ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი

ეროვნული ბიბლიოთეკის გამომცემლობა

მთარგმნელები: ირმა ხარშილაძე, *სამართლის დოქტორი, თსუ-ის ასოცირებული პროფესორი*

ნუნუ ოვსიანიკოვა, *სამართლის დოქტორი, საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის* ასოცირებული პროფესორი

Translators: Irma Kharshiladze, *Doctor of Law, TSU, Associate Professor*

Nunu Ovsyannikova, *Doctor of Law, GTU, Associate Professor*

Административное право зарубежных стран: Учебник.
Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. - М.: Спарк, 2003. - 464 с.

საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი (Административное право зарубежных стран); რედაქტორები: იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი ***ა.ნ. კოზირინი*** და იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატი, დოცენტი ***მ.ა. შტატინა.***

რუსული გამოცემის ავტორიზებული თარგმანი (ISBN 5-88914-205-4).
გამომცემელი Спарк, 2003 წელი.
საავტორო უფლება რუსულ გამოცემაზე: © *Коллектив авторов, 2003;*
© *Оформление. Издательство "Спарк", 2003.*

ყველა საავტორო უფლება დაცულია. გამომცემლობა სპარკისა და რუსული გამოცემის ავტორთა კოლეგიის თანხმობის გარეშე, არ შეიძლება წიგნის რომელიმე ნაწილის გადაღება, გამრავლება, გავრცელება ელექტრონული ან მექანიკური გზით, ფოტოკოპირებით ან ინფორმაციული შენახვის რაიმე სხვა საშუალებით.

© თსუ გამომცემლობა, 2014

ISBN 978-9941-13-338-1

წინათქმა*

საკმაოდ დიდი დრო გავიდა მას შემდეგ, რაც გამოიცა საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის დამხმარე სახელმძღვანელო. ამ ხნის განმავლობაში გაიზარდა იმ უმაღლესი იურიდიული სასწავლებლებისა და ფაკულტეტების რიცხვი, სადაც საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი ისწავლება, როგორც დამოუკიდებელი იურიდიული დისციპლინა ან ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ნაწილი.

გამოცემიდან ერთი წლის შემდეგ წიგნი ბიბლიოგრაფიულ იშვიათობად იქცა. თვითონ ავტორები, რომლებიც მოსკოვის სხვადასხვა უმაღლეს სასწავლებლებში კითხულობდნენ „საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის“ კურსს, მალე შეეჯახნენ სასწავლო ლიტერატურის არქონის პრობლემას (სამართლიანობის გამო აღვნიშნავ, რომ პრობლემა არ იქნებოდა ასეთი მწვავე, უმაღლესი სასწავლებლები შესაბამისად რომ ზრუნავდნენ სტუდენტური აბონემენტების კომპლექტაციაზე). წიგნს ამრავლებდნენ საავტორო უფლებების უხეში დარღვევით, რის გამოც ავტორთა კოლექტივმა უარი თქვა დამხმარე სახელმძღვანელოს ხელახალ გამოცემაზე და გადაწყვიტა მოემზადებინა სხვა სახელმძღვანელო, რომელშიც შევიდოდა როგორც საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი ინსტიტუტების გამაერთიანებელი ზოგადი ნაწილი, ისე კერძო ნაწილი, რომელშიც განხილული იქნებოდა საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ცალკეული მაგალითები (საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, ამერიკის შეერთებული შტატები და იაპონია). სახელმძღვანელოზე მუშაობის პერიოდში ხდებოდა სასწავლო კურსის სრულყოფა, გათვალისწინებულ და გაანალიზებულ იქნა საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობაში განხორციელებული ბოლო ცვლილებები.

საბოლოო ჯამში, გამოიცა სახელმძღვანელო. ნიშნავს თუ არა ეს იმას, რომ ავტორთა კოლექტივმა თავისი ამოცანა ბოლომდე

---

* წინათქმა იბეჭდება მცირე შემოკლებით (მთარგ.).

შეასრულა? რა თქმა უნდა, არა! – „მუშაობა გაგრძელდება მომავალშიც". ჩვენთვის ნათელია, რომ შემდგომ ეტაპზე მნიშვნელოვნად უნდა შეივსოს სახელმძღვანელოს „ქვეყანათმცოდნეობის" ნაწილი, ასევე შეიქმნება ცალკე განყოფილება, რომელიც დაეთმობა საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში სახელმწიფო მმართველობის საზღვარგარეთულ გამოცდილებას.

სასწავლო კურსზე 1994 წელს დაწყებული მუშაობა დღემდე ავტორთა კოლექტივის ენთუზიაზმით ხორციელდება. საკვლევი თემის აშკარა სამეცნიერო და პრაქტიკული აქტუალობის მიუხედავად, ავტორთა კოლექტივმა ვერ მოიპოვა გრანტი ან სხვა ფინანსური მხარდაჭერა.

რაც შეეხება ადგილობრივი სამეცნიერო კვლევების მდგომარეობას, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ადმინისტრაციული სამართალი კვლავინდებურად რჩება ერთ-ერთ ნაკლებად დამუშავებულ თემად რუსეთის შედარებით სამართალმცოდნეობაში.

დასასრულ, მინდა მადლობა გადავუხადო ყველას, ვინც მხარი დაუჭირა ჩვენს წამოწყებას, ასევე, გამომცემლობა „სპარკს", რომელიც ძალიან ბევრს აკეთებს რუსეთში შედარებითსამართლებრივი კვლევებისათვის.

ჩვენი მადლიერების სიტყვები ეკუთვნის პროფესორს, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორს ნ.ი. ხამენევას, ასევე, რუსეთის ფსბ-ს აკადემიის ადმინისტრაციული და საერთაშორისო სამართლის კათედრის კოლექტივს (კათედრის უფროსი ვ.ი. ნასონოვი), რომელიც გაეცნო სახელმძღვანელოს ხელნაწერს და რომელმაც დაურთო თავისი შენიშვნები რეცენზენტის რანგში.

დაბოლოს, მადლობას ვუხდით ყველას, ვინც გამოთქვამს სურვილს, მოგვაწოდოს თავისი წინადადებები და შენიშვნები სახელმძღვანელოსთან დაკავშირებით შემდეგ მისამართზე: 115093, Москва, а/я 50.

იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი
ა.ნ. კოზირინი

მთარგმნელისაგან

იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორ, პროფესორ ა.ნ. კოზირინისა და იურიდიულ მეცნიერებათა კანდიდატ მ.ა. შტატინას რედაქტორობით შესრულებული სახელმძღვანელოს – საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალის – თარგმნა განაპირობა მრავალმა ფაქტორმა. უპირველესად იმან, რომ შედარებითადმინისტრაციულ სამართალში არ არსებობს ქართულ ენაზე შესრულებული არცერთი სახელმძღვანელო. აღნიშნული ნაშრომი კი საკმაოდ ფართო ინფორმაციას გვაწვდის და მოიცავს როგორც საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი ინსტიტუტების გამაერთიანებელ ზოგად ნაწილს, ასევე, კერძო ნაწილსაც, რომელშიც განხილულია სხვადასხვა სახელმწიფოთა ადმინისტრაციული კანონმდებლობები და მათი თავისებურებანი (საფრანგეთი, დიდი ბრიტანეთი, გერმანია, ამერიკის შეერთებული შტატები და იაპონია). ეს სახელმძღვანელო რუსეთში გამოცემის დღიდან ძალიან მალე ბიბლიოგრაფიულ იშვიათობად იქცა. საკმაოდ ხშირად ირღვეოდა გამომცემლობა „სპარკის" საავტორო უფლებები. როგორც თავად პროფესორმა კოზირინმა განაცხადა, საქართველო განსხვავებით სხვა პოსტსაბჭოთა ქვეყნებისაგან, პირველი სახელმწიფოა, რომელმაც კანონის სრული დაცვით მოიპოვა თარგმანის უფლება.

სახელმძღვანელოს დიდი ინტერესით ელოდებიან სხვადასხვა სოციალური წრის წარმომადგენელი. იგი დაეხმარება სტუდენტებს, მაგისტრანტებსა და დოქტორანტებს, პრაქტიკოს იურისტებსა და პოლიტიკოსებს. ადმინისტრაციული სამართალი საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროს არეგულირებს და ამიტომ მისი განვითარება წარმოუდგენელია მეცნიერებისა და სასამართლო პრაქტიკის სინთეზის გარეშე.

საქართველოში ადმინისტრაციული სამართალი, სამართლის სხვა დარგებისაგან განსხვავებით, შედარებით მოგვიანებით ჩამოყალიბდა, რაც ქვეყნის განვითარების ისტორიულმა და ეკონომიკურმა ასპექტებმა განაპირობა.

ფაქტობრივად, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსების მიღებით დაიწყო თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის ფორმირება. მიუხედავად იმისა, რომ სამართლის ეს დარგი თავისი არსებობის ორ ათეულ წელსაც არ ითვლის, ამ კუთხით ქართველი მეცნიერებისა თუ პრაქტიკოსი იურისტების მიერ არაერთი მნიშვნელოვანი და ღირებული კვლევა განხორციელდა, თუმცა უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ საკმაოდ მწირია ქართულ ენაზე შესრულებული სამეცნიერო ნაშრომების სია.

ადმინისტრაციული სამართალი ძალზე მობილური და სწრაფად ცვალებადი დარგია. ქვეყანაში მიმდინარე სამართლებრივი თუ პოლიტიკური რეფორმები სწორედ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაზე აისახება. აღნიშნულის დასტურია 1997 წლის 31 ოქტომბრის საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ", რომელშიც 47 ცვლილებაა შესული. აქტუალური გახდა საჯარო სამსახურის რეფორმირებისა და თანამედროვე, უნიფიცირებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბების იდეაც, რომელიც ევროპაში ჯერ კიდევ XIX საუკუნეში იყო აქტუალური. იგივე შეიძლება ითქვას პოლიტიკისა და მმართველობის ერთმანეთისაგან გამიჯვნის იდეაზე, რომელიც და ერთსა და იმავე დროს ჩამოაყალიბეს ამერიკელმა პროფესორმა ვ. ვილსონმა (რომელიც მოგვიანებით ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტი გახდა) და ფრანგმა მეცნიერმა ა. შარდონმა. ისინი ხაზგასმით აღნიშნავდნენ, რომ ადმინისტრაციული ხელისუფლება უნდა ყოფილიყო პოლიტიკური კატაკლიზმებისაგან დამოუკიდებელი და აუცილებლად – პროფესიონალი მოხელეებისაგან დაკომპლექტებული. აღნიშნული მოსაზრება მხოლოდ დღეს გახდა აქტუალური ქართულ სამართლებრივ სივრცეში.

საქართველოში ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში მიმდინარე ფარტომასშტაბიანი რეფორმების წარმატებით განხორციელება წარმოუდგენელია შედარებითსამართლებრივი კვლევის გარეშე, რაშიც აღნიშნული სახელმძღვანელო დაგვეხმარება.

ირმა ხარშილაძე
სამართლის დოქტორი,
თსუ ადმინისტრაციული სამართლის
მიმართულების ასოცირებული პროფესორი

თავი I. ადმინისტრაციული სამართალი, როგორც სამართლის დარგი და მეცნიერება

1. ადმინისტრაციული სამართლის არსი საზღვარგარეთის ქვეყნებში

1.1. ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობისა და განვითარების თავისებურებები

ადმინისტრაციული სამართალი დაკავშირებულია სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებასთან. სახელმწიფო მმართველობა საჯარო ხელისუფლების წარმოშობასთან ერთად ჩამოყალიბდა. სწორედ ამიტომ, სახელმწიფოებრიობის განვითარების ადრეულ ეტაპზე შეიქმნა მმართველობითი საქმიანობის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმები. სახელმწიფო მმართველობის სისტემატიზებული სამართლებრივი რეგლამენტაცია მხოლოდ შუა საუკუნეებში, უფრო ზუსტად კი – აბსოლუტიზმის პერიოდში მოხდა. იმ დროს სახელმწიფო ზედმიწევნით თანმიმდევრულად ახორციელებდა ქვეშევრდომთა ცხოვრების სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას, ადგენდა ფინანსური სახსრების მიღების საშუალებებს, აწესებდა საზოგადოებრივ მართლშეგნებაზე კონტროლის განხორციელების ფორმებს.

სახელმწიფო მმართველობითი საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმების ერთობლიობას ევროპულ ქვეყნებში „პოლიციურ სამართალს“ უწოდებდნენ (რომელიც წარმოიშვა ბერძნული სიტყვიდან „პოლისე“ – ქალაქი). იმ პერიოდში სახელმწიფომმართველობითი საქმიანობა უფრო აქტიურად მიმდინარეობდა ქალაქებში, ამიტომ არსებობდა მხოლოდ ქალაქის მმართველობა. პოლიციური სამართლისათვის დამახასიათებელი იყო სახელმწიფოს უფლებების გან-

მტკიცება და მოქალაქეებისათვის სავალდებულო წესების დადგენა.[1] ამდენად, პოლიციური სამართალი ფორმირდებოდა, როგორც სამართალი მხოლოდ ადმინისტრაციისათვის.

სახელმწიფო მმართველობის შესახებ მეცნიერულმა ცოდნამ ასევე სისტემატიზებული ხასიათი მიიღო დასავლეთ ევროპაში აბსოლუტიზმის პერიოდში და განვითარდა პოლიციური მეცნიერების ფარგლებში. იმ დროს შეისწავლიდნენ სახელმწიფო სტრუქტურებს, შეიმუშავებდნენ მათი საქმიანობის სრულყოფის მეთოდებს. მაგალითად, გერმანულ სახელმწიფოებში მე-17 საუკუნიდან ისწავლებოდა კამერალისტიკური მეცნიერების კურსი, რომელიც ეხებოდა აბსოლუტიზმის რეჟიმის სახელმწიფო მმართველობას. მაშინდელ ეპოქაში მმართველობის ძირითად ორგანოებს წარმოადგენდნენ კოლეგიური კამერები, ხოლო პოლიცია განისაზღვრებოდა, როგორც იმ ღონისძიებების ერთობლიობა, რომელსაც იყენებდა სამეფო ხელისუფლება საზოგადოებრივი ცხოვრების მოწესრიგების, კეთილდღეობისა და ზნეობის ამაღლებისათვის. სწორედ ამ საკითხებს არეგულირებდა პოლიციური სამართალი, რომელიც აქტიურად იყენებდა იმპერატიულ მეთოდებს, მათ შორის, უშუალო იძულებასაც.

აბსოლუტიზმის ეპოქაში სახელმწიფო მმართველობის აპარატი ხშირად იყო მეცნიერების კრიტიკის ობიექტი. იმ პერიოდის ერთერთ გამორჩეულ ნაშრომად სამართლიანად აღიარებულია ჟ. პეშეს 1789 წლის ტრაქტატი „პოლიციისა და მუნიციპალიტეტის შესახებ".

სამართლის სხვა დარგებისაგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობა დაკავშირებულია პრინციპულად გამორჩეულ მიდგომასთან – ადამიანისა და მოქალაქის უფლების უზენაესობის აღიარებასთან, სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეასთან, ლიბერალური ღირებულებების დამკვიდრებასთან, რომლის თანახმად, მიზანშეწონილია სახელმწიფოს მინიმალური მონაწილეობა „ღამის დარაჯის" როლში.

1 საპოლიციო სამართლის შესახებ დაწვრ. იხ.: *Драго Р.* Административная наука. М., 1982. С. 16-18; Российское полицейское право: конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. Ю. Н. Старилов. Воронеж, 1999; *Галлиган Д., Полянский В. В., Старилов Ю. Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002.

სახელმწიფოს საქმიანობის შეზღუდვის აუცილებლობა, რომელიც უნდა ხორციელდებოდეს მხოლოდ კანონით ზუსტად დადგენილ ფარგლებში, თეორიულად დასაბუთდა ბურჟუაზიული რევოლუციების შემდგომ პერიოდში. მე-18 საუკუნის ბოლოსა და მე-19 საუკუნის დასაწყისში სახელმწიფო გადაიქცა ერთ-ერთ ყოვლისმომცველ ორგანიზაციად, რომლის ძალაუფლების მასშტაბები უნივერსალური და განუსაზღვრელი იყო. ამასთან დაკავშირებით ჩამოყალიბდა იდეები სახელმწიფოსა და მისი ორგანოებისთვის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსის მინიჭების აუცილებლობის შესახებ. საფრანგეთში ბურჟუაზიული რევოლუციის შემდეგ ეს მეცნიერული იდეები აისახა სამართლის იურიდიული პირის დოქტრინაში, რომელიც აიტაცეს კონტინენტური ევროპის სხვა ქვეყნებმაც.

ადმინისტრაციული სამართლის, როგორც დამოუკიდებელი სამართლის დარგის წარმოშობა დაკავშირებულია საფრანგეთში სპეციალიზებული სასამართლოებისა დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული იუსტიციის ჩამოყალიბებასთან.

საფრანგეთის ბურჟუაზიული რევოლუციის შემდეგ სამეფო პარლამენტებმა (იმდროინდელმა უმაღლესმა სასამართლოებმა) წინააღმდეგობა გაუწიეს რეფორმებს. სწორედ ამიტომ, შემთხვევითი არ იყო, რომ რევოლუციის შემდგომ პირველ წლებში საერთო სამართლის სასამართლოებს აეკრძალათ ადმინისტრაციულ საქმეებში ჩარევა და სახელმწიფო ჩინოვნიკებისათვის პასუხისმგებლობის დაკისრება. ნაპოლეონ ბონაპარტეს დროს ჩამოყალიბდა კონცეფცია ადმინისტრაციის დამოუკიდებლობის შესახებ და შეიქმნა სპეციალური სასამართლო სისტემა, რომელიც ახორციელებდა კონტროლს სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე. ასე წარმოიშვა ადმინისტრაციული სამართალი, რომელიც თავდაპირველად ჩამოყალიბდა, როგორც ადმინისტრაციაზე კონტროლის სამართალი და, იმავდროულად, საჯარო ხელისუფლების თვითნებობისაგან მოქალაქეების დაცვის სამართალი.

ფრანგულმა იდეებმა და კანონმდებლობამ არსებითი ზეგავლენა მოახდინა დასავლეთ ევროპის სხვა ქვეყნებზე, სადაც ასევე ფეხს იკიდებდა ადმინისტრაციული სამართალი. იმ პერიოდში აღნიშნული სამართლის დარგი ადამიანის უფლებების დაცვის სას-

წაულთმოქმედ საშუალებას წარმოადგენდა, ხოლო კანონის, როგორც მაცოცხლებელი ძალისადმი, რწმენა სულ უფრო უსაზღვრო ხდებოდა.

ადმინისტრაციულსამართლებრივ მეცნიერებაში დაიწყო სახელმწიფო მმართველობის განმახორციელებელი საშუალებების უფრო ეფექტური ფორმებისა და მეთოდების კვლევა-ძიება. სხვადასხვა ისტორიულ პერიოდში სხვადასხვა სახელმწიფოების მმართველობითი საქმიანობა შეისწავლებოდა. ასე თანდათანობით ადმინისტრაციულსამართლებრივ მეცნიერებაში ჩამოყალიბდა ისტორიულ-შედარებითი მიმართულება, რომლის თვალსაჩინო წარმომადგენლები იყვნენ: ავსტრალიაში – ლ. გუმპლოვიჩი; საფრანგეთში – გ. ჟეზი, მ. მორიუ; ირლანდიაში – ორლანდო; გერმანიაში – ო. მაიერი. იმდროინდელ კლასიკურ ნაშრომებს შორის აღსანიშნავია გერმანელი მეცნიერის ლორენ ფონ შტაინის კვლევა „სახელმწიფო მმართველობის თეორია“ (1865-1884), რომელშიც განზოგადოებულია დასავლეთ ევროპის ქვეყნების ადმინისტრაციულ-სახელმწიფოებრივი საქმიანობის გამოცდილება.

ადმინისტრაციულ სამართალში მე-19 საუკუნეში ძირითად მიმართულებად ითვლებოდა ნორმატივიზმი, რომელიც ეფუძნებოდა პოზიტიური სამართლის იდეებს. სწორედ პოზიტივიზმის ჩარჩოებში ჩამოყალიბდა შეხედულება სახელმწიფო მმართველობის, როგორც ერთიანი მწყობრი სისტემის შესახებ, ხოლო ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებმა შეიძინეს ურთიერთდაკავშირებული, სისტემატიზებული ხასიათი. მიმდინარეობდა კანონმდებლობის სისტემატიზაცია, იქმნებოდა კანონები სახელმწიფო მოხელეების, სახელმწიფო აპარატის დეცენტრალიზაციისა და დეკონცენტრაციის შესახებ. ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციის საქმიანობისა და სისტემატიზაციის ისეთი პრინციპები, როგორიცაა კანონიერება, ცენტრალიზაცია და დეცენტრალიზაცია, კონცენტრაცია და დეკონცენტრაცია. განმტკიცდა მოსაზრებები იმის შესახებ, რომ სახელმწიფო უნდა მოქმედებდეს და კერძო პირების საქმეებს ანესრიგებდეს მთელი საზოგადოების საჯარო ინტერესების შესაბამისად. ადმინისტრაციის უპირველეს ამოცანას წარმოადგენდა ქვეყნის შიგნით წესრიგის დამყარება და საზოგადოების დაცვა გარედან თავდასხმებისაგან. ამ მიდგომებმა საყოველთაო აღიარება

პოვა კონტინენტური ევროპის ყველა ქვეყანაში და არსებითი ზეგავლენა მოახდინა მთელ რიგ ლათინოამერიკული ქვეყნების ადმინისტრაციულსამართლებრივი კანონმდებლობის განვითარებაზე.

მე-19 საუკუნის ბოლოს ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციული სამართლის კონტინენტური სისტემა, რომლისთვისაც დამახასიათებელია შემდეგი ნიშნები:

- მმართველობითი სტრუქტურებისა და პროცესების მკვეთრი საკანონმდებლო რეგლამენტაცია;
- საჯარო მმართველობის ზოგადი პრინციპების ჩამოყალიბება;
- განვითარებული, გამართული აპარატის არსებობა.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნების ადმინისტრაციულსამართლებრივი მეცნიერება ახდენდა კანონმდებლობის განვითარებასა და სასამართლი პრაქტიკის განზოგადებას. ამ დროს ხდებოდა თეორიიდან პრაქტიკაზე გადასვლა, რომლის დროსაც უპირატესობას ანიჭებდნენ დედუქციურ (ზოგადიდან კერძოსკენ) მეთოდს.

მე-19 საუკუნის ბოლოსა და მე-20 საუკუნის დასაწყისში სოციალური პრობლემების გამწვავების შედეგად პოლიტიკაში მოვიდნენ ფართო სოციალური ფენები. სახელმწიფო მმართველობა აღარ იყო მხოლოდ ელიტის საქმე. ქონებრივი ცენზისაგან გათავისუფლებული საყოველთაო საარჩევნო უფლების დამკვიდრებამ განაპირობა არჩევით-წარმომადგენლობითი ორგანოების არასაიმედოობა და იგი პოტენციურად საშიში გახდა მმართველი ფენებისათვის. სახელმწიფო ხელისუფლების სტაბილურობის შენარჩუნებისათვის საჭირო გახდა დამატებითი ინსტრუმენტების მოძიება.

ახალი კონცეფციების ჩამოყალიბების თეორიულ საფუძველს წარმოადგენდა პოლიტიკისა და მმართველობის ერთმანეთისაგან გამიჯვნის იდეა, რომელიც ერთსა და იმავე დროს ჩამოაყალიბეს ამერიკელმა პროფესორმა ვ. ვილსონმა (რომელიც მოგვიანებით ამერიკის შეერთებული შტატების პრეზიდენტი გახდა) და ფრანგმა მეცნიერმა ა. შარდონმა. შეიქმნა იმის აუცილებლობა, რომ ცალ-ცალკე, დამოუკიდებლად შეესწავლათ და სამართლებრივი რეგლამენტაცია მოეხდინათ როგორც პარლამენტის მიერ წამოდგენილი პოლიტიკური ხელისუფლების, ისე სამთავრობო დაწესებულებე-

ბის სახით არსებული ადმინისტრაციული ხელისუფლებისა. ამასთანავე, მეცნიერები ხაზგასმით აღნიშნავდნენ, რომ ადმინისტრაციული ხელისუფლება უნდა ყოფილიყო პოლიტიკური კატაკლიზმებისაგან დამოუკიდებელი და, აუცილებლად, პროფესიონალებისაგან დაკომპლექტებული.

ამ თეორიის განმტკიცებას ხელს უწყობდა აგრეთვე სახელმწიფო მმართველობის კრიზისი, რომელიც, უპირველეს ყოვლისა, გამოწვეული იყო ეკონომიკურ და სოციალურ სფეროებში სახელმწიფოს ჩარევის მოთხოვნით. საზოგადოებაში ფინანსური და ეკონომიკური ხელისუფლების კონცენტრაციამ, მონოპოლიების წარმოქმნამ გამოიწვია სახელმწიფოს, როგორც „ღამის დარაჯის", ტრადიციული შეხედულებების გადამოწმების აუცილებლობა და დაიწყო სახელმწიფოს სხვა საჯარო სტრუქტურებთან ურთიერთობის ახალი ფორმების ძიება.

კონტინენტური სამართლებრივი სისტემის ქვეყნებში სახელმწიფოს მმართველობისადმი დამოკიდებულების შეცვლის აუცილებლობამ განაპირობა ადმინისტრაციული სამართლისა და ადმინისტრაციულსამართლებრივი მეცნიერების განვითარების ახალ ეტაპზე გადასვლა, ხოლო ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებში კი სამართლის ამ დარგის წარმოშობა გამოიწვია.

მე-19 საუკუნის ბოლოს აშშ-ში დასაბუთებულ იქნა ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობის აუცილებლობა. იმ პერიოდში ეკონომიკის მონოპოლიზაციის პროცესები აშშ-ში გაცილებით სწრაფი ტემპით ვითარდებოდა, ვიდრე მსოფლიოს ნებისმიერ ქვეყანაში. საწარმოო და სოციალური ამოცანების გადაჭრა სახელმწიფომ ადმინისტრაციას გადასცა. ეკონომიკის რეგულირება და სოციალური კონფლიქტების გადაჭრა საჭიროებდა პრინციპულად ახალი მეთოდების გამოყენებასა და ისეთი მმართველობითი ორგანოების შექმნას, რომლებიც გასცდებოდნენ აღმასრულებელი ხელისუფლების შესახებ არსებული ტრადიციული წარმოდგენების ჩარჩოებს. შტატებს შორის ვაჭრობის შესახებ 1887 წლის კანონის თანახმად, პირველად შეიქმნა დამოუკიდებელი სააგენტო – შტატებს შორის ვაჭრობის კომისია. ფედერალური დეპარტამენტებისაგან განსხვავებით, კომისია აღჭურვილი იყო არა მხოლოდ აღ-

მასრულებელი, არამედ ასევე ნორმაშემოქმედებითი და კვაზისასამართლო უფლებამოსილებებით, რაც ეწინააღმდეგებოდა კონსტიტუციურ ჩანაწერს ხელისუფლების დანაწილების შესახებ, ამიტომ დამოუკიდებელი სააგენტოების რეგულირება არ შეიძლება მიკუთვნებოდა კონსტიტუციური სამართლის შესწავლის სფეროს. ამგვარმა ორგანოებმა მეტად ფართო გავრელება პოვეს აშშ-ში და აღიარებულ იქნა, რომ მათ საქმიანობაზე კონტროლის განსახორციელებლად აუცილებელი იყო სპეციალური კანონმდებლობისა და განსაკუთრებული სამართლის დარგის – ადმინისტრაციული სამართლის შექმნა.

შემდგომში ადმინისტრაციული სამართლის მიერ შემუშავებულმა მექანიზმებმა პრაქტიკაში დაამტკიცეს ეფექტურობა. სააგენტოების სამართლებრივი სტატუსი, რომლითაც მათ გადაეცათ ნორმაშემოქმედებითი და კვაზისასამართლო უფლებამოსილებები, გავრცელდა აღმასრულებელი ორგანოების უდიდეს ნაწილზე. სწორედ ამიტომ, ამერიკელი მეცნიერები 1887 წელს მიიჩნევენ აშშ-ში ადმინისტრაციული სამართლის ოფიციალურ დაბადების დღედ.

იმ დროს კონტინენტური ევროპის სახელმწიფოებში ასევე იქმნებოდა ახალი ტიპის საჯარო დაწესებულებები. მაგალითად: საფრანგეთში სახელმწიფო საბჭომ 1921 წელს ოფიციალურად აღიარა სამრეწველო და სავაჭრო ხასიათის საჯარო დაწესებულებების არსებობა. კერძო საწარმოები, რომელთა საქმიანობაც საზოგადოებრივად სასარგებლო მიზნების რეალიზაციას ემსახურებოდა და ჰქონდა საჯარო სამსახურისათვის დამახასიათებელი ნიშნები, საჯარო დაწესებულებებად აღიარეს. მათი სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა მიაკუთვნეს ადმინისტრაციული და არა კერძო სამართლის დარგს. 1926 წლის დეკრეტ-კანონის თანახმად, ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ტერიტორიულ წარმონაქმნებს მიენიჭათ საკუთარი სამეურნეო მომსახურების სფეროების განვითარების უფლება. კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში გაფართოვდა ადმინისტრაციული სამართლის მოქმედების სფერო. სახელმწიფომ თავის თავზე აიღო საზოგადოებისა და მისი ცალკეული წევრების კეთილდღეობაზე ზრუნვა. იმ დროიდან დაიწყო ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილის შექმნა.

XX საუკუნე აღსანიშნავია ადმინისტრაციული სამართლის ტრიუმფალური სვლით ბევრ ქვეყანასა და კონტინენტზე. მეოცე ასწლეულის მეორე ნახევარში ინგლისელი მეცნიერებიც კი, რომლებიც ადრე ჯიუტად უარყოფდნენ ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმებისა და ინსტიტუტების არსებობას, იძულებული გახდნენ, ეღიარებინათ ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბების კანონზომიერება და აუცილებლობა. სამართალმცოდნეები, ახდენდნენ რა ანგლოსაქსური ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობის კონსტატაციას, მიუთითებდნენ, რომ იგი მკვეთრად განსხვავდება კონტინენტური ადმინისტრაციული სამართლისაგან.

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში ადმინისტრაციული სამართალი, იცავდა რა ინდივიდების ინტერესებს, ვითარდებოდა იურიდიული პრაქტიკის საფუძველზე. სახელმწიფო მმართველობის სფეროში არსებული კონფლიქტების გადაჭრის აუცილებლობამ განაპირობა ცალკეული სამართლებრივი ნორმების წარმოშობა. მოგვიანებით კი მათზე დაყრდნობით განვითარდა ადმინისტრაციული სამართლის ინსტიტუტები და ქვედარგები. ამდენად, ჭარბობდა ინდუქციური მიდგომა (კერძოდან ზოგადისაკენ). იმის გამო, რომ ანგლოსაქსურ ქვეყნებში არ არსებობს მკვეთრი გამიჯვნა საჯარო და კერძო სამართალს შორის, ზოგადი სამართლის არსი წარმოადგენს ძირითადს ადმინისტრაციულსამართლებრივი სფეროსთვისაც.

მე-20 საუკუნის შუახანებში კოლონიალური სისტემის რღვევის შედეგად წარმოშობილმა აზიისა და აფრიკის ახალგაზრდა სახელმწიფოებმა, მიიჩნევდნენ რა მას სამართლებრივი სისტემის განუყოფელ ნაწილად, შექმნის დღიდანვე დაიწყეს ნაციონალური ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბება. მათ შეიტანეს ახალი მომენტები კლასიკური ადმინისტრაციულსამართლებრივი პრინციპებისა და ნორმების პრაქტიკულ განხორციელებაში.

ამდენად, თანამედროვე პერიოდში მსოფლიოს უმეტეს ქვეყნებში ადმინისტრაციულ სამართალს აღიარებენ, როგორც სამართლის ერთ-ერთ ძირითად დარგს. თუმცა მისი ცნება, მიზნები და ამოცანები სხვადასხვა ქვეყნებში არაერთგვაროვნად არის განმარტებული.

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციული სამართლის არსი განსხვავებულია,[1] შეიძლება გამოვყოთ ამ შედარებით უფრო ახალგაზრდა სამართლის დარგისადმი საერთო მიდგომები. ზოგადად აღიარებულია, რომ ადმინისტრაციული სამართალი წარმოადგენს სამართლებრივი ნორმების სისტემას, რომლიც აწესრიგებს საჯარო ადმინისტრაციულ საქმიანობას და მათზე კონტროლს.

1.2. ადმინისტრაციული სამართლის დამახასიათებელი ნიშნები

ადმინისტრაციული სამართლის დამახასიათებელი ნიშნებია:

პირველ რიგში აღსანიშნავია ის, რომ ადმინისტრაციული სამართალი მიეკუთვნება საჯარო სამართლის დარგს, რამდენადაც იგი აწესრიგებს საჯარო საქმიანობას.

როგორც ცნობილია, სამართლის დაყოფა საჯარო და კერძო სამართლად რომის სამართლიდან მომდინარეობს, რაც მოგვიანებით გაიზიარეს დასავლეთის ქვეყნებმაც. საჯარო სამართალი მთლიანად მიმართულია საზოგადოებრივი კეთილდღეობისა და საჯარო და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვისაკენ. არსებობს საჯარო და კერძო სამართლის გამიჯვნის არაერთი კრიტერიუმი, თუმცა დღესდღეობით განმსაზღვრელია სამართლებრივი რეგულირების მეთოდი. საჯარო სამართალი აწესებს აუცილებელ მოთხოვნებს, რომლის თანახმად, სუბიექტთა ერთ ჯგუფს აღჭურავს ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით, დანარჩენებს კი აუცილებელ დაქვემდებარებას ავალებს.

მეორე ნიშანი გამოიხატება იმაში, რომ ადმინისტრაციულ საქმიანობას, როგორც სამართლებრივი რეგულირების საგანს, გააჩნია გარკვეული არსებითი დამახასიათებელი ნიშნები. ფრანგული ადმინისტრაციულსამართლებრივი მეცნიერების კლასიკოსის ა. ფოილის ზუსტი განმარტების მიხედვით, „ადმინისტრირება ნიშნავს, წინასწარ განჭვრიტო, ორგანიზებულად მართო, გასცე გან-

1 *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 55; *Брэбан Г.* Французское административное право. М., 1988. с. 23-35; *Гарнер Д.* Центральное и местное управление. М., 1984; Государственное управление. По материалам „International Encyclopedia of Public Police and Administration". СПб., 2001. С. 21-29.

კარგულებები, უხელმძღვანელო და აკონტროლო".[1] ამდენად, ადმინისტრაციული საქმიანობა (ადმინისტრირება, მმართველობა) ნიშნავს შემდეგი სპეციალური ფუნქციების განხორციელებას:

- პროგრამირება – მოქმედების კონკრეტული პროგრამის შემუშავება;
- ორგანიზაცია – დასახული ამოცანების შესასრულებლად სტრუქტურების განსაზღვრა და კადრების შერჩევა;
- განკარგულებითი საქმიანობა – კონკრეტული სახელმძღვანელო მითითებების გაცემა;
- კოორდინაცია – ყველა მოქმედებისა და ძალისხმევის ჰარმონიზაცია;
- კონტროლი – დასახულ მიზნებთან მიღებული შედეგების შედარება.

მესამე დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ ადმინისტრაციული სამართალი, უპირველეს ყოვლისა, შეისწავლის ადმინისტრაციულ სქმიანობას და არა მმართველობის ორგანოთა სტრუქტურებს, და იგი პასუხს სცემს კითხვაზე, როგორ შეიძლება ან როგორ უნდა იმოქმედოს ადმინისტრაციამ. საკმაოდ გავრცელებულია მოსაზრება, რომლის თანახმადაც, კონსტიუციური სამართლისაგან განსხვავებით, რომელიც შეისწავლის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანიზებასა და ფუნქციონირებას სტატიკაში, ადმინისტრაციული სამართალი განიხილავს იმავე ელემენტებს დინამიკაში.

მეოთხე დამახასიათებელი ნიშანია ის, რომ ადმინისტრაციული სამართლისათვის თვითმიზანს არ წარმოადგენს მმართველობითი სტრუქტურების ან ადმინისტრაციული საქმიანობის რეგულირება. მაგალითად, მთელ რიგ ქვეყნებში (კერძოდ, დიდ ბრიტანეთში, საფრანგეთსა და გერმანიაში) მმართველობითი საქმიანობის მომწესრიგებელი შიდაუწყებრივი წესები, რომელიც არეგულირებს მმართველობით საქმიანობას, არ ითვლება სამართლებრივად, და ამიტომ ისინი არ შეიძლება გამოიყენონ სასამართლოში. სამართლებრივ რეგულირებას ექვემდებარება ადმინისტრაციული საქმიანობა, რომელსაც არაშიდაუწყებრივი ხასიათი აქვს. ადმი-

1 *Файоль А.* Общее и промышленное управление // Управление – это наука и искусство / А. Файоль и др. М., 1992. С. 12.

ნისტრაციული სამართლის ძირითად დანიშნულებას წარმოადგენს არა ადმინისტრაციის აღჭურვა უფლებამოსილებებით, არამედ მისი საქმიანობის შეზღუდვა სამართლის ნორმებით და მათ შესრულებაზე კონტროლის განხორციელება.

1.3. ადმინისტრაციული სამართლის მიზნები

ადმინისტრაციული სამართლის არსის გაგება მთლიანობაში შეუძლებელია, თუ არ გაირკვა ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების მიზნები. ვინაიდან ადმინისტრაციული სამართალი შედარებით ახალგაზრდა სამართლის დარგს წარმოადგენს, რომელიც რაციონალიზმის ეპოქაში წარმოიშვა, შესაბამისად, მისი მიზნებიც თავიდანვე ნათლად იყო ფორმულირებული. სწორედ ამ მიზნებმა განაპირობა როგორც მთელი დარგის, ასევე მისი ცალკეული ინსტიტუტების განვითარების ძირითადი მიმართულებები.

ყოველ სახელმწიფოში ადმინისტრაციული სამართლის მიზნები სხვაგვარად განიმარტება, მაგრამ, როგორც წესი, ისინი მკვეთრად განსხვავდება კონტინენტური და ანგლოსაქსური სამართლებრივი სისტემების ქვეყნების სამართალში.

ანგლოსაქსურ ქვეყნებში (უპირველეს ყოვლისა, აშშ-ში) ადმინისტრაციული სამართლის ძირითად მიზანს წარმოადგენს ადმინისტრაციის თვითნებობისაგან კერძო პირების ინტერესების დაცვა. საჯარო ადმინისტრაცია უშუალოდ ეხება თითოეული ინდივიდის ცხოვრებას და ძალზე დიდ პოტენციურ საფრთხეს უქმნის ადამიანის ბუნებრივ უფლებებს – სიცოცხლეს, თავისუფლებას და ადამიანების ბედნიერებისაკენ სწრაფვას. კერძო პირებთან დავის დროს ადმინისტრაცია, აღჭურვილია რა მატერიალური, ფინანსური და კვალიფიციური კადრებით, მოქალაქესთან შედარებით, უფრო მომგებიან მდგომარეობაშია. მას შეუძლია დაიცვას საკუთარი ინტერესები და აუცილებლობის დროს გააჩნია საკმარისი საშუალებები, რათა აღსრულდეს მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები. მოქალაქე, რჩება რა პირისპირ ამ ძლევამოსილ მანქანასთან, ხშირად უსუსურია და მას პირველ რიგში სჭირდება კანონის მხრიდან დაცვა.

ადმინისტრაციის არამართლზომიერი მოქმედებებისაგან მოქალაქის სამართლებრივი დაცვა უნდა განახორციელოს ადმინისტრაციულმა სამართალმა. იგი მოწოდებულია, დაადგინოს მკაცრი ჩარჩოები, რომელთა ფარგლებშიც შეუძლია იმოქმედოს საჯარო ადმინისტრაციამ; ასევე უფლებამოსილია, შეზღუდოს საზოგადოებასა და ცალკეულ პირებზე სახელმწიფო იძულებითი ზემოქმედების ფორმები და მეთოდები. რამდენადაც ანგლოსაქსურ ქვეყნებში აღიარებულია, რომ თავისუფლების ისტორია დიდწილად წარმოადგენს პროცედურების დაცვის ისტორიას, ძირითადი ყურადღება ეთმობა პროცესუალურ ნორმებს, საჯარო ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობასა და მის მოქმედებებზე სასამართლო კონტროლს.

ასეთი მიდგომა ემყარება სკეპტიკურ და საჯარო ადმინისტრაციისადმი ფრიად რეალისტურ დამოკიდებულებას.

XIX საუკუნის ბოლომდე კონტინენტური ევროპის ქვეყნებშიც პროცესუალური საკითხები და სახელმწიფო მმართველობაში არსებული კონფლიქტების მოგვარების სფერო წარმოადგენდა სამართლებრივი რეგულირების უპირატეს ობიექტს. ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებასთან ერთად, ამ მიდგომამ გარდაუვალი კრიტიკა დაიმსახურა. სახელმწიფო მმართველობის საკითხების დიდი ნაწილი ადმინისტრაციული სამართლის მოქმედების სფეროს მიღმა აღმოჩნდა, რადგან ადმინისტრაციული საქმიანობა ყოველთვის როდი მთავრდება კონფლიქტური სიტუაციებით. ფრანგი პროფესორის ვეილის სანიმუშო შენიშვნის თანახმად, მე-20 საუკუნეში კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში „დადგა დრო იმისა, რომ, ვიდრე გამოიკვლევდნენ საჯარო ადმინისტრაციის პათოლოგიას, აუცილებელი გახდა მისი ანატომიის საფუძვლიანი შესწავლა“.[1]

თანამედროვე ეტაპზე, კონტინენტური სამართლებრივი ოჯახის ქვეყნებში ადმინისტრაციული სამართლის მიზნებად აღიარებულია არა მხოლოდ ინდივიდების დაცვა ადმინისტრაციის უკანონო მოქმედებებისაგან, არამედ ასევე საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის ეფექტურობის უზრუნველყოფა და ადმინისტრაციული გადწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების ჩაბმა. ადმინისტრაციული სამართალი, გარკვეულწილად, საჯარო ად-

1 *Брэбан Г.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 49.

მინისტრაციის სამართლად გადაიქცა, რომელიც შეისწავლის არა მხოლოდ მმართველობის სფეროში წამოჭრილ კონფლიქტებს, არამედ საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზების პრინციპებს და მის შინაგან სტრუქტურულ ერთეულებს.

განვითარებადმა ქვეყნებმა უმეტესწილად გაიზიარეს ყოფილი მეტროპოლიების ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი პრინციპები, თუმცა აღნიშნული სამართლის დარგის მიზნებში მათ მთელი რიგი ახალი მომენტები შეიტანეს. განვითარების გარდამავალმა ხასიათმა, კოლონიალიზმის შედეგების გადალახვის აუცილებლობამ, პოლიტიკურმა არასტაბილურობამ გათავისუფლებული სახელმწიფოების ადმინისტრაციული სამართლის წინაშე დააყენეს ახალი ამოცანები. ჩრდილოეთ ამერიკასა და დასავლეთ ევროპაში საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპების შესაბამისად, ახლგაზრდა სახელმწიფოებმა განაცხადეს, რომ ადმინისტრაციულმა სამართალმა, ერთი მხრივ, უნდა უზრუნველყოს მმართველობის სტაბილურობა, ხოლო მეორე მხრივ, დააჩქაროს საზოგადოების განვითარების პროცესები.

უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკაში ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების რეალიზაციის დროს მის შესახებ თეორიაში აღიარებული დადგენილებების კორექტირება ხდება. სხვადასხვა ქვეყნებში ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების მიზნად არაერთხელ გამოცხადებულა შესაბამისი მოდელის ადმინისტრაციის ფორმირება, იდეალური, აბსოლუტურად ეფექტური მოდელის შექმნა. ასეთ შემთხვევებში ადმინისტრაციული სამართალი აუცილებლად განიცდიდა ფიასკოს. მაგალითად: განვითარებადი ქვეყნების, მათ შორის, ყველაზე მკაცრი პოლიტიკური რეჟიმის მქონე სახელმწიფოების, საკანონმდებლო აქტების ანალიზმა აჩვენა, რომ ისინი თითქმის არ განსხვავდებოდნენ დასავლეთის ქვეყნების კანონმდებლობისაგან. ქაღალდზე შექმნილია მმართველობის ეფექტური მოდელი, მაგრამ, როგორც ჩანს, პრაქტიკა ამ იდეალურ მოდელს არ იზიარებს და საკუთარი ლოგიკის მიხედვით აყალიბებს რეალურ ადმინისტრაციულ სტრუქტურებს, რომლებიც შინაგანად განპირობებულია ნაციონალური თავისებურებებითა და მმართველობის კულტურის შესაბამისი დონით.

ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების ისტორია ადასტურებს, რომ სამართლის ეს დარგი უფრო ეფექტურია იმ შემთხვევაში, როცა მის ძირითად მიზანს წარმოადგენს კონფლიქტური სიტუაციების მოგვარება როგორც ადმინისტრაციის შიგნით, ისე მის გარეთაც, კერძოდ, ადმინისტრაციასა და მოქალაქეებს შორის.

1.4. ადმინისტრაციული სამართლის საგანი

ადმინისტრაციული სამართლის საგნის განსაზღვრა, ერთი მხრივ, დამოკიდებულია იმაზე, თუ რა ადგილი უჭირავს სამართლის ამ დარგს კონკრეტული ქვეყნის სამართლებრივ სისიტემაში და მისი განვითარების დონეზე, მეორე მხრივ კი, სახელმწიფოს ადმინისტრაციული საქმიანობის მუდმივად ცვალებად შინაარსზე.

კონტინენტური სამართლის სისტემის ოჯახის ქვეყნებში ზუსტად არის განსაზღვრული ადმინისტრაციული სამართლის შესწავლის საგანი. იგი მოიცავს საჯარო მმართველობის ყველა საკითხს: ადმინისტრაციული ორგანოებისა და დაწესებულებების შემნას, მათ სტრუქტურებს, ფუნქციებსა და ორგანიზაციულ საქმიანობას; ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს; ადმინისტრაცულ პროცედურებს; საჯარო სამსახურს; ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე კონტროლს, მათ შორის, ადმინისტრაციული სასამართლოების ორგანიზებასა და ადმინისტრაციულ სასამართლო წარმოებას.

ანგლოსაქსური სამართლის სისტემის ქვეყნებში ადმინისტრაციული სამართლის საგნის არსი განსხვავებულია. დიდ ბრიტანეთში ადმინისტრაციული სამართალი შეისწავლის აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობასა და მასზე კონტროლის განხორციელების ფორმებს, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ადმინისტარციულ ორგანოებზე სასამართლო კონტროლის განხორციელების ფორმებს, მეთოდებსა და საშუალებებს. რადგან ბრიტანეთში ადმინისტრაციული სამართალი ძალზე ახალგაზრდა სამართლის დარგია, იგი ჯერ კიდევ მთლიანად არაა გამოყოფილი კონტინენტური სამართლისაგან და მას ხშირად განიხილავენ, როგორც კონსტიტუციური სამართლის ქვედარგს. თანამეგობრობის ქვეყნები, რომლებსაც დიდი ბრიტანეთი უდგას სათავეში, მთლიანობაში ინარჩუნებს საერთო მიდგომებს ადმინისტრაციულსამარლებრი-

ვი რეგულირების სფეროს მიმართ, თუმცა დღესდღეობით მათზე გარკვეულ ზეგავლენას ახდენს კონსტიტუციური სამართლის ინსტიტუტები. ამიტომ, ხშირად, ცალკეული ინსტიტუტები, ზოგჯერ კი, ადმინისტრაციული სამართლის შესწავლის საგანი, ამ ქვეყნებში ახლოს დგას ფრანგულ ან გერმანულ განმარტებასთან.

თავისებურებებით გამოირჩევა აშშ-ის ადმინისტრაციული სამართლის საგნის განმარტება: ყველაფერი, სტრუქტურები და პროცესები, რაც შეიძლება აიხსნას ხელისუფლების დანაწილების თეორიის მეშვეობით, მიეკუთვნება კონსტიტუციური სამართლის რეგულირების სფეროს, ხოლო ადმინისტრაციული სამართლის შესწავლის საგნად აღიარებულია მხოლოდ ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება, ადმინისტრაციული კვაზისასამართლო საქმიანობა და ადმინისტრაციულ დაწესებულებებზე სასამართლო კონტროლის განხორციელება.

1.5. ადმინისტრაციული სამართლის სისტემა

რამდენადაც თანამედროვე საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი სამართლებრივი სისტემის საკმაოდ ფართო და განშტოებული სფეროა, ამდენად, ბევრი სახელმწიფოს სამართლებრივ მეცნიერებაში ჩამოყალიბდა მდგრადი, ზოგჯერ ძალზე თავისებური წარმოდგენები ძირითადი ინსტიტუტებისა და მათი მოწესრიგების შესახებ.

კონტინენტური სამართლის სისტემის ოჯახის ქვეყნებში, როგორც წესი, გამოყოფენ ადმინისტრაციული სამართლის ზოგად და კერძო ნაწილებს. განსაკუთრებით აღიარებულია ის მეცნიერული შეხედულება, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციული სამართლის ზოგადი ნაწილი მოიცავს იმ ნორმებს, პრინციპებსა და სამართლებრივ ინსტიტუტებს, რომლებიც ვრცელდება ყველა სფეროსა და ადმინისტარციული საქმიანობის ყველა სამართლებრივ ურთიერთობაზე;[1] კერძო ნაწილი კი განიხილება, როგორც იმ ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმების, პრინციპებისა და ინსტიტუტების ერთობლიობა, რომელიც აწესრიგებს საჯარო ადმინისტრა-

1 Административно-процессуальное право Германии. М., 1996. С. 12.

ციის საქმიანობას მმართველობის ცალკეულ სფეროებში, როგორიცაა: ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური, სამეურნეო-ეკონომიკური ან სოციალურ-კულტურული. კერძო ნაწილს, როგორც წესი, მიეკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლის ისეთი ქვედარგები, როგორიცაა: საპოლიციო, სამშენებლო, საგზაო, მუნიციპალური (კომუნალური), სოციალური სამართალი.

ანგლოსაქსური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში არ არის მიღებული ადმინისტრაციული სამართლის დაყოფა ზოგად და კერძო ნაწილებად. თუმცა, ბევრი მეცნიერი თვლის, რომ ადმინისტრაციული სამართლის ინსტიტუტები ქვედარგებად უნდა ჯგუფდებოდეს. მაგალითად, პროფ. ჯ. ელდერი სასწავლო კურსში „კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული სამართალი" მიუთითებს, რომ საჯარო ჯანმრთელობის დაცვის, იმიგრაციული, საბინადრო და საგანმანათლებლო სამართალი ადმინისტრაციული სამართლის ქვედარგებია, თუმცა ისინი უნივერსიტეტებში შეისწავლება, როგორც დამოუკიდებელი სამართლის დარგები.[1]

ყველა ქვეყანაში ადმინისტრაციული სამართალი აერთიანებს როგორც მატერიალური, ისე პროცესუალური სამართლის ნორმებს. ამიტომ საზღვარგარეთის ზოგიერთ ქვეყნებში ცალკე გამოყოფენ მატერიალურ და პროცესუალურ ადმინისტრაციულ სამართალს, როგორც ამ სამართლის დარგის საერთო ნაწილის ძირითად კომპონენტებს.

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში პროცესუალური ნორმების (ფართო გაგებით, რომლებიც ასევე მოიცავენ პროცედურულ ნორმებსაც) უპირატესი განვითარება იმდენად ცხადია, რომ იქ ადმინისტრაციული სამართალი, უპირველეს ყოვლისა, პროცესუალური სამართლის დარგს წარმოადგენს. ბევრი სამართლებრივი ნორმა, რომელიც განსაზღვრავს ადმინისტარციული ორგანოს უფლებამოსილებას, მიეკუთვნება კონსტიტუციური და ნაციონალური სამართლის სისტემის სხვა დარგებს.

1 *Alder J.* Constitutional and Administrative Law. L., 1994. P. 14.

2. ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადმინისტარაციული სამართლის წყაროებად ითვლება: ნორმატიული სამართლებრივი აქტები, სასამართლო პრეცედენტები და სასამართლო პრაქტიკა, აგრეთვე, სამართლებრივი ჩვეულებები. კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში, როგორც წესი, სამართლის წყაროები დალაგებულია იურიდიული ძალის მიხედვით. ეს წესი ვრცელდება ადმნისტრაციულ სამართალზეც. ანგლოსაქსური ქვეყნებისათვის მიუღებელია სამართლის წყაროების იერარქიულობა, ამიტომ თითოეული მათგანი არეგულირებს საზოგადოებრივი ურთიერთობის საკუთარ სფეროს.

2.1. ნორმატიული აქტები

საზღვარგარეთის ქვეყნების ყველა მეცნიერი ადმინისტრაციული სამართლის წყაროებს შორის პირველ რიგში აღიარებს კონსტიტუციას. ვინაიდან კონსტიტუციას აქვს უმაღლესი იურიდიული ძალა, უმეტეს ქვეყნებში იგი უშუალოდ არ აწესრიგებს ადმინისტრაციულსამართლებრივ ურთიერთობებს. კონსტიტუციაში ფორმულირებულია მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართლის ძირითადი პრინციპები, ის განსაზღვრავს უმნიშვნელოვანესი ადმინისტრაციულსამართლებრივი ინსტიტუტებისადმი მიდგომებს. თითოეულ ქვეყანაში კონსტიტუციურსამართლებრივი რეგულირების ტრადიციები უნიკალურია, თუმცა მაინც შეიძლება გამოიყოს საერთო ტენდენციები, რომლებიც განსაზღვრავენ კონსტიტუციის ადგილსა და როლს ადმინისტრაციული სამართლის წყაროებს შორის.

მონოპოლისტური კაპიტალიზმის ეპოქამდე მიღებულმა პირველმა კონსტიტუციებმა დაადასტურეს ხელისუფლების დანაწილების თეორია, კანონის უზენაესობა, განსაზღვრეს სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებები ადმინისტრაციულ ორგანოებზე ხელმძღვანელობის სფეროში. ისინი შეიცავდნენ შეზღუდული რაოდენობის ადმინისტრაციული შინაარსის სამართლებრივ ნორმებს, კერძოდ, მხოლოდ იმ ნორმებს, რომლებიც ეხებოდა სახელმწიფოს მეთაურის უფლებამოსილებებს უმაღლესი სახელმწიფო მოხელე-

ების დანიშვნასთან დაკავშირებით. თანამედროვე ეტაპზე ამგვარ კონსტიტუციად აღიარებულია აშშ-ის 1787 წლის კონსტიტუცია.

XX საუკუნის დასაწყისში მიღებულ კონსტიტუციებში, გარდა ზოგადად აღიარებული პრინციპებისა, უფრო ზუსტადაა გაწერილი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზებისა და საქმიანობის წესები. ზოგიერთ მათგანში (მექსიკის შეერთებული შტატების მოქმედ 1917 წლის კონსტიტუციაში) პირველად ჩამოყალიბდა საჯარო ადმინისტრაციის ცნება.

XX საუკუნის შუახანებში მიღებულ კონსტიტუციებში საკმაოდ დეტალურადაა გაშუქებული აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზება და უფლებამოსილებები. ჩვეულებრივად აღიქმება კონსტიტუციური ნორმები, რომლებიც ამტკიცებენ მთავრობის სამართლებრივ სტატუსს. კონსტიტუცია ასევე ხშირად ეხება მთავრობას დაქვემდებარებული ცენტრალიზებული ადმინისტრაციის უშუალო რეგულირებასა და დეცენტრალიზებული საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციებს. კონსტიტუციურადაა განმტკიცებული ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის პრინციპები. მაგალითად, 1947 წლის ინდოეთის კონსტიტუციის მე-300 მუხლის თანახმად, ინდოეთის მოქალაქეებს აქვთ უფლება, სასამართლოში შეიტანონ სარჩელი მთავრობის წინააღმდეგ, თუ სახელმწიფო მოხელე დაარღვევს მათ უფლებებს.

იმ პერიოდის უმეტეს კონსტიტუციებში სახელმწიფო მმართველობის სფერო ძალზე მკვეთრადაა გამოხატული, დანახულია საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვადასხვა სფეროში მმართველობის რეგლამენტაციის თავისებურებები. როგორც წესი, კონსტიტუციები შეიცავენ აგრეთვე ცალკეული ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეჟიმების, კერძოდ კი, საგანგებო მდგომარეობის, მარეგულირებელ ნორმებს.

ამდენად, შეიმჩნევა კონსტიტუციის დონეზე ადმინისტრაციულსამართლებრივი პრობლემების მოწესრიგების ტენდენციები და, შესაბამისად, იზრდება კონსტიტუციის, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის, უმთავრესი წყაროს როლი.

კონსტიტუციები, რომლებიც მიღებულია გარდამავალ, განვითარების პოლიტიკურად არასტაბილურ პერიოდებში, როგორც წესი, სათანადოდ ვერ მოიცავენ ადმინისტრაციულსამართლებრივი

რეგულირების სფეროებს. ამ მხრივ ყველაზე უფრო თვალსაჩინოა ლათინოამერიკული ქვეყნების კონსტიტუციები, რომლებიც აწესრიგებენ საზოგადოებისათვის ყველა მნიშვნელოვან საკითხებს, მათ შორის, სახელმწიფო მმართველობასაც.

ფედერალურ სახელმწიფოებში, ფედერალური კონსტიტუციების გარდა, ადმინისტრაციულსამართლებრივი მოწესრიგებისთვის დიდი მნიშვნელობა ენიჭება აგრეთვე ფედერაციის სუბიექტების კონსტიტუციებსაც. მთელ რიგ შემთხვევებში ისინი, ძირითადად, ფედერალურ კანონთან შედარებით, უფრო დეტალურად აწესრიგებენ ადმინისტრაციულსამართლებრივ ინსტიტუტებს (მაგალითად, გერმანიის მიწების კონსტიტუციები).

ადმინისტრაციული სამართლის წყაროებს შორის გამორჩეული ადგილი უჭირავს კანონებს – პარლამენტის აქტებს, ან რეფერენდუმის შედეგად მიღებულ აქტებს. მაგალითად, იაპონიაში დღესდღეობით მოქმედებს 1000-ზე მეტი ადმინისტრაციული ხასიათის კანონი,[1] რაც ამ ქვეყნის კანონების დაახლოებით 2/3-ს შეადგენს.

კონსტიტუციური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში, როგორც წესი, მიღებულია კანონების იერარქია მათი სავალდებულო იურიდიული ძალის მიხედვით. მათ შორის უპირატესი იურიდიული ძალა აქვს განსაკუთრებული წესით მიღებულ კონსტიტუციურ და ორგანულ კანონებს. საფრანგეთსა და ესპანეთში ორგანულ კანონებს, ისევე, როგორც საქართველოში, იღებენ კონსტიტუციაში პირდაპირი მითითების შედეგად. იტალიაში კონსტიტუციური კანონები აწესრიგებს შედარებით უფრო მნიშვნელოვან საკითხებს. მაგალითად, მხოლოდ კონსტიტუციური კანონით შეიძლება შეიქმნას ოლქები, ან შეიცვალოს მათი ტერიტორიული საზღვრები.

საერთო სამართლის ქვეყნებში, მართალია, გამოიყენება ტერმინი „კონსტიტუციური კანონი“, მაგრამ მას აქვს მხოლოდ დოქტრინალური მნიშვნელობა და იგი კანონებს განასხვავებს მათი სამართლებრივი რეგულირების საგნის მიხედვით. დიდ ბრიტანეთში კონსტიტუციურად მიიჩნევენ, მაგალითად, ისეთ კანონებს, როგორიცაა 1679 წლის „ჰაბეას კორპუს“ აქტი, 1689 წლის კანონი უფლებათა ბილის შესახებ, 1946 წლის აქტები დელეგირებული კანონმდებლობის შესახებ. საერთო სამართლის ქვეყნებში პარლამენტის

1 *Цунэо Инако.* Современное право Японии. М., 1981. С. 198.

მიერ მიღებულ ყველა აქტს თანაბარი იურიდიული ძალა გააჩნია.

მთელი რიგი ქვეყნების ადმინისტრაციულ სამართალში გამოიყენება ნაკრები ტექსტები (კომპილაცია) – დოკუმენტები, რომელიც აერთიანებს სხვადასხვა დროს მიღებულ ერთი და იმავე პრობლემატიკის მომწესრიგებელ კანონებს. მაგალითად, იტალიაში მოქმედებს 1924 წელს მიღებული შეჯერებული ტექსტი სახელმწიფო საბჭოს შესახებ. ნაკრები ტექსტის გამოქვეყნების შემდეგ მოქმედებას წყვეტს შესაბამისი პრობლემის მომწესრიგებელი ის ნორმები, რომლებიც არ არის მასში თავმოყრილი.

უნდა აღინიშნოს, რომ ბევრ სახელმწიფოში ადმინისტრაციული სამართალი მიეკუთვნება არაკოდიფიცირებული სამართლის დარგს. არც ერთ ქვეყანაში არ არსებობს ერთიანი კოდექსი, რომელშიც განზოგადებულია ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმები. თუმცა მთელ რიგ სახელმწიფოებში განხორციელდა ცალკეული ადმინისტრაციულსამართლებრივი ინსტიტუტების კოდიფიკაციის მცდელობები. კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში XX საუკუნის დასაწყისში შეიმუშავეს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსები, რომლებშიც უნიციფირებულია ადმინისტრაციული სამართალწარმოების საკითხები. ასევე განხორციელდა ადმინისტრაციული პროცედურების კოდიფიკაცია, რომელიც მოიცავს ადმინისტრაციული წარმოების საკითხებს. მაგალითად, ავსტრიაში (1925წ), აშშ-ში (1946წ), უნგრეთში (1957წ), შვეიცარიაში (1968წ), ბულგარეთში (1978წ), გერმანიაში (1976წ), დანიაში (1985წ), პორტუგალიაში (1991წ), ნიდერლანდებში (1994წ). აშშ-ში 1966 წელს კოდიფიცირებულ იქნა კანონთა კრებულის მე-5 განყოფილება – „სამთავრობო ორგანიზაციები და მოსამსახურეები“.

ჩვეულებრივ (მიმდინარე) კანონებს გამოყოფენ კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში. ადმინისტრაციულ სამართალში ისინი აწესრიგებენ მრავალ პრობლემას. როგორც წესი, სწორედ ეს აქტები განსაზღვრავენ სამინისტროებისა და უწყებების სამართლებრივ სტატუსს. ისინი არეგულირებენ საზოგადოებრივი ცხოვრების ცალკეულ სფეროებს.

თანამეროვე სამყაროში, რამდენადაც იზრდება ადმინისტრაციული სამართლებრივი რეგულირების მოთხოვნა, პარლამენტები ხშირად ვერ ასწრებენ ყველა აუცილებელი საკანონმდებლო

აქტის შემუშავებასა და მიღებას. ამიტომ ისინი თავიანთი უფლებამოსილებების ნაწილს, დელეგირების საფუძველზე, გადასცემენ საჯარო სამართლის სხვა სუბიექტებს – სახელმწიფო მეთაურებს, მთავრობას, სამინისტროებსა და რეგიონების აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელებს და ა. შ. პარლამენტის უფლებამოსილებაში რჩება მხოლოდ იმ პრინციპული მიდგომების შემუშავება, რომლებიც მიუთითებენ რეგულირების ძირითად მიმართულებებსა და მეთოდებზე. დეტალური რეგლამენტაციის ფუნქციებს ისინი ხშირად გადასცემენ აღმასრულებელ ორგანოებს. ასე იქმნება დელეგირებული კანონმდებლობა – აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ იმ საკითხებთან დაკავშირებით მიღებული ნორმატიული აქტები, რომელთა რეგლამენტაცია საკანონმდებლო ორგანოების კომპენტენციაში შედის და რომლებსაც კანონის ძალა აქვთ.

პარლამენტი ვალდებულია მიიღოს სპეციალური აქტი, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აღჭურავს დელეგირებული უფლებამოსილებებით. მასში მიუთითებენ: დელეგირების სუბიექტებს, იმ კონკრეტულ უფლებამოსილებებს, რომლებიც უნდა განახორციელოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ, და იმ პრინციპებს, რომლის საფუძველზეც მან უნდა იმოქმედოს. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, იაპონიაში, აკრძალულია საკანონმდებლო უფლებამოსილებების მთელი მოცულობით გადაცემა აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის. ამიტომ აუცილებლად უნდა მიეთითოს დელეგირების ვადაც. საყოველთაოდ აღიარებულია, რომ უფლებამოსილი ორგანო უნდა მოქმედებდეს მხოლოდ მკაცრად დადგენილი დელეგირების ფარგლებში.

იტალიაში პარლამენტის მიერ დელეგირებული უფლებამისილება შეიძლება გადაეცეს მხოლოდ მთავრობას, მინისტრთა საბჭოს – გარკვეული ვადით და განსაზღვრული საკითხების მოსაწესრიგებლად. პარლამენტმა ასევე უნდა დაადგინოს ის კრიტერიუმები და პრინციპები, რომლითაც უნდა იხელმძღვანელოს მთავრობამ დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში.

დელეგირებული კანონმდებლობა აქტების სახით გამოყოფს საკანონმდებლო დეკრეტებსა და დეკრეტ-კანონებს. საკანონმდებლო დეკრეტებს განეკუთვნება მინისტრთა საბჭოს კოლეგიური გა-

დაწყვეტილებები, რაც საბოლოო ჯამში ფორმდება რესპუბლიკის პრეზიდენტის დეკრეტის სახით. ამ გადაწყვეტილებებს შეუძლია კანონებში ცვლილებების შეტანა. ასეთ აქტებს ნაწილობრივ მიეკუთვნება პრეზიდენტის 1977 წლის დეკრეტები, რომლებიც მან გამოსცა საჯარო ადმინისტრაციისა და სამხარეო მოწყობის 1975 წლის კანონის აღსასრულებლად. მინისტრთა საბჭო დეკრეტ-კანონებს იღებს პარლამენტის დავალებით, მაგრამ მათი მეშვეობით არ შეიძლება მოწესრიგდეს კონსტიტუციური და საარჩევნო საკითხები, საერთაშორისო ხელშეკრულებები, ბიუჯეტის ფორმირება და ა.შ. მინისტრათა საბჭო ვალდებულია, გადასცეს დეკრეტ-კანონი მისი გამოქვეყნებისთანავე პარლამენტს დასამტკიცებლად.[1]

დელეგირებულ აქტებს გააჩნია კანონის ძალა. მათი ძალაში შესვლის საკითხი ცალკეულ ქვეყნებში ზუსტადაა მოწესრიგებული. მაგალითად, იაპონიაში გამოყოფენ აქტების სამ ჯგუფს. პირველი ჯგუფის აქტები ექვემდებარება პარლამენტის მიერ დამტკიცებას. ამ დროს პარლამენტი აღმასრულებელ ხელისუფლებას გადასცემს მხოლოდ აქტების შემუშავების უფლებამოსილებას და ადგენს გამარტივებულ პროცედურას მათი განხილვისათვის. მეორე ჯგუფის აქტები ძალაში შედის მათი მიღების შემდეგ, ოღონდ ეს აქტები უნდა დამტკიცდეს პარლამენტის უახლოეს სესიაზე. დელეგირებული კანონმდებლობის მესამე ჯგუფის აქტები ითხოვს საუწყებო მოწესრიგებას: აქტები გასაცნობად გადაეგზავნება პარლამენტს, მაგრამ მათი ძალაში შესვლის საკითხს წყვეტს აღმასრულებელი ორგანო.

ანგლოსაქსურ ქვეყნებში ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებითი ფუნქციის განხორციელების ერთადერთ საფუძველს წარმოადგენს უფლებამოსილებების დელეგირება. დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის მიერ საკანონმდებლო უფლებამოსილებების დელეგირება ემყარება კონსტიტუციურსამართლებრივ ჩვეულებებს. აშშში დღემდე მნიშვნელობა აქვს დოქტრინას – delegatus non potest delegare (დელეგატს არ შეუძლია დელეგირება), რომლის თანახმად, კონგრესს, როგორც ხალხის წარმომადგენლობის ორგანოს, ეკრძალება ვინმეს გადასცეს თავისი უფლებამოსილება. დაუშვე-

1 ამის შესახებ დაწვრ. იხ.: *Васильева Т.* Административное право Италии // Административное право зарубежных стран / Под ред. А. Н. Козырина. М., 1996. С. 129-130.

ბელია ყველა საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება. თუ კანონში დადგენილია საზღვრები, რომლის ფარგლებშიც ხორციელდება ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა, დელეგირება მიიჩნევა კონსტიტუციურად.

დღესდღეობით აშშ-ში იყენებენ საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების შემდეგ ძირითად საფუძვლებს:

- აშშ-ის კონგრესს, შტატების საკანონმდებლო კრებას და მუნიციპალურ საბჭოებს შეუძლიათ გადასცენ, შესაბამისად, აშშ-ის პრეზიდენტს, შტატების გუბერნატორებს და ქალაქის მერებს კანონმდებლობის დაზუსტების უფლებამოსილება, რომლის საფუძველზეც ისინი გამოსცემენ აღმასრულებელ ბრძანებებს (executive ordevs);
- შტატებს შეუძლიათ კანონში გაითვალისწინონ საკუთარი ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილებების გადაცემა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ან მუნიციპალიტეტებისათვის, ამგვარი მითითების საფუძველზე, ტერიტორიული ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, გამოსცენ ორდონანსები (ordinances);
- კონგრესს ან შტატის საკანონმდებლო კრებას შეუძლია, უფლებამოსილებების დელეგირება განახორციელოს ადმინისტრაციული ორგანოების მიმართ, რის საფუზველზეც, დამოუკიდებელ, ასევე, სამინისტროს შიდაუწყებრივ სააგენტოებს უფლება აქვთ მიიღონ ადმინისტრაციული წესები (administrative regulations); ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერებაში მარეგულირებელი სააგენტოების მიერ მიღებულ ნორმებს უწოდებენ კვაზიკანონმდებლობას ან ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას.

კანონმდებლობის დელეგირების ფარგლები ფანტასტიკურად გაიზარდა. ბილ კლინტონის პრეზიდენტობის დროს გატარდა რეფორმა ფედერალური მარეგულირებელი სააგენტოების მიერ მიღებული აქტების გადახედვისა და შემცირების მიზნით. მათ მიერ მიღებული ადმინისტრაციული წესები, რომლებიც ეხებოდა მოქალაქეებს, შემცირდა 16000 გვერდამდე, ხოლო შინაგანი მმართველობისთვის გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წესები უფრო გასაგები და დახვეწილი გახდა და იგი 31000 გვერდამდე

დაიყვანეს. კერძოდ, ვაჭრობის სამინისტრომ, პირველად 45 წლის განმავლობაში, გადახედა საექსპორტო წესებს.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს, დელეგირებულ უფლებამოსილებებთან ერთად, უფლება აქვთ, კანონის აღსასრულებლად შეიმუშაონ ნორმატიულსამართლებრივი აქტები – რეგლამენტირებული აქტები, რომლებიც ითვლება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებად და განიხილება, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის სუბსიდიური (დამატებითი), მეორეხარისხოვანი წყაროები. რეგლამენტირებული აქტები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კანონებს, მაგრამ უნდა შეეძლოს მათი დაკონკრეტება და საკანონმდებლო ნორმების გამოყენების წესების განსაზღვრა. აღმასრულებელი ორგანოების აღჭურვა რეგლამენტაციის უფლებით ამ ქვეყნებში განიხილება, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოების სამართლებრივი სტატუსის განუყოფელი ელემენტი.

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული სამართლის წყაროდ ითვლება არა ზოგადი რეგულირების შინაარსის ყველა აქტი, არამედ მხოლოდ ისინი, რომელთა მოქმედება მიმართულია ადმინისტრაციული სისიტემის გარეთ და რომლებიც არეგულირებს კერძო პირების საქმიანობას და ამიტომ შეიძლება მათი გასაჩივრება სასამართლო წესით. შიდაუწყებრივ აქტებად ითვლება მმართველობის აქტები, რომლებსაც არა აქვს მარეგლამენტირებელი ხასიათი. მაგალითად, შიდაუწყებრივ აქტებად იტალიაში ითვლება ცირკულარები, საფრანგეთში – დისციპლინური აქტები, გერმანიაში – ადმინისტარციული მითითებები.

ადმინისტარციულსამართლებრივ ნორმებს შეიძლება შეიცავდეს აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მხოლოდ კანონის ფარგლებში შეუძლიათ განახორციელონ ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობა, რაც გამოიხატება ორი ასპექტით:

1. მსოფლიოს უმეტეს სახელმწიფოებში ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების რეგულირება მიჩნეულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ბუნებრივ უფლებად. მათ მარეგულირებელი უფლებამოსილება, უპირველეს ყოვლისა, მი-

ნიჭებული აქვთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციის საკითხების მოწესრიგების სფეროში. მაგალითად, სამხრეთ აფრიკის რესპუბლიკაში პროვინციების საბჭოების ორდონანსები განსაზღვრავენ ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების შექმნის, უფლებამოსილებების, ორგანიზებისა და საქმიანობის წესს.

2. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს დელეგირების საფუძველზე გადაეცემათ უფლებამოსილება, მიიღონ ადგილობრივი მეურნეობის სხვადასხვა სფეროების მარეგულირებელი ნორმატიული აქტები.

ჩვეულებრივ, დგინდება დამატებითი მოთხოვნები როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილებების რეალიზაციისათვის, ისე მათ მიერ მიღებული აქტების ძალაში შესვლისათვის. მაგალითად: გერმანიაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სამართლებრივი აქტების გამოსაცემად სჭირდებათ ნებართვა; საფრანგეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის აქტებს იურიდიული შედეგი მოჰყვება მხოლოდ მათი გამოქვეყნებისა და სახელმწიფო წარმომადგენლისათვის (პრეფექტის, სუპერპრეფექტისათვის) გადაცემის შემდეგ.

2.2. სასამართლო პრეცედენტი და სასამართლო პრაქტიკა

ადმინისტრაციული სამართლის წყაროებს შორის მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს სასამართლო პრეცედენტსა და სასამართლო პრაქტიკას.

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში შემუშავებულია პრეცედენტების დოქტრინა, რომელიც ადგენს პრეცედენტების გამოყენების წესს და პრინციპებს.[1] ეს დოტრინა, მთელი რიგი თავისებურებების გათვალისწინებით, აღიარებულია ადმინისტრაციული სამართლის მიერ.

როგორც ცნობილია, ადმინისტრაციული სამართალი ამ ქვეყნებში XX საუკუნეში ჩამოყალიბდა. იმ დროს გაბატონებული იყო

1 ამის შესახებ დაწვრ. იხ.: *Кросс Р.* Прецедент в английском праве. М., 1985; *Аларова Т. В.* Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. М., 1996. С. 13-14.

პარლამენტის უზენაესობის დოქტრინა, რომლის თანახმად, სამართლის ძირითად წყაროდ აღიარებული იყო კანონმდებლობა. სასამართლო პრეცედენტის, როგორც სამართლის წყაროს მნიშვნელობა, ამ მიზეზის გამო, ადმინისტრაციულ სამართალში გაცილებით მცირეა, ვიდრე კონსტიტუციურ ან სამოქალაქო სამართალში. სასამართლო პრეცედენტებს შორის შედარებით მნიშვნელოვან როლს ასრულებს სასამართლოს განმარტებითი პრეცედენტები: კერძოდ, მოსამართლეები, იყენებენ რა კანონებს, ახდენენ მის ინტერპრეტაციას და აქტი იძენს იმ შინაარსს, რომელიც მას მიანიჭა სასამართლო გადაწყვეტილებამ.

გარდა ამისა, საერთო სამართლის ქვეყნებში დიდია სასამართლო პრეცედენტების როლი სასამართლო კონტროლის ფარგლების დამდგენი სამართლებრივი ნორმების განვითარებაში, ასევე, ბუნებითი მართლმსაჯულების არსის ჩამოყალიბებასა და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებაში.

ადმინისტრაციული სამართლის შექმნის თავისებურებებმა კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში ზეგავლენა მოახდინა ამ დარგის წყაროებზეც. აღნიშნული ქვეყნების სამართლებრივმა დოქტრინამ მთლიანად უარყო პრეცედენტების დოქტრინა და სასამართლო პრაქტიკას არ თვლის სამართლის წყაროდ. მაგრამ ადმინისტრაციული იურისდიქციის სასამართლო პრაქტიკამ იმდენად არსებითი გავლენა მოახდინა ადმინისტრაციულსამართლებრივი სფეროს ფორმირებაზე, რომ ბევრი მკვლევარი აღიარებს შემდეგ დებულებას: ადმინისტრაციული სამართალი, ფაქტობრივად, ჩამოყალიბდა ადმინისტრაციული სასამართლოების მიერ.

ადმინისტრაციული სასამართლოები, რომლებიც არ არიან უფლებამოსილნი, დაადგინონ სამართლებრივი ნორმები, შეიმუშავებდნენ სამართლებრივ პრინციპებს და დოქტრინებს, რომელთა საფუძველზეც წყდებოდა კონკრეტული საქმეები. ამის შედეგად იქმნებოდა საკანონმდებლო აქტები, რითაც შეივსო საკანონმდებლო ხარვეზები. ამ ურთიერთობის კლასიკური მაგალითებია საფრანგეთის სახელმწიფო საბჭოს დადგენილება სახელმწიფო მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ და გერმანიის ფედერაციული ადმინისტრაციული სასამართლოს დადგენილება სამართლებრივი ნორმების ინტერპრეტაციის შესახებ. გერმანი-

აში, მაგალითად, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში უნდა გაითვალისწინონ არსებული სასამართლო პრაქტიკა, ხოლო მთელ რიგ შემთხვევებში მისი იგნორირება ითვლება ჩინოვნიკის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების დარღვევად, რასაც შედეგად შესაბამისი პასუხისმგებლობის ზომების დაკისრება მოჰყვება.

2.3. სამართლებრივი ჩვეულებები

სამართლებრივი ჩვეულებების როლი გაცილებით დიდია ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში, ვიდრე კონტინენტური ევროპის სახელმწიფოებში. საერთო სასამართლოების უფლება, ადმინისტრაციულ საქმეებზე მიიღონ საბოლოო გადაწყვეტილებები, ასევე, დიდ ბრიტანეთში გვირგვინის ყველა პრეროგატივა, მათ შორის უფლება, მოაწესრიგონ სამოქალაქო სამსახურის საკითხები, ეფუძნება სამართლებრივ ჩვეულებებს.

დღემდე განვითარებად ქვეყნებში ადგილებზე ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციონირება მოწესრიგებულია არა დაწერილი სამართლებრივი ნორმებით, არამედ კოლონიამდელი პერიოდის ტრადიციებითა და ჩვეულებებით, რომლებსაც ჩვეულებით სამართალს უწოდებენ. კოლონიალიზმისაგან გათავისუფლებული ქვეყნების უმეტეს ნაწილში ჩვეულებითი სამართალი უკვე აღარ წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის დამოუკიდებელ წყაროს, რამდენადაც მისი ცალკეული ნორმები ასახულია მოქმედ კანონმდებლობაში. თუმცა ჩვეულებითი სამართალი რეალურად სისტემატურად ზეგავლენას მაინც ახდენს აზიისა და აფრიკის განვითარებადი ქვეყნების სახელმწიფო მმართველობაზე. სწორედ ამიტომ, შემთხვევითი არ არის ის ფაქტი, რომ 2000 წლის ფორუმმა, რომელიც განაზოგადებდა დიდი ბრიტანეთის მეთაურობით თანამეგობრობის ქვეყნების მმართველობის ორგანოების საქმიანობის პრაქტიკას, შეიმუშავა რეკომენდაციები იმის შესახებ, რომ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრაში აქტიურად ჩაბმულიყვნენ ტრადიციული ლიდერები, რომლებიც ფაქტობრივად ფლობდნენ მმართველობით უფლებამოსილებებს თემებში.[1]

1 Commonwealth Local Government Forum. London Statement on Local Government Priorities for the New Millenium. L., 2000.

განვითარებად ქვეყნებში წარმოუდგენელია, ჩვეულებითი სამართლის პრინციპებისა და ნორმების შესწავლის გარეშე, რეალური სურათი შეგვექმნას ადმინისტრაციულსამართლებრივი ინსტიტუტების შესახებ.

2.4. საერთაშორისო სამართლის ნორმები და პრინციპები

მთელ რიგ ქვეყნებში, ადმინისტრაციული სამართლის ნაციონალურ წყაროებთან ერთად, ზოგადსავალდებულო მოქმედების ძალა გააჩნია საერთაშორისო სამართლებრივ პრინციპებსა და ნორმებს. ამის ნათელი მაგალითია ევროპული სამართლის ნორმებისა და პრინციპების გამოყენება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების მიერ.

ჯერ კიდევ ევროსაბჭოს 1972 წლის კანონმა გაითვალისწინა, რომ საბჭოს ყველა ნორმატიულ აქტს აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა: ისინი უნდა დაიცვან და შეასრულონ ნაციონალური კანონმდებლობის მიერ ყოველგვარი დამტკიცების გარეშე. აღიშნული მოთხოვნა აისახა იმ ქვეყნების კანონმდებლობაში, რომლებიც შედიოდნენ ევროსაბჭოში, ხოლო შემდგომ კი – ევროკავშირში. მაგალითად, იტალიის საკონსტიტუციო სასამართლომ აღნიშნა, რომ ნაციონალურ სამართალს, იტალიის რესპუბლიკის მე-11 მუხლის დარღვევის შიშით, არ შეუძლია შეიჭრას იმ სფეროში, რომლის მოწესრიგებაც ევროკავშირის კომპენტენციაში შედის, ამგვარი კონფლიქტების გადაწყვეტის აუცილებლობის შემთხვევაში სასამართლოებმა უნდა იმოქმედონ მხოლოდ ევროკავშირის სამართლის ნორმების საფუძველზე.

სავალდებულო აღსრულებას ექვემდებარება რეგლამენტები – ზოგადი შინაარსის მქონე ნორმატიული აქტები. ბევრი მათგანი უშუალოდ ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების საგანს წარმოადგენს. მაგალითად: ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა დაადგინეს ერთიანი სტანდარტები კონკრეტულ (ანტიმონოპოლიურ) სამართალში, რომელიც წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის ქვედარგს. ამგვარად, ჩამოყალიბდა „ორმაგმუხლიანი" ადმინისტრაციული სამართალი. იგი ეფუძნება იმ პრობლემების გამიჯვნას, რომლებიც რეგულირდება ევროკავშირის სამართლის ან მხოლოდ ნაციონალური სამართლის მეშვეობით.

3. ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები

მთელ რიგ ქვეყნებში მეცნიერები და მოსამართლეები ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე ადგენენ ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს.[1] მათი გამოვლენის აუცილებლობა ემყარება როგორც საკანონმდებლო რეგლამენტაციისა და ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობისათვის საერთო მიდგომების შემუშავების მიზანშეწონილობას, ისე სასამართლო წარმოების მოთხოვნებს. დასავლეთის ქვეყნებში მიჩნეულია, რომ სასამართლოს არ შეუძლია უარი განაცხადოს მართლმსაჯულების განხორციელებაზე იმ შემთხვევაშიც კი, თუ არ არსებობს კონკრეტული სადავო საკითხის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ნორმა; ამ დროს მან უნდა გამოიყენოს ზოგადი სამართლებრივი დოქტრინები და სამართლის საფუძვლები.[2]

ადმინისტრაციულ სამართალში გამოიყენება სამართლის საერთო პრინციპები, რომლებიც დამახასიათებელია მხოლოდ ამ სამართლის სფეროსათვის. სპეციალურ პრინციპებს მიეკუთვნება ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების პრინციპები, ასევე, ცალკეული ადმინისტრაციულსამართლებრივი ინსტიტუტების ორგანიზებისა და ფუნქციონირების პრინციპები.

ამ თავში განხილულია მხოლოდ ადმინისტრაციული სამართლის საერთო პრინციპები, ე.ი. ის ფუძემდებლური პრინციპები და იდეები, რომლებსაც ეყრდნობა ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების საგანი. ამასთანავე ჩამოთვლილია ის პრინციპები, რომლებიც აღიარებულია საზღვარგარეთის უმეტეს ქვეყნებში.

3.1. კანონიერების პრინციპი

კანონიერების პრინციპი წარმოადგენს ფუნდამენტურ პრინციპს ნებისმიერი თანამედროვე სახელმწიფოს სამართლის ყველა დარგისათვის, მათ შორის, ადმინისტრაციული სამართლისთვისაც.

როგორც სამართლებრივი რეგულირების პრინციპი, კანონიერების პრინციპი ადმინისტრაციულ სამართალში აღიქმება ფარ-

1 ამის შესახებ იხ. *Галлиган Д.*, Полянский В. В., Старилов Ю. Н. დასახ. ნაშრომი, თავი 4.

2 ამის შესახებ იხ.: Европейское право /Отв. ред. Л. М. Энтин М., 2001. С. 92.

თოდ და მრავალმხრივად. იგი განიხილება, როგორც სამართლებრივი სახელმწიფოს დამახასიათებელი ერთ-ერთი ნიშანი.

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში კანონიერების პრინციპი აღქმულია, როგორც სამართლის უზენაესობის პრინციპი (Rule of Law). ამ პრინციპის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ „სახელმწიფო ფლობს შესაბამის გარანტიებს, რომლებიც იცავენ ინდივიდის გონივრულ ინტერესებს".[1] ამ პრინციპიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ შეუძლია განახორციელოს რაიმე მოქმედება საკანონმდებლო მოწესრიგების გარეშე – კანონით უნდა იყოს დადგენილი და/ან გათვალისწინებული. ადმინისტრაციულ ორგანოებთან მიმართებაში გამოიყენება პრინციპები intra vires (სამართლის ფარგლებში) და ultra vires (სამართლის საწინააღმდეგოდ):[2] ადმინისტრაცია ვალდებულია, იმოქმედოს თავისი უფლებამოსილების ფარგლებში, წინააღმდეგ შემთხვევაში მისი მოქმედებები შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში და აღიარებულ იქნეს უკანონოდ.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში კანონიერების პრინციპი კონკრეტიზდება მთელი რიგი პრინციპებით, რომელთა შორის აღსანიშნავია კანონის უზენაესობისა და კანონის შესაბამისად გადაწყვეტილების მიღების პრინციპები.

კანონის უზენაესობის პრინციპის თანახმად, კანონები, როგორც უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე აქტები, ადმინისტრაციული სამართლის პირველად წყაროს წარმოადგენენ. მათი მეშვეობით უნდა მოწესრიგდეს მნიშვნელოვანი საზოგადოებრივი ურთიერთობები და სწორედ კანონით უნდა განისაზღვროს ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების ძირითადი საკითხები. სხვა ნორმატიულსამართლებრივი აქტები გარკვეულწილად მიჩნეულია სუბსიდიარულ წყაროებად, რომლებიც კანონის კონკრეტიზებას და დამატებებს წარმოადგენენ. ნებისმიერი ნორმატიული და ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი კანონებს

1 *Гарнер Д.* Великобритания: Централъное и местное управление. М., 1984. С. 48.

2 ტერმინი „ultra vires" დამკვიდრდა XIX საუკუნის შუახანებიდან, კანონით დაფუძნებული დამოუკიდებელი ორგანოებისა და სარკინიგზო კომპანიების მხრიდან საკუთარი უფლებამოსილების გადამეტების აღსანიშნავად.

უნდა შეესაბამებოდეს. კანონსაწინააღმდეგო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი შეიძლება დაინტერესებულმა მხარემ გაასაჩივროს სასამართლოში და მოითხოვოს მისი ბათილად ცნობა.

კანონის შესაბამისად გადაწყვეტილების მიღების პრინციპის თანახმად, ადმინისტრაციული სამართლის ყველა ინსტიტუტი უნდა შეიქმნას მხოლოდ კანონის საფუძველზე. უნდა განისაზღვროს ადმინისტრაციული ორგანოებისა და სხვა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობების სუბიექტების უფლებამოსილებები. ადმინისტრაციულ ორგანოს არ შეუძლია თავისი თავი აღჭურვოს საჭირო ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით.

კანონში, რომელიც ადმინისტრაციულ ორგანოს ანიჭებს უფლებამოსილებებს, გაწერილი უნდა იყოს ის მიზნები და ამოცანები, რომელთა რეალიზაციისათვისაც იქმნება ეს ორგანო. ამიტომ, შემთხვევითი არ არის ის ფაქტი, რომ ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული მოქმედებების კანონიერების პირობად განიხილება აგრეთვე მათი შესრულება საზოგადოებრივად სასარგებლო მიზნებისათვის. თუ ადმინისტრაციული ორგანო თავის უფლებამოსილებებს სხვა მიზნებისათვის იყენებს, ეს ითვლება კანონიერების პრინციპის დარღვევად და ხელისუფლების ბოროტად გამოყენებად.

კანონიერების პრინციპი კონკრეტიზდება აგრეთვე კანონიერების დათქმის პრინციპად. მაგალითად, გერმანულ ადმინისტრაციულ სამართალში აღიარებულია, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს, განახორციელოს თავისი უფლებამოსილებები მხოლოდ კანონში გათვალისწინებული სპეციალური მითითებების (სპეციალური დათქმის) საფუძველზე. ეს ხდება იმ შემთხვევებში, როდესაც: ა)ადმინისტრაციული ორგანოები ერევიან ადამიანის უფლებებში; ბ) იღებენ საზოგადოებისათვის „არსებით“, პრინციპულად მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს; გ) ამა თუ იმ პრინციპის მოქმედება კონკრეტულ შემთხვევებში სპეციალურადაა კანონით გათვალისწინებული.

3.2. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტის პრინციპი

ნებისმიერი სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი პრინციპია ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტის აღიარების პრინციპი, რომელიც ადგენს ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების მოქმედების ფარგლებს. ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირება საერთო წესის თანახმად მისაღებია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი არ არღვევს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს. ამ ძირითად უფლებებში შეჭრა დასაშვებია მხოლოდ სპეციალური კანონმდებლობის საფუძველზე და გონივრულად უნდა იყოს დასაბუთებული. კონსტიტუციით განმტკიცებული ბუნებრივი უფლებებისაგან განსხვავებით, რომლებსაც თავიანთი იურიდიული ბუნების მიხედვით აბსოლუტური ხასიათი აქვთ, ადმინისტრაციული სამართლით მინიჭებული უფლებამოსილებები შეფარდებითია და განპირობებულია კონკრეტული, სპეციალურად დადგენილი გარემოებებით.

ადმინისტრაციულ სამართალში ამ პრინციპის კონკრეტიზება ხდება პროპორციულობის ან თანაზომიერების პრინციპების სახით. თავდაპირველად ეს პრინციპი უფრო ზუსტად ფორმულირებულ იქნა ავსტრიული და გერმანული სისტემის ქვეყნებში, მოგვიანებით ევროპულმა სასამართლომ იგი აღიარა ზოგადევროპულ პრინციპად. ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებული ნებისმიერი ღონისძიება უნდა შეფასდეს ადამიანის ძირითადი უფლებების გონივრული შეზღუდვის ფარგლებში.

ადამიანისა და მოქალაქის უფლებისა და თავისუფლების პრიორიტეტულობის პრინციპიდან გამომდინარეობს არადისკრიმინაციის პრინციპი, რომლის თანახმად, საჭიროა ადმინისტრაციული ორგანოს მოქალაქესთან ურთიერთობაში სამართლიანი და მიუკერძოებელი ზოგადი წესების დადგენა.

3.3. სამართლებრივი სტაბილურობის პრინციპი

ადმინისტრაციული სამართალი ასრულებს მმართველობის სტაბილურობის, მოქალაქეებზე ადმინისტრაციული ორგანოების თვითნებური მოქმედებისაგან დაცვის ფუნქციებს. ამიტომ ადმი-

ნისტრაციული სამართლის საფუძველს წარმოადგენს სამართლებრივი სტაბილურობის პრინციპი.

ერთი მხრივ, იგი გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირება უნდა ემყარებოდეს არა მხოლოდ კანონის ნორმებს, არამედ უნდა გაითვალისწინოს ყველა მოქმედი ნორმატიულსამართლებრივი აქტი. კანონიერების პრინციპი ამიტომ უფრო ხშირად ფართოდ განიმარტება, როგორც კანონზომიერების პრინციპი.

მეორე მხრივ, კანონიერების იდეის გაგრძელება გახდა სამართლებრივი განსაზღვრების პრინციპი, რომელსაც მთელ რიგ ქვეყნებში სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპს უწოდებენ. ამ პრინციპის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანოს არ შეუძლია სპონტანურად უარი თქვას მის მიერვე დაგენილ კანონიერ სამართლებრივ პრაქტიკაზე. ცვლილებები დასაშვებია მხოლოდ საფუძვლიანი დასაბუთების შემთხვევაში და უნდა ადგენდეს არა ერთჯერად გამონაკლისს, არამედ ახდენდეს არსებული პრაქტიკის თანმიმდევრულ შეცვლას ახლით.

3.4. გონივრულობისა და აუცილებლობის პრინციპი

ეს პრინციპი ავსებს კანონიერების ძირითად პრინციპს. ადმინისტრაციული სამართალის მიერ დადგენილი არანაირი მოთხოვნა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ჯანსაღ აზრს. ის უნდა იყოს გონივრული და დასაბუთებული.

დასავლეთის ქვეყნებში ამასთან დაკავშირებით ნაწილობრივ დადგენილია ზეფორმალური აკრძალვები: მხოლოდ ფორმალობის დაცვისათვის არ დაიშვება მოქალაქის უფლებების შეზღუდვა. მაგალითად, თუ მოქალაქეს ადმინისტრაციულ ორგანოში შეაქვს განცხადება, ამ უკანასკნელს არ შეუძლია უარი უთხრას განმცხადებელს იმ საფუძვლით, რომ განცხადების ფორმა არ შეესაბამება კანონით დადგენილ მოთხოვნებს. აკრძალულია კანონის ნორმის უაზრო გამოყენება: სამართლებრივი ნორმა არ უნდა გამოვიყენოთ, თუ, შექმნილი გარემოებებიდან გამომდინარე, მის შეფარდებას აზრი არა აქვს.

თავი II. საჯარო ადმინისტრაცია

1. საჯარო ადმინისტრაციის ცნება

საჯარო ადმინისტრაციის ცნება წამყვან როლს ასრულებს საზღვარგარეთის ადმინისტრაციულ სამართალში. ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობის აუცილებელ სუბიექტებს წარმოადგენს საჯარო ადმინისტრაციული ორგანო და დაწესებულება. ადმინისტრციული სამართლი ადგენს საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის საზღვრებს, განსაზღვრავს მისი მოსამსახურეების სამართლებრივ სტატუსს, ადგენს მათ საქმიანობაზე კონტროლის ფორმებს.

სამეცნიერო ტერმინი „საჯარო ადმინისტრაცია“ შემუშავებულ იქნა კონტინენტური სისტემის ადმინისტრაციულ სამართალში, ძირითადად – საფრანგეთში, ამის შემდეგ კი მან ფეხი მოიკიდა მსოფლიოს უმეტესი ქვეყნების ადმინისტრაციულ სამართალში. ამერიკის შეერთებული შტატების ერთ-ერთი ავტორიტეტული გამოცემა „ენციკლოპედია ბრიტანიკა“ აღნიშნავს: „ადმინისტრაციული სამართალი შედგება სამი პრინციპისა და სამართლებრივი ნორმებისაგან, რომლებიც ერთად ქმნიან საჯარო ადმინისტრაციის სამართლებრივ ბაზას“.[1]

რუსულ ლიტერატურაში დამკვიდრდა „საჯარო ადმინისტრაციის“ შესაბამისი ტერმინი – „სახელმწიფო მმართველობა“. თუმცა, საჯარო ადმინისტრაციის არსი არ შეესაბამება სახელმწიფო მმართველობის შინაარსს, თავისი მოცულობით ის უფრო ფართო და მრავლისმომცველია. სწორედ ამიტომ, მიზანშეწონილია დასავლური ტერმინის – „საჯარო ადმინისტრაციის“ აღსანიშნავად დამკვიდრდეს ზუსტი ტერმინი – „საჯარო ადმინისტრაცია“.

1 Encyclopaedia Britanica. Chicago; L.; Toronto, 1961. Vol. 1. P. 165.

უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის ცნება გამოიყენება არამხოლოდ ადმინისტრაციულ სამართალში. ეს ცნება ზოგადსოციოლოგიური მოვლენაა, თავისი შინაარსის მიხედვით, მრავალფეროვანია, ხოლო მოცულობის მიხედვით კი – საკმაოდ ფართო.

1.1. საჯარო ადმინისტრაციის დამახასიათებელი ნიშნები

ვიდრე განვსაზღვრავთ საჯარო ადმინისტრაციის არსს, უნდა დავახასიათოთ მისი ნიშნები.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინი „ადმინისტრაცია“ წარმოიშვა ლათინური სიტყვისაგან „administrare“, რაც ნიშნავს „ვიღაცისათვის სამსახურს“. ეს ტერმინი ხაზს უსვამს საჯარო ადმინისტრაციის დაქვემდებარებულ ხასიათს, მისი არსის მეორადობას.

უნდა განისაზღვროს, ვის დაქვემდებარებაშია და ვის ემსახურება ადმინისტრაცია. ზოგადად აღიარებულია, რომ საჯარო ადმინისტრაცია ექვემდებარება პოლიტიკურ ხელისუფლებას. ცნობილი ფრანგი ადმინისტრატივისტი შ. დებაში საჯარო ადმინისტრაციას განიხილავდა, როგორც საჯარო საქმეებზე მმართველობის განმახორციელებელ მმართველობით აპარატს, რომელიც ემსახურება პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ შემუშავებული მიზნების რეალიზაციას.[1] ინგლისელი მეცნიერი ფაინერი ადმინისტრაციას განმარტავდა, როგორც „სამთავრობო მანქანას, რომლის მეშვეობით ხორციელდება პოლიტიკა“.[2]

სახელმწიფო აპარატში გამოყოფენ პოლიტიკურ ინსტიტუტებს, რომლებიც ხელმძღვანელ როლს ასრულებენ; ასევე, ადმინისტრაციულ, მმართველობით სტრუქტურებს, რომლებიც აღასრულებენ პოლიტიკოსების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ადმინისტრაციული სამართალი აწესრიგებს არა პოლიტიკური, არამედ მმართველობითი სტრუქტურების საქმიანობას. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ პოლიტიკურ და მმართველობით სტრუქტურებად დაყოფა, გარკვეულწილად, პირობითი ხასიათისაა, ვინაიდან არ

1 *Debbach Ch.* Science administrative. Dalloz, 1971. P. 1.
2 *Гарнер Д.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 24.

არსებობს მკვეთრი ზღვარი პოლიტიკასა და მიმდინარე მმართველობას შორის. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ თანამედროვე ეტაპზე დასავლეთის ქვეყნებში პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ორგანოების სტატუსი ერთმანეთისაგან გამიჯნულია. პოლიტიკური მოღვაწე თავის უფლებამოსილებას იღებს არჩევნების შედეგად და სწორედ ამიტომ, იგი პასუხისმგებლია ამომრჩევლის წინაშე; პოლიტიკური ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არ შეიძლება შეცვალოს რომელიმე ზემდგომმა ორგანომ, მისთვის არ არის დამახასიათებელი მკვეთრი იერარქიული დაქვემდებარება. ადმინისტრაციული ორგანოები, პირიქით, იქმნებიან, ფორმულირდებიან ან ინიშნებიან პოლიტიკური სტრუქტურების მიერ, ისინი ანგარიშვალდებულნი არიან ზემდგომი ორგანოების წინაშე ან მათი კონტროლის ქვეშ იმყოფებიან.

საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოები ექვემდებარებიან სახელმწიფოს მეთაურებს, მთავრობის მეთაურებს, მთავრობას. ამდენად, საჯარო ადმინისტრაცია ემსახურება პოლიტიკურ ორგანოებს და უშუალოდ ექვემდებარება მთავრობას.

მეორე ნიშანი: საჯარო ადმინისტრაცია უზრუნველყოფს კანონების აღსრულებასა და გამოყენებას. შესაბამისად, იგი დაკავშირებულია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან და გამიჯნულია საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებისაგან. წამყვანი მექსიკელი მეცნიერი ა. კარილიო ფლორესი საჯარო ადმინისტრაციას განმარტავს, როგორც ორგანიზაციას, რომელიც „ახორციელებს ნებისმიერ სახელმწიფო საქმიანობას და რომელიც არ არის დაქვემდებარებული არც საკანონმდებლო და არც სასამართლო ხელისუფლებას".[1]

როგორც საკანონმდებლო, ისე სასამართლო ხელისუფლების აპარატებში არის ორგანოები და დაწესებულებები, რომლებიც უზრუნველყოფენ პარლამენტისა და სასამართლოების მუშაობას. ისინი, უზრუნველყოფენ რა კანონების შესრულებას, ასევე ახორციელებენ ადმინისტრაციულ საქმიანობას და ამდენად ექცევიან ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების ზემოქმედების ქვეშ. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების დიდი ნაწილი შედის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორბიტაში.

1 *Carrillo Flores A.* La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX // LXXL años de evolución jurídica en el mundo. Vol. 6. Méx., 1980. p. 87.

მთელ რიგ ქვეყნებში ერთმანეთისაგან მიჯნავენ აღმასრულებელ და ადმინისტრაციულ ხელისუფლებებს. ცნება „აღმასრულებელი ხელისუფლება“ განიხილება, როგორც კონსტიტუციურსამართლებრივი, ხოლო „ადმინისტრაციული ხელისუფლება“, როგორც ადმინისტრაციულსამართლებრივი ინსტიტუტი. ითვლება, რომ აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, ისევე, როგორც სახელმწიფო აპარატში, მთლიანად მოქმედებენ პოლიტიკური ხასიათის ინსტიტუტები. მათი მოწესრიგება ხდება კონსტიტუციურსამართლებრივი ნორმების მეშვეობით, მაგალითად, სახელმწიფოს მეთაურის არჩევნები და მთავრობის პასუხისმგებლობა პარლამენტის წინაშე. ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმებით რეგულირდება კანონის აღსრულების ტექნიკურმმართველობითი საკითხები, როგორებიცაა: საჯარო მოსამსახურეების თანამდებობაზე დანიშვნა ან თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა მათ მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის დროს მიყენებული ზიანისათვის. ასეთი მიდგომა უფრო კორექტულია და, როგორც წესი, გამოხატავს ადმინისტრაციული სამართლის განვითარების მაღალ დონეს იმასთან შედარებით, როდესაც აღმასრულებელი და ადმინისტრაციული ხელისუფლება ითვლებოდა სინონიმებად.

აღმასრულებელი ხელისუფლება რეალიზდება იმ შემთხვევაში, როდესაც აღასრულებენ პირდაპირი მოქმედების აქტებს. ადმინისტრაციული საქმიანობა მეორადია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან მიმართებაში: ადმინისტრაციული ორგანოები ასრულებენ არა მხოლოდ კანონის მოთხოვნებს, არამედ, აღმასრულებელი ორგანოების მითითებებს, საჯარო ადმინისტრაციის ყოველდღიურ საქმიანობაში ეს უკანასკნელი ასრულებს განმსაზღვრელ როლს. ადმინისტრაცია პოლიტიკურ მითითებებს გარდაქმნის მმართველობითი საქმიანობის კონტექსტში და არა იმდენად აღასრულებს კანონს, რამდენადაც ხელს უწყობს მის აღსრულებას.

მხედველობაშია მისაღები ის ფაქტი, რომ ერთი და იგივე ორგანო შეიძლება ასრულებდეს როგორც აღმასრულებელ, ანუ თავისი მნიშვნელობით პოლიტიკურ, ასევე, ადმინისტრაციულ, მმართველობით ფუნქციებს. მაგალითად, როდესაც მთავრობა შეიმუშავებს კანონების აღსრულების პოლიტიკას, გამოდის აღმასრულებელი ორგანოს რანგში; ხოლო როცა ის ორგანიზებას უწევს მიღებული

პროგრამის რეალიზაციას, იგი ახორციელებს ადმინისტრაციულ ფუნქციას. ასევე მინისტრები, როგორც მთავრობის წევრები, ასრულებენ პოლიტიკურ ფუნქციებს, ხოლო როდესაც ისინი ხელმძღვანელობენ სამინისტროს, პოლიტიკურთან ერთად, ახორციელებენ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებებს. სწორედ ამიტომ, შემთხვევითი არ არის, რომ ზოგიერთი ქვეყნის სამეცნიერო კვლევებსა თუ ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელოებში (მაგალითად: იტალიაში, საფრანგეთში) საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოების აღწერას იწყებენ იმ ორგანოებიდან, რომლებიც ექვემდებარებიან მთავრობას, ხოლო სხვა ქვეყნებში (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში) – სამინისტროებიდან.

მესამე ნიშანი არის ის, რომ საჯარო ადმინისტრაცია ორგანიზებას უწევს და აწესრიგებს საჯარო საქმეებს, მოქმედებს საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე. მისი ძირითადი მიზანია – პოლიტიკური ნების განხორციელება საზოგადოებრივი კეთილდღეობისათვის.

საჯარო ინტერესის კონცეფცია მსოფლიოს უმეტესი ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლისათვის წარმოადგენს ძირითად საფუძველს. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საფრანგეთშიც კი, რომლის კანონმდებლობა ყველაზე უფრო ხშირად აპელირებს საჯარო ინტერესზე, ამ აბსტრაქტული და მყიფე ცნების არც ზუსტი საკანონმდებლო მოწესრიგება არსებობს და არც მის მიმართ ერთიანი დოქტრინიორული მიდგომა. ასეთი მდგომარეობა შემთხვევითი არ არის: იგი იძლევა შესაძლებლობას, კონკრეტულ სიტუაციასთან დაკავშირებით, ზოგადი კრიტერიუმების გამოყენებით, განიმარტოს საჯარო ინტერესი. საჯარო ინტერესის პრობლემის გადაწყვეტა პრაქტიკულად თავის თავზე აიღეს პოლიტიკურმა სახელმწიფო ორგანოებმა: ისინი თვითონ განმარტავენ, თუ რაში გამოიხატება საჯარო ინტერესი. საჯარო ადმინისტრაციის ამოცანაა – მოახდინოს საჯარო ინტერესის რეალიზაცია კერძო პირებთან მიმართებაში. კონკრეტულ შემთხვევებში კონკრეტული საშუალებების გამოყენების დროს, საჯარო ადმინისტრცია მოწოდებულია, ყოველ სამართლებრივ ურთიერთობაში საჯარო და კერძო ინტერესს შორის იპოვოს ბალანსი.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციები მრავალმხრივია და, შესაბამისად, როდესაც ადმინისტრა-

ციული ორგანოები ებმებიან სამართლებრივ ურთიერთობებში, ყოველთვის არ წარმოადგენენ საჯარო ინტერესს. ზოგჯერ ისინი მოქმედებენ საკუთარი სახელით და კერძო ინტერესების შესაბამისად (მაგალითად, საწარმოო აუცილებლობისათვის ქონების შეძენა, ასევე, სარგებლობა და განკარგვა). ამ დროს წარმოიშობა არა საჯაროსამართლებრივი, არამედ კერძოსამართლებრივი ურთიერთობები. ამასთან დაკავშირებით ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ საჯარო ადმინისტრაციის დაწესებულებების ყოველგვარი მოქმედება როდი ექვემდებარება ადმინისტრაციულსამართლებრივ რეგლამენტაციას, არამედ ექვემდებარება მხოლოდ ისეთი საქმიანობა, რომელიც დაკავშირებულია მათი ძირითადი ფუნქციის – საჯარო ინტერესის რეალიზაციასთან.

მეოთხე ნიშანი: საჯარო ადმინისტრაცია აღჭურვილია საჯარო ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით, ე.ი. ისეთი ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით, რომელიც მას ანიჭებს უფლებას, საზოგადოების სახელით მისცეს სავალდებულო მითითებები კერძო პირებს. ამასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული სტრუქტურებისათვის კომპეტენციის მინიჭების შესახებ დგინდება განსაკუთრებული წესები.

თანამედროვე ადმინისტრაციულ სამართალში საჯარო ადმინისტრაციის ცნების განსაზღვრა წარმოადგენს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან საკითხს, ვინაიდან იგი აბსტრაქციის მაღალ დონეზე განაზოგადებს მმართველობის არსს.

ერთი მხრივ, საჯარო ადმინისტრაციის ცნება აქცენტირებას ახდენს სტრუქტურულ მომენტებზე – სახელმწიფო აპარატის სხვადასხვა რგოლების ორგანიზებაზე. ამ შემთხვევაში საჯარო ადმინისტრაციის ცნებაში მოიაზრება იმ ორგანოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების ერთობლიობა, რომლებიც ახორციელებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს. ეს არის საჯარო ადმინისტრაციის ცნების შედარებით უფრო გავრცელებული განმარტება.

მეორე მხრივ, საჯარო ადმინისტრაციად ითვლება აგრეთვე თავად ადმინისტრაციული საქმიანობაც, რომელიც ხორციელდება საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად. მაგალითად, გერმანული სამართლის კლასიკოსი ა. მერკელი საჯარო ადმინისტრაციას განმარტავს, როგორც დაგეგმილ ადამიანურ საქმიანობას, რო-

მელიც მიმართულია განსაზღვრული საზოგადოებრივი მიზნების მისაღწევად. მმართველობის პრობლემებზე მომუშავე ცნობილი სპეციალისტი ი. ჩეპელი, რომელიც წლების განმავლობაში მუშაობდა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციაში, საჯარო ადმინისტრაციას მიიჩნევდა „საჯარო ორგანიზაციების მეშვეობით ნაციონალური მიზნების მიღწევის პროცესად“.[1]

გარდა ამისა, ტერმინი „საჯარო ადმინისტრაცია“ აღნიშნავს საჯარო სექტორის მიერ მმართველობითი განხორციელების სფეროს.[2] აღნიშნული ტერმინის ამგვარი განმარტება კანონმდებლობასა და მეცნიერებაში ნაკლებად გამოიყენება, ვიდრე ზემოთ აღნიშნული ორი.

ამდენად, საჯარო ადმინისტრაცია შეიძლება ასე განვმარტოთ: იმ პოლიტიკურ ხელისუფლებას დაქვემდებარებული ორგანოებისა და დაწესებულებების ორგანიზება და საქმიანობა, რომელიც უზრუნველყოფს კანონის აღსრულებას, მოქმედებს საჯარო ინტერესების შესაბამისად და აღჭურვილია საჯარო ხელისუფლების პრეროგატივებით. საჯარო ადმინისტრაციის არაერთგვაროვანი განმარტება შესაძლებლობას იძლევა, ჩავწვდეთ მმართველობითი საქმიანობის მთელ სირთულეს და მოვიძიოთ სხვადასხვა გზები მუდმივად არსებული მმართველობითი პრობლემების გადასაჭრელად.

1.2. საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზებისა და საქმიანობის პრინციპები

საზღვარგარეთის ქვეყნებში საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზება ემყარება იმ ფუძემდებლურ პრინციპებს, რომლებიც ცალკეულ ქვეყნებში ჩამოყალიბდა.

მაგალითად, ესპანეთის ძირითადი კანონის 103-ე მუხლის პირველი ნაწილი ეხება საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის ისეთ ძირითად პრინციპებს, როგორიცაა საერთო ინტერესების მიუკერძოებელი სამასახური; ეფექტურობა; იერარქიულობა; დეცენტრა-

1 Administrative management for development / Ed. by Y. Chapel. Brussel, 1947. P. 40.

2 *Боботов С. В.* Вступительная статья // *Брэбан Г.* Французское административное право. М., 1988. С. 8.

ლიზაცია; დეკონცენტრაცია; კანონისა და სამართლისადმი დაქვემდებარება.

1.2.1. საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზების პრინციპები

საჯარო ადმინისტრაციის შიგნით ვერტიკალური დაქვემდებარება განსაზღვრავს ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის პრინციპებს.

ცენტრალიზაციის პრინციპი გულისხმობს იმას, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების სისტემა იერარქიული სისტემის მიხედვით არის აგებული; ქვემდგომი ორგანო ემორჩილება ზემდგომს. ეს უკანასკნელი უფლებამოსილია, თავისი და ქვემდგომი ორგანოს უფლებამოსილების ფარგლებში განიხილოს და საბოლოო გადაწყვეტილება მიიღოს. ზემდგომ ორგანოს შეუძლია ქვემდგომს მისცეს განკარგულებები, განახორციელოს გადაწყვეტილების აღსრულებაზე კონტროლი, მოითხოვოს ნაკლოვანებების აღმოფხვრა, შეცვალოს ქვემდგომი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები და გადაიტანოს საქმის განხილვა ზემდგომ ინსტანციაში.

ცენტრალიზაციის პრინციპის საფუძველზე მყარდება ურთიერთობები მთავრობასა და სამინისტროებს, სამინისტროსა და მისდამი დაქვემდებარებულ უწყებებს შორის.

დეცენტრალიზაციის პრინციპი გულისხმობს საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციების ნაწილის ადგილებზე გადაცემას, დეცენტრალიზებული ორგანოების შედარებითი დამოუკიდებლობის განმტკიცებას, მათ მიერ საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების უფლებას.

დეცენტრალიზაცია, როგორც ამაზე მიუთითებენ ინგლისური და ფრანგული სახელმწიფო სამართლებრივი დოქტრინები, ემყარება იმ მოთხოვნებს, რომ დეცენტრალიზებული ორგანოები არ უნდა ექვემდებარებოდნენ არც ერთმანეთს და არც ცენტრალიზებულ ხელისუფლებას. ისინი მოქმედებენ საკუთარი სახელით და თავად აგებენ პასუხს სასამართლოში მათ მიერ ჩადენილი ქმედებებისათვის. ამასთან დაკავშირებით მათი უფლებამოსილებები მკაცრად არის განსაზღვრული და შეესაბამება intra vires (უფლებების ფარგლებში) დოქტრინას: დეცენტრალიზებული ორგანოე-

ბი უფლებამოსილნი არიან იმოქმედონ მხოლოდ კანონით დადგენილ ფარგლებში. წინააღმდეგ შემთხვევაში მოქმედებს untra vires პრინციპი (სამართლის საწინააღმდეგოდ): კერძოდ, მათ მიერ ისეთი ქმედებების განხორციელება, რაც არ შედის კანონმდებლობით დადგენილ უფლებამოსილებებში, ითვლება უფლებამოსილების გადაჭარბებად და შესაბამისად – უკანონოდ.

ცენტრალურ საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოებსა და დეცენტრალიზებულ დაწესებულებებს შორის მყარდება განსაკუთრებული ურთიერთობები. როგორც აღნიშნავს ნოტინგემის უნივერსიტეტის პროფესორი დ. გარნერი, დეცენტრალიზაციის პირობებში თითოეული ორგანო არსებობს დამოუკიდებლად. მას კანონით მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება, დამოუკიდებლად მიიღოს გადაწყვეტილებები და, უფლებამოსილებების ფარგლებში, შეცდომაც კი დაუშვას. ცენტრალური მთავრობა აკონტროლებს მხოლოდ იმ საშუალებებს, რომლითაც ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ საკუთარ უფლებამოსილებებს.[1]

დეცენტრალიზაციის საფუძველზე იქმნება ისეთი ფუნქციონალური ორგანოები, როგორიცაა აშშ-ში – დამოუკიდებელი სააგენტოები; საფრანგეთში – საჯარო დაწესებულებები; კვანგოები და საჯარო კორპორაციები – დიდ ბრიტანეთში. გარდა ამისა, დეცენტრალიზაციის პრინციპი ჩადებულია ადგილობრივ თვითმმართველობაშიც.

თანამედროვე ეტაპზე მსოფლიო სახელმწიფოების უმრავლესობა იყენებს ორივე აღნიშნულ მეთოდს. მათ განიხილავს არა როგორც საწინააღმდეგო, არამედ, როგორც ურთიერთშემავსებელ პრინციპებს: თუ მმართველობის ზოგიერთ სფეროში ადგილი აქვს დეცენტრალიზაციას, როგორც წესი, სხვა სფეროებში აუცილებლად ხორციელდება მკაცრი ცენტრალიზაცია.

ერთიანი ადმინისტრაციული სტრუქტურის სხვადასხვა ელემენტებს შორის (ერთი დონის მმართველობის ორგანოებს შორის ჰორიზონტალური ურთიერთობა ან მმართველობის ერთ სტრუქტურას მიკუთვნებულ ორგანოებს შორის ურთიერთობა) ურთიერთობა წესრიგდება კონცენტრაციისა და დეკონცენტრაციის პრინციპების შესაბამისად.

1 *Гарнер Д.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 24.

კონცენტრაციის პრინციპი გულისხმობს იმას, რომ მთელი სახელისუფლებო უფლებამოსილება თავმოყრილია ერთი ორგანოს ხელში და სხვა მმართველობით სტრუქტურებს არ შეუძლიათ მიიღონ მისი ნების საწინააღმდეგოდ რაიმე გადაწყვეტილება. მაგალითად, ინგლისში მუნიციპალიტეტის სახელით გადაწყვეტილების მიღების ყველა უფლებამოსილება საბჭოს ხელშია კონცენტრირებული.

თანამედროვე ადმინისტრაციულ სამართალში კონცენტრაციის პრინციპმა დაკარგა უნივერსალური მნიშვნელობა და გამოიყენება ერთ სფეროში მმართველობის ორგანიზებისათვის, კონკრეტული მმართველობითი ფუნქციის განსახორციელებლად ან მკაცრად განსაზღვრულ გამონაკლის შემთხვევებში. კონცენტრაციის პრინციპის შეზღუდვა განპირობებულია ბევრი ფაქტორით, მაგრამ, უპირველეს ყოვლისა, საჯარო მმართველობის სირთულით.

დეკონცენტრაციის დროს ხელისუფლებრივი უფლებამოსილება სხვადასხვა ორგანოებს შორის ისეა გადანაწილებული, რომ ხელისუფლების ორგანო თავისი უფლებამოსილებების ნაწილს გადასცემს დაქვემდებარებულ ორგანოს, მაგრამ, იმავდროულად, ინარჩუნებს სრულ პასუხისმგებლობას. აქ ადგილი აქვს უფლებამოსილების დელეგირებას: ზემდგომი ორგანო ქვემდგომს გადასცემს ადმინისტრაციულ ამოცანებს დამოუკიდებელი შესრულებისათვის და ერთი იერარქიული სისტემის სხვადასხვა ორგანოები სპეციალიზდებიან ცალკეული ფუნქციების შესასრულებლად. ისინი ამ დროს მოქმედებენ ზემდგომი ორგანოს სახელით. სასამართლოში დავების განხილვის დროს კერძო პირების წინაშე პასუხისმგებელია ზემდგომი და არა ის ადმინისტრაციული ორგანო, რომელმაც ფაქტობრივად გადაწყვიტა სადავო საკითხი. ამდენად, დეკონცენტრაცია განაპირობებს სპეციალიზაციას და წარმოადგენს მმართველობის ტექნიკურ საშუალებას.

კონცენტრაციისა და დეკონცენტრაციის პრინციპის გამოყენება, ძირითადად, დამოკიდებულია ამა თუ იმ ქვეყანაში მმართველობის არსებულ ტრადიციებზე. მაგალითად, აშშ-ში საჯარო ადმინისტრაცია მმართველობის ყველა სფეროში დეკონცენტრაციის საწყისებზეა აგებული, როდესაც გადაწყვეტილებების მიღებისა და რეალიზაციის უფლებამოსილებები გადაცემული აქვს სხვადასხვა ადმინისტრაციულ ორგანოებს.

ცენტრალიზაციისა და დეცენტრალიზაციის, კონცენტრაციისა და დეკონცენტრაციის პრინციპები ცხადყოფს, თუ რამდენად დიფერენცირებულია საჯარო ადმინისტრაცია. მთელ რიგ ქვეყნებში მათ ემატება საჯარო ადმინისტრაციის ერთიანობისა და განუყოფლობის პრინციპი.

1.2.2. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის პრინციპები

კანონიერების პრინციპი წარმოადგენს წამყვან პრინციპს საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის საზღვრების დადგენასა და ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრაში. ერთი მხრივ, ადმინისტრაციის საქმიანობა დაკავშირებულია არსებულ კანონებთან, უნდა იხელმძღვანელოს საკანონმდებლო დათქმებით და არ შეუძლია განახორციელოს კანონსაწინააღმდეგო მოქმედებები; მეორე მხრივ, პარლამენტი და სასამართლო აკონტროლებენ საჯარო ადმინისტრაციას კანონიერების თვალსაზრისით.

ადმინისტრაციას მაინც უნდა გააჩნდეს მოქმედების გარკვეული თავისუფლება, წინააღმდეგ შემთხვევაში დეტალური რეგლამენტაცია მას არ მისცემს ეფექტურად მუშაობის საშუალებას. სწორედ ამიტომ, ადმინისტრაციის უფლებამოსილება შეიძლება გაიყოს ორ ძირითად ჯგუფად: იმპერატიულ (ბოჭვითი) და დისკრეციულ (შეხედულებისამებრ განსაზღვრული უფლებამოსილებანი).

იმპერატიული უფლებამოსილება მკაცრად არის დაკავშირებული კანონის ნორმებთან, ადმინისტრაცია ვალდებულია შეასრულოს ისინი ისე, როგორც ეს გაწერილია კანონში. თუ ამ შემთხვევაში კანონში გამოყენებული ცნება ერთმნიშვნელოვნად არ არის ნათლად ჩამოყალიბებული, ადმინისტრაციას ეძლევა უფლება, გაითვალისწინოს თითოეული კონკრეტული შემთხვევის თავისებურება და ის ვალდებულია, მიიღოს მხოლოდ კანონით გათვალისწინებული გადაწყვეტილება. იმპერატიული გადაწყვეტილება საჩივრდება სასამართლოში.

დისკრეციული უფლებამოსილება ითვალისწინებს იმას, რომ ადმინისტრაცია უფლებამოსილია, თავისი შეხედულებისამებრ შეარჩიოს კანონით დაშვებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება. ამას-

თანავე, ის თვითონ იღებს არა მხოლოდ გადაწყვეტილებას, არამედ ითვალისწინებს მის შედეგებსაც. დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში გადაწყვეტილების მიღებისას, ადმინისტრაცია უფრო თავისუფალია, ვიდრე სხვა შემთხვევაში.

თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ ტიპის გადაწყვეტილების მიღებისას არსებობს მთელი რიგი შეზღუდვები. ადმინისტრაციამ უნდა გაითვალისწინოს:

- საქმის არსის დადგენა;
- საქმისათვის მნიშვნელოვანი გარემოების დადგენა;
- საზოგადოებრივი ინტერესის მთელი სპექტრი;
- სამართლის ზოგადად აღიარებული პრინციპების შესაბამისად მოქმედება.

ეფექტურობა განიხილება, როგორც პრინციპი და როგორც ადმინისტრაციისადმი წაყენებული ძირითადი მოთხოვნა. პოლიტიკური ხელისუფლება ადმინისტრაციას არ აკონტროლებს წვრილმან საკითხებში, მაგრამ მისგან, საბოლოო ჯამში, ითხოვს პროფესიულ, ეფექტურ, მიზანშეწონილ და, შეძლებისდაგვარად, ოპტიმალურ მოქმედებას. ადმინისტრაციული სამართალი შეიმუშავებს ადმინისტრაციული საქმიანობის ეფექტურობის შეფასების ისეთ კრიტერიუმებს, როგორიცაა დასახული მიზნების მიღწევა და სოციალური პრობლემების მოგვარება.

2. ცენტრალიზებული საჯარო ადმინისტრაცია

ცენტრალიზებულ საჯარო ადმინისტრაციას შეადგენენ ორგანოები, რომლებიც მუშაობენ უშუალოდ მთავრობის ხელმძღვანელობით, ექვემდებარებიან მას და გაწეული საქმიანობისათვის პასუხს აგებენ მის წინაშე. საბოლოო ჯამში, ცენტრალიზებული ადმინისტრაციის მუშაობა მიმართულია პოლიტიკური ერთიანობისა და სტაბილური სახელმწიფო მმართველობის უზრუნველყოფისაკენ.

ცენტრალიზებული ადმინისტრაციის მნიშვნელოვან რგოლს წარმოადგენს მთავრობის აპარატი, სამინისტროები და უწყებები.

2.1. მთავრობის აპარატი

მთავრობა ნებისმიერი ქვეყნის პოლიტიკური ცხოვრების ცენტრშია, ასრულებს უპირატესად სახელმწიფო პოლიტიკურ ამოცანებს და, შესაბამისად, ნებისმიერი პოლიტიკური რყევების მიმართ, როგორც წესი, ძალიან მგრძნობიარეა. ამასთანავე, მთავრობა ასრულებს როგორც სახელმწიფო პოლიტიკურ, ისე ადმინისტრაციულ ფუნქციებსაც,[1] რაც, უპირველეს ყოვლისა, დაკავშირებულია საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე საერთო ხელმძღვანელობის განხორციელებასთან. მთავრობის მიერ ადმინისტრაციული ფუნქციის რეალიზაციისათვის შეიქმნა მისი აპარატი.

ფლორენციის ევროპული უნივერსიტეტის პოლიტოლოგიის პროფესორი ჟ. ბლონდელი აღმასრულებელი ხელისუფლების შესახებ სტატიაში, რომელიც მან მოამზადა ფუნდამენტური ენციკლოპედიისათვის „მთავრობა და პოლიტიკა“, წერდა, რომ მთავრობის შემადგენლობაში შეიძლება გამოვყოთ ბირთვი, რომელიც შედგება უმაღლესი ხელმძღვანელებისა და მინისტრებისაგან, ასევე, „რუხი ზონა“, რომლის მოქმედების საზღვრებს არა აქვს მკვეთი ფორმა და რომელიც ქმნის ეგრეთ წოდებულ „სამთავრობო ზურგს“.

ისევე, როგორც ნებისმიერი სოციალური ორგანიზაციის სტრუქტურა, მთავრობის სტრუქტურაც შეიძლება იყოს როგორც ძალიან უბრალო, ასევე რთულიც, მაგრამ როგორც აღნიშნავს ჟ. ბლონდელი, ყოველთვის არსებობს რაღაც აპარატი, რომლის ამოცანასაც წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების მთელი სტრუქტურის უზრუნველყოფა.[2]

---

1 აღნიშნულთან დაკავშირებით საინტერესოა პორტუგალიის კონსტიტუცია. მთავრობის კომპეტენციის განსაზღვრისას, კანონმდებელი გამოყოფს მის სამ სახეს: პოლიტიკურ (მ. 200), საკანონმდებლო (მ. 201) და ადმინისტრაციულს (მ. 202). ადმინისტრაციული ფუნქციის შესრულების დროს პორტუგალიის მთავრობა, კანონის საფუძველზე შერჩეული მიმართულებების შესაბამისად, შეიმუშავებს გეგმებს და უზრუნველყოფს მათ შესრულებას; უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებას; იღებს მარეგლამენტირებელ აქტებს, რომელთა მიღებაც აუცილებელია კანონების სათანადო შესრულებისათვის; ხელმძღვანელობს უშუალოდ სამოქალაქო და სამხედრო ადმინისტრაციების სამსახურებსა და საქმიანობას; მიმართულებას აძლევს და აკონტროლებს ირიბი დაქვემდებარების ადმინისტრაციებს, ზედამხედველობს ავტონომიურ ადმინისტრაციებს; ახორციელებს ყველა მოქმედებას, რომელიც უკავშირდება სახელმწიფოს წარმომადგენლებსა და თანამშრომლებს, აგრეთვე, სხვა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს და სხვ. (გვ. 202).

2 Encyclopedia of Government and Politics. L., N. Y., 1992. C. 267-278.

საზღვარგარეთის უმეტეს ქვეყნებში მთავრობის აპარატმა უკანასკნელ რამდენიმე ათწლეულში განსაცვიფრებელი ცვლილებები განიცადა – ამორფული, ორგანიზაციულად გაუფორმებელი ადმინისტრაციული წარმონაქმნიდან გარდაიქმნა ორგანოდ, რომელიც ასრულებს მნიშვნელოვან როლს როგორც ადმინისტრაციული ხელისუფლების განხორციელებაში, ასევე, სახელმწიფო პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებაში. ამ უკანასკნელ კონტექსტში მთავრობის აპარატი კონსტიტუციურსამართლებრივი და პოლიტიკური კვლევის საგანი ხდება.

პოლიტიკური და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების სფეროში მთავრობის როლის გაძლიერებას შედეგად მოჰყვა საჯარო ადმინისტრაციის ამ უმნიშვნელოვანესი რგოლის სტატუსის ნორმატიულსამართლებრივი რეგულირების შეცვლა. ხშირ შემთხვევაში მთავრობის აპარატის საქმიანობის საფუძვლები კონსტიტუციაშია გაწერილი. მაგალითად, 2000 წლის 1 იანვარს ძალაში შესული შვეიცარიის ახალი კონსტიტუციის 179-ე მუხლის თანახმად, ფედერალური კანცელარია ასრულებს ფედერალური საბჭოს (შვეიცარიის მთავრობა) საერთო სამდივნოს ფუნქციებს და მას ხელმძღვანელობს ფედერალური კანცლერი. მთელ რიგ ქვეყნებში მთავრობის აპარატის სტატუსი განსაზღვრულია საჯარო ადმინისტრაციის შესახებ კანონში. მაგალითად, მექსიკაში ეს საკითხი მოწესრიგებულია 1976 წლის ორგანული კანონით „საჯარო ადმინისტრაციის შესახებ". მთავრობის აპარატის ორგანიზება შეიძლება გახდეს ერთი ან რამდენიმე კანონის რეგულირების საგანი (იაპონიაში მოქმედებს 1948 წლის კანონი „სახელმწიფო მმართველობის შესახებ" და 1999 წლის კანონი კაბინეტის კანცელარიის შექმნის შესახებ). ზოგიერთ ქვეყანაში დღემდე შენარჩუნებულია აღნიშნული საკითხის სახელმწიფოს მეთაურის (მთავრობის მეთაურის) მიერ მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით მოწესრიგების პრაქტიკა, ზოგან კი მას არეგულირებს კონსტიტუციური ან პოლიტიკური ნორმები.

თავისი ევოლუციის საწყის ეტაპზე მთავრობის აპარატი წარმოადგენდა სახელმწიფოს მეთაურის პირადი დამხმარეების, მდივნებისა და მრჩევლების მცირერიცხოვან ჯგუფს. სახელმწიფოს გააქტიურებულმა ჩარევამ საზოგადოების სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების მმართველობაში, ბიუროკრატიული აპარატის ზრდა

გამოიწვია, რამაც, თავის მხრივ, მოითხოვა საჯარო ადმინისტრაციის მოქმედებების უფრო მეტად შეთანხმებისა და კოორდინაციის უზრუნველყოფა. მთავრობა, რომელიც ორიენტირებული იყო უპირატესად პოლიტიკური ამოცანების შესრულებაზე, იმისათვის, რომ გამკლავებოდა გაზრდილ ადმინისტრაციულ საქმეებს, შექმნა საჯარო ადმინისტრაციის მუდმივმოქმედი ორგანო – მთავრობის აპარატი (უნდა აღინიშნოს, რომ მთელ რიგ ქვეყნებში მთავრობის მიერ შექმნილი აპარატები ახორციელებენ არა მხოლოდ ადმინისტრაციულ, არამედ ცალკეულ პოლიტიკურ ფუნქციებსაც).

საჯარო ადმინისტრაციის მექანიზმში მთავრობის აპარატის გაძლიერებამ ხელი შეუწყო პოლიტიკოსებსა (პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები) და კარიერულ ჩინოვნიკებს (ბიუროკრატიული აპარატი) შორის წინააღმდეგობის გამწვავებას.[1] როგორც ცნობილია, მთავრობის ცვლილების დროს იცვლება მხოლოდ მმართველობითი პირამიდის მწვერვალი (პრემიერ-მინისტრი, მთავრობის წევრები). ხელისუფლებაში მოსული პოლიტიკური ლიდერების ჯგუფური ინტერესები ძალზე ხშირად არ ემთხვევა დიდი ხნის განმავლობაში ერთსა და იმავე ადმინისტრაციულ ორგანოში მომუშავე კარიერული ჩინოვნიკების ინტერესებს. კარიერულ ჩინოვნიკებს, მათი რაოდენობისა და პროფესიონალიზმის წყალობით, რეალურად მიეცათ შესაძლებლობა, დაეცვათ საკუთარი ინტერესი, რომელიც აშკარად ეწინააღმდეგებოდა მმართველობის პოლიტიკური კორპუსის შეხედულებებს. ჩინოვნიკების განცალკევება იყო ერთ-ერთი სერიოზული მიზეზი, რომელიც ხელს უშლიდა სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალური ორგანოების ნორმალური საქმიანობისათვის საჭირო საინფორმაციო ბაზის შექმნას. „ორგანოები, რომლებიც იღებდნენ გადაწყვეტილებებს, ხშირად აღმოჩენილან იმ აუცილებელი ინფორმაციის გარეშე, რომელიც უნდა წარედგინათ ქვემდგომ ორგანოებსა და კოორდინაციის საფუძველზე სისტემის გარეთ მყოფ დაწესებულებებს“.[2]

1 *Осавелюк А. М.* Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: Конституционно-правовой аспект. М., 1998. С. 13-15; მისივე. Вспомогательные органы в системе исполнительной власти западноевропейских стран // Исполнительная власть: сравнительно – правовое исследование. М., 1995. С. 166-170.

2 *Крылова И. С.* Аппарат государственного управления современной Франции. М., 1982. С. 30.

საკუთარი აპარატის ფორმირების დროს პოლიტიკური ლიდერები უზრუნველყოფენ დამოუკიდებელი, ობიექტური ინფორმაციის მოპოვებას, კომპლექსური ანალიტიკური გამოკვლევების ჩატარებას და ამით ქმნიან კარიერული ჩინოვნიკების რეალურ საპირწონეს, რითაც ასუსტებენ მათ ზეგავლენას.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში მოქმედ პოლიტიკურ ხელმძღვანელს მთავრობის აპარატი არა მხოლოდ საჯარო ადმინისტრაციის კარიერულ ჩინოვნიკებთან ურთიერთობაში ეხმარება, არამედ, ხელისუფლების სხვა შტოებთანაც, რითაც იგი ახდენს ხელისუფლების დანაწილების თეორიის პრაქტიკულ რეალიზებას (ინფორმაციის ურთიერთგაცვლის, სამთავრობო გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კომპრომისის ძიების გზით და ა. შ.).

მთავრობის აპარატი კრებსითი ცნებაა. აპარატის შემადგენლობა, მისი საქმიანობა დამოკიდებულია კონკრეტულ სახელმწიფოში არსებულ ფორმაზე, იქ დამკვიდრებულ სახელმწიფო პოლიტიკურ რეჟიმზე და სხვა ფაქტორებზე, რომლებიც აისახება მოცემული სახელმწიფოს ადმინისტრაციული საქმიანობის ნაციონალურ თუ ისტორიულ თავისებურებაში.

საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებსა და დღემდე შემორჩენილ მცირერიცხოვან აბსოლუტურ მონარქიებში სახელმწიფო მეთაურის აპარატი, რომლის ხელშიცაა თავმოყრილი მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება, საჯარო ადმინისტრაციის მექანიზმში წარმოადგენს ძირითად რგოლს და აღჭურვილია მთელი რიგი დისკრეციული უფლებამოსილებებით (ე.ი. საკუთარი შეხედულების მიხედვით რეალიზებული უფლებამოსილებები). საპარლამენტო რესპუბლიკის სახელმწიფოებში მთავრობის აპარატი ასევე ასრულებს მნიშვნელოვან როლს საჯარო ადმინისტრაციის მექანიზმში, თუმცა სარგებლობს ნაკლები უფლებამოსილებით და, როგორც წესი, ასრულებს სათათბირო და საკონსულტაციო ფუნქციებს. ნახევრად საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებში ძლიერი აპარატი მოქმედებს როგორც პრეზიდენტთან, ისე პრემიერ-მინისტრთან.

ხელისუფლების ცენტრალიზაციის აშკარად გამოკვეთილმა ტენდენციამ, რაც აისახა მთავრობის ერთპიროვნული ხელმძღვანელის (პრეზიდენტი, პრემიერი, კანცლერი და ა. შ.) ხელში ძი-

რითადი უფლებამოსილებების კონცენტრაციაში, გამოიწვია სახელმწიფო აპარატში აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურს უშუალოდ დაქვემდებარებული სტრუქტურული ქვედანაყოფების (შტაბების) შექმნა. მაგალითად: გერმანიაში – ფედერალური კანცლერის უწყება, საფრანგეთში – პრეზიდენტის ფედერალური კაბინეტი, დიდ ბრიტანეთში – პრემიერ-მინისტრის სამდივნო და ა.შ.

უკანასკნელ ათწლეულში პრაქტიკულად თითქმის ყველა ქვეყანაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა მთავრობის აპარატი.

აშშ-ში პრეზიდენტის აღმასრულებელი მმართველობა თანამედროვე პერიოდში მოიცავს ორჯერ მეტ „სუბკაბინეტურ სტრუქტურებს",[1] ვიდრე ეს იყო 1939 წელს მისი შექმნის დროს: თეთრი სახლის მმართველობა, ეროვნული უშიშროების საბჭო, ადმინისტრაციული და საბიუჯეტო მმართველობა, ეკონომიკური საბჭო, პოლიტიკის განვითარების მმართველობა, აშშ-ში სავაჭრო მოლაპარაკებებში სპეციალური წარმომადგენლის აპარატი, გარემო პირობების ხარისხის საბჭო, მმართველობა მეცნიერებისა და ტექნიკის სფეროში და ა. შ. გარდა ზემოთ დასახელებული დანესებულებებისა, რომლებიც თავიანთ უფლებამოსილებებს ახორციელებენ ძირითად საფუძველზე, აღმასრულებელი მმართველობის შემადგენლობაში შედიან აგრეთვე მრჩევლების ფუნქციის შესასრულებლად პრეზიდენტის მიერ შერჩეული პირადი დამხმარეები. მათი ფუნქციები განისაზღვრება პრეზიდენტის მიერ საკუთარი მოთხოვნილებებისა და მუშაობის მეთოდების მიხედვით.[2]

დიდ ბრიტანეთში საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის საერთო ხელმძღვანელობას და კოორდინაციას ახორციელებენ პრემიერ-მინისტრისა და კაბინეტის სამდივნოები.

პრემიერ-მინისტრის სამდივნო თავისი შემადგენლობით არ არის მრავალრიცხოვანი ორგანო. მისი შემადგენლობა უშუალოდ პრემიერ-მინისტრის პირადი შეხედულების მიხედვით ფორმირდება. როგორც წესი, მის შემადგენლობაში შედიან საზოგადოებასთან ურთიერთობის მდივანი, საგარეო საქმეთა, თავდაცვისა და ეკონომიკის საქმეების მრჩევლები.

1 ამერიკულ სამეცნიერო პუბლიკაციებში ასე უწოდებენ სახელმწიფო აპარატის სტრუქტურულ ქვეგანყოფილებებს. იხ., მაგალითად: *Lowi Th., Ginsberg B.* American Government: Freedom and Power. N. Y.; L., 1990.

2 Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. М., 1984. С. 42.

დიდი ბრიტანეთის მთავრობისა და კაბინეტის საქმიანობის მაკოორდინირებელი ორგანოა კაბინეტის სამდივნო. სამდივნოს საქმიანობის საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი, უშუალო ხელმძღვანელობას კი – სამდივნოს მეთაური. კაბინეტის სამდივნოს შემადგენლობაში შედიან მუდმივი მდივნების რანგში მყოფი ჩინოვნიკები, მათი მოადგილეები და თანაშემწეები. ზოგიერთი მათგანი სამდივნოს მუდმივი თანამშრომელია, ზოგიერთი კი – სამინისტროდან გარკვეული ამოცანების შესასრულებლად რამდენიმე წლით „მივლინებული" პირი.[1]

გერმანიაში შექმნილმა „საკანცელარიო დემოკრატიამ", რომელიც მთავრობის მეთაურს აღჭურავს ფართო უფლებამოსილებებით, განაპირობა ფედერალური კანცლერის უწყების განსაკუთრებული სტატუსი – ეს არის ორგანო, რომელიც უშუალოდ ექვემდებარება მთავრობის მეთაურს და პრაქტიკულად პასუხისმგებელია მთავრობის საქმიანობის ყველა მიმართულებაზე. ამ ორგანოს საქმიანობას ხელმძღვანელობს სტატსმდივანი, რომელიც იმავდროულად ასრულებს ფედერალური მთავრობის სტატსმდივნის ფუნქციებსაც. სახელმწიფო მმართველობის მექანიზმში ფედერალური კანცლერის უწყების მნიშვნელობას გერმანიის ფედერალური მთავრობის რეგლამენტით დადგენილი სტატსმდივნის ფუნქციები განსაზღვრავს. მაგალითად, სტატმდივანი ადგენს კანცლერისადმი ფედერალური მინისტრების შეკითხვებზე პასუხის პროექტებს, პროგრამებს ფედერალური კანცლერის მიწების მთავრობის მეთაურებთან კოორდინირებული შეხვედრების პროგრამებს და ა.შ. სტატსმდივნის ხელმძღვანელობით ფედერალური კანცლერის უწყება უზრუნველყოფს მთავრობის საქმიანობაში „ერთიან ხაზს".

საფრანგეთში სამთავრობო ხელისუფლების ორგანიზაციაში დუალიზმმა განაპირობა მთავრობის აპარატის სირთულე და მრავალგანშტოებულობა.

საფრანგეთის პრეზიდენტის აპარატი მოიცავს „პრეზიდენტის სახლსა" (პრეზიდენტის კაბინეტი) და გენერალურ სამდივნოს. „პრეზიდენტის სახლში" შედიან უმაღლესი რანგის ჩინოვნიკები, რომლებიც განსაკუთრებული დავალებების შესასრულებლად დამ-

1 Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. М., 1984. С. 120, 130, 131.

ხმარეების ფუნქციებს ასრულებენ. გენერალური სამდივნო აკონტროლებს სამინისტროებისა და უწყებების საქმიანობას და ეხმარება სახელმწიფოს მეთაურს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში არბიტრის ფუნქციების შესრულებაში.

პრემიერ-მინისტრის აპარატი სტრუქტურულად ძალიან ჰგავს პრეზიდენტისას და ასევე შედგება კაბინეტისა და გენერალური სამდივნოსაგან.

„სამოქალაქო" კაბინეტების გვერდით პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს აქვთ „სამხედრო" კაბინეტები, რომლებიც სამხედრო პერსონალისაგან შედგება. ისინი მთავრობის ხელმძღვანელობას კონსულტაციებს უწევენ თავდაცვის საკითხების გადაწყვეტასთან დაკავშირებით.

სახელმწიფოს მეთაურისა და პრემიერ-მინისტრის პირადი აპარატების საქმიანობის კონკრეტულ ფორმებთან დაკავშირებით ბევრი არაფერია ცნობილი შესაბამისი ინფორმაციის კონფიდენციალური შინაარსის გამო.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში მთავრობის მუშაობის შესახებ ინფორმაციის განზოგადებისას შეიძლება გამოვყოთ მისი საქმიანობის შემდეგი ძირითადი მიმართულებები:

1) ინფორმაციის შეგროვება და შეფასება, ადმინისტრაციული და, ზოგჯერ, პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღება და ა.შ.

2) ფართო სპექტრის საექსპერტო-ანალიტიკური მომსახურების გაწევა. საექსპერტო-ანალიტიკური სამუშაოების შემსრულებელი სპეციალური სათათბირო ორგანოების (იტალიაში – ეკონომიკისა და შრომის ნაციონალური საბჭო, საფრანგეთში – ეკონომიკური და სოციალური საბჭო, გერმანიაში – ნაციონალური ეკონომიკის განვითარების ექსპერტთა საბჭო და ა.შ.) მიერ გადაწყვეტილებების მიღებაში დაინტერესებული სოციალური ფენების ფართო სპექტრის: მეწარმეების, მეცნიერების, პროფკავშირის ლიდერებისა და ა.შ. ჩართვა;

3) აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოებისა და სამთავრობო ინსტიტუტების კოორდინაციული საქმიანობის განხორციელება. ამ ფუნქციებს პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის შტაბები შექმნილ სამთავრობო კომიტეტებთან, სამინისტროთაშორის საბჭოებსა და კომიტეტებთან ერთად ასრულებენ.

4) საჯარო ადმინისტრაციაზე კონტროლის განხორციელება. მიუხედავად სპეციალური მაკონტროლებელი ორგანოების არსებობისა, სამთავრობო ხელისუფლების მეთაურები მუშაობის პროცესში უპირატესობას ანიჭებენ იმ ინფორმაციას, რომელიც მათ მოიპოვეს საკუთარი სამთავრობო წყაროებიდან. მისი მიღებისათვის სამთავრობო დაწესებულებების სისტემაში წარმოიქმნა „კონტრაპარატები" – შედარებით უფრო ხანგრძლივმოქმედი სამთავრობო ორგანოები, რომელთა ძითითადი ამოცანაა კონტროლი, კრიტიკა, რითაც ისინი ხელს უწყობენ დანარჩენი სამთავრობო ორგანოების საქმიანობის გაუმჯობესებას.[1]

მთელ რიგ ქვეყნებში სახელმწიფო მმართველობის აპარატის კოორდინირებას ახდენენ სხვადასხვა სამინისტროთაშორისი ორგანოები (სამინისტროთაშორისი საბჭოები და კომისიები, სამთავრობო კომიტეტები და ა.შ.). მათ კოორდინაციას უზრუნველყოფს მთავრობის მეთაურის ან მთავრობის რომელიმე წევრის ეგიდით უშუალოდ მინისტრებს შორის მოსაზრებების გაცვლა.

სამინისტროთაშორისი ორგანოები წარმოადგენენ მცირე მასშტაბის მინისტრთა კაბინეტებს. ისინი სპეციალიზებულნი არიან სახელმწიფოს განვითარებისათვის აუცილებელი ერთი რომელიმე მსხვილი სოციალურ-ეკონომიური და პოლიტიკური პრობლემის ფინანსური, ეკონომიკური, თავდაცვის, ეკოლოგიური და ა.შ. პრობლემების გადასაჭრელად. სამეცნიერო ლიტერატურაში ზოგჯერ მათ დარგობრივ კაბინეტებს უწოდებენ.[2]

სამინისტროთაშორისი ორგანოების შექმნა შეიძლება უშუალოდ კონსტიტუციით იყოს გათვალისწინებული. მაგალითად, პორტუგალიის კონსტიტუციის 187-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „ცალკეული საკითხების გადასაჭრელად შესაბამისი კანონის საფუძველზე შეიძლება შეიქმნას სამინისტროების სპეციალიზებული საბჭოები". ეს პრობლემა შეიძლება გახდეს საკანონმდებლო მოწესრიგების საგანი. მექსიკაში 1976 წელს მიღებული ორგანული კანონი „ფედერალური საჯარო ადმინისტრაციის შესახებ" რეს-

1 *Gormley W. T. Yr.* Counterbureaucracies in Theory and Practice // Administration and Society. 1996. № 3. P. 275-298.

2 Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. С. 11.

პუბლიკის პრეზიდენტს აღჭურავს უფლებამოსილებით, „შექმნას სამინისტროთაშორისი კომისიები იმ საკითხების გადასაჭრელად, რომლებშიც მონაწილეობა უნდა მიიღონ სხვადასხვა სამინისტროებმა და ადმინისტრაციულმა დეპარტამენტებმა. კომისიები შეიძლება იყოს დროებითი ან მუდმივმოქმედი. მას ხელმძღვანელობს პრეზიდენტის მიერ შერჩეული პირი" (21-ე მუხლი). მთელ რიგ სახელმწიფოებში სამინისტროთაშორისი კომისიების საქმიანობა წესრიგდება მთავრობის მეთაურის მიერ მიღებული კანონქვემდებარე აქტებით.

სახელმწიფო მმართველობის შედარებით უფრო რთული კომპლექსური საკითხების გადაჭრის დროს სამინისტროთაშორისი ორგანოები აძლიერებენ ჰორიზონტალურ დარგთაშორის კავშირებს, ხელს უწყობენ უწყებრივი განზოგადების დაძლევას და გარკვეულწილად ახდენენ ცალკეული სამინისტროების ვიწრო სპეციალიზაციის კომპენსირებას. გარდა ამისა, სამინსტროთაშორისი ორგანოების სხდომებზე წამოიჭრება მწვავე და გადაუდებელი საკითხები, რომელთა განხილვას მთავრობის წევრებს შორის შეიძლება მოჰყვეს გაცხოველებული დავა. მას შემდეგ, რაც დაინტერესებული მინისტრები შეძლებენ კომპრომისული გადაწყვეტილების მიღებას (უფრო ხშირად ეს ხდება მთავრობის მეთაურის აქტიური ჩარევის შედეგად), შეთანხმებული საკითხი, დადგენილი წესის თანახმად, გააქვთ მთავრობის სხდომაზე.

ზოგიერთ ქვეყანაში სამინისტროთაშორისი ორგანოები აღჭურვილნი არიან ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების მიღების უფლებამოსილებით. მაგალითად, ისრაელში სამინისტროთაშორისი კომისიის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ავტომატურად იძენენ მთავრობის გადაწყვეტილების სტატუსს, თუ მათ ორი კვირის განმავლობაში არც ერთი მინისტრი არ გააპროტესტებს.[1]

მნიშვნელოვანი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების წინასწარ შეთანხმებას განსაკუთრებულ ხიბლს მატებს ის ფაქტი, რომ სამინისტროთაშორისი კომიტეტებისა და კომისიების მუშაობა (მთავრობის სხდომებისაგან განსხვავებით), როგორც წესი, არ ექვემდებარება საპარლამენტო და საზოგადოებრივ კონტროლს.

1 *Зеэв Гейзель.* Политические структури государства Израиль. М., 2001. С. 32.

საჯარო ადმინისტრაციის ერთიანობის მისაღწევად არ არის საკმარისი მისი ყველა რგოლის კოორდინირებული საქმიანობა. ამისათვის აუცილებელია პოლიტიკური სისტემის სხვა ელემენტებთან (პოლიტიკურ პარტიებთან, ეკლესიასთან), შედარებით უფრო გავლენიანი სოციალური ჯგუფების წარმომადგენლებთან (სავაჭრო-სამრეწველო წრეებთან, პროფკავშირების ხელმძღვანელებთან, სამეცნიერო ელიტასთან და ა.შ.) პირდაპირი და მყარი კავშირის დამყარება. ამ მიზნით იქმნება სხვადასხვა საბჭოები და კომიტეტები, რომელთა შემადგენლობაში შედის მონაწილეთა უფრო დიდი რაოდენობა. მაგალითად, საფრანგეთში – ეკონომიკური და სოციალური საბჭო, იტალიაში – ეკონომიკისა და შრომის ნაციონალური საბჭო და ა.შ. ზოგიერთ ქვეყნებში ასეთი ორგანოების შექმნა გათვალისწინებულია კონსტიტუციით. მათ წინაშე დგას ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ამოცანა – ლეგიტიმური ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მომზადება, ე.ი. ისეთი გადაწყვეტილებების მიღება, რომლებსაც მხარს დაუჭერენ სხვადასხვა სოციალური ფენები, მათ შორის, საქმიანი წრეებიც. ისინი შეიმუშავებენ მნიშვნელოვან სამთავრობო პროგრამების დასკვნებს, საწყის ეტაპზე მონაწილეობენ სოციალურ-ეკონომიკურ საკითხებთან დაკავშირებით სამთავრობო პოლიტიკის შემუშავებაში ისე, რომ ამ დროს თვითონ არ ასრულებენ აღმასრულებელ-განმკარგულებელ ფუნქციებს. გარდა ამისა, აღნიშნული ორგანოები ახორციელებენ აქტიურ მიახლოებულ სამთავრობო ლობისტურ საქმიანობას.

2.2. სამინისტროები

სამინისტრო არის მმართველობის სპეციალიზებული ორგანო. საზღვარგარეთის ყველა ქვეყანაში[1] საჯარო ადმინისტრაციას საფუძვლად უდევს სამინისტროების სისტემა, რომელიც, როგორც წესი, იგება დარგობრივი პრინციპის საფუძველზე, რათა მოიცვას სახელმწიფო მმართველობისა და საზოგადოებრივი განვითარების ყველა სფერო.

1 იმ სახელმწიფოებშიც კი, სადაც ოფიციალურად უარი თქვეს სამინისტრო სისტემაზე (მაგალითად, ლიბია), იქმნება მმართველობის ორგანოები, რომლებიც ძირითადი თვისებებით ჰგავს სამინისტროებს.

დარგობრივი პრინციპის საფუძველზე, საზოგადოებრივი ცხოვრების იმ სფეროში, რომელსაც მთავრობა მიიჩნევს სამართლებრივი მოწესრიგების მუდმივ ობიექტად, შესაძლებელია შეიქმნას სპეციალური მმართველობითი აპარატი. იგი განაპირობებს ცალკეული ინსტიტუტების „შეკვრას“ ერთიან სისტემაში ერთი რომელიმე მმართველობის სფეროს ფარგლებში[1]. სამინისტროები მმართველობის შესაბამის სფეროებში წარმართავენ ორგანიზაციულ საქმიანობას, ხელმძღვანელობენ მათდამი დაქვემდებარებულ საწარმოებს, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებს და აკონტროლებენ მათ საქმიანობას.

მმართველობის დასავლური თეორია გამომდინარეობს იქიდან, რომ თითოეული სამინისტროს ამოცანაა ხელისუფლების განხორციელება, მმართველობა და ჩარევა, ე.ი. მმართველობის ობიექტების მიმართულებისა და ორგანიზების შეცვლა. ამ ამოცანის გადაწყვეტად სამინისტროს უნდა გააჩნდეს ხელმძღვანელი ცენტრი მინისტრის სახით, კვალიფიციური მმართველობითი პერსონალი და ბიუჯეტით გათვალისწინებული მატერიალური შესაძლებლობები. სამინისტროს სამი შემადგენელი რგოლის – მინისტრის, პერსონალისა და ბიუჯეტის – ერთობლიობას მოძრაობაში მოჰყავს სახელმწიფო მმართველობის ორგანო, განაპირობებს მის ეფექტურ ფუნქციონირებას, მასზე დაკისრებული უფლებამოსილებების განხორციელებას.

მიუხედავად სამინისტროების საქმიანობის მრავალფეროვნებისა, მათ ფუნქციონირებაში შეიძლება ბევრი საერთო ნიშანი გამოიყოს. დასავლეთის ქვეყნების ადმინისტრატივისტები, როგორც წესი, სამინისტროების შემდეგ ფუნქციებს გამოყოფენ:

1) კონკრეტულ მმართველობით საქმიანობაში საერთო ნაციონალური პოლიტიკის ტრანსფორმაციის ფუნქცია. ამ ფუნქციის არსი მდგომარეობს საქმიანობის ისეთი ფორმებისა და მეთოდების შემუშავებაში, რომლებიც უზრუნველყოფენ იმ მიზნების შესრულებას, რომელთა განსახორციელებლადაც ეს სამინისტრო შეიქმნა. ფრანგი ადმინისტრატივისტები ამ ფუნქციას სამინისტროების საქმიანობის „სულისჩამდგმელ ფუნქციას“ უწოდებენ.[2]

1 *Штатина М. А.* Административное право в странах Латинской Америки. М., 1994. С. 52.

2 *Крылова И. С.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 94.

2) მმართველობითი ფუნქციის განხორციელება სამინისტროების სამსახურების მიერ. მისი რეალიზაცია ხდება სამი ძირითადი მიმართულებით: ბიუჯეტის დადგენა, პირადი შემადგენლობის შერჩევა და გადახალისება, ასევე, სამინისტროების ორგანიზება, ე.ი. მისი სტრუქტურების განსაზღვრა და სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის კომპეტენციების განაწილება;

3) კოორდინაციის ფუნქცია. სამინისტროს დონეზე საქმიანობის კოორდინაცია ნიშნავს: ა) ყოველდღიური მმართველობითი საქმიანობის რეგულირებას, ბ) იმ უწყებების საქმიანობის კოორდინირებას, რომლებიც, მართალია, არ შედიან სამინისტროს დაქვემდებარებაში, მაგრამ ვალდებულნი არიან, თავიანთი საქმიანობის გარკვეული საკითხები შეუთანხმონ მას (მაგალითად: მუნიციპალიტეტები, რომლებიც ახორციელებენ სამშენებლო სამუშაოებს, კანონით დადგენილ შემთხვევებში ვალდებულნი არიან, თავიანთი პროექტები შეუთანხმონ მშენებლობაზე პასუხისმგებელ სამინისტროს), გ) საჯარო საწარმოებსა და კერძო სექტორს შორის ურთიერთობების კოორდინაცია;

4) კონტროლის ფუნქცია. ის გამოიხატება სამი ძირითადი ფორმით:

4.1. ინსპექტირება – ადმინისტრაციის საქმიანობის ეფექტურობის პერიოდული შემოწმება და თანამდებობის პირებისათვის პასუხისმგებლობის დადგენა მათ მიერ სამსახურებრივი მოვალეობის არაჯეროვანი შესრულებისათვის.[1]

4.2. იერარქიული კონტროლი – ზემდგომი თანამდებობის პირების მიერ მათ დაქვემდებარებაში მყოფ პირებზე განხორციელებული მუდმივი კონტროლი, რომლის ფარგლებშიც ხელმძღვანელს შეუძლია შეცვალოს ქვემდგომის გადაწყვეტილება და მისცეს მას შესასრულებლად სავალდებულო მითითებები;

4.3. ფინანსური კონტროლი – კონტროლი, რომელიც მოიცავს ფინანსური შედეგის მქონე ყველა სამსახურებრივ ურთიერთობას.

სახელმწიფო მმართველობით მექანიზმში სამინისტრო მოქცეულია ვერტიკალში: მთავრობა – სამინისტრო – მმართველობის ობიექტი.

1 მაკონტროლებელ ორგანოებს აქვთ უფლება, განახორციელონ მოკვლევა, თუმცა, როგორც წესი, არ აქვთ გადაწყვეტილების მიღების უფლება. ასეთი უფლება მინიჭებული აქვთ ადმინისტრაციის სხვა სტრუქტურული ქვეგანყოფილებების თანამშრომლებს.

როგორც ცენტრალური საჯარო ადმინისტრაციის შემადგენელი ნაწილი, სამინისტრო სამართლებრივ ურთიერთობაში გამოდის არა საკუთარი, არამედ სახელმწიფოს სახელით. ცნობილი ადმინისტრაციული სამართლის სპეციალისტი, პარიზის უნივერსიტეტის პროფესორი ჟორჟ ვედელი ამ ასპექტს უკეთებს შემდეგ კომენტარს: „სამინისტრო წარმოადგენს უბრალო სახელმწიფო სამსახურს, რომელსაც არ აქვს სამართალსუბიექტურობის სტატუსი. მათი საქმიანობა – ეს სახელმწიფოს საქმიანობაა. გაურკვევლობას იწვევს ზოგიერთი ქვედა რგოლის სასამართლოს პოზიცია, რომელიც სამინისტროებს ჯერ კიდევ განიხილავს, როგორც იურიდიულ პირებს, მიუხედავად იმისა, რომ აღნიშნული მოსაზრება უარყვეს საუკუნეზე მეტი ხნის წინ“.[1]

სამინისტროები უპირველეს ყოვლისა განიხილებიან, როგორც პოლიტიკური ხელმძღვანელობისადმი დაქვემდებარებული ადმინისტრაციული ხელისუფლების ორგანოები, ამიტომ მათ კანონმდებლობით ზუსტად განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში მინიჭებული აქვთ გარკვეული დამოუკიდებლობა. ისინი არ სარგებლობენ ადმინისტრაციული ავტონომიით.[2]

სამინისტრო, როგორც პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და უმაღლესი სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან (სახელმწიფოს პოლიტიკური კონტროლის ობიექტი – მეთაურის, მთავრობის, პარლამენტის) პოლიტიკური კონტროლის ობიექტი, შეისწავლება კონსტიტუციური სამართლის მიერ. ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერების განსაკუთრებული ყურადღების ობიექტია საზღვარგარეთის ქვეყნებში ის ადმინისტრაციული ურთიერთობები, რომლებიც წარმოიშობა, ერთი მხრივ, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურსა და მთავრობას, ხოლო მეორე მხრივ, სამინისტროებს შორის.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში მმართველობის სპეციალიზებულ ორგანოებს შეიძლება სხვადასხვა სახელწოდებები ჰქონდეს. ყველაზე ხშირად, მათ სამინისტროებს უწოდებენ. თუმცა არსებობს სხვა დასახელებებიც.

აშშ-ში დარგობრივი მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებს „დეპარტამენტებს“ უწოდებენ, ხოლო მათ ხელმძღვანელებს კი –

1 *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 408.
2 *Штатина М. А.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 53.

„მდივნებს". ამერიკის შეერთებულ შტატებში ჩამოყალიბებულმა საპრეზიდენტო მმართველობის ფორმამ განაპირობა მთელი რიგი სპეციფიკური თავისებურებების ჩამოყალიბება, რომლებიც განასხვავებენ ამერიკულ დეპარტამენტებს საპარლამენტო მმართველობის ქვეყნებში არსებული სამინისტროებისაგან.

შვეიცარიასა და ნორვეგიაში დარგობრივი მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებს დეპარტამენტები ჰქვია, ხოლო სამინისტროებს ოფიციალურად უწოდებენ მხოლოდ უწყებებს, რომლებიც განაგებენ საგარეო საქმეებს.[1]

მთელ რიგ ლათინოამერიკულ ქვეყნებში (მექსიკა, პანამა, პერუ და ა.შ.) მმართველობის ცენტრალურ ორგანოებს „სამდივნოებს" უწოდებენ, ხოლო ტერმინი „საჯარო სამინისტრო" გამოიყენება პროკურატურის ორგანოების აღსანიშნავად.

დიდ ბრიტანეთში კანონმდებლობა იცნობს მხოლოდ მინისტრის თანამდებობას და არა სამინისტროს. მსგავსი სიტუაცია არსებობს ზოგიერთ სხვა ქვეყანაში. მაგალითად, პოლონეთი სახელმწიფო ადმინისტრაციის ორგანოდ აღიარებს თავად მინისტრს და არა სამინისტროს მთლიანად; ეს უკანასკნელი განიხილება, როგორც შესაბამისი მინისტრის უწყება.[2]

მე-20 საუკუნის განმავლობაში სახელმწიფოს სოციალური და ეკონომიკური ფუნქციის აქტივიზაციამ განაპირობა მისი ადმინისტრაციული ამოცანების გაფართოება, რასაც, როგორც წესი, მოჰყვა სამინისტროების რიცხვის გაზრდა. სამინისტროების სისტემაში „კლასიკური" სამინისტროების – საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, იუსტიციის, ფინანსთა – გვერდით წარმოიქმნა ახალი სამინისტროები, რომელთა შექმნა განაპირობა სხვადასხვა გარემოებებმა:

- გადაუდებელი მწვავე ამოცანების აუცილებელმა გადაჭრამ (მაგალითად, ლტოლვილთა და განსახლების სამინისტრო, წყალმომარაგების სამინისტრო, საბინაო-სამშენებლო სამინისტრო და ა.შ.);
- სამეცნიერო-ტექნიკური პროგრესის შედეგად (მაგალითად, საჰაერო ტრანსპორტის, ატომური ენერგეტიკის სამინისტროები და ა.შ.);

1 *Могунова М. А.* Скандинавские государства: центральные органы власти. М., 1975. С. 178.

2 Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994. С. 81.

- სახელმწიფოს „ახალი“ ფუნქციების შექმნამ (გარემოს დაცვის სამინისტრო და ა.შ.).

თანამედროვე პერიოდში არსებული სამინისტროები პირობითად შეიძლება დავყოთ სამ ჯგუფად:

1) ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ სფეროში შექმნილი სამინისტროები (თავდაცვის, შინაგან საქმეთა და ა.შ.);
2) სამინისტროები, რომლებიც იქმნება საფინანსო-ეკონომიკურ და სამეურნეო სფეროებში (ეკონომიკის, ფინანსთა, მრეწველობის, ვაჭრობის, სოფლის მეურნეობის და ა.შ.);
3) სამინისტროები, რომლებიც იქმნება სოციალურ-კულტურულ სფეროებში (განათლება, კულტურა, ჯანდაცვა და ა.შ.).

გადასაჭრელი ამოცანების კომპლექსურმა ხასიათმა განაპირობა ის, რომ ერთი და იგივე სამინისტრო შეიძლება ერთდროულად მიეკუთვნებოდეს რამდენიმე ზემოთ დასახელებულ ჯგუფს. მაგალითად, მთელ რიგ განვითარებად ქვეყნებში შექმნილი ტურიზმის სამინისტრო, ბუნებრივია, შეიძლება მიეკუთვნებოდეს სამეურნეო ეკონომიკური სამინისტროების ბლოკის სამინისტროთა რიცხვს. იმავდროულად, ეს სამინისტრო სოციალურ-კულტურული ხასიათის საკითხებსაც განიხილავს.

ადმინისტრაციული სამართლის ლიტერატურაში შემუშავებულია სამინისტროების სხვადასხვა კლასიფიკაცია. მაგალითად, გამოყოფენ დარგობრივი მმართველობის სამინისტროებს, რომლებიც ხელმძღვანელობენ მათდამი დაქვემდებარებულ ობიექტებს (ენერგეტიკის, ტრანსპორტის სამინისტროები და ა.შ.), და ფუნქციური მმართველობის სამინისტროებს, რომლებიც ახორციელენ მმართველობის განსაზღვრულ ფუნქციებს (დაგეგმვის, ფინანსთა და ა.შ. სამინისტროები), ასევე – სუპერსამინისტროებს, რომლებიც ახორციელებენ მთელი რიგი დარგების მმართველობას განსაზღვრულ სფეროში (ეკონომოკის სამინისტრო) და სხვა.

გარდა ამისა, მათი შექმნის პრინციპების მიხედვით, გამოყოფენ შემდეგ სამინისტროებს:

- სამინისტროები, რომლებიც იქმნება პრობლემურ-დარგობრივი პრინციპის მიხედვით (ასეთია სამინისტროების უმრავლესობა, მაგალითად, თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, გარემოს დაცვის და ა.შ.).

- სამინისტროები, რომლებიც იქმნება კლიენტურის მომსახურების პრინციპის მიხედვით (მომხმარებელთა საქმეების, ვეტერანებისა და ახალგაზრდობის, წვრილი ბიზნესისა და ა.შ. სამინისტროები).

კონკრეტულ ქვეყნებში სამინისტროების სისტემის ჩამოყალიბება დამოკიდებულია სხვადასხვა ნაციონალურ, ისტორიულ, პოლიტიკურ, გეოგრაფიულ და სხვა ფაქტორებზე. მაგალითად, იმ ქვეყნებში, სადაც მყარი პოზიციები უკავია რელიგიასა და ეკლესიას, იქმნება სამინისტროები, რომლებიც კურირებენ რელიგიურ საკითხებს. მონარქიული მმართველობის ქვეყნებში შეიძლება ჩამოყალიბდეს სამეფო (საიმპერატორო) კარის სამინისტროები. განვითარებად ქვეყნებში, სადაც ჯერ კიდევ არ დასრულებულა ნაციონალური კონსოლიდაციის პროცესი, წარმოიქმნება სამინისტროები, რომელთაც აკისრიათ „ნაციის მშენებლობის“ ფუნქცია (ეთნიკურ დაპირისპირებებთან ბრძოლა, ნაციონალური კულტურის განვითარება და ა.შ.).

ცალკეულ შემთხვევებში კონკრეტული ამოცანის გადასაწყვეტად შეიძლება შეიქმნას სამინისტრო. ამ ამოცანის შესრულების შემდეგ, როგორც წესი, ასეთი სამინისტრო უქმდება. ასეთი იყო, მაგალითად, გერმანიაში შექმნილი შიდაგერმანული განხეთქილების დაძლევის სამინისტრო, რომელსაც ისტორიის სხვადასხვა ეტაპზე სხვადასხვა სახელი ერქვა: გაერთიანების სამინისტრო, საერთო-გერმანული საკითხების სამინისტრო, შიდაგერმანული ურთიერთობების სამინისტრო. 1986 წელს კანადაში, სამთავრობო კურსის პრაქტიკაში რეალიზაციისათვის, ეკონომიკაში სახელმწიფო სექტორის ჩართვისათვის, შეიქმნა დენაციონალიზაციის სამინისტრო.

ცალკეულ ტერიტორიებზე განვითარების თანაბარი დონის უზრუნველსაყოფად სამინისტროები შეიძლება შეიქმნას ტერიტორიულ-რეგიონალური პრინციპის მიხედვით (მაგალითად, კანადაში არსებობს ინდიელების საქმეთა და ჩრდილოეთ ტერიტორიების სამინისტრო, იტალიაში მოქმედებს სამხრეთის განვითარების პრობლემების სამინისტრო). რეგიონალური სამინისტროები არსებობს დიდ ბრიტანეთში: უელსის საქმეთა, შოტლანდიის საქმეთა, ჩრდილოეთ ირლანდიის საქმეთა სამინისტროები

ქვეყნის სპეციფიკა შეიძლება აისახოს ცალკეული სამინისტროების ფუნქციებშიც. ზოგიერთ განვითარებად ქვეყანაში, მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის სამინისტრო განიხილავს ჩვეულებითი სამართლის ნორმების გამოყენების საკითხებს. დიდ ბრიტანეთში ჩრდილოეთ ირლანდიის საქმეთა სამინისტროს აკისრია ამ რეგიონის სასამართლო სისტემის მმართველობის ფუნქცია, ხოლო შოტლანდიის საქმეთა სამინისტროში შექმნილია სპეციალური ქვედანაყოფი, რომელიც პასუხისმგებელია შოტლანდიაში მართლმსაჯულების ორგანიზებაზე.

სამინისტროების ოპტიმალური რაოდენობის განსაზღვრა, როგორც ეს აჩვენა საზღვარგარეთის ქვეყნების გამოცდილებამ, არ არის მარტივი საქმე. ოპტიმალური ზღვრის გაზრდა მთავრობის აპარატს უზარმაზრს და მოუქნელს ხდის, ხოლო სამინისტროების რაოდენობის მნიშვნელოვანი შემცირება აუცილებლად გამოიწვევს სამინისტროს მმართველობითი აპარატის გამსხვილებას. დღესდღეობით აშკარად შეიმჩნევა სამინისტროების რაოდენობის შემცირების ტენდენცია.[1]

სამინისტროების სისტემა, როგორც წესი, შეესაბამება სახელმწიფოს წინაშე მდგომი ძირითადი ამოცანების ხასიათსა და მასშტაბებს. ბარომეტრის მსგავსად, იგი ზუსტად რეაგირებს სახელმწიფო პოლიტიკის პრიორიტეტების უმნიშვნელოვანეს ცვლილებებზე, როცა ერთი ტიპის სამინისტროები იქმნება, ხოლო მეორე ტიპის უქმდება. ზოგიერთ ქვეყანაში ახალი მთავრობის მოსვლას თან სდევს სამინისტროების სისტემის ცვლილება.

ამდენად, დარგობრივი მმართველობის ცენტრალური ორგანოების სისტემა გამოირჩევა არასტაბილურობით. მხოლოდ საზღვარგარეთის ზოგიერთ ქვეყანაში რჩება უცვლელი სამინისტროების რაოდენობა ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში. ეს განპირობებულია ან კონკრეტული ქვეყნის სახელმწიფო მმართველობის ტრადიციით (მაგალითად, ფინეთში დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან 60 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში შეიქმნა მხოლოდ ერთი ახალი – გარემოს დაცვის სამინისტრო) ან იმით, რომ სამინისტროების სისტემა ასახვას პოვებს კონსტიტუციაში ან სხვა საკანონმდებლო აქტში (ავსტრია, პოლონეთი, აშშ, მექსიკა და ა.შ.).

1 Современное буржуазное государственное право: Критические очерки: В 2 т. Т. 2. М., 1987. С. 275.

სამინისტროების რაოდენობა ძირითადად განისაზღვრება სახელმწიფო მმართველობის ობიექტური აუცილებლობით, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში გადამწყვეტ როლს თამაშობს სუბიექტური ფაქტორი, რომელიც დაკავშირებულია პოლიტიკურ კონიუნქტურასთან. სამინისტროების შექმნაზე გარკვეულ ზეგავლენას ახდენს იდეოლოგიური და პოლიტიკური შეხედულებები: წამყვანი პარტიების მოთხოვნები, სამთავრობო კოალიციის თანამოაზრისათვის მინისტრის პორტფელის გადაცემის აუცილებლობა (საპარლამენტო მმართველობის სახელმწიფოებში), წინასაარჩევნო დაპირებების რეალიზაცია და ა.შ.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში სამინისტროების სისტემა ორი ძირითადი ტენდენციის ზეგავლენით ვითარდება: 1. სამინისტროების მმართველობის დიფერენციაცია და 2. სამინისტროს რგოლის ინტეგრაცია (გამაგრება). ზოგჯერ ეს მოვლენები ერთდროულად არსებობს, ზოგჯერ კი ერთმანეთს ენაცვლება.

სამინისტროების მმართველობის დიფერენციაციამ საფუძველი ჩაუყარა დარგობრივი სახელმწიფო მმართველობის სისტემის განვითარებას. მაგალითად, პრუსიაში სახელმწიფო რეფორმის დასაწყის ეტაპზე შინაგან საქმეთა სამინისტრო ფუნქციონირებდა, როგორც საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა სფეროს მომცველი მმართველობის ორგანო. შემდგომში მას თანდათანობით გამოეყო სახელმწიფო პოლიტიკის ცალკეული მიმართულებები, რომელთა მიხედვითაც იქმნებოდა სპეციალური სამინისტროები: განათლების, ჯანდაცვის, ვაჭრობის, სოფლის მეურნეობის, შრომის, მეცნიერების და ა.შ. ბელგიაში ეს პროცესი მიმდინარეობდა შემდეგნაირად: შინაგან საქმეთა სამინისტროს თავდაპირველად გამოეყო შრომის, შემდეგ კი – კავშირგაბმულობისა და რკინიგზის; მე-19 საუკუნის ბოლოს – მრეწველობისა და სოფლის მეურნეობის, ხოლო მე-20 საუკუნის პირველ ნახევარში – კოლონიების, ეკონომიკისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხები.[1]

თანამედროვე პერიოდში დიფერენციაციის ტენდენცია ვლინდება, მაგალითად, მმართველობის შემდგომ სპეციალიზაციაში და ცალკეული სამინისტროების ფუნქციების განაწილებაში. მა-

1 Государственная служба. Исполнительная власть: структура, функции. Зарубежный опыт. Вып. 16. М., 1997. С. 94.

გალითად, იტალიაში ფინანსთა სამინისტროს გამოეყო საბიუჯეტო პრობლემების სამინისტრო, კანადაში კი – ეროვნული შემოსავლების სამინისტრო, რომელიც ახორციელებს ფედერალური გადასახადების ამოღებას, ადგენს საბაჟო ტარიფებს და აკონტროლებს ქვეყანაში იმპორტს. არის შემთხვევა, როდესაც ერთდროულად იქმნება რამდენიმე სამინისტრო, რომელიც კურირებს განათლების სხვადასხვა საფეხურს – დაწყებითს, საშუალოსა და უმაღლესს. მთელ რიგ განვითარებად ქვეყნებში არსებობს რამდენიმე სამინისტრო, რომელიც ახორციელებს სოფლის მეურნეობის მმართველობას, რაც განპირობებულია მათი ეკონომოკის აგრარული ბუნებით.

ინტეგრაციის ტენდენცია, პირიქით, იწვევს სამინისტროს გამსხვილებას, სუპერსამინისტროს წარმოქმნას, რომელშიც გაერთიანებულია მსგავსი ფუნქციების მქონე ადრე არსებული რამდენიმე სამინისტრო. ეს უკანასკნელნი, როგორც წესი, გარდაიქმნებიან ახლად შექმნილი დიდი სამინისტროების დეპარტამენტებად.

საფრანგეთში ამგვარ სუპერსამინისტროდ სამართლიანად ითვლება ეკონომიკის, ფინანსებისა და მრეწველობის სამინისტრო, რომლის უფლებამოსილება ვრცელდება, სახელმწიფო ეკონომიკისათვის საინტერესო ყველა საკითხზე. იმ მნიშვნელოვანი როლის გამო, რომელსაც აღნიშნული სამინისტრო ასრულებს ბიუჯეტის პროექტის შემუშავებაში, მას აქვს უფლება, თვალყური ადევნოს საჯარო ადმინისტრაციის სახსრების განკარგვას. უფრო მეტიც, ეკონომიკის, ფინანსებისა და მრეწველობის მინისტრმა თავისი ხელმოწერით უნდა განატკიცოს ფინანსური შედეგის მქონე ყველა რეგლამენტირებული აქტი. დაბოლოს, სახსრების განკარგვაზე კონტროლი მას ანიჭებს უფლებამოსილებას, განახორციელოს კონტროლი სხვა სამინისტროების ყოველდღიურ საქმიანობაზე.[1]

1984 წელს კანადაში შეიქმნა რეგიონალური მრეწველობის განვითარების სამინისტრო, რომელმაც გააერთიანა ადრე არსებული სამინისტროების სამი აპარატი: მრეწველობისა და ვაჭრობის; რეგიონალური ეკონომიკის განვითარებისა და ეკონომიკური განვითარების.

მთელ რიგ განვითარებად ქვეყნებში სუპერსამინისტროები წარმოადგენენ ეკონომიკის მართვაში უმნიშვნელოვანეს ორგანოებს: საუდის არაბეთში – ფინანსებისა და ნაციონალური ეკონომიკის

1 *Ведель Ж.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 409.

სამინისტრო, ლიბანში – ეკონომიკის, ვაჭრობის, მრეწველობისა და ნავთობის სამინისტრო, მექსიკაში – ვაჭრობისა და მრეწველობის განვითარების სამინისტრო.

სამინისტროების რგოლების გამსხვილების ტენდენცია ზოგჯერ სამთავრობო სისტემის რეორგანიზაციაში აისახება, რომელიც, მათი რაოდენობის შემცირების მიზნით, მიმართულია სამინისტროების მექანიკური გაერთიანებისაკენ. როგორც წესი, ასეთი ცვლილებები არათანმიმდევრული და დროებითია.

სამინისტროების სისტემის განვითარების განხილული ტენდენციები არ არის ურთიერთგამომრიცხავი ხასიათის, პრაქტიკაში ისინი ხშირად ავსებენ ერთმანეთს. თითოეულ მათგანს აქვს როგორც აშკარა უპირატესობა, ასევე, სერიოზული ხარვეზი. მთავრობა, იწყებს რა სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალური ორგანოების სისტემების რეორგანიზაციას, იღებს გადაწყვეტილებას, კონკრეტული საზოგადოებრივი და პოლიტიკური სიტუაციების გათვალისწინებით, აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურების რეფორმირების შესახებ.

სამინისტროების რგოლის გამსხვილება ხელს უწყობს უწყებრივი გათიშულობის გადალახვას და მმართველობის სფეროში ერთიანი პოლიტიკის გატარებას. ამგვარი რეფორმის მხარდასაჭერად მოჰყავთ სხვა არგუმენტებიც: სახელმწიფო მმართველობაში ხარჯებისა და მთავრობის შემადგენლობის შემცირება, სამინისტროთაშორისი კოორდინაციული ორგანოების შენარჩუნება, სხვადასხვა ჯგუფების ინტერესების დომინირებული ზეგავლენის საშიშროების შესუსტება და ა.შ.

სამინისტროების გამსხვილებასთან დაკავშირებით ჩატარებული რეფორმის ხარვეზია: ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესის რეალური დაჩქარებისათვის ხელის შეშლა (ძველებურად შენარჩუნებული იქნება კოორდინაციის მოთხოვნა, თუმცა ამჯერად იგი უნდა განხორციელდეს ერთი „დიდი" სამინისტროს ფარგლებში); მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სავარაუდო შეცდომების დაშვების ალბათობის ზრდა და ა.შ. მიუხედავად ზემოაღნიშნული შენიშვნებისა, სამინისტროების გამსხვილება ცენტრალიზებული საჯარო ადმინისტრაციის განვითარების ძირითად ტენდენციად იქცა.

თითოეული სამინისტროს სტრუქტურა და მუშაობის ორგანიზაციული საკითხები რეგულირებულია მისი შექმნის შესახებ სპეციალური აქტით – კანონით, სახელმწიფოს მეთაურის, მთავრობის ან მინისტრის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტით. ზოგიერთ ქვეყანაში სამინისტროს მიმართ არსებობს ტიპური მიდგომა.

სამინისტროს სათავეში დგას მინისტრი, რომელიც ერთპიროვნული პასუხისმგებლობის პრინციპის საფუძველზე ხელმძღვანელობს აღნიშნულ ადმინისტრაციულ ორგანოს. მინისტრი ასრულებს როგორც პოლიტიკურ, ისე ადმინისტრაციულ ფუნქციებს. ასეთივე პოლიტიკური და ადმინისტრაციული ფუნქციების გაერთიანება შეინიშნება მინისტრის სამართლებრივ სტატუსშიც. როგორც მთავრობის წევრი, იგი აღჭურვილია პოლიტიკური ხელისუფლებით, ხოლო როგორც სამინისტროს ხელმძღვანელი, ფლობს ადმინისტრაციული ხასიათის უფლებამოსილებებს. მთელ რიგ საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადგილი ჰქონდა მცდელობას, რომ პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და ოპერატიული მმართველობის სფეროები გაენაწილებინათ მინისტრსა და სამინისტროს გენერალურ (მუდმივ) მდივანს.[1]

სქელტანიანი დოკუმენტაცია, რომლის გაცნობაც ხშირად უწევს თავისი საქმიანობის განხორციელების დროს, მთავრობისა თუ პარლამენტის სხდომებებზე დასწრების აუცილებლობა, ამომრჩეველთან ურთიერთობა და კიდევ სხვა მრავალი ვალდებულება ცოტა დროს უტოვებს მინისტრს იმისთვის, რომ ჩაუღრმავდეს თავისი სამინისტროს საქმიანობის ყველა დეტალს. ასეთ შემთხვევაში სამინისტროს ფაქტობრივი ხელმძღვანელობა ხორციელდება გენერალური (მუდმივი) მდივნის მიერ, რომელიც, მინისტრისაგან განსხვავებით, როგორც წესი, პროფესიული ჩინოვნიკების შემადგენლობიდან ინიშნება. იგი არის შესაბამისი მმართველობის სფეროს კარგი მცოდნე, ასრულებს მხოლოდ და მხოლოდ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს და თავისუფალია ყოველგვარი პოლიტიკური ვალ-

1 ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნებში შესაბამის თანამდებობის პირს „მუდმივ მდივანს“ უწოდებენ. ამ სახელწოდებით ხაზს უსვამენ ამ თანამდებობის პირის შეუცვლელობას სამინისტროს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ცვლილების შემთხვევაში.

დებულებებისაგან[1]. გენერალური (მუდმივი) მდივანი მინისტრების ხშირი ცვლის დროს უზრუნველყოფს სამინისტროს მუშაობის უწყვეტობას.[2]

თანამდებობის პირები, როგორც წესი, არ არიან სამინისტროს ხელმძღვანელები, მაგრამ როცა ისინი ასრულებენ პრემიერ-მინისტრის ცალკეულ დავალებებს და მთავრობის სხდომებზე სარგებლობენ სათათბირო ხმის უფლებით, მათ უპორტფელო მინისტრებს უწოდებენ. აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილების ზრდასთან ერთად, ბოლო პერიოდში უპორტფელო მინისტრებს სულ უფრო ხშირად აძლევენ არა დროებით, არამედ პასუხისმგებლობის მუდმივ ფუნქციებს. უპორტფელო მინისტრები შეიძლება დაექვემდებარონ დარგობრივ მინისტრებს, ასევე შესაძლებელია, განახორციელონ სხვადასხვა სამინისტროების საქმიანობის მაკოორდინირებელი ფუნქცია და, შესაბამისად, დაიკავონ უფრო მაღალი მდგომარეობა სამთავრობო იერარქიაში.

მთავრობის შემადგენლობაში ზოგჯერ გათვალისწინებულია მინისტრ-კოორდინატორის ან მთავარი მინისტრის პოსტი, რომელიც კურირებს მსგავსი სამინისტროების მუშაობას; და ასევე – მინისტრისა, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფოს მსხვილ რეგიონებზე მმართველობას.

---

1 საზღვარგარეთის მთელ რიგ ქვეყნებში მინისტრის შეცვლა ავტომატურად არ იწვევს სამინისტროს აპარატის ცვლილებას. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში მინისტრთან ერთად თანამდებობას ტოვებენ მხოლოდ მისი პოლიტიკური მოადგილეები (სახელმწიფო მინისტრი და პოლიტიკური მრჩეველი). მხოლოდ ზოგიერთ განვითარებად ქვეყნებში ადმინისტრაციის ცვლილება ფაქტობრივად ნიშნავს ძველი აპარატის მთლიან შეცვლას (მდივნისა და თარჯიმნის ჩათვლით) და ვაკანსიების შევსებას გამარჯვებული პარტიის მომხრეების მიერ (ამ სისტემას „ნადავლის გაყოფის" სისტემას უწოდებენ).

2 აღნიშნულის ნათელი დადასტურებაა შემდეგი ცნობილი შემთხვევა, როდესაც კანადის პარლამენტის ერთ-ერთმა ახალგაზრდა დეპუტატმა სთხოვა პრემიერ-მინისტრს, მინისტრთა კაბინეტში მისთვის გამოეყოთ თანამდებობა, რაზეც მან პასუხად მიიღო, რომ ამისათვის საჭიროა ძალიან დიდი გამოცდილება, ცოდნა და ჭკუა. დეპუტატმა ნიაალმდეგობა გაუწია და უთხრა: „ბატონო პრემიერო, მე მგონი, თქვენ ვერ გაერკვიეთ ჩემს თხოვნაში. მე გთხოვთ, დამნიშნოთ მინისტრად და არა მინისტრის მოადგილედ" (*Данилов С. Ю., Шило, В. Е.* Политико-государственный механизм современной Канады. М., 1991. С. 123).

ზოგიერთ მთავრობაში მინისტრის სტატუსი მიენიჭება რომელიმე მაღალი სტატუსის მქონე ჩინოვნიკს, რომელიც, როგორც უპორტფელო მინისტრი, არ ხელმძღვანელობს სამინისტროს (მაგალითად, ხაზინის თავმჯდომარე, გენერალური პროკურორი, პარლამენტში სამთავრობო ფრაქციის ლიდერები და ა.შ.).

სახელმწიფოს სპეციფიკიდან გამომდინარე, სხვადასხვა ქვეყანაში „სახელმწიფო მინისტრის" სტატუსი განსხვავებულია. მაგალითად: საფრანგეთში ის საპატიო წოდებად ითვლება, რაც განაპირობებს ამ პირის წამყვან როლს სხვა მინისტრებთან შედარებით; დიდ ბრიტანეთში მინისტრის პირველ მოადგილეს სახელმწიფო მინისტრს უწოდებენ; იაპონიაში იგი უპორტფელო მინისტრია, ხოლო ნორვეგიაში – პრემიერ-მინისტრი.

ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნების მთავრობის შემადგენლობაში გამოყოფენ გვირგვინის მინისტრებს (ე.ი. ჩვეულებრივ მინისტრებს) და უმცროს მინისტრებს. მაგალითად, კანადაში გვირგვინის მინისტრები უშუალოდ ემორჩილებიან პრემიერ-მინისტრს და ხელმძღვანელობენ ძირითად სამინისტროებს (ფინანსთა, საგარეო საქმეთა, რეგიონალურ და სამრეწველო განვითარების და სხვა). უმცროსი მინისტრები ხელმძღვანელობენ მეორეხარისხოვან სამინისტროებს და ემორჩილებიან არა კაბინეტის მეთაურს, არამედ შესაბამისი გვირგვინის მინისტრებს, რომლებსაც ისინი ათავისუფლებენ მეორეხარისხოვანი ვალდებულებების შესრულებისაგან.[3]

განვითარებად ქვეყნებში, როგორც წესი, არსებობს დელეგატი-მინისტრის თანამდებობა. დელეგატი-მინისტრის პოსტის შემოღება დაკავშირებულია იმ გარემოებასთან, რომ ცალკეულ სახელმწიფოებში პრეზიდენტის ან პრემიერ-მინისტრის ხელშია წამყვანი მინისტრების თანამდებობები. ბუნებრივია, რომ უმაღლეს თანამდებობის პირს არ შეუძლია პირადად განახორციელოს მის დაქვემდებარებაში არსებული ყველა ორგანოს ოპერატიული მმართველობა. სწორედ ამიტომ, სამინისტროში მისი სახელით მოქმედებს დელეგატი, რომლსაც აქვს მინისტრის სტატუსი და წარმოადგენს სახელმწიფოს მეთაურს ან პრემიერ-მინისტრს. მინისტრი-დელეგა-

3 *Данилов С. Ю., Шило В. Е.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 115, 116.

ტი ახორციელებს სამინისტროს ოფიციალური ხელმძღვანელის მიერ დელეგირებულ უფლებამოსილებებს.[1]

მიუხედავად სამინისტროების ორგანიზების მრავალრიცხოვანი თავისებურებებისა (ქვეყნის, დარგობრივი სპეციფიკის), მათ სტრუქტურებში შეიძლება გამოყონ ზოგიერთი საერთო ელემენტი: კაბინეტი, შიდა ქვედანაყოფები (დეპარტამენტები, განყოფილებები, სექციები, ბიურო), საკონსულტაციო ხასიათის საბჭოები და კომიტეტები, ინსპექციები და პერიფერიული (ტერიტორიული) სამსახურები.

კაბინეტი წარმოადგენს სამინისტროს შტაბს. იგი შედგება პირადად მინისტრის მიერ შერჩეული თანამშრომლებისაგან. ესენია: კაბინეტის დირექტორი, თანამშრომელი, რომელიც უზრუნველყოფს საზოგადოებასთან ურთიერთობას, სხვადასხვა ტექნიკური მრჩევლები, ატაშეები და ა.შ. კაბინეტის წევრები სარგებლობენ მინისტრის განსაკუთრებული ნდობით და მასთან მჭიდროდ არიან დაკავშირებული: ისინი თანამდებობებზე რჩებიან მანამ, სანამ ეს სჭირდება მინისტრს; მინისტრის წასვლასთან ერთად, როგორც წესი, კაბინეტის წევრები ტოვებენ თანამდებობებს, თუ ახალი მინისტრი არ ჩათვლის მიზანშეწონილად მათ ყოფნას კაბინეტში.

ნებისმიერი სამინისტროსათვის დამახასიათებელია ფუნქციების განაწილება სხვადასხვა სრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის, რომელთაგან ძირითადია: დირექცია – საფრანგეთში; განყოფილება – დიდ ბრიტანეთსა და გერმანიაში; დეპარტამენტი – პოლონეთში და ა.შ. სამინისტროს მსხვილი ადმინისტრაციული ერთეული შედგება შედარებით უფრო მცირე ქვედანაყოფებისაგან (განყოფილებები, სექციები, ბიურო და ა.შ.). სამინისტროების არაშიდასტრუქტურული ერთეულები ექვემდებარებიან ცენტრალურ ადმინისტრაციას (კაბინეტი, გენერალური სამდივნო), მის შემდეგ კი – მინისტრს. შეინიშნება დარგობრივი სამინისტროების ძირითადი რგოლების იერარქიულობის პრინციპი: ყველა ქვემდგომი რგოლი ემორჩილება ზემდგომს და მის წინაშეა პასუხისმგებელი. იგი ვალდებულია შეასრულოს ზემდგომის მითითებები და მხოლოდ მისი

1 *Юдин Ю. А.*, Высшие органы государства в странах Тропической Африки. М., 1980. С. 117; *Штатина М.А.*, Административное право развивающихся стран. М., 1989. С. 36.

მიმართვის შემდგომ შეუძლია დაუკავშირდეს უმაღლეს ხელძღვანელობას.

სამინისტროს ფუნქციები განაწილებულია მის ძირითად სტრუქტურულ ქვედანაყოფებს შორის. თითოეული დირექცია (განყოფილება, დეპარტამენტი) შექმნილია სამინისტროს რაიმე ფუნქციის შესასრულებლად. სამინისტროს კომპეტენცია თითქოს შედგება მისი მნიშვნელოვანი სტრუქტურული ქვედანაყოფების კომპეტენციებისაგან.[1]

სამინისტროს სტრუქტურაში გამოყოფენ ვერტიკალურ, ჰორიზონტალურ და ტექნიკურ სამსახურებს.

ვერტიკალური სამსახურები (მათ სხვაგვარად უწოდებენ საწარმოო ან დარგობრივ სამსახურებს) სამინისტროს ძირითადი ფუნქციების რეალიზაციას ემსახურებიან. მაგალითად, გერმანიის იუსტიციის სამინისტროში შექმნილია შემდეგი დარგობრივი განყოფილებები: იუსტიციის მმართველობის; სამართალწარმოების; სამოქალაქო სამართლის; სისხლის სამართლის; ვაჭრობისა და სამეურნეო სამართლის; კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული სამართლის საკითხების; საერთაშორისო სამართლისა და ევროპული კანონმდებლობის. აშშ-ის ფინანსთა დეპარტამენტის (ხაზინის) დარგობრივ ქვედანაყოფებს წარმოადგენენ: სახელმწიფოს შინაგანი შემოსავლების ბიურო; თამბაქოს, ალკოჰოლის, ასაფეთქებელი ნივთიერებებისა და ცეცხლსასროლი იარაღის საბაჟო ბიურო; საბაჟო და სავაჭრო მოსაკრებლების ბიურო; ანგარიშის ბიურო; საჯარო ვალის ბიურო; ოქროსა და ვერცხლის ოპერაციებთან დაკავშირებული ბიურო; მრეწველობის, ფინანსებისა და ინვესტიციების ბიურო; ნაციონალური ვალუტისა და საბანკო სისტემის ფუნქციონირებაზე კონტროლის ბიურო; ფედერალური ბიუჯეტის პროექტის მომზადების, ფინანსური სისტემისა და ფედერალური საფინანსო კანონმდებლობის განვითარების ღონისძიებების შემუშავების განყოფილება.

ჰორიზონტალური სამსახურები (სხვაგვარად მათ ფუნქციურ სამსახურებს უწოდებენ) ირიბ ზეგავლენას ახდენენ სამინისტროს მიერ ძირითადი ფუნქციების განხორციელებაზე. მათ შეიძლება მი-

1 *Крылова И. С.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 112.

ეკუთვნებოდეს პერსონალის მართვის, ბიუჯეტის, საერთაშორისო თანამშრომლობის, სამეცნიერო კვლევების და ა.შ. დეპარტამენტები.

სამინისტროების ტექნიკური სამსახურები თავიანთი საქმიანობით დაკავშირებულნი არიან „მმართველობით ტექნიკასთან“: არქივებთან, დოკუმენტაციის სისტემატიზაციის განმახორციელებელ ქვეგანყოფილებებთან, დაგეგმარების, სტატისტიკის და ა.შ. სამსახურებთან.

სამინისტროებთან იქმნება დამხმარე ორგანოები: საბჭოები და კომიტეტები, ავტონომიური განყოფილებები. ისინი, როგორც წესი, საკონსულტაციო-ტექნიკურ ფუნქციებს ასრულებენ (დასკვნების გაცემა, წინადადებების წარდგენა და ა.შ.). გამონაკლისის სახით, დამხმარე ორგანოები შეიძლება აღიჭურვონ კვაზისასამართლოს ზოგიერთი ფუნქციით (მაგალითად, საფრანგეთში არსებული ნაციონალური განათლების უმაღლესი საბჭო).

თითქმის ყველა სამინისტროს აქვს ინსპექციისა და კონტროლის საკუთარი ორგანოები (ფინანსური ინსპექტორები, ნაციონალური განათლების ინსპექტორები, შეიარაღებული ძალებისა და სამხედრო-საზღვაო ფლოტის კონტროლიორები და ა.შ.). მათ საქმიანობაზე ხელმძღვანელობას, როგორც წესი, ახორციელებს მინისტრი.

ზოგიერთ სამინისტროს, ცენტრალური ოფისების გარდა, ადგილებზე აქვს რეგიონალური აპარატები და ოფისები. სამინისტროს ტერიტორიულმა (პერიფერიულმა) სამსახურებმა შეიძლება თავიანთი საქმიანობა განახორციელონ როგორც ნაციონალური ტერიტორიის განსაზღვრული ოლქის საზღვრებში, ასევე, მის ფარგლებს გარეთაც.

აშშ-ში ფედერალური კანონების ცხოვრებაში გასატარებლად ადგილებზე პასუხისმგებელნი არიან დეპარტამენტების რეგიონალური ქვედანაყოფები, რომლებსაც ამერიკულ ლიტერატურაში „მინდვრის“ ქვედანაყოფებს უწოდებენ. დეპარტამენტების ეს ქვედანაყოფები თუმცა სტრუქტურულად არ არიან დაკავშირებული შტატების ორგანოებთან, თავიანთ საქმიანობას მაინც ახორციელებენ მათთან მჭიდრო კავშირში. დეპარტამენტების რეგიონალუ-

რი ქვედანაყოფები ასევე აკონტროლებენ შტატების მიერ ფედერალური სუბსიდიების გამოყენებას.[1]

სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში სამინისტროების ადგილი და როლი განისაზღვრება მისი კომპეტენციით, რომელიც შეიძლება დადგენილი იყოს როგორც ამ სამინისტროს საქმიანობის მომწესრიგებელი ნორმატიული აქტით, ისე კანონმდებლობითაც, რომელიც განსაზღვრავს სახელმწიფო მმართველობის ყველა ცენტრალური დარგობრივი ორგანოს სამართლებრივ სტატუსს: კონსტიტუციით, კანონით მთავრობისა და საჯარო ადმინისტრაციის შესახებ (აშშ-ში – ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონი, ავსტრიაში – ფედერალური სამინისტროების შესახებ კანონი, მექსიკაში – ორგანული კანონი ფედერალური საჯარო ადმინისტრაციის შესახებ და ა.შ.), ტიპური სამართლებრივი აქტებით სამინისტროების შესახებ.

დასავლეთის ადმინისტრატივისტები სამინისტროს კომპეტენციას, როგორც წესი, განიხილავენ მინისტრის უფლებამოსილების პრიზმიდან. გამოყოფენ რამდენიმე ძირითად მიმართულებას, რომლის მიხედვითაც მინისტრი ახორციელებს თავის იურიდიულ ულებამოსილებებს.

1. მინისტრი ახორციელებს ზოგადი ხასიათის ღონისძიებებს. ეგრეთ წოდებული ზოგადი ხასიათის ღონისძიებები აისახება სხვადასხვა სამართლებრივ აქტებში – ბრძანებებში, დადგენილებებში და ა.შ. ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნებში მინისტრები პარლამენტის მიერ კონკრეტული უფლებამოსილებების დელეგირების შედეგად გამოსცემენ ნორმატიულ აქტებს, რომლებიც უშუალოდ ეხება ადამიანის უფლებებს. კონტინენტური სამართლის სისტემის ქვეყნებში ასეთ აქტებს მინისტრები გამოსცემენ კანონით დადგენილ შემთხვევებში ან რეგლამენტირებული ხელისუფლების (დეკრეტებისა და ორდონანსების) საფუძველზე. მიუხედავად ზემოაღნიშნულისა, საზღვარგარეთის ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა მინისტრებს ნორმაშემოქმედებით სფეროში ანიჭებს ცალკეულ დისკრეციულ უფლებამოსილებებს: იგი ამტკიცებს მინისტრის უფლებას, მკვეთრად

1 Правительство, Министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994. С. 100.

გამოხატული საკანონმდებლო ნებართვის არარსებობის შემთხვევაშიც, მიიღოს ზოგადი ხასიათის დადგენილება, რომელიც პერსონალურად არავის ეხება, და თუ ამ დადგენილებით წესრიგდება მხოლოდ სამინისტროს დაქვემდებარებული სამსახურების მუშაობა, ე.ი. ვრცელდება მხოლოდ ამ სამსახურების მოსამსახურეებისა და კლიენტების ურთიერთობებზე.[1]

მინისტრები გამოსცემენ ცირკულარს, რომელშიც, როგორც წესი, ხდება კანონის, დეკრეტის ან სხვა ნორმატიული აქტის განმარტება (იშვიათია ნორმატიული ცირკულარის გამოცემის პრაქტიკა, რომლითაც არ ხდება ნორმების განმარტება და რომელიც მხოლოდ ნორმებს შეიცავს).

გავრცელებულია პრაქტიკა, რომლის თანახმად, მინისტრი თავის ქვეშევრდომებს უგზავნის დირექტივებს, სადაც წინასწარ მითითებულია მიმართულებები, რომლითაც უნდა იხელმძღვანელონ ამ პირებმა საკითხების განხილვის დროს.

2. მინისტრი ხელმძღვანელობს თავისი სამინისტროს მოსამსახურეებს. იგი თანამდებობებზე ნიშნავს სახელმწიფო მოსამსახურეებს, წყვეტს თანამდებობრივი დაწინაურების საკითხებს, ქვემდგომი პირების მიმართ იყენებს დისციპლინური ხასიათის ღონისძიებებს, მსგავსი უფლებების დაცვის პირობით, რომელიც მინიჭებული აქვთ სხვა დაწესებულებებსა და თანამდებობის პირებს. გარდა ამისა, იგი თავის ქვეშევრდომებს აძლევს ინსტრუქციებს და ამოწმებს მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების კანონიერებასა და მიზანშეწონილობას.
3. მინისტრი იღებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებს (იმ საკითხების გარდა, რაც იყო აღნიშნული პერსონალის მართვასთან დაკავშირებით) ყველა შემთხვევაში, როცა ეს გათვალისწინებულია საერთო მნიშვნელობის სამართლებრივი აქტით (მაგალითად: კულტურის მინისტრი იღებს გადაწყვეტილებას შენობისათვის ისტორიული ძეგლის სტატუსის მინიჭების შესახებ, ფინანსთა მინისტრი წყვეტს გადასახადების გადახდის გადავადების საკითხებს, შინაგან საქმეთა მინისტრი

1 *Гримо Ж.* Организация административной власти во Франции. М., 1994. С. 53.

იღებს გადაწყვეტილებას ქვეყნიდან იმ უცხოელის გაძევების შესახებ, რომლის ყოფნაც მოცემული სახელმწიფოს ტერიტორიაზე საფრთხეს უქმნის საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას და ა.შ.).

4. მინისტრი საფინანსო სფეროში აღჭურვილია მთელი რიგი უფლებამოსილებებით: იგი ყოველწლიურად ადგენს თავისი სამინისტროს ბიუჯეტს; პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ ის, როგორც საბიუჯეტო კრედიტების მთავარი გამანაწილებელი, მართავს გამოყოფილი ფინანსური სახსრების განკარგვის პროცესს.
5. მინისტრი წარმოადგენს სახელმწიფოს ყველა იმ საკითხში, რომელიც მისი სამინისტროს კომპეტენციას მიეკუთვნება: სახელმწიფოს სახელით ხელს აწერს საერთაშორისო შეთანხმებებს, დადგენილი კომპეტენციის ფარგლებში ხელს აწერს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებს, სამართალდამცავ ორგანოებში წარმოადგენს სახელმწიფოს და ა.შ.

მინისტრი არ არის ვალდებული, პირადად შეასრულოს მასზე დაკისრებული მოვალეობები. საკუთარი უფლებამოსილებების ნაწილი მას შეუძლია დელეგირების საფუძველზე გადასცეს სამინისტროს ცენტრალური სამსახურის უფროსებს ან პერიფერიული სამსახურების თანამდებობის პირებს.

2.3. უწყებები

საზოგადოებრივი ცხოვრების სამ სფეროში, რომლებსაც არ მოიცავენ სამინისტროები, იქმნება მრავალრიცხოვანი და სხვადასხვაგვარი უწყებები (სახელმწიფო კომიტეტები, მმართველობები, სააგენტოები, ბიურო, სახელმწიფო კომისიები და ა.შ.). როგორც უკვე აღინიშნა, სამინისტრო წარმოადგენს საჯარო ადმინისტრაციის მთლიანი ორგანიზმის ჩონჩხს. ყველა სხვა სპეციალური კომპეტენციის ცენტრალური მმართველობის ორგანოები იქმნება იმისათვის, რომ შეავსონ მმართველობის ერთიან სფეროში არსებული ვაკუუმი, აღმოფხვრან ცენტრალური დარგობრივი ორგანოების საქმიანობაში არსებული ხარვეზები, გადაჭრან პრობლემები, რომ-

ლებსაც სამინისტრო ობიექტური თუ სუბიექტური მიზეზების გამო ვერ წყვეტს.

ტერმინი „უწყება“ არ არის დამახასიათებელი საზღვარგარეთის ქვეყნების იურიდიული ლექსიკისათვის; იგი, უპირველეს ყოვლისა, დამახასიათებელია გერმანიის ადმინისტრაციული სამართლისათვის, ასევე, რუსეთისა და ზოგიერთი იმ სახელმწიფოსათვის, რომელთა სამართლებრივი სისტემაც საბჭოთა სამართლის ზეგავლენით ჩამოყალიბდა. საზღვარგარეთის კანონმდებლობა, როგორც წესი, სხვადასხვაგვარი სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალური ორგანოების აღსანიშნავად კრებსით ცნებას არ იყენებს, ამიტომ იურიდიულ ლიტერატურაში არ არსებობს უწყების აღმნიშვნელი ერთიანი, ზოგადად აღიარებული ცნება. ზოგი უწყებას მიაკუთვნებს სამინისტროს დაქვემდებარებულ მმართველობის ორგანოს, ზოგი კი ამ ცნებაში მოიაზრებს სახელმწიფოს მეთაურის, პრემიერ-მინისტრის, მთავრობის აპარატს, ასევე, სამინისტროთაშორის საბჭოებს და კომიტეტებს.[1]

არაერთგვაროვნად წყდება „უწყებისა“ და „სამინისტროს“ ცნებების თანაფარდობის საკითხი. უფრო მეტად გავრცელებულია პოზიცია, რომლის თანახმად, უწყება იქმნება იმ სფეროში, რომელსაც არ მოიცავს სამინისტრო მმართველობა.

არსებობს განსხვავებულ პოზიციაც, რომლის მომხრეები თვლიან, რომ ცნება „უწყება“ პირველადია და მოიცავს როგორც სამინისტროს, ასევე სხვა უწყებასაც, რომელსაც არ აქვს სამინისტროს სტატუსი. ამ შემთხვევაში სამინისტრო განიხილება, როგორც უწყება, რომლის სათავეში დგას მთავრობის წევრი – მინისტრი.[2]

ცალკეული უწყებები შეიძლება შეიქმნას სამინისტროებიდან გამოყოფის ან მათთვის მნიშვნელოვანი ავტონომიის მინიჭების გზით და, აღიჭურვებიან რა დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული მმართველობითი ფუნქციით, ავსებენ დეცენტრალიზებული საჯარო მმართველობის ორგანოების რიგებს.[3]

1 სახელმძღვანელოში ეს ორგანოები გამოყოფილია დამოუკიდებელ ჯგუფში; მათ შესახებ საუბარია იმ თავში, რომელიც ეხება სახელმწიფო აპარატს.

2 *Лазаров К.* Административное право. София, 2000. С. 48.

3 ამგვარი პრაქტიკა დასავლეთის ქვეყნებში იწვევს გაცხოველებულ დისკუსიას, რომლის შინაარსიც, ბრიტანეთის პრაქტიკის მაგალითზე, გადმოცემულია ოქსფორდის უნივერსიტეტის კუინს-კოლეჯის პოლი-

უწყებების კლასიფიკაცია საკმაოდ რთულია მათი მრავალრიცხოვნობისა და გადაცემული ფუნქციების მრავალფეროვნების გამო.

უწყებების რიცხვის ზრდა, ერთი მხრივ, ხელს უწყობს საზოგადოებრივი ურთიერთობების სახელმწიფო რეგულირების სპეციალიზაციის განმტკიცებას, შესანიშნავად უზრუნველყოფს უწყებათა შორის კოორდინაციას, რაც მიიღწევა არსებულ სამინისტროებსა და უწყებებს შორის ჰორიზონტალური ურთიერთობების დამკვიდრების გზით. თუმცა, მეორე მხრივ, ყოველივე ეს უარყოფითად აისახება აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოების მმართველობის სისტემაზე.

მაგალითად, გერმანიაში თანამედროვე პერიოდში ფედერალურ დონეზე მოქმედებენ შემდეგი უწყებები: გერმანიის ძირითადი კანონის დაცვის ფედერალური უწყება; ფინანსების, ტვირთების გადაზიდვის, ჯანდაცვის, ფრენის უსაფრთხოების, სტატისტიკის, რადიაციისაგან დაცვის, დაზღვევის, სამოქალაქო თავდაცვის, გარემოს დაცვის და ა.შ. ფედერალური უწყებები.

დიდ ბრიტანეტში უმსხვილეს ცენტრალურ უწყებებს წარმოადგენენ: საინფორმაციო ცენტრალური უწყება, იურიდიული საკითხების დეპარტამენტი, საბაჟო და სააქციზო მოსაკრებლების მმართველობა, სახელმწიფო შემოსავლების მმართველობა, საექსპერტო კრედიტების გარანტიის დეპარტამენტი, ბიბლიოთეკის საქმეებისა და ხელოვნების მმართველობა და ა.შ.

ტოლოგიის პედაგოგის ნიკოლას ოუენის სტატიაში, სადაც იგი წერს: „თუ ასეთი მმართველობა ითვლება უმნიშვნელო და მარტივ საქმედ, მათი სტატუსი, როგორც წესი, არ იწვევს გაღიზიანებას. მაგრამ თანამედროვე ეტაპზე გაჩნდა მმართველობები, რომლებიც არა მხოლოდ, უბრალოდ, გასცემენ პასპორტებს ან მართვის მოწმობებს, არამედ ხელმძღვანელობენ გაერთიანებული სამეფოს გამასწორებელ დაწესებულებებს და გასცემენ სოციალურ დახმარებებს... მთავრობა ამტკიცებს, რომ მინისტრები ძველებურად პასუხს აგებენ თავიანთი უწყებების ყველა საქმიანობაზე, აგრეთვე იმაზეც, რასაც დამოუკიდებელი მმართველობა ახორციელებს. მაგრამ ვინაიდან მინისტრები ჩამოშორდნენ რუტინულ საქმეებს, და რადგან ისინი არარეგულარულად ერთვებიან მმართველობით საქმიანობაში, პრაქტიკაში მათი პასუხისმგებლობა არ არის დიდი. ამასთანავე, პარლამენტის წევრები ზოგჯერ ძალიან რთულად იღებენ პასუხს მათთვის საინტერესო კითხვებზე მმართველობის დირექტორებისაგან“ (*Оуэн Н.* Понять британские государственные институты. Б/м., 2000. С. 43).

უწყებას ხელმძღვანელობს უმაღლესი რანგის ჩინოვნიკი, რომელიც, როგორც წესი, არ არის მინისტრი. ზოგიერთ შემთხვევაში უწყების ხელმძღვანელს შეიძლება მიენიჭოს მინისტრის რანგი. უწყებების ხელმძღვანელები, რომლებიც არ სარგებლობენ მინისტრის უფლებებით, შეიძლება მოწვეულ იქნენ მთავრობის სხდომაზე სათათბირო ხმის უფლებით.

ზოგიერთ სახელმწიფოში იქმნება ეგრეთ წოდებული სამთავრობო უწყებები, რომელთა ხელმძღვანელები, მიუხედავად იმისა, რომ არ არიან მინისტრები, შედიან მთავრობის შემადგენლობაში. მაგალითად, პოლონეთის მცირე კონსტიტუციის 53-ე მუხლი, რომელიც ეხება მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობას, ადგენს, რომ მინისტრთა საბჭოში, გარდა მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის, ვიცე-თავმჯდომარისა და მინისტრებისა, შედიან აგრეთვე კანონით განსაზღვრული კომისიისა და კომიტეტების ხელმძღვანელები, რომლებიც ახორციელებენ სახელმწიფო ადმინისტრაციის უმაღლესი ორგანოების ფუნქციებს და რომლებიც მთავრობის წევრების მსგავსად ინიშნებიან თანამდებობებზე. ასეთი ორგანოების რიცხვს მიეკუთვნება 1991 წლის 12 იანვრის კანონის თანახმად შექმნილი სამეცნიერო კვლევების კომიტეტი, რომელიც აღნიშნული კანონის პირველ მუხლში განმარტებულია, როგორც „სახელმწიფოს სამეცნიერო და სამეცნიერო-ტექნიკური პოლიტიკის საკითხების განმახორციელებელი უმაღლესი სახელმწიფო ადმინისტრაციული ორგანო"[1]. ამ კომიტეტის თავმჯდომარეს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს სეიმი (პარლამენტი) მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარის წარდგინებით. პოლონეთში შექმნილი სხვა უწყებები (ანტიმონოპოლიური მმართველობა, სახელმწიფოს დაცვის მმართველობა, ფიზკულტურისა და ტურიზმის მმართველობა) არ წარმოადგენენ სამთავრობო უწყებებს, მათი ხელმძღვანელები არ შედიან მთავრობის შემადგენლობაში; მათ თანამდებობებზე ნიშნავს და ათავისუფლებს უშუალოდ მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე.

ეროვნული კანონმდებლობიდან გამომდინარე, ახალი უწყებების შექმნის საკითხი, მათი კომპეტენცია და სტრუქტურა შეიძლება მოწესრიგდეს:

1 Правительство, Министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994. С. 81.

- შესაბამისი დარგის მინისტრის ბრძანებით;
- მთავრობის დადგენილებით;
- სპეციალური კანონებით (მაგალითად, გერმანიაში უწყებები იქმნება სპეციალური კანონების საფუძველზე, როგორც შესაბამის ფედერალურ სამინისტროსთან არსებული დამოუკიდებელი უმაღლესი დაწესებულებები).

ცენტრალიზებული საჯარო ადმინისტრაციის შემადგენლობაში შემავალი უწყებების მიმართ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ადმინისტრაციული დაქვემდებარების შემდეგი ორი ძირითადი მოდელი:

1. უწყება ექვემდებარება მმართველობის შესაბამისი სფეროს ხელმძღვანელ მინისტრს; ასეთ შემთხვევაში შესაძლებელია, უწყების ხელმძღვანელს მინისტრის მოადგილის რანგი ჰქონდეს;
2. უწყება გამოდის მინისტრის ადმინისტრაციული დაქვემდებარებიდან და უშუალოდ ემორჩილება მთავრობას. თუ ასეთ შემთხვევაში უწყების ხელმძღვანელს არ აქვს მინისტრის რანგი, მაშინ მთავრობის რომელიმე წევრს შეიძლება დაავალონ აღნიშნული უწყების მუშაობაზე საერთო კონტროლის განხორციელება.

პირველ შემთხვევაში მინისტრი ხელმძღვანელობს კონკრეტულ დარგს მთელი მოცულობით, ხოლო მეორე შემთხვევაში ის ხელმძღვანელობს მხოლოდ სამინისტროს. ამასთან, სხვადასხვა უწყებები (სააგენტოები, ბიუროები, სამმართველოები) სამინისტროსაგან დამოუკიდებლები არიან და უშუალოდ ემორჩილებიან მთავრობას.

3. ადმინისტრაციის ფუნქციონალური დეცენტრალიზაცია

თანამედროვე მსოფლიოში საჯარო ადმინისტრაცია წარმოადგენს რთულ მრავალგანშტოებიან მექანიზმს, რომელშიც სამინისტროებისა და სამთავრობო უწყებების გვერდით ფუნქციონირს შედარებით დამოუკიდებელი, ადმინისტრაციული და ფინანსური ავტონომიით აღჭურვილი მრავალი სახელმწიფო დანესებულება. ეს დეცენტრალიზებული სახელმწიფო დაწესებულებები თანამედროვე მსოფლიოში სულ უფრო დიდ გავლენასა და მეტ გავრცელებას პოვებენ, რადგან ისინი ასრულებენ იმ ამოცანებს, რომელთა რეალიზება არ შეუძლია ცენტრალიზებულ სახელმწიფო ადმინისტრაციას.

3.1. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შექმნა და განვითარება

ძალზე ხშირად სახელმწიფოს წინაშე დგება საკითხი, რომელიც საჭიროებს სწრაფ რეაგირებასა და სპეციალურ მიდგომას, ხოლო სამინისტროს მკაცრი სისტემა არ იძლევა განსაკუთრებული პრობლემის მოწესრიგების ადეკვატური გზის მოძებნის საშუალებას. სწორედ ამიტომ, მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში იქმნება სპეციალური ავტონომიური სტრუქტურა, რომელსაც მინიჭებული აქვს გარკვეული ფუნქციების დამოუკიდებლად შესრულებისა და კონკრეტული ამოცანების გადაჭრის უფლებამოსილება.

დასავლეთის მეცნიერები ავტონომიური უწყებების შექმნის ძირითად მიზეზად მიიჩნევენ პირდაპირი პოლიტიკური ზემოქმედებისაგან თავისუფალი სოციალურ-კულტურული მომსახურების აუცილებელ უზრუნველყოფას; სამეურნეო ურთიერთობების არაპოლიტიკური რეგულირების მიზანშეწონილობას; მოსახლეობისათვის ტექნიკური მომსახურების შეთავაზებასა და თავისუფალი პროფესიის ადამიანების – იურისტების, ექიმებისა და სხვა პირების საქმიანობის მოწესრიგებას.[1]

დეცენტრალიზებული სახელმწიფო ორგანოების არსებობის ისტორია, სულ მცირე, რამდენიმე ასწლეულს ითვლის. მაგალითად,

1 *Alder J.* Constitutional and Administrative Law. L., 1989. P. 225.

ინგლისში ისეთი ორგანოების არსებობა, რომლებიც უშუალოდ არ ექვემდებარებოდნენ ცენტრალურ ხელისუფლებას, ჯერ კიდევ ტიუდორების ეპოქიდან მომდინარეობს. მოგვიანებით, XVIII საუკუნის ბოლოს და XIX საუკუნის დასაწყისში, ინგლისის პარლამენტმა შექმნა სპეციალური დამოუკიდებელი ორგანოები, რომლებიც მას უნდა დახმარებოდნენ ინდუსტრიულ რევოლუციასთან დაკავშირებით წარმოშობილი სოციალური პრობლემების გადაჭრაში. ნაწილობრივ ასე წარმოიქმნა მმართველობა ჯანდაცვის სფეროში.

ყოველი ისტორიული პერიოდი მოითხოვდა განსაკუთრებული სახის დეცენტრალიზებული დაწესებულებების ჩამოყალიბებას. თუმცა სპეციალიზებული დეცენტრალიზებული ორგანოების ფართოდ გავრცელება XX საუკუნის დასაწყისში მოხდა, როცა მონოპოლიების წარმოშობამ სერიოზულად შეზღუდა კონკურენცია და სახე შეუცვალა საბაზრო ეკონომიკის საფუძვლებს. ახალმა სოციალურმა მოვლენებმა განაპირობა დასავლეთის სახელმწიფოებში მმართველობითი საქმიანობის სფეროების იძულებითი ზრდა, ეკონომიკისა და სოციალური პროცესების სახელმწიფოს მიერ რეგულირების გააქტიურება. მმართველობის არატრადიციული სფეროების მართვა მოითხოვდა მარეგულირებელი ზემოქმედების მოქნილი მეთოდების გამოყენებას, ხოლო სამინისტროები კი მხოლოდ მბრძანებლური ზემოქმედების ფორმებს ფლობდნენ. ამიტომ არ არის შემთხვევითი, რომ XX საუკუნის დასაწყისში იურიდიულად განმტკიცდა სახელმწიფო ადმინისტრაციული საქმიანობის ისეთი ახალი ფორმები, როგორებიცაა აშშ-ში – ეგრეთ წოდებული სააგენტოები, დიდ ბრიტანეთში – საჯარო კორპორაციები, საფრანგეთში – დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოები და საჯარო დაწესებულებები.

მთელ რიგ ქვეყნებში ავტონომიური დაწესებულებები 20-იანი წლების ბოლოსა და 30-იანი წლების დასაწყისში „დიდი დეპრესიიდან" გამოსვლის საშუალებად გადაიქცა. მათი რაოდენობა მნიშვნელოვნად გაიზარდა ნაციონალიზებული სფეროების მმართველობის ორგანოების ხარჯზე.

მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ გრძელდებოდა ავტონომიური ადმინისტრაციული სტრუქტურების განვითარება. ისინი საყოველთაოდ გამოიყენებოდა, როგორც შერეული ეკონომიკის ჩამოყალი-

ბების წარმატებული ფორმა და თანდათანობით გარდაიქმნებოდა სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის დამაკავშირებელ ძირითად რგოლად. თანამედროვე პერიოდში საერთოდ აღიარებულია, რომ ეს არასახელმწიფოებრივი უწყებები უფრო წარმატებულად ფუნქციონირებენ სოციალურ და ეკონომიკურ სფეროებში.

დღესდღეობით საზღვარგარეთის ბევრ ქვეყანაში დეცენტრალიზებულმა დაწესებულებებმა დამოუკიდებელი დეცენტრალიზებული საჯარო ადმინისტრაციის ხასიათი მიიღეს. ისინი საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული ორგანოების სისტემის მნიშვნელოვან რგოლს, თავისებურ პარალელურ ადმინისტრაციას წარმოადგენენ, რომლებიც ზოგჯერ წარმატებულ წინააღმდეგობას უწევენ მმართველობის სამინისტრო სისტემას. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში 1980 წელს სახელმწიფო სექტორის დასაქმებულების ნახევარზე მეტი ფუნქციონალური ადმინისტრაციის ავტონომიურ ორგანოებში მსახურობდა. ლათინური ამერიკის ისეთ ქვეყნებში, როგორებიცაა კოლუმბია და ვენესუელა, დეცენტრალიზებული ორგანოების რიცხვი – 100-ს, ხოლო მექსიკაში – 800-ს აჭარბებს. საფრანგეთში 34 დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანო და 4,5 ათასზე მეტი საჯარო დაწესებულებაა.

საზღვარგარეთის ქვეყნების არც კანონმდებლობაში და არც სახელმწიფო მმართველობის პრაქტიკაში ჯერჯერობით არ არის შემუშავებული ამ თავისებური ადმინისტრაციული სტრუქტურების ერთიანი სახელწოდება. მათ შეიძლება ეწოდოს საჯარო კორპორაციები, კვაზი ან ნახევრად ავტონომიური ორგანოები, არასამინისტრო დაწესებულებები, დამოუკიდებელი ან საჯარო სააგენტოები, კომისიები, ბიუროები, მმართველობები და ა.შ. დიდ ბრიტანეთში და ინგლისის ყოფილ კოლონიებში ერთადერთ განსაზღვრებად, რომელსაც აქვს ზუსტი სამათლებრივი შინაარსი, მიჩნეულია ცნება „კორპორაცია“, მაგრამ ისიც გამოხატავს ამ დაწესებულებების მხოლოდ ერთ დამახასიათებელ ნიშანს – ეს არის იურიდიული პირის სტატუსი, რომელიც მას აძლევს სასამართლოში საკუთარი სახელით მოქმედების უფლებას. საფრანგეთში და სხვა ფრანგულენოვან ქვეყნებში ამ ტიპის ადმინისტრაციული სტრუქტურები ერთიანდება „დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოების“ ცნებაში (les autorites administratives independantes) და საჯარო

დაწესებულებებად (etablissement publics), რომლებსაც იყენებენ როგორც კანონმდებლები, ისე ადმინისტრაციული სასამართლოები. მექსიკაში ცნება „დეცენტრალიზებული ადმინისტრაცია" განმტკიცებულია 1917 წლის კონსტიტუციით, ხოლო იტალიასა და ბრაზილიაში გამოიყენება ტერმინი „არაპირდაპირი საჯარო ადმინისტრაცია".

3.2. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების სამართლებრივი სტატუსი

ნებისმიერი ქვეყნის დეცენტრალიზებული ორგანოს სამართლებრივი სტატუსი თავისი სპეციფიკით გამოირჩევა, გარდა ამისა, თითოეული სახელმწიფო შეიმუშავებს მისი სტატუსის განმსაზღვრელ უამრავ სხვადასხვა ვარიანტს. ყოველი კონკრეტული ავტონომიური დაწესებულების სამართლებრივი რეჟიმი, როგორც წესი, ფიქსირდება ახალი დეცენტრალიზებული დაწესებულების შექმნის შესახებ სპეციალურ აქტში.

ამასთანავე შეიძლება დადგინდეს ნებისმიერი დამოუკიდებელი უწყებისათვის დამახასიათებელი საერთო ნიშნები.

პირველ რიგში უნდა აღინიშნოს, რომ დეცენტრალიზებული დაწესებულებები წარმოადგენენ საჯარო ადმინისტრაციის ავტონომიურ სტრუქტურებს. ისინი არც მთავრობას ექვემდებარებიან და არც სამინისტროებს და მათ მიერ კონტროლდებიან მხოლოდ მმართველობის სტრატეგიულ საკითხებში. მინისტრი არ არის უფლებამოსილი, ჩაერიოს დეცენტრალიზებული დაწესებულებების ოპერატიულ, მიმდინარე საქმიანობაში.

დეცენტრალიზებული დაწესებულებების საქმიანობას საფუძვლად უდევს დეცენტრალიზაციის, ადმინისტრაციული და ფინანსური ავტონომიის პრინციპები.

დამოუკიდებელი უწყებები სარგებლობენ ადმინისტრაციული ავტონომიით, რაც ნიშნავს სრულ დამოუკიდებლობას მათ კომპეტენციაში შემავალი საკითხების გადაჭრაში. ისინი თვითონ ადგენენ შინაგანი ორგანიზების საკითხებს და თავიანთი საქმიანობის შესახებ რეგლამენტს, ქმნიან სამსახურებსა და სხვა საქვეუწყებო სტრუქტურებს. დეცენტრალიზებული ორგანოების ხელმძღვანე-

ლებს უფლება აქვთ, დამოუკიდებლად შეარჩიონ კადრები. კანონმდებლობა განსაზღვრავს სამსახურების დაკომპლექტების მხოლოდ მეთოდებსა და ფორმებს, ხოლო რაც შეეხება მოსამსახურეთა უშუალო შერჩევას, ეს საკითხი წყდება ხელმძღვანელის მიერ დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების საფუძველზე.

დამოუკიდებელი ორგანოები სარგებლობენ ასევე ფინანსური ავტონომიით – აქვთ ცენტრალური და ადგილობრივი ქონებისა და ბიუჯეტისაგან დამოუკიდებელი საკუთარი ქონება და ბიუჯეტი. ამასთანავე, დეცენტრალიზებული დაწესებულებების ფინანსური დამოუკიდებლობის ხარისხი შეიძლება სხვადასხვანაირი იყოს. ნაციონალური მრეწველობის მმართველობის ორგანოები, როგორც წესი, თვითდაფინანსებაზე იმყოფებიან, მაშინ როდესაც სხვა ავტონომიური სტრუქტურები ცენტრალური ხელისუფლებისაგან ნაწილობრივ მაინც იღებენ დაფინანსებას და უფრო მკაცრად კონტროლდებიან საფინანსო ორგანოების მიერ.

მეორე – დეცენტრალიზებული დაწესებულებები წარმოადგენენ სპეციალური კომპეტენციის მმართველობის ორგანოებს – ისინი უფლებამოსილნი არიან შეასრულონ მხოლოდ ის ფუნქციები, შეიძინონ უფლებები და იკისრონ ის მოვალეობები, რომლებიც ზუსტად გაწერილია მათი შექმნის შესახებ აქტებში. შესაბამისად, მათზე ვრცელდება პრინციპი – „დაშვებულია მხოლოდ ის, რაც პირდაპირ არის კანონით დადგენილი“.

მესამე – დეცენტრალიზებული დაწესებულებები წარმოადგენენ საჯარო სამართლის სუბიექტებს – მმართველობის ორგანოებს, რომლებიც ვალდებულნი არიან გამოხატონ არა კერძო, არამედ საჯარო ინტერესები. ისინი კერძო პირებთან, სახელმწიფო და კერძო სექტორის საწარმოებთან და ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში ფლობენ განმკარგულებელ უფლებამოსილებებს. ეს ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, არა მხოლოდ მისცენ რეკომენდაციები საჯარო სამართლის სხვა სუბიექტებს, არამედ მიიღონ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები. მეორე მხრივ, დეცენტრალიზებული დაწესებულებების უმეტესობა, კერძო კორპორაციების მსგავსად, შინაგანი მმართველობის საკითხებში და მესამე პირებთან მიმართებაში გამოდიან თავისი სახელით და ორგანიზაციულსამართლებრივი ფორმით შეიძლება არსებობდნენ კერძო სამართლის სუბიექტების სახით.

ამდენად, დეცენტრალიზებულ სტრუქტურებს სპეციფიკური სამართლებრივი სტატუსი გააჩნიათ. მიზანშეწონილია თუ არა, ასეთ შემთხვევაში ისინი ჩავთვალოთ სახელმწიფო აპარატის შემადგენელ ნაწილად? რა თქმა უნდა, მიზანშეწონილია, ისინი ხომ თავიანთ უფლებამოსილებებს სახელმწიფოსაგან იღებენ. სახელმწიფო ადგენს როგორც მათი საქმიანობის მეთოდებს, აგრეთვე, უფლებამოსილების ფარგლებსაც. დეცენტრალიზებული ორგანოები ადმინისტრაციული სტრუქტურების იერარქიაში არ შედიან, მაგრამ ცენტრალური ან ადგილობრივი საჯარო ადმინისტრაციის გამგელობას ეკუთვნიან: ან მთავრობის მეთაურის (მაგალითად, პრემიერ-მინისტრის, ადმინისტრაციულ დოკუმენტებზე ხელმისაწვდომობის დამშვები ფრანგული კომისია ან აუდიოვიზუალური საშუალებების უმაღლესი საბჭო), ან სუპერმინისტრის, ან დარგობრივი მინისტრის დაქვემდებარებაში არიან (მაგალითად, საფრანგეთის ეკონომიკის, ფინანსებისა და მრეწველობის სამინისტრო აკონტროლებს კონკურენციის საბჭოს საქმიანობას), ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გამგებლობაში შედიან. ადმინისტრაციული დაწესებულებები თავიანთი საქმიანობის კანონიერებაზე პასუხისმგებელნი არიან მაკონტროლებელი ორგანოების წინაშე.

3.3. სხვადასხვა ქვეყნებში დეცენტრალიზებული დაწესებულებების სამართლებრივი მდგომარეობის თავისებურებები

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში დეცენტრალიზებულ სტრუქტურებს აქვთ ორმაგი სამართლებრივი სტატუსი. ერთი მხრივ, ისინი აღჭურვილნი არიან საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოების ყველა უფლებით, ხოლო მეორე მხრივ, წარმოადგენენ სამეურნეო სუბიექტებს და შეუძლიათ დადონ ხელშეკრულებები კომპანიებსა და ფირმებთან და ამ დროს ისინი მოქმედებენ, როგორც კერძო სამართლის იურიდიული პირები. სწორედ ამაში ვლინდება დეცენტრალიზებული ორგანოების ძალა და ზემოქმედება არა მხოლოდ სახელმწიფოზე, არამედ საზოგადოებაზე მთლიანად.

დიდ ბრიტანეთში დეცენტრალიზებული დაწესებულებების ძირითად ფორმას საჯარო კორპორაციები წარმოადგენენ (publik korporations). ისინი ცენტრალური და ადგილობრივი მთავრობისაგან ცალკე მდგომი საჯარო ადმინისტრაციის დამოუკიდებელი ორგანოებია, რომლებიც, კერძო კომპანიების მსგავსად, თავად მართავენ საკუთარ საქმეებს. მათი მოსამსახურეები არ ითვლებიან გვირგვინის მოსამსახურეებად, ხოლო თავად საჯარო კორპორაციები არ წარმოადგენენ სამინისტროს სააგენტოებს. ეს უწყებები საკუთარ საქმიანობაზე სრულად არიან პასუხისმგებელნი, განსხვავებით იმ პასუხისმგებლობისაგან, რომელიც აქვთ ფიზიკურ პირებს ან კორპორაციებს. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების საკუთრება გამოყოფილია გვირგვინის ქონებისაგან

ბრიტანულ საჯარო ადმინისტაციის სტრუქტურას ზოგჯერ ასევე მიაკუთვნებენ დამოუკიდებელ სამეფო უწყებებს (crown separate statutoru bodies), როგორიცაა, მაგალითად, ჯანმრთელობის დაცვის ეროვნული სამსახური, ირლანდიის საგადასახადო და საბაჟო კომისიები და ა.შ. თუმცა მათი სამართლებრივი მდგომარეობა დიდწილად ფუნქციონალური სამთავრობო ორგანოების მსგავსია. სამეფო უწყებები მოქმედებენ, როგორც სრულუფლებიანი ადმინისტრაციული ორგანოები კანონით მინიჭებული სპეციალური უფლებამოსილებების ფარგლებში. ისინი ექვემდებარებიან გვირგვინს და ამიტომ მათი მოსამსახურეები სამოქალაქო მოსამსახურეთა რიგს უერთდებიან, ხოლო მათი ქონება გვირგვინის ქონებას მიეკუთვნება. თუმცა, იმავდროულად, სამეფო უწყებების სამართლებრივი სტატუსი არ შეიძლება გათანაბრებული იყოს სამთავრობო ორგანოების სამართლებრივ მდგომარეობასთან. დამოუკიდებელი სამეფო უწყებები ცალკეულ შემთხვევებში უფლებამოსილნი არიან, სამართლებრივ ურთიერთობებში გამოვიდნენ საკუთარი სახელით. მათზე არ ვრცელდება დარგობრივი მინისტრების კონტროლი.

აშშ-ში ავტონომიურ ადმინისტრაციულ დაწესებულებებს დამოუკიდებელი სააგენტოების (independent agensies) სტატუსი აქვთ. ისინი სამართლის დამოუკიდებელ სუბიექტებს წარმოადგენენ, რომლებიც იურიდიულად ექვემდებარებიან არა პრეზიდენტს, არამედ კონგრესს. მათ მინიჭებული აქვთ აღმასრულებელ-განმკარგუ-

ლებელი და ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის უფლებამოსილება. გარდა ამისა, ადმინისტრაციულ დაწესებულებებს აქვთ უფლება, განახორციელონ კვაზისასამართლო ფუნქციები – განიხილონ და გადაწყვიტონ კერძო პირების უფლებებისა და მოვალეობების ხელმყოფი ადმინისტრაციულსამართლებრივი დავები.[1]

1980 წელს აშშ-ის უმაღლესმა სასამართლომ დაადგინა, რომ კონგრესს არა აქვს კონსტიტუციური უფლება, შექმნას საპრეზიდენტო კონტროლისაგან აბსოლუტურად დამოუკიდებელი ფედერალური სააგენტოები.[2] ამასთანავე, უმაღლესი სასამართლო შეეცადა, დამოუკიდებელი სააგენტოების სამართლებრივი მდგომარეობა შესაბამისობაში მოეყვანა აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში მათ ფაქტობრივ ჩაბმასთან.

ინგლისურენოვან ქვეყნებში საყოველთაო გავრცელება პოვა დეცენტრალიზებული დაწესებულებების იმგვარმა ფორმამ, როგორიცაა საჯარო კორპორაცია. იგი ფართოდ გამოიყენება ავსტრალიაში, ინდოეთში, პაკისტანში, ბანგლადეშში, შრი-ლანკაში, ნიგერიაში, კენიაში, უგანდაში, ტანზანიაში და ა.შ.

კონტინენტური სისტემის ადმინისტრაციული სამართლის ქვეყნებში, დეცენტრალიზებული დაწესებულებები, როგორც წესი, სარგებლობენ შედარებით ნაკლები ადმინისტრაციული დამოუკიდებლობით, ვიდრე იგივე დაწესებულებები ანგლოსაქსურ ქვეყნებში. ამ ურთიერთობაში ტიპურ მაგალითს წარმოადგენს ბრაზილიის არაპირდაპირი საჯარო ადმინისტრაციის ძირითადი რგოლების – ავტარკიების სტატუსი. ისინი წარმოადგენენ იურიდიული პირის უფლებით აღჭურვილ ავტონომიურ საჯარო სამსახურებს, რომელთაც აქვთ საკუთარი ქონება და ფინანსური შემოსავალი. დეცენტრალიზებული დაწესებულებები იქმნება კანონის საფუძველზე, სახელმწიფო საქმიანობის შესასრულებლად, რისთვისაც მათ სჭირდებათ ადმინისტრაციულ-ფინანსური დამოუკიდებლობა. ავტარკიების თანამშრომლები სახელმწიფო მოსამსახურეები არიან.

საფრანგეთში ადმინისტრაციული სამართლის ისეთ სუბიექტებს, რომლებიც სამინისტროს დაქვემდებარებაში არ არიან, წარ-

1 დაწვრ. იხ.: *Никеров Г. И.* Административное право США. М., 1997.

2 *Bowsher v.* Synar, 106 S. Ct. 3181, 3189-91(1986). აღნიშნულის შესახებ დაწვრ. იხ.: *Froomkin M. A.* Note: In defense of Administrative Agency Autonomy // 96 Yale Law Journal. 798. March, 1987.

მოადგენენ დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოები და საჯარო დაწესებულებები. მათზე არ ვრცელდება ადმინისტრაციული ინსტიტუტის ზედამხედველობა.

ცნობილ ფრანგ მეცნიერებს ჟ. ვედელსა და პ. დელვოლვეს მიაჩნიათ, რომ დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოები, როგორც წესი, იქმნება მმართველობის შედარებით უფრო „მტკივნეულ" რგოლებში – პოლიტიკური თავისუფლებისა და ეკონომიკის სფეროებში, სადაც განსაკუთრებით საჭიროა პოლიტიკური ნეიტრალიტეტი, მიუკერძოებლობა და პროფესიონალიზმი.[1] ეს სტრუქტურები აღჭურვილია სარეკომენდაციო და მაკონტროლებელი უფლებამოსილებებით. მათ აქვთ გამოკვლევის ჩატარების უფლება. დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ორგანოებს შეუძლიათ მიიღონ არა მხოლოდ ინდივიდუალური, არამედ მმართველობის მომწესრიგებელი ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები. მიუხედავად იმისა, რომ მათი საქმიანობა საჯაროსამართლებრივი რეგულირების ქვეშ ექცევა და ისინი არ წარმოადგენენ კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს, მათზე არ ვრცელდება სამინისტროს ადმინისტრაციული ზედამხედველობა.

საფრანგეთში დეცენტრალიზებული ადმინისტრაციის მეორე რგოლს წარმოადგენს საჯარო დაწესებულებები. ისინი საჯარო სამართლის იურიდიული პირები არიან. საჯარო დაწესებულებები სპეციალიზდებიან განსაზღვრული საჯარო სამსახურის მმართველობის (საავადმყოფოები, დასაქმების სააგენტოები, მეურნეობის ნაციონალიზებული სფეროები და ა.შ.) განსახორციელებლად. სამართლებრივი სტატუსის მიხედვით, განასხვავებენ ორი ტიპის საჯარო დაწესებულებებს:

1. მმართველობითი ხასიათის საჯარო დაწესებულებები;
2. სავაჭრო-სამრეწველო ხასიათის საჯარო დაწესებულებები.

მმართველობითი ხასიათის საჯარო დაწესებულებას წარმოადგენს ნაციონალური ადმინისტრაციული სკოლა, ფრანს-პრესი; სავაჭრო-სამრეწველო ხასიათისას კი – ელექტრისიტე დე ფრანსი, ტყეების ნაციონალური უწყება.

საფრანგეთში საჯარო დაწესებულებების ამ ორ ტიპს ერთმანეთისაგან მიჯნავენ კლასიკური მეთოდებით: პირველ რიგში მათ

1 *Vedel G., Delvolvé P.* Droit administrarif. T. 2. P., 1992. P. 459.

განასხვავებენ რეგულირების საგნის მიხედვით და შემდეგ კი – სამართლებრივი რეგულირების მეთოდების მიხედვით (ფრანგული ტერმინოლოგიით თუ ვიმსჯელებთ – საქმიანობის საგნისა და სამართლებრივი რეჟიმის მიხედვით).

მმართველობითი საჯარო დაწესებულება ასრულებს ისეთ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს, როგორიცაა, მაგალითად, უწყების საქმიანობის რეგლამენტაცია, კოორდინაცია და მართლწესრიგის უზრუნველყოფა. მმართველობითი დაწესებულებების ფუნქციონირება ძირითადად რეგლამენტირებულია საჯაროსამართლებრივი ნორმებით. მათ მოსამსახურეებს ისეთივე სტატუსი აქვთ, როგორც სახელმწიფო ჩინოვნიკებს. ისინი ძირითადად ფინანსდებიან სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი ასიგნაციების საფუძველზე ან გადასახადებიდან შემოსული თანხებიდან. მათ ფინანსურ ანგარიშებზე ვრცელდება სახელმწიფო ანგარიშგება.

სამრეწველო და სავაჭრო დაწესებულებები სამეურნეო ხასიათის საქმიანობას ახორციელებენ. ისინი ამზადებენ, შეისყიდიან ან ყიდიან საქონელსა და სხვადასხვა ნაკეთობებს. საჯარო სამრეწველო და სავაჭრო დაწესებულებების ფუნქციონირება, პირიქით, მოწესრიგებულია კერძოსამართლებრივი ნორმების მეშვეობით. მათი მოსამსახურეების საქმიანობა რეგლამენტირებულია შრომის კოდექსით. ისინი ფინანსდებიან, უპირველეს ყოვლისა, დამზადებული ნაწარმის გაყიდვიდან შემოსული თანხებით. მათ აქვთ კომერციული ხასიათის ფინანსური ანგარიშები, კერძო სექტორის საწარმოები ექვემდებარებიან გადასახადების გადახდას. ისინი უფლებამოსილნი არიან, სავაჭრო სამართლის ნორმების შესაბამისად განახორციელონ კომერციული საქმიანობა. იმავდროულად, სამრეწველო და სავაჭრო დაწესებულებები, როგორც საჯარო სამართლის სუბიექტები, უფლებამოსილნი არიან განახორციელონ ექსპროპრიაცია და ჩაატარონ საჯარო შინაარსის სამუშაოები. მათზე არ ვრცელდება რეგულირების კერძოსამართლებრივი რეჟიმი ან ქონების ლიკვიდაცია.

თანამედროვე პერიოდში საფრანგეთში ხშირად იქმნება შერეული ხასიათის საჯარო დაწესებულებები, რომლებსაც აქვთ როგორც მმართველობითი, ასევე სამრეწველო-სავაჭრო ორგანოებისთვის დამახასიათებელი ნიშნები. ასეთებია, მაგალითად, ნაოსნობის ნაციონალური სამსახური ან ავტონომიური პორტები.

როგორც წესი, ისინი იმართებიან, როგორც სამრეწველო-სავაჭრო ხასიათის დაწესებულებები, მაგრამ მათ მოსამსახურეებს უნარჩუნდებათ სახელმწიფო ჩინოვნიკების პრივილეგიები.

კონტინენტური სისტემის ადმინისტრაციული სამართლის სხვა ქვეყნებში დეცენტრალიზებული ფუნქციონალური სტრუქტურების უფრო გავრცელებულ ფორმებს წარმოადგენენ საჯარო დაწესებულებები, უპირველეს ყოვლისა, სამრეწველო და სავაჭრო დაწესებულებები. მაგალითად, ესპანურ- და პორტუგალიურენოვან სახელმწიფოებში არსებობს დეცენტრალიზებული სტრუქტურების ყველა ცნობილი ნაირსახეობა, მაგრამ საჯარო დაწესებულებებს (establecimientos publikos), როგორც წესი, უწოდებენ მხოლოდ სამრეწველო და სავაჭრო დაწესებულებებს.

ზოგიერთი სახელმწიფო ისწრაფვის დეცენტრალიზებული მმართველობის თავისებური მოდელის შექმნისაკენ.

შვედეთში, XVII საუკუნეში, სპეციალიზებული უწყებები, რომლებიც თავდაპირველად ჩამოყალიბდნენ, როგორც კომისიები, სარგებლობდნენ არსებითი ავტონომიით. თანამედროვე პერიოდშიც უწყებებმა შეინარჩუნეს თავიანთი „სუვერენული" უფლებები: არასამხედრო სამინისტროებს (საგარეო საქმეთა სამინისტროს გარდა) აქვთ მხოლოდ ზოგადი პოლიტიკური შინაარსის უფლებამოსილებები და არა აქვთ უფლება, ჩაერიონ უწყებების მიმდინარე საქმიანობაში. ფაქტობრივად, ყველა შიდადარგობრივი ორგანო, შვეიცარიის კანონმდებლობის თანახმად, ფლობს ავტონომიურობას. მათ რიცხვს მიეკუთვნება ოთხმოცამდე ადმინისტრაციული დაწესებულება, როგორიცაა, მაგალითად, ნაციონალური პოლიციის, ჯანდაცვისა და სოციალური უზრუნველყოფის, გარემოს დაცვის, განათლების მმართველობა. ეს უწყებები ანგარიშვალდებულნი არიან მთავრობის წინაშე და არც ერთ მინისტრს არ აქვს უფლება, ჩაერიოს მათ მიერ ინდივიდუალური გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. პარლამენტს შეუძლია, მხოლოდ უშუალოდ უწყების ხელმძღვანელს დაუსვას შეკითხვები საქმიანობის შესახებ. სამინისტროსა და უწყებებს შორის უფლებამოსილებების გამიჯვნა ხდება შემდეგნაირად: სამინისტროებს აქვთ უფლება, განსაზღვრონ საერთო პოლიტიკა მმართველობის შესაბამის სფეროში ან დარგში, უწყებები კი ახდენენ მათ ცხოვრებაში გატარებას.

შვედეთში უწყებების მუშაკები წარმოადგენენ კარიერულ სამოქალაქო მოსამსახურეებს. ავტონომიური სპეციალიზებული ორგანოების ხელმძღვანელები თანამდებობაზე ინიშნებიან დამსახურების და არა პოლიტიკური შეხედულებების მიხედვით.

3.4. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შექმნა

რადგანაც დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შექმნა ართულებს სახელმწიფო აპარატის კოორდინირებულ მოქმედებებს, მეცნიერები მიიჩნევენ, რომ აუცილებლად უნდა შემუშავდეს ზუსტი კრიტერიუმი, რომელიც დაადგენს დეცენტრალიზებული სტრუქტურების შექმნის აუცილებლობას. მაგრამ მხოლოდ რამდენიმე სახელმწიფომ შემოიღო ავტონომიური ორგანოების რიცხოვნობის ზრდის იურიდიული წინაღობები. მაგალითად, რესპუბლიკა ჰონდურასის 1982 წლის პოლიტიკური კონსტიტუციით დადგინდა, რომ დეცენტრალიზებული დაწესებულებები იქმნება მხოლოდ სპეციალური კანონის საფუძველზე და ისიც მაშინ, როცა „არსებობს გარანტია ნაციონალური ინტერესების გამომხატველი მმართველობის ეფექტურობის გაზრდის; საზოგადოებრივი მოთხოვნების დაკმაყოფილების, საზოგადოებრივი მმართველობის ამოცანების შესრულების ეფექტურობის ამაღლების; დეცენტრალიზებული დაწესებულებების საქმიანობაზე გაწეული ხარჯების ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობისა და ეკონომიურობის, მოსალოდნელი სარგებლის მიღების, მათი კომპეტენციის განსაკუთრებული შინაარსის, რაც გამორიცხავს უკვე არსებული მმართველობის ორგანოების ფუნქციების დუბლირებას; სახელმწიფო რესურსებისა და ქონების ჯეროვანი გამოყენების; მისი მონაწილეობის ეკონომიკური საქმიანობის იმ სფეროებში, რომელთაც იგი მიიჩნევს საჭიროდ სოციალური პროგრესისა და საერთო კეთილდღეობის მიღწევისათვის“.

დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ორგანოები, როგორც წესი, იქმნება სახელმწიფო უმაღლესი ორგანოების: სახელმწიფო მეთაურის, პარლამენტის ან მთავრობის მიერ. იშვიათად, დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შექმნის უფლებამოსილებით აღჭურვილნი არიან სამინისტროები ან ცენტრალური უწყებები.

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული უწყებები, როგორც წესი, პარლამენტის აქტის საფუძველზე იქმნება. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში XX საუკუნის დასაწყისში საჯარო კორპორაციები იქმნებოდა გვირგვინის მიერ სამეფო ქარტიის საფუძველზე. ასეთი წესით შეიქმნა 1926 წელს მსოფლიოში ცნობილი ბრიტანეთის რადიომაუწყებლობის კორპორაცია (ბი-ბი-სი). აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ თანამედროვე ინგლისში ბრიტანული საჯარო კორპორაციები იქმნება მხოლოდ პარლამენტის სტატუტის საფუძველზე.

აშშ-ში დამოუკიდებელი სააგენტოები იქმნება მხოლოდ კონგრესის აქტების საფუძველზე.

კონტინენტური სისტემის ქვეყნებში დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შექმნის ფართო უფლებამოსილებებით აღჭურვილნი არიან მთავრობა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. მაგალითად, საფრანგეთში 1958 წლის კონსტიტუციის 34-ე მუხლის, კონსტიტუციური და სახელმწიფო საბჭოს გადაწყვეტილებების თანახმად, კანონმა უნდა განსაზღვროს მხოლოდ ის წესები, რომელიც ადგენს საჯარო დაწესებულებების კატეგორიებს. კონკრეტული დეცენტრალიზებული სტრუქტურის შექმნის საკითხი წყდება სახელმწიფო საბჭოს (თუ საუბარია სახელმწიფო დაწესებულების შექმნის შესახებ), გენერალური ან მუნიციპალური საბჭოების მიერ (იმ შემთხვევაში, თუ უნდა შეიქმნას ახალი ადგილობრივი ადმინისტრაციული დაწესებულება).

დეცენტალიზებული უწყება ზოგჯერ შეიძლება შეიქმნას ადმინისტრაციულ ორგანოსა და პროფესიულ ორგანიზაციას შორის ხელშეკრულების ან შეთანხმების საფუძველზე. ასეთი წესით დიდ ბრიტანეთში იქმნება, მაგალითად, დისციპლინური დავების განმხილველი ორგანოები.

3.5. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შემადგენლობა და სტუქტურა

ავტონომიური ადმინისტრაციული ორგანოების შემადგენლობა, რამდენადაც ის მოწოდებულია, შეათანხმოს ეკონომიკის სახელმწიფო და კერძო სექტორების საქმიანობა, განისაზღვრება მის

წევრთა საქმიანობის უპარტიო და კოორდინირებული ხასიათის გათვალისწინებით. ამიტომ დეცენტრალიზებული დაწესებულებების წევრები შეიძლება იყვნენ აღმასრულებელი და საკანონმდებლო ხელისუფლების, საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და კერძო სრუქტურების წარმომადგენლები.

თითოეული დეცენტრალიზებული ადმინისტრციის ორგანოს შემადგენლობა, როგორც წესი, მკაცრად არის ფიქსირებული მისი შექმნის აქტში. მაგალითად, საფრანგეთის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული ხელისუფლების შემადგენლობაში – საბჭოებსა და კომისიებში – გაერთიანებულია ხუთიდან ოცდაერთ წევრამდე. საარჩევნო კამპანიაზე ზედამხედველ ნაციონალურ კომისიაში მუშაობს 5 ადამიანი, ხოლო საჯარო პრესის პარიტეტულ კომისიასა და სააგენტოებში 21 წევრია გაერთიანებული.

დეცენტრალიზებული დაწესებულებების ხელმძღვანელები, როგორც წესი, ინიშნებიან ხელისუფლების ცენტრალური ან ადგილობრივი ორგანოების მიერ. მაგალითად, იტალიაში დეცენტრალიზებული სტრუქტურების ხელმძღვანელი ორგანოების შემადგენლობას რესპუბლიკის პრეზიდენტი ან მინისტრთა საბჭოს თავმჯდომარე ადგენს. კანადაში დეცენტრალიზებული დაწესებულების ხელმძღვანელის დანიშვნის უფლება აქვს მთავრობას, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში კი – დარგობრივ მინისტრებს. საფრანგეთში აუდიოვიზუალური საშუალებების უმაღლესი საბჭოს წევრებს ნაწილობრივ ნიშნავს რესპუბლიკის პრეზიდენტი, ნაწილობრივ კი – სენატისა და ნაციონალური ასამბლეის წარმომადგენლები. ინფორმატიკისა და თავისუფლების ფრანგული ნაციონალური კომისიის წამყვანი წევრების დანიშვნა განისაზღვრება მინისტრთა საბჭოს დეკრეტით.

დეცენტრალიზებული სტრუქტურები, როგორც წესი, კოლეგიური ორგანოების სახით იქმნება, თუმცა ზოგჯერ დასაშვებია მათი საქმიანობის ერთპიროვნული განხორციელების ფორმაც. მაგალითად, აშშ-ის დამოუკიდებელ სააგენტოებს, როგორც წესი, ხელმძღვანელობს 5-11 ადამიანისაგან შემდგარი საბჭო; ამასთანავე, საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტს შეიძლება შეადგენდნენ ერთი პოლიტიკური პარტიის წევრები. აქვე ხაზი უნდა გაესვას ამ უწყებების საქმიანობის საჯარო და არაპოლიტიკურ ხასიათს.

დამოუკიდებელი უწყებების ხელმძღვანელები, როგორც წესი, იშვიათად შეიძლება გაათავისუფლონ სამსახურიდან. ხელმძღვანელთა თანამდებობიდან გადაყენების მიზეზი შეიძლება გახდეს მხოლოდ კანონის სერიოზული დარღვევა და არა მათი ადმინისტრაციული და, მით უმეტეს, პოლიტიკური შეხედულებები. მაგალითად, პრეზიდენტმა აშშ-ში შტატებს შორის ვაჭრობის ხელმძღვანელები შეიძლება გადააყენოს თანამდებობიდან მხოლოდ კანონით ზუსტად დადგენილ შემთხვევებში.

3.6. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების სახეები

არსებობს მრავალი კლასიფიკაცია, რომელსაც საფუძვლად უდევს ავტონომიური უწყებების საქმიანობისა და ორგანიზაციის სხვადასხვა კრიტერიუმი: საქმიანობის სფერო, უფლებამოსილების ვადა, შესასრულებელი ფუნქციები, ტერიტორიული კომპეტენცია, მმართველობით საქმიანობაში მონაწილეობის ფორმები და ა.შ.

საქმიანობის სფეროების მიხედვით შეიძლება გამოვყოთ სამი ტიპის დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული დაწესებულება:

1. სამეურნეო-ეკონომიკური;
2. სოციალურ-კულტურული;
3. ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური.

დეცენტრალიზებული ორგანოების დიდი ნაწილი მოქმედებს სამეურნეო-ეკონომიკურ სფეროში და, შესაბამისად, მრეწველობის, სავაჭრო ან სატრანსპორტო დაწესებულებებს წარმოადგენს (მაგალითად: იტალიის ბანკი, გერმანიაში – სამრეწველო პალატები, საფრანგეთში – დეპოზიტური სალარო, ბრიტანეთის რკინიგზის მმართველობა, აშშ-ის ფედერალური სავაჭრო კომისია და ა.შ.). დამოუკიდებელი ორგანოების უმრავლესობა მოქმედებს სოციალურ-კულტურულ სფეროში (დიდ ბრიტანეთში – ჯანდაცვის ეროვნული მმართველობა, აშშ-ში – შრომითი მოწყობისათვის თანაბარი პირობების უზრუნველყოფის კომისია, საფრანგეთში – დასაქმების ნაციონალური სააგენტო, ასევე, უნივერსიტეტები, საცხოვრებელი კორპორაციები და ა.შ.). ზოგიერთი მოქმედებს ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ სფეროში (აშშ-ში – ნაციონალური სადაზღვევო მმართველობა და სამოქალაქო უფლებების კომისია,

საფრანგეთში – საარჩევნო კამპანიაზე ზედამხედველობის ნაციონალური კომისია).

ლათინური ამერიკის ქვეყნებში ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური მმართველობის სფეროში შექმნილი დეცენტრალიზებული სტრუქტურები არ არიან აღჭურვილნი ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური უფლებამოსილებებით. მაგალითად, კოლუმბიის ეროვნულ თავდაცვის სამინისტროში მოქმედებს: საბინაო მმართველობა, სამხედრო კლუბი, არმიის როტაციული ფონდი, სამხედრო-საჰაერო ძალები, ეროვნული პოლიცია. ეს დაწესებულებები უფლებამოსილნი არიან გადაჭრან მხოლოდ სოციალურ-ეკონომიკური და არა ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური პრობლემები.

უფლებამოსილების ვადის მიხედვით, დეცენტრალიზებული დაწესებულებები იქმნება დროებით ან მუდმივად. მუდმივმოქმედი უწყებები ყალიბდება მათი მოქმედების ვადის მითითების გარეშე. განისაზღვრება მხოლოდ ამ ორგანოების ხელმძღვანელების უფლებამოსილებების ვადები. დროებითი ორგანოები იქმნება კონკრეტული ამოცანების გადაჭრის მიზნით, რომელთა შესრულების შემდეგ ისინი წყვეტენ ფუნქციონირებას. დეცენტრალიზებულ დაწესებულებებს, როგორც წესი, კონკრეტული სამთავრობო პროგრამის განხორციელებისათვის კანონმდებლობით მინიჭებული აქვთ სპეციალური უფლებამოსილებები – უფლებამოსილებები ad hoc. ასეთ შემთხვევაში უწყება მოქმედებს შემდეგი პრინციპის თანახმად: „ყოველ პროგრამას – თავისი გუნდი“.

ძალზე ხშირად დროებითი დეცენტრალიზებული დაწესებულებები ბევრად უფრო ეფექტურად მუშაობენ, ვიდრე მუდმივმოქმედი უწყებები. შეიძლება მოხდეს დროებით შექმნილი ადმინისტრაციული ორგანოების ლიკვიდაცია მათ წინაშე მდგარი ამოცანების წარმატებით გადაჭრის შემდეგ, მაგრამ თუ დამტკიცდა ახალი მმართველობის ფორმის ეფექტურობა, შესაძლებელია, დროებითი უწყება ჩამოყალიბდეს მუდმივ ფუნქციონალურ დეცენტრალიზებულ სტრუქტურად.

კანონმდებლობით, როგორც წესი, ავტონომიური უწყებების კონკრეტული უფლებამოსილებები არ არის გაწერილი. მათ ევალებათ გარკვეული ფუნქციების შესრულება (მაგალითად: კონტროლის დაწესება ყველა საწარმოზე, ორგანიზაციასა თუ კერძო

პირებზე მათ მიერ ელექტროენერგიის ხარჯვაზე). ამიტომ არ არის შემთხვევითი, რომ დამოუკიდებელ დაწესებულებებს მიიჩნევენ ფუნქციონალური დეცენტრალიზაციის განსახიერებად: ყველაზე ხშირად ისინი იქმნება, როგორც ფუნქციონალური ორგანოები, უპირატესად, ერთი ან რამდენიმე მმართველობითი ფუნქციის შესასრულებლად.

ფუნქციების მიხედვით, დეცენტრალიზებული ორგანოები იყოფა შემდეგ სახეებად:

1. მარეგულირებელი ორგანოები – რომლებიც უფლებამოსილნი არიან, გამოსცენ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები და განახორციელონ კონტროლი კერძო პირებისა და კომპანიების (მაგალითად: ინგლისის ჯანდაცვისა და სოციალური დაზღვევის კომისია ან აშშ-ის ფედერალური მარეგულირებელი კომისია, ტანზანიის სასოფლო-სამეურნეო მიწების გამოყენების ეროვნული კომისია და ა.შ.) მიერ კანონიერების დაცვაზე.
2. მაკოორდინირებელი ორგანოები – რომლებიც უფლებამოსილნი არიან, შეათანხმონ სხვადასხვა სფეროების საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მოქმედებები (მაგალითად: ბრაზილიის, პერუსა და ეკვადორის ფასებზე კონტროლის კომისია). ასეთ სტრუქტურებს შეიძლება არ ჰქონდეთ საკუთარი მატერიალური საშუალებები და ისე ასრულებდნენ მხოლოდ წმინდა მმართველობით ფუნქციებს. მათი ფაქტობრივი მდგომარეობა მაქსიმალურად უახლოვდება ცენტრალური საჯარო ადმინისტრაციის ფუნქციური ორგანოების სტატუსს.
3. განმკარგულებელი ორგანოები – ახორციელებენ კერძო პირებისა და კომპანიების ფინანსურ და სხვა სახის მხარდაჭერას (მაგალითად: დიდი ბრიტანეთის საბინაო კომპანია, აშშში – ფერმერული კრედიტის ადმინისტრაცია და ა.შ. ნიგერიის ეროვნული მეწარმეობის განვითარების მმართველობა და ა.შ.). კანონები, რომელთა საფუძველზეც ისინი მოქმედებენ, ახდენენ სხვადასხვა სოციალური ფენების წარმომადგენლების გამიჯვნას (მდიდრებსა და ღარიბებს, ახალგაზრდებსა და ხანში შესულებს და ა.შ.).

4. კლიენტურული ორგანოები – რომლებიც ეხმარებიან ყველას, ვინც კი მათ მიმართავს (დიდი ბრიტანეთის ტურისტული მმართველობა).
5. მომრიგებელი ორგანოები – რომლებიც იხილავენ კონფლიქტურ სიტუაციებს და მხარეებს სთავაზობენ მათი გადაჭრის საერთო გზებს (მაგალითად: დიდი ბრიტანეთის რასობრივი თანასწორობის კომისია, აშშ-ის ეროვნული საარბიტრაჟო საბჭო).

ტერიტორიული კომპეტენციის გათვალისწინებით, შეიძლება არსებობდეს ნაციონალური, რეგიონალური და ადგილობრივი დეცენტრალიზებული დაწესებულებები. ბევრ ქვეყანაში დამოუკიდებელი უწყებები ყალიბდებოდნენ, როგორც ადგილობრივი ორგანოები, რომელთა საქმიანობა შეზღუდული იყო კონკრეტული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ფარგლებით. მაგალითად: XX საუკუნის 20-იან წლებში დიდ ბრიტანეთში საწარმოები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაქვემდებარებაში შედიოდნენ, გადაეცა საჯარო კორპორაციებს. იმ დროიდან საჯარო კორპორაციები ადგილებზე გადაიქცნენ სახელმწიფო სექტორის წამყვან მმართველობის ორგანოებად. ნაციონალურმა საჯარო კორპორაციებმა ფართო გავრცელება პოვეს მოგვიანებით, მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ.

თანამედროვე პერიოდში მეცნიერები და პოლიტიკოსები დიდ იმედებს ამყარებენ რეგიონალურ დეცენტრალიზებულ დაწესებულებებზე. ნაწილობრივ, მათი საქმიანობა წარმატებულია განვითარებად ქვეყნებში. რეგიონალური ავტონომიური უწყებები ამ სახელმწიფოებში იქმნება, როგორც ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორების საქმიანობის მაკოორდინირებელი ორგანოები, რომლებიც მოწოდებულნი არიან და უზრუნველყოფენ აღნიშნული ტერიტორიის კომპლექსურ განვითარებას. მაგალითად, ვენესუელაში ზულიანის რეგიონის განვითარების კორპორაცია ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოებს კოორდინაციას უწევს რეგიონალური ბიუჯეტის ფორმირებაში, აფინანსებს მათ და უწევს მატერიალურ დახმარებას როგორც მოქმედი, ისე ახალი საწარმოების შექმნაში; უზრუნველყოფს რეგიონალური რესურსების რაციონალურ გამოყენებას, ასევე, ხელს უწყობს რეგიონების ტექნიკურ განვითარე-

ბას, სტიმულს აძლევს კერძო ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორების კოოპერაციების საქმიანობას.

ტერიტორიული განვითარების მმართველობისათვის დეცენტრალიზებული დაწესებულებების ფორმის გამოყენება თანამედროვე ადმინისტრაციულსამართლებრივი მეცნიერების მიერ განიხილება, როგორც XX საუკუნის მსხვილი ორგანიზაციული მიღწევა.

დაბოლოს, მმართველობით საქმიანობაში მონაწილეობის ფორმის მიხედვით განასხვავებენ: ა) სახელისუფლებო დეცენტრალიზებულ დაწესებულებებს, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან, მიიღონ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებები და ბ) საკონსულტაციო ორგანოებს, რომლებსაც აქვთ საკონსულტაციო უფლებამოსილებები და, შესაბამისად, ეხმარებიან მთავრობას ან მინისტრს სადავო საკითხების გადაწყვეტაში.

3.7. კონტროლი დეცენტრალიზებული ორგანოების საქმიანობაზე

კონტროლის ყველა ცნობილი ფორმის განზოგადების შემდეგ შეიძლება გამოვყოთ დეცენტრალიზებულ დაწესებულებებზე კონტროლის შემდეგი ფორმები: ფინანსური, სასამართლო და საპარლამენტო კონტროლი. როგორც წესი, ცენტრალიზებული ადმინისტრაცია უფრო მკაცრად აკონტროლებს სოციალური ფუნქციის განმახორციელებელ დამოუკიდებელ უწყებებს. სავაჭრო-სამრეწველო დაწესებულებების დამოუკიდებლობის ხარისხი გაცილებით უფრო მაღალია, მაგრამ ყველაზე დიდი ავტონომიურობით დასავლეთის ქვეყნებში სარგებლობენ მასობრივი საინფორმაციო საშუალებების მაკოორდინირებელი უწყებები.

ადმინისტრაციულ კონტროლს, როგორც წესი, ახორციელებენ მთავრობა და დარგობრივი მინისტრები. მაგალითად, კანადაში ავტონომიური ორგანოების რეგლამენტები, რომლებითაც დადგენილია დეცენტრალიზებული დაწესებულებების სტრუქტურები, საქმიანობის რეჟიმი და გადაწყვეტილების მიღების პროცედურები, ძალაში შედიან მხოლოდ მთავრობის ან დარგობრივი მინისტრის მიერ მათი დამტკიცების შემდეგ. ჰონდურასში დეცენტრალიზე-

ბულ დაწესებულებებზე კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილებით სარგებლობენ: რესპუბლიკის პრეზიდენტი, სახალხო მეურნეობისა და კრედიტების სამინისტრო და ეკონომიკური დაგეგმარების უმაღლესი საბჭო.

ყველა ქვეყანაში ცენტრალიზებული ადმინისტრაცია დეცენტრალიზებულ დაწესებულებებში იტოვებს ხელმძღვანელი კადრების დანიშვნის უფლებამოსილებას და ამგვარად იგი წარმართავს და აკონტროლებს ავტონომიური უწყებების საქმიანობას. გარდა ამისა, აშშ-ში პრეზიდენტი ადგენს მოთხოვნებს, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდნენ სახელმწიფო სამსახურში და დამოუკიდებელ სააგენტოებში მუშაობის დაწყების მსურველები.

ანგლოსაქსურ ქვეყნებში (დიდ ბრიტანეთსა და კანადაში) დარგობრივ მინისტრებს, ჩვეულებრივ, შეუძლიათ საჯარო კორპორაციებს მისცენ ზოგად პოლიტიკურ საკითხებთან დაკავშირებით მითითებები. თუმცა საჯარო ადმინისტრაციის სტრუქტურები ურთიერთობის ამ ფორმებს ხშირად არ მიმართავენ. თუ უწყება მოქმედებს ზოგადი პოლიტიკური მითითების საფუძველზე, მაშინ ასეთ ქმედებებზე პასუხისმგებლობის აღების ვალდებულება მინისტრებს ეკისრებათ. ამიტომ შემთხვევითი არ არის ის ფაქტი, რომ მინისტრები ოფიციალურ დირექტივებს არაფორმალურ კონტაქტებს ამჯობინებენ. აშშ-ში იუსტიციის დეპარტამენტი აკონტროლებს სასამართლოებში დამოუკიდებელი სააგენტოების მიერ განხორციელებულ საქმისწარმოებას.

დიდ ბრიტანეთში საჯარო კორპორაციები ვალდებულები არიან, ყოველწლიურად შესაბამის დარგობრივ მინისტრს ჩააბარონ ანგარიში მათ მიერ გაწეული საქმიანობის შესახებ, ხოლო ეს უკანასკნელი კი, თავის მხრივ, ამ მოხსენებას გადაუგზავნის პარლამენტს.

საფრანგეთში ავტონომიური დაწესებულებების საქმიანობაზე ხორციელდება შემდგომი კონტროლი: ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინსტიტუტი,[1] რომელიც გულისხმობს წინასწარი კონ-

1 ადმინისტრაციული ზედამხედველობა – სახელმწიფო კონტროლის განსაკუთრებული ფორმა სამინისტროების უწყებაში შემავალ, მაგრამ მათზე არადაქვემდებარებულ სტრუქტურებზე. ადმინისტრაციული ზედამხედველობა გულისხმობს წინასწარ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების შემოწმებას და თანამდებობის პირების მიერ უფლებამოსილების განხორციელებაზე კონტროლს.

ტროლის განხორციელებას, დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ ორგანოებზე არ ვრცელდება. კონტინენტური სისტემის ევროპის სხვა ქვეყნებში დეცენტრალიზებული დაწესებულებების მიმართ ძალზე ფართოდ და წარმატებულად ვრცელდება ადმინისტრაციული ზედამხედველობის ინსტიტუტი. მაგალითად, იტალიასა და კანადის კვებეკში დარგობრივი მინისტრები ახორციელებენ ადმინისტრაციულ ზედამხედველობას ადმინისტრაციული ავტონომიური დაწესებულებების თანამდებობის პირებსა და მათ მიერ გამოცემულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებზე.

როდესაც სახელმწიფო ქმნის დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ უწყებებს, აუცილებლად ადგენს მათ საქმიანობაზე ფინანსურ კონტროლს და შემთხვევითი არ არის, რომ კონტროლის მეთოდებს შორის უმთავრესად ფინანსურ კონტროლს მიიჩნევენ: იგი არ არღვევს დეცენტრალიზებული სტრუქტურების ავტონომიურობის პრინციპს, ირიბად არეგულირებს მათ საქმიანობას და სტიმულს აძლევს მათ საქმიანობას. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში საფინანსო ორგანოები დამოუკიდებელ ორგანოებს გამოუყოფენ სუბსიდიებს, ამტკიცებენ მათ მოთხოვნებს სესხებსა და სხვა მნიშვნელოვან ხარჯებთან დაკავშირებით.

ცენტრალურ ორგანოებს, როგორც წესი, აქვთ უფლება, შეისწავლონ, დაამტკიცონ ან არ დაამტკიცონ ავტონომიური დაწესებულებების მიერ წარდგენილი ბიუჯეტი, ასევე, აკონტროლონ მისი შესრულება. კოსტა-რიკაში, მაგალითად, ეს უფლებამოსილება აკისრია გენერალური კონტროლის მმართველობას. კანადაში ავტონომიური დაწესებულებების ბიუჯეტს ამტკიცებს მთავრობა, ხოლო მათ მიერ კრედიტების მიღება პარლამენტის მიერ უნდა იყოს მოწონებული. იტალიაში დარგობრივი მინისტრები ახორციელებენ ფინანსურ ზედამხედველობას, მაგალითად, ფინანსთა მინისტრი აკონტროლებს იტალიის ბანკის საქმიანობას. საბიუჯეტო კონტროლის ფარგლები კანონმდებლობით მკაცრად არის განსაზღვრული და, როგორც წესი, შეზღუდულია ფინანსური დისციპლინის საკითხებით.

დეცენტრალიზებული დაწესებულებები ასევე წარმოადგენენ სასამართლო კონტროლის სუბიექტებს. ისინი სასამართლოში გამოდიან მოსარჩელედ ან მოპასუხედ და მათზე ვრცელდება სასამართლო წარმოების ყველა ზოგადი პრინციპი.

იმ შემთხვევაში, თუ წარმოიქმნება კონფლიქტი ადმინისტრაციასა და ავტონომიურ დაწესებულებებს შორის, იგი არ შეიძლება გადაწყდეს ადმინისტრაციული წესით. ცენტრალურმა ან ადგილობრივმა ორგანომ უნდა მიმართოს სასამართლოს. კონტინენტური სისტემის ქვეყნებში ეს საკითხები ადმინისტრაციული იუსტიციის სასამართლოების იურისდიქციაში შედის. ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში შესაძლებელია საერთო სასამართლოებისთვის მიმართვა.

სასამართლოები წყვეტენ საკითხებს: თუ რამდენად შეესაბამება დეცენტრალიზებული ორგანოების მოქმედება კანონებს, მათ სპეციალურ კომპეტენციას, რამდენად დასაბუთებულად, კანონიერად და მიუკერძოებლად მოქმედებდა ეს ორგანო.

დამოუკიდებელ უწყებებზე კონტროლს ინარჩუნებს უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანო. იგი ამისთვის იყენებს საპარლამენტო კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს. მთელ რიგ ქვეყნებში დეცენტრალიზებული დაწესებულებები ვალდებულნი არიან, ყოველწლიურად პარლამენტს წარუდგინონ წლიური ბიუჯეტის პროექტები, ზოგჯერ – ასევე ანგარიშები გაწეული საქმიანობის შესახებ. ამ მოხსენებებს ამერიკის შეერთებულ შტატებში პარლამენტს წარუდგენენ დეცენტრალიზებული დაწესებულებების ხელმძღვანელები, ხოლო დიდ ბრიტანეთში კი – შესაბამისი დარგის მინისტრები. პარლამენტი განსაზღვრავს, რამდენად მიზანშეწონილია ამა თუ იმ უწყების არსებობა. ამდენად, მას შეუძლია როგორც მათი არსებობის გახანგრძლივება, ასევე, შესაბამისი აქტის მიღებით, მათი ლიკვიდაცია.

ამდენად, დეცენტრალიზებული დაწესებულებების ადმინისტრაციული ავტონომია არ ნიშნავს მათ სრულ დამოუკიდებლობას, პირიქით, მას ადგილი აქვს მხოლოდ ავტონომიურ წარმონაქმნებზე კონტროლის სამართლებრივი მექანიზმების არსებობის დროს.

4. ადგილობრივი თვითმმართველობა

თუმცა დამოუკიდებელი თემური და საქალაქო მმართველობა უძველესი წარმოშობისაა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ცნება, მისი თანამედროვე გაგებით, ევროპაში შუა საუკუნეების წარმომადგენლობით სახელმწიფოში ჩამოყალიბდა. მაგალითად, ინგლისში მმართველობა თავდაპირველად განიხილებოდა, როგორც თავისუფლების შესახებ გვირგვინის ქარტიის საფუძველზე ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული დამოუკიდებელი ფუნქციონირება.

ბურჟუაზიული რევოლუციის შემდეგ, XVIII საუკუნის ბოლოს, ადგილობრივი თვითმმართველობა ფართოდ გამოიყენებოდა დასავლეთის სახელმწიფოთა უმეტესობაში. მან მოიცვა ისეთი თანამდებობის პირების, ორგანოებისა და დაწესებულებების ორგანიზაციული საქმიანობა, რომლებიც შედარებით დამოუკიდებლად ფუნქციონირებდნენ, კომპლექტდებოდნენ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების მოსახლეობისაგან და პირდაპირ არ ექვემდებარებოდნენ ცენტრს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის მოქმედების სფერო მნიშვნელოვნად გაიზარდა XIX საუკუნის ბოლოსა და XX საუკუნის დასაწყისში, როცა სოციალური და ეკონომიკური პრობლემების გამწვავება მოსახლეობის ყველა ფენას შეეხო. იმ პერიოდში ადგილობრივი თვითმმართველობა ყოველმხრივ აისახა კანონმდებლობაში და საბოლოოდ ჩამოყალიბდა, როგორც დამოუკიდებელი იურიდიული ფენომენი.

XX საუკუნის მეორე ნახევარში ქალაქების ზრდამ, სოციალურ პრობლემებზე ორიენტირებული სახელმწიფო პოლიტიკის არსებობის აუცილებლობამ, დემოგრაფიულმა და ეკოლოგიურმა პრობლემებმა განაპირობა ადგილებზე მმართველობის განვითარების ახალ ეტაპზე გადასვლა. ადგილობრივი თვითმმართველობის არსი გახდა საყოველთაოდ აღიარებული და მისი დამახასიათებელი ნიშნები დადგინდა როგორც საზღვარგარეთის ქვეყნების შიდა კანონმდებლობით (მაგალითად: გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 28-ე მუხლის მე-2 ნაწილი), ისე საერთაშორისო სამართლებრივი დოკუმენტებით. ევროპის მინისტრთა

საბჭოს კომიტეტის მიერ 1985 წელს მიიღებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ქარტია, რომლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობა განისაზღვრება, როგორც „ადგილობრივი ხელისუფლების უფლება და შესაძლებლობა, საკუთარი პასუხისმგებლობითა და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად, კანონის ფარგლებში მოაწესრიგონ და მართონ საჯარო საქმეების უმეტესობა.[1] ქარტიამ დაადგინა საერთო ადგილობრივი თვითმმართველობის ზოგადევროპული სტანდარტები, რომელთა მნიშვნელობა აღიარებულია მთელ მსოფლიოში.

4.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამახასიათებელი ნიშნები

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობა იქმნება და მოქმედებს ადგილობრივი მოსახლეობის სახელით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ერთი მხრივ, განსხვავებით სამინისტროებისა და უწყებებისაგან, არ მოქმედებენ სახელმწიფოს სახელით და არ შედიან არც სახელმწიფო და არც ცენტრალიზებული საჯარო ადმინისტრაციის შემადგენლობაში. მეორე მხრივ, განსხვავებით საჯარო კორპორაციებისა და სხვა დეცენტრალიზებული დაწესებულებებისაგან, ისინი მოქმედებენ არა საკუთარი სახელით, არამედ განსაზღვრული სოციალური თემის სახელითა და ინტერესების შესაბამისად. ამიტომ ადგილობრივი თვითმმართველობა არის განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსის მქონე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ეს ნიშანი განსაკუთრებით ნათლად იკვეთება საფრანგეთისა და ამერიკის შეერთებული

1 Local Self-government Charter. თარგმანი დაზუსტებულია იმდენად, რამდენადაც რუსულ ენაზე გამოქვეყნებულ ტექსტში (Европейская хартия местного самоуправления // Комментарий к Федеральному закону «Об обших принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997. Приложение. С. 441-447; Местное самоуправление. Нормативная база. М., 1998) გვხვდება მთელი რიგი არსებითი უზუსტობები. თუნდაც „public affairs" თარგმნილია, როგორც „სახელმწიფოებრივი საქმეები", თუმცა საუბარია კონკრეტულად საჯარო საქმეებზე.

შტატების სამართალში. საფრანგეთში, ისევე, როგორც კონტინენტური სამართლებრივი სისტემის ზოგიერთ სხვა ქვეყანაში, თვითმმართველობის სუბიექტებად აღიარებულია ტერიტორიული ორგანოები, რომლებსაც აქვთ იურიდიული პირის სტატუსი, უწყებრივი ტერიტორიული დაქვემდებარება და საერთო მიზნობრივი დანიშნულება. 1982 წლის კანონით, ტერიტორიულ ორგანოებად მიიჩნევა კომუნები, დეპატრამენტები და რეგიონები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა უნდა წარადგინონ შესაბამისი ტერიტორიული კოლექტივების ინტერესები. აშშ-ში ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტები არიან ადგილობრივი თემები: ამა თუ იმ თემის ნებისმიერ მცხოვრებს შეუძლია მიიღოს დამოუკიდებელ ადგილობრივ მმართველობაში მონაწილეობის უფლება.

ადგილობრივი თვითმმართველობა მოსახლეობასთან განსაკუთრებულ კავშირებს ამყარებს. კანონმდებლობა ითვალისწინებს მოქალაქეების გარანტირებულ უფლებას – აკონტროლონ ადგილობრივი ხელისუფლების საქმიანობა. მაგალითად: საფრანგეთში ნებისმიერ გადასახადის გადამხდელს შეუძლია მოითხოვოს ადგილობრივი მუნიციპალური საბჭოს სხდომის სრული ოქმი და, გარდა ამისა, მას ხელი მიუწვდება ნებისმიერ ადმინისტრაციულ დოკუმენტაციაზე; ამერიკის ზოგიერთ შტატში შესაძლებელია ადგილობრივი საბჭოდან დეპუტატის გამოწვევა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის შემდეგი უმნიშვნელოვანესი დამახასიათებელი ნიშანია ტერიტორიული უწყებრივი დაქვემდებარება – ადგილობრივი თვითმმართველობა შეზღუდულია შესაბამისი ტერიტორიით.

ვინაიდან ადგილობრივი ორგანოები იქმნება კანონმდებლობით დადგენილ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმირების ძირითად საფუძველს, როგორც წესი, წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა.[1]

სხვადასხვა სახის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობის მიხედვით, გამოყოფენ ადგილობრივი მმართველობის სხვადასხვა დონეებს.

1 ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა არ არსებობს მხოლოდ ტერიტორიულად ყველაზე პატარა და მცირერიცხოვანი მოსახლეობის ქვეყნებში (მაგალითად, სინგაპურში ან ისეთ კუნძულოვან სახელმწიფოში, როგორიცაა, მაგალითად, ნაურუ).

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის სისტემა შეიძლება იყოს ორრგოლიანი (მაგალითად, დანია, ფინეთი, ბულგარეთი, უნგრეთი, პოლონეთი, იაპონია, ახალი ზელანდია); სამრგოლიანი (იტალია, ინდოეთის ზოგიერთი შტატი, მონღოლეთი, კოლუმბია); ოთხრგოლიანი (გერმანია, ერაყი, სირია, კამერუნი); ხუთრგოლიანი (საფრანგეთი და ზაირი).

ყველაზე უფრო მეტად გავრცელებულია ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის ორი ან სამრგოლიანი სისტემა. მის ქვედა რგოლად მიჩნეულია სოფლები, დაბები, ქალაქები, ხოლო შედარებით უფრო მსხვილ ქალაქებში – ქალაქების რაიონები, ზოგჯერ – სოფლების გაერთიანებები. შუალედურ რგოლს წარმოადგენს უფრო მსხვილი ტერიტორიული ერთეულები – პროვინციები, პრეფექტურები და ა.შ. ადმინისტრაციული დაყოფის ყველაზე მსხვილი ერთეულებია რეგიონები ან ოლქები.

ზოგიერთ ქვეყანაში (აშშ, დიდი ბრიტანეთი, უნგრეთი, ჩეხეთი, ბრაზილია, კოლუმბია) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იქმნება ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში. ზოგან მოსახლეობას თვითმმართველობის უფლება მინიჭებული აქვს მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ ზოგიერთ ტერიტორიაზე. მაგალითად, თურქეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იქმნება მხოლოდ ყველაზე მსხვილ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში – პროვინციებში (ილებსა) და ქალაქებში. ჩინეთში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ნაციონალური ავტონომიის რაიონებში უწოდებენ სახალხო მთავრობას. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ იქმნება გერმანიის მიწის ოლქებში (გამონაკლისია ბავარიის მიწა და რეილანდ-პფალციის მიწის ერთ-ერთი მხარე), საფრანგეთის კანტებსა და ოლქებში, ასევე, პოლონეთის სადროშოებში. მუნიციპალური ორგანოები, როგორც წესი, ქალაქებში იქმნება, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობა ემყარება ბუნებრივად შექმნილ ტერიტორიული გაერთიანებების მმართველობით ტრადიციებს, უპირველეს ყოვლისა, ქალაქის მმართველობას.

ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა სახელმწიფო მმართველობის შედარებით უფრო სტაბილურ ელემენტს წარმოადგენს და იგი ძალზე იშვიათად მოდიფიცირდება. თუმცა XX საუკუნის

მე-2 ნახევრიდან სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მოთხოვნამ ბევრი სახელმწიფო აიძულა, გაეტარებინა ადგილებზე მმართველობის სხვადასხვა დონეებს შორის ურთიერთმიმართების შემცველი რეფორმები. თავდაპირველად, მთელ რიგ ქვეყნებში (მათ შორის – ავსტრიაში, ბელგიაში, ნიდერლანდებში, გერმანიაში, სკანდინავიურ სახელმწიფოებში) შემცირდა შედარებით უფრო წვრილი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების რაოდენობა, განხორციელდა პირველადი ადგილობრივი თემების გამსხვილება. მაგალითად, შვეიცარიაში კომუნების რაოდენობა შემცირდა ოთხჯერ, ხოლო დანიაში 1970 წლის კანონის საფუძველზე ხუთჯერ შემცირდა თემების რაოდენობა. მეორე – შეიქმნა ახალი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები – რეგიონები – შედარებით უფრო მსხვილი ტერიტორიული გაერთიანებები, რომელებიც მოწოდებულები იყვნენ, გაეთვალისწინებინათ და აესახათ ქვეყნის (მაგალითად, საფრანგეთის, ბელგიის, საბერძნეთის, პერუს და სხვა) სოციალური და ეკონომიკური განვითარების თანამედროვე მოთხოვნები. რეგიონის მოსახლეობას მიენიჭა თვითმმართველობის უფლება. ევროპული პროგრამების უმეტესობა ითვალისწინებს ადგილებზე მესამე დონის მმართველობის შექმნას, ამიტომ ევროსაბჭოს ორგანოებმა უკანასკნელ ათწლეულში ევროპულ სახელმწიფოებში სტიმული მისცა რეგიონალური მმართველობის შექმნას.

დასაშვებია, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს სხვაგვარი აგებულებაც ჰქონდეთ, რაც არ არის უშუალოდ დაკავშირებული ქვეყნის საერთო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დაყოფასთან. მაგალითად, აშშ-ში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების შექმნის უფლება აქვთ არა მარტო ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებს, არამედ აგრეთვე ადგილობრივ (მუნიციპალურ) კორპორაციებსაც, რომლებადაც მიჩნეულია გარკვეულწილად ორგანიზებული მოსახლეობა. ბევრ შტატში ადგილობრივი კორპორაციის სტატუსის მინიჭება დაკავშირებულია საკმაოდ ხანგრძლივი და რთული პროცედურის გავლასთან. პირველ ეტაპზე ამომრჩევლების 20-25-მა პროცენტმა, რომელიც ცხოვრობს მუნიციპალური კორპორაციის სტატუსის მოპოვებისათვის მსურველთა დასახლებაში, ხელი უნდა მოაწეროს პეტიციას, რომელიც შემდგომ შესაბამისი ფორმით წარედგინება შტატის

ორგანოებს. მეორე ეტაპზე დასახლებაში ტარდება საერთო-სახალხო კენჭისყრა – ადგილობრივი რეფერენდუმი, რომლის გადაწყვეტილებაც მიღებულად ჩაითვლება, თუ ადგილობრივ თვითმმართველობას მხარს დაუჭერს მონაწილეთა არანაკლებ ნახევარი. მესამე ეტაპზე შტატის მდივანმა ოფიციალურად უნდა დაამტკიცოს რეფერენდუმის შედეგები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დამახასიათებელი ნიშანია აგრეთვე ორგანიზაციული და ფუნქციონალური დამოუკიდებლობა: ერთი მხრივ, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მოქმედებენ საკუთარი პასუხისმგებლობით, ისინი უფლებამოსილნი არიან, დამოუკიდებლად გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები; მეორე მხრივ, ისინი ერთმანეთთან და ცენტრთან ურთიერთობებში სარგებლობენ გარკვეული დამოუკიდებლობით.

ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია უნდა განისაზღვროს არა მმართველობის აქტით, არამედ კანონით, რაც არის თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის უმნიშვნელოვანესი გარანტია. ამასთანავე, საჯარო საქმეებიდან კანონმა უნდა გამოყოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები, რომლებიც მუნიციპალურმა ორგანოებმა დამოუკიდებლად უნდა გადაწყვიტონ. ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების განსაზღვრა – ადგილობრივი თვითმმართველობის, როგორც იურიდიული ფენომენის არსებობის აუცილებელი წინა პირობაა.

თითოეული სახელმწიფო ამ საკითხს თავისებურად აგვარებს, მაგრამ, როგორც წესი, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებად ითვლება: ტერიტორიის მოწყობა, სისუფთავის დაცვა, სოციალურ-კულტურული ღონისძიებების ორგანიზება და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა. ამ საკითხების გადაწყვეტის დროს ადგილობრივი თვითმმართველობა ანგარიშვალდებულია საკუთარი მოსახლეობის წინაშე.

იურიდიულად, მუნიციპალური ორგანოები არ ექვემდებარება ცენტრალურ ადმინისტრაციას, აღჭურვილია ფინანსური დამოუკიდებლობით და გააჩნია საკუთარი სამსახურები. ცენტრალურ ორგანოებს არ აქვს უფლება, მისცეს მათ სავალდებულო მითითებები იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც წარმოიშობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების განხილვისას, ადმინისტრა-

ციული ზედამხედველობის წესით მათ მიერ მიღებული გადაწყვეტილების არც გაუქმება შეუძლია და არც შეცვლა. ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობა განასახიერებს ტერიტორიული დეცენტრალიზაციის პრინციპის რეალიზაციას.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დამოუკიდებლობის ხარისხი შეიძლება იყოს სხვადასხვა. იმ ქვეყნებში, რომლებიც აღიარებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ავტონომიას, ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორც წესი, შედარებით უფრო დამოუკიდებელია ცენტრისაგან. ანგლოსაქსური სისტემის სახელმწიფოებში ადგილობრივი მმართველობის დამოუკიდებლობა ტრადიციულად უფრო მაღალი იყო, ვიდრე კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში. დღესდღეობით ეს განსხვავება თითქმის აღარ არსებობს ანგლოსაქსურ და კონტინენტური სამართლის ქვეყნებს შორის. ფაქტობრივად, განვითარებულ ქვეყნებში ადგილობრივი ხელისუფლების დამოუკიდებლობის ხარისხი ყოველთვის უფრო მაღალია, ვიდრე განვითარებად ქვეყნებში, სადაც სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბება დაკავშირებულია ცენტრის პოლიტიკურ პოზიციებზე.

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის დამახასიათებელი ნიშნებია:

1. მმართველობა ხორციელდება ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად;
2. ადგილობრივი საქმეების მართვა;
3. დამოუკიდებლობა, საკუთარი პასუხისმგებლობით მმართველობა. მოკლედ, ადგილობრივი თვითმმართველობა შეიძლება განიმარტოს, როგორც მოსახლეობის დამოუკიდებელი საქმიანობა ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტაში;

4.2. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების ობიექტი

ყველა ქვეყანაში როდი ითვლება ადგილობრივი თვითმმართველობა ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების ობიექტად.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ორგანიზება და საქმიანობა, მათსა და ცენტრალურ ადმინისტრაციას შორის კავშირი, ეჭვგარეშეა, რომ ადმინისტრაციული სამართლის შესწავლის საგანია. ეს მდგომარეობა, უპირველეს ყოვლისა, აიხსნება ძლიერი ცენტრალიზმის ტენდენციით, რომელიც მრავალი ათწლეულის მანძილზე გაბატონებული იყო კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში. კერძოდ: ადგილობრივი თვითმმართველობა თავდაპირველად ვითარდებოდა ცენტრის ხელმძღვანელობით, ხოლო მოგვიანებით კი – მისი მკაცრი კონტროლის ქვეშ.

ანგლოსაქსური სამართლის ქვეყნების ოჯახში მუნიციპალიტეტების ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების სფეროსათვის მიკუთვნება სხვადასხვაგვარად ხდება. დიდ ბრიტანეთში, დ. გარნერის მსგავსად, ბევრი მეცნიერი მიიჩნევს, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის თანმიმდევრული შესწავლა. სხვა მკვლევრები ადგილებზე მმართველობის ორგანიზაციულ საკითხებს ჯიუტად მიაკუთვნებენ მხოლოდ კონსტიტუციური სამართლის შესწავლის საგანს. მესამე ნაწილი კი ამტკიცებს, რომ ჩამოყალიბდა დამოუკიდებელი დარგი – მუნიციპალური სამართალი. აშშ-ში ადმინისტრაციულსამართლებრივად ითვლება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ცალკეული ასპექტები, რომლებიც დაკავშირებულია მოქალაქეების უფლებების რეალიზებასთან.

მიუხედავად იმისა, ითვლება თუ არა ადგილობრივი თვითმმართველობა ადმინისტრაციული ან კონსტიტუციური სამართლის ინსტიტუტად, ან მუნიციპალური სამართლის დამოუკიდებელი სამართლებრივი სფეროს რეგულირების ობიექტად, უნდა აღინიშნოს, რომ თვითმმართველობის ადგილობრივი ორგანოები ფლობენ ადმინისტრაციულ სამართალსუბიექტურობას. ისინი აღჭურვილნი არიან საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებებით; მათ შეუძლიათ მოსახლეობის სახელით შეიძინონ უფლებები და მოვალეობები, დადონ ხელშეკრულებები, გამოვიდნენ სასამართლოში; ჰქონდეთ საკუთარი მატერიალური და ფინანსური რესურსები, ჰყავდეთ შტატით გათვალისწინებული მოსამსახურეები.

ანგლოსაქსურ ქვეყნებში იურიდიულ პირს წარმოადგენს საბჭო. ადგილობრივი თვითმმართველობის მთავარ ორგანოს მინიჭებული აქვს კორპორაციული სამართალსუბიექტურობა: იგი თავისი ფუნქციების განხორციელების დროს აღჭურვილია იურიდიული უფლებამოსილებებით, მოქმედებს, როგორც ერთი მთლიანი და შეუძლია დაიცვას თავისი უფლებები სასამართლოში და ნებისმიერი მესამე პირის წინაშე.

კონტინენტური სისტემის ქვეყნებში საჯარო სამართლის დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებს მიეკუთვნებიან ტერიტორიული კოლექტივები. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილნი არიან, წარმოადგინონ მათი ინტერესები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი სტატუსის განსაზღვრა ასევე დამოკიდებულია მმართველობის ფორმაზე. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ არიან უფლებამოსილნი, დაადგინონ საკუთარი კომპეტენცია – ეს არის ცენტრალური ხელისუფლების ან ხელისუფლების ფედერაციის სუბიექტების უფლებამოსილება.

უნიტარულ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივი მდგომარეობა განისაზღვრება ცენტრალური ხელისუფლების მიერ. ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლები მოცემულია კონსტიტუციაში. პოსტსოციალისტურ სახელმწიფოებშიც, რომლებიც წარსულში უარყოფდნენ ადგილობრივი ორგანოების დამოუკიდებლობის პრინციპებს, კონსტიტუციურად აღიარეს ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეა.[1] როგორც წესი, ყოველ ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის საკითხები წესრიგდება სპეციალური კანონმდებლობით. მას ემატება და ავსებს ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის დადებული მრავალი ხელშეკრულება, ზოგჯერ, ასევე დელეგირებული და რეგლამენტირებული კანონმდებლობის აქტები.

ფედერალურ სახელმწიფოებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტატუსის გარკვევა ხშირად ფედერაციის სუბიექტების განსაკუთრებულ კომპეტენციას მიეკუთვნება. მაგა-

1 მხოლოდ რუმინეთის კონსტიტუციამ არ გამოიყენა ტერმინი – „ადგილობრივი თვითმმართველობა", შეცვალა ტერმინით – „ადგილობრივი ავტონომია".

ლითად, ამერიკის შეერთებულ შტატებში ამგვარი მიდგომა ჩამოყალიბდა ჯერ კიდევ 1868 წელს. ზოგიერთ ფედერალურ სახელმწიფოში ცენტრალიზმის საფუძვლები საკმაოდ ძლიერია და ფედერაცია თავად ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზებისა და საქმიანობის საფუძვლებს. მაგალითად, ავსტრიის კონსტიტუციაში ზედმიწევნით ზუსტად არის გაწერილი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სტრუქტურა და ცალკეულ თანამდებობის პირთა უფლებამოსილებები. თუმცა ხელისუფლების მიერ ადგილებზე მმართველობის დეტალური რეგლამენტაცია უფრო მეტად დამახასიათებელია ლათინური ამერიკისა და აზიის ფედერალური სახელმწიფოებისათვის.

4.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია

საზღვარგარეთის ქვეყნებში არ არსებობს ერთიანი მიდგომა ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციის იურიდიული ბუნების შესახებ.

კონტინენტური სამართლებრივი ოჯახების მკვლევრების უმეტესობა, მ. ორიუს მსგავსად, ემხრობა თავისუფალი თემის თეორიას, რომელიც თავდაპირველად შემუშავებულ იქნა ფრანგი და ბელგიელი მეცნიერების მიერ, ხოლო მოგვიანებით კი – მხარდაჭერილი გერმანელი და ლათინოამერიკელი მკვლევრების მიერ. ეს თეორია აღიარებს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარ ბუნებრივ უფლებების კომპეტენციას, რომელიც ამტკიცებს, რომ თემის ორგანოებს აქვს საკუთარი არასახელმწიფოებრივი სტატუსი, ხოლო ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრაში თემის უფლებები პირველადია სახელმწიფოს უფლებამოსილებასთან შედარებით, ხელშეუხებელია და დაუშვებელია მისი სხვა პირებისათვის გადაცემა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბუნებითი უფლებების არსებობა საბუთდება იმით, რომ თემი წარმოიშვა სახელმწიფოზე ადრე და ამიტომ მას უნდა გააჩნდეს განუსხვისებელი უფლებები. გარდა ამისა, მისი ამ უფლებების არსებობა განპირობებულია განსაზღვრულ ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობის ერთობით. თითოეულ დასახლებულ პუნქტში არსებობს ტერიტორიის მოწყო-

ბის, დასუფთავების, კულტურული ღონისძიებების ორგანიზებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის პრობლემები. ამ საკითხების გადაჭრით დაინტერესებულია მთელი მოსახლეობა, მიუხედავად მათი სოციალური მდგომარეობისა თუ პოლიტიკური შეხედულებებისა. საერთო ინტერესები განაპირობებს მოსახლეობის იმ მორალურ-სოციალური ერთობის არსებობას, რომელიც მმართველობის პირველყოფილებაზე მიუთითებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბუნებრივი უფლებების კონცეფციამ საკანონმდებლო ასახვა პოვა მთელ რიგ კონტინენტურსამართლებრივი ოჯახის ქვეყნებში. მაგალითად, ესპანეთის 1924 წლისა და პროვინციის 1925 წლის წესდებებით აღიარებულია: მუნიციპალიტეტები ადამიანების ბუნებრივი ასოციაციებია, მათ საფუძვლად უდევთ მეზობლური ურთიერთობები და, ადგილობრივი რეალიების გათვალისწინებით, აღჭურვილნი არიან ფართო ავტონომიური უფლებებით.

არანაკლებ ფართო გავრცელება პოვა თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიამაც, რომლის საფუძვლები ჩამოაყალიბეს გერმანელმა მეცნიერებმა ლორენცო ფონ შტეინმა და რუდოლფ გნეისტომმა. ამ კონცეფციის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ყველა უფლებამოსილება სახელმწიფოს გადაეცა, რადგან მხოლოდ ამ შემთხვევაშია მათი განხორციელება რეალურად გარანტირებული და დაცული სამართლის ნორმებით. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებები არც მოქალაქეების მიერ უნდა დაირღვეს და არც ორგანიზაციებისა და სახელმწიფო ორგანოების მიერ. სახელმწიფოს შეუძლია არა მხოლოდ მიანიჭოს გარკვეული უფლებამოსილებები, არამედ აუცილებლობის დროს ამოიღოს კიდეც ისინი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებებიდან. შესაბამისად, ცენტრალურ ორგანოებს შეუძლიათ იმოქმედონ მხოლოდ, როგორც ცენტრალური ადმინისტრაციის ინსტრუმენტებმა.

ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიამ მხარდაჭერა პოვა ისეთ ქვეყნებში, რომლებიც ისწრაფოდნენ, გადაელახათ სახელმწიფოების დანაწევრება და გაეერთიანებინათ მისი რგოლები მმართველობის საერთო მეთოდების მეშვეობით. ერთმანეთისაგან მკვეთრად განსხვავებულმა სახელმწიფოებმა

– ფეოდალურმა პრუსიამ, რევოლუციურმა საფრანგეთმა, დიდი ბრიტანეთის რეგიონების სეპარატიზმთან მებრძოლმა და ნაციონალური სახელმწიფოს შექმნისაკენ მიზანსწრაფულმა ამერიკის შეერთებულმა შტატებმა – თავისებურად შეძლეს პრაქტიკასა და კანონმდებლობაში ამ თეორიის რეალიზება. XIX საუკუნის ბოლოსა და XX საუკუნის დასაწყისში მთელ რიგ დასავლეთის ქვეყნების იურიდიულ ლიტერატურაში გაბატონებული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო კონცეფცია.

ანგლოსაქსურ ქვეყნებში ადგილობრივი თვითმმართველობის სახელმწიფო თეორიამ ფართო გავრცელება პოვა და მას დაემატა დელეგირებული უფლებამოსილებების დოქტრინა. ამ სახელმწიფოებში მიჩნეული იყო, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები არ ექვემდებარებიან ცენტრს. ისინი სახელისუფლო უფლებამოსილებებს იღებენ მხოლოდ იმ შემთხვევებში, როდესაც პარლამენტი დელეგირების საფუძველზე მათ გადასცემს თავისი ფუნქციების განხორციელების უფლებას, ზუსტად განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონკრეტულ უფლებამოსილებებსა და იმ საკითხებს, რომლებიც მათ უნდა გადაწყვიტონ.

დღესდღეობით გაცილებით უფრო ფართოდ არის გავრცელებული კომპრომისული კონცეფცია – ადგილობრივი თვითმმართველობის დუალიზმის თეორია. იგი, ერთი მხრივ, აღიარებს ადგილობრივი ხელისუფლების ბუნებრივ და პირვანდელ უფლებამოსილებებს, ხოლო მეორე მხრივ, ითვალისწინებს ცენტრალური ადმინისტრაციისაგან მათ რეალურ დამოუკიდებლობას. ცნობილი ფრანგი სახელმწიფოთმცოდნე ჯ. ბრუდო აღნიშნავდა, რომ ტერიტორიულ ორგანოებს აქვთ საკუთარი ბუნებრივი უფლებები, რომლებიც იურიდიულ მნიშვნელობას იძენენ მხოლოდ მას შემდეგ, როცა მოხდება მათი სანქციონირება საკანონმდებლო დონეზე. ეს თეორია უფრო ზუსტად გამოხატავს თანამედროვე ეტაპზე დასავლეთის ქვეყნების უმეტესობის მუნიციპალიტეტების სამართლებრივ მდგომარეობას.

XX საუკუნის ბოლოს დემოკრატიული სახელმწიფოების კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზმა დაასაბუთა, რომ მოძველდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ტრადიციული

დაპირისპირება სახელმწიფო სტრუქტურებთან. მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ დასავლეთის ქვეყნების უმეტესობაში დამთავრდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საჯარო ადმინისტრაციის მექანიზმში ფაქტობრივი ჩართვის პროცესი: მათ დაიწყეს არა მხოლოდ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრა, არამედ ისინი ახორციელებენ მთელ რიგ საერთო-სახელმწიფოებრივ საკითხებს. ამიტომ არ არის შემთხვევითი, რომ ადგილობრივ ხელისუფლებას მინიჭებული აქვს თავისებური სამართლებრივი სტატუსი: ერთი მხრივ, იგი არის საკუთარი ბუნებრივი უფლებების რეალიზების უზრუნველმყოფელი, ხოლო მეორე მხრივ, საერთო-ნაციონალური პოლიტიკის განხორციელებაში ადგილობრივი ორგანოების მონაწილეობის განმსაზღვრელი ორგანო.

თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებები, შესაძლოა, ჯერ კიდევ შეისწავლებოდეს კონსტიტუციური სამართლის მიერ, საერთო-ნაციონალურ პოლიტიკაში მუნიციპალიტეტების მონაწილეობას ყველა ქვეყანაში არეგულირებს ადმინისტრაციული სამართალი.

ყველა სახელმწიფოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებები ორ დიდ ჯგუფად იყოფა: საკუთარ და დელეგირებულ უფლებამოსილებებად.[1]

1. საკუთარ (ექსკლუზიურ) უფლებამოსილებებს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოები ახორციელებენ დამოუკიდებლად და ეხებიან ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. ამ უფლებამოსილებების გადახედვა არ ხდება ადმინისტრაციული წესით და მათი შეზღუდვა სახელმწიფო ორგანოების მიერ ხდება მხოლოდ კანონით ზუსტად განსაზღვრულ შემთხვევებში.

საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, როგორც წესი, უფლებამოსილნი არიან მიიღონ ადგილობრივი ბიუჯეტი, შეიმუშაონ ადგილობრივი განვითარების გეგმები, არეგულირონ მუნიციპალური მეურნეობა, განავითარონ ტრანსპორტი და მოაწესრიგონ საგზაო მოძრაობა, დაასუფთაონ ქუჩები, აკონტროლონ გარემო პირობების დაცვის საკითხები და ა.შ. მაგალითად, გერმანიაში მუნიციპალიტეტები

1 ადგილობრივი ხელისუფლების კომპეტენციის მიმართ ასეთი მიდგომა განმტკიცებული იყო ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპულ ქარტიაში (მე-4 მუხლის მე-2, მე-4, მე-5 პ.).

პასუხისმგებელნი არიან მუნიციპალური მეურნეობის ისეთ ობიექტებზე, როგორებიცაა: წყალმომარაგება, გზები, მოედნები, ხიდები, საზოგადოებრივი პარკები, დასვენების ზონები, ნაკრძალები, ბაზრები, საბავშვო და ახალგაზრდული ცენტრები, საქალაქო ტრანსპორტი და ა.შ.

სოციალურ სფეროში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები პასუხისმგებელნი არიან სკოლების, ბიბლიოთეკების, საავადმყოფოების, ღარიბებისათვის იაფი საცხოვრებლების მშენებლობებზე; ოჯახების, ბავშვების, გაჭირვებულების, მოხუცებისა და ინვალიდებისათვის საცხოვრებელ ადგილებზე დახმარებაზე. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში მუნიციპალური ორგანოების რეგულირების სფეროს მიეკუთვნება ბავშვებზე, ოჯახზე, მოხუცებზე და ინვალიდებზე ზრუნვა, დასასვენებელი ადგილების ორგანიზება (პარკები, დასვენების ზონები, სპორტული მოედნები); განათლების საკითხები (საბავშვო ბაღებიდან – კოლეჯებამდე).

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ადმინისტრაციულ სფეროში, როგორც წესი, უფლებამოსილნი არიან გადაწყვიტონ საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის საკითხები და დაადგინონ საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში ქცევის წესები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებების განხორციელების სფეროში მოქმედებენ თავისუფლად და ემორჩილებიან მხოლოდ კანონის მოთხოვნებს.

ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გარკვევისათვის ანგლოსაქსური და კონტინენტური სისტემის ქვეყნებში სხვადასხვაგვარ იურიდიულ ტექნიკას იყენებენ. ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებში, როგორც წესი, კანონი ამომწურავად ადგენს ადგილობრივი ხელისუფლების კონკრეტული უფლებამოსილებების ჩამონათვალს. ამ დროს მოქმედებს პოზიტიური რეგულირების პრინციპი; მიჩნეულია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები უფლებამოსილნი არიან განახორციელონ მხოლოდ ის მოქმედებები, რომლებიც მათ კანონით აქვთ მინიჭებული. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ განხორციელებული ნებისმიერი მოქმედება, რომელიც სცილდება კანონით მისთვის მინიჭებულ ფარგლებს ან მათი კომპეტენციის ფარგლებს, ითვლება უკანონოდ და ბათილია.

ამ დროს მოქმედებს ultra vires პრინციპი. მაგალითად, ამერიკის შეერთებული შტატების სასამართლო პრაქტიკაში განუხრელად იცავენ ე.წ. დილონის წესს, რომლის თანახმად, ნებისმიერი გონივრული, სამართლიანი არსებითი ეჭვი მუნიციპალური კორპორაციის ამა თუ იმ უფლებამოსილების განხორციელებასთან მიმართებაში განიმარტება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საწინააღმდეგოდ.

თუ ადგილობრივი ორგანო მიიჩნევს, რომ მისთვის აუცილებელია დამატებით იმ უფლებამოსილებების მინიჭება, რომლებიც პირდაპირ არ არის კანონით გათვალისწინებული, მან სპეციალური პროცედურების გავლით უნდა მოიპოვოს ისინი. დიდ ბრიტანეთში ადგილობრივი თვითთმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილმა პირმა ან უნდა მიმართოს პარლამენტს თხოვნით, რათა მან მიიღოს კონკრეტული მუნიციპალიტეტისათვის კერძო კანონი (Adoptive Act), ან – შესაბამისი სამინისტროს სამდივნოს მითითების გამოცემის შუამდგომლობით, რომელიც შემდეგ პარლამენტმა უნდა დაამტკიცოს.

კონტინენტური სისტემის ქვეყნებში პარლამენტის აქტები, როგორც წესი, განსაზღვრავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი მდგომარეობა შემდგომში კონკრეტიზდება რეგლამენტირებული კანონმდებლობით. ასეთი საქმიანობის განხორციელების დროს მოქმედებს ნეგატიური რეგულირების პრინციპი, რომლის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ადგილებზე აღჭურვილნი არიან ზოგადი კომპეტენციით და უფლება აქვთ, განახორციელონ კანონმდებლობით აუკრძალავი ნებისმიერი მოქმედება. ადგილობრივი ხელისუფლება, როგორც წესი, ახორციელებს იმ უფლებამოსილებებს, რომლებიც კანონით აკრძალული არ არის. მაგალითად, ნორვეგიაში მუნიციპალიტეტებს შეუძლიათ განახორციელონ ნებისმიერი ფუნქცია, რომელიც არ ეხება კანონებს, სხვა ორგანოებსა და ინსტიტუტებს.

2. დელეგირებული უფლებამოსილებები წარმოადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების მეორე მსხვილ ჯგუფს. მათ საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნე-

ლობა აქვთ, მაგრამ ამ უფლებამოსილებების რეალიზება უფრო ეფექტურად შეუძლია ადგილობრივ და არა ცენტრალურ ხელისუფლებას.

პარლამენტს, მთავრობას, სამინისტროებს და უწყებებს შეუძლიათ მათ კომპეტენციაში შემავალი საკითხების ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის გადაცემა. ზოგიერთ ქვეყანაში უფლებამოსილებების დელეგირება შეუძლიათ არა მხოლოდ ცენტრალურ, არამედ უფრო მაღალი დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებსაც. მაგალითად, იტალიაში ცენტრალური ხელისუფლება აუცილებლობის დროს უფლებამოსილია, საკუთარი უფლებამოსილებების დელეგირება მოახდინოს მხარეებზე, ხოლო მხარეებს, თავის მხრივ, შეუძლიათ შეასრულონ ადმინისტრაციული ფუნქციები ისე, რომ მოახდინონ მათი დელეგირება პროვინციებსა და კომუნებზე ან გამოიყენონ მათი სამსახურები.

ზოგიერთი უფლებამოსილებები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადაეცემათ მუდმივი, ხოლო ზოგიერთი კი – დროებითი გამოყენებისათვის. მაგალითად, ავსტრიის ფედერალური სასამართლო მუნიციპალიტეტებს მუდმივ უფლებამოსილებაში გადასცემს ისეთი საკითხების მოწესრიგებას, როგორებიცაა: სამოქალაქო რეგისტრაციის განყოფილებების ორგანიზება და შენახვა, მოსახლეობის აღწერა, უცხოელების რეგისტრაცია, საარჩევნო კამპანიების ჩატარება და ორგანიზება, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვაში დახმარების გაწევა და ა.შ. სკანდინავიის ქვეყნებში ისეთი უფლებამოსილებების დელეგირება ხდება, როგორებიცაა: გადასახადების აკრეფა, სტატისტიკის წარმოება, ცალკეული პოლიტიკური ფუნქციები, სამხედრო სამსახურში წვევამდელების გაწვევა. დელეგირებაში მოიაზრება არა მხოლოდ უფლებამოსილებების, არამედ აუცილებელი ფინანსური სახსრებისა და საკადრო რესურსის გადაცემაც.

დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებისას მუნიციპალიტეტების მოქმედების თავისუფლება მნიშვნელოვნად შეზღუდულია: ისინი ვალდებულნი არიან, ადგილობრივი თავისებურებების გათვალისწინებით, ცხოვრებაში გაატარონ არსებული

პოლიტიკა, მაგრამ ისე, რომ ამ საკითხების მოწესრიგებისას დაემორჩილონ ცენტრალურ ადმინისტრაციას, რომლის წინაშეც ანგარიშვალდებულნი არიან. საინტერესოა ის ფაქტი, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, იაპონიაში) უფლებამოსილებების დელეგირებას ახდენენ არა წარმომადგენლობითი ორგანოები, არამედ, მოცემულ ტერიტორიაზე – მხოლოდ მთავრობის მეთაური. ეს გამოწვეულია იმ ფაქტით, რომ ამ უკანასკნელის გაკონტროლება და აუცილებლობის შემთხვევაში პასუხისმგებლობის საკითხის დასმა გაცილებით მარტივია. ცენტრის მხრიდან კონტროლი მოიცავს არა მხოლოდ მართლზომიერების შემოწმებას, არამედ ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლების საქმიანობის პოლიტიკური და ადმინისტრაციული მიზანშეწონილობის შეფასებასაც. გარდა აღნიშნულისა, სახელმწიფოს შეუძლია ჩაერიოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელებაში იმ მოტივით, რომ იგი მოქმედებს საქმის ინტერესებიდან გამომდინარე.

ამდენად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დელეგირებული უფლებამოსილებების საკითხების განხორციელებისას, ემორჩილებიან რა ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებს, მოქმედებენ, როგორც საჯარო მმართველობის ერთიანი სისტემის შემადგენელი ნაწილები.

თანამედროვე ეტაპზე სულ უფრო შესამჩნევი ხდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საკუთარ (ექსკლუზიურ) და დელეგირებულ უფლებამოსილებებს შორის არსებული ზღვარი, რამდენადაც ცენტრალური და ადგილობრივი ადმინისტრაციები პრაქტიკაში მუდმივად ერთმანეთზე ზემოქმედებენ და, ნაწილობრივ, არაფორმალურ მეთოდებს იყენებენ. ყოველივე ზემოაღნიშნულმა ასახვა პოვა ისეთი ქვეყნების კანონმდებლობებში, რომლებიც ცალკე გამოყოფენ ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების საერთო კომპეტენციებს. ნიდერლანდებში სამართლებრივი რეგულირების ასეთი პრინციპი ფართოდ არის გავრცელებული და მის რეალიზებას პრაქტიკაში უწოდებენ საერთო-ხელისუფლებრივ სისტემას. მექსიკაში ადგილობრივი ორგანოები და შტატები ერთად წყვეტენ ტრანსპორტის, პარკების შენახვის, მოსახლეობის სასმელი წყლით მომარაგების საკითხებს.

დასავლეთის უმეტეს ქვეყნებში მმართველობითი საქმიანობის ძირითადი სფეროები ცენტრალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების ერთობლივ გამგებლობას მიეკუთვნება, ხოლო მათ შორის კომპეტენციების განაწილება ხდება უფლებამოსილებების ან რეგულირების ობიექტების მიხედვით. მაგალითად, საფრანგეთში განათლების სფეროში მოქმედებენ, როგორც ცენტრალური, ასევე ტერიტორიული კოლექტივები. დაწყებითი განათლების მმართველობას ახორციელებენ კომუნები, კოლეჯებისას – დეპარტამენტები, ხოლო ლიცეუმებისას კი – რეგიონები. ცენტრალური ადმინისტრაცია პასუხისმგებელია სასწავლო პროცესების პედაგოგებით უზრუნველყოფასა და მასწავლებელთა კადრების შერჩევაზე.[1]

საერთო კომპეტენციის ფარგლებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებულნი არიან, კოორდინირება გაუწიონ თავიანთ სამსახურს, ხოლო ზოგჯერ კი დაემორჩილონ ცენტრალურ ადმინისტრაციას. მაგალითად, ვენესუელაში ჯანმრთელობის დაცვა მუნიციპალიტეტებისა და ცენტრალური ხელისუფლების ერთობლივი გამგებლობის სფეროს მიეკუთვნება. მუნიციპალიტეტები სამინისტროს პერიფერიულ სტრუქტურებთან ერთად ახორციელებენ ბუნებრივი გარემო პირობების დაცვასა და გაჯანსაღებას, პარკების, ბაღების, ქუჩების, მოედნების, სანაპიროების და დასვენების სხვა ადგილების მოვლა-პატრონობას, ქმნიან ადგილობრივ სამედიცინო სამსახურებს. მუნიციპალიტეტების ამ სფეროების საქმიანობას კოორდინაციასა და კონტროლს უწევს ვენესუელის ჯანმრთელობის დაცვის სამინისტრო.

ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი (ექსკლუზიური) და დელეგირებული უფლებამოსილებების გარდა, ითვალისწინებს აგრეთვე მათ სავალდებულო და ფაკულტატორულ (დამხმარე) უფლებამოსილებებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საერთო კომპეტენციას მიეკუთვნება ისეთი სავალდებულო უფლებამოსილებები, რომლებიც მათ მინიჭებული აქვთ კანონის საფუძველზე. ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლები მხოლოდ მათი რეალიზაციის ფორმებს განსაზღვრავენ.

1 *Auby J.-B., Auby J. – F.* Droit des collectivités locales. P., 1990. გვ. 116-117.

ეს უფლებამოსილებები, როგორც წესი, დაკავშირებულია შესაბამის ტერიტორიაზე მოსახლეობის ისეთი სასიცოცხლო მნიშვნელობის საკითხების გადაჭრასთან, როგორებიცაა, მაგალითად: წყლითა და გაზით მომარაგება, გზების დასუფთავება და შენახვა, ჯანდაცვა, საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვა და ა.შ. მაგალითად, ფინეთში კომუნების სავალდებულო უფლებამოსილებებს მიეკუთვნება: კულტურისა და განათლების საკითხები, ჯანმრთელობის დაცვა, მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფა, გარემო პირობების დაცვა, ადგილობრივი მოსახლეობის დასაქმება, ინვალიდებზე მზრუნველობა[1] და ა.შ. სავალდებულოდ შეიძლება ჩაითვალოს ადგილობრივი თვითმმართველობის საკუთარი (ექსკლუზიური) უფლებამოსილებები, დელეგირებული კი ყოველთვის ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოებისათვის სავალდებულო უფლებამოსილებებად ითვლება.

მთელ რიგ ქვეყნებში დადგენილია მოსახლეობის მოცვისა და მინიმალური ხარჯების ნორმები. აუცილებელი ხარჯების ზღვარს, როგორც წესი, უზრუნველყოფენ სახელმწიფო ადმინისტრაცია და ფინანსური მექანიზმები – სახელმწიფო სუბსიდიებისა დოტაციების მეშვეობით.

ადგილობრივ მოსახლეობას (თემს) არ შეუძლია უარი განაცხადოს სავალდებულო უფლებამოსილებების შესრულებაზე. გამონაკლისს წარმოადგენს კანონით სპეციალურად გათვალისწინებული შემთხვევა, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს დასახული ამოცანების გადაჭრა აშკარად არ შეუძლიათ. ამ დროს სავალდებულო უფლებამოსილებები შეიძლება გადასცენ ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა დონეს ან სახელმწიფოს. თუ მუნიციპალური ორგანო ვერ ახდენს სავალდებულო კომპეტენციის რეალიზებას, მაშინ ცენტრალურ ადმინისტრაციას შეუძლია, სასამართლოს (ადრე – ადმინისტრაციული წარმოების) გზით საკითხი დააყენოს მისი უფლებამოსილების ვადამდე შეწყვეტის შესახებ. სასამართლო პროცესის დამთავრებამდე სახელმწიფო უფლებამოსილია, თავისი მოსამსახურეები დანიშნოს იმ სავალდებულო ფუნქციების შემსრულებლებად, რომლებსაც მოსახლეობისათვის სასიცოცხლო მნიშვნელობა აქვს.

1 *Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.* Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты. М., 2001. С. 202.

ფაკულტატორული უფლებამოსილებები შეუძლიათ განახორციელონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა თავიანთი შეხედულების მიხედვით, რაც დამოკიდებულია მუნიციპალიტეტების ფინანსურ მდგომარეობაზე. დამხმარე უფლებამოსილებებს, უპირველეს ყოვლისა, მიეკუთვნება ისეთი სოციალური უფლებამოსილებები, როგორებიცაა: პარკებისა და სხვა დასვენების ადგილების, ბიბლიოთეკების შენახვა, საცხოვრებელი სახლების მშენებლობა და ა.შ.

ბუნებრივია, რომ ადგილობრივი ადმინისტრაციის მიერ მოწესრიგებული საკითხების დიდი ნაწილი სავალდებულო უფლებამოსილებების რეალიზებაზე მოდის (გერმანიაში – 80-90%, საფრანგეთში – 75%).

ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებების კლასიფიკაციას ორი ძირითადი მიმართულებით ახდენს (დამოუკიდებელი და დელეგირებული, სავალდებულო და ფაკულტატორული) და გამოყოფს ფუნქციების სამ ჯგუფს. მაგალითად, ფინეთში განასხვავებენ: 1) კომუნების ნებაყოფლობით ფუნქციებს, რომლებიც მიეკუთვნება მათი საქმიანობის ზოგად სფეროს; 2) კანონიდან გამომდინარე ფუნქციები, რომელთა განმარტებას ახდენს პარლამენტის სპეციალური აქტები; 3) აგენტორული ფუნქციები, რომლებიც ემყარება დელეგირებულ უფლებამოსილებებს. ფინურ მიდგომებთან ახლოსაა გერმანიისა და იაპონიის კანონმდებლობა.

4.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახეები

საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობასა და ადმინისტრაციულსამართლებრივ მეცნიერებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სხვადასხვაგვარი კლასიფიკაცია არსებობს. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კლასიფიკაცია ძირითადად ხდება მათი ფუნქციების, ფორმირების წესის, უფლებამოსილებების ფარგლებისა და გადაწყვეტილებების მიღების წესების მიხედვით.

შესასრულებელი ფუნქციების მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ორ ძირითად ჯგუფს გამოყოფენ – წარმომადგენლობითს და აღმასრულებელს. წარმომადგენლობი-

თია ისეთი ორგანოები, როგორებიცაა: საბჭოები, მოსახლეობის კრებები და მათი წარმომადგენლები. ისინი გამოდიან შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის – მოსახლეობის – სახელით და წარმოადგენენ სხვადასხვა სოციალური ჯგუფების ინტერესებს. წარმომადგენლობით ორგანოებს, როგორც წესი, გადამწყვეტი უფლებამოსილებები აქვთ და ითვლებიან ადგილობრივი თვითმმართველობის აუცილებელ განუყოფელ რგოლად.

აღმასრულებელი ორგანოები ცხოვრებაში ატარებენ წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს.

პირველ რიგში ეს არის ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი აპარატიის ხელმძღვანელი – მერი, ბურგომისტრი, ალკალდი. ცალკეულ ქვეყნებში მას შეუძლია შეითავსოს შესაბამისი საბჭოს თავმჯდომარის უფლებამოსილებები. ბოლო ხანებში სულ უფრო ფართოდ მკვიდრდება სისტემა „საბჭო-მენეჯერი". ამ დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელის ფუნქციებს საბჭო გადასცემს პროფესიონალ მმართველ-მენეჯერს.

მეორე – აღმასრულებელ ორგანოებს მიეკუთვნება აგრეთვე კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოები: აღმასრულებელი ბიურო, მუდმივი ან დროებითი აღმასრულებელი კომიტეტები, ჯუნები. ისინი საბჭოებს ემორჩილებიან, კოორდინაციას უწევენ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი აპარატის საქმიანობას, საბჭოს სესიებს შორის პერიოდში შეიძლება შეასრულონ წარმომადგენლობითი ორგანოს ზოგიერთი უფლებამოსილებები.

მესამე – ადგილობრივი საბჭოების გადაწყვეტილებებს ასევე ასრულებენ სპეციალიზებული ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებშიც მუშაობენ მუნიციპალური მოსამსახურეები – დეპარტამენტები, ინსპექციები, სამსახურები, განყოფილებები.

სხვადასხვა ქვეყნებში წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთობა განსხვავებულად წესრიგედება. ზოგიერთ სახელმწიფოში ადგილებზე არ მოქმედებს ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი და მთელი ძალაუფლება წარმომადგენლობითი ორგანოების ხელშია. მუნიციპალიტეტის ოფიციალურ მეთაურს საბჭოს ირჩევს. მას შეუძლია იმოქმედოს მხოლოდ საბჭოს სახელით და მისი ფუნქციების შესასრულებლად (როგორც ეს ხდება დანიაში, ფინეთში, ავსტრალიაში, აშშ-სა და დიდი ბრიტანეთის იმ ადგილობრივ თემებში, სადაც მიღებულია სისტემა „სუსტი

მერი-საბჭო"). აღმასრულებელი ორგანოები ამ დროს ემორჩილებიან წარმომადგენლობითს.

სხვა სახელმწიფოებში (გერმანიაში, ჩრდილოეთ ევროპის ქვეყნებში, იაპონიაში, აშშ-ის ადგილობრივ თემებში, სადაც მოქმედებს სისტემა – „ძლიერი მერი-საბჭო") ადგილებზე ხდება ხელისუფლების მკვეთრი დაყოფა. იქ აღმასრულებელი ორგანოები ფლობენ შედარებით დამოუკიდებლობას და შეუძლიათ წარმატებულად დაუპირისპირდნენ წარმომადგენლობითი დაწესებულებების პოლიტიკას. მაგალითად, ბელგიაში მუნიციპალური საბჭოების აღმასრულებელი კომიტეტები თვალყურს ადევნებენ მმართველობის ადგილობრივ მიმდინარე საკითხებს, აღასრულებენ საბჭოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს, აკონტროლებენ შემოსავლების აკრეფას, მართავენ საზოგადოებრივ საკუთრებას და ხელმძღვანელობენ მუნიციპალური სამსახურების კადრებით დაკომპლექტებას.

სახელმწიფოთა უმრავლესობაში დასაშვებია ადგილობრივი თვითმმართველობის ფორმების მრავალფეროვნება და არსებობს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ურთიერთობის როგორც პირველი, ისე მეორე ვარიანტი. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ მთელ რიგ სახელმწიფოებში ფეხს იკიდებს ადგილობრივი ხელისუფლების წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებს შორის უფლებამოსილებების მკვეთრი გამიჯვნის ტენდენცია. დიდ ბრიტანეთშიც კი, რომელიც ტრადიციულად უარყოფს ადგილებზე ხელისუფლების დანაწილებას, 2000 წლის კანონი ადგილობრივი მმართველობის შესახებ ავალდებულებს ყველა საბჭოს, რომ შექმნან დამოუკიდებელი აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, სადაც შევლენ მოსახლეობის მიერ არჩეული მერი ან მისი თანაშემწე, ან საბჭოს მიერ დანიშნული მმართველი. საკმაოდ ფართო უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი დიდი ლონდონის მერი, რომელიც, საკმაოდ ხანგრძლივი დროის შემდეგ, არჩეულ იქნა 2000 წელს.[1]

1 1985 წლის კანონით გაუქმებულ იქნა დიდი ლონდონის საბჭო და 1986-დან – 2000 წლამდე ევროპის უმსხვილეს საქალაქო აგლომერაციას არ ჰყავდა ოფიციალური მეთაური. ლონდონის 32-ვე ოლქს ჰქონდა საბჭო და ჰყავდა თავისი მერი. შენარჩუნებული იყო ლონდონის ლორდ-მერის თანამდებობა, მაგრამ იგი მოქმედებდა არა მთელი ქალაქის, არამედ მხოლოდ მისი ერთ-ერთი ოლქის – ლონდონი სითის სახელით (დედაქალაქის ცენტრალური კვარტალი).

წარმომადგენლობითი უფლებამოსილებების მოცულობიდან გამოყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის საერთო დარგობრივი და ფუნქციონალური კომპეტენციის ორგანოებს.

საერთო კომპეტენციას ფლობენ წარმომადგენლობითი ორგანოები, მათ მინიჭებული აქვთ უფლებამოსილება, გადაწყვიტონ ადგილობრივი მნიშვნელობის სხვადასხვა საკითხები, მიუხედავად იმისა, თუ რომელ სფეროს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის როგორი ფუნქციის განხორციელებას ეხება ისინი. საერთო კომპეტენციას ფლობენ აგრეთვე კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანოები (აღმასრულებელი კომიტეტები, ბიურო) და მათი ხელმძღვანელები (მერები, ბურგომისტრები, გუბერნატორები, ალკალდები და ა.შ.).

დარგობრივი და ფუნქციური კომპეტენცია მინიჭებული აქვთ წარმომადგენლობით ან აღმასრულებელი ორგანოების დაქვემდებარებაში მყოფ ადგილობრივი თვითმმართველობის სპეციალიზებულ სტრუქტურებს. წარმომადგენლობითი ორგანოები, როგორც წესი, აყალიბებენ კომიტეტების ან კომისიების განშტოებულ სისტემას. კომიტეტების (კომისიების) შემადგენლობაში შედიან მხოლოდ (ან – უმეტესად) საბჭოს დეპუტატები. მოქმედებენ როგორც დარგობრივი (მაგალითად, განათლებისა და ჯანდაცვის), ისე ფუნქციური კომიტეტები (საფინანსო, კადრების, იურიდიული). საქალაქო საბჭოები, მაგალითად, ნორვეგიაში, აყალიბებენ მუდმივ კომიტეტებს მშენებლობის განვითარების, განათლების, სოციალური უზრუნველყოფის სფეროებში, რომლის წევრებიც არიან როგორც საბჭოს დეპუტატები, ისე ადგილობრივი მოსამსახურეები. კონტინენტური სისტემის ქვეყნებში წარმომადგენლობითი ორგანოების კომიტეტები და კომისიები, როგორც წესი, მათზე დელეგირებული უფლებამოსილებების ფარგლებში და ისე, რომ არ გადიან საბჭოს უფლებამოსილებების ფარგლებიდან, ახორციელებენ მოსამზადებელ და მაკონტროლებელ ფუნქციებს. ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებში ისინი არცთუ იშვიათად ახორციელებენ აღმასრულებელ ფუნქციებსაც.

საბჭოებსა, კომიტეტებსა და კომისიებთან ერთად მოქმედებენ საერთო კომპეტენციის მქონე აღმასრულებელ ორგანოებს დაქვემდებარებული სპეციალიზებული ორგანოები – განყოფილებე-

ბი, დეპარტამენტები. ისინი მოქმედებენ როგორც დარგობრივი, ასევე, ფუნქციური პრინციპების მიხედვით. ნიდერლანდების ქალაქებში, მაგალითად, იქმნება საზოგადოებრივი სამუშაოების, ქალაქის უძრავი ქონების, დაგეგმარების, საცხოვრებელი სახლების მშენებლობების დეპარტამენტები. განყოფილებებსა და დეპარტამენტებში მუშაობენ ადგილობრივი სამოქალაქო მოსამსახურეები.

ფორმირების წესის მიხედვით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იყოფა არჩევით და დანიშვნით ორგანოებად.

ძირითადი ორგანოები, რომლებიც წარმოადგენენ ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესებს, არჩევითი ორგანოებია. საყოველთაო არჩევნების გზით, ფარული კენჭისყრით ფორმირდება წარმომადგენლობითი ორგანოები. სახელმწიფოთა უმეტესობაში მათ ირჩევს შესაბამის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოსახლეობა პირდაპირი არჩევნების მეშვეობით, ზოგიერთ ქვეყნებში კი – მრავალსაფეხურიანი არჩევნების გზით. მრავალსაფეხურიანი არჩევნების ერთ-ერთი მაგალითია უნგრეთის სამხარეო საბჭოს წევრების არჩევნები ქალაქებისა და სოფლების წარმომადგენლობითი ორგანოების ყრილობებზე დელეგატების მიერ.

ადგილობრივი ადმინისტრაციის აპარატის (მერის, ბურგომისტრის, ალკალდის) მეთაური, როგორც წესი, აირჩევა მოსახლეობის ან ადმინისტრაციის მიერ.

ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა იაპონია, ბრაზილია, პერუ, კოლუმბია, ბანგლადეში, აშშ-ის ბევრ შტატში, გერმანიის ბადენ-ვიურტემბერგის და ბავარიის მიწებზე ადგილობრივი აღმასრულებელი აპარატის მეთაურს ირჩევს მოსახლეობა. 1993 წლიდან იტალიაში ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების კომუნის მეთაური – სინდიკი – აირჩევა პირდაპირი, საყოველთაო არჩევნების გზით.

ევროპის ბევრ ქვეყანაში – ავსტრიაში, დანიაში, ესპანეთში, ნორვეგიაში, საფრანგეთში – მუნიციპალური წარმონაქმნების მეთაურები (ნაწილობრივ, მერები) აირჩევიან საბჭოს მიერ მუნიციპალური მრჩეველებისაგან. პორტუგალიაში ადგილობრივ თვითმმართველობის არჩევნებში გამარჯვებული პარტიის სიის პირველი ნომერი იკავებს მერის პოსტს. აღმასრულებელი ხელისუფლების აპარატის მეთაურის არჩევნების ჩატარების წესი ზოგჯერ

დამოკიდებულია ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მოსახლეობის რაოდენობაზე.

ზოგიერთ ქვეყნებში (ძირითადად, მონარქიულ სახელმწიფოებში) ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურების პოსტი დანიშვნითია. ბელგიაში, მაგალითად, მუნიციპალური საბჭოს რეკომენდაციის საფუძველზე, მერი ინიშნება გვირგვინის მიერ ძლიერი პოლიტიკური პარტიის დეპუტატების რიგებიდან. ნიდერლანდებში – თემების ბურგომისტრები და პროვინციებში სამეფო კომისრები ინიშნებიან, თემებისა და პროვინციების წარმომადგენლობით ორგანოებთან შეთანხმებით, ცენტრალური მთავრობის მიერ.

მრავალ ქვეყანაში ადგილობრივი აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურები თავად ნიშნავენ თანაშემწეებს. მაგალითად, საბერძნეთის ქალაქების მუნიციპალიტეტებში, რომლის მოსახლეობის რაოდენობაც 10000 მცხოვრებს აღემატება, მოქმედებს მერია 3-6 კაცის შემადგენლობით. მათ ნიშნავს შესაბამისი ქალაქის მერი. ადმინისტრაციული აპარატის დარგობრივი და ფუნქციური ორგანოები, როგორც წესი, ადგილობრივი მოსამსახურეებისაგან კომპლექტდება.

აღმასრულებელი აპარატის ხელმძღვანელობისათვის თუ ადგილობრივი საბჭო მოიწვევს პროფესიონალ მენეჯერს (ეს პრაქტიკა შედარებით უფრო გავრცელებულია აშშ-ში, კანადაში, გერმანიის ზოგიერთ მიწებზე, სკანდინავიის სახელმწიფოებში, ლათინური ამერიკის ქვეყნებში), მაშინ მენეჯერი სამსახურთან დაკავშირებით კონტრაქტს დებს ადგილობრივ თვითმმართველობასთან.

მუნიციპალური საბჭოების ბიუროები და აღმასრულებელი კომიტეტები, როგორც წესი, ფორმირდება წარმომადგენლობითი ორგანოების შემადგენლობისაგან ან სპეციალისტების მოწვევის გზით. ამგვარი ტიპის ორგანო – მუნიციპალური პალატა – მხოლოდ პორტუგალიაში აირჩევა უშუალოდ მოსახლეობის მიერ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების არჩევის ტრადიციები განსხვავებულია სხვადასხვა ქვეყნებში. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ირჩევენ მხოლოდ ადგილობრივ საბჭოებს და მერებს, აშშ-ში კი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების თანამდებობის პირებს, როგორებიცაა შერიფი, კლერკი, ხაზინადარი და ა.შ., როგორც წესი, უშუალოდ მოსახლეობა ირჩევს.

გადაწყვეტილების მიღების წესის მიხედვით, გამოყოფენ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოლეგიურ და ერთმმართველურ ორგანოებს. წარმომადგენლობითი ორგანოები კოლეგიურები არიან, ხოლო აღმასრულებელი – უმეტესწილად, ერთმმართველური.

ამდენად, ერთ თვითმმართველ ტერიტორიაზე, როგორც წესი, მოქმედებს წარმომადგენლობითი კოლეგიური ორგანო (საბჭო), საბჭოს დარგობრივი და ფუნქციური კომიტეტები, კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო (აღმასრულებელი კომიტეტი), აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური (მერი), დარგობრივი და ფუნქციური აღმასრულებელი დეპარტამენტები, განყოფილებები, ბიურო, სამსახურები.

4.5. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები

იმის მიხედვით, თუ როგორია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებები, რა მიმართებაში არიან ადგილებზე მმართველობის ორგანოები ერთმანეთთან და ცენტრალურ ხელისუფლებასთან, განასხვავებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის რამდენიმე ძირითად სისტემას. თანამედროვე პერიოდში წამყვანია ადგილობრივი თვითმმართველობის მუნიციპალური (ანგლოსაქსური) და ბიპოლარული (რომანულ-გერმანული) სისტემები. გარდა ამისა, პოსტსოციალისტურ და განვითარებად ქვეყნებში ყალიბდება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზების განსაკუთრებული მოდელი, მაგრამ რამდენადაც არსებულ მოდელებს ჯერ კიდევ არ აქვთ დასრულებული სისტემის შინაარსი, თანმიმდევრულად განვიხილავთ კლასიკურ დასავლურ მოდელებს.

მუნიციპალური (ანგლოსაქსური) სისტემა ჩამოყალიბდა დიდ ბრიტანეთში, შემდეგ კი გავრცელდა ბევრ ქვეყანაში, უპირველეს ყოვლისა, დიდი ბრიტანეთის ყოფილ კოლონიებში.

მუნიციპალურ სისტემაში იგულისხმება:

- საბჭო კოლეგიური წარმომადგენლობითი ორგანოა, რომელსაც ირჩევს მოსახლეობა. იგი აღიარებულია მუნიციპალური ერთეულის წამყვან ორგანოდ, რომელსაც აქვს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების, ხელმძღვანელობისა და კონტროლის უფლებამოსილება;

- საბჭოს ხელმძღვანელი (მერი, თავმჯდომარე, ლიდერი) შეიძლება აირჩიოს უშუალოდ მოსახლეობამ ან საბჭომ;
- მუნიციპალური საბჭოს უფლებამოსილება ითვლება სპეციალურად და მკაცრად განსაზღვრულია კანონში intra vires (სამართლის ფარგლებში) პრინციპით: მუნიციპალურ ორგანოებს შეუძლიათ იმოქმედონ კანონით ზუსტად განსაზღვრულ ფარგლებში;
- სხვადასხვა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში შექმნილ არჩევით წარმომადგენლობით ორგანოებს შორის არ არსებობს არანაირი იერარქიული დაქვემდებარება, თითოეული მათგანი ვალდებულია, გადაწყვიტოს მის უფლებამოსილებაში შემავალი მკაცრად განსაზღვრული საკითხები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს აკონტროლებენ: საკუთარი უფლებამოსილებების განხორციელებისას კანონის ფარგლებში; დელეგირებული უფლებამოსილებების შესრულებისას – შესაბამის დარგობრივ სამინისტროებს; ნებისმიერ საბჭოს შეუძლია პირდაპირ მიმართოს სამინისტროს – ამ ურთიერთობაში ტერიტორიულ პრინციპს არანაირი ყურადღება არ ექცევა;
- ადმინისტრაციული ზედამხედველობის წესით, არ შეიძლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების შეცვლა, მათი გასაჩივრება შეუძლიათ სახელმწიფო ორგანოებს, აგრეთვე, კერძო პირებს სასამართლოში; საერთო სასამართლოები უფლებამოსილნი არიან, გააუქმონ ისინი.

ანგლოსაქსური სისტემის ორი ძირითადი სახე არსებობს: ბრიტანული და ჩრდილოამერიკული.

ბრიტანული უნიფიცირებული მოდელისათვის დამახასიათებელია: ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტებად მუნიციპალური ორგანოების აღიარება; ადგილებზე ხელისუფლების მკვეთრი დანაწილების არარსებობა, ერთი დონის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულებისა და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოების სამართლებრივი სტატუსის უნიფიცირება.[1]

1 აღნიშნულის შესახებ დაწვრილებით იხ. მე-7 თავში.

ჩრდილოამერიკული დივერსიფიცირებული მოდელისათვის დამახასიათებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტებად ადგილობრივი მოსახლეობის მიჩნევა, განსაკუთრებული წესით ორგანიზებულობა, მუნიციპალური ხელისუფლების ორგანიზების და საქმიანობის მრავალფეროვანი ფორმებისა და მეთოდების გამოყენება.[1]

ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიპოლარული (რომანულ-გერმანული) სისტემისათვის დამახასიათებელია შემდეგი ნიშნები:

- ერთ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში ფუნქციონირებს როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის, ისე პირდაპირი სახელმწიფო მმართველობის სისტემები;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის სუბიექტად მიჩნეულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის უფლებამოსილებებით აღჭურვილი ადგილობრივი საზოგადოება;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებია: კოლეგიური წარმომადგენლობითი ორგანო, აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური და კოლეგიური აღმასრულებელი ორგანო. ისინი ადგილებზე იყოფენ წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებებს;
- ტერიტორიული საზოგადოება აღჭურვილია საერთო კომპეტენციით და მოქმედებს პრინციპით – „დაშვებულია ყველაფერი, რაც კანონით არ არის აკრძალული“;
- ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობას აკონტროლებს ცენტრალური ხელისუფლება.

რომანულ-გერმანული სისტემა მრავალფეროვნებით გამოირჩევა. მასში გაერთიანებულია რომანული, გერმანული, სკანდინავიური და ლათინოამერიკული მოდელები.

რომანული მოდელი მკვეთრად გამოხატულია საფრანგეთსა და იტალიაში, მაგრამ ასევე მოქმედებს ესპანეთში, პორტუგალიასა და საბერძნეთში. მისთვის დამახასიათებელია: ერთი დონის ადმინისტრაციული ერთეულებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სამართლებრივი სტატუსის უნიფიცირება; ადგილობრივი თვითმმართველობის კოლეგიური აღმასრულებელი ორ-

1 აღნიშნულის შესახებ დაწვრილებით იხ. მე-6 თავში.

განოების არსებობა (საფრანგეთში – ადგილობრივი საბჭოს ბიურო და იტალიაში – ჯუნი).

გერმანული მოდელი წარმატებით ფუნქციონირებს გერმანიაში, ავსტრიაში, ბელგიასა და შვეიცარიაში. მისთვის დამახასიათებელია: ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზების ფორმებისა და მეთოდების მრავალფეროვნება, ადგილობრივი ორგანოების სტატუსის დაწვრილებითი და დეტალიზებული რეგლამენტაცია, ადგილობრივი თვითმმართველობის სავალდებულო და ფაკულტატორული უფლებამოსილებების გამოყოფა.

სკანდინავიური მოდელი მოქმედებს შვედეთში, ნორვეგიასა და ფინეთში. მისთვის დამახასიათებელია შემდეგი სპეციფიკური ნიშნები: სხვადასხვა დონის მმართველობებს შორის კომპეტენცია ნაწილდება მთელი ერისათვის საერთო მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე; ადგილობრივ გაერთიანებებს გადაეცემათ სახელმწიფოს ძირითადი ფუნქციები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე კონტროლს ახორციელებენ დეცენტრალიზებული სტრუქტურები.

ლათინოამერიკულ ქვეყნებში (არგენტინა, ბრაზილია, ვენესუელა, მექსიკა, პერუ და ა.შ.) ფორმულირებული ლათინოამერიკული მოდელი გამოირჩევა: სოფლებსა და ქალაქებში მმართველობის ორგანიზების საკითხებისადმი დიფერენცირებული მიდგომებით, ადგილობრივი მმართველობის ტრადიციული ფორმების გამოყენებით, პოლიტიკური ერთიანობისა და ადმინისტრაციული ავტონომიის პრინციპების აღიარებით, რაც იმას ნიშნავს, რომ პოლიტიკური ერთიანობა ადგილებზე განპირობებულია ცენტრალური ხელისუფლების მიერ, მუნიციპალურ ორგანოებს კი ადგილობრივი პრობლემების გადასაჭრელად მინიჭებული აქვთ ადმინისტრაციული ავტონომია.

თავი III. საჯარო სამსახური

1. საჯარო სამსახურის ცნება და ორგანიზება

საჯარო ხელისუფლება წარმოიშობა სახელმწიფოს ჩამოყალიბებასთან ერთად მაშინ, როცა საჯარო სამსახურის ინსტიტუტი იქმნება სახელმწიფოებრიობის განვითარების განსაზღვრულ ეტაპზე.

აბსოლუტიზმის ეპოქაში ჩნდება სახელმწიფო სამსახური – სახელმწიფოს სახელით წინასწარ განსაზღვრული ფუნქციების შესრულების მუდმივი საქმიანობის განსაკუთრებული სახე. დასავლეთის ქვეყნებში სახელმწიფო სამსახური პირველად კონტინენტურ ევროპაში განვითარდა: XVI საუკუნეში – საფრანგეთში და XVII საუკუნიდან – გერმანიასა და შვედეთში. თავიდან იგი ეფუძნებოდა მეფის ხელისუფლების სამსახურში ყოფნისას მოვალეობების შესრულების სტაბილურ ზოგად წესებს – მუდმივ მოსამსახურეებს უნდა უზრუნველეყოთ მონარქის ინტერესების რეალიზაცია, ცხოვრებაში მისი მითითებების გატარება და არსებული ხელისუფლების სტაბილურობის გარანტირება.

მმართველობის რესპუბლიკური ფორმის გავრცელებასთან ერთად, სახელმწიფო სამსახური განიხილებოდა არა როგორც სამეფო, არამედ, საზოგადოებრივ, საჯარო სამსახურად.

კონტინენტური ევროპის სახელმწიფოებში საჯარო სამსახურის განვითარების მნიშვნელოვანი ეტაპი იწყება XIX საუკუნის ბოლოდან. ანგლოსაქსურ ქვეყნებში ეს იყო პროფესიული სახელმწიფო სამსახურის ფორმირების მხოლოდ საწყისი ეტაპი. როცა საზოგადოებისა და სახელმწიფოს მართვის საკითხები შესამჩნევად გართულდა, ხოლო სახელმწიფო რეგულირების სფერო მკვეთრად გაფართოვდა, გამწვავდა სოციალური წინააღმდეგობა და მმართველ სახელმწიფო ელიტას უკვე აღარ შეეძლო ფორმირება ფართო

საჯარო მასების აზრის გაუთვალისწინებლად; პოლიტიკური ლოზუნგი გარდაუვალად იძენდა ამომრჩეველთა ხმების მისაზიდად მოწოდებულ პოპულისტურ ხასიათს და არ ასახავდა სახელმწიფოს მართვის საარსებო ამოცანებს. სწორედ მაშინ მოხდა პოლიტიკური ხელისუფლებისა და ოპერატიული მმართველობის გაყოფა, რამაც მთელი XX საუკუნის განმავლობაში პრინციპული გავლენა მოახდინა საჯარო სამსახურის ორგანიზებაზე.

საჯარო სამსახური გახდა არა, უბრალოდ, მმართველი ელიტის დასაყრდენი, არამედ, ამავე დროს, სახელმწიფოს სტაბილურობის საფუძველი, სახელმწიფო აპარატის ერთიანობისა და მთლიანობის უზრუნველყოფის ინსტრუმენტი, ყველა ინსტიტუტის მემკვიდრე, რომელიც მოქმედებდა პოლიტიკოსების შეცვლის მიუხედავად. საჯარო სამსახურის სამართლებრივი ინსტიტუტის სწორედ ეს ძირითადი დანიშნულება მეტ-ნაკლებად ნათლად მჟღავნდებოდა დასავლეთის ქვეყნებში მთელი XX საუკუნის განმავლობაში.

XX საუკუნის ბოლოს მრავალმა ქვეყანამ გამოაცხადა საჯარო სამსახურის ახლებური მართვის პოლიტიკა, რაც უახლოვდებოდა კერძო სექტორის მენეჯმენტს. ასე პოვა განვითარება საჯარო სამსახურის მენეჯერულმა მოდელმა, რომელიც აქტიურად დაინერგა დიდ ბრიტანეთში, აშშ-ში, კანადასა და სხვა ქვეყნებში. საჯარო სამსახურები, უპირველეს ყოვლისა, განიხილება, როგორც მოსახლეობისათვის მომსახურების გამწევი დაწესებულებები.

1.1. საჯარო სამსახურის დამახასიათებელი ნიშნები

უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს, რომ მოცემულ ტერმინში „საჯარო სამსახური" არსებითია თვითონ სიტყვა „სამსახური". მუშაკმა უნდა იმსახუროს და არა მოემსახუროს, არა გამოიმუშაოს; ამასთან ერთად, იგი უნდა ემსახურებოდეს არა პარტიას, არა კერძო ინტერესებს და არა დამსაქმებელს, არამედ უფრო მნიშვნელოვან ფასეულობას. დასავლეთის ქვეყებში ასეთ მნიშვნელოვან ფასეულობად მიჩნეულია საჯარო, საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი ინტერესი. მონარქიულ სახელმწიფოში, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, პრიორიტეტად გამოცხადებულია გვირგვინის ინტერესი, რაც განასახიერებს ერის ერთიანობასა და მთლიანობას.

საჯარო სამსახური, ბუნებრივია, არ არის დაკავშირებული მხოლოდ და მხოლოდ სახელმწიფო ინტერესებთან. საჯარო, მაგრამ არა სახელმწიფო ინტერესების დასაცავად მოწოდებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, შემოქმედებითი პროფესიების მუშაკთა ასოციაცია და სხვა საჯარო დაწესებულებები.

ამასთან დაკავშირებით, თავად სახელმწიფო სამსახური წარმოადგენს საჯარო სამსახურის უფრო ფართო გაგების მხოლოდ ნაწილს. ეს მიდგომა თანამედროვე ეტაპზე გამოიყენება საერთაშორისო დოკუმენტებშიც. მაგალითად, საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის სამოდელო კოდექსის 1.1. მუხლში საჯარო სამსახურად გაიხილება სამსახური ნებისმიერ საჯარო ორგანოში.

უცხოეთის ქვეყნების კანონმდებლობის განზოგადოებისას უნდა აღინიშნოს, რომ დასავლეთის ქვეყნებში საჯარო სამსახურად ითვლება საქმიანობა:

- მმართველობით სახელმწიფო აპარატში;
- ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში;
- სახელმწიფო დაწესებულებებსა და საწარმოებში (ისეთებში, როგორიცაა ფოსტა, რკინიგზა და სხვ.).

ამასთანავე, სახელმწიფო სამსახურიდან ორგანიზაციულად გამოყოფილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში სამსახური და ფუნქციურ დეცენტრალიზებულ ადმინისტრაციაში სამსახური, რაც ასახვას პოვებს ტერმინოლოგიაშიც კი. მაგალითად, ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში საჯარო მოსამსახურედ ითვლება როგორ სახელმწიფო აპარატის, ისე ადგილობრივი კოლექტივების და დეცენტრალიზებული სტრუქტურების მუშაკი; მაგრამ საჯარო მოსამსახურეთა შორის სპეციალურად გამოყოფილია სახელმწიფო აგენტი, ანუ სახელმწიფო აპარატის მოსამსახურე.

რუსულ და, უფრო ადრე, საზღვარგარეთის ქვეყნების საჯარო სამართლის საბჭოთა იურიდიულ ლიტერატურაში ცნება „საჯარო სამსახური" (public service, ia fonction publique, la function publica, la funzione pubblica etc), ჩვეულებრივ, ითარგმნება ტერმინით „სახელმწიფო სამსახური". ეს აღარიბებს და მეტწილად ამახინჯებს თანამედროვე დასავლური სამართლის საწყის ცნებას.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში უფრო ზუსტად არის ფორმირებული საჯარო სამსახურისადმი ამა თუ იმ საქმია-

ნობის მიკუთვნების კრიტერიუმი. საჯარო სამსახური განიხილება ორ ძირითად ასპექტში: ერთი მხრივ, ფორმალური, ორგანიზაციული გაგებით – როგორც ადმინისტრაციის მიერ მართული საწარმო (le service public); ხოლო მეორე მხრივ, მატერიალური, ფუნქციური გაგებით – როგორც საზოგადოებრივად სასარგებლო მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად მიმართული საქმიანობა (la foncrtion publique).[1]

შედარებით ცოტა ხნის წინ თითოეული ეს მიდგომა ერთსა და იმავე ცნებას განმარტავდა სხვადასხვა მხრიდან. თანამედროვე ეტაპზე მოცემული მიდგომა უკვე შეიძლება გაიმიჯნოს. პირველ რიგში, ამჟამად საზოგადოებრივ სამსახურებს მართავენ არა მხოლოდ სახელმწიფო სტრუქტურები, არამედ, სახელმწიფოს შეუძლია, ფუნქციების განხორციელების უფლება მიანიჭოს კერძო სტრუქტურებსაც. მეორეც, გაჩნდა მომსახურეთა გაერთიანებები, რომლებიც მოქმედებენ არა საჯარო, არამედ საკუთარი კორპორაციული ინტერესებიდან გამომდინარე. ამასთან დაკავშირებით, საჯარო სამსახურის განსაზღვრისას, პირველ ადგილზე დგას ერთადერთი კრიტერიუმი – საჯარო ინტერესი. ყველაფერს, რაც ეხება საზოგადოებრივ ინტერესს, აქვს საჯარო სამსახურად გარდაქმნის ტენდენცია.

საჯარო სამსახურის ცნება საშუალებას იძლევა, ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და მიმდინარე, რუტინული მმართველობის საკითხები. საჯარო სამსახურს მიეკუთვნება მხოლოდ პროფესიონალ მმართველთა – მუდმივი მოსამსახურეების, ბიუროკრატების საქმიანობა, რომლებიც მოწოდებულნი არიან, ეფექტურად და კვალიფიციურად გაატარონ ცხოვრებაში პოლიტიკოსების გადაწყვეტილებები.

პოლიტიკოსები თანამდებობებს იღებენ არჩევნების შედეგად (განსაკუთრებულ შემთხვევებში – სახელმწიფო გადატრიალების შედეგად). ესენი არიან პრეზიდენტები, მინისტრები, მათი უახლოესი დამხმარეები, აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელები რეგიონებსა და მუნიციპალიტეტებში. მკაცრი იურიდიული გაგებით, პოლიტიკოსი არ შეიძლება ჩაითვალოს საჯარო მოსამსახურედ; მას არ აქვს კონსტიტუციური სამართლის ნორმებით

1 *Веделъ Ж.* Административное право Франции. М., 1973 С. 478-479.

განსაზღვრული განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსი და საჯარო სამსახურის შესახებ კანონმდებლობა მასზე არ ვრცელდება. ამასთან დაკავშირებით, საჯარო სამსახურის უმაღლეს თანამდებობას, როგორც წესი, წარმოადგენს სამინისტროს მუდმივი და გენერალური მდივნის, სამინისტროსა და დეპარტამენტის ხელმძღვანელის თანამდებობა. დასავლური სამართლის ასეთი მიდგომა მთლიანად შეესაბამება საჯარო სამსახურის ინსტიტუტის ძირითად სოციალურ დანიშნულებას, რაც, თავისი არსით, ხელისუფლების სტაბილურობისა და მემკვიდრეობითობის გარანტია.

განვითარების გარდამავალ ეტაპზე მყოფ ქვეყნებში ჯერ კიდევ არ დამთავრებულა პოლიტიკისა და მიმდინარე მმართველობის ერთმანეთისაგან გამიჯვნის პროცესი და, არცთუ შემთხვევით, იქ არ არის შემუშავებული პოლიტიკური თანამდებობის განსაზღვრული მკვეთრი კრიტერიუმები. მაგალითად, ინდოეთში მსხვილ უწყებას ერთი ხელისუფლების დროს შეიძლება ხელმძღვანელობდეს სახელმწიფო მინისტრი, რომლიც არ შედის საჯარო სამსახურის იერარქიულ სისტემაში, ხოლო სხვა მთავრობის დროს – იმავე უწყების მეთაური ხდება საჯარო მოსამსახურე.

მაგრამ საერთო წესის მიხედვით, საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობაში საჯარო სამსახურს განიხილავენ, როგორც საჯარო ხელისუფლების პროფესიულ, შეუცვლელ მმართველობით აპარატს. ყოველთვის, როცა ლაპარაკია საჯარო სამსახურზე ფართო გაგებით (როგორც ყველა იმ პირის საქმიანობაზე, რომლიც იღებს სახელმწიფო ხელფასს და ასრულებს საჯარო ფუნქციას), სპეციალურად მიუთითებენ კანონმდებლობაში.[1]

მმართველობითი აპარატის მუდმივი მუშაკების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმების ერთობლიობის აღსანიშნავად საზღ-

1 მთელ რიგ ქვეყნებში ჩამოყალიბდა უფრო ფართო ცნება, ვიდრე საჯარო სამსახურია, რომელიც მოიცავს ყველა პირს, რომელიც იღებს ხელფასს სახელმწიფოსაგან და ასრულებს საჯარო ფუნქციებს. ლათინური ამერიკის ქვეყნებში ასეთი ცნება გახდა ნაციონალური სამსახური (servicio de la Nacion). ნაციონალური სამსახური აერთიანებს როგორც პოლიტიკოსებს, ისე საჯარო მოსამსახურეებს. ამ ცნების მიზანია, განსაზღვროს უკლებლივ ყველა პირის ზოგადი დანიშნულება, ვისაც კი რაიმე პოსტი უჭირავს სახელმწიფოში; ხოლო მისი მთავარი ამოცანაა – იპოვოს უმაღლესი პოლიტიკური ხელმძღვანელების კონტროლის სამართლებრივი ფორმები. თუმცა ნაციონალური სამსახური კონსტიტუციურსამართლებრივი ცნებაა და გამოდის ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების ჩარჩოებიდან.

ვარგარეთის ქვეყნებში იხმარება ცნება „ბიუროკრატიული სამართალი" (მაგალითად, აშშ-ში, ლათინური ამერიკის ქვეყნებში) ან „ჩინოვნიკური სამართალი" (მაგალითად, გერმანიაში, შვეიცარიაში). ის, ჩვეულებრივ, განიხილება, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის ინსტიტუტი ან ქვედარგი. ამასთან, ჩინოვნიკური ან ბიუროკრატიული სამართალი შემთხვევით არ მიიჩნევა „ყველაზე უმოძრაო, ცვლილებებს ძნელად დაქვემდებარებულ მატერიად",[1] ერთ-ერთ ყველაზე კონსერვატიულ სამართლებრივ სისტემად. საჯარო სამსახური მრავალი ათწლეულის განმავლობაში ფორმირდებოდა შედარებით მყარი მმართველობის ტრადიციებზე დაყრდნობით და თავად ასრულებდა სტაბილურობის ფუნქციას მთელ პოლიტიკურ სისტემასთან მიმართებაში.

სხვადასხვა ქვეყნის კანონმდებლობასა და სამართლებრივ დოქტრინაში საჯარო სამსახურის ცნების განსხვავებულ განმარტებებს იყენებენ. ამასთან, ლაპარაკია არა ტერმინოლოგიურ დახვეწილობაზე, არამედ მოცემული ცნების შინაარსობრივ დახასიათებასა და მოცულობაზე. აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს შემდეგ საკითხთან დაკავშირებით: გაიგივებულია თუ არა საჯარო სამსახური საჯარო ადმინისტრაციის ყველა მოსამსახურის საქმიანობასთან, თუ მას მიეკუთვნება მხოლოდ მისი ცალკეული კატეგორიის მუშაკთა საქმიანობა.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში ჩამოყალიბდა საჯარო სამსახურის ზოგადი ცნება, რომელსაც იყენებენ კანონმდებლები, მეცნიერები და პრაქტიკოსები ერთიანი საჯარო სამსახურის მიმართ, მისი ფუნქციური ასპექტის გათვალისწინებით (la fonqtion publique, la funqction publica etc). კონტინენტური ევროპის სახელმწიფოების მიერ შემუშავებულია შესაბამისი კანონმდებლობა, რომელიც განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის ორგანიზებისა და ფუნქციონირების ზოგად პრინციპებს, ყველა საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას.

ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებში, როგორც წესი, არ არსებობს ნაციონალური საჯარო სამსახურის ერთიანი სტატუსი, ამ ცნებას

1 *Bulling M., Hesse J.J.* Organisationsstrukturen fur die Leiting der Verwaltung. Veranderungen der Entsheidungsstrukturen in del offentlichen Verwaltung. nomos Verlagsgesellschft. 1992. s. 63-86.

იყენებენ მრავლობით რიცხვში. ყურადღებას ამახვილებენ მის ინსტიტუციურ ასპექტზე და უთითებენ სამსახურის სხვადასხვა სახეებზე („Public Services" ზოგჯერ სიტყვასიტყვით ითარგმნება – როგორც სამსახურები, რომლებიც საჯარო მომსახურებას ეწევიან). გამონაკლისს წარმოადგენს მხოლოდ ავსტრალიის კანონმდებლობა, რომელიც ტერმინს „public services" განმარტავს, როგორც კრებსით ცნებას 1999 წლის კანონში „საჯარო სამსახურის შესახებ".

საჯარო სამსახურის სხვადასხვა სახის არსებობა ფიქსირდება ყველა ქვეყანაში. კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის სახე ითვლება ერთიანი ეროვნული საჯარო სამსახურის ქვეგანყოფილებად და მოქმედებს ზოგადი სამართლებრივი სტატუსის საფუძველზე. საჯარო სამსახურის თითოეულ სახეობაზე კანონმდებლობა აკონკრეტებს ზოგად პრინციპებს და წესებს, ხაზს უსვამს ამა თუ იმ სფეროში მომსახურეთა საქმიანობის სპეციფიკას. ანგლოსაქსურ ქვეყნებში კანონმდებლობა სპეციალურად ადგენს საჯარო სამსახურის თითოეული სახეობის სამართლებრივ სტატუსს.

სამსახურის სახეობები განისაზღვრება სისტემის წარმომქმნელი კრიტერიუმების შესაბამისად, ანუ იმ ნიშნების შესაბამისად, რომლებიც საჯარო სამსახურს ანიჭებს ერთიანი სისტემის ხასიათს.

ასეთ კრიტერიუმს წარმოადგენს, პირველ ყოვლისა, ტერიტორიული დაქვემდებარება. მის შესატყვისად გამოყოფენ საჯარო სამსახურის სხვადასხვა დონეს. ამჟამად ყველგან დასტურდება ცენტრალური და ადგილობრივი სამსახურების არსებობა. ბევრ ქვეყანაში, პირველ ყოვლისა კი, უფრო მსხვილ სახელმწიფოებში, ემატება შუალედური დონე და საჯარო სამსახური იყოფა ცენტრალურ, რეგიონულ და ადგილობრივ სამსახურებად. ფედერაციულ სახელმწიფოში ყოველთვის არსებობს მმართველობის სამი დონე – ფედერალური საჯარო სამსახური, ფედერაციული სუბიექტების სამსახური და ადგილობრივი (მუნიციპალური) სამსახური. შვეიცარიაში, მაგალითად, საჯარო სამსახურად მიჩნეულია კონფედერაციის, კანტონებისა და თემების საჯარო ხელისუფლების ორგანოთა მუშაკების საქმიანობა.

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში, სეპარატისტული ტენდენციებისა და ადგილობრივი ხელისუფლების ტრადიციული მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობის გამო, ადგილობრივი (მუნიციპალური) სამსახური ითვლება დამოუკიდებელ საჯარო სამსახურად. გამონაკლისს წარმოადგენს ზოგიერთი განვითარებადი ქვეყანა – დიდი ბრიტანეთის ყოფილი კოლონიები (მაგალითად, განა). თუმცა, მთლიანობაში მათ აითვისეს საჯარო სამსახურის რეგულირების მიმართ ინგლისური მიდგომა, ცენტრალური და ადგილობრივი ადმინისტრაციების მუშაკები ერთიანდებიან სამოქალაქო მოსამსახურეთა ერთიანი ცნებით და, აქედან გამომდინარე, ერთიანი სამართლებრივი რეგულირებით. ასეთი მდგომარეობა აიხსნება ამ ქვეყნებში ხელისუფლების რეალური ცენტრალიზაციის მაღალი ხარისხით.

სასწავლო ლიტერატურასა და სამეცნიერო კვლევებში პირველხარისხოვანი ყურადღება ეთმობა ცენტრალურ საჯარო სამსახურს, საჯარო მოსამსახურეთა დიდი უმრავლესობა, როგორც წესი, მუშაობს ტერიტორიულ ადმინისტრაციაში. მაგალითად, კანადაში ტერიტორიულ ორგანოებზე მოდის ყველა სამოქალაქო მოსამსახურის 80%.

ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობა მიუთითებს მმართველობის დამატებით დონეზეც – დეცენტრალიზებული დაწესებულებებისა და სახელმწიფო საწარმოების სამსახურზე (როგორც ესპანეთშია).

სისტემის წარმომქმნელი სხვა კრიტერიუმი, ჩვეულებრივ, მიეკუთვნება მმართველობის გარკვეულ სფეროს ან დარგს, რომელთა შესაბამისადაც გამოყოფენ სამოქალაქო, სამხედრო, დიპლომატიურ, პოლიციურ და სამსახურის სხვა სახეებს.

სამსახურის თითოეულ ამ სახეს აქვს თავისებურება, რაც სპეციალური კანონმდებლობითაა განსაზღვრული. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში სპეციფიკურია პოლიციური სამსახურის მდგომარეობა. პოლიციელები მიიჩნევიან გვირგვინის მსახურებად, აქვთ „საჯარო თანამდებობების დამოუკიდებელი მფლობელის“ იურიდიული სტატუსი. მათ ქირაობენ ადგილობრივი ორგანოები, მაგრამ ითვლება, რომ ისინი ექვემდებარებიან უშუალოდ კანონს და ამიტომ არა აქვთ პასუხისმგებლობა არც მუნიციპალიტეტის, არც

შინაგან საქმეთა სამინისტროს წინაშე. დიდ ბრიტანეთში პოლიციური სამსახური მოქმედებს შინაგან საქმეთა მინისტრის ზოგადი ხელმძღვანელობითა და კონტროლით, ხოლო ყოველდღიურ საქმიანობაში პოლიციელები ხელმძღვანელობენ არა უფროსების ბრძანებებით, არამედ მხოლოდ კანონის ნორმებით.

საჯარო სამსახურის ამ სახეებს შორის წამყვან რგოლად, ჩვეულებრივ, მიჩნეულია სამოქალაქო სამსახური.[1] მხოლოდ სამხედრო რეჟიმის პერიოდში გამოდის მნიშვნელობით პირველ ადგილზე სამხედრო სამსახური. ყველა ქვეყანაში სამოქალაქო სამსახური თავიდან ყალიბდებოდა, როგორც არასამხედრო, ხოლო შემდგომში – როგორც არაგასამხედროებული და, აქედან გამომდინარე, სამხედრო, პოლიციური, სახანძრო და ამ სამსახურების მსგავსი სახეებისაგან განცალკევებულად. სამოქალაქო სამსახურს მიაკუთვნებენ სახელმწიფოს ცენტრალური მმართველობითი ორგანოების საკადრო, მუდმივი მუშაკების საქმიანობას. რამდენადაც დიპლომატიური და საკონსულო სამსახურის მუშაკებს განსაკუთრებული სამართლებრივი სტატუსი აქვთ, სამოქალაქო მოსამსახურეების კანონმდებლობა მათზე არ ვრცელდება. შედეგად, სამოქალაქო სამსახურის ინსტიტუტი არეგულირებს სახელმწიფოს შიდა აპარატის მუშაობას და სამოქალაქო მოსამსახურეებად მიიჩნევიან ცენტრალური სამინისტროებისა და უწყებების შტატიანი მუშაკები.

1.2. საჯარო სამსახურის იურიდიული ბუნება

საჯარო სამსახურის სამართლებრივი ფორმირების ხერხი დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ არის გაგებული მოცემული ინსტიტუტის იურიდიული ბუნება. დასავლეთის ქვეყნებში გავრცელებულია საჯარო სამსახურის იურიდიული ბუნების ორი ძირითადი თეორია: სტატუტური და სახელშეკრულებო.

სტატუტური თეორია უფრო სრულად დაამუშავეს ფრანგმა მეცნიერებმა (დიუგი, ორიუ, ლობადერი).[2] ისინი ხაზს უსვამენ საჯარო სამსახურის პრინციპულ განსხვავებას ყველა სხვა პროფესიისა-

1 საჯარო სამსახურის ცნება XVIII ს-ის ბოლო მეოთხედში ჩამოყალიბდა ინდოეთში, ინგლისური კოლონიური ადმინისტრაციის სისტემაში. იგი იხმარებოდა ვესტინდურ კომპანიაში სამოქალაქო პერსონალის სამხედროსგან გამოსაცალკევებლად.

2 De Lubadere S. Traite de droit administratif. P., 1986.

გან: მოსამსახურე სახელმწიფოს მიერ კი არ არის დაქირავებული, არამედ მას ემსახურება, უერთდება რა იმ წესებს, რომლებიც არსებობს ადმინისტრაციის სურვილისგან დამოუკიდებლად. ამასთან დაკავშირებით, მოსამსახურისა და ადმინისტრაციის ურთიერთდამოკიდებულება განისაზღვრება არა ქირავნობის ხელშეკრულებით, რომელიც მხარეთა თანასწორობას ვარაუდობს, არამედ, კანონით, პარლამენტის მიერ მიღებული აქტით. აქედან გამომდინარე, საჯარო სამსახურის ინსტიტუტი ხვდება საჯაროსამართლებრივი რეგულირების სფეროში.

სტატუტური თეორია ზუსტად რეალიზდება კონტინენტური ევროპის ბევრი ქვეყნის საკანონმდებლო პრაქტიკით, სადაც მოქმედებს სპეციალური კანონები საჯარო სამსახურისა და მისი ცალკეული სახეობების ორგანიზების ზოგადი პრინციპების შესახებ. მაგალითად, საფრანგეთში, 1983 წლის 13 ივლისის კანონმა „სახელმწიფო მოსამსახურეთა უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ“ განსაზღვრა ყველა საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი სტატუსი. საჯარო მოსამსახურეთა ცალკეული კატეგორიებისათვის (სამხედრო მოსამსახურეები, პოლიციელები, პენიტენციარული სამსახურების[1] პერსონალი, საჰაერო მაუწყებლობის სადისპეტჩერო სამსახური და.აშ.) მიიღება განსაკუთრებული სტატუტები, რომლებსაც შეუძლიათ დაუშვან გამონაკლისი ზოგადი სტატუტის მოქმედებიდან. მაგალითად, 1984 წლის 11 იანვარს მიღებულ იქნა კანონი სახელმწიფო მოსამსახურეთა კატეგორიების შესახებ.

სახელშეკრულებო თეორია გამომდინარეობს იქიდან, რომ საჯარო სამსახურის საფუძველში უნდა იდოს ხელშეკრულება ადმინისტრაციასა და მოსამსახურეს შორის. ეს თეორია უფრო გავრცელებულია ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში, რომლებიც არ ცნობენ სამართლის დაყოფას კერძოდ და საჯაროდ; ასევე, სკანდინავიურ ქვეყნებში. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში სამოქალაქო მოსამსახურედ ითვლება პირი, რომელიც დაქირავებულია სამინისტროს მიერ სამოქალაქო სამსახურში და მას ხელფასი ეძლევა პარლამენტის მიერ ვოტირებული სახსრებიდან. თუმცა სახელმწიფოსა და სამოქალაქო მოსამსახურეებს შორის ურთიერთდამოკიდებულების განსაზღვრა ითვლება სამეფო პრეროგატივად, პრაქტიკა მისდევს დამკვიდრებულ ტრადიციას და მინისტრს აძლევს ფართო უფლე-

1 პენიტენციარული სამსახური – სასჯელაღსრულებითი სამსახური.

ბამოსილებას – მას აქვს უფლება, დადოს ხელშეკრულება მოსამსახურესთან. აშშ-ში, ასევე დამკვიდრებული ტრადიციის საფუძველზე, მოსამსახურეთა ბევრი კატეგორია თანამდებობას იკავებს ადმინისტრაციასთან ხელშეკრულებების დადების გზით.

სტატუტური და სახელშეკრულებო თეორიების მიდგომებს შორის არსებობს სერიოზული განსხვავება, მაგრამ დასავლეთის ნებისმიერ ქვეყანაში მათ გამოიყენებენ, და ისინი კი არ გამორიცხავენ, არამედ ავსებენ ერთმანეთს. კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში კანონი ადგენს საშტატო მოსამსახურეთა სამართლებრივ მდგომარეობას, ხოლო ხელშეკრულება – ურთიერთობას ადმინისტრაციასა და უშტატო, დროებით მუშაკს შორის. მაგალითად, იტალიაში სახელმწიფო სამსახურის შესახებ 1983 წლის ჩარჩოკანონმა განსაზღვრა, რომ სახელმწიფო სამსახურში მიღების წესი, სახელმწიფო მოსამსახურის პასუხისმგებლობა და თანამდებობათა შეუთავსებლობის საკითხი შეიძლება დაადგინოს მხოლოდ კანონმდებლობამ; 1992-1993 წლების ცვლილებებმა გაითვალისწინა კოლექტიური ხელშეკრულებების მოქმედების სფეროს გაფართოება და სახელმწიფო სამსახურზე გაავრცელა ინდივიდუალური კონტრაქტების სისტემა. ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში, სადაც არ არის საჯარო სამსახურის ორგანიზების ასეთი გამართული კანონმდებლობა, დაქირავების ხელშეკრულება ავსებს ნორმატიული რეგულირების ხარვეზს, მაგრამ მის საფუძველზე არ შეიძლება შეიცვალოს კანონმდებლობით დადგენილი საჯარო მოსამსახურისა და ადმინისტრაციის ურთიერთდამოკიდებულების გარკვეული საფუძვლები. მაგლითად, აშშ-ში 1949 წლის კანონი „კლასიფიკაციის შესახებ“ განსაზღვრავს ფედერალურ მოსამსახურეთა ნაწილის თანამდებობრივ კატეგორიებს, მათი შენაცვლების წესს და პირობებს, ოღონდ ისე, რომ არ არეგულირებს მოსამსახურეების სამართლებრივი მდგომარეობის ბევრ უმნიშვნელოვანეს საკითხს.

1.3. საჯარო სამსახურის ორგანიზება

მსოლფიოს სხვადასხვა ქვეყნის სახელმწიფო აპარატის ორგანიზების პრინციპების განზოგადების საფუძველზე, შეიძლება გამოიყოს საჯარო სამსახურის ორი ძირითადი სისტემა: კარიერული

(საკადრო) და პოზიციური (თანამდებობის დაკავების სისტემა). თითოეული მათგანი თავისებურად წყვეტს საჯარო სამსახურის კონსოლიდაციის პრობლემას და კერძო სექტორთან მის ურთიერთობას.

კარიერული სისტემის დროს იქმნება ჩაკეტილი კორპორაციული სამსახურები – კორპუსები, მოსამსახურეთა შემადგენლობები. ზოგიერთ ქვეყანაში ამა თუ იმ კორპუსისთვის მოხელის მიკუთვნების საკითხი განისაზღვრება პროფესიული ნიშნის მიხედვით (მაგალითად, კავშირგაბმულობის მოსამსახურეთა კორპუსი), ზოგში – შესრულებული ფუნქციის ხასიათით (მაგალითად, პრეფექტების, დირექტორების კორპუსი), ზოგში კი – საჯარო სამსახურის ცალკეული სახეობის მიხედვით (მეხანძრეთა კორპუსი, სასამართლო მოსამსახურეთა კორპუსი).

შესაბამის კორპუსში შესვლა შეიძლება მხოლოდ ვაკანტურ თანამდებობაზე, გარკვეული შერჩევის გავლის გზით, თანაც, ასეთი შერჩევა დაიშვება, ძირითადად, მხოლოდ ქვემდგომი საფეხურების თანამდებობების დასაკავებლად. ზემდგომი თანამდებობების შენაცვლება, როგორც წესი, ხორციელდება მოცემული კორპუსის მუშაკის სამსახურში დაწინაურებით, ხოლო სპეციალისტი სამუშაოზე გარედან მიიღება მხოლოდ განსაკუთრებულ შემთხვევაში. ამ წესს იცავენ კარიერული სისტემის დროს, ამიტომ მას შემთხვევით არ უწოდებენ, ასევე, დახურული სამსახურის სისტემას.

ივარაუდება, რომ მოსამსახურის სამსახურებრივი კარიერა ერთი კორპუსის შიგნით წარიმართება. მოსამსახურის გათავისუფლება დასაშვებია მკაცრად განსაზღვრულ შემთხვევაში, რაც იწვევს მუშაობის სტაჟის შეწყვეტას. თუ მომსამსახურე მუშაობას იწყებს სხვა კორპუსში, ანუ საჯარო სამსახურში, მისი კარიერა იწყება თავიდან და ადრე გამომუშავებული არავითარი შეღავათი და სტაჟზე დანამატი მას არ უნარჩუნდება. საჯარო სამსახურის ორგანიზების კარიერული პრინციპის მოქმედების სფერო საკმაოდ ფართოა. ის წარმატებით გამოიყენება სტაბილური სოციალურ-პოლიტიკური სიტუაციის მქონე ქვეყნებში, სადაც არ არის მაღალკვალიფიციური კადრების ნაკლებობა; ნაწილობრივ – დასავლეთ ევროპის ქვეყნებსა და იაპონიაშიც. რადგან კარიერული სისტემა ყალიბდებოდა მრავალი ათწლეულის განმავლობაში, მისი გამოყენება თავისებუ-

რი მმართველობითი ტრადიცია გახდა და თანამედროვე ეტაპზე ის შენარჩუნებულია, პირველ ყოვლისა, იმ ქვეყნებში, სადაც სახელმწიფო მოხელეობის ისტორიის ათვლა აბსოლუტიზმის დროიდან წარმოებს.

მსოფლიოს ბევრი ქვეყნის პრაქტიკამ როგორც აჩვენა, კარიერული სიტემა ხელს უწყობს სტაბილური მაღალპროფესიული სახელმწიფო აპარატის ფორმირებას. იგი უზრუნველყოფს სახელმწიფო მოსამსახურის თანდათანობით, ნამსახურები წლების მიხედვით გარანტირებულ წინსვლას სამსახურში, ითვალისწინებს რა მოსამსახურის კვალიფიკაციის ამაღლებას, როგორც მის ვალდებულებას; განაპირობებს ასევე მისი ხელფასის, სოციალური შეღავათებისა და პრივილიგიის გაზრდას. სწორედ სტაბილურობითა და სოციალური დაცულობით იზიდავს კარიერული სამსახური კვალიფიციურ მუშაკებს. ეს გარემოებები მას საშუალებას აძლევს, გაუძლოს კერძო სექტორთან კონკურენციას სპეციალისტების მოზიდვის საქმეში.

კარიერულ სისტემას აქვს როგორც უდავო უპირატესობა, ისე აშკარა ნაკლიც. იგი საიმედოა, მაგრამ მოუქნელი; მუშაკს აძლევს კვალიფიკაციის ამაღლების საშუალებას, მაგრამ მის საქმიანობას ბოჭავს კორპუსის ვინრო ჩარჩოებით. მოსამსახურის შესაძლებლობები, ცოდნა და უნარ-ჩვევები შესაბამისად ფასდება, მაგრამ მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მას აქვს სათანადო ჩინი და წოდება. კარიერული პრინციპი ხელს უწყობს სპეციალიზაციას და პროფესიონალიზმს, მაგრამ არ მიესალმება სიახლეების დანერგვას; სახელმწიფოსთვის დამანგრეველ რადიკალურ ცვლილებებს არ უშვებს, თუმცა შეუძლია, წარმატებით წინ აღუდგეს პოლიტიკური ხელმძღვანელობის მიერ დასახულ პროგრესულ გარდაქმნებს.

პოზიციური სისტემის დროს სხვანაირად წყდება სახელმწიფო მოსამსახურეებს, საჯარო ადმინისტრაციასა და საზოგადოებას შორის ურთიერთდამოკიდებულების პრობლემა. მუშაკისათვის მთავარი მნიშვნელობა აქვს არა ერთ კორპუსში სამსახურის ხანგრძლივობას, არამედ დაკავებულ თანამდებობას – ადმინისტრაციულ იერარქიაში კონკრეტულ პოზიციას, რასაც შეესაბამება ბიუჯეტის განრიგში განსაზღვრული განაკვეთი. შესაბამისი კვალიფიკაციის მუშაკს ნებისმიერ სამსახურში შეუძლია მოწყობა იმ შემთხვევაში, თუ იგი პროფესიულადაა მომზადებული ვაკანტური

თანამდებობის დასაკავებლად. ამგვარად, პოზიციური სისტემა უშვებს ღია კონკურსების ჩატარებას, რომლშიც ნებისმიერ პრეტენდენტს შეუძლია მონაწილეობის მიღება. მუშაკს ამასთანავე უფლება აქვს, არა მხოლოდ გადავიდეს სახელმწიფო სამსახურის ერთი კორპუსიდან მეორეში, არამედ თავისუფლად გადაინაცვლოს კერძო სამეწარმეო სექტორიდან სახელმწიფო სამსახურში და პირიქით.

პოზიციური სისტემა, როგორც სისტემაწარმომქმნელი, დიდი ხანია მოქმედებს აშშ-ში, აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებში, კუბაში. XX საუკუნის 70-იან წლებში ბევრი განვითარებადი ქვეყანა, პირველ რიგში, ჩრდილოეთ აფრიკის, ცენტრალური და სამხრეთ-აღმოსავლეთის (როგორიცა მალაიზია, ნეპალი, პაკისტანი და შრილანკა) ქვეყნები, გადავიდნენ კარიერულიდან პოზიციურ სისტემაზე.[1] XX საუკუნის ბოლოს კონტინენტური ევროპის ქვეყნების უმრავლესობამ, ასევე, დიდმა ბრიტანეთმა და კარიერული პრინციპის ტრადიციულად ერთგულმა ქვეყნებმა სახელმწიფო სამსახურში დაიწყეს პოზიციური სისტემის ელემენტების შეტანა.

პოზიციური სისტემა მობილურია და იძლევა საკადრო პოტენციალის უფრო რაციონალურად გამოყენების საშუალებას, მიმართავს რა მას აუცილებლობის დროს პრიორიტეტულ სფეროებში. იგი აყალიბებს ახალი ტიპის საჯარო სამსახურს, რომელიც ადვილად გარდაიქმნება, სწრაფად ჩაერთვება ახალ მმართველობით პროცესში, ორიენტირებულია არა ვიწრო სპეციალიზაციაზე, არამედ – ნამყვანი ელემენტების შესწავლაზე, რაც წარმოადგენს ამა თუ იმ პროფესიის არსს. საჯარო სამსახურის ორგანიზების ღია პრინციპი როგორც სახელმწიფო, ასევე კერძო სექტორებისთვის, იძლევა მაქსიმალური ურთიერთგამდიდრების მიღწევის საშუალებას. სახელმწიფო აპარატში წარმატებით მომუშავე სპეციალისტებს ხალისით იღებენ კერძო სექტორში სამუშაოდ, რადგან, აუცილებელი პროფესიული ცოდნისა და უნარ-ჩვევების გარდა, მათ ხომ ბიზნესისთვის მნიშვნელოვანი კავშირებიც აქვთ დამყარებული.

მეორე მხრივ, საჯარო სამსახურის ორგანიზების პოზიციური პრინციპი არ იძლევა სახელმწიფო სექტორის მუშაკების ისეთ სტაბილურ სოციალური დაცულობის გარანტიას, როგორც კარიერუ-

1 Public Administration for Development, N.Y., 1986. P. 14.

ლი სისტემა. ძალიან მოჩვენებითი ხდება მოსამსახურის ძირითადი უფლება – სამსახურში მიღება და თანამდებობრივი დაწინაურება. თანამდებობრივი დაწინაურება შეუძლია მხოლოდ პრეტენდენტებიდან უძლიერესს.

პოზიციური სისტემა, კარიერულთან შედარებით, უფრო ეკონომიურია, მაგრამ არ იძლევა ეფექტური მართვის გარანტიას და არ შეუძლია მთლიანად გაანეიტრალოს სახელმწიფო აპარატის გაბერვის ტენდენცია. უფრო მეტიც, გარკვეულ პირობებში მას შეუძლია ხელი შეუწყოს პროფესიონალიზმის დონის დაწევას, რადგან მკვეთრად ამცირებს სპეციალიზაციის მნიშვნელობას და საჯარო მოსამსახურეთა მუშაობის მუდმივობას. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ვაკანტური თანამდებობების დასაკავებლად პრეტენდენტების შერჩევას ახორციელებს საჯარო სამსახურების პოლიტიკური ხელმძღვანელობა, აშკარა ხდება მოცემული სისტემის კიდევ ერთი შესაძლო ნაკლი – მმართველობითი ნომენკლატურის გაჩენა, რომელსაც, წამყვანი სოციალურ-პოლიტიკური ძალების მხარდაჭერით, მაღალი თანამდებობი უჭირავს.

გაეროს კვლევებში მიჩნეულია, რომ საჯარო სამსახურის ორგანიზების პოზიციური პრინციპი მეტად შეესაბამება ფართო სოციალურ-ეკონომიკური გარდაქმნების პერიოდს.[1]

თანამედროვე პერიოდში თითოეული ქვეყანა, ითვალისწინებს რა კარიერული და პოზიციური სისტემის ღირსებასა და ნაკლს, საჯარო სამსახურის ორგანიზებისას იყენებს ორივე აღნიშნულ პრინციპს. ერთ-ერთი მათგანი მოქმედებს, როგორც ძირითადი, მეორე კი – როგორც დამატებითი, და თითოეული პრინციპი ვრცელდება საჯარო სამსახურის გარკვეულ რაოდენობაზე ან საჯარო მოსამსახურეთა ცალკეულ კატეგორიებზე. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში საჯარო სამსახური მთლიანობაში კარიერულია, მაგრამ არსებობს ასევე ე.წ. ღია სტრუქტურა, რომელიც უშვებს „გვერდით შესასვლელს“ ადმინისტრაციული იერარქიის მნიშვნელოვან პოსტებზე. პანამაში კარიერულია ადმინისტრაციული, სასამართლო, საგანმანათლებლო, დიპლომატიური და საკონსულო, სამედიცინო, სამხედრო სამსახურები; აგრეთვე ის მნიშვნელოვანი სოციალური სამსახურები, რომლებიც განსაკუთრებულ მომზადებასა და პრაქ-

1 Public Administration for Development, N.Y., 1986. P. 14.

ტიკას მოითხოვს. საჯარო სამსახურის სხვა სახეობები ფორმირდება პოზიციური პრინციპის საფუძველზე. აშშ-ში ფედერალური სამსახურების უმრავლესობა მიჩნეულია ღიად, პოზიციურად, მაგრამ, იმავე დროს, არსებობს დახურული სამსახურებიც, ნაწილობრივ, ჯანდაცვისა და სატყეო მეურნეობის სამსახურები.

1.4. საჯარო მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია

საჯარო მოსამსახურეები, უპირველეს ყოვლისა, იყოფიან მუდმივ და დროებით მოსამსახურეებად. მუდმივ მოსამსახურეს უკავია დაწესებულების შტატით დადგენილი თანამდებობა, მისი გვარი შეტანილია საჯარო მოსამსახურეთა რეესტრში. დროებითი მოსამსახურე კი შტატგარეშე არის დანიშნული თანამდებობაზე და მისი გვარი არ არის შეტანილი საჯარო მოსამსახურთა რეესტრში. დროებითი მოსამსახურეები, ჩვეულებრივ, თანამდებობებზე ინიშნებიან კონკურსგარეშე შერჩევის გზით. მიუხედავად იმისა, რომ მათი სახელფასო განაკვეთი თავდაპირველად შეიძლება უფრო მაღალი იყოს, ვიდრე მუდმივი მუშაკებისა, დროებით მოსამსახურეებს მაინც მნიშვნელოვნად ნაკლები უფლებები აქვთ – ნაწილობრივ, დროებით მოსამსახურეებზე არ ვრცელდება პენსიის დანიშვნისა და სამსახურიდან გათავისუფლებისაგან დაცვის უფლება.

საჯარო სამსახურის მიხედვით, საჯარო მოსამსახურეებს ყოფენ სახელმწიფო და ტერიტორიული კოლექტივების (რეგიონების, მუნიციპალიტეტების და ა.შ.), ასევე, დეცენტრალიზებული დაწესებულების მოსამსახურეებად.

სახელმწიფო მოსამსახურები, თავის მხრივ, იყოფიან სამოქალაქო და სამხედრო მოსამსახურეებად, აგრეთვე, სხვა სპეციალიზებული სახელმწიფო დაწესებულებების მოსამსახურეებად (პოლიციის, სახანძრო დაცვის და ა.შ.). ყველა სახის სამსახურის მოსამსახურისათვის შეიძლება დადგინდეს მისთვის განკუთვნილი კლასიფიკაცია, მაგრამ, ამასთანავე, ყოველთვის რეალიზდება კლასების და თანამდებობის შესაბამისობის პრინციპი. მსოფლიო ქვეყნების უმრავლესობაში მუდმივ მოსამსახურეთა რიცხვიდან გამოიყოფა მოხელეების პრივილეგირებული ჯგუფი. ჩინოვნიკებს (fonctionnares, funccionarios etc) საჯარო სამსახურში იღებენ კონ-

კურსის წესის მიხედვით, ანიჭებენ საკლასო ჩინს და განსაკუთრებულ სამართლებრივ სტატუსს. მოხელეები, როგორც სხვა მუდმივი მოსამსახურეები, იკავებენ გარკვეულ თანამდებობას, მაგრამ თანამდებობა კი არა, არამედ, ჩინის (ტიტულის, წოდების, რანგის) მინიჭება განსაზღვრავს მოხელის სტატუსს. თავდაპირველად ჩინი მონარქიული ხელისუფლების აპარატში აღნიშნავდა პოსტს, მაგრამ ამჟამად მას დამოუკიდებელი მნიშვნელობა აქვს და აღიქმება, როგორც თანამდებობისგან დამოუკიდებელი ტიტული. აშშ-ში, სადაც არასოდეს ყოფილა მონარქია, არც სამოქალაქო ტიტულები არსებობს, ანუ – თანამდებობისგან განსხვავებული ჩინები. ამასთან დაკავშირებით, აშშ-ში მოხელეზე ლაპარაკი ადმინისტრაციულსამართლებრივი პოზიციიდან არაკორექტულია.

კანონი ახდენს ჩინოვნიკთა დაჯგუფებას (კატეგორიებად, კლასებად, რანგებად). თითოეულ ქვეყანაში დადგენილია მოხელეთა სპეციფიკური კლასიფიკაცია, რაც განსაზღვრავს პროფესიული კვალიფიკაციის დონეს. მოხელეების კატეგორიებად დაყოფის კრიტერიუმს, როგორც წესი, წარმოადგენს: განათლების დონე, შესრულებული სამუშაოს ხასიათი, დანიშვნის წესი. ამა თუ იმ კრიტერიუმის, როგორც ძირითადის, გამოყოფა განისაზღვრება ნაციონალური თავისებურებებით, მათ შორის, ისტორიულითაც.

ამასთან დაკავშირებით, მოსამსახურეთა დაყოფა შეიძლება შემდეგ კატეგორიებად: ადმინისტრაციული, აღმასრულებელი, პროფესიული და დამხმარე-ტექნიკური.

ადმინისტრაციული კატეგორიის მოხელეებს მინიჭებული აქვთ გადაწყვეტილების მიღებისა და კონცეფციის შემუშავების უფლებამოსილება.

აღმასრულებელი კატეგორიის მუშაკები ცხოვრებაში ატარებენ მოხელე-ადმინისტრატორების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ამ ჯგუფს მიეკუთვნებიან პირები, რომლებიც ხელმძღვანელობენ დაქვემდებარებულთა მუშაობას, მაგრამ არა აქვთ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღების უფლება.

პროფესიული კატეგორია მოიცავს სპეციალისტებს, რომლებიც ასრულებენ კონკრეტულ სამუშაოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მოხელეთა ხელმძღვანელობით.

დამხმარე-ტექნიკური კატეგორიის მოხელეები სპეციალისტებს უქმნიან მათ მიერ თავიანთი ფუნქციების შესასრულებლად აუცილებელ პირობებს.

მოხელის ამა თუ იმ კატეგორიისთვის მიკუთვნება განისაზღვრება მისი სამსახურში ჩარიცხვის დროს. საფრანგეთში ეს პირდაპირ დამოკიდებულია განათლების დონეზე, დიდ ბრიტანეთში კი მნიშვნელოვანწილად განპირობებულია დაკავებული თანამდებობის შინაარსით.

თითოეული კატეგორიის მოხელისათვის დგინდება კონკრეტულად მისთვის განკუთვნილი ჩინი (რანგი, კლასი) – წოდება, რომელიც თავის მფლობელს აძლევს შესაბამისი თანამდებობების დაკავების უფლებას. თანამდებობის გაუქმების შემთხვევაში მოხელე არ შეიძლება გათავისუფლდეს სამსახურიდან, მას თავისი ჩინი უფლებას აძლევს, დაიკავოს სხვა თანამდებობა. სხვადასხვა კატეგორიის ჩინი ერთიანდება გათანაბრების ცხრილებით.

თითოეული რანგი ან კლასი, თავის მხრივ, იყოფა საფეხურებად. ნამსახური წლების მიხედვით, მოსამსახურე მიიწევს საფეხურიდან საფეხურამდე, რაც შეესაბამება მის პროფესიულ ზრდას.

ბოლო ათწლეულში შეიმჩნევა *უმაღლესი მოხელეების ერთიან ელიტურ ჯგუფად გამოყოფის* ტენდენცია, რომელსაც დამოუკიდებელი კორპუსის, შემადგენლობის ან კლასის სტატუსი აქვს. მაგალითად, აშშ-ში თანამდებობათა ზოგადი კლასიფიკაციის ფარგლებს გარეთ გამოტანილი უფროსი ხელმძღვანელების ჯგუფი შეიქმნა 1979 წელს. ნიდერლანდების პარლამენტმა 1996 წელს მხარი დაუჭირა გენერალური ადმინისტრაციული სამსახურის განვითარების გეგმას (DE Algemene Bestuusdienast), რომელიც ასრულებს უმაღლესი საჯარო სამსახურის ფუნქციებს. მის შემადგენლობაში შედის მე-17, მე-18, მე-19 საფეხურების ყველა სამოქალაქო მოსამსახურე, რომელიც იმყოფება ცენტრალური ხელისუფლების სამსახურში, გარდა დიპლომატიური სამსახურის მუშაკებისა (დახლოებით 300 კაცი). გენერალური ადმინისტრაციული სამსახურის შექმნის მიზანი იყო ღია, მობილური, მაღალპროფესიული სისტემის ჩამოყალიბება, რომელიც მოემსახურებოდა ნიდერლანდების ხელისუფლებას. უმაღლეს სამოქალაქო მოსამსახურეთა გაერთიანება უშვებს უმაღლესი კვალიფიკაციის მუშაკების გადაადგილე-

ბას ერთი დეპარტამენტიდან მეორეში (ივარაუდება, რომ ამ მოსამსახურეთა ერთ პოსტზე მუშაობის ვადა არ იქნება საშუალოდ ხუთ წელზე მეტი); უზრუნველყოფს სახელმწიფო აპარატის საქმიანობის უკეთეს კოორდინაციას.[1] ასეთი მიდგომა შეიმჩნევა ასევე ავსტრალიის, ახალი ზელანდიის, ესპანეთის და სკანდინავიის ქვეყნების კანონმდებლობაში.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში, როგორც წესი, ხორციელდება მოხელეების ერთიანი კლასიფიკაცია. ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებში, სადაც ათვისებულია სამოქალაქო სამსახურის ტრადიციული ინგლისური მოდელი, გამოიყენება შიდა (არადიპლომატიური) სამსახურის სამოქალაქო მოსამსახურეთა ერთიანი კლასიფიკაცია.

მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია ბევრ ქვეყანაში ივსება თანამდებობათა კლასიფიკაციით, რომელსაც, ასეთ შემთხვევაში, დამოუკიდებელი მნიშვნელობა აქვს. თანამდებობათა კლასიფიკაცია წარმოადგენს დეტალურ ტარიფიკაციას, რომელიც ითვალისწინებს კონკრეტული თანამდებობის ადგილს საჯარო სამსახურის სისტემაში და ტარდება მოსამსახურეთა ხელფასის განსაზღვრის მიზნით.

აშშ-ში მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია ხდება თანამდებობათა კლასიფიკაციის მიხედვით. ამ დროს მთავარ კრიტერიუმს წარმოადგენს თანამდებობის მიღების ხერხი. პოსტსოციალისტურ ქვეყნებში თანამდებობისა და ჩინის მკვეთრი გაყოფა არ მომხდარა, ამიტომ მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია, არსებითად, ასევე თანამდებობათა კლასიფიკაციას წარმოადგენს.

ამგვარად, საზღვარგარეთის ქვეყნების უმრავლესობაში მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია და თანამდებობათა კლასიფიკაცია ერთმანეთისაგან განსხვავდება.

1.5. საჯარო სამსახურის მართვის ორგანოები

საზღვარგარეთის ქვეყნებში შექმნილია საჯარო სამსახურის მართვის ორგანოების განშტოებული სისტემა. უპირველეს ყოვლისა, ეს ზოგადპოლიტიკური ორგანოებია, რომლებიც წყვეტენ საჯა-

1 *Korsmit J.C., Velders B.* Action Plan for the Development of a Senior Public Service in the Netherlands//http: www.indiana.edu/csrc/korsmit 1. html.

რო სამსახურის ორგანიზებისა და ფუნქციონირების სტრატეგიულ საკითხებს. იქმნება, აგრეთვე, მმართველობის სპეციალიზებული ორგანოები, რომლებიც კოორდინირებას უწევენ ქვეყანაში საჯარო სამსახურის მართვას და ცხოვრებაში ატარებენ ზოგადპოლიტიკური ორგანოების გადაწყვეტილებებს. გარდა ამისა, საჯარო მოსამსახურეთა მართვის უფლებამოსილებას ფლობენ საჯარო ადმინისტრაციის დარგობრივი და ფუნქციური ორგანოები – სამინისტროები და უწყებები.

საჯარო სამსახურის უმაღლეს ზოგადპოლიტიკურ ხელმძღვანელობას, როგორც წესი, ახორციელებს აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური – სახელმწიფოს მეთაური ან პრემიერ-მინისტრი. პრეზიდენტს ან მონარქს ყოველთვის ეძლევა უმაღლეს საჯარო მოსამსახურეთა გარკვეული კატეგორიის დანიშვნის ან შეცვლის განსაკუთრებული უფლებამოსილება. მას, ასევე, უფლება აქვს, მონაწილეობა მიიღოს სტრატეგიული გადაწყვეტილების შემუშავებასა და საჯარო სამსახურის მართვის ორგანოების საქმიანობის კონტროლსა და კოორდინაციაში. მმართველობის საპარლამენტო ფორმის მქონე ქვეყნებში ამ ფუნქციებს, სახელმწიფოს მეთაურის სახელით, ფაქტობრივად, პრემიერ-მინისტრი ასრულებს.

ზოგიერთ ქვეყანაში მთავრობის მეთაურის ფუნქციები გამოდის საჯარო სამსახურის ტრადიციული პოლიტიკური ხელმძღვანელობის ჩარჩოებიდან. მაგალითად, პოლონეთში პრემიერ-მინისტრი, სამოქალაქო სამსახურის შესახებ კანონის (1998 წ.) თანახმად, აღჭურვილია ნორმატიული რეგულირების ფართო უფლებამოსილებებით, ნაწილობრივ, იგი ადგენს სამოქალაქო სამსახურის მუშაკთა თანამდებობების კატეგორიებს და მათი პროფესიული კვალიფიკაციის განსაზღვრულ მოთხოვნებს.

საჯარო სამსახურის მიმართ სახელმწიფოს ზოგადი პოლიტიკა მუშავდება პარლამენტის უშუალო მონაწილეობით, რომელიც კანონმდებლობით ადგენს საჯარო სამსახურისა და მისი ცალკეული სახეობის სტატუსს. ყოველწლიურად, ბიუჯეტის მიღებისას, პარლამენტი განსაზღვრავს საჯარო სექტორის მოქმედების არეალს და ხშირ შემხთვევაში – საჯარო სამსახურის სტრუქტურას. პარლამენტის როლი საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობაში უფრო დიდია ანგლოსაქსური სამართლებრივი ოჯახის ქვეყნებში.

საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობის ზოგადპოლიტიკური ორგანოების რიცხვს უნდა მიეკუთვნოს ასევე მთავრობა, რომელიც კონკრეტულ მმართველობით პროგრამაში ახორციელებს კანონების მოთხოვნებს და აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურის მითითებებს.

ზოგადპოლიტიკურ ორგანოებთან ერთად იქმნება საჯარო სამსახურის მართვის სპეციალიზებული ორგანოებიც – სამინისტროები, დეპარტამენტები, დირექტორები, სამმართველოები, საბჭოები, კომისიები.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის მართვის სპეციალიზებული ორგანოები ჩართულია აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში და, როგორც წესი, მთავრობის დაქვემდებარებაშია. ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის ხელმძღვანელობაში შეიძლება მონაწილეობა მიიღოს ორგანომ, რომელიც ფორმალურად დამოუკიდებელია აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან და ექვემდებარება პარლამენტს.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში საჯარო სამსახურის მართვის სპეციალიზებული ორგანოები, არაიშვიათად, მთავრობის უშუალო დაქვემდებარებაშია. მაგალითად, პოლონეთში სამოქალაქო სამსახურის მეთაური და სამოქალაქო სამსახურის საბჭო მუშაობენ სამთავრობო ადმინისტრაციის შემადგენლობაში. ბევრ ქვეყანაში იქმნება შესაბამისი სამინისტროებიც. მაგალითად, იტალიაში საჯარო სამსახურის სამინისტრო (მინისტრთა საბჭოს ბიუროსთან შექმნილი დეპარტამენტი) აწარმოებს სახელმწიფო მოსამსახურეებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციაში მომსახურე იტალიის მოქალაქეების რეესტრს; განსაზღვრავს საჯარო სამსახურის სხვადასხვა ზოგად მიმართულებებს, კოორდინირებას უწევს საჯარო სამსახურის სხვადასხვა სახეობების ორგანიზებასა და საქმიანობას. ანალოგიურ ორგანოებს წარმოადგენს პორტუგალიის სახელმწიფოს რეფორმისა და საჯარო სამსახურის სამინისტრო,[1]

1 მაგალითად, პორტუგალიის სახელმწიფო რეფორმისა და საჯარო ადმინისტრაციის სამინისტრო მონაწილეობს ხელმძღვანელ პოსტებზე კონკურსების ჩატარებაში, საჯარო მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის შესაფასებელი კრიტერიუმების განსაზღვრაში, საჯარო ადმინისტრაციის კონტროლში, მართვის მოდერნიზაციაში. იხ: Ley Organica de Govero. Decreto-Lei N267-A/20000, de 20 de Outubro//Diario da Republica. 1-A Serie de 20.10.2000. No 243-Supl. Pag. 5966-(2).

ესპანეთის საჯარო ადმინისტრაციის სამინისტრო ან ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭოს კადრების სამინისტრო.[1] ამ სპეციალიზებული ორგანოების მთავარი ფუნქციებია – საჯარო სამსახურის რეგულირება, სამსახურის ცალკეული სახეების ან კორპუსების საქმიანობის კოორდინაცია, სამინისტროს საკადრო მუშაობაზე კონტროლი.

საჯარო მოსამსახურეთა უშუალო ხელმძღვანელობასა და მართვაზე ძირითადი უფლებამოსილებანი გადაეცემა დარგობრივ მინისტრებს. ისინი პასუხს აგებენ კადრების შერჩევაზე, მათ განაწილებასა და დაწინაურებაზე, უფლება აქვთ, მოსამსახურეს დაადონ დისციპლინური სახდელი თანამდებობიდან გათავისუფლებამდეც კი.

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში სამოქალაქო სამსახურის მართვაში ტრადიციულად მთავარ როლს თამაშობდა ორგანო – სამოქალაქო სამსახურის საქმეების კომისია (Civil Service Commission), რომელიც იქმნებოდა პარლამენტის მიერ და მის წინაშე იყო პასუხისმგებელი. კომისია ადგენდა სამოქალაქო მოსამსახურეთა შერჩევის, დაწინაურების და პასუხისმგებლობის წესებს, აგრეთვე, წყვეტდა ცალკეული კატეგორიის მოსამსახურეთა სამსახურში დაწინაურების მეტ-ნაკლებად მთავარ საკითხებს, იხილავდა შედარებით რთულ დისციპლინურ საქმეებს. არც ერთ მინისტრს არ შეეძლო მოსამსახურის შტატში აყვანა, თუ კანდიდატი არ მიიღებდა თანხმობას სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა კომისიისაგან.

მსგავსი კომისიები არაიშვიათად იქმნებოდა არა მხოლოდ სამოქალაქო, არამედ საჯარო სამსახურის სხვა სახეობებისთვისაც. მაგალითად, ავსტრალიაში საჯარო სამსახურისა და დამსახურებათა სისტემის დაცვის კომისია თავის უფლებამოსილებებს ავრცელებს ქვეყნის ყველა საჯარო მოსამსახურეზე და პარლამენტს ყოველწლიურად აბარებს ანგარიშს საჯარო სამსახურის მდგომარეობის შესახებ. ამგვარად, მოხდა ბევრი საკადრო საკითხის გადაწყვეტის გამოტანა აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებს გარეთ.

1 ჩინეთის სახალხო რესპუბლიკაში სახელმწიფო სამსახურის სისტემის შესახებ იხ.: *Гудашников Л., Конков А.* Система государственной службы в КНР. М., 2002. მოცემულ წიგნში დანართში მოტანილია რუსულიდან ნათარგმნი სამოქალაქო სამსახურის შესახებ უმთავრესი აქტების ტექსტები.

უკანასკნელ ათწლეულებში სამოქალაქო სამსახურის მართვის მექანიზმი ბევრ ანგლოსაქსურ ქვეყანაში შეცვლილია. სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა კომისიები ტრანსფორმირებული ან ლიკვიდირებულია და სამოქალაქო სამსახურის მართვის მთავარ ორგანოებად იქცა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები. მაგალითად, კანადაში, ჯერ კიდევ 1908 წელს შექმნილი სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა კომისია 1967 წლის რეორგანიზაციის შემდეგ, როგორც ადრე, ანგარიშს აბარებს პარლამენტს, მაგრამ მისი ფუნქციები იფარგლება სამოქალაქო მოსამსახურეთა გარკვეული კატეგორიების დანიშვნით, თანამდებობაზე დანიშვნასთან დაკავშირებული საჩივრების განხილვით და დისკრიმინაციის შემთხვევების გამოძიებით. დიდ ბრიტანეთში 1855 წელს დაფუძნებული სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა კომისია ამჟამად სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა სამინისტროს შემადგენლობაშია, რომლის მეთაურსაც, თანამდებობის მიხედვით, წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრი. ამიტომაც, ეს კომისია, რომელიც ძველებურად პარლამენტის მონაწილეობით ფორმირდება, იმყოფება აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლის ქვეშ. მისი საქმიანობა თითქმის მთლიანად შემოიფარგლება სამოქალაქო სამსახურში მიღებით. აშშ-ში, 1978 წ. სამოქალაქო სამსახურის რეორგანიზაციის კანონის მიხედვით, სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა კომისია ლიკვიდირებულ იქნა, ხოლო მისი ფუნქციები გადაეცა რამდენიმე ორგანოს: აშშ-ის პრეზიდენტის დაქვემდებარებაში მყოფი პერსონალის მართვის ბიუროს (Office of Personal Management), დამსახურებათა სისტემის დაცვის სამმართველოს (Merit System's Protection Board) – დამოუკიდებელ კვაზისასამართლო სააგენტოს, აგრეთვე, სპეციალური მრჩევლის სამმართველოს (Office of Special Counsil) – გამოძიების წარმოებისა და ბრალდების წაყენების წარმოების დამოუკიდებელ ორგანოს.

კომისიები ან მათი შემცვლელი ორგანოები აღჭურვილია საჯარო სამსახურის მიმართ არა ზოგადი, არამედ, სპეციალური კომპეტენციით: ისინი, პირველ ყოვლისა, პასუხისმგებელნი არიან მოსამსახურეთა შერჩევაზე და წყვეტენ დისციპლინური სახდელის დადების საკითხებს. საჯარო სამსახურის მართვის ბევრი სხვა საკითხი – დაფინანსება, კადრების გადანაწილება, საშტატო თანამდებობების ნორმატივების დამტიცება – გადაეცემა ფინანსთა

სამინისტროს, რომელიც ანგლოსაქსურ ქვეყნებში, ასევე, წარმოადგენს საჯარო სამსახურის მართვის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ორგანოს. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ხაზინა ახორციელებს კონტროლს საშტატო დისციპლინის დაცვაზე, არეგულირებს სამსახურის გავლისა და ხელფასის საკითხებს, წყვეტს სახელმწიფო აპარატის სრულყოფილებისა და მოსამსახურეთა შრომის რაციონალიზაციის პრობლემებს.

უკანასკნელ ათწლეულებში იზრდება დარგობრივი მინისტრების როლი თავიანთ სამინისტროებში საჯარო მოსამსახურეთა მართვის საკითხებში, მაგრამ ის დღესდღეობითაც კი უფრო ნაკლებად მნიშვნელოვანია, ვიდრე კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში.

XX საუკუნის მეორე ნახევარში საჯარო სამსახურის მართვის ფუნქციები უმეტესწილად გადაეცემოდა შემათანხმებელ ორგანოს, რომელიც პარიტეტულ საწყისებზე ყალიბდებოდა ადმინისტრაციისა და მოსამსახურეების წარმომადგენლებისაგან. მაგალითად, ბელგიაში პროფკავშირული გაერთიანების წარმომადგენლები შედიან შემათანხმებელი კომისიის შემადგენლობაში, რომელიც თვალყურს ადევნებს სამსახურში მისაღები გამოცდების ჩატარებას.

2. საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობა

2.1. საჯარო სამსახურში აყვანა

საზღვარგარეთის ქვეყნებში საყოველთაოდ აღიარებულია საჯარო სამსახურის ფორმირება დამსახურებათა სისტემის საფუძველზე (merit system). თვითონ ტერმინი ყველა ქვეყანაში არ გამოიყენება, თუმცა კანონმდებლობით ყველგან არის განმტკიცებული მოცემული სისტემისთვის დამახასიათებელი შტრიხები.

უპირველეს ყოვლისა, კანონმდებლობით დგინდება, რომ საჯარო სამსახურში პრეტენდენტების აყვანა უნდა მოხდეს მხოლოდ მათი პროფესიონალიზმის, საქმიანი თვისებების, კვალიფიკაციისა

და ა.შ. გათვალისწინებით. მაგალითად, ახალ ზელანდიაში „საქმიანი თვისებები" გულისხმობს: ა) სამუშაო გამოცდილებასა და კომპეტენტურობას; ბ) პირად თვისებებს, რომელიც აუცილებელია კონკრეტული თანამდებობისთვის; გ) უმაღლესი განათლება და სხვა კვალიფიკაცია.[1] „აშშ-ის სამოქალაქო სამსახურის რეფორმის შესახებ" 1978 წლის კანონი ადგენს, რომ მოსამსახურეთა შერჩევა უნდა განხორციელდეს მხოლოდ ცოდნისა და შესაძლებლობების საფუძველზე.[2]

ამასთან, დამსახურებათა სისტემის გამოყენებისას იკრძალება პოლიტიკური მოტივების გამო მოსამსახურის როგორც დანიშვნა, ასევე დაწინაურება და გათავისუფლება. ადმინისტრაციას მუშაკის გათავისუფლების უფლება აქვს მხოლოდ მკაცრად განსაზღვრულ შემთხვევაში – თუ დამტკიცდება, რომ ის ჯეროვნად ვერ ასრულებს თავის სამსახურებრივ მოვალეობას.

აღსანიშნავია, რომ დამსახურებათა პრინციპების გაგება და მათი გამოყენების სფერო დამოკიდებულია პოლიტიკური რეჟიმის ცვალებადობაზე. მაგალითად, ცნობილია მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ სახელგანთქმული აკრძალვები პროფესიებზე გფრ-ში; მაკარტიზმის პერიოდის „კუდიანებზე ნადირობა" აშშ-ში. თუმცა, მთავარია აღინიშნოს, რომ ეს ანტიდემოკრატიული კამპანიები ეწყობოდა არა რომელიმე ადმინისტრაციის ან პოლიტიკური პარტიის თვითნებობით, არამედ განმტკიცებული იყო ნორმატიული აქტებით, რომელიც მოქმედებდა სასამართლოს მიერ მათი დამტკიცების შემდეგ.

სხვა ვითარებაა განვითარებად ქვეყნებში, სადაც, ძირითადად, დამსახურებათა სისტემა რეგლამენტირებულია კონსტიტუციებშიც, მაგრამ საკმაოდ ხშირად ირღვევა პრაქტიკაში. ამის მიზეზი კი ქვეყნის სოციალურ-პოლიტიკური ორიენტაციის ცვლა, მმართველი ბლოკის შიგნით მიმდინარე სოციალური ძალების გადაჯგუფება ან სახელმწიფო გადატრიალებებია. პოლიტიკური არასტაბილურობა,

1 Основной доклад IV сессии Объединенного комитета МОТ по государственной службе. Государственная служба. Регулирование трудовых отношений. Зарубежный опыт. М., 1995. С. 19-20.

2 Public Law 95-454. Par. 2301 (b) (1). ამ კანონის ტექსტის ნაწილის თარგმანი იხ.: Соединенные Штаты Америки, Коституция и законодательные акты. М., 1993. С. 288.

სამართლის რეალიზაციის დაუხვეწავი მექანიზმი და სხვა მსგავსი ფაქტორები უწყობს ხელს სახელმწიფო აპარატის მასობრივი წმენდის ჩატარებას. ასეთ შემთხვევაში მოსამსახურეთა დათხოვნა ითვლება ახალი ადმინისტრაციის დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელებად და არ ექვემდებარება სასამართლო წესით გასაჩივრებას, როგორც იყო განსაზღვრული, მაგალითად, 1984 წლის დეკრეტით ნიგერიაში.[1] ასეთ შემთხვევებში იურიდიულად აღიარებული დამსახურებათა სისტემა პრაქტიკაში გარდაიქმნება თავისივე საწინააღმდეგო – ე.წ. „ნადავლის სისტემად".

„ნადავლის სისტემა" (spoils system)[2] შეიქმნა და შეზღუდვების გარეშე მოქმედებდა აშშ-ის სახელმწიფო პრაქტიკაში XIX საუკუნის შუა პერიოდამდე. იგი ითვალისწინებს საჯარო მოსამსახურეების დანიშვნასა და გათავისუფლებას პოლიტიკური მოტივების მიხედვით, პოლიტიკურ ხელმძღვანელობაში ცვლილებების შემთხვევაში უშვებს სახელმწიფო აპარატში მასობრივ წმენდას. იმის მიუხედავად, რომ ყველა მოსამსახურის შეცვლა შეუძლებელია, მთავრობის შეცვლის შემდეგ არც ერთი მათგანი არ არის დაცული გათავისუფლებისგან. თეორიულად, ნებისმიერმა მოსამსახურემ შეიძლება დატოვოს თანამდებობა ყოველგვარი ახსნის გარეშე პოლიტიკური ხელმძღვანელობის (აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებისა და იმ ხელმძღვანელების, რომლებსაც იგი აძლევს ამ უფლებას) სურვილით.

სახელმწიფო აპარატის წმენდის დასაბუთება, ჩვეულებრივ, ასეთია: სულაც არ არის საჭირო შესაცვლელი მოსამსახურეების არაკომპეტენტურობის დამტკიცება, ისინი ხომ წინა რეჟიმის დროს მუშაობდნენ და ძნელად თუ შეძლებენ ახალი პოლიტიკური ხელისუფლების მოთხოვნების ზუსტად შესრულებას; ძველი მოსამსახურეების შენარჩუნება პოლიტიკური თვითმკვლელობის ტოლფასია იმიტომ, რომ მხოლოდ გამარჯვებულთა მომხრეებს შეუძლიათ ცხოვრებაში იმ პროგრამის განხორციელება, რომელმაც მხარდაჭერა მიიღო არჩევნებში. სულაც არ არის საჭირო იმის მტკიცება, რომ „ნადავლის სისტემამ" შეიძლება წარმატებით იფუნქციონი-

1 West Africa. 1984. P. 475.

2 ამერიკულ პოლიტოლოგიურ და იურიდიულ ლიტერატურაში მიღებულია ამ სისტემის მოკლე დახასიათება, როგორც "The first pass – the post" (ვინც პირველი მოდის, იკავებს პოსტს).

როს შედარებით მარტივი სახელმწიფო მმართველობის დროს და, რომ ის არსებითად არღვევს იმ ადამიანის უფლებებს, რომელიც თავისი სურვილისგან დამოუკიდებლად ჩაერთო პოლიტიკურ ბრძოლაში და მისი მსხვერპლიც გახდა.

დღესდღეობით მსოფლიოს არც ერთი ქვეყანა არ აღიარებს „ნადავლის სისტემის" მიმართ თავის ერთგულებას, პირიქით, ყველგან მუშავდება მასთან ბრძოლის სამართლებრივი გარანტიები, მათ შორის, დამსახურებათა სისტემის გამოყენების პირობებზე ზუსტი მინიშნება.

დამსახურებათა სისტემა რეალიზდება საჯარო ადმინისტრაციის რგოლებისა და სტრუქტურული ელემენტების დიდი უმრავლესობის ფორმირებისას. თუმცა, კანონმდებლობით განისაზღვრება ზოგიერთი გამონაკლისიც.

ყოველთვის გამოიყოფა უმაღლეს საჯარო მოსამსახურეთა ერთი კატეგორია (მინისტრების მოადგილეები, უმაღლესი ჩინები არმიასა და პოლიციაში, უმნიშვნელოვანესი უწყებების ხელმძღვანელები), რომლებსაც ნიშნავენ აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურები ინდივიდუალურად ან პარლამენტთან შეთანხმებით, ან მათი განწესება ხდება პარლამენტის მიერ; და მეორე კატეგორია, როცა ხელმძღვანელის დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე მთავრობათა მეთაურების, მინისტრებისა და სხვა პოლიტიკურ მოღვაწეთა პირადი თანაშემწეების თანამდებობები ერთმანეთს ენაცვლება.

თანამდებობათა ეს ორი ჯგუფი ერთიანდება ცნებით – „პატრონაჟული თანამდებობები", ანუ თანამდებობები, რომლებიც ხელმძღვანელის შეხედულებისამებრ ენაცვლება ერთმანეთს. პოლიტიკური ხელმძღვანელები თავიანთი შეხედულებისამებრ ირჩევენ თანამშრომლებს, მხედველობაში იღებენ რა პრეტენდენტების როგორც პოლიტიკურ, ისე პიროვნულ თვისებებს.

ამგვარად, პატრონაჟული სისტემა წარმოადგენს „ნადავლის სისტემის" თანამედროვე მოდიფიკაციას. იგი ითვალისწინებს მართვისა და პოლიტიკის ურთიერთკავშირს, მაგრამ მას არა აქვს „ნადავლის სისტემის" ძირითადი ნაკლი – არ არღვევს საჯარო ხელისუფლების აპარატის სტაბილურობას. პატრონაჟული სისტემის პრინციპი მდგომარეობს იმაში, რომ ახალი ხელისუფლების მოსვლის დროს წინასწარ არის განსაზღვრული, რა თანამდებობრივი

ცვლილებები განხორციელდება. გარდა ამისა, განსაკუთრებული წესით, პოლიტიკური კრიტერიუმების გათვალისწინებით, ჩანაცვლება ხდება კიდევ ერთი ჯგუფის თანამდებობებისა – საჯარო მოსამსახურეები, რომელთაც სამსახურებრივად მიუწვდებათ ხელი საიდუმლო სახელმწიფო მასალებზე და დოკუმენტებზე.

ცხადია, გასაიდუმლოებული თანამდებობის ცნება ყველა ქვეყანაში თავისებურად განისაზღვრება. ეს დამოკიდებულია საზოგადოების გახსნილობის ხარისხსა და სახელმწიფოს მიერ დაშვებულ საჯაროობის დონეზე. მაგრამ არსად უარყოფენ საიდუმლო ფუნქციების შესასრულებლად მოწოდებული პირების შედარებით პატარა ჯგუფების შექმნის საჭიროებას. აშშ-ის კანონმდებლობაში ფედერალური სამინისტროებისა და სააგენტოების მეთაურები ინდივიდუალურად განსაზღვრავენ, რომელი თანამდებობებია გასაიდუმლოებული.

სახელმწიფო აპარატის დანარჩენი მუშაკები, რომლებიც არ ხვდებიან ამ სამ ზემოთ განხილულ კატეგორიაში, მსოფლიოს ქვეყანათა უმრავლესობაში ინიშნებიან და თავისუფლდებიან დამსახურებათა სისტემის საფუძველზე.

საყოველთაოდ მიჩნეულია, რომ საჯარო სამსახურში მოსამსახურეთა მიღება უნდა მოხდეს თანასწორობის პრინციპის საფუძველზე. ეს პრინციპი განმტკიცებულია როგორც საერთაშორისო დოკუმენტებში[1], ისე საზღვარგარეთის ქვეყნების შიდა კანონმდებლობაში.

ერთი მხრივ, მყარდება თვითონ პრინციპი საჯარო სამსახურისადმი თანაბარი ხელმისაწვდომობისა – პოლიტიკური შეხედულებების, სქესის, რასისა და სხვა ნიშნებისგან დამოუკიდებლად. მაგალითად, კვებეკში, 1983წ. კანონი „სახელმწიფო სამსახურის შესახებ" ითვალისწინებს სახელმწიფო თანამდებობის დასაკავებლად თითოეული მოქალაქისთვის თანაბარი შესაძლებლობების მიცემას.

მეორე მხრივ, მტკიცდება საჯარო სამსახურში მიღებისას უთანასწორობის აღმოფხვრის სამართლებრივი გარანტიები – თანასწორობის პრინციპი განიხილება, როგორც თანაბარი შესაძლებლობების პრინციპი. მაგალითად, კანადის ფედერალური ხელისუფლება,

1 ნაწილობრივ, ადამიანის უფლებათა საყოველთაო დეკლარაციის 21-ე მუხლში დადგენილია: „ყველა მოქალაქეს აქვს უფლება, დასაქმდეს თავისი ქვეყნის სახელმწიფო სამსახურში თანასწორობის საფუძველზე".

აღიარებს რა ყველაზე კომპეტენტური პირების შერჩევას, მიუთითებს უპირატესობის მინიჭების აუცილებლობაზე ომის ვეტერანებისა და მათი ქვრივებისათვის, ასევე იმ პირებისათვის, რომლებიც ეკუთვნიან სახელმწიფო სამსახურში ნაკლებად წარმოდგენილი მოსახლეობის ფენას. ინდოეთში პარლამენტს შეუძლია შეიტანოს კანონპროექტები მოსახლეობის სოციალურად დაუცველი ფენების წარმომადგენელთათვის გარკვეული თანამდებობების შესანარჩუნებლად. აშშ-ში კი, ომის ვეტერანებისათვის მინიჭებული უპირატესობების შედეგად, ფედერალურ სამოქალაქო მოსამსახურეთა ნახევარს ამჟამად სწორედ ვეტერანები შეადგენენ.[1]

ცალკე განიხილება შემთხვევები თანასწორობის პრინციპიდან შესაძლო გადახვევების შესახებ. მაგალითად, ნორვეგიაში დამსაქმებელს არ შეუძლია მოითხოვოს კანდიდატებისგან პოლიტიკური, რელიგიური ან კულტურული შეხედულებების ან რომელიმე პროფესიული ორგანიზაციის წევრობის შესახებ ინფორმაცია, თუ ეს, თანამდებობის ხასიათიდან გამომდინარე, აუცილებელი არ არის

საჯარო სამსახურის თანამდებობის დასაკავებლად პრეტენდენტებს წაეყენებათ სპეციალური მოთხოვნები. 1964 წლის „სახელმწიფოს სამოქალაქო მოსამსახურეთა“ ესპანური კანონის 30-ე მუხლში განსაზღვრულია: სამოქალაქო მოსამსახურეთა თანამდებობების დასაკავებლად კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად დაიშვებიან პირები, რომლებიც პასუხობენ შემდეგ მოთხოვნებს:

- აქვთ ესპანეთის მოქალაქეობა;
- მიაღწიეს საჯარო სამსახურისთვის დადგენილ სრულწლოვნობის ასაკს;
- წარმოადგენენ საჭირო საბუთებს და აკმაყოფილებენ შესაბამისი თანამდებობის მოთხოვნებს.

გარდა ამისა, პირები, რომლებიც მონაწილეობენ კონკურსში, არ უნდა იყვნენ გათავისუფლებულები სახელმწიფო სამსახურიდან ან ადგილობრივი ადმინისტრაციიდან დისციპლინური პასუხისმგებლობის საფუძველზე, ან არ უნდა ჰქონდეთ ჩამორთმეული საჯარო სამსახურში ყოფნის უფლება.[2]

1 Карьера на государственной службе. Государственная служба за рубежом: Реферативный бюллетень. 2001. №2. С. 85.

2 Основной доклад IV сессии Обьединенного комитета МОТ по государственной службе. დასახ. ნაშრომი, გვ. 9.

რაც შეეხება მოქალაქეობას, ამ კრიტერიუმს ხისტად იცავენ პოსტსოციალისტური ქვეყნები. თუმცა დასავლეთევროპული ქვეყნები, ცვლიან რა მიდგომებს საჯარო თანამდებობებისა და მუშაკის საქმიანობის სფეროზე დამოკიდებულების მიმართ, საკმაოდ მოქნილად იყენებენ მოსამსახურეთა მოქალქეობის შესახებ იმპერატივს. შვედეთში მხოლოდ სამთავრობო დაწესებულებების ხელმძღვანელებისთვისაა დაწესებული შვედეთის მოქალაქეობის აუცილებლობა, დანარჩენ შემთხვევებს კი კანონი არეგულირებს. ავსტრალიაში პირები, რომლებსაც არა აქვთ ამ ქვეყნის მოქალაქეობა, მაინც დაიშვებიან კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად და გამოსაცდელი ვადის გასავლელად. აშშ-ში კი, სახელმწიფო დეპარტამენტში ცალკეული თანამდებობები რეზერვში აქვთ სპეციალურად უცხოელი მოქალაქეებისათვის.

სამოქალაქო სამსახურში მისაღები პრეტენდენტებისთვის შეიძლება დადგინდეს ასაკობრივი შეზღუდვებიც. ხშირად კანონმდებლობით განისაზღვრება საჯარო სამსახურისთვის ზღვრული ასაკი: ავსტრიაში – 35, გერმანიაში – 38, საფრანგეთში – 45 წელი. თუმცა, 1980-იანი წლებიდან უფრო აქტიურად ჩნდება ასაკობრივ ცენზზე უარის თქმის ტენდენციები. დიდ ბრიტანეთში ზედა ასაკობრივი ზღვარი რანგების უმრავლესობისათვის გაუქმებულია 1983 წლიდან. შვედეთში 1980 წელს აიკრძალა კანდიდატების შერჩევის ასაკობრივი დისკრიმინაცია. თუმცა, ზოგიერთ თანამდებობაზე დასანიშნად ხშირადაა მოთხოვნილი მინიმალური ასაკი. როგორც წესი, ეს ზღვარი შეესაბამება სრულწლოვნობის ასაკს, თუმცა ზოგჯერ, უთითებენ რა ცხოვრებისეული გამოცდილების აუცილებლობაზე, საჯარო სამსახურის ზოგიერთ თანამდებობაზე ინიშნებიან 20-21 წლის და უფროსი ასაკის პირები.

ბევრ ქვეყანაში, ისევე, როგორც აშშ-ში, ტარდება სახელმწიფო სამსახურში მუშაობის დაწყების მსურველთა საიმედოობის შემოწმება, რაც გამოხატულია პრეტენდენტების შერჩევის პროცედურისა და მეთოდების კანონმდებლობაში განმტკიცებით. კანდიდატების შერჩევა, როგორც წესი, ხორციელდება ორი ძირითადი ფორმით: კონკურსების ჩატარებით და უკონკურსო შერჩევით.

საკონკურსო სისტემამ, რომელიც პირველად ჩინეთში გამოიყენეს,[1] და სწორედ ამიტომ, მას ხშირად ჩინურ სისტემასაც უწოდე-

1 ღია საკონკურსო გამოცდები დიდ ბრიტანეთში შემოიღეს 1870 წელს, აშშ-ში – 1883 წელს.

ბენ, ფართო გავრცელება პოვა მსოფლიოს მრავალ სახელმწიფოში. საკონკურსო სისტემის საშუალებით შეირჩევიან კანდიდატები სპეციალისტებისა და ადმინისტრაციული მუშაკების თანამდებობებზე. კონკურსები საშუალებას იძლევა, გამოვლინდეს უფრო მომზადებული და საჭირო უნარების მქონე პრეტენდენტი, შემოწმდეს მისი ზოგადი განვითარების დონე და პროფესიული მომზადება.

კონკურსების ჩატარების წესი დგინდება ნორმატიულ-სამართლებრივი აქტებით, რომელსაც საჯარო სამსახურის მართვის სპეციალიზებული ორგანოები იღებენ საჯარო ან სამოქალაქო სამსახურის შესახებ კანონების საფუძველზე. კონკურსებს აცხადებენ და ატარებენ ცენტრალური ორგანოები, რომლებიც პასუხისმგებლები არიან საჯარო სამსახურის მოცემული სახეობის ან თანამდებობის პირების დაკომპლექტებაზე: კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში – დარგობრივი სამინისტროები, ანგლოსაქსურ ქვეყნებში კი – კომისიები. მინუციპალურ სამსახურში კონკურსს აწყობენ ადგილობრივი ორგანოები.

კონკურსი ცხადდება ვაკანსიების გაჩენისას (ჩვეულებრივ, ეს დამახასიათებელია ღია სამსახურებისათვის) ან მკაცრად მითითებულ ვადებში (მაგალითად, ინდოეთში სრულიად ინდოეთის საჯარო სამსახურებში კონკურსი ტარდება წელიწადში ერთხელ). ყველა შემთხვევაში, კონკურსის შესახებ განცხადება კეთდება საჯაროდ ოფიციალურ ორგანოში (სახელმწიფო, რეგიონულ, მუნიციპალურ). მაგალითად, პოლონეთის „სამოქალაქო სამსახურის შესახებ" კანონი განსაზღვრავს, თუ რა რეკვიზიტებს უნდა შეიცავდეს ეს განცხადება, ესენია: დაწესებულების დასახელება და მისამართი; სამუშაოს აღწერილობა; პრეტენდენტის მიმართ წაყენებული მოთხოვნები იმის მითითებით, თუ რომელია აუცილებელი და რომელი – სასურველი; აუცილებელი საბუთების ნუსხა; მათი წარდგენის თარიღი და ადგილი.

ჩვეულებრივ, კონკურსები იყოფა გარე (ღია), რომლებშიც ყველა მსურველს შეუძლია მონაწილეობის მიღება, და შიდა (დახურული) კონკურსებად, რომლებზეც დაიშვებიან მხოლოდ მითითებული ადმინისტრაციის თანამშრომლები. სახელმწიფო სამსახურის პოზიციური სისტემის ქვეყნებში კონკურსები ღიაა. მაგალითად, ფინეთში საჯარო თანამდებობაზე დანიშვნა გარე კონკურსის საფუძველზე ხდება.

კონკურსში მონაწილეობის მისაღებად კონკრეტული პრეტენდენტების დაშვება ფორმდება შესაბამისი ორგანოს ან საგამოცდო კომისიის ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციული სამართლებრივი აქტით. კონკურსში მონაწილეობის მიღებაზე უარი, ჩვეულებრივ, შეიძლება გასაჩივრდეს ადმინისტრაციული წესით ან სასამართლოში.

კონკურსების ჩატარების მეთოდიკა მრავალგვარია – ცოდნის შესამოწმებელი გამოცდებიდან საქმიან თამაშებამდე და უნარჩვევების გამოსავლენ ფსიქოლოგიურ ტესტებამდე. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში, საფრანგეთში, იტალიაში) კადრების შერჩევის ძირითად მეთოდს წარმოადგენს საკონკურსო გამოცდა. სხვა ქვეყნებში (მაგალითად, გერმანიაში და ავსტრიაში) არ არსებობს საკონკურსო საგამოცდო სისტემის ტრადიცია და შერჩევის შესახებ გადაწყვეტილების მისაღებად ითვალისწინებენ დიპლომისა და პრაქტიკული მუშაობის სტაჟს.

საკონკურსო გამოცდები, ჩვეულებრივ, ტარდება პრესტიჟული უნივერსიტეტების შესაბამისი ფაკულტეტების პროგრამების გათვალისწინებით. დაიშვება როგორც ზეპირი, ასევე წერითი გამოცდები. კანდიდატის შეფასების ზეპირი მეთოდები, როგორც წესი, გამოიყენება ხელმძღვანელ პოსტებზე შერჩევის დროს. საჯარო თანამდებობების დასაკავებლად, უმეტეს შემთხვევაში, საჭიროა სამართლებრივი დისციპლინების ცოდნა.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებმა, კლასიკური ჩინური მაგალითების მსგავსად, შემოიღეს როგორც პროფესიული ცოდნის (გამოცდები სპეციალობაში, ჩვეულებრივ, მოიცავს ზოგადთეორიულ და სპეციალიზაციის დისციპლინებს), ისე გამოსაცდელის ზოგადკულტურული დონის შემოწმება (ბარდება გამოცდები ეროვნულ ენაში, ასევე, ტარდება კომპლექსური გამოცდა, რომელიც მოიცავს ლიტერატურის ისტორიისა და ძირითადი სამეცნიერო დისციპლინების ცოდნის შემოწმებას). აშშ-ში კონკურსების ჩატარების პრაქტიკამ დაამკვიდრა ტესტების სისტემა, რომელიც დაფუძნებულია პრეტენდენტის შესაძლებლობების შემოწმებაზე, მის ფსიქოლოგიურ შეთავსებაზე მოთხოვნებთან და ა.შ. ინგლისური საკონკურსო პრაქტიკა ცნობილია გამოცდაზე „დანა-ჩანგლის“ შეტანით, როცა მოწმდება არა მხოლოდ პიროვნული თვისებები,

არამედ, მომავალი სამოქალაქო მოსამსახურეების მანერები, მათ შორის, საუბრის ნიჭი. სახელმწიფო მოსამსახურეთათვის აუცილებელ სპეციალურ განათლებასთან ერთად, საფრანგეთში გამოყოფენ ეკონომიკურ, ხოლო გერმანიაში – იურიდიულ ცოდნას.

საკონკურსო გამოცდების შედეგებს აფასებს საგამოცდო კომისია (ჟიური). ზოგჯერ (იტალიაში) დგება შედეგების ცხრილები, ზოგჯერ – რეიტინგი ქულათა სისტემის საფუძველზე. ბევრ ქვეყანაში კანდიდატების ზოგიერთ კატეგორიას სთავაზობენ შეღავათებს. მაგალითად, აშშ-ში ყოფილ ომის მონაწილეებს მიღებული ქულების საერთო რაოდენობაზე ემატებათ გარკვეული რიცხვი; ქულათა თანაბარი რაოდენობის შემთხვევაში, ყოფილ ომის მონაწილეებს პირველ ადგილზე აყენებენ. ეგვიპტეში გამოცდების ერთნაირი შედეგებისას უპირატესობა ენიჭება კანდიდატს, რომელსაც უკეთესი ან უფრო ადრე მიღებული განათლება აქვს, ვიდრე იმავე საგანმანათლებლო დონის მქონე სხვა კანდიდატს; თუ ეს მაჩვენებლებიც თანაბარია, კონკურსგავლილად ითვლება ასაკით უფროსი პრეტენდენტი.[1]

საზღვარგარეთის ბევრ ქვეყანაში კონკურსის მონაწილეებს შეუძლიათ გაასაჩივრონ შედეგები უფლების გადამეტების მოტივით (როგორც საფრანგეთში). საჩივრის დაკმაყოფილების შემთხვევაში კონკურსის შედეგები ბათილდება და იგი ხელახლა ტარდება.

კონკურსის ჩატარების იურიდიულ შედეგს წარმოადგენს არა თანამდებობაზე დანიშვნა, არამედ კონკურსში გამარჯვებულთათვის დანიშვნის შესაძლებლობის მინიჭება. თუ ადმინისტრაცია საჭიროდ ჩათვლის მათ დანიშვნას, იგი ვალდებულია, ეს განახორციელოს კონკურსის შედეგების საფუძველზე.

როგორც წესი, კონკურსის წარმატებით გავლა უზრუნველყოფს არა სახელმწიფო აპარატში თანამდებობის მიღებას, არამედ სპეციალიზებულ სასწავლო დაწესებულებაში მომზადებას. ითვლება, რომ კვალიფიციურმა დიპლომიანმა სპეციალისტმა დამატებით უნდა გაიაროს ვიწრო სპეციალიზაციის მომზადების კურსი კონკრეტული თანამდებობის დასაკავებლად, რადგან აუცილებელ პრაქტიკულ მომზადებას ვერც ერთი უმაღლესი სასწავლებელი

1 *Сюкияйнен Л. Р.* Административное право Египта. Административное право зарубежных стран. Под.ред. *А.С. Козырина.* М., 1996. С. 219-222.

ვერ იძლევა. ხშირად, სპეციალური პროფესიული განათლება საკმაოდ საფუძვლიანია და 2-3 წლის განმავლობაში გრძელდება.

საჯარო სამსახურისათვის პრეტენდენტების შერჩევის მეორე მეთოდია კანდიდატების თავისუფალი შერჩევა. კონკურსგარეშე შერჩევის უფლება ადმინისტრაციული ორგანოს (თანამდებობის პირის) დისკრეციული უფლებამოსილებაა. მაგალითად, ესპანეთში მინისტრს ან სახელმწიფო მდივანს, ვის დაქვემდებარებაშიც არის შესაბამისი დეპარტამენტი, ენიჭება გენერალური დირექტორის მოადგილის, ტერიტორიული ან პროვინციული წარმომადგენლის, სამინისტროს დეპარტამენტის რწმუნებულების თანამდებობებზე კანდიდატების თავისუფალი შერჩევის უფლება.

თავისუფალი შერჩევის გზით კომპლექტდება პატრონაჟული თანამდებობები. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა სამინისტროს შესაბამისი კომიტეტი არჩევს კანდიდატურებს მუდმივი მდივნის მოადგილის რანგში და უფრო ზევითაც. პრემიერ-მინისტრმა, რომელიც სამოქალაქო სამსახურის ხელმძღვანელია, უნდა მოიწონოს წარმოდგენილი კანდიდატები და განახორციელოს დანიშვნები.

ზოგიერთ ქვეყანაში თავისუფალი შერჩევის გზით იცვლება საჯარო სამსახურის დაბალი რანგის თანამდებობებიც (ჩვეულებრივ, დამხმარე ჯგუფები). დიდ ბრიტანეთში კანცელარიის მუშაკები შეირჩევიან სამინისტროების მიერ და წარედგინებიან სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა სამინისტროს, რომელიც ახორციელებს საბოლოო დანიშვნას.

სამსახურში მოწყობა ხორციელდება დანიშვნის შესახებ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის შედეგად. როგორც წესი, მოსამსახურე თავიდან ირიცხება არა დაწესებულების შტატში, არამედ – გამოსაცდელი ვადით ან სტაჟირების გასავლელად. გამოსაცდელი ვადით ჩარიცხვისას მოსამსახურე საჯაროდ დებს დაპირებას. გამოსაცდელი ვადის ხანგრძლივობა მერყეობს 3 თვიდან (როგორც ფინეთში, ადგილობრივი ორგანოების მუშაკებისთვის) 4 წლამდე (როგორც გერმანიაში). პირი, რომელიც გამოსაცდელი ვადის განმავლობაში ვერ გაართმევს თავს სამუშაოს, გათავისუფლდება. როგორც წესი, ეს გათავისუფლება სანქცირებული უნდა იყოს საჯარო სამსახურის სპეციალიზებული ორგანოს მიერ. თუ

ეს პროცედურა დაცულია, გათავისუფლება ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრებას არ ექვემდებარება.

გამოსაცდელი ვადის წარმატებით გავლის შემთხვევაში, მუშაკი, ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული აქტის საფუძველზე, ხვდება მოსამსახურეთა შტატში გარკვეულ თანამდებობაზე. მხოლოდ ამ მომენტიდან ითვლება იგი საჯარო სამსახურში ჩარიცხულად და უნდა მიიღოს ფიცი. მაგალითად, პოლონელი საჯარო მოსამსახურე საჯარო სამსახურში ჩარიცხვისას წარმოთქვამს: „მე ვემსახურები პოლონეთის სახელმწიფოს, დავიცავ პოლონეთის რესპუბლიკის კონსტიტუციას, საჯარო მოსამსახურის მოვალეობებს შევასრულებ პატიოსნად და მიუკერძოებლად, საუკეთესო ცოდნისა და ნების შესაბამისად. დაე, შემეწიოს ამაში ღმერთი“.[1] საჯარო სამსახურში მოსამსახურის აყვანა იურიდიულად ფორმდება მისი ვინაობის მოსამსახურეთა რეესტრში შეტანით. ეს პრინციპი საჯარო მოსამსახურის სამართლებრივი მდგომარეობის ერთგვარი გარანტია, რამდენადაც რეესტრში შეტანის შემდეგ იგი რჩება საჯარო მოსამსახურედ იმის მიუხედავად, შეუნარჩუნდება თუ არა ეს კონკრეტული თანამდებობა.

კადრების შერჩევის ასეთი პროცედურა, რომელიც საკონკურსო გამოცდების დროს – ცოდნის შემოწმების საშუალებას, სპეციალიზებული მომზადების დროს – საჭირო ჩვევების გამომუშავების შესაძლებლობას, ხოლო გამოსაცდელი ვადის დროს მუშაკის პიროვნული თვისებების გამომჟღავნების საშუალებას იძლევა, მეტად დამახასიათებელია კარიერული თანამდებობების შეცვლისთვის. სახელმწიფოს ინტერესი გამომდინარეობს იქიდან, რომ შტატში ჩასმის შემდეგ საჯარო მოსამსახურე მთელ თავის შრომით საქმიანობას განახორციელებს სახელმწიფო სამსახურში, ამიტომ რამდენიმეწლიანი დამატებითი მომზადება და პროფესიული განვითარება ყოველთვის დაეხმარება მას, კეთილსინდისიერად და კომპეტენტურად შეასრულოს დაკისრებული დავალება.

1 ფიცის ტექსტი დადგენილია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონის 39-ე მუხლით.

2.2. სამსახურში დაწინაურება და თანამდებობებზე დაწინაურება

სამსახურში დაწინაურებად ითვლება ქვედა საფეხურიდან ზედა საფეხურზე გადასვლა და კლასის ამაღლება, ანუ ქვედა კლასიდან მაღლა მდგომ კლასში გადასვლა.

ზოგიერთ ქვეყანაში დაწინაურების საშუალება მუშაკს ავტომატურად ეძლევა და არ არის განპირობებული თავისუფალი თანამდებობების არსებობით, სხვა ქვეყნებში კი ეს შესაძლებელია მხოლოდ ვაკანსიების გაჩენისას.

საფეხურის ამაღლება, ჩვეულებრივ, არ არის დაკავშირებული მოსამსახურის თანამდებობის შეცვლასთან. მთელი თავისი კარიერის განმავლობაში მოსამსახურემ შეიძლება იმუშაოს ერთ თანამდებობაზე და პერიოდულად აიწიოს ადმინისტრაციული იერარქიის საფეხურებზე. ამ დროს იცვლება მუშაკის უფლებები და ვალდებულებები, იზრდება მისი შეღავათები და პრივილეგიები, ემატება ხელფასი. დაბალი კლასის, მაგრამ მაღალი საფეხურის მოხელის ხელფასი შეიძლება ზოგჯერ აღემატებოდეს კიდეც მაღალი კლასის, მაგრამ დაბალი საფეხურის მოხელის შემოსავალს.

კლასის ამაღლებას, როგორც წესი, მოსდევს ახალი თანამდებობის მიღება და, შესაბამისად, იგი დამოკიდებულია ვაკანსიების გაჩენაზე. კლასის ამაღლების დროს გადამწყვეტ როლს ასრულებს პრეტენდენტის დამსახურებები, ამიტომ ყველა მოსამსახურეს რომ შეუძლია კლასის მიხედვით დაწინაურება თავისი კარიერის განმავლობაში.

ერთმანეთისგან უნდა განვასხვავოთ სამსახურში დაწინაურება და თანამდებობაზე დაწინაურება, რომელიც შესაძლებელია მხოლოდ შეუნაცვლებელი პოსტების არსებობისას. მას კავშირი არ აქვს სამსახურში დაწინაურებასთან და შესაძლებელია მაშინაც, როცა მოხელე თავისი კლასის ჩარჩოებში რჩება.

მოსამსახურეებისათვის დაწინაურების აუცილებელ პირობად ითვლება ნამსახურევი წლების რაოდენობა. მას შემდეგ, რაც მოსამსახურე კანონმდებლობით დადგენილ პერიოდში (ჩვეულებრივ, 3-დან 10 წლამდე) იმუშავებს გარკვეული წოდებით, რანგით ან საფეხურით, მას ეძლევა საფეხურის ამაღლების შესაძლებლობა. რაც

უფრო მაღალია საფეხური, რომლის დაკავების პრეტენდენტიც არის მოსამსახურე, მით უფრო მეტი მუშაობის სტაჟი მოეთხოვება მას წინა საფეხურზე. ეს მდგომარეობა მყარად არის განმტკიცებული მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობაში, ნაწილობრივ – გერმანიაში, საფრანგეთში, ლუქსემბურგში, პორტუგალიაში, ინდოეთში და სხვ. მუშაობის სტაჟი არ გამხდარა დაწინაურების აუცილებელი პირობა მხოლოდ იმ ქვეყნებში, სადაც მკაცრად მისდევენ პოზიციური საჯარო სამსახურის პრინციპებს. მაგალითად, აშშ-ში მოსამსახურის ნამსახურევი წლების რაოდენობა არავითარ როლს არ ასრულებს მის დასაწინაურებლად.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ქვეყნებში მრავალი ათწლეულის განმავლობაში სამსახურში დაწინაურება ხორციელდებოდა ავტომატურად, შესაბამის კოპუსში მუშაობის სტაჟის გათვალისწინებით. მაგრამ XX ს-ის მეორე ნახევრიდან მოსამსახურეთა ავტომატური დაწინაურება უფრო გამონაკლისი ხდება, ვიდრე – წესი. მაგალითად, ნორვეგიაში სამსახურებრივ კიბეზე მხოლოდ ის პირები გადაინაცვლებენ ავტომატურად ზემოთ, რომლებიც დაბალ თანამდებობებს იკავებენ.

საზღვარგარეთის ქვეყნების უმრავლესობაში შემუშავებულია მუშაკის სამსახურში დაწინაურების დამატებითი კრიტერიუმები. ახალ ზელანდიაში ეს არის:

1) წინა მოვალეობის შესრულების დროს კომპეტენტურობის გამოვლენა; 2) პირადი თვისებები, ხასიათი და მოცემული თანამდებობისთვის აუცილებელი უნარ-ჩვევები; 3) მნიშვნელოვანი საგანმანათლებლო და სხვა მომზადება.

ავსტრალიაში „სახელმწიფო სამსახურის რეფორმის შესახებ" 1984 წლის კანონი მოსამსახურეთა დაწინაურებას ითვალისწინებს შემდეგი კრიტერიუმების გათვალისწინებით: 1) ნიჭიერება, კვალიფიკაცია და გამოცდილება, დახასიათება სამსახურებრივი ვალდებულებების შესრულების დონისა და პირადი თვისებების შესახებ; 2) პოტენციალი მოცემულ თანამდებობაზე შემდგომი ზრდისა და მოცემულ დეპარტამენტში სხვა თანამდებობაზე[1] სამსახურებრივი ვალდებულების შესრულებისთვის.

1 Основной доклад IV сессии Обьединенного комитета МОТ по государственной службе. დასახ. ნაშრომი, გვ. 29.

კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში სამსახურში დაწინაურებას ხშირ შემთხვევაში წინ უსწრებს საკვალიფიკაციო გამოცდები – პროფესიული ცოდნისა და უნარ-ჩვევების შემოწმების ფორმა. მაგალითად, ბრაზილიის კანონმდებლობა არ ავალდებულებს, მაგრამ უშვებს სახელმწიფოს საკვალიფიკაციო გამოცდების ჩატარებას;[1] საფრანგეთში პროფესიული გამოცდა ტარდება მხოლოდ რანგის ასამაღლებლად.

სამსახურში დაწინაურების საკითხი დგება მხოლოდ *სამსახურებრივი ვალდებულებების წარმატებით შესრულების შემთხვევაში*. მოცემულ მოთხოვნებთან მუშაკის შესაბამისობას განსაზღვრავს მისი უშუალო უფროსის დადებითი დახასიათება და დისციპლინური სახდელების არარსებობა. ბევრ ქვეყანაში ტარდება სახელმწიფო მოსამსახურეთა ატესტაციები. მაგალითად, აშშ-ში ფედერალურ სამოქალაქო მოსამსახურეთა ატესტაცია ტარდება ყოველწლიურად; პოლონეთში – ყოველ ორ წელიწადში და ა.შ.

თანამდებობაზე შეიძლება დაწინაურდნენ დროებით დაქირავებული საჯარო მოსამსახურეებიც, ოღონდ – მათ მიერ დადებული ხელშეკრულების ჩარჩოებში.

3. საჯარო მოსამსახურეთა მოვალეობები და უფლებები

საჯარო მოსამსახურეთა უფლებებისა და მოვალეობების ინსტიტუტს განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულ სამართალში. კონტინენტური სამართლის ქვეყნებში, მათ შორის, საფრანგეთში, მას სპეციალური სახელმწოდებაც აქვს – „დეონტოლოგია".

საჯარო მოსამსახურეთა უფლებები და მოვალეობები გაწერილია საჯარო მოსამსახურეთა ან მოხელეთა ზოგად სტატუტებში (წესდებებში). გარდა ამისა, იღებენ ასევე კანონებს, რომელიც ადგენს ცალკეული დარგებისა და პროფესიების მუშაკთა უფლებებსა და მოვალეობებს. მაგალითად, საფრანგეთში მოქმედებს დეონტოლოგიის 6 პროფესიული კოდექსი: არქიტექტორებისთვის; მედიცი-

1 *Wesson R., Fleischer D.V.* Brazil in Transition. N.Y., 1983. P. 77.

ნის მუშაკთათვის; მეანებისათვის; ქირურგ-სტომატოლოგებისათვის; ვეტერინარებისა და ეროვნული პოლიციის მომსახურეთათვის.

ერთი მხრივ, მოსამსახურე, როგორც მოქალაქე, ფლობს ზოგადსამოქალაქო უფლებებსა და მოვალეობებს, ხოლო, მეორე მხრივ, როგორც საჯარო ადმინისტრაციის მუშაკს, მას აქვს თავის სამსახურებრივ მდგომარეობასთან დაკავშირებული უფლებები და მოვალეობები. ადმინისტრაციულ სამართალში განიხილება საჯარო მოსამსახურეთა სამსახურებრივი უფლებები, აგრეთვე, ზოგადსამოქალაქო უფლებების რეალიზაციის თავისებურებები, თუ ეს გათვალისწინებულია კანონმდებლობით.

მოსამსახურეთა უფლებებისა და მოვალეობების ინსტიტუტის განვითარების თანამედროვე ტენდენცია სახელმწიფო მოხელისა და ჩვეულებრივი მოქალაქის სტატუსის დაახლოებაა[1], რაც ვლინდება მოსამსახურეთა უფლებების გაფართოებაში, მოვალეობების რეგულირებისა და აკრძალვების დადგენის კატეგორიულობაზე უარის თქმით.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოსამსახურეთა სამართლებრივი სტატუსის თავისებურებას წარმოადგენს მათი მოვალეობების გადაჭარბება მინიჭებულ უფლებებზე, რაც არაერთი ქვეყნის კანონმდებლობაშიც აისახება. მაგალითად, ალბანეთის რესპუბლიკის 1999წ. კანონი „სამოქალაქო მომსახურების სტატუსის შესახებ“ ჯერ ამ ქვეყნის სამოქალაქო მოსამსახურეთა მოვალეობებს ხსნის, ხოლო შემდეგ – მათ უფლებებს.[2]

3.1. სამსახურებრივი მოვალეობები

საჯარო მოსამსახურეთა მთავარი მოვალეობაა სამსახურებრივი ფუნქციების კეთილსინდისიერად შესრულება. ითვლება, რომ ამ მოვალეობის შესრულება განუყოფელია ზოგიერთი შეზღუდვისაგან, რაც მოსამსახურეს აქვს დადგენილი.

პირველ რიგში, დგინდება, რომ მოსამსახურემ მთელი თავისი სამუშაო დრო უნდა დაუთმოს სამსახურებრივ საქმიანობას და

1 *Оболонский А. В.* Государственная служба Франции // Государственная служба / Отв. ред. А.В. Оболонский. М., 2000. С.220.

2 Law N8549, 11 November 1999. On the Status of the Civil Servant. Chapter VI. Duties and Rights of the Civil Servant // SIGMA. OSCE Translation.

მას, როგორც წესი, არა აქვს შეთავსების უფლება. აღიარებულია, რომ მოსამსახურეს მხოლოდ მაშინ შეუძლია ეფექტურად მუშაობა, როდესაც მას არ აწუხებს დამატებით სხვა საზრუნავი. თუმცა, დღესდღეობით ეს ვალდებულება მოეთხოვება მხოლოდ მუდმივ კარიერულ მოსამსახურეებს. მათთვის კანონმდებლობა, როგორც წესი, უშვებს მხოლოდ ერთი სახის გამონაკლისს: საჯარო მოსამსახურეებს შეუძლიათ, თავიანთი სამუშაო შეუთავსონ პედაგოგიურ, მეცნიერულ საქმიანობას და ხელოვნებას.

უკანასკნელ ათწლეულებში მრავალ ქვეყანაში გაიზარდა იმ საჯარო მოსამსახურეთა რიცხვი, ვინც დაკავებულია არასრული სამუშაო დღით, კვირას ან ნახევარ განაკვეთზე. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში სამოქალაქო მოსამსახურეთა 13% მუშაობს ნახევარ განაკვეთზე.[1]

ჩვეულებრივ, ყველა საჯარო მოსამსახურეს ეკრძალება შემოსავლიანი კერძო პრაქტიკა. განსაკუთრებული შეზღუდვები დგინდება კერძო სამეწარმეო საქმიანობისათვის საჯარო ორგანიზაციების საქვეუწყებო საწარმოებში. მაგალითად, 1985 წლის „საჯარო ადმინისტრაციის დაწესებულებებში მომსახურე პერსონალის თანამდებობათა შეუთავსებლობის შესახებ" ესპანური კანონის შესაბამისად, საჯარო მოსამსახურეთა კერძო საქმიანობა გამონაკლის შემთხვევებში დაიშვება მხოლოდ პედაგოგიური მოღვაწეობისა და ჯანდაცვის სფეროებში. ამავე დროს, საჯარო მოსამსახურეს არ შეუძლია დაკავდეს ბიზნესით, მუშაობდეს კერძო ფირმაში ან იმ კერძო პირთან, რომელთანაც მას კონტაქტი აქვს ან ჰქონდა ბოლო ორი წლის მანძილზე თავისი სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას. მას, ასევე, არა აქვს უფლება, იყოს იმ კერძო ფირმებისა და საწარმოების მმართველობის ორგანოების შემადგენლობაში, რომელთა საქმიანობაც მისი დეპარტამენტის ან ადმინისტრაციის გამგებლობას ეკუთვნის.[2] სამსახურებრივი მოვალეობის კეთილსინდისიერად შესრულება დასავლეთის ქვეყნებში უშუალოდ უკავშირდება ერთგულებისა და ლოიალურობის პრინციპების დაცვას.

1 The UK Civil Service Reform Annual Report. 2000//Государственная служба за рубежом. Карьера на государственной службе. Реферативный бюллетень. 2001. №2. С. 15.

2 Ley 53-184, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Publicas// BOE num. 4, de enero 1985.

მოსამსახურე უნდა იყოს ქვეყნის ერთგული და მისი მთავრობის მიმართ – ლოიალური, ანუ მან მხარი უნდა დაუჭიროს მთავრობას, არ ჩაუდგეს მას ოპოზიციაში და კონკრეტულ მმართველობით მოქმედებაში მოახდინოს ხელისუფლების პოლიტიკური ინტერესების რეალიზაცია. აშშ-ში სახელმწიფო სამსახურის ეთიკის კოდექსი მოსამსახურეებს ნაწილობრივ ავალდებულებს, „უმაღლესი მორალური პრინციპებისა და ქვეყნის მიმართ ლოიალურობა დააყენონ ნებისმიერ კერძო ინტერესზე მაღლა".[1] საფრანგეთში 1990-იან წლებში ლოიალურობის პრინციპი მოიცავდა პატივისცემას: ა) სახელმწიფო ინსტიტუტების მიმართ; ბ) სამსახურისა და თავისი უფროსების მიმართ; გ) მოქალაქეების, როგორც მთავარი მომხმარებლების, მიმართ.[2]

საჯარო მოსამსახურეებმა ასევე უნდა დაიცვან ნეიტრალურობის პრინციპი – მათ ეკრძალებათ პოლიტიკური საქმიანობა სამსახურის გარეთ. თავიანთი სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებისას ისინი ნეიტრალურები უნდა იყვნენ პოლიტიკური ბრძოლის მიმართ. მაგალითად, 1939წ. აშშ-ში მიღებული ჰეთჩის კანონი კრძალავს ფედერალური მოსამსახურეების მონაწილეობას საარჩევნო კამპანიებში, შემოწირულობების შეგროვებისა და პროპაგანდის ჩათვლით, ასევე კრძალავს თანამდებობრივი მდგომარეობის გამოყენებას რომელიმე პოლიტიკური პარტიის სასარგებლოდ. ბევრ ქვეყანაში საჯარო მოსამსახურის ეთიკის დარღვევად ითვლება მმართველი რეჟიმის მიმართ კრიტიკული ხასიათის განცხადებები. სიტუაციასა და კრიტიკის სიმწვავეზე დამოკიდებულებით, მსგავსი გამონათქვამები განიხილება, როგორც მეტ-ნაკლებად სერიოზული სამართალდარღვევები და შეიძლება გამოიწვიოს სამსახურიდან გათავისუფლებაც.

საჯარო მოსამსახურეებზე ვრცელდება მორჩილების მოვალეობა. მოსამსახურე ვალდებულია, უსიტყვოდ შეასრულოს თავისი უშუალო უფროსის განკარგულებები, შეასრულოს სუბორდინაციის ყველა აუცილებელი ნორმა – ეს ურყევი საფუძველია მთელი საჯარო და, პირველ ყოვლისა, სახელმწიფო სამსახურისთვის.

1 House Concurrent Resolution №175. კოდექსის თარგმანი მოცემულია: Соединенные Штаты Америки, Коституция и законодательные акты. М., 1993. С. 294.

2 *Оболонский А. В.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 224.

XX საუკუნემ, დააკავშირა რა დიქტატორული რეჟიმების მოსამსახურის სახე „საწერ მაგიდასთან მჯდარი მკვლელის“ სახესთან, თავისი კორექტივები შეიტანა მოსამსახურეთა მოვალეობების შესახებ კანონმდებლობაშიც. პასიური მორჩილების თეორია ამჟამად შეცვლილია გონივრული მართვის თეორიით, რომლის შესაბამისადაც, მოხელეს ეძლევა უფლება, ბრძანების შესრულებამდე უფროსს წარუდგინოს თავისი შენიშვნები. მოსამსახურე უნდა დაემორჩილოს ხელმძღვანელობის განკარგულებებს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა: აშკარად უკანონოა და არღვევს საზოგადოებრივ წესრიგს ან საჯარო სამსახურის ფუნქციონირებას (საფრანგეთი); ასევე, შეუთავსებელია მოსამსახურის ადამიანურ ღირსებასთან (გერმანია). უკანონო და საზოგადოებისათვის საზიანო განკარგულებების შესრულება იწვევს მოსამსახურის პასუხისმგებლობას. ასეთ შემთხვევებში ლაპარაკობენ დაუმორჩილებლობის ვალდებულებაზე.

მოსამსახურის შემდეგი მოვალეობაა პროფესიული თავშეკავება, ანუ არ გაახმაუროს ცნობები, რომელთა შესახებაც მან გაიგო სამუშაოს შესრულების დროს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობამ შეიმუშავა მთელი რიგი ცნებებისა, რომელიც დაკავშირებულია მოცემულ მოვალეობასთან. სამსახურებრივ საიდუმლოებად ითვლება ცნობები, რომელთა შესახებაც მოსამსახურისთვის ცნობილი გახდა სამსახურის ხასიათიდან გამომდინარე, მაგალითად, მონაცემები პროექტებისა და დამნაშავეობის გავრცელების შესახებ. სამსახურებრივი საიდუმლოების დარღვევისთვის გათვალისწინებულია დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომები. პროფესიულ საიდუმლოებად მიიჩნევა საიდუმლოებები, რომელიც მოსამსახურისათვის ცნობილი გახდა მოვალეობების შესრულებისას – საექიმო საიდუმლოება, სამხედრო საიდუმლოება და ა.შ. პროფესიული საიდუმლოების დარღვევისას გათვალისწინებულია სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა. სახელმწიფო საიდუმლოებად მიჩნეულია ცნობები, რომელთა გახმაურებაც საფრთხეს უქმნის ეროვნულ უშიშროებას. სპეციალური კანონები ადგენს იმ კონკრეტულ კრიტერიუმებს, რომელთა მიხედვითაც ესა თუ ის ინფორმაცია მიეკუთვნება სახელმწიფო საიდუმლოებას. სახელმწიფო საიდუმლოების შემცვე-

ლი ცნობების გახმაურება ერთ-ერთი ყველაზე სერიოზული დანაშაულია.

ამასთან დაკავშირებით საჯარო მოსამსახურეებს შეზღუდული აქვთ შესაძლებლობა, გამოვიდნენ მასობრივი ინფორმაციის საშუალებების წინაშე, ილაპარაკონ თავინთი უწყების საქმიანობის შესახებ სამსახურის გარეთ, მათ შორის, უახლოესი ადამიანების წრეში. ამგვარად, მოსამსახურეთა სიტყვისა და აზრის თავისუფლება სერიოზულად შეზღუდულია. ამ შეზღუდვების მოქმედება დამოკიდებულია მოსამსახურეთა პასუხისმგებლობის ხარისხზე: ყველაზე მკაცრად იზღუდება აზრის თავისუფლება პატრონაჟული მოსამსახურეების მიმართ, ხოლო თავიანთი პოზიციის გამოხატვაში ყველაზე თავისუფლები არიან მოსამსახურეები, ვისი სამართლებრივი მდგომარეობაც უახლოვდება კერძო სექტორს. როგორც ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთი თვალსაჩინო სპეციალისტი გ. ბრებანი მიუთითებს, „მოსამსახურეს უფლება აქვს, იფიქროს ყველაფერზე, რაზეც მოისურვებს, მაგრამ მას არა აქვს უფლება, ილაპარაკოს ამის შესახებ".[1]

პროფესიული თავშეკავების ვალდებულება ეწინააღმდეგება მოსამსახურეთა მოვალეობებს – უზრუნველყონ დაინტერესებული პირების ხელმისაწვდომობა ღია დოკუმენტებთან, ახსნან მიღებული გადაწყვეტილებების მოტივები.

როგორც წესი, საჯარო მოსამსახურეებზე ვრცელდება სამსახურის გარეთ ღირსეულად მოქცევის მოვალეობა. მოსამსახურე ვალდებულია, მოიქცეს საზოგადოებაში გაბატონებული მორალის ნორმების შესაბამისად, რომ შეინარჩუნოს საჯარო სამსახურის მაღალი პრესტიჟი. სამსახურის ღირსების შემლახავი საქციელისათვის მოხელეს ემუქრება დისციპლინური სახდელი თანამდებობიდან გათავისუფლებამდე.

კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს საფრანგეთის პატარა სოფლის სკოლის მასწავლებლის სამსახურიდან მოხსნის ცნობილი შემთხვევა. ეს მასწავლებელი სამსახურის შემდეგ ხშირად ჩნდებოდა არაფხიზელ მდგომარეობაში საზოგადოებრივ ადგილებში და მას ბრალად წაუყენეს გარშემო მყოფ პირებზე ცუდი ზეგავლენის მოხდენა მიუხედავად იმისა, რომ იგი წარმატებულად მოღვაწეობდა

1 *Брэбан Г.* Французское административное право. М., 1988. С. 337.

სკოლაში და მისი ცოდვა უშუალოდ მუშაობის შედეგებზე არ აისახებოდა.[1]

შესაძლებელია, საკანონმდებლო შეზღუდვები გავრცელდეს მოსამსახურეთათვის სამუშაოს შემდეგ დროის გატარებაზე (მაგალითად, მასწავლებლებისათვის ნადირობის აკრძალვა)[2].

3.2. სამსახურებრივი უფლებები

საჯარო ფუნქციების განხორციელების ვალდებულება, თავის მხრივ, განსაზღვრავს მოსამსახურის უფლებების განხორციელების განსაკუთრებულ წესს. ეს ეხება იმ უფლებებსაც კი, რომელიც პირდაპირ არ უკავშირდება მუშაკის თანამდებობრივ მოვალეობას და ზოგადსამოქალაქო, კონსტიტუციური შინაარსისაა. ხშირად, სხვადასხვა კატეგორიის მოსამსახურეებს, რომლებიც ერთმანეთისგან განსხვავდებიან თანამდებობების მიღების ხერხით, სამსახურებრივ იერარქიაში მუშაკის ადგილით, მუშაობის სტაჟითა და შესრულებული სამუშაოს ხასიათით, უფლებები ენიჭებათ განსხვავებული მოცულობით.

სამსახურებრივი უფლებები, პირობითად, შეიძლება დავყოთ სამ ძირითად ჯგუფად: ადმინისტრაციული, პოლიტიკური და სოციალური.

3.2.1. ადმინისტრაციული უფლებები

საჯარო მოსამსახურის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი უფლებაა საჯარო ხელისუფლების ფუნქციის განხორციელება. ახდენს რა სამსახურებრივი უფლებამოსილების რეალიზებას, მუშაკი მოქმედებს არა საკუთარი, არამედ, შესაბამისი ადმინისტრაციის ან საჯარო ხელისუფლების იურიდიული პირის, ანუ სახელმწიფოს, ტერიტორიული ორგანოს ან დეცენტრალიზებული დაწესებულების სახელით. კერძო პირების მიმართ საჯარო სამსახური გამოდის ერთიან უსახო კორპორაციად, რომლითაც დაცულია საჯარო სამსახურის ანონიმურობის პრინციპი: მოსამსახურის გადაწყვეტილება წარ-

1 *Брэбан Г.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 330.

2 *Анисимов А.А.* Государственное управление в странах капитала. Кадры, труд, оплата труда, пенсии. М., 1970. С. 52.

მოგვიდგება, როგორც მთლიანად ადმინისტრაციის, და არა ამა თუ იმ მუშაკის ნების გამოვლინება.

საჯარო მოსამსახურე, ახორციელებს რა საჯარო ხელისუფლების ფუნქციებს, მოქმედებს მკაცრად განსაზღვრული უფლებამოსილებების ფარგლებში, რომლის საზღვრებიც დგინდება, ერთი მხრივ, კომპეტენტური ორგანოს მიერ, რომელშიც მუშაობს მოსამსახურე და, მეორე მხრივ, მისი თანამდებობით. იურისდიქციის სფეროების ოფიციალური ფიქსირება, მკაფიო თანამდებობრივი იერარქია, დოკუმენტაციის აუცილებელი წარმოება, სტაბილური და ამომწურავი ზოგადი წესების არსებობა, მუშაკთა სპეციალიზაცია და ა.შ. – ასეთია XX ს-ში განვითარებული საჯარო სამსახურის ორგანიზების თანამედროვე, ბიუროკრატიული სისტემის დამახასიათებელი შტრიხები.

მოსამსახურის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებელია მთლიანად დაწესებულება. სამსახურებრივი შეცდომების დაშვების შემთხვევაში ყველა ხარჯს ანაზღაურებს ადმინისტრაციული დაწესებულება. საფრანგეთში ამას სამსახურებრივი შეცდომების დაფარვა ეწოდება.

პროფესიონალ საჯარო მოსამსახურეებს უზრუნველყოფილი აქვთ *სამსახურის შენარჩუნების უფლება*. პირველ რიგში, მოსამსახურეთა დასაქმებაზე არ უნდა მოქმედებდეს ქვეყანაში პოლიტიკური რეჟიმის ცვლილება. სახელმწიფო რეესტრში შეყვანილი მოსამსახურეები ხელისუფლების ცვლილებების შემდეგ ინარჩუნებენ თავიანთ თანამდებობებს, აქედან გამომდინარე, ისინი შეუცვლელები არიან. არ არის შემთხვევითი, რომ ამ უფლებას ზოგ ქვეყანაში (მაგალითად, შვედეთში) მოსამსახურეთა შეუცვლელობის პრინციპი ჰქვია. მეორეც, თანამდებობის გაუქმების, ლიკვიდაციის ან დაწესებულების რეორგანიზაციის შემთხვევაშიც კი, მუშაკი არ კარგავს მოსამსახურის სტატუსს და გადადის საჯარო სამსახურის სხვა თანამდებობაზე. მოსამსახურეებს მუდმივ სამუშაოზე ყოფნის უფლება აქვთ კანონში განსაზღვრული ასაკის მიღწევამდე. სამსახურიდან გადადგომის შემდეგ კი ენიჭებათ პენსიით უზრუნველყოფის უფლება.

როგორც უკვე აღინიშნა, სამსახურის შენარჩუნების უფრო სრულყოფილი უფლება რეალიზდება კარიერული მოსამსახურეე-

ბის მიმართ. იაპონია, სიცოცხლის ბოლომდე დაქირავების თავისი სისტემით, წარმოადგენს ისეთი სახელმწიფოს კლასიკურ მაგალითს, რომელიც მოსამსახურეს უზრუნველყოფს მუდმივი სამუშაოთი.

საჯარო მოსამსახურეებისათვის, რომლებიც წესიერად ასრულებენ თავიანთ მოვალეობებს, ასევე გარანტირებულია უფლება უწყვეტ სამსახურებრივ კარიერაზე – სამსახურში თანმიმდევრულ დაწინაურებაზე ხელფასის, მატერიალური შეღავათებისა და პრივილეგიების შესაბამისი გაზრდით.

ეს უფლება გარანტირებულია კარიერული მოსამსახურეებისთვის. თუ მოსამსახურის კარიერა წყდება არა მისი ბრალით, არამედ ობიექტური გარემოებების საფუძველზე, სახელმწიფო ვალდებულია, მუშაკს აუნაზღაუროს სამსახურიდან ვადაზე ადრე წასვლასთან დაკავშირებული დანაკლისი. მაგალითად, როცა გამოცხადდა ინდოეთის პოლიტიკური დამოუკიდებლობა, ინდოეთის ტერიტორიაზე მომუშავე დიდი ბრიტანეთის მოსამსახურეთა უმრავლესობა გადადგა და დატოვა ყოფილი კოლონია. ამასთან, ინგლისური კანონმდებლობის შესაბამისად, მათ მოითხოვეს ფულადი კომპენსაცია სამსახურიდან ვადაზე ადრე წასვლის გამო. ინდოეთის მთავრობამ დიდი ბრიტანეთის მოსამსახურეების მოთხოვნა კანონიერად ცნო და გადაუხადა მათ საერთო ჯამში 2,2 მილიონი ფუნტი სტერლინგი.[1]

საჯარო მოსამსახურეებს აგრეთვე ენიჭებათ დაწესებულების საქმეების მართვაში მონაწილეობის უფლება. ჩვეულებრივ, ეს უფლება გამოიყენება მოსამსახურეების მიერ კოლექტიური ხელშეკრულებების დადების დროს. მაგრამ რიგ ქვეყნებში, მათ შორის, ევროპულ ქვეყნებში, მართვაში მონაწილეობის უფლება დეტალურადაა დამუშავებული კანონმდებლობაშიც. საფრანგეთში, მაგალითად, ყველგან მოქმედებს სათათბირო ორმხრივი ორგანოები – პარიტეტული ადმინისტრაციული კომისიები, პარიტეტული ტექნიკური კომიტეტები და სახელმწიფო სამსახურის უმაღლესი საბჭო. ეს ორგანოები იქმნება პერსონალისა და ადმინისტრაციის წარმომადგენლებისაგან, მოქმედებს პარიტეტულ საფუძვლებზე,

1 *Флорин В.Г.* Государственный административный аппарат независимой Индии. М., 1976. С. 59.

მონაწილეობს ინდივიდუალური ხასიათის (მათ შორის, დისციპლინურისაც) და ზოგადი ზომების შემუშავებაში, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზებასთან.

3.2.2 პოლიტიკური უფლებები

ზოგადი წესების მიხედვით, საჯარო მოსამსახურეთათვის პოლიტიკური უფლებების მინიჭება განიხილება, როგორც ადამიანისა და მოქალაქის თავისუფლების პრინციპის კონკრეტული განხორციელება. ერთი მხრივ, ითვლება, რომ მოსამსახურის პირადი საქმე (დოსიე) არ უნდა შეიცავდეს მონაცემებს მის ფილოსოფიურ და პოლიტიკურ შეხედულებებზე, ხოლო მეორე მხრივ, აღიარებულია საჯარო მოსამსახურეთა ქვეყნის პოლიტიკურ ცხოვრებაში მონაწილეობის უფლება.

რამდენადაც საჯარო მოსამსახურეები საჯარო ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი, შეიძლება დადგინდეს მათ მიერ პოლიტიკური უფლებების განხორციელების განსაკუთრებული წესი. საჯარო მოსამსახურეებს, როგორც წესი, ეკრძალებათ გარკვეული სახის პოლიტიკური მოღვაწეობა.

დასავლეთის ქვეყნების უმრავლესობაში საჯარო მოსამსახურეებისთვის ნებადართულია პოლიტიკურ პარტიებში გაწევრიანება, მაგრამ მათ არა აქვთ თავიანთი პოლიტიკური შეხედულებების სახალხოდ გამოხატვის უფლება, რათა არ დაირღვეს საჯარო სამსახურის ნეიტრალურობის პრინციპი. ამ მიმართებით ტიპურია აკრძალვები, რომელიც დადგენილია ბულგარეთის კანონმდებლობით: სახელმწიფო მოსამსახურეებს არა აქვთ უფლება, თავიანთ სამუშაო ადგილზე განახორციელონ პოლიტიკური საქმიანობა, აგრეთვე, გამოიყენონ სამსახურებრივი მდგომარეობა რომელიმე პოლიტიკური პარტიის ან პოლიტიკური ორგანიზაციის სასარგებლო ან საზიანო საქმიანობის განსახორციელებლად. აშშ-ში 1939 წლის ფედერალურმა კანონმა სამოქალაქო მოსამსახურეებს აუკრძალა აქტიური ქმედება პარტიული პოლიტიკური კამპანიების მოსამზადებლად ან ჩასატარებლად; 1940 წლის კანონმა ეს აკრძალვა გაავრცელა შტატებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის

ორგანოების მოსამსახურეებზეც, რომელთა ხელფასებიც გაიცემა ფედერალური ბიუჯეტიდან დოტაციის ხარჯზე. გერმანიაში სამხედრო მოსამსახურეებს უფლება აქვთ, მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ ღონისძიებებში, მხოლოდ, როგორც კერძო პირებმა – სამუშაოს შემდეგ, თანაც, ისინი მასობრივ ღონისძიებებზე არ უნდა გამოჩნდნენ ფორმის ტანსაცმლით.

დასავლეთის ქვეყნებში სხვადასხვაგვარად იჭრება საკითხი საჯარო მოსამსახურეების უფლების – არჩევნებზე საკუთარი კანდიდატურის წამოყენების – შესახებ. საფრანგეთში მოსამსახურე ინარჩუნებს თანამდებობას არჩევნების დღემდე და, არჩევის შემთხვევაში, დაიკავებს თავის ადგილს საარჩევნო ორგანოში, საჯარო სამსახურში ადრინდელ თანამდებობაზე დაბრუნების უფლებით. დიდ ბრიტანეთში, მოსამსახურე, სანამ ის სახელმწიფო საპარლამენტო არჩევნების კანდიდატი გახდება, უნდა გადადგეს სამსახურიდან.

უნდა აღინიშნოს, რომ ბევრ ქვეყანაში მოსამსახურეთა სხვადასხვა კატეგორიებს განსხვავებულად ენიჭება პოლიტიკური უფლებები, თანამდებობრივი იერარქიის სისტემაში მოსამსახურის მიერ დაკავებული ადგილის მიხედვით. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში საჯარო მოსამსახურეები, მათი პოლიტიკური უფლებების რეგლამენტაციის მიზნით, დაყოფილნი არიან სამ ჯგუფად: 1) წარმოების მუშაკები და დაბალი რანგის მოსამსახურეები – მათ თავისუფლად შეუძლიათ დაკავდნენ ნებისმიერი პოლიტიკური საქმიანობით; 2) საშუალო რანგის სამოქალაქო მოსამსახურეები – მათ უფლება აქვთ, მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ საქმიანობაში როგორც ზოგადეროვნულ, ისე ადგილობრივ დონეზე, თავიანთი სამინისტროების ხელმძღვანელობის ნებართვით, მაგრამ საკუთარი კანდიდატურები არ უნდა დააყენონ საპარლამენტო არჩევნებზე; 3) უმაღლესი და ზოგიერთი საშუალო რანგის სამოქალაქო მოსამსახურეებს, რომელთა სამუშაო დაკავშირებულია შესაბამისი მინისტრის კონსულტირებასთან, სამინისტროს ხელმძღვანელობის ნებართვით, შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ საქმიანობაში ადგილობრივ დონეზე, მათ შორის, წამოაყენონ საკუთარი კანდიდატურა ადგილობრივ არჩევნებზე.

3.2.3. სოციალური უფლებები

საჯარო მოსამსახურეთა სოციალური უფლებების რეგლამენტაციამ არსებითი ევოლუცია განიცადა XX საუკუნეში – სოციალურ სფეროში განხორციელდა გადასვლა აკრძალვების სისტემიდან უფლებების სისტემაში.

მსოფლიოს ქვეყნების დიდ უმრავლესობაში აღიარებულია საჯარო მოსამსახურეთა უფლება პროფესიული ორგანიზაციების შექმნაზე და საკუთარი ინტერესების წარმოდგენაზე, რაც გაგებულია, როგორც გაერთიანების თავისუფლება, პროფკავშირში შესვლის უფლება და საჯარო მოსამსახურეთა პროფკავშირების საქმიანობის თავისუფლება.

საჯარო მოსამსახურეთა უფლება პროფკავშირების შექმნაზე დასავლეთის სახელმწიფოებში აღიარებულ იქნა მხოლოდ XX საუკუნის მეორე ნახევარში: 1946 წელს – საფრანგეთში (სახელმწიფო სამსახურის ზოგადი სტატუტით) და დიდ ბრიტანეთში, 1961 წელს – აშშ-ში (თანაც, არა კანონით, არამედ, ჯ. კენედის ბრძანებებით) და ა.შ.

ბევრ ქვეყანაში პროფესიული ორგანიზაციების შექმნაზე მოსამსახურეთა უფლება განიხილება არა, როგორც აბსოლუტური თავისუფლება, არამედ, როგორც უფლება, რომლის გამოყენებაც განპირობებულია რიგი გარემოებებით. ჩვეულებრივ, დგინდება შეზღუდვები ისეთი კატეგორიის საჯარო მოსამსახურეებზე, როგორიცაა: შეიარაღებული ძალების შტაბის თანამშრომლები, პოლიციელები, მეხანძრეები, აგრეთვე, სახელმწიფო მოსამსახურეები, რომლებიც მუშაობენ ხელმძღვანელ ან კონფიდენციალურ თანამდებობებზე. მაგალითად, 1964 წლის დეკრეტის მიხედვით, საფრანგეთში სამხედრო მოსამსახურეებს და პრეფექტებს არა აქვთ პროფკავშირების შექმნის უფლება.

საზღვარგარეთის ქვეყნების უმეტესობაში საჯარო მოსამსახურეებს მინიჭებული აქვთ გაფიცვის უფლება, როგორც ერთ-ერთი კანონიერი საშუალება, რომლის დახმარებითაც მოსამსახურეებს შეუძლიათ დაიცვან თავიანთი სოციალური და ეკონომიკური ინტერესები. ამავე დროს აკრძალულია: პოლიტიკური გაფიცვები; გაფიცვები, რომელიც არღვევს სამსახურის უწყვეტობას (ტელე-

ვიზიის, კავშირგაბმულობის დაწესებულებების, საავადმყოფოების მუშაკებისთვის) ან არ ინარჩუნებს აუცილებელი მომსახურების მინიმუმს; მოულოდნელი გაფიცვები (საფრანგეთში, მაგალითად, მოსამსახურეები ვალდებულნი არიან, გაფიცვის გამოცხადებამდე ხუთი დღით ადრე გაუგზავნონ შეტყობინება ხელისუფლებას). აშკარა მიზეზების გამო, გაფიცვის უფლება არა აქვთ სამხედრო მოსამსახურეებს და პენიტენციარული დაწესებულების მუშაკებს.

მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანაში, როგორიცაა, მაგალითად, იაპონია, მოსამსახურეთა გაფიცვები საერთოდ აკრძალულია.

საჯარო მოსამსახურეთა მატერიალური უზრუნველყოფა ეფუძნება სახელმწიფო რჩენის კონცეფციას: სახელმწიფო არა მხოლოდ ანაზღაურებს მოსამსახურეთა შრომას, არამედ არჩენს მათ, იძლევა ცხოვრების ღირსეული დონის გარანტიას. ამასთან, სახელმწიფო მოსამსახურეთა მატერიალური რჩენის საფუძველს, როგორც წესი, შეადგენს თანხა, რომელიც განისაზღვრება ცხოვრების ობიექტური მოთხოვნებით. შესრულებული სამუშაოს ხასიათი გავლენას ახდენს ფულადი თანხის მეორე მხარეზე, რომელიც განისაზღვრება მოსამსახურის კლასით, რანგით და თანამდებობით. როგორც წესი, დგინდება ასევე დანამატები შესრულებული სამუშაოს ხარისხისა და განსაკუთრებული სირთულისთვის. მაგალითად, აშშ-ში თანამდებობრივ სარგოს ავსებს წამახალისებელი ხელფასები და სამსახურის დროს მიღებული ზარალის კომპენსაცია. ამერიკელი ფედერალური მოსამსახურის თანამდებობრივი სარგო განისაზღვრება, არა უმეტეს, წელიწადში ერთხელ, თანაც სარგოს შემცირება წლის განმავლობაში შესაძლებელია მხოლოდ მოსამსახურის მიერ თანამდებობრივი მოვალეობის არადამაკმაყოფილებლად შესრულების შემთხვევაში.

საჯარო მოსამსახურეებს უფლება აქვთ, ყოველწლიურად ისარგებლონ ანაზღაურებადი შვებულებით. მაღალი რანგის მოხელეებს, როგორც წესი, უფრო ხანგრძლივი შვებულება აქვთ (დიდ ბრიტანეთში, მაგალითად, ექვსი კვირა, ნაცვლად სამისა). საფრანგეთში, ყოველწლიურ ჩვეულებრივ შვებულებასთან ერთად, მოსამსახურეებს უფლება აქვთ, ყოველ წელიწადს აიღონ შვებულება მშობლის მოვალეობების ან პროფესიული მომზადების შესასრულებლად. ესპანეთში საჯარო მოსამსახურეებს შეიძლება მიეცეთ

შვებულება შვილების (არა უმეტეს სამი წლისა თითოეულ ბავშვზე) და ოჯახის სხვა წევრის მოსავლელად (ერთ წლამდე).

საჯარო მოსამსახურეებისთვის გარანტირებულია ღირსეული სოციალური უზრუნველყოფა: საპენსიო უზრუნველყოფა, სოციალური დაზღვევა, სამედიცინო მომსახურება და ა.შ.

4. საჯარო მოსამსახურეთა პასუხისმგებლობა

საჯარო მოსამსახურეები პასუხს აგებენ სამსახურებრივი მოვალეობების დარღვევისა და მინიჭებული უფლებების ბოროტად გამოყენების გამო.

დადგენილია საჯარო მოსამსახურეთა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. სისხლის სამართლის კოდექსებში, როგორც წესი, გათვალისწინებულია მოსამსახურეთა მიერ ჩადენილ სამართალდარღვევათა სპეციალური შემადგენლობა, როგორიცაა მექრთამეობა ან სამსახურებრივი მდგომარეობიდან სარგებლის მიღება.

დადგენილია საჯარო მოსამსახურეთა ფინანსურსამართლებრივი პასუხისმგებლობა, კერძოდ, საზოგადოებრივი თანხების არამართლზომიერ გაფლანგვაზე.

საჯარო მოსამსახურეები ექცევიან სამოქალაქოსამართლებრივი პასუხისმგებლობის სპეციალური ნორმების ზემოქმედების ქვეშაც, როცა ადმინისტრაციას, რომელიც პასუხს აგებს მიყენებული ზიანისთვის, შეაქვს რეგრესული სარჩელი სახელმწიფო მოსამსახურის წინააღმდეგ, რომელმაც რეალურად წარმოშვა ზიანი.

პასუხისმგებლობის აღნიშნული სახეები განისაზღვრება სისხლის, საფინანსო და სამოქალაქო სამართლის ნორმებით. ადმინისტრაციული სამართალი ადგენს საჯარო მოსამსახურეთა *დისციპლინურ პასუხისმგებლობას.*[1]

როგორც წესი, სახელმწიფო მოსამსახურეთა დისციპლინური პაუხისმგებლობა დგინდება საჯარო მოსამსახურეთა ან მოხელე-

1 დიდ ბრიტანეთში სამოქალაქო მოსამსახურეთა სამოქალაქოსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ასევე განიხილება ადმინისტარციულ სამართალში.

თა შესახებ ნაციონალური კანონით. ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობა შეიძლება განისაზღვროს სპეციალური აქტებით. გარდა ამისა, მიიღება ნორმატიულ-ადმინისტრაციული აქტები, რომელიც ადგენს მოსამსახურეთა ცალკეული კატეგორიების განსაკუთრებულ დისციპლინურ პასუხიმგებლობას (პოლიციელების, მეხანძრეების და ა.შ.). მაგალითად, შვეიცარიაში დისციპლინური სამართალი რეგლამენტირებულია 1927 წელს მიღებული ფედერალური კანონით „მოხელეთა შესახებ". კანტონებში მიღებულია კანონი „ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების შესახებ"; თემებსაც აქვთ უფლება, დაადგინონ საკუთარი დისციპლინური სამართალი.

დისციპლინური წარმოების დაწყების საფუძველს წარმოადგენს მოსამსახურის მიერ *დისციპლინური სამართალდარღვევის* ჩადენა. თუმცა, ზოგ ქვეყანაში არ არის კანონმდებლობით ფორმულირებული დისციპლინური სამართალდარღვევების შემადგენლობები და სადავო სიტუაციებში ისინი სასამართლოს მიერ ინდივიდუალურად განისაზღვრება (როგორც საფრანგეთში). მოსამსახურეთა ეთიკის კოდექსები ხშირად ადგენს ზოგად პრინციპებს, რომელთა დარღვევაც ითვლება დისციპლინურ სამართალდარღვევად (კანადაში, აშშ-ში). დიდ ბრიტანეთში ძირითად დისციპლინურ დარღვევებს, ჩვეულებრივ, წარმოადგენს ბრძანების შეუსრულებლობა, დაუდევრობა, სამუშაო ადგილზე არყოფნა საპატიო მიზეზების გარეშე, სისტემატური დაგვიანებები და ა.შ.

ესპანეთში, როგორც რიგ ქვეყნებში, კანონმდებლობა მიუთითებს მოსამსახურეთა მხოლოდ ისეთ სერიოზულ სამართალდარღვევებზე, როგორიცაა:

- კონსტიტუციის ერთგულების დარღვევა და საჯარო სამსახურის არაკეთილსინდისიერი შესრულება;
- ისეთი ქმედების ჩადენა, რომელიც ნიშნავს დისკრიმინაციას რასის, სქესის, რელიგიის, ენის, აზრის, დაბადების ან საცხოვრებელი ადგილის ან სხვა ნიშნების საფუძველზე;
- სამსახურის მიმართ დაუდევარი დამოკიდებულება;
- აშკარად უკანონო ბრძანების შესრულება, რაც არსებით ზიანს აყენებს ადმინისტრაციას ან მოქალაქეებს;
- ოფიციალური საიდუმლო მონაცემების გახმაურება;

- ნეიტრალურობის ან პოლიტიკური დამოუკიდებლობის დარღვევა საარჩევნო პროცესის მსვლელობისას.

დასავლეთის ქვეყნების უმეტესობაში დაწვრილებითაა შემუშავებული *მოსამსახურეთა დისციპლინურ პასუხისგებაში მიცემის წესი*. დისციპლინური სამართალდარღვევა ჯერ განიხილება მოსამსახურის უშუალო უფროსის მიერ, რაზეც, მაგალითად, აშშ-ში ფედერალურ მოსამსახურეს წერილობით უნდა შეატყობინონ დისციპლინური სახდელის გამოტანამდე არანაკლებ 30 დღით ადრე. ამასთან, მუშაკს ეძლევა უფლება, წარმოადგინოს წერილობითი ახსნა-განმარტება ჩადენილი დარღვევის მიზეზებსა და გარემოებებზე. მოსამსახურეს შეუძლია დახმარებისთვის მიმართოს იურისტს ან/და პროფკავშირს. გერმანიაში, 1985 წლის ფედერალური დისციპლინური კანონის შესაბამისად, ადმინისტრაცია მოვალეა, მოხელეს და მის წარმომადგენელს გადასცეს უწყება იმ შემთხვევაში, როდესაც მას აქვს დასახმარებლად იურისტისთვის მიმართვის უფლება. კანადაში ნებისმიერი დისციპლინური პროცედურისთვის სახელმწიფო მოსამსახურეს აქვს იმის უფლება, რომ მის ინტერესებს წარმოადგენდეს პროფკავშირი.

დისციპლინური სახდელები, როგორც წესი, საკმაოდ დაწვრილებითაა აღწერილი უცხოეთის ქვეყნების კანონმდებლობაში. საფრანგეთში, მაგალითად, 1991 წელს კანონმა ცვლილებები შეიტანა 1984 წლის საჯარო სახელმწიფო სამსახურის სტატუტში და დისციპლინური სანქციები დაყო ოთხ ჯგუფად: 1) გაფრთხილება; საყვედური; 2) დასაწინაურებელთა სიიდან ამოღება; საფეხურზე ჩამოქვეითება; მოვალეობებისგან ჩამოშორება დროებით, 15 დღემდე ვადით; 3) წოდებით დაქვეითება; მოვალეობებისგან ჩამოშორება დროებით, სამი თვიდან ორ წლამდე ვადით; 4) გადადგომა; გათავისუფლება.

კანადაში ყველა სახელმწიფო მოსამსახურეს, რომელსაც დადებული აქვს კოლექტიური ხელშეკრულება, უფლება აქვს, სადავო გახადოს ადმინისტრაციის მიერ მიღებული დისციპლინური ზომები. კანადის ზოგიერთ პროვინციაში ასეთი საჩივრების განხილვის წესი ნახსენებია მოსამსახურეთა კოლექტიურ ხელშეკრულებებში. ავსტრალიაში დისციპლინური ზომის გამოყენებაზე უფროსის გა-

დაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს დისციპლინურ სააპელაციო კომიტეტში, საფრანგეთში – სახელმწიფო სამსახურის უმაღლესი საბჭოს სააპელაციო კომისიაში ან კომპეტენტურ ადმინისტრაციულ ტრიბუნალში.

დოკუმენტები დისციპლინური პასუხისმგებლობის დაკისრების შესახებ ინახება საჯარო მოსამსახურის პირად საქმეში გარკვეული დროის განმავლობაში. მაგალითად, პორტუგალიაში ეს ვადა სამი წელია. აშშ-ში დადგენილია იგივე მაქსიმალური ვადა, მაგრამ დოკუმენტები დისციპლინური ზომების დადების შესახებ შეიძლება ამოღებულ იქნეს უფრო ადრეც, პასუხისმგებელი თანამდებობის პირის შეხედულებისამებრ, ან იმ შემთხვევაში, თუ დისციპლინური ზომები უსაფუძვლოდ მიიჩნევა. ფინეთში შენახვის ვადა მერყეობს 3-დან 15 წლამდე, გამოყენებული დისციპლინური ზომის სიმძიმის მიხედვით. მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანაში, როგორიცაა, მაგალითად, ახალი ზელანდია, დოკუმენტები დისციპლინურ სასჯელებზე რჩება მოსამსახურის პირად საქმეში სამსახურში ყოფნის მთელი პერიოდის განმავლობაში.

ზოგჯერ სახელმწიფო მოსამსახურის საქმის ადმინისტრაციული განხილვა, აუცილებელი წესით, წინ უნდა უსწრებდეს სასამართლო განხილვას. მაგალითად, შვედეთში, „სახელმწიფო სამსახურში ყოფნის შესახებ“ კანონის შესაბამისად, მოსამსახურის დანაშაულებრივი ქმედების შესახებ სასამართლო საქმის დაწყება შეუძლებელია, სანამ არ შეწყდება მისი თანამდებობრივი მოვალეობები; გათავისუფლების საკითხის გადაწყვეტამდე მოსამსახურე შეიძლება დროებით იქნეს ჩამოშორებული თანამდებობიდან.

5. სამსახურის შეწყვეტა

როგორც წესი, კარიერული სამსახური წყდება მოხელის *ზღვრული ასაკის* მიღწევისას – ჩვეულებრივ, ეს 60-65 წელია. იშვიათ შემთხვევებში კანონმდებლობა ადგენს უფრო მაღალ ასაკობრივ ზღვარს პენსიაზე გასასვლელად. პერუში, მაგალითად, სახელმწიფო მოსამსახურეს სამსახურიდან გადადგომის უფლება აქვს 70 წლის ასაკიდან ან, როცა შეუსრულდება 60 წელი და აქვს სახელ-

მწიფო სამსახურში მუშაობის 30-წლიანი (მამაკაცს) და 25-წლიანი (ქალს) სტაჟი.[1]

ასევე დაიშვება მოსამსახურის გადადგომა მისი მოთხოვნით ნამსახურობის წლების მიხედვით – საფრანგეთში, 15-წლიანი სტაჟის არსებობის შემთხვევაში.

საჯარო სამსახური ასევე წყდება მუშაკის *გათავისუფლებით.* გათავისუფლება დასაშვებია *დამტკიცებული პროფესიული უვარგისობის საფუძველზე* და მოსამსახურეთა წარმომადგენლებთან შეთანხმებით (პროფკავშირებთან, პარიტეტულ კომისიებთან და ა.შ.). ასეთ შემთხვევებში მოსამახურეებს, როგორც წესი, აქვთ შემწეობის მიღების უფლება.

მუშაკთან სამსახურებრივი ურთიეთობის შეწყვეტა ადმინისტრაციას შეუძლია მისთვის ყველაზე მკაცრი დისციპლინური სახდელის – სამსახურიდან გათავისუფლების – გამოყენებით. ასეთ შემთხვევაში ყოფილი მოხელე კარგავს უფლებას პენსიაზე.

სამსახურის შეწყვეტის შემდეგაც კი, მოხელეს ეკრძალება ზოგიერთი კერძო საქმიანობის შესრულება. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში სამი უმაღლესი საფეხურის მოსამსახურეებს გადადგომიდან ორი წლის განმავლობაში უფლება აქვთ იმუშაონ სახელმწიფო აპარატის გარეთ მხოლოდ მთავრობის ნებართვით, უფრო მეტიც, პირველი ორი საფეხურის მოსამსახურეთათვის გადაწყვეტილება მიიღება პრემიერ-მინისტრთან არსებული მრჩეველთა კომიტეტის მიერ.[2]

1 *Paz Soldan J.P.* Derecho Constitucional Peruano y la Constitucion de 1979. L.
2 Государственная служба / Под ред. *А.В. Оболонского.* М., 2000. С. 266-267.

თავი IV. ადმინისტრაციული მმართველობის ფორმები

1. ადმინისტრაციული აქტები

1.1. ადმინისტრაციული აქტების ცნება და სახეები

საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულსამართლებრივი დოქტრინა ამოდის იქიდან, რომ ადმინისტრაციული აქტი არის საჯარო ადმინისტრაციის ნების გამოვლენა.[1] ამასთან, ადმინისტრაციული აქტის[2] ცნებაში მოიაზრება როგორც სამართლებრივი აქტები, ასევე, უბრალო ადმინისტრაციული მოქმედებები, იგივე მატერიალური ოპერაციები.

საჯარო ადმინისტრაციის სამართლებრივი აქტები წარმოადგენს შესაბამისი ორგანოების ნების გამოვლენას მათთვის მიკუთვნებული ფუნქციების განხორციელების პროცესში. ისინი, როგორც წესი, მიზნად ისახავენ განსაზღვრული ცვლილებების შეტანას ადმინისტრაციულსამართლებრივ ურთიერთობაში.

თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, საჯარო ადმინისტრაციული ორგანოები ასევე ახორციელებენ უბრალო ადმინისტრაციულ ოპერაციებს, რომლებსაც შეიძლება მიეკუთვნოს, მაგალითად: ინფორმირება, რეგისტრაციასთან დაკავშირებული საქმიანობა, სა-

1 *Nedjati Z.M., Frice J.E.* English and Continental systems of Administrative law. North-Holland, 1978. P. 73.

2 უნდა აღვნიშნოთ, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი ამ საკითხთან დაკავშირებით იყენებს სხვადასხვა ტერმინებს: „ადმინისტრაციული აქტი", „ადმინისტრაციული მოქმედება", „ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება", „საჯარო ადმინისტრაციის აქტი" და ა.შ. ცალკეული მკვლევრები ცდილობენ, მოაწესრიგონ ტერმინოლოგიური აპარატი. იხილეთ, მაგალითად, *Д. Дж. Галлиган,* Административное право: история развития и основные современные концепции. С. 94-95.

ზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისკენ მიმართული მოქმედებები (ადმინისტრაციული პატიმრობა, იძულებითი ჰოსპიტალიზაცია და ა.შ.), აგრეთვე – სხვა მატერიალური ოპერაციები (ადმინისტრაციის მოქმედება ზომა-წონის ერთეულების კონტროლის თვალსაზრისით, ძვირფასი ლითონების პრობაცია და ა.შ.).

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადმინისტრაციული სამართლის კურსში განხილულია საჯარო ადმინისტრაციის სამართლებრივი აქტები, წარმოჩენილია მათი ნაირსახეობები, მოყვანილია კლასიფიკაციის მრავალი ვარიანტი.

ადმინისტრაციული აქტების კლასიფიკაცია შესაძლებელია იმის მიხედვით, თუ რა ადგილი უჭირავს მათ გამომცემ ორგანოს სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში. ამ მიდგომის სამართლებრივი მნიშვნელობა არის ის, რომ იერარქიულად ზემდგომი ორგანოს აქტებს აქვთ უპირატესობა ქვემდგომი ორგანოს მიერ გამოცემული აქტების მიმართ. ეს უკანასკნელნი არ უნდა ეწინააღმდეგებოდნენ პირველს.

ადმინისტრაციულ აქტებს განასხვავებენ მათი ტერიტორიული (სივრცეში) მოქმედების მიხედვით: ზოგი აქტი მოქმედებს მთელი ქვეყნის მასშტაბით, ზოგი – მხოლოდ მისი რომელიმე ნაწილის (რეგიონის) ფარგლებში.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ადმინისტრაციული აქტების კლასიფიკაციას ნორმატიულ და კონკრეტულ (ინდივიდუალურ) აქტებად.

ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტები საჯარო ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცესში მიღებული აქტებია, რომლებიც მიმართულია არა კონკრეტული შემთხვევის, არამედ საზოგადოებრივი ურთიერთობის აბსტრაქტულად, ზოგადად მოწესრიგებისკენ. ისინი ადგენენ ქცევის წესებს პირთა განუსაზღვრელი წრისათვის და მრავალჯერადი გამოყენებისთვის არიან განკუთვნილნი.

კონკრეტული (ინდივიდუალური) ადმინისტრაციული აქტები, პირიქით, მიმართულია ცალკეული, განსაზღვრული საქმეების მოწესრიგებისკენ (საგნებისკენ). ისინი გამოირჩევიან მითითების კონკრეტულობით და პერსონალური ხასიათით, ანუ მიმართულნი არიან განსაზღვრული პირის ან პირთა წრისკენ, რომელიც შეიძ-

ლება თვითონ აქტში არ იყოს აღნიშნული, მაგრამ ადვილი დასადგენია.

ადმინისტრაციული აქტების დაყოფა ნორმატიულ და კონკრეტულ (ინდივიდუალურ) აქტებად დამახასიათებელია საფრანგეთისა და იმ ქვეყნებისათვის, რომლებმაც ფრანგული მოდელი გადაიღეს, რაც არ გვხვდება გერმანულ სამართალში. გერმანული სამართლის მიხედვით, ადმინისტრაციული აქტი და სამართლებრივი ნორმის შექმნა ადმინისტრაციული მოქმედების სხვადასხვა სფეროს მიეკუთვნება. ადმინისტრაციული აქტი, გერმანული დოქტრინის მიხედვით, კონკრეტული ურთიერთობის რეგულირების ან კონკრეტული დავის გადაჭრის განსაკუთრებული ფორმაა.

ანგლოსაქსურ სახელმწიფოებს ახასიათებთ ადმინისტრაციული აქტების დაყოფა საბოლოო და წინასწარ აქტებად. მაგალითად, ოქსფორდის უნივერსიტეტის პროფესორ დ.ჯ. გალიგანს მოყვანილი აქვს კონკრეტული ადმინისტრაციული აქტების დაყოფის ერთერთი ვარიანტი:

- საბოლოო გადაწყვეტილებები ცალკეულ საქმეებზე;
- წინასწარი ან შუალედური გადაწყვეტილებები, რომლებიც წინ უსწრებს საბოლოო გადაწყვეტილებებს;
- წინასწარი ან შუალედური გადაწყვეტილებები, რომლებიც წინ უსწრებს აქტებს, მაგრამ არ მოსდევს გადაწყვეტილება, მაგალითად, გამოძიება;
- აქტი, რომელიც არ არის გადაწყვეტილება (მაგალითად, ადმინისტრაციული გადაცდომის შესახებ შედგენილი ოქმი);
- აქტები, რომელიც უსწრებს ან ამზადებს საბოლოო გადაწყვეტილებებს;
- გადაწყვეტილების მიღების შეუძლებლობა ან უარი გადაწყვეტილების მიღებაზე ან მოქმედების განხორციელებაზე (უმოქმედობით განხორციელებული აქტი).[1]

ადმინისტრაციული აქტების შესახებ დოქტრინაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს შიდა და გარე აქტების ურთიერთმიმართების პრობლემას. საზღვარგარეთის ადმინისტრაციულსამართლებრივი მეცნიერება გამოყოფს აქტებს, რომლებიც გამოიცემა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მათთვის მინიჭებული საჯარო

1 Административное право: история развития и основные современные концепции, С. 95.

ხელისუფლების საფუძველზე და აქტებს, რომლებიც ეხება მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს შიდა ურთიერთობებს. პირველს ეწოდება გარე აქტები, მეორეს – შიდა.

გარე აქტებად ითვლება აქტები, რომლებიც ახდენს იურიდიულ ზემოქმედებას იმ პირთა ურთიერთობებზე, რომლებიც არ არიან ჩაბმულნი საჯარო ადმინისტრირების განხორციელებაში. ასეთი აქტები შეიძლება მიმართული იყოს როგორც პირთა განსაზღვრული, ისე განუსაზღვრელი წრისადმი.

შიდა აქტები, პირველ რიგში, ზემოქმედებას ახდენს თავად სახელმწიფო (საჯარო) მმართველობის მექანიზმის შიგნით.

აქტები, რომლებიც ეხება მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს შიდა ურთიერთობებს (შიდა აქტები), საზღვარგარეთის ადმინისტრაციულსამართლებრივი მეცნიერების მიერ არ განიხილება ადმინისტრაციულ აქტებად, ამ სიტყვის ზუსტი მნიშვნელობით. თუმცა ბოლო დროს დასავლეთის ადმინისტრაციულსამართლებრივი მეცნიერება უფრო მეტ ყურადღებას უთმობს შიდა აქტების კვლევას. პირველ პლანზე წამოწეულია იმ გავლენის შესწავლა, რომელსაც შიდა აქტები ახდენს აქტებზე, რომლებიც გამოიცემა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მინიჭებული საჯარო ხელისუფლების საფუძველზე (გარე აქტებზე). ეს პირველ რიგში უკავშირდება საჯარო ადმინისტრაციის ზრდასა და გარდაქმნას.[1] მაგალითად, ფრანგულ სამართალში გარკვეულ ფარგლებში დაშვებულია ადმინისტრაციული სასამართლოს „გასვლა" შიდა აქტებზე, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როცა ეს აქტები არსებით გავლენას ახდენს სახელმწიფო ხელისუფლების აქტებზე.

არსებობს ადმინისტრაციული აქტების კლასიფიკაციის სხვა ვარიანტებიც. ადმინისტრაციული აქტის მიღების პროცესში ჩართული ორგანოების რაოდენობის საფუძველზე განასხვავებენ: 1) აქტებს, რომლებსაც ერთი ორგანო იღებს; 2) აქტებს, რომელთა გამოცემის პროცესშიც ჩართულია ორი ან მეტი ორგანო (რთული ან კოლექტიური აქტები).

ადმინისტრაციული აქტის მიღების ინიციატივის სუბიექტების საფუძველზე გამოყოფენ: 1) აქტებს, რომლებსაც იღებენ სამსახურებრივი ვალდებულებების საფუძველზე (მაგალითად, ცეცხლსას-

1 Венгерское административное право, М., 1990. С. 277.

როლი იარაღის ამოღების შესახებ აქტი); 2) აქტებს, რომლებიც გამოიცემა მოთხოვნისა და მხარის თანხმობის საფუძველზე (აქტი მოქალაქეობის მიღების შესახებ).

ადმინისტრაციული აქტის კლასიფიკაციის მნიშვნელოვანი კრიტერიუმია ადმინისტრაციული ორგანოს შებოჭილობა ადმინისტრაციული აქტის მიღებისას. ამ კრიტერიუმის საფუძველზე გამოყოფენ იურიდიულად შებოჭილ (განსაზღვრულ) ადმინისტრაციულ აქტებს და აქტებს, რომლებიც მიღებულია თავისუფალი შეფასების საფუძველზე (დისკრეციული აქტები).

შემბოჭველი ადმინისტრაციული აქტები – ეს ისეთი იურიდიული დანაწესებია, რომლებიც განსაზღვრული ფორმით მიუთითებენ, თუ რა მოქმედება უნდა შეასრულოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ, რა გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს, თუ აღმოჩნდება, რომ სახეზეა იურიდიული დანაწესით გათვალისწინებული ყველა პირობა. ადმინისტრაციულ ორგანოს არ აქვს რამდენიმე ალტერნატივას შორის არჩევანის საშუალება და მისი ქცევა წინასწარაა განსაზღვრული იურიდიული დანაწესით.

დისკრეციული აქტები მიიღება თავისუფალი შეფასების საფუძველზე და მას ახასიათებს ის, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს ენიჭება უფლება, თავისი შეხედულებისამებრ აირჩიოს რამდენიმე ალტერნატიული, სამართლებრივი თვალსაზრისით თანაბარი ძალის მქონე გადაწყვეტილებებიდან ერთ-ერთი.[1]

ადმინისტრაციულსამართლებრივ მეცნიერებასა და პრაქტიკაში ერთ-ერთი ყველაზე რთული საკითხია იმის განსაზღვრა, თუ რამდენად თავისუფალია საჯარო ხელისუფლების ორგანოები გადაწყვეტილების მიღებისას.

ადმინისტრაციული ურთიერთობის სამართლებრივი რეგულირებისას (როგორც წესი, საზოგადოებრივი ურთიერთობების რეგულირებისას) არსებობს ორი უკიდურესი მიდგომა. პირველი მიდგომის საფუძველზე კანონმდებლობა ცდილობს, დეტალურად მოაწესრიგოს ყველა საკითხი, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში. ასეთი მიდგომა ადმინისტრაციულ აქტს აქცევს სამართლებრივად შებოჭილად. თუმცა, რად-

1 *Словолюб Попович.* Административное право. Общая часть. М., 1968. С. 325.

განაც კანონმდებლობა ასეთი დეტალური მოწესრიგებისას ვერ გაითვალისწინებს ყველაფერს, პრაქტიკაში შეიძლება წარმოიშვას საკითხები, რომლებიც სამართლებრივი რეგულირების მიღმა აღმოჩნდება.

მეორე, დიამეტრალურად განსხვავებული მიდგომა არის ის, რომ სამართლებრივი ნორმა ატარებს ზოგადი ჩარჩოს ხასიათს და საჯარო ადმინისტრაციას, როგორც სამართალშემფარდებელს, ენიჭება უფლება, მიიღოს კონკრეტული სიტუაციისთვის უფრო მისაღები გადაწყვეტილება.

საზღვარგარეთის იურიდიულ მეცნიერებაში თავისუფალ შეფასებაში (დისკრეციული უფლებამოსილების) გულისხმობენ შემდეგ შემთხვევებს:

- practer legem – საჯარო ადმინისტრაციის ორგანო, ე. ი. მდგომარეობა, როცა ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მოქმედება საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად, თუ სამართლებრივი ნორმები არ არეგულირებს კონკრეტულ შემთხვევას.
- მდგომარეობა, როცა ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მოქმედება (contra legem), ანუ მისი მოქმედება არ შეესაბამება სამართლის ნორმებს.
- მდგომარეობა, როცა სამართლის ნორმები ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული მოქმედების განხორციელების (აქტების გამოცემის) უფლებამოსილებას, მაგრამ არ განსაზღვრავს მის შინაარსს (ეს სიტუაცია ტიპურია, მაგალითად, პოლიციის ორგანოების საქმიანობისთვის).

საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოების შეფასების სამართლებრივი სფერო შეიძლება სხვადასხვა საშუალებებით იყოს გამოხატული. შეიძლება „ჩარჩო" ნორმების მიღება, რომლებიც შეიცავს ადმინისტრაციული მოქმედების სხვადასხვა ვარიანტს. ხშირად, ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტები შეიცავს განუსაზღვრელ ცნებებს (ე.წ. კაუჩუკის ფორმულირება), როგორიცაა, მაგალითად, „საჯარო ინტერესი", „საჯარო უსაფრთხოება" და ა.შ. ასეთი ფორმულირების კონკრეტული შინაარსი დგინდება ყველა კონკრეტულ შემთხვევაში სამართალშემფარდებლის მიერ და, აქედან გამომდინარე, ხდება ადმინისტრაციული აქტის მიღება.

გარდა ამისა, ადმინისტრაციული აქტები იყოფა დამწესებელ და დეკლარაციულ აქტებად.

დამწესებელი აქტი წარმოშობს, ცვლის ან წყვეტს ადმინისტრაციულსამართლებრივ ურთიერთობას. ამ აქტებით ხდება ფიზიკური და იურიდიული პირების უფლებებისა და ვალდებულებების რეგულირება. რეგულირების ხასიათიდან გამომდინარე, დამწესებელი აქტები იყოფა აღმჭურველ და მავალებელ აქტებად.

აღმჭურველი აქტები ანიჭებს მხარეს უფლებას, რომელიც მას მანამდე არ გააჩნდა.

მავალებელი აქტები მხარეს აკისრებს განსაზღვრულ ვალდებულებებს.

როგორც აღმჭურველი, ისე მავალებელი აქტები ხშირად შეიცავს ორივე ელემენტს – უფლებასაც და მოვალეობასაც. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული აქტის ტიპის დასადგენად გადამწყვეტია ის, თუ რომელი ელემენტი დომინირებს.

დამწესებელი აქტები, როგორც წესი, მოქმედებს ex nunc, ანუ ძალაში შედის მიღების მომენტიდან. ასეთი აქტების მოქმედება მიმართულია მომავლისკენ.

დეკლარაციული აქტები აფიქსირებს კონკრეტული პირობების დადგომას, რომლებიც აუცილებელია სამართლის ნორმების გამოსაყენებლად, რის შედეგადაც უნდა წარმოიშვას ახალი სამართლებრივი სიტუაცია. დეკლარაციული აქტებით არ წარმოიშობა სამართლებრივი ურთიერთობა, ხდება მხოლოდ მისი დადასტურება (მაგალითად, გადაწყვეტილება კანონის შესაბამისად სამხედრო-სავალდებულო სამსახურის დასრულების შესახებ).[1]

დეკლარაციული აქტები, როგორც წესი, მოქმედებს ex tunc, ანუ აქვს უკუქცევითი ძალა იმ პირობების წარმოშობის მომენტისთვის, რომლებმაც გამოიწვია სამართლებრივი ურთიერთობის შექმნა.

იმ ზოგადი წესიდან, რომ დამწესებელი ადმინისტრაციული აქტები მოქმედებს ex nunc და დეკლარაციული – ex tunc, დაიშვება გამონაკლისებიც. კანონით ან კანონქვემდებარე აქტით შეიძლება დადგინდეს დამწესებელი ადმინისტრაციული აქტის რეტროაქტიული (ex tunc) და დეკლარაციულის – მხოლოდ მომავალთან მიმართებაში – (ex nunc) მოქმედება.

1 *Словолюб Попович.* Административное право. Общая часть, С. 322.

1.2. ადმინისტრაციული აქტის მომზადება და მიღება

ადმინისტრაციული აქტის მომზადების, მიღების და მოქმედების პროცესი განსაკუთრებული სამართლებრივი პროცედურაა, რომელიც დეტალურადაა მოწესრიგებული საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობით. დასავლეთის ქვეყნებში ეს საკითხები, როგორც წესი, რეგულირდება სპეციალური კანონებით, კერძოდ კი – აშშ-ის 1964 წლის ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ და შტატების შესაბამისი კანონებით, შვეიცარიის 1968 წლის ფედერალური კანონით ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ და შვეიცარიის კანონების ანალოგიური კანონებით, გერმანიის 1976 წლის კანონით, ესპანეთის საჯარო ადმინისტრაციის სამართლებრივი რეჟიმისა და 1992 წლის ზოგადი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონით, ნიდერლანდების კანონით ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ, საფრანგეთის 2000 წლის კანონით საჯარო ადმინისტრაციის მიმართ მოქალაქეთა უფლებების შესახებ.

ამასთან, ზოგიერთ ქვეყანაში ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ ნორმები არეგულირებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტების მომზადების, მიღებისა და მოქმედების საკითხებს, ზოგან კი (აშშ, საფრანგეთი) ისინი ეხება ნორმატიულ ადმინისტრაციულ აქტებსაც. მთელ რიგ ქვეყნებში (მაგალითად, პოლონეთში) კანონი აწესრიგებს გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშრებულ პროცედურებს და არ ეხება სხვა ადმინისტრაციულ აქტებს.

ყველა ქვეყანაში ადმინისტრაციული პროცედურებით რეგლამენტირებულია იმ გადაწყვეტილების შემუშავების პროცესი, რომელიც ეხება მოქალაქეთა უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებს.

ამასთან, შიდა ადმინისტრაციის ზოგიერთი საკითხი შეიძლება ამოღებული იყოს ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონმდებლობის მოქმედების სფეროდან. გარდა ამისა, მმართველობის ზოგიერთი საკითხი, რომელიც, როგორც წესი, პირდაპირ კავშირშია სახელმწიფო პოლიტიკასთან, ასევე, ხშირად გამოსულია ზოგადი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონმდებლობის მოქმედების სფეროდან (მაგალითად, უნგრეთში, სა-

კითხები, რომლებიც ეხება ეროვნულ თავდაცვას, შიდა ვაჭრობას, გადასახადების დაწესებას).

ზოგიერთი კანონი ვრცელდება მხოლოდ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და დაწესებულებებზე. მაგალითად, აშშ-ში კანონთა კრებულის მე-5 თავის მე-5 ტიტული ახდენს ადმინისტრაციული პროცედურების ყველა წესების კოდიფიკაციას, განსაზღვრავს ამერიკის შეერთებული შტატების ნებისმიერი ორგანოს მხოლოდ ადმინისტრაციული სააგენტოების საქმიანობას, მიუხედავად იმისა, არიან თუ არა ისინი სხვა სააგენტოს დაქვემდებარებაში. სხვა კანონები ახდენენ უშუალოდ ადმინისტრაციული მოქმედების რეგლამენტირებას, მიუხედავად იმისა, რომელი ორგანო ახორციელებს ამას – აღმასრულებელი, საკანონმდებლო თუ სასამართლო ხელისუფლების. მაგალითად, შვეიცარიის ფედერალური კანონი ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ ადგენს ბუნდესრატის, მისი დეპარტამენტების, ფედერალური კანცელარიის, ფედერალური უწყებების, აგრეთვე, ფედერალური სასამართლოების, ფედერალური და ავტონომიური კომისიების, ასევე, ნებისმიერი იმ ორგანოს განკარგულების გამოცემის, შეცვლის ან გაუქმების წესებს, რომლებიც განკარგულებას იღებენ მათთვის მინიჭებული საჯაროსამართლებრივი ფუნქციების ფარგლებში.

1.2.1. ადმინისტრაციული აქტის მიღების ინიციატივა

ადმინისტრაციული აქტის მიღების ინიციატივა შეიძლება მოდიოდეს როგორც ადმინისტრაციული ორგანოსგან, ისე კერძო პირისგან.

ადმინისტრაციული აქტების დიდი უმრავლესობა მიიღება ადმინისტრაციული ორგანოს ინიციატივით: კომპეტენტური ორგანოს, ზემდგომი ორგანოს ან საჯარო ადმინისტრაციის სხვა დაწესებულების მიერ, რომელიც თავის პოზიციას ოფიციალურად აფიქსირებს. ასეთ შემთხვევებში, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც უფლებამოსილია მიიღოს ადმინისტრაციული აქტი, ვალდებულია აცნობოს მოსამზადებელი გადაწყვეტილების შესახებ ყველა იმ პირს, ვის უფლებებსა და ინტერესებსაც შეიძლება გადაწყვეტილება შეეხოს. ამ შეტყობინების მიზანია დაინტერესებული პირების

ინფორმირება და მათთვის ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში ჩასაბმელად საჭირო პირობების შექმნა. შეტყობინებაში აღინიშნება: მისაღები გადაწყვეტილების მიზნები; მონაცემები, რომლებსაც იგი უნდა დაეფუძნოს; სტანდარტები, რომელთაც გამოიყენებენ.

კერძო პირებს შეუძლიათ მიმართონ ადმინისტრაციულ ორგანოს განცხადებით, შუამდგომლობით, მოთხოვნით, რაც, თავის მხრივ, შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული აქტის მიღების საფუძველი. ყველა შემთხვევაში კომპეტენტურმა ორგანომ უნდა განიხილოს კერძო პირების მიმართვები, მაგრამ, ამ მიმართვების ხასიათიდან გამომდინარე, მას ეკისრება განსხვავებული ვალდებულებები. მოქალაქის მიმართვა შეიძლება ატარებდეს საინფორმაციო ხასიათს, თუ მოქალაქე ატყობინებს ადმინისტრაციულ ორგანოს გარკვეული გარემოებების არსებობის შესახებ, რომლებიც შეიძლება გახდეს ადმინისტრაციული აქტის მიღების საფუძველი, ან ითხოვს ინფორმაციის გაცემას. ასეთ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ორგანო, საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით, იღებს გადაწყვეტილებას, დაიწყოს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის მომზადების ოფიციალური პროცედურა თუ, უბრალოდ, აუხსნას მოქალაქეს, როგორ მოიქცეს. თუ მოქალაქის მიმართვა ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის შესახებ შუამდგომლობის ხასიათს ატარებს, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაიწყოს ოფიციალური პროცედურა და გამოსცეს ადმინისტრაციული აქტი, რომლითაც დააკმაყოფილებს ან უარყოფს შეუამდგომლობას. მაგალითად, ოფიციალური პროცედურა იწყება, როცა მოქალაქე მიმართავს ორგანოს ლიცენზიის ან შეღავათების მიღების მოთხოვნით.

ადმინისტრაციული აქტის მომზადების, მიღებისა და გამოცემის ყველა პროცედურის ჩასატარებლად კანონმდებლობაში დადგენილია გარკვეული ვადები. ჰოლანდიაში, მაგალითად, დადგენილია ექვსთვიანი ვადა განცხადებაზე პასუხის გაცემისთვის მისი წარდგენის მომენტიდან. აშშ-ში ადმინისტრაციულმა სააგენტომ პასუხი უნდა გასცეს ყველა აპელაცია-განცხადებას 20 სამუშაო დღის განმავლობაში.

1.2.2. ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის განსაზღვრა

ადმინისტრაციული ორგანო, პირველ რიგში, წყვეტს უწყებრივი ქვემდებარეობის საკითხს; განსაზღვრავს, წარმოადგენს თუ არა მოცემული საქმის განხილვა მის ვალდებულებას. დასავლეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართლის თავისებურებაა ის, რომ უწყებრივი ქვემდებარეობის განსაზღვრა არ წარმოადგენს მოქალაქის ან სხვა კერძო პირის ვალდებულებას. ივარაუდება, რომ მოქალაქე არ არის გარკვეული საჯარო მმართველობის სირთულეებში და ამა თუ იმ ორგანოს უწყებრივი ქვემდებარეობის განსაზღვრა არ შეუძლია. ამასთან, საკუთარი უფლების რეალიზაციის უფლება არ გულისხმობს მის განხორციელებას დამოუკიდებლად. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაეხმაროს მოქალაქეს თავისი უფლებების რეალიზაციასა და კანონიერი ინტერესების დაცვაში.

კერძო პირმა ადმინისტრაციის წინაშე უნდა დასვას თავისი უფლების განხორციელების საკითხი. ადმინისტრაცია, თავის მხრივ, ვალდებულია განსაზღვროს, კონკრეტულად რომელი ორგანოა უფლებამოსილი, გადაწყვიტოს ეს საკითხი. მაგალითად, შვეიცარიის, საფრანგეთის, ჰოლანდიისა და მთელი რიგი სხვა ქვეყნების კანონმდებლობა ადგენს: თუ ადმინისტრაციული ორგანო თავის თავს მიიჩნევს არაკომპეტენტურად, განიხილოს ესა თუ ის საქმე, იგი დაუყოვნებლივ უგზავნის საქმის მასალებს კომპეტენტურ ორგანოს და აცნობებს ამის შესახებ განმცხადებელს.

იმისათვის, რომ, ერთი მხრივ, გაიოლდეს მოცემული ვალდებულების შესრულება და, მეორე მხრივ, მაქსიმალურად შეიზღუდოს თანამშრომლების მხრიდან გამოძალვის შესაძლებლობა, ჯერ აშშ-ში და შემდეგ ევროპულ სახელმწიფოებშიც გავრცელდა ე.წ. „ერთი ფანჯრის" პროცედურა. ამ პროცედურის არსი ისაა, რომ, რა საკითხზეც უნდა აკეთებდეს განცხადებას კერძო პირი ადმინისტრაციის წინაშე, მან საბუთები, როგორც წესი, უნდა გადასცეს სპეციალურ მუნიციპალურ მოხელეს „ერთ ფანჯარაში". მოხელე გადასცემს განცხადებას სპეციალისტებს, რომლებიც ადგენენ კომპეტენტურ ორგანოს, რომელსაც უგზავნიან კერძო პირის განცხადებას. დასავლეთ ევროპის ქვეყნებში „ერთი ფანჯრის" პრინციპი გამოიყენება, როგორც წესი, ლიცენზიების მიღებისას.

ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის უფლებამოსილების მქონედ, ანუ კომპეტენტურად, მიიჩნევა საჯარო ადმინისტრაციის ორგანო, რომელსაც:

- გააჩნია საერთო აღმასრულებელ-განმკარგულებელი უფლებამოსილება;
- აქვს თავისი კომპეტენციის სფერო;
- კომპეტენტურია მოცემულ საკითხში.

1.2.3. ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესის მონაწილენი

მას შემდეგ, რაც კომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანო მიიღებს საქმეს განსახილველად, იგი ადგენს, რომელი თანამდებობის პირები მიიღებენ მონაწილეობას ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში. ამასთან, გარანტირებული უნდა იყოს საკითხის მიუკერძოებლად განხილვა.

თანამდებობის პირები, რომლებიც შეიძლება დაინტერესებულნი იყვნენ შედეგით, ექვემდებარებიან აცილებას. მაგალითად, შვეიცარიის ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონის მე-40 მუხლის მიხედვით, მიკერძოებულად ითვლებიან მოხელეები, რომლებსაც გააჩნდათ პირადი დაინტერესება საქმის მსვლელობისას იმის გამო, რომ იმყოფებიან ნათესაურ კავშირში ერთ-ერთ მხარესთან, იყვნენ მხარის წარმომადგენლები ან მხარეები მსგავს საქმეზე. აცილების მოცემული საფუძვლები არაა ამომწურავი, თუ თანამდებობის პირები შეიძლება მიკერძოებულნი იყვნენ სხვა მიზეზის გამო, ამიტომ ისინი უნდა ჩამოაშორონ ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესს.

გერმანიის ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონის მე-20 პარაგრაფი ადგენს: ნათესავებად ასეთ შემთხვევაში ითვლებიან: საქმრო ან საცოლე, მეუღლეები, პირდაპირი ხაზის ნათესავები, და-ძმები, და-ძმის მეუღლეები, ასევე, მეუღლის და-ძმები, მშობლების და-ძმები, მშვილებლები და შვილად აყვანილები. შვეიცარიის კანტონ ბაზელ-ლანდის ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონი აზუსტებს: ქორწინების შეწყვეტა არ გამორიცხავს თანამდებობის პირის დაინტერესებას საქმის განხილვისას, თუ ერთ-ერთი მხარე ყოფილი მეუღლეა.

თავისი დაინტერესების შესახებ უნდა განაცხადოს თავად მოხელემ, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი შეიძლება დაექვემდებაროს დისციპლინურ პასუხისმგებლობას სამსახურებრივი მოვალეობის შეუსრულებლობის გამო. მოხელის აცილების შესახებ შუამდგომლობის დაყენება შეუძლია პროცესის ნებისმიერ მონაწილეს, თუ ეჭვს იწვევს მისი მიუკერძოებლობა.

გარდა თანამდებობის პირებისა, ადმინისტრაციული აქტის მომზადებაში ებმებიან მხარეები – მოცემული საქმის მონაწილეები. ადმინისტრაციული სამართლის მიდგომა ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში მონაწილეობის უფლების მქონე მხარეების განსაზღვრისას არსებითად განსხვავდება სამოქალაქო სამართალწარმოების მიდგომისგან. მხარეებად გამოდის ადმინისტრაციული აქტის ყველა ადრესატი, ანუ პირი, ვის უფლებებსა და ვალდებულებებსაც ეხება ადმინისტრაციული აქტი; აგრეთვე პირები, ორგანიზაციები და ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებსაც აქვთ მისი გასაჩივრების უფლება. გერმანიაში მონაწილეები არიან: განმცხადებელი და მოპასუხე განცხადებაზე, პირები, რომლებსაც ადმინისტრაციულმა ორგანომ გაუგზავნა ან აპირებს გაუგზავნოს ადმინისტრაციული აქტი; პირები, რომლებთანაც ადმინისტრაციულ ორგანოს დადებული აქვს ან აპირებს დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება; პირები, რომელთა უფლებებსა და კანონიერ ინტერესებსაც შეიძლება შეეხოს ადმინისტრაციული აქტი.

ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესის მონაწილეს უფლება აქვს დაესწროს სხდომებს პირადად ან წარმოდგენილი იყოს დამცველის ან რწმუნებულის მიერ.

1.2.4 ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებები ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია უზრუნველყოს ადმინისტრაციული აქტის კვალიფიციურად მომზადება. მან თავად უნდა გამოარკვიოს საქმის ყველა გარემოება. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს იმ ვითარებას, რომ აუცილებელი მასალების შეგროვების ვალდებულება ეკისრება არა მოქალაქეს,

რომელიც უეჭველად წააწყდებოდა დაბრკოლებებს თანამდებობის პირების მხრიდან, არამედ – კომპეტენტურ ადმინისტრაციულ ორგანოს. ამისათვის მას მინიჭებული აქვს სპეციალური მმართველობითი უფლებამოსილებანი. აშშ-ში, მაგალითად, ადმინისტრაციულ სააგენტოს უფლება აქვს, მოწმეები გამოიძახოს იძულებით (subpoena power), აგრეთვე, გამოითხოვოს საჭირო მასალები და დოკუმენტაცია.

საჭირო მტკიცებულებების შეგროვების ტვირთი კერძო პირს მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში აწევს. მაგალითად, შვეიცარიის ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონი ადგენს, რომ მხარეები ვალდებულნი არიან ხელი შეუწყონ საქმის გარემოებების გარკვევას, პირველ რიგში, მათი შუამდგომლობის საფუძველზე დაწყებული პროცედურის დროს, ასევე, სხვა პროცედურის შემთხვევაში, თუ მათ დაყენებული აქვთ დამოუკიდებელი შუამდგომლობა ან, თუ რომელიმე ფედერალური კანონი ავალდებულებს მათ, წარმოადგინონ ცნობები ან მისცენ ჩვენება. ჰოლანდიაში მოქალაქემ, რომელმაც ადმინისტრაციულ ორგანოს განცხადებით მიმართა, უნდა წარმოადგინოს საქმის განხილვისთვის საკმარისი პირველადი ინფორმაცია, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია არ ჩაატაროს წარმოება არასრულყოფილ განცხადებაზე, თუ განმცხადებელს განცახდების ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებიდან 8 კვირის განმავლობაში ჰქონდა საშუალება, მოეხდინა თავისი განცხადების დეტალიზება და, თუ მან ეს შესაძლებლობა არ გამოიყენა. აშშ-ში ზოგადი წესი ასეთია: მტკიცების ტვირთი აწევს პირს, რომელიც ითხოვს წესის ან ბრძანების გამოცემას.

ფაქტობრივი გარემოებები უნდა იყოს დამტკიცებული, დოკუმენტურად დადასტურებული. საქმეზე მტკიცებულებებად მიიჩნევა დოკუმენტები, მხარეთა ან მესამე პირების მიერ წარმოდგენილი ცნობები ან მათი ჩვენებები, დათვალიერების ჩატარება, ექსპერტიზის დასკვნა. ჰოლანდიაში განკარგულების მომზადებისას შეიძლება მოთხოვნილ იქნეს ექსპერტიზის დასკვნა, რომელიც უნდა დასახელდეს მიღებულ განკარგულებაში ან მის დანართში.

ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მიიღოს ადმინისტრაციული პროცესის მონაწილეთა განცხადებები, მაგრამ საქმის განხილვისას

მათი ზეწოლისგან თავისუფალია. გერმანიის კანონი ხაზს უსვამს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი არ არის, უარი განაცხადოს მის კომპეტენციაში შემავალი განცხადების ან შუამდგომლობის მიღებაზე მხოლოდ მათი დაუშვებლობის ან უსაფუძვლობის გამო.

უნდა აღინიშნოს, რომ ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, დაიცვას მიღებული ინფორმაციის კონფიდენციალურობა.

მტკიცებულებების შეგროვებისა და საქმის გარემოებების გამოკვლევისთვის, კანონმდებლობით, როგორც წესი, დადგენილია სპეციალური ვადები. მაგალითად, ესპანეთში დადგენილია, რომ საჭირო მონაცემების არარსებობის ან პროცესის თავისებურებების გამო, ოფიციალურად უნდა გამოცხადდეს გამოკვლევის სტადია, რომელიც უნდა გრძელდებოდეს არანაკლებ 10 და არა უმეტეს 30 დღე. ამ გზით კანონი უზრუნველყოფს დაინტერესებილი პირების უფლებებს და ხელს უშლის ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების პროცესის უსაფუძვლო გაჭიანურებას.

1.2.5. მხარეთა უფლებები ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში

მხარეებს ენიჭებათ საქმის მასალების გაცნობის უფლება. ადმინისტრაციული ორგანო ხშირად იღებს ინფორმაციას, რომელსაც საქმის განხილვისთვის არსებითი მნიშვნელობა აქვს, მაგრამ უცნობია მხარეებისთვის. დაინტერესებული პირისათვის ინფორმაციის წარდგენა ხშირად იძლევა ჭეშმარიტი გარემოებების უკეთ დადგენის საშუალებას და ხელს უწყობს კერძო პირის მიმართ მიუკერძოებელ და სამართლიან მიდგომას.

ადმინისტრაციული პროცესის შესახებ კანონმდებლობა, როგორც წესი, განსაზღვრავს, რომელი ინფორმაცია უნდა გახმაურდეს ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში. შვეიცარიაში ასეთი საქმის წარმოებაში მისაღებად აღიარებულია მხარეთა განცხადებები და ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ წარმოდგენილი ცნობები, მტკიცებულებად გამოყენებული დოკუმენტები, ადმინისტრაციული ორგანოს განკარგულებათა ტექსტები. აშშ-ში

დოკუმენტების მოთხოვნის უფლება აქვს ნებისმიერ პირს და ადმინისტრაციულმა სააგენტომ, ნებისმიერი ისეთი მოთხოვნისას, სადაც დასაბუთებულადაა გადმოცემული დოკუმენტის შინაარსი და გამოქვეყნებული წესების შესაბამისადაა წარდგენილი, უნდა გასცეს შემდეგი დოკუმენტები: თანამდებობის პირების საბოლოო შეხედულებები, წესების გამოყენების განმარტება და კრიტიკა, წესები და ინსტრუქციები ადმინისტრაციული პერსონალისთვის, რომლებიც მოქალაქეებს ეხება. როგორც წესი, კანონმდებლობაში მითითებული ინფორმაცია ავტომატურად წარედგინება მხარეებს, თუ საჭირო არაა სპეციალური მოთხოვნა.

მასალების გაცნობაზე უარი დაიშვება მხოლოდ კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში. როგორც წესი, ასეთი გამონაკლისები ეხება თავდაცვის, სახელმწიფო და პირადი უსაფრთხოების საკითხებს. მაგალითად, შვეიცარიაში უარი ინფორმაციის გაცემაზე დაიშვება, თუ საიდუმლოს დაცვა აუცილებელია კონფედერაციის ან კანონების ინტერესების დასაცავად (როგორიცაა, მაგალითად, საშინაო ან საგარეო უშიშროების საკითხები), აგრეთვე, კერძო ინტერესებისთვის ან, თუ ადმინისტრაციული გამოკვლევის წარმოება ჯერ არ დასრულებულა. აშშ-ში გათვალისწინებულია მოქალაქის პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის სპეციალური გარანტიები, თუ დაყენებულია საკითხი პირადი მონაცემების გაცნობასთან დაკავშირებით. არც ერთ სააგენტოს არ აქვს უფლება, გაახმაუროს დოკუმენტი, თუ არ არსებობს წერილობითი ნებართვა ან წინასწარი თანხმობა იმ პირისგან, რომელზეც შედგენილია დოკუმენტი. ამ ზოგადი წესიდან გამონაკლისი, როგორც წესი, დაკავშირებულია სახელმწიფოს მიერ არსებითი საჯაროსამართლებრივი ფუნქციის აუცილებელ შესრულებასთან, კერძოდ, სისხლის სამართლის საქმეზე გამოძიების ჩატარებასთან.

ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში მხარეთა ყველაზე მნიშვნელოვანი უფლებაა მოსმენის უფლება, რომელიც განიმარტება, როგორც დაინტერესებული პირის უფლება, იყოს მოსმენილი. გადაწყვეტილების მიღებამდე ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა მოუსმინოს მხარეებს. დაინტერესებულ პირებს, თავის მხრივ, შეუძლიათ წარადგინონ შენიშვნები, დასკვნები, გადმოსცენ თავიანთი პოზიცია როგორც ზეპირად, ასევე, წერილობით. ამას-

თან დაკავშირებით გამოყოფენ: 1) ფორმალურ ზეპირ მოსმენას, რომელიც სპეციალური წესების შესაბამისად ტარდება და ადმინისტრაციულ პროცედურას ამსგავსებს სასამართლო პროცესს, მოწმეების გამოძახებითა და დაკითხვით; 2) არაფორმალურ მოსმენას, რომელიც ტარდება ასეთი სპეციალური კვაზისასამართლო პროცედურების გარეშე; 3) სხდომაზე წერილობითი ჩვენების გამოქვეყნებას.[1] ამასთან, პროცესის მონაწილეებს უფლება აქვთ მოითხოვონ, არ გახმაურდეს პირად ცხოვრებასთან დაკავშირებული, საწარმოო ან კომერციული საიდუმლოებები.

მოსმენის უფლება ბევრ ქვეყანაში აღიარებულია სამართლიანი პროცედურის უმთავრეს ელემენტად და განმტკიცებულია კანონმდებლობით. მაგალითად, პოლონეთის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი მოითხოვს მხარეებისათვის თავისი შეხედულებების გამოთქმის საშუალების მინიჭებას, რომელიც უკავშირდება ნებისმიერ ჩვენებას ან სხვა მასალას. თუ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მისაღებად აუცილებელია მოწმეების დაკითხვა, მხარეებს უფლება აქვთ იცოდნენ დაკითხვის ჩატარების დრო და ადგილი, წარადგინონ თავიანთი ჩვენება ან დაუსვან კითხვები სხვა მოწმეებს, მხარეებს ან ექსპერტებს.[2] საერთო სამართლის ქვეყნებში მოსმენის უფლება ითვლება ერთ-ერთ ბუნებით უფლებად. თუმცა, როგორც ნებისმიერი პროცესუალური ინსტიტუტი, მატერიალურ-სამართლებრივ ინსტიტუტებთან მიმართებაში მოსმენა განიხილება სამართლებრივი რეგულირების მეორად საშუალებად.

მოსმენის ჩატარების საერთო პრინციპებიდან გამონაკლისი დაიშვება ადმინისტრაციის შეხედულებისამებრ, ადმინისტრაციული აქტის მომზადების ფაქტობრივი გარემოებების გათვალისწინებით. მაგალითად, დასაბუთებულად ითვლება უარი მოსმენაზე, თუ ადმინისტრაციამ უნდა იმოქმედოს დაუყოვნებლივ, მაგალითად, პოლიციის მიერ დამნაშავის დანაშაულის ჩადენის დროს დაკავებისას.

ადმინისტრაციული აქტის პროექტის მომზადების პროცესში ბევრი ქვეყანა, პირველ რიგში, კონტინენტური ევროპის ქვეყნები, ითვალისწინებს აუცილებელი შეთანხმებული პროცედურების ჩატარებას. მაგალითად, საფრანგეთში განკარგულების პროექტები

1 *Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции М. 2002. С. 282

2 იქვე, გვ. 300-301.

ხშირ შემთხვევაში უნდა იყოს შეთანხმებული სათათბირო ორგანოებთან – საბჭოებთან და კომიტეტებთან, რომლებიც იქმნება ადმინისტრაციულ სტრუქტურებთან. წინასწარი კონსულტაციების სისტემა გადაწყვეტილების პროექტებზე ხშირად გამოიყენება იაპონიაშიც.

ადმინისტრაციული აქტის მოსამზადებელი პროექტი ეგზავნება განმცხადებლებსა და პროცესის მონაწილეებს. თუ ადმინისტრაციულ აქტს ბევრი ადრესატი ჰყავს, ან მათი რაოდენობა ზუსტად ვერ დგინდება, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება აქვს გამოაქვეყნოს ადმინისტრაციული აქტის ტექსტი თავის ბეჭდვით ორგანოში ან გასაცნობად წარმოადგინოს საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილას. ასეთ შემთხვევაში, დაინტერესებულ პირებს ეძლევათ გონივრული ვადა თავიანთი საჩივრების შესატანად.

1.2.6 ადმინისტრაციული აქტის შინაარსის განსაზღვრა

კანონმდებლობა ადმინისტრაციული აქტის შინაარსის განსაზღვრისთვის მკაცრ მოთხოვნებს ადგენს. ინსტრუქციებში მოცემულია მათი აუცილებელი რეკვიზიტები.

წერილობითი ფორმის ადმინისტრაციული აქტები უნდა შეიცავდეს: დასახელებას, გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოზე მითითებას, ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის, მისი მოადგილის ან უფლებამოსილი თანამდებობის პირის სახელსა და გვარს, მის ხელმოწერას.

გარდა ამისა, აუცილებელია ადმინისტრაციული აქტების დასაბუთების წარმოდგენა, რომლებშიც, როგორც წესი, უნდა მიეთითოს: დადგენილი ფაქტები, კანონი, რომლის საფუძველზეც გამოიცა ადმინისტრაციული აქტი, მნიშვნელოვანი ჩვენებები. მაგალითად, გერმანიის ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონი ადგენს, რომ წერილობითი ან წერილობითი ფორმით დადასტურებული ადმინისტრაციული აქტი უნდა შეიცავდეს ყველა არსებითი ფაქტის დასაბუთებას, იურიდიულ საფუძვლებს, რომლებმაც ადმინისტრაციული ორგანო მიიყვანა აღნიშნული აქტის გამოცემამდე; დასკვნებს, რომლებიც ასაბუთებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თავისუფალი შეფასების უფლების გამოყენებას.

1.2.7. ადმინისტრაციული აქტის გამოქვეყნება

ადმინისტრაციული აქტი უნდა გადაეცეს დაინტერესებულ მხარეს გაცნობისათვის, წინააღმდეგ შემთხვევაში, იგი ვერ შევა ძალაში. ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტი უნდა გამოქვეყნდეს შესაბამის ოფიციალურ გამოცემაში. გამოქვეყნების წესები დადგენილია სპეციალური პროცედურული ნორმებით. ზოგჯერ დაიშვება საზოგადოებისთვის გაცნობის სხვა ფორმებიც, მაგალითად, ყოველდღიურ ან ყოველკვირეულ გაზეთში, უფასო გაზეთში გამოქვეყნება.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის გაცნობა შეიძლება მოხდეს სხვადასხვა გზით, მაგრამ ყველა შემთხვევაში იგი უნდა მიეწოდოს პირებს, რომელთა უფლებებსაც ეხება. ჰოლანდიაში ადმინისტრაციული აქტი (განკარგულება) ეგზავნება მხარეებს, პირებს, რომლებმაც თავიანთი პოზიცია დააფიქსირეს ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში; კონსულტანტებს, თუ ადმინისტრაციული აქტი არ ემთხვევა მათ პოზიციას. გერმანიაში წერილობითი ადმინისტრაციული აქტი ფოსტით ეგზავნება ყველა მონაწილეს, ამასთან, იგი ითვლება მხარეთათვის გაცნობილად მისი შესაბამის საფოსტო განყოფილებაში რეგისტრაციის მომენტიდან 3 დღის გასვლის შემდეგ. გარდა ამისა, წერილობითი ადმინისტრაციული აქტი საზოგადოებას უნდა გაეცნოს მისი განმკარგულებელი ნაწილის გამოქვეყნების გზით, ასევე აღნიშნული უნდა იყოს, სად შეიძლება სრული ტექსტისა და დასაბუთების ნახვა. ადმინისტრაციული აქტი ითვლება საზოგადოებისთვის გაცნობილად მისი გამოქვეყნებიდან 2 კვირის გასვლის შემდეგ.

1.3. ადმინისტრაციული აქტის ნამდვილობის პირობები

ადმინისტრაციულსამართლებრივ დოქტრინაში დაწვრილებით განიხილება ადმინისტრაციული აქტების ნამდვილობის პირობები, რაც აიხსნება ამ საკითხის დიდი მნიშვნელობით საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში კანონიერების უზრუნველყოფისათვის.

ადმინისტრაციული აქტების ნამდვილობის პირობებში იგულისხმება ამ აქტებისთვის წაყენებული მოთხოვნები. ზოგიერთი ეს

მოთხოვნა ზოგადი ხასიათისაა, ანუ ყველა სამართლებრივი აქტის ნამდვილობის პირობას წარმოადგენს. სხვა მოთხოვნები სპეციფიკურია და წარმოადგენს არა ყველა, არამედ მხოლოდ კანონმდებლობით განსაზღვრული ადმინისტრაციული აქტების ნამდვილობის პირობას. მაგალითად, ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის ნამდვილობის პირობად შეიძლება ჩაითვალოს მისი დადასტურება მიმღები ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ან ასეთი აქტის მიღება საჯარო ადმინისტრაციის რამდენიმე ორგანოს ერთობლივი გადაწყვეტილებით.

ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ზოგადი ხასიათის მოთხოვნა არის ადმინისტრაციული აქტების კანონიერება.

ადმინისტრაციული აქტები უნდა ემყარებოდეს კანონმდებლობას: ისინი უნდა შეესაბამებოდეს მატერიალურსამართლებრივ ნორმებს და გამოცემული იყოს საპროცესო ნორმებით დადგენილი წესითა და ფორმით. ადმინისტრაციული აქტები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს კანონს, არც ფორმის და არც შინაარსის თვალსაზრისით.

ადმინისტრაციული აქტის ნამდვილობისთვის აუცილებელია მათი გამოცემა უფლებამოსილი საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოს მიერ. ორგანო კომპეტენტურია, თუ აკმაყოფილებს შემდეგ სამ პირობას:

- გააჩნია საერთო აღმასრულებელ-განმკარგულებელი უფლებამოსილება;
- აქვს თავისი კომპეტენციის სფერო;
- კომპეტენტურია მოცემულ საკითხში.

კანონმდებლობა, როგორც წესი, ადგენს მოთხოვნებს, რომელთა შესაბამისადაც უნდა მოხდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტების დასაბუთება და ამ დასაბუთების საფუძველზე სასამართლო აფასებს მათ კანონიერებას.

საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულსამართლებრივი დოქტრინა ითვალისწინებს იმ გარემოებას, რომ სამართლის ნორმების დანაწესების სიტყვასიტყვითი მნიშვნელობით გამოიყენება ცალკეულ, გამონაკლის შემთხვევებში არ შეესაბამება ამ ნორმების მიზნებს, ანუ ინდივიდუალური აქტები შეიძლება წინააღმდეგობაში მოვიდეს სამართლის ნორმების მიზანშეწონილობასთან,

საზოგადოებრივ სამართლიანობასთან.[1] ამის გამო კანონმდებლობა ცალკეულ შემთხვევებში უფლებას ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოს, სამართალშეფარდების პროცესში გამოიყენოს სამართლიანობის პრინციპი, არ გაიზიაროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული პირობები და, ზოგადი მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ, მიანიჭოს უფლება ან დააწესოს ვალდებულება.

რადგანაც თავად ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი განიხილება „საჯარო ადმინისტრაციის ნებად", ზოგად მოთხოვნად, რომელიც წარედგინება ამ აქტებს, არის ნების ნამდვილობა და მისი უნაკლობა. ნების გამოვლენის ელემენტი არ არსებობს, თუ აქტის გამომცემი საჯარო ადმინისტრაციის ორგანო შეცდა ან შეცდომაში შეიყვანეს ადმინისტრაციული აქტის არსებით ასპექტებთან დაკავშირებით. ნების არარსებობაზე შეიძლება საუბარი მაშინაც, როცა პირმა, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციას ახორციელებდა, ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი გამოსცა მუქარის ან ზეწოლის ქვეშ. ადმინისტრაციული სამართალი იყენებს სამოქალაქო კანონმდებლობის დოგმატიკას მუქარისა და იძულების მიმართ.

ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის ნამდვილობის კიდევ ერთი ზოგადი პირობაა მისი გამოცემა დადგენილი საპროცესო წესების დაცვით. განსაკუთრებით გულმოდგინედ რეგულირდება უწყებრივი სამართალშეფარდების პროცესი.

1.4. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება

ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი აღსრულდება, თუ ის არ გასაჩივრებულა ან, თუ გასაჩივრება არ ითვალისწინებს მისი მოქმედების შეჩერებას.

დასავლეთის ქვეყნებში მოქმედებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის ნამდვილობის პრეზუმფცია. ის სრულდება მანამ, სანამ არ გაუქმდება გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, ან სხვაგვარად არ დაკარგავს ძალას. ამასთან, ხაზი უნდა გაესვას, რომ ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის კანონთან შეუსაბამობა თავისთავად არ ნიშნავს მის ძალადაკარგულობას.

1 Венгерское административное право, М., 1990. С. 302-304.

მაგალითად, გერმანული კანონმდებლობის მიხედვით, არ შეიძლება ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტის გაუქმება მხოლოდ იმიტომ, რომ მისი გამოცემა მოხდა ფორმისა და ტერიტორიულ დაქვემდებარებასთან დაკავშირებული პროცესუალური ნორმების დარღვევით. ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი ბათილია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მისი გამოცემისას დაშვებულია არსებითი შეცდომა და ამის გამო არის ბათილი – უხეშად არღვევს არსებული მართლწესრიგის წარმოდგენებსა და დანაწესებს. ამასთან დაკავშირებით, დასავლეთის ბევრი ქვეყნის კანონმდებლობაში შემუშავდა მცდარი ადმინისტრაციული აქტების კონცეფცია.

მცდარ აქტებს მიეკუთვნება უკანონო და არასწორი ადმინისტრაციული აქტები.

უკანონოა აქტები, რომლებიც ეწინააღმდეგება კანონს ან კანონქვემდებარე აქტს. არასწორი ადმინისტრაციული აქტის ცნებაში, ჩვეულებრივ, გულისხმობენ ისეთ აქტებს, რომლებიც პირდაპირ არ არღვევს კანონს ან კანონქვემდებარე აქტს, მაგრამ ზიანს აყენებს კანონით დაცულ ინტერესებს. მაგალითად, არასწორად იქნება აღიარებული თავისუფალი შეფასების საფუძველზე მიღებული ადმინისტრაციული აქტი, თუ შესაბამისი დისკრეციული უფლებამოსილება არ იყო გამოყენებული საზოგადოებრივი ინტერესების ან დისკრეციული უფლებამოსილების მიმნიჭებელ დანაწესში მითითებული მიზნის შესაბამისად.

ადმინისტრაციული აქტის შეცდომა შეიძლება იყოს არსებითი ან არაარსებითი. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება იყოს მთლიანად ან ნაწილობრივ მცდარი.

ცალკეულ შემთხვევებში, ადმინისტრაციული აქტის შეცდომა შეიძლება გამოსწორდეს. აქტები, რომლებიც შეიცავს ისეთ შეცდომას, რომელიც არ იწვევს მის უპირობო გამოუსადეგრობას სამართლებრივი შედეგების წარმოსაშობად, იწოდება გამოსწორებად აქტებად. შეცდომა (ნაკლი) შეიძლება გამოსწორდეს შესწორების შეტანის (შეცდომა სახელში, არაზუსტი ციფრული მონაცემები და ა.შ.) ან აქტის შეცვლის გზით (როცა მისი ცალკეული ნაწილები არ შეესაბამება ზოგიერთ ზოგად ან სპეციალურ მოთხოვნას).

იურიდიული შედეგიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული აქტები იყოფა საცილო (გასაჩივრებად), ბათილ და არარა აქტებად.

საცილო (გასაჩივრებადი) ადმინისტრაციული აქტები შეიცავს არასერიოზულ შეცდომას. თუ ასეთი აქტის მიმართ არ იქნება გამოყენებული დაშვებული იურიდიული ზომები, იგი შეიძლება გახდეს მოქმედი და სამართალშესაბამისი, ამიტომ, დაინტერესებულმა პირმა ასეთი აქტი უნდა გაასაჩივროს. იმისათვის, რომ მცირე შეცდომის მატარებელმა საცილო ადმინისტრაციულმა აქტმა დაკარგოს ძალა, კომპეტენტურმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ ამის შესახებ პირდაპირ უნდა განაცხადოს.

თუ ადმინისტრაციული აქტი შეიცავს არსებით შეცდომას, იგი არის ბათილი. თავის მხრივ, ბათილი აქტები იყოფა არარა აქტებად და აქტებად, რომელთა შეცდომა შეიძლება გამოსწორდეს, რის შედეგადაც ის გახდება ნამდვილი.

არარად ითვლება ადმინისტრაციული აქტები, რომლებიც შეიცავს ისეთ არსებით დეფექტს, რომელთა გამოსწორებაც შეუძლებელია და ამიტომ ასეთი აქტი ვერ წარმოშობს სამართლებრივ შედეგებს.

არარა აქტებს შორის გამოყოფენ:

არარსებული აქტები;

აქტები, რომლებიც ითვლება ნამდვილად მანამ, სანამ უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო არ გამოაცხადებს მას ბათილად (ბათილი აქტები).

არარსებულად, როგორც წესი, მიიჩნევენ აქტებს, რომლებიც ბათილია მათი გამოცემის მომენტიდან, რადგან იმდენად უხეშ და სერიოზულ შეცდომას შეიცავს, რომ არ შეიძლება თუნდაც დროებით წარმოშობდეს სამართლებრივ შედეგებს. მაგალითად, არარსებულად მიიჩნევა აქტები, რომელთა გამომცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს არ გააჩნდა სათანადო კომპეტენცია; ან აქტები, რომელთა შინაარსი ან აღსრულება დანაშაულებრივია.

ბათილი ადმინისტრაციული აქტები შეიცავს ისეთ შეცდომას, რომელიც არ შეიძლება გამოსწორდეს; თუმცა მანამ, სანამ ადმინისტრაციული ორგანო არ მოახდენს აქტის გაუქმებას, მისი ნამდვილობა შეიძლება გასაჩივრდეს. გაუქმებას ექვემდებარება აქტები, რომლებიც შეიცავს ნების ნაკლს ან, რომლებიც არ შეესაბამება ცალკეულ სპეციალურ მოთხოვნებს (აქტის გამოცემაზე სხვა ორგანოს თანხმობის არარსებობა, თუ ასეთი თანხმობა გათვალისწინებული იყო კანონით) და ა.შ.

ადმინისტრაციული აქტების გაუქმების უფლებამოსილების მქონედ შეიძლება მიჩნეულ იქნეს აქტის გამომცემი ორგანო, ზემდგომი საჯარო ადმინისტრაციის ორგანო, სასამართლო, მუნიციპალური კრება და ა.შ.

2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება

2.1 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი და კრიტერიუმები

თავის საქმიანობაში საჯარო ადმინისტრცია, ცალმხრივი ნების გამოვლენასთან ერთად (ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები), იყენებს ასევე ხელშეკრულება-აქტებს, რომლებიც ემყარება სამართლებრივ ურთიერთობაში მონაწილე მხარეების შეთანხმებებს.

ამ ბოლო პერიოდში საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადმინისტრაციული ორგანოები თავიან საქმიანობაში სულ უფრო ხშირად იყენებენ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებს, რომელთა ქვეშ მოიაზრებენ: „ნების გამოვლენის შეთანხმებას, რომელიც აერთიანებს საჯარო სამართლის ორ სუბიექტს ან საჯარო და კერძო სამართლის სუბიექტებს (იშვიათ შემთხვევაში – კერძო სამართლის ორ სუბიექტს) და რომელიც მიმართულია საზოგადოებრივი (საჯარო) ინტერესების მიღწევისაკენ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენების სფეროები შეიძლება იყოს სხვადასხვა. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები იდება:

- საზოგადოებრივი სამსახურების მმართველობასთან დაკავშირებით (მაგალითად, კონცესიის ხელშეკრულება, რომლის თანახმად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი გადასცემს კერძო პირს საზოგადოებრივი მომსახურების ამა თუ იმ სფეროს საკუთარი კონტროლის ქვეშ – საქალაქო ტრანსპორტის, წყალმომარაგების, ტერიტორიის დასუფთავების, ავტომობილების პარკირების და ა.შ.);

- საზოგადოებრივი მართლწესრიგის დაცვის ან საზოგადოებრივი მომსახურების გაწევის მიზნით (მაგალითად, პროდუქციის მიწოდების, სხვადასხვა ობიექტების მშენებლობის, ნაგებობების იპოთეკების ხელშეკრულებები) ქონების შეძენა, გაყიდვა ან დაგირავება;
- საზოგადოებრივი სამუშაოების ჩატარების მიზნით (კონცესია, საზოგადოებრივი სამუშაოების ჩატარების შესახებ ხელშეკრულებები);
- პერსონალის სამსახურში მიღების გაფორმებასთან დაკავშირებით. საჯარო პირებს შეუძლიათ, ხელშეკრულების საფუძველზე მიიღონ პერსონალი, რომელსაც არ აქვს საჯარო მოსამსახურის სტატუსი (მედდები, ბავშვების მომვლელები და ა.შ.); ასეთი ხელშეკრულებები არის ადმინისტრაციული, თუ ამ პროცედურების შესაბამისად აყვანილი პირი მონაწილეობს ან ეხმარება ადმინისტრაციულ ორგანოებს ამოცანების გადაჭრაში;
- სხვადასხვა სახის მომსახურების გასაწევად (ტვირთის გადაზიდვა, მოსწავლეების გადაყვანა და ა.შ.) და სხვადასხვა სახის გამოკვლევების ჩასატარებლად (საინჟინრო გამოკვლევების შედეგად დადებული ხელშეკრულებები, არქიტექტორებთან დადებული ხელშეკრულებები და ა.შ.).

ბუნებრივია, აღნიშნული ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი. იქმნება ახალი სფეროები, რომლებიც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით წესრიგდება. ამ ბოლო პერიოდში გააქტიურდა სახელმწიფოს მხრიდან ეკონომიკაში ჩარევის ტენდენცია, რასაც საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში ე.წ. ეკონომიკური ხელშეკრულებების ფართოდ გავრცელება მოჰყვა შედეგად. ეკონომიკური კონტრაქტების ერთ-ერთი ნაირსახეობა ითვალისწინებს მეწარმეების ჩართვას ნაციონალური გეგმებისა და პროგრამების შესრულებაში, რაც განაპირობებს მათთვის შეღავათიანი პირობების დადგენას. ასეთი ხელშეკრულებების დიდი პრაქტიკა დაგეგმვის ინდიკატურ (არასავალდებულო) ინტერესებში ფართოდ გავრცელებულია საფრანგეთში: ადგილობრივ კოლექტივებთან იდება გეგმიური ხელშეკრულებები (contrast de plan), ნაციონალურ საწარმოებთან – პროგრამა-ხელშეკრულებები (contrast de programme).

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების გამოყენების სფეროები დიდწილად დამოკიდებულია ეროვნული კანონმდებლობის თავისებურებებზე. გერმანიაში, მაგალითად, საჯაროსამართლებრივმა ხელშეკრულებებმა განსაკუთრებით ფართო გავრცელება პოვა სამშენებლო, ადმინისტრაციულ-სამეურნეო და სოციალურ სამართალში. სახელმწიფო მმართველობის ეგრეთ წოდებულ „კლასიკურ“ სფეროებში, განსაკუთრებით, პოლიციურ და საგადასახადო სამართალში, ხელშეკრულებები, პირიქით, იშვიათად გვხვდება.[1]

ადმინისტრაციული ორგანო თავისი შეხედულების მიხედვით წყვეტს საკითხს – დადოს ხელშეკრულება, თუ გამოიყენოს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სხვა სამართლებრივი ფორმა. მაგალითად, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება საზოგადოებრივი სამსახურების უშუალო მმართველობის შესახებ (მაგალითად, საქალაქო ტრანსპორტის, გათბობის, ტერიტორიის დასუფთავების და ა.შ.) ან გადასცეს მისი მმართველობის უფლება სპეციალური ხელშეკრილების საფუძველზე კონცესიონერს ან მოიჯარეს.

ადმინისტრაციული ორგანო თავისი საქმიანობის სხვა სფეროში (მაგალითად, საზოგადოებრივი მართლწესრიგის დაცვის სამართალში) მოკლებულია უფლებამოსილებას, დადოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, რადგან ადმინისტრაციული საქმიანობის ამ სფეროში შეთანხმების საგანი არასოდეს შეიძლება გახდეს ის გამონაკლისი უფლებამოსილებები, რაც ადმინისტრაციულ ორგანოს მოქმედი კანონმდებლობით აქვს მინიჭებული.

სხვა შემთხვევებში კი, პირიქით, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს მხოლოდ ხელშეკრულებები. ადმინისტრაციული ორგანოები თვითონ უზრუნველყოფენ ყველა აუცილებელი საგნის შესყიდვას შესაბამისი ხელშეკრულების დადების გზით, გამონაკლისია რეკვიზიციისათვის დადგენილი წესის გამოყენების შემთხვევა. აღნიშნულ სიტუაციაში ადმინისტრაციული ორგანო არ არის უფლებამოსილი დაავალოს შემკვეთს, შეასრულოს რაიმე მოქმედება ცალმხრივი ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის საფუძველზე; ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მიმწოდებელს შორის მიღწეულ უნდა იქნეს შეთანხმება მიწოდების საკითხთან დაკავშირებით.

1 *Рихтер И., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву. М., 2000. С. 322.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარეების მოთხოვნა პოზიციების შეთანხმების შესახებ განასხვავებს მას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტისაგან, რომელიც გამოიყენება ადმინისტრაციული ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლენის სამართლებრივ ფორმად. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მიზანია, ცალმხრივად და შესასრულებლად სავალდებულო ძალით წარმოშვას სამართლებრივი შედეგი. მისი ცალმხრივობა გამოიხატება იმაში, რომ ამ აქტის ეფექტური ზემოქმედება შეიძლება მისი ადრესატის თანხმობის გარეშეც მოხდეს.

ამის საწინააღმდეგოდ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დამახასიათებელია ის, რომ ხელშეკრულების მონაწილე მხარეების შეთანხმების შედეგად წარმოშობს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობას. ასეთი ხელშეკრულების თავისებურება ის არის, რომ ერთ-ერთი მხარე მაინც აუცილებლად საჯარო ხელისუფლების მატარებელია და მისი პირადი ავტონომია, განსხვავებით კერძო პირებისაგან, შეზღუდულია საჯარო სამართლის ნორმით.

თუმცა ზოგიერთ შემთხვევაში ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი იმდენად ახლოს დგას ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან, რომ შეიძლება მათი გამიჯვნისას წარმოიშვას სიძნელეები.

ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს ხშირად გამოსცემენ ადრესატებთან მოლაპარაკების ან მათი შუამდგომლობის საფუძველზე. გარდა ამისა, არსებობს ე.წ. „ზემოქმედების საჭიროების“ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები, რომლებიც არ შეიძლება მიიღონ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე. მაგალითად, სახელმწიფო მოსამსახურის თანამდებობაზე დანიშვნა ან სტუდენტის ჩარიცხვა უმაღლეს სასწავლებელში არ შეიძლება მისი თანხმობის გარეშე. ხელშეკრულებები იდება ერთი მხარის მიერ მეორისათვის წინადადების შეთავაზებით და მეორე მხარის მიერ მისი მიღებით. შუამდგომლობა კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების შესახებ (საჯარო მოსამსახურის თანამდებობაზე დანიშვნის, სტუდენტის ჩარიცხვის შესახებ და ა.შ.) არ წარმოადგენს წინადადების შეთავა-

ზებას ხელშეკრულების დადებაზე. შუამდგომლობის საფუძველზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება არ არის თანხმობა ხელშეკრულების დადების შესახებ.

საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოების მიერ დადებული ყველა ხელშეკრულება არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას. ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს „ადმინისტრაციის ხელშეკრულება“ (ე.ი. ხელშეკრულებები, რომლებიც იდება ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობით) და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება (ე.ი. რომელსაც აქვს განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი).

ზოგიერთი ხელშეკრულება, რომელსაც დებენ საჯარო სამართლის სუბიექტები (მაგალითად, მუნიციპალიტეტსა და კერძო პირს შორის მუნიციპალიტეტის ბალანსზე არსებული შენობიდან საცხოვრებელი ფართის ქირავნობის შესახებ), წარმოადგენს სამოქალაქოსამართლებრივ ხელშეკრულებას. ასეთი ტიპის ხელშეკრულებები რეგულირდება სამოქალაქო სამართლებრივი ნორმების საფუძველზე, ხოლო მათგან წარმოშობილი დავები განიხილება სამოქალაქო კოლეგიების მიერ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებიდან წარმოშობილი დავები განიხილება ადმინისტრაციული სამართალწარმოების გზით. ასეთი ხელშეკრულების დადების დროს ადმინისტრაციული ორგანოები მოქმედებენ საჯაროსამართლებრივი მიზნების შესაბამისად. სწორედ ეს მიზანი განაპირობებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების განსხვავებულ რეჟიმს, რაც მიჯნავს მათ სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულებებისაგან, რომლის მხარეები, უპირველეს ყოვლისა, ორიენტირებულნი არიან მოგების მიღებაზე.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ არსებობს ორი მიდგომა:

- ხელშეკრულებები ადმინისტრაციულია საკანონმდებლო განმარტების მიხედვით.
- ხელშეკრულებებს მიიჩნევენ ადმინისტრაციულად სასამართლოს მიერ შემუშავებული კრიტერიუმების მიხედვით.

ზოგიერთ შემთხვევაში კანონმდებელი თვითონ განსაზღვრავს ხელშეკრულების შინაარს. მას ეს შეუძლია:

1. ხელშეკრულების პირდაპირი კვალიფიკაციის გზით, როდესაც საკანონმდებლო აქტში პირდაპირ არის მითითებული ხელშეკრულების ადმინისტრაციული ან, პირიქით, სამოქალაქოსამართლებრივი ხასიათი. მაგალითად, გერმანიაში ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის 55-ე პარაგრაფის მიხედვით, საჯაროსამართლებრივად ითვლება ის ხელშეკრულებები, რომლებიც იდება საჯარო მმართველობის ორგანოსა და მოქალაქეებს შორის. საფრანგეთშიც საკანონმდებლო დონეზე პირდაპირ აღიარებულია, რომ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებად ითვლება ნებისმიერი ხელშეკრულება, რომელიც დადებულია საზოგადოებრივი სამუშაოების შესრულების მიზნით. კანონის თანახმად, კერძოსამართლებრივი შინაარსისაა ხელშეკრულებები, რომლის შედეგადაც ადგილობრივი ტერიტორიული ერთეულები გადასცემენ კერძო პირებს ზოგიერთი ხასიათის ადგილობრივი შემოსავლების აკრეფის უფლებას, როგორიცაა, მაგალითად, ბილეთების გაყიდვიდან, ხეების მოჭრიდან შემოსული შემოსავალი (1809 წლის 17 მაისის ორდონანსი);

2. ირიბი კვალიფიკაციის მეშვეობით, როდესაც ითვალისწინებენ ადმინისტრაციული სასამართლოების კომპეტენციას, როცა ისინი განიხილავენ დავებს ხელშეკრულების დადების ან შესრულების შესახებ.

შემთხვევები, როდესაც კანონმდებელი თვითონ განსაზღვრავს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ხელშეკრულების სამართლებრივ ბუნებას, ძალზე იშვიათია. უფრო ხშირად, სადავო ხელშეკრულების სამართლებრივ ბუნებას ადგენს სასამართლო პრაქტიკა.

საზღვარგარეთის ბევრი ქვეყნის სასამართლო პრაქტიკა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გასამიჯნავად სამოქალაქო ხელშეკრულებისაგან იყენებს ორ კრიტერიუმს, რომელიც თავის დროზე ჩამოაყალიბა ფრანგულმა სამართლებრივმა დოქტრინამ.

პირველი კრიტერიუმი ეხება სახელშეკრულებო ურთიერთობის მონაწილე სუბიექტებს. ამ კრიტერიუმს უწოდებენ ბუნებრივ კრიტერიუმს, ვინაიდან: „იმისათვის, რომ ხელშეკრულება მივიჩნიოთ ადმინისტრაციულად, მართალია, არასაკმარისი პირობაა, მაგრამ

აუცილებელია, რომ ხელშეკრულების ერთ-ერთი მხარე იყოს ადმინისტრაციული ორგანო".[1]

ამ წესიდან დაიშვება ზოგიერთი გამონაკლისი. მაგალითად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს ორ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს შორის, თუ ერთ-ერთ მათგანს ხელშეკრულების საფუძველზე საჯაროსამართლის იურიდიული პირისაგან მინიჭებული აქვს საჯარო სამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება და თუ ეს ხელშეკრულება დაკავშირებულია საზოგადოებრივი ინტერესის მქონე სამუშაოს შესრულებასთან (მაგალითად, საგზაო სამუშაოები).

მეორე კრიტერიუმი ეხება ხელშეკრულების შინაარსს (მატერიალური კრიტერიუმი). ამ კრიტერიუმის თანახმად, იმისათვის, რომ ესა თუ ის ხელშეკრულება ჩაითვალოს ადმინისტრაციულად, საჭიროა ქვემოთ მითითებული ორი პირობიდან, უკიდურეს შემთხვევაში, ერთის არსებობა:

1. ხელშეკრულების საგანი მჭიდროდ უნდა იყოს დაკავშირებული საჯარო ინტერესის მქონე საქმიანობასთან (ხელშეკრულებიდან უნდა იკითხებოდეს საჯარო ინტერესი – მიმართული უნდა იყოს საჯაროსამართლებრივი ფუნქციის შესასრულებლად). მაგალითად, ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილება Kergall v. Common Assembly ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც, მოსარჩელემ მაღალი რანგის საჯარო მოხელე, რომელიც მუშაობდა ევროპარლამენტში, მიიჩნია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მხარედ იმ საფუძვლით, რომ მოსარჩელეს, ამ ხელშეკრულების თანახმად, უნდა შეესრულებინა საჯაროსამართლებრივი ფუნქციები, ხოლო თვითონ ხელშეკრულების ტექსტი შეიცავდა ევროპული პარლამენტის შინაგან რეგლამენტზე მრავალ მითითებას.[2]

2. ხელშეკრულებაში „იმ პირობების არსებობა, რომელიც გამომდინარეობს ზოგადი სამართლისაგან". ასეთ პირობებს, ჟორჟ ვედელის განმარტებით, „წარმოადგენს ხელშეკრულების პუნქტები, რომელთა მიზანია მხარეების აღჭურვა ისეთი უფლებებით ან მათზე იმგვარი მოვალეობების დაკისრება, რომლებიც თავისი ბუ-

1 Юридические и материальные средства административной деятельности во Фрарции. М., 1994. С. 55.

2 *Хартли Т. К.* Основы права Европейкого сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества. М., 1998. С. 480, 481.

ნებით განსხვავდება სამოქალაქო ან სავაჭრო კანონმდებლობით დადგენილი უფლება-მოვალეობებისაგან, ან ეს არის პირობა, რომელიც თავისი ბუნებით განსხვავდება იმ პირობებისაგან, რომლებიც შეიძლება ჩაიწეროს ანალოგიურ სამოქალაქოსამართლებრივ ხელშეკრულებაში".[1] მათ შეიძლება მიეკუთვნებოდეს, მაგალითად, პირობები, რომლებიც ანიჭებს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს უფლებებს, აკონტროლონ ან უხელმძღვანელონ მათი პარტნიორების მიერ ხელშეკრულების შესრულებას, გამოიყენონ ამ უკანასკნელების მიმართ სანქციები, შეაჩერონ ხელშეკრულების შესრულება, შეცვალონ ან გააუქმონ იგი ცალმხრივი ნების გამოვლენის შედეგად.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების რეგულირების სამართლებრივ საფუძველს შეადგენს კანონები, რომლებიც შეიძლება დავყოთ ორ ძირითად დონედ:

პირველ დონეს განეკუთვნება საკანონმდებლო აქტები, რომლებშიც დადგენილია ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი და მისი სამართლებრივი რეჟიმის საფუძვლები. მაგალითად, გერმანიაში ნორმები, რომლებიც განსაზღვრავს საჯაროსამართლებრივ ხელშეკრულებას, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ერთ-ერთ ფორმას, თავმოყრილია ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონში (§§ 54–62).

კანონები, რომლებიც ადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სამართლებრივი რეგულირების სამართლებრივ საფუძვლებს, როგორც წესი, არ შეიცავს იმავე ინსტიტუტის სამოქალაქო კანონმდებლობით მომწესრიგებელ ნორმებს. ზოგჯერ ასეთ კანონებში ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით შეიძლება არსებობდეს სპეციალური მითითება სამოქალაქო ნორმების გამოყენების თაობაზე. მიუხედავად იმისა, ამგვარი დათქმა არსებობს თუ არა, სამართალშეფარდების ეტაპზე ხარვეზის არსებობისას შეიძლება გამოყენებულ იქნეს კანონის ანალოგია (ამასთანავე, აღსანიშნავია ის ფაქტი, რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მოწმდება კანონის ანალოგიის გამოყენების მართლზომიერება).

აი, როგორი პოზიცია დაიკავა ამ საკითხთან მიმართებაში გერმანიის უმაღლესმა სასამართლომ: „საჯარო სამართალში არსებული ხარვეზების შესავსებად შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სამო-

1 Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С.166.

ქალაქო სამართლის ნორმები მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ისინი წარმოადგენენ იმ საერთოსამართლებრივი პრინციპების გამოხატულებას, რომელთა მოქმედება აგრეთვე ვრცელდება საჯარო სამართლის სფეროზე... სამოქალაქო სამართლის ნორმების გამოყენება საჯარო სამართლის სფეროში დამოკიდებულია იმაზე, თუ რამდენად არის შესაძლებელი, ის სამართლებრივი იდეა, რომელიც საფუძვლად უდევს მათ გამოცემას, გამოყენებულ იქნეს ასევე საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობების მოსაწესრიგებლად. განსაკუთრებით ეს ეხება იმ ნორმებს, რომელთა შეფარდების დროს გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საჯარო და კერძო ინტერესები, რომლებიც ხშირად უპირისპირდებიან ერთმანეთს საჯარო სამართალში".[1]

საკანონმდებლო მოწესრიგების მეორე დონეს განეკუთვნება მრავალრიცხოვანი ეგრეთ წოდებული არაპროფილური აქტები, რომლებიც შეიცავს სახელმწიფო ან მუნიციპალური მმართველობის სფეროში სახელშეკრულებო პრაქტიკასთან უშუალოდ ან ირიბად დაკავშირებულ ცალკეულ მომწესრიგებელ ნორმებს. ასეთი ნორმები შეიძლება შეგვხვდეს, მაგალითად, სოციალურ, საამშენებლო, ბუნებადაცვით, საინვესტიციო, საგადასახადო ან სხვა სამართლის კანონმდებლობაში, ასევე, ცალკეული სამინისტროების შექმნის შესახებ კანონებში. მაგალითად, კანადაში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომწესრიგებელი ნორმები გვხვდება: ფინანსების ადმინისტრაციის, ფოსტის, საზოგადოებრივი სამუშაოების, სამხედრო სამრეწველო წარმოების, ტრანსპორტის სამინისტროს შესახებ და ა.შ. კანონებში.[2]

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სამართლებრივი მოწესრიგების წყაროებს, კანონების გარდა, შეიძლება წარმოადგენდნენ კანონმდებლობის საფუძველზე დელეგირების შედეგად მიღებული აქტები (რეგლამენტირებული აქტები). იმავე კანადაში ამგვარი ნორმები შეიძლება აღმოვაჩინოთ სხვადასხვა რეგლამენტებში, როგორიცაა, მაგალითად: სახელმწიფო ბაზრების, მთავრობის მიერ მიწის ნაკვეთების შესყიდვის, კონცესიებისა და სახელმწიფო მიწების იჯარით აღების შესახებ და ა.შ.

1 *Рихтер И. Ю., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву. С. 348, 349.

2 *Dussault R.* Traite de drout administrativ canadien et guebecois. T.I. quebec, 1974. P. 885.

ადმინისტრციული ხელშეკრულების სამართლებრივი რეგულირების ზემოთ აღნიშნული ორი დონე, თავის მხრივ, შეიძლება დაიყოს კიდევ ორ – ფედერალურ და რეგიონალურ – დონედ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სამართლებრივი მოწესრიგების მექანიზმში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს სასამართლო პრაქტიკასა და სამართლებრივ დოქტრინებს. ეს, ერთი მხრივ, განპირობებულია იმით, რომ თანდათანობით იზრდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მოქმედების სფერო ეკონომიკასა და სოციალურ სფეროებში (თანამედროვე პერიოდში საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა ვერ ეწევა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გამოყენების პრაქტიკას), ხოლო მეორე მხრივ, იმ მდგომარეობით, რომ, როგორც წესი, კანონმდებლობა შეიცავს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომწესრიგებელ ზოგად სამართლებრივ ნორმებს. სამართლებრივი ურთიერთობები, რომლებიც წარმოიშობა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებიდან და შესრულებიდან, როგორც წესი, ფრაგმენტულად მოწესრიგებულია ნორმატიული აქტებით. ამიტომ, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებიდან წარმოშობილი დავების გადაწყვეტაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება სასამართლო პრაქტიკასა და აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ავტორიტეტული იურისტ-მეცნიერების შეხედულებებს.

ზოგიერთ სახელმწიფოში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომწესრიგებელი ნორმატიულ-სამართლებრივი ბაზა ივსება სასამართლო და ადმინისტრაციული პრეცედენტებით. მაგალითად, თურქეთში, როგორც ამას აღნიშნავს სტამბოლის უნივერსიტეტის პროფესორი ს. გურმანი, სახელმწიფო საბჭო ქმნის პრეცედენტებს, რომლებიც სავალდებულოა ადმინისტრაციული სასამართლოებისათვის. შესაბამისი ნორმატიული აქტების არარსებობის გამო, აღნიშნული პრეცედენტებით განისაზღვრება ამა თუ იმ ხელშეკრულების ადმინისტრაციული ხასიათი (მაგალითად: ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ტყეებით სარგებლობის შესახებ, ყოველწლიური კონტრაქტები, რომლებიც იდება ადმინისტრაციასა და სახელმწიფო თეატრის მსახიობებთან და ა.შ.).[1]

1 Introduqcion to Turqis Lav. Deventer, 1997. P. 85.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სამართლებრივი მოწესრიგების მექანიზმში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს სამართლებრივ დოქტრინებს. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ სწავლების სათავეებთან იდგნენ გერმანელი და ფრანგი მეცნიერები. სწორედ გერმანულმა და ფრანგულმა კანონმდებლობამ დიდი როლი ითამაშა საზღვარგარეთის ქვეყნებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ საერთო შეხედულებების ფორმირებაში. საზღვარგარეთის ქვეყნების უმრავლესობამ, რომელთა კანონმდებლობა აღიარებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობას, ძირითადი დებულებები აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით ისესხა გერმანული ან ფრანგული კანონმდებლობიდან.

კონტინენტური სამართლის ოჯახის ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში დიდი ყურადღება ეთმობა საჯაროსამართლებრივ ხელშეკრულებებს. ამასთანავე, თუ გერმანულ სამართალში „საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება" და ადმინისტრაციული ხელშეკრულება იდენტური ცნებებია, სხვა დასავლეთევროპული ქვეყნების კანონმდებლობაში (მაგალითად: იტალია, შვეიცარია, საფრანგეთი და სხვა) ადმინისტრაციული ხელშეკრულება საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების ერთ-ერთ სახეს წარმოადგენს (საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების სახეებია: კონსტიტუციური, საერთაშორისო, ბუნებრივი რესურსების სამართლებრივი ხელშეკრულებები).

ანგლოსაქსური ქვეყნების იურიდიულ ლიტერატურაში ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებული ხელშეკრულება ტრადიციულად განიხილება, როგორც ჩვეულებრივი სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულება. ანგლოსაქსური სამართლებრივი დოქტრინა უარყოფს „სახელშეკრულებო რეჟიმის დუალიზმს" (სახელშეკრულებო მოწესრიგების კერძოსამართლებრივი და საჯაროსამართლებრივი რეჟიმების დამოუკიდებლად არსებობას) და არ აღიარებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობას.

ბოლო პერიოდში ანგლოსაქსური სამართლის მიერ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიმართ შედარებით უფრო ლოიალური დამოკიდებულების დემონსტრირება დიდწილად განპირობებულია უნიფიცირებული პროცესებით, რომლებიც მიმდინარეობს ევროკავშირის მიერ დადგენილ ჩარჩოებში.

2.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეები

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ორ სახეს განასხვავებენ: კოორდინაციულსა (ჰორიზონტალურსა) და სუბორდინაციულს (ვერტიკალურს).

კოორდინაციული ხელშეკრულებები, როგორც წესი, იდება საჯარო სამართლის სუბიექტებს შორის მათი საქმიანობის კოორდინირებისათვის (მაგალითად: ხელშეკრულება მსხვილი ჰიდროკვანძის მშენებლობის შესახებ, ადგილობრივი თვითმმართველობის რამდენიმე ორგანოს შორის დადებული ხელშეკრულება ადგილობრივი ტრანსპორტის ერთიანი ექსპლუატაციის შესახებ, სახელმწიფოსა და ეკლესიას შორის დადებული ხელშეკრულება კონცესიური სკოლების გახსნის შესახებ და ა.შ.). კოორდინაციული ხელშეკრულების მეშვეობით რეგულირდება ისეთი სამართლებრივი ურთიერთობები, რომლებსაც ვერ მოაწესრიგებს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტები. ასეთ ხელშეკრულებებში, როგორც წესი, მხარეები ერთმანეთს არ ექვემდებარებიან.

ცალკეულ შემთხვევებში კოორდინაციული ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება დაიდოს კერძო პირებს შორის.[1] ეს შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, როდესაც კერძო პირი, კანონის თანახმად, დელეგირების საფუძველზე ასრულებს სახელმწიფო მმართველობის ფუნქციებს. მაგალითად, როდესაც მიწის ნაკვეთების ორ მესაკუთრეს შორის იდება ხელშეკრულება მუნიციპალური წყალსაცავის დაცვის შესახებ, რაც თავისი არსით საჯაროსამართლებრივი ფუნქციაა.

სუბორდინაციული ხელშეკრულებები იდება ურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს შორის. ასეთ ხელშეკრულებაში მხარეებად შეიძლება გვევლინებოდნენ: ადმინისტრაციული ორგანო და კერძო პირები ან ზემდგომი და ქვემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოები. სამართლებრივი ურთიერთობები, რომლებიც რეგულირდება სუბორდინაციული ხელშეკრულებების მეშვეობით, შეიძლება მოწესრიგდეს, აგრეთვე, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის გამოცემის გზით. სუბორდინაციული

1 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება კერძო პირებს შორის არ არის აღიარებული საზღვარგარეთის ყველა ქვეყნის კანონმდებლობით.

ხელშეკრულება „კონკურენციას" უწევს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტს, კერძოდ, ერთი და იმავე საკითხის მოსაწესრიგებლად ადმინისტრაციულმა ორგანომ თავისი შეხედულების მიხედვით შეიძლება გამოიყენოს ადმინისტრაციული საქმიანობის ერთ-ერთი რომელიმე სახე: ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტი. ცალკეულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულება შეიძლება შეიცავდეს ზოგიერთ საკითხთან მიმართებაში დამატებით მოთხოვნას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის მიღების შესახებ და, პირიქით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტით შეიძლება დადგინდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადება.

თუ კოორდინაციული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების არსებობას არავინ აყენებს ეჭვქვეშ, სუბორდინაციულ ხელშეკრულებებთან მიმართებაში საქმე სხვაგვარადაა. უნდა აღინიშნოს, რომ ხელშეკრულებას, როგორც ერთ-ერთ სამართლებრივ ინსტიტუტს, გაუჭირდა ფეხის მოკიდება ადმინისტრაციულსამართლებრივ სივრცეში. ბევრი ადმინისტრატივისტი ეწინააღმდეგებოდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსებობას, რასაც იმით ხსნიდნენ, რომ მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობა საჯარო სამართლის სფეროში არის სუბორდინაციული ხასიათის, ხოლო ხელშეკრულება, მათი შეხედულების მიხედვით, შეიძლება დადებულიყო მხოლოდ ერთნაირი სამართლებრივი სტატუსის არაურთიერთდაქვემდებარებულ სუბიექტებს შორის (ასეთ მოსაზრებას გამოთქვამდა, მაგალითად, გერმანელი მეცნიერი ოტო მაიერი). შემდგომში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მიღებას ეწინააღმდეგებოდნენ „სოციალისტური ბანაკის" ქვეყნები. ამ საკითხს ერთგვარი იდეოლოგიური ტიპის ტაბუ ედო. თუმცა ამ ქვეყნებშიც გამოჩნდნენ მეცნიერები, რომლებიც ღიად აცხადებდნენ ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახელმწიფო მმართველობაში გამოყენების შესაძლებლობას. მათ შორის აღსანიშნავია, მაგალითად: პ. სტაინივი – ბულგარეთში, ე. სტაროსციაკი – პოლონეთში, ა. ანტალი – უნგრეთში; სსრკ-ში – კ. სპერანსკაია, ა. ელისტრატოვი, ვ. კობალევსკი, ჰ. კარჯე-ისკოვი, ც. იამპოლსკაია და ა.შ.

დისკუსია სუბორდინაციული ხელშეკრულებების ირგვლივ, როგორც წესი, რამდენიმე არსებით საკითხთან დაკავშირებით იმარ-

თება. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ოპონენტები თვლიან, რომ სახელმწიფო ყოველთვის მოქმედებს, როგორც სუვერენი; იგი მოქალაქესთან ერთ დონეზე ვერ დადგება. მეორე წინააღმდეგობა დაკავშირებულია სამართლის დოგმატიკასთან: საჯარო სამართალი ითვალისწინებს მოქალაქის სახელმწიფო ორგანოების დაქვემდებარებაში ყოფნას. მესამე პრობლემა გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან: კანონის უზენაესობის პრინციპი გამორიცხავს ისეთი ხელშეკრულების დადებას, რომელიც ერთმნიშვნელოვნად არ არის გათვალისწინებული კანონით; თანასწორობის პრინციპი ითვალისწინებს თანაბარ ურთიერთობებს ყველა მოქალაქესთან და გამორიცხავს სახელშეკრულებო ურთიერთობების დადების შესაძლებლობებს ცალკეულ მოქალაქეებთან; არ დაიშვება ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების „გაყიდვა“. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების უარმყოფელ პოზიციებს დაუპირისპირდა სხვა მეცნიერთა შეხედულებები, რომელებიც ასაბუთებდნენ ადმინისტრაციულ სამართალში აღნიშნული ინსტიტუტის დამკვიდრების აუცილებლობას. ისინი აღნიშნავდნენ, რომ ხელშეკრულება არ არის მხოლოდ კერძოსამართლებრივი ინსტიტუტი, იგი არის უნივერსალური ფენომენი, ზოგადი სამართლებრივი მეცნიერების ერთიანი ცნება (გ. კელზენი); სახელმწიფოს საჯაროსამართლებრივ სფეროში სამართლებრივი ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად თავისი შეხედულების მიხედვით შეუძლია გამოიყენოს ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის ნებისმიერი სამართლებრივი ფორმა, მათ შორის, ხელშეკრულებაც. ამ პოზიციამ საბოლოო ჯამში წერტილი დაუსვა ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შესახებ დავას.[1] თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ დოქტრინალურ დონეზე განიხილება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კერძო პირს შორის ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების საკითხი, თუმცა სასამართლო პრაქტიკამ და კანონმდებლობამაც უკვე თავისი სიტყვა თქვეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სასარგებლოდ.

სუბორდინაციული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების დასაშვებობის პრინციპულ საკითხს გარკვეული ნათელი მოჰფინა

1 *Рихтер И. Ю., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву, С. 318.

სასამართლო პრაქტიკამ. მაგალითად, გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ თავის სახელმძღვანელო განმარტებაში აღნიშნა, რომ სახელშეკრულებო ურთიერთობების კანონიერება, რომელიც შეცვლიდა საჯაროსამართლებრივ ურთიერთობას მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი ფორმით, უარყოფილ იქნა კლასიკური ადმინისტრაციულსამართლებრივი თეორიით. მისი მომხრეები თვლიდნენ, რომ მოქალაქესა და სახელმწიფო ხელისუფლებას შორის ხელშეკრულებები (სუბორდინაციული ხელშეკრულებები), განსაზღვრების მიხედვით, შეუძლებელია, არსებობდეს, ვინაიდან მათში გამორიცხულია სახელშეკრულებო სამართლისათვის აუცილებელი მონაწილე მხარეების თანასწორობის პირობა. ამავე დროს, აღინიშნება სასამართლოს გადაწყვეტილებაში, ნათელია, რომ თანამედროვე ადმინისტრაციულ საქმიანობაში, მისი მრავალფეროვნების გამო, არ შეიძლება შეიზღუდოს სახელმწიფო სუვერენიტეტი მხოლოდ ცალმხრივი რეალიზაციით, რაც გამოიხატება მხოლოდ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტებით და მას არ შეუძლია ამ მიზეზით უარი განაცხადოს შემათანხმებელი სამართლებრივი აქტების შეზღუდვაზე. გერმანიის ფედერალური სასამართლოს სენატის აზრით, ამ მნიშვნელოვან აღიარებასთან მივყავართ თანამედროვე ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპებს, როგორიცაა, მაგალითად, ურთიერთნდობის ვალდებულება, უფლებამოსილებების შესრულების თანაზომიერებისა და კეთილსინდისიერების პრინციპი. ყოველივე ეს კი მოითხოვს ყოველი კონკრეტული შემთხვევის მიმართ უფრო დინამიკურ და ელასტიკურ მიდგომას. სუბორდინაციულ ხელშეკრულებებზე მსგავს შეხედულებებს შეიძლება შევხვდეთ სხვა სასამართლო გადაწყვეტილებებსა და სამეცნიერო ნაშრომებში. მაგალითად, კანადელი ადმინისტრატივისტი რ. დიუსო წერს: „სახელშეკრულებო პროცედურების გამოყენება პასუხობს პატივისცემის, პიროვნების თავისუფლების და ეკონომიკური ლიბერალიზმის პრინციპებს, რომლებიც საფუძვლად უდევს თანამედროვე სამართალს და, ნაწილობრივ, ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას. ადმინისტრაცია აღჭურვილია სახელმწიფო ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებებით, ეს საკმარისია იმისათვის, რომ ცალმხრივად გამოაცხადოს

თავისი ნება კერძო პირების მიმართ, მხოლოდ იმ ზომით, რა ზომითაც ამას მოითხოვს აუცილებლობა.[1]

ნებისმიერი ქვეყნის ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კანონიერ სამართლებრივ ფორმად საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების მიჩნევის პრინციპული აღიარება პასუხობს მოქალაქის სამართლებრივი მდგომარეობის ძირეულ შეცვლას, რომელიც თანამედროვე სამართლებრივ სახელმწიფოში არ განიხილება, როგორც მმართველობის ობიექტი.

2.3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სამართლებრივი რეჟიმი

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სამართლებრივი რეჟიმის სამ ძირითად სტადიას გამოყოფენ:

1. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების შედგენა;
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების შესრულება;
3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მოქმედების შეწყვეტა.

განვიხილოთ თითოეული მათგანი. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შედგენის სტადიაზე მიიღება გადაწყვეტილება ხელშეკრულების დადების შესახებ, შეირჩევიან პარტნიორები, ხელშეკრულების მხარეებს შორის ხდება პოზიციების შეთანხმება.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების გადაწყვეტილება მიიღება კომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. ცენტრალურ სახელმწიფო ადმინისტრაციაში ამგვარ უფლებამოსილებას, ჩვეულებრივ, ფლობენ მინისტრები; ადგილობრივ დონეზე კი – ის ორგანოები, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან, მიიღონ გადაწყვეტილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახელით (მაგალითად, მუნიციპალური საბჭო).

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების თაობაზე კომპეტენტური ორგანოს გადაწყვეტილების არარსებობა, როგორც წესი, იწვევს მის ბათილად ცნობას. ასეთი გადაწყვეტილების მიღება საჭიროა იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც სახსრები, რომლებიც აუცილებელია

1 *Dussault R.* Op cit. P. 868.

ხელშეკრულების შესრულებისათვის, უკვე გათვალისწინებულია ბიუჯეტის მიღების დროს.

ზოგიერთ ადმინისტრაციულ ორგანოში ადგილებზე ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების დადების შესახებ გადაწყვეტილების მიღების კანონიერებასა და მიზანშეწონილობაზე დადგენილია ცენტრალური ხელისუფლების კონტროლის მექანიზმი. მაგალითად, ფრანგული კანონმდებლობის თანახმად, თემის მუნიციპალური საბჭოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება ხელშეკრულების დადების შესახებ ორი კვირის განმავლობაში გადაეცემა შესაბამის დეპარტამენტში ცენტრალური ადმინისტრაციის წარმომადგენელს და იგი ძალაში შედის ამ უკანასკნელის მიერ მისი მიღების მომენტიდან, თემთან მისი შეთანხმების პირობით.[1] თუ, სახელმწიფოს წარმომადგენლის აზრით, გადაწყვეტილება ხელშეკრულების დადების შესახებ კანონსაწინააღმდეგოა, იგი მიმართავს ადმინისტრაციულ სასამართლოს შუამდგომლობით გადაწყვეტილების ბათილად ცნობის შესახებ.

საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პარტნიორის შერჩევის საკითხთან დაკავშირებით იყენებს შემდეგ მიდგომას: იმ შემთხვევაში, როდესაც ამოცანები, რომელთა გადაჭრაც ხელშეკრულებით ევალებათ პარტნიორებს და რომლებიც გამოირჩევა განსაკუთრებული საზოგადოებრივი მნიშვნელობითა და მასშტაბებით, ადმინისტრაციული ორგანო, როგორც წესი, დამოუკიდებლად წყვეტს, თუ კერძო სამართლის რომელ იურიდიულ პირს შეუძლია აღნიშნული საკითხის საუკეთესოდ შესრულება. პირველ რიგში, ეს ეხება ხელშეკრულებებს, რომელთა მეშვეობითაც კერძო სამართლის იურიდიული პირები აღიჭურვებიან რომელიმე საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებებით (მაგალითად, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის, კომუნალური მეურნეობის მართვის უფლებამოსილებებით).

სხვა შემთხვევებში ადმინისტრაციული ორგანოები მოკლებულნი არიან უფლებამოსილებას, შეარჩიონ ხელშეკრულების პარტნიორები თავისი შეხედულების მიხედვით; ისინი ვალდებულნი არიან, გამოიყენონ კონკურენციის მექანიზმი რამდენიმე პოტენციურ პარტნიორს შორის. ასეთი კონკურენცია, პირველ რიგში, უზრუნ-

1 Юридические и материальные средства административной деятелъности во Франции. М., 1994, С. 65.

ველყოფს საჯარო ფინანსების დაზოგვას და მცირე ხარჯებით ხელშეკრულების შესრულებას, ხოლო მეორე მხრივ, გარკვეული ხარისხით გარანტირებულია კანდიდატების თანასწორი სამართლებრივი მდგომარეობა.

ევროპის ზოგიერთ ქვეყანაში კონკურენციის გამოყენებას მივყავართ იქამდე, რომ ოპტიმალური პარტნიორის ძიება მოცემული ქვეყნის ფარგლებს სცილდება. ეროვნულ კანონმდებლობას შეუძლია დაადგინოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ზღვრული თანხა, რომლის გადაჭარბებაც ავალდებულებს ადგილობრივ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომელთა მიერ ინიცირებულია საზოგადოებრივი სამუშაოების შესრულების შესახებ ხელშეკრულებები, გამოაქვეყნონ განაცხადი ევროსაბჭოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში.

ხელშეკრულების პარტნიორის შერჩევისათვის ცხადდება კონკურსი, რომელშიც მონაწილეობა შეუძლია ყველა დაინტერესებულ პირს (ღია კონკურენცია) ან მხოლოდ წინასწარ განსაზღვრულ პირებს ან ორგანიზაციებს (კონკურენტების დახურული სია).

ხელშეკრულების პარტნიორების შერჩევისას კონკურსის ორგანიზატორები სარგებლობენ სხვადასხვა კრიტერიუმებით: ყველაზე უფრო სარფიანი შეთავაზება, დაბალი ფასები და ა.შ. მეორე კრიტერიუმი (დაბალი ფასები) ბოლო დროს იშვიათად გამოიყენება, რამდენადაც გაირკვა, რომ დაბალი ფასები არ ნიშნავდა საუკეთესო საქონლის მიწოდებას და საქმის ხარისხიანად შესრულებას. გარდა ამისა, მეწარმეების წინასწარი შეთანხმების შედეგად შეიძლება დაირღვეს თავისუფალი კონკურენციის წესები. პირველი კრიტერიუმი (უფრო სარფიანი წინადადება) გულისხმობს, პარტნიორის შერჩევისას კონკურსის ორგანიზატორებმა გაითვალისწინონ შეთავაზებული წინადადების სარფიანობა მთლიანობაში, ე.ი. ისეთი მაჩვენებლები, როგორიცაა ფასი, ხარისხი, ხელშეკრულების მოქმედების ვადა და ა.შ.

პარტნიორის შერჩევის შემდეგ დგება ხელშეკრულების მხარეების პოზიციების შეთანხმების ეტაპი. მხარეები შეიმუშავებენ ხელშეკრულების შინაარსს, ე.ი. ათანხმებენ თავიანთ უფლებებსა და მოვალეობებს. მხარეებს შორის შეთანხმება მიღწეულ უნდა იქნეს ყოველგვარი უღირსი საქციელის გარეშე, რაც სამოქალაქო

სამართლით განისაზღვრება, როგორც „მანკიერი ნება“ (მოტყუება, შეცდომაში შეყვანა, მუქარა ან სხვაგვარი ზეწოლა და ა.შ.).

ხელშეკრულების შინაარსი ყალიბდება ადმინისტრაციულ ორგანოსა და მის პარტნიორს შორის მოლაპარაკების შედეგად. ცალკეულ შემთხვევებში ხელშეკრულების ზოგიერთი პუნქტი გარკვეულია მოლაპარაკების დაწყებამდე. ეს ხდება, მაგალითად, იმის გამო, რომ დასადები ხელშეკრულების პირობების მნიშვნელოვანი ნაწილი უკვე წინასწარ, კონკურსის დაწყებამდე არის ფორმულირებული ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

ბოლო პერიოდში გახშირდა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ტიპური ფორმის ხელშეკრულებების დამკვიდრების პრაქტიკა. მეორე მხარე ან იღებს ტიპური ხელშეკრულების პირობებს, ან უარს ამბობს ხელშეკრულების დადებაზე. ტიპური პირობების მიღებისას, პარტნიორი უთანხმდება ადმინისტრაციულ ორგანოს ხელშეკრულების იმ დებულებებზე, რომლებიც ტიპური ფორმის რეგულირების მიღმა დარჩა.

როგორც წესი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება წერილობითი ფორმით იდება. ცალკეულ შემთხვევებში კანონმდებლობა დასაშვებად მიიჩნევს მისი ზეპირი ფორმით დადებასაც (მაგალითად, ხელშეკრულებები სკოლის ბუფეტის მომარაგების, სახელმწიფო და მუნიციპალური დაწესებულებებისათვის პროდუქტებისა და პირველადი მოხმარების საგნების მიწოდების შესახებ იდება ზეპირად).

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემდეგ უნდა მოხდეს მისი შესრულება, რაც გამოიხატება მხარეების მიერ ხელშეკრულებით დადგენილი უფლებებისა და მოვალეობების რეალიზაციაში. სწორედ შესრულების სტადიაზე ყველაზე მკვეთრად ვლინდება განსხვავება ადმინისტრაციულ და სამოქალაქო სამართლებრივ ხელშეკრულებებს შორის. ხელშეკრულების შესრულებისას ადმინისტრაციული ორგანო ფლობს ზოგიერთი სახის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას, რაც არ აქვს მის პარტნიორს. ასეთი განსაკუთრებული უფლებამოსილებების მართლზომიერებას სასამართლო პრაქტიკა და მეცნიერული დოქტრინა ხსნის იმით, რომ ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, უპირველეს ყოვლისა, მიმართულია კონკრეტული საზოგადოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილებისაკენ, ხოლო დამატებითი უფლებამო-

სილებები აუცილებლად სჭირდება ადმინისტრაციულ ორგანოს იმისათვის, რომ ხელშეკრულების მეორე მხარეს – კერძო პირს – არ მისცეს უფლება, იმოქმედოს მხოლოდ საკუთარი ინტერესებისათვის, საზოგადოებრივი ინტერესების საწინააღმდეგოდ.

ასეთი უფლებამოსილებები ადმინისტრაციულ ორგანოს ხელშეკრულების მოქმედების მთლიანი ვადის განმავლობაში ანიჭებს ცალმხრივი მოქმედების უფლებას ხელშეკრულების პარტნიორთან მიმართებაში. ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება, როგორც ხელშეკრულების მხარემ, იმოქმედოს ცალმხრივად, სასამართლოს ჩარევის გარეშე, მნიშვნელოვნად განასხვავებს ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებას სამოქალაქოსამართლებრივი ხელშეკრულებისაგან. როგორც ცნობილია, კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება, მხარეების იურიდიული თანასწორობის პრინციპიდან გამომდინარე, არ ანიჭებს რომელიმე მხარეს ასეთ პრივილეგიას.

ადმინისტრაციული ორგანო, როგორც ხელშკრულების ერთერთი მხარე, ფლობს შემდეგი სახის „განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს“:

- ხელშეკრულების შესრულებაზე კონტროლის უფლება (ცალკეულ შემთხვევებში ადმინისტრაციულ ორგანოს ენიჭება უფლებამოსილება, მისცეს თავის პარტნიორს მითითებები, რომლებიც დაკავშირებულია ხელშეკრულების შესრულებასთან);
- ხელშეკრულებაში ცვლილებების ცალმხრივად შეტანის უფლება, თუ ასეთი რამ აუცილებელია საზოგადოებრივი მოთხოვნების ეფექტურად დაკმაყოფილებისათვის (ადმინისტრაციული ორგანოს ეს უფლება ეწინააღმდეგება სახელშეკრულებო სამართლის ძირითად პრინციპებს, სწორედ ამიტომ, ის მხოლოდ სასამართლო პრაქტიკით მკვეთრად დადგენილ შემთხვევებში გამოიყენება);
- პარტნიორის მიერ ხელშეკრულებიდან წარმოშობილი ვალდებულებების არაჯეროვნად შესრულების შემთხვევაში სანქციის ცალმხრივად გამოყენების უფლება.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცალმხრივად შეწყვეტის უფლება (იმ მოთხოვნებთან დაკავშირებით, რომლებიც საზოგა-

დოებრივი ინტერესების დაცვას ემსახურება, და არა პარტნიორის მოქმედებებში ხარვეზების არსებობის გამო). ადმინისტრაციული ორგანოს განსაკუთრებული უფლებამოსილებანი განმტკიცებულია შესაბამისი ნორმატიული აქტებით, სასამართლო პრაქტიკით, გარდა ამისა, ისინი შეიძლება დადგენილი იყოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პარტნიორმა კერძო პირმა უნდა შეასრულოს ის მოვალეობები, რომლებიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ თავისი განსაკუთრებული უფლებამოსილებების რეალიზაციასთან, ასევე, ის ვალდებულებები, რომლებიც უშუალოდ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებიდან გამომდინარეობს. პარტნიორი ადმინისტრაციული ხელშეკრულებით ნაკისრი მოვალეობებისაგან თავისუფლდება ფორსმაჟორული გარემოებების დადგომისას (დაუძლეველი ძალა).

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პარტნიორი კერძო პირი არა მხოლოდ ასრულებს დაკისრებულ ვალდებულებებს, არამედ აქვს აგრეთვე განსაზღვრული უფლებებიც: დაჯილდოების, ზიანის ანაზღაურების, საზოგადოებრივი მნიშვნელობის პრივილეგიები და უფლებამოსილებები.

პარტნიორის სასარგებლოდ ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება შეიძლება წარმოიშვას ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებიდან, რომელიც პირდაპირ ან ირიბად ზრდის პარტნიორის დანახარჯებს და ამით მას გარკვეულ ზიანს აყენებს. მხარეს შეუძლია მოითხოვოს ზიანის ანაზღაურება, თუ ის წარმოიშობა, მაგალითად, ადმინისტრაციული ორგანოს არამართლზომიერი მოქმედების შედეგად და ა.შ. საზღვარგარეთის ქვეყნებში ზიანის ანაზღაურების უფლების რეალიზაციის თავისებურებები, როგორც წესი, სასამართლო პრაქტიკის მეშვეობით ფორმულირდება.

ცალკეულ შემთხვევებში ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პარტნიორს შეიძლება მიენიჭოს ზოგიერთი პრივილეგია ან საგანგებო უფლებამოსილება. მაგალითად, კონცესიონერს შეიძლება ჰქონდეს უფლება, მომსახურების მიმღებისგან უშუალოდ ამოიღოს საფასური, აგრეთვე, გარკვეულ ტერიტორიაზე ასეთი სა-

ხის მომსახურების გაწევის საგანგებო (მონოპოლიური) უფლება. ცალკეული ქვეყნების კანონმდებლობა უშვებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების პარტნიორისათვის ისეთი პრივილეგიის მინიჭებას, როგორიცაა მხოლოდ კომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოს (მერის, პრეფექტის) გადაწყვეტილების საფუძველზე კერძო საკუთრებით დროებით სარგებლობის უფლება (მაგალითად, მიწის ნაკვეთის გამოყენების უფლება, თუნდაც მესამე პირის თანხმობის გარეშე, მასზე სამშენებლო მასალების განსათავსებლად).

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ბოლო ეტაპია მისი მოქმედების შეწყვეტა. არსებობს ორი ძირითადი შემთხვევა: ხელშეკრულების ჩვეულებრივი და ვადამდე მოშლა. ჩვეულებრივი მოშლა გულისხმობს პარტნიორების მიერ ამ ხელშეკრულებით ნაკისრი ყველა ვალდებულების შერულებას.

ვადამდე მოშლის დროს ხდება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გაუქმება მის საბოლოო შესრულებამდე. ვადამდე მოშლა შესაძლებელია მთელ რიგ შემთხვევებში:

1. ხელშეკრულების მხარეების ორმხრივი ნების არსებობისას;
2. იურიდიული აუცილებლობის გამო (ხელშეკრულების საგნის არსებობის, საზოგადოებრივ სამუშაოებში მონაწილე მეწარმის გარდაცვალების და ა.შ გამო);
3. ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების საფუძველზე (საზოგადოებრივი ინტრესების დაკმაყოფილების გამო ან პარტნიორისათვის არაჯეროვანი მოქმედებების გამო სანქციის დასადებად);
4. სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

ადმინისტრაციულ ორგანოს ხელშეკრულების ვადამდე მოშლის მოთხოვნით შეუძლია მიმართოს სასამართლოს იმ შემთხვევაში, როცა, პარტნიორის არაჯეროვანი მოქმედების მიუხედავად, მას არა აქვს ხელშეკრულების ცალმხრივად მოშლის უფლება, ან, როცა ამ შუამდგომლობას აყენებს ხელშეკრულების პარტნიორი ისეთი ფორსმაჟორული გარემოების გამო, რომელიც საბოლოოდ არღვევს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფინანსურ-ეკონომიკურ ბალანსს „მომსახურება-ფასი“ და ა.შ.

თავი V. კონტროლი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე

1. ადმინისტრაციული საქმიანობის კონტროლის ცნება და ფორმები

კონტროლი საჯარო მმართველობის სფეროში ადმინისტრაციული საქმიანობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი რეგულატორია, რომელიც უზრუნველყოფს მის კანონიერებას, ეფექტურობას და საზოგადოებრივად მნიშვნელოვან მიზნებთან შესაბამისობას. ასეთი კონტროლის სხვადასხვა ფორმა ხელს უწყობს საჯარო ადმინისტრაციის დროულ რეაგირებას ყველა არსებულ და მოსალოდნელ პრობლემაზე, ქმნის ამ პრობლემათა გადაჭრის შესაძლებლობებს და „ხელისუფლება-ხელქვეითები" ურთიერთობისას დესტრუქციული კონფლიქტების თავიდან აცილების პირობებს.

თითოეულ ქვეყანაში კონტროლის კონცეფცია საჯარო ადმინისტრაციის მოქმედების სფეროში, მისი როლი, ამა თუ იმ ფორმის გამოყენება, მიზნები, სუბიექტები და კონტროლის განხორციელების ხერხები მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული სახელმწიფო და საზოგადოებრივ წყობაზე, სამართლებრივ სისტემაზე, იურიდიულ ტრადიციებზე, დემოკრატიის, ადამიანის უფლებათა დაცვის განვითარების ხარისხსა და ა.შ. საერთოა ის, რომ მის შინაარსს შეადგენს სახელმწიფო ორგანოების, მოქალაქეებისა და მათი ორგანიზაციების საქმიანობა, რაც, უპირველესად, მიმართულია მიმდინარე მმართველობითი პროცესების გამოვლენაზე, დაკვირვებაზე, მათ შესახებ ინფორმაციის ანალიზზე; ასევე, სოციალური, განსაკუთრებით კი სამართლებრივი, ნორმებისა და მიზნების ნაკლის თავიდან აცილებისა და კორექციის შესახებ მოთხოვნებისა და წინადადებების წარდგენაზე.

კონტროლი – მართვის ფუნქცია, რომელიც მიმართულია მმართველობითი საქმიანობის ფაქტობრივი პარამეტრების ნორმატიუ-

ლად დაწესებული გადახრების გამოვლენისაკენ. უცხოეთის ქვეყნებში გამოყოფენ კონტროლის სხვადასხვა სახეებს. წინასწარი კონტროლი წარმოებს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მმართველობითი მოქმედების განხორციელების წინ, არამიზანშეწონილი, არარაციონალური და უკანონო საქმიანობის თავიდან აცილების მიზნით. მიმდინარე (ოპერატიული) კონტროლი ხორციელდება ადმინისტრაციული საქმიანობის მიმდინარეობის, მმართველობითი მოქმედებისა და ოპერაციების განხორციელების ან ადმინისტრაციული აქტის მიღებისას. შემდგომი კონტროლი ხორციელდება გარკვეული მმართველობითი მოქმედებებისა და ოპერაციების დამთავრების ან ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლის შემდეგ. მაგალითად, საფრანგეთში სახელმწიფო საბჭო, ასრულებს რა საკონსულტაციო ფუნქციას, უფლებამოსილია ჩაატაროს წინასწარი და მიმდინარე კონტროლი, ხოლო, გამოდის რა იურისდიქციული ორგანოს სახით, ახორციელებს შემდგომ კონტროლს.

ერთმანეთისაგან განსხვავდება, ასევე, „პიროვნების კონტროლი" და „აქტების კონტროლი". „პიროვნების კონტროლი" ვრცელდება საჯარო ადმინისტრაციის თანამდებობის პირთა ქმედებებზე და მოწოდებულია, უზრუნველყოს მათ მიერ თანამდებობრივი ვალდებულებების განუხრელი დაცვა. აქტების კონტროლის ობიექტია ადმინისტრაციის მიერ მმართველობითი საქმიანობისას მიღებული სამართლებრივი აქტები.

კონტროლი საჯარო მმართველობის სფეროში იყოფა, ასევე, კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის კონტროლად. კანონიერების კონტროლი მოწოდებულია, შეამოწმოს ადმინისტრაციული საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების კანონთან შესაბამისობა. კანონიერების პრინციპი ავალდებულებს ადმინისტრაციულ ორგანოებს და თანამდებობის პირებს, თავიანთი ფუნქციების განხორციელებისას საჯარო ინტერესების უზრუნველსაყოფად, იმოქმედონ კანონის საფუძველზე და მის მიერ დადგენილ ჩარჩოებში. ამასთანავე, მათ განუხრელად უნდა დაიცვან არა მხოლოდ თვით კანონები, არამედ სხვა ნორმატიულსამართლებრივი აქტებიც, ადმინისტრაციული შეთანხმებანი, კანონიდან გამომდინარე სამართლის ზოგადი პრინ-

ციპები და „ბუნებრივი სამართლიანობის“ მოთხოვნები. ამ აზრით, ტერმინი „კანონიერება“ გამოხატავს სამართალთან შესაბამისობას და წარმოადგენს იურიდიული მართლზომიერების სინონიმს.

უცხოეთის ქვეყნებში, კანონიერების პრინციპის ინტერპრეტაციის განზოგადებისას, შეიძლება ჩამოვაყალიბოთ მისი ძირითადი მოთხოვნები საჯარო ადმინისტრაციის მიმართ:

- ადმინისტრაციული საქმიანობის კანონშესაბამისად განხორციელება და კონსტიტუციის უზენაესობის აღიარება;
- მართვის კონკრეტული აქტების გამოცემისას ადმინისტრაციული ხელისუფლების შებოჭილობა მის მიერვე ადრე მიღებული ზოგადი ხასიათის აქტებით;
- ადმინისტრაციული აქტების გამოცემა მხოლოდ სამართლით განსაზღვრული კომპეტენციის ფარგლებში, დადგენილი წესით.
- ადმინისტრაციულ-სახელისუფლებო საქმიანობის განხორციელება მხოლოდ პროცესუალური ნორმების მკაცრად დაცვით;
- მოქალაქეთა უფლებების დაცვა, მათთვის საჯარო ადმინისტრაციის არამართლზომიერი აქტების გასაჩივრებისა და ადმინისტრაციული თვითნებობისგან დაცვის საშუალებების შექმნა.

ადმინისტრაციული საქმიანობისა და გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობაზე კონტროლი ითვალისწინებს მათი დროულობის, განხორციელების ხერხების, საშუალებებისა და მოტივების გამოვლენას, ეფექტურობის შეფასებას და შესაძლებლობას, მაქსიმალურად დაიცვას საჯარო ინტერესები ინდივიდუალური უფლებებისა და ინტერესებისათვის მინიმალური ზიანის მიყენებით. მიზანშეწონილობის კონტროლი უფრო ფართოდ გამოიყენება, ვიდრე კანონიერების კონტროლი. იგი ადგენს ადმინისტრაციული საქმიანობის შესაბამისობას „კარგი ადმინისტრაციის“ მოთხოვნებთან და მოიცავს მის შეფასებას გონივრულობის, ეფექტურობისა და ზნეობრიობის თვალსაზრისით.

კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოს მდგომარეობაზე დამოკიდებულებით, კონტროლი იყოფა შინაგან და გარეგან კონ-

ტროლად. *შინაგანი კონტროლი* თვითკონტროლია, ანუ კონტროლი, რომელიც ხორციელდება თვით საჯარო ადმინისტრაციის შიგნით, მისივე ძალებით, ცალკეული ორგანოების, ქვეგანყოფილებების, პერსონალის მიმართ. იგი ტარდება ზემდგომი ინსტანციების მიერ ქვემდგომების მიმართ დაქვემდებარების წესით ან ამ მიზნით სპეციალურად გამოყოფილი თანამდებობის პირების, ორგანოების ან ქვეგანყოფილებების მიერ. შინაგანი კონტროლი უშუალოდ მიმართულია კონტროლირებადი სუბიექტების მიერ ობიექტური სამართლის ნორმების დარღვევის თავიდან აცილებასა და, ირიბად – სუბიექტური უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვაზე. იგი ითვალისწინებს დაკვირვებას ადმინისტრაციული დაწესებულებებისა და მათი პერსონალის მიერ თავიანთი ფუნქციების შესრულების ხერხებზე; ასევე, მათ საქმიანობაში იმის გამოსწორებას, რაც კანონსაწინააღმდეგოა ან მოწმობს მართვის დაბალ ხარისხს.

გარეგანი კონტროლი – ეს არის კონტროლი, რომელსაც ახორციელებენ აქტიური ადმინისტრაციის ორგანიზაციული სტრუქტურების გარეთ მოქმედი ორგანოები, ორგანიზაციები და დაწესებულებები.[1] ამ კონტროლის ფორმები მრავალგვარია. მას ახორციელებენ საკანონმდებლო ხელისუფლების ორგანოები, სასამართლო და კვაზისასამართლო დაწესებულებები, ომბუდსმენი და ა.შ. გარეგანი კონტროლის ფუნქციას ცალკეულ სოციალისტურ და პოსტსოციალისტურ სახელმწიფოებში ასრულებს პროკურატურა. ამ შემთხვევაში იგი არ შედის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში და აღჭურვილია სახელმწიფო მმართველობისას კანონიერებაზე საერთო ზედამხედველობის უფლებით.

შინაგანი კონტროლი რეალიზდება, ძირითადად, ადმინისტრაციული კონტროლის სახით, გარეგანი კი – მისი ისეთი ფორმების საშუალებით, როგორიცაა: პოლიტიკური კონტროლი, ომბუდსმენის ინსტიტუტი და იურისდიქციული კონტროლი.

---

1 აქტიურ ადმინისტრაციად, ჩვეულებრივ, იწოდებიან ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც ახორციელებენ განმკარგულებელ ფუნქციებს მათ დაქვემდებარებაში მყოფი მართვის კონკრეტული ობიექტების მიმართ (მაგალითად, სამინისტროები, მათ დაქვემდებარებაში მყოფი სტრუქტურები, დეცენტრალიზებული ორგანოები).

2. ადმინისტრაციული კონტროლი

ადმინისტრაციული კონტროლი საჯარო მართვის სფეროში ხორციელდება თვით აქტიური ადმინისტრაციული ორგანოებისა და თანამდებობის პირების მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების მთლიანი სისტემის შიგნით. მისი ობიექტია ადმინისტრაციის მიერ შესრულებული და მიღებული ნებისმიერი მმართველობითი მოქმედება და გადაწყვეტილება. მის სფეროში შედის არა მხოლოდ მიღებული და მოქმედი, არამედ დამუშავებისა და მიღების პროცესში მყოფი ადმინისტრაციული აქტები. იგი შეიძლება შეეხოს ადმინისტრაციული საქმიანობის ნებისმიერ დეფექტს, შეცდომას და ნაკლს, რომლებიც გამოწვეულია როგორც უკანონობით, ასევე, ადმინისტრაციული აქტების არამიზანშეწონილობით.

უცხოური სამართლის მეცნიერებაში გამოყოფენ ადმინისტრაციული კონტროლის სხვადასხვა სახეებს.

იერარქიული კონტროლი ხორციელდება ზემდგომი ორგანოების მიერ ქვემდგომის მიმართ, რომლის დროსაც მოწმდება ადმინისტრაციული მოქმედებების კანონიერება და მიზანშეწონილობა, მათი აუცილებლობა, ეფექტურობა, კეთილსინდიერება. ამ კონტროლის პროცესში ზემდგომ ინსტანციას უფლება აქვს შეცვალოს ან გააუქმოს ქვემდგომის არამართლზომიერი ან არამიზანშეწონილი გადაწყვეტილებები. იერარქიულ კონტროლს რამდენიმე სახესხვაობა გააჩნია.

იგი შეიძლება განხორციელდეს სამსახურებრივი *კონტროლის სახით*, ანუ ზემდგომი თანამდებობის პირების იერარქიული კონტროლი ხელქვეითების საქმიანობაზე. ეს კონტროლი, როგორც წესი, მიმდინარე ხასიათისაა და ხორციელდება სისტემატური, პერიოდული ან ერთჯერადი შემოწმების გზით. ხელმძღვანელს შეუძლია შეამოწმოს ხელქვეითის მიერ შესრულებული ვალდებულებების ხარისხი და მოცულობა, სამოქალაქო სამსახურის მიერ სტატუსით მინიჭებული შეზღუდვების დაცვა, გადაწყვეტილებების შესრულების ვადები და ა.შ.

იერარქიული კონტროლის სახესხვაობაა, ასევე, *ზემდგომი ორგანოების მიერ ქვემდგომების კონტროლი*. ამ კონტროლს შეიძლება ჰქონდეს საუწყებო და არასაუწყებო ხასიათი. დაქვემდებარებული ობიექტების საუწყებო კონტროლს ახორციელებენ აღმასრუ-

ლებელი ხელისუფლების დარგობრივი ორგანოები იმ საკითხებზე, რომელიც შედის მათ უფლებამოსილებაში.

არასაუწყებო კონტროლს ახორციელებენ სამინისტროებისა და უწყებების ზემდგომი ორგანოები. იგი შეიძლება იყოს საერთო და სპეციალური. საერთო კონტროლის უფლებამოსილებას შეიძლება ფლობდნენ ზოგადი კომპეტენციის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები (პრეზიდენტი, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური, მთავრობა, გუბერნატორი, მერი). საერთო კონტროლი ვრცელდება ყველა სამინისტროსა და უწყების ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე და ხორციელდება მათ კომპეტენციაში შემავალ ყველა საკითხზე. მაგალითად, საპრეზიდენტო რესპუბლიკებში (აშშ, ვენესუელა, მექსიკა და სხვ.) პრეზიდენტს აქვს ფართო მაკონტროლებელი უფლებამოსილება ნებისმიერი უწყების მეთაურის მიმართ და შეუძლია ნებისმიერ დროს მოითხოვოს ანგარიში მათი საქმიანობის შესახებ. ფინეთში პრეზიდენტს შეუძლია მოითხოვოს ინფორმაცია უწყებებისა და დაწესებულებების ხელმძღვანელებისაგან და დანიშნოს რევიზიები დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში, ანუ რევიზიის ჩატარების გადაწყვეტილება არ საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის ან მინისტრის კონტრასიგნაციას. *სპეციალური* არასაუწყებო კონტროლი ეხება სამინისტროებისა და უწყებების საქმიანობის გარკვეულ სახეებს და, როგორც წესი, ტარდება აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურთან მოქმედი სტრუქტურების მიერ (პრეზიდენტი, პრემიერ-მინისტრი და ა.შ.). მაგალითად, აშშ-ში ასეთ ორგანოებს შეიძლება მივაკუთვნოთ პრეზიდენტის აღმასრულებელი სამმართველოს შემადგენლობაში მყოფი ადმინისტრაციული და საბიუჯეტო სამმართველო, რომელიც გამოდის, როგორც ფედერალური სამინისტროების აპარატის ფინანსური კონტროლის ორგანო; მეცნიერებისა და ტექნიკის ეროვნული საბჭო, რომელიც აკონტროლებს სამინისტროების საქმიანობას სამეცნიერო-ტექნიკური პოლიტიკის რეალიზაციის თვალსაზრისით და ა.შ.

ადმინისტრაციული კონტროლის განსაკუთრებული ფორმაა *დეცენტრალიზებული დაწესებულებების საქმიანობის კონტროლი* (რომლებიც ფლობენ სახელმწიფო ორგანიზაციებისა და ადგილობრივი ტერიტორიული ორგანოების იურიდიული პირის სტა-

ტუსს და აქვთ იურიდიული და ფინანსური დამოუკიდებლობა). ზოგიერთ ქვეყანაში ამ ორგანოებზე კონტროლს ზედამხედველობას უწოდებენ. იერარქიული კონტროლისაგან განსხვავებით, ზედამხედველობას ახორციელებს არა ზემდგომი ინსტანცია ქვემდგომის მიმართ, არამედ უფლებამოსილი სახელმწიფო მაკონტროლებელი დეცენტრალიზებული ორგანოს მიმართ. დეცენტრალიზებული ორგანო, მართალია, ანგარიშვალდებულია ზემდგომი ორგანოს წინაშე, მაგრამ იგი, იმავდროულად, სარგებლობს ავტონომიით. ამდენად, ზედამხედველობა ხორციელდება გამონაკლისის სახით და იმ შემთხვევაში, როცა მისი მიზანი, მოქმედების სფერო და ფორმები კანონითაა დადგენილი. გარკვეულწილად, ზედამხედველობა უთანაბრდება კანონიერებაზე კონტროლს, თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში დაიშვება ადმინისტრაციული საქმიანობის მიზანშეწონილობაზე კონტროლი.

საზღვარგარეთის ქვეყნების ადმინისტრაციულ სამართალში ასხვავებენ ზედამხედველობის ორ სახეს: ჩვეულებრივს და ექსტრაორდინარულს. ჩვეულებრივი ზედამხედველობის ობიექტია საჯარო მოხელეთა ფინანსები, საქმიანობა და დეცენტრალიზებული ორგანოების სპეციალიზებული საქმიანობა, რომლის განსახორციელებლადაც შეიქმნა ისინი. ექსტრაორდინარული ზედამხედველობა ხორციელდება საგანგებო სიტუაციებში, რომლებიც გამოწვეულია დეცენტრალიზებული ორგანოების საქმიანობაში ნეგატიური პროცესებით. ზედამხედველობის ეს სახე ეხება არა მხოლოდ ცალკეულ უკანონო აქტებსა თუ მოქმედებას, არამედ ვრცელდება დეცენტრალიზებული ორგანოს მთელ საქმიანობაზე.

ზემდგომი ორგანოების კონტროლი, ზედამხედველობა, ინსპექციური საქმიანობა და კონტროლის სპეციალიზებული ორგანოების ზედამხედველობა, რაც შედის აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში, წარმოადგენს შინაგანი ადმინისტრაციული კონტროლის სახესხვაობებს, რომლებიც ხორციელდება თვით *ადმინისტრაციის მიერ, საკუთარი ინიციატივით*. ამ კონტროლის ძირითად ხერხებსა და საშუალებებს წარმოადგენს: ა) შემოწმებები, ანუ სამართლებრივი ნორმების მოთხოვნების შესრულების მახასიათებელი ფაქტობრივი მონაცემების, ადმინისტრაციული აქტებისა და მოქმედებების მიზანშეწონილობის, სახელმწიფო მოხელეების

ქმედებების მართლზომიერების ან ეთიკურობის დადგენა; ბ) ანგარიშებისა და ინფორმაციის მიღება; გ) ქვემდგომ ორგანოებსა და თანამდებობის პირებს შორის კონფლიქტის გადაჭრა. იგი შეიძლება განხორციელდეს, აგრეთვე, ვიზირების, აპრობაციების, ნებართვის გაუქმების, გადავადების და ა.შ. გზით.

კონტროლის პროცესში კანონდარღვევის ან მოქმედების და გადაწყვეტილებების არამიზანშეწონილობის გამოვლენის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მიიღოს აუცილებელი ზომები. მას შეუძლია გამოიყენოს თავისი სახელისუფლებო უფლებამოსილება, ყურადღება მიაქციოს კანონის დარღვევას ან გადაწყვეტილების არამიზანშეწონილობას, შეატყობინოს სხვა ორგანოს სათანადო მოქმედების აუცილებლობის შესახებ, მიიღოს დისციპლინური ან სხვა ხასიათის ზომები. რიგი ქვეყნების კანონმდებლობაში დადგენილია ვადა, რომლის განმავლობაშიც შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოები ვალდებულნი არიან, რეაგირება მოახდინონ გამოვლენილ დარღვევებზე. მაგალითად, უნგრეთში ეს ვადა შეადგენს 30 დღეს. 1980 წლის ადმინისტრაციული პროცედურების კანონის შესაბამისად, ზემდგომ ორგანოს, მისთვის მიმართვის გარეშეც კი, თავისი საზედამხედველო გადაწყვეტილებით შეუძლია შეცვალოს ან გააუქმოს მის დაქვემდებარებაში მყოფი ორგანოს უკანონო გადაწყვეტილება და შესთავაზოს საკითხის განხილვის სხვა პროცედურა, თუმცა ზემდგომი ორგანოს უფლებამოსილება შეიძლება შეზღუდული იყოს კანონით.

ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება არ შეიძლება შეიცვალოს ან გაუქმდეს ზედამხედველობის მიერ შემდეგ შემთხვევებში: ა) თუ მან უკვე გაიარა იურისდიქციული კონტროლი; ბ) თუ მისი შეცვლა ან გაუქმება არღვევს ვინმეს კანონით დაცულ უფლებას; გ) გადაწყვეტილების ძალაში შესვლის მომენტიდან გასულია 12 თვე; დ) შეცვლა ან გაუქმება განპირობებულია შესაბამისი ნორმებით.

თვით ადმინისტრაციის ინიციატივით განხორციელებული ადმინისტრაციული კონტროლი მიმართულია საჯარო ინტერესების უზრუნველყოფაზე და მხოლოდ ირიბად ეხება კერძო ინტერესებს, რომლებიც შეიძლება დაკმაყოფილდეს მხოლოდ პირდაპირი მიმართვისას. კერძო პირების მიერ კომპეტენტურ ადმინისტრაცი-

ულ ორგანოებში *პირდაპირი მიმართვისას* ინიცირებული ადმინისტრაციული კონტროლი შეიძლება, პირობითად, ორ სახედ დაიყოს: ა) მიმართვა ადმინისტრაციულ ორგანოებში, როცა არ არის გათვალისწინებული რაიმე პროცედურების გამოყენება; ბ) ადმინისტრაციული აქტებისა და ქმედებების გასაჩივრება სადავო საკითხების განხილვისას იურიდიული პროცედურების გამოყენებით.

ადმინისტრაციისთვის პირდაპირი მიმართვა, რაც არ ითხოვს რაიმე იურიდიულ პროცედურას, თავის მხრივ, შეიძლება, პირობითად, დაიყოს ორ სახედ: *ა) ადმინისტრაციისთვის შეტყობინება* და *ბ) ადმინისტრაციული მოთხოვნა.*

ადმინისტრაციისათვის შეტყობინება წარმოადგენს კერძო პირების მხრიდან ადმინისტრაციული ორგანოს ინფორმირებას, ძირითადად, „ცუდი მართვის" ფაქტების შესახებ. იგი შეიძლება შეიცავდეს მამხილებელ ინფორმაციას თანამდებობის პირთა საქმიანობის უგერგილობის, მათ მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენების შესახებ. ის შეიძლება გამოხატავდეს უკმაყოფილებას ადმინისტრაციის არასწორი და არამიზანშეწონილი საქმიანობის გამო და შეიცავდეს თხოვნას უწესრიგობისა და უსამართლობის აღმოფხვრის შესახებ, ანუ მიიღოს ადმინისტრაციული საჩივრის ფორმა. ამ ინფორმაციის მიმღები ორგანო არ არის ვალდებული, ჩაატაროს საკონტროლო შემოწმება: საკონტროლო პროცესის აღძვრა დამოკიდებულია ადმინისტრაციის შეხედულებასა და იმ საჯარო ინტერესის მნიშვნელობაზე, რომლის დარღვევის ფაქტსაც ეხება შემოსული შეტყობინება.

ადმინისტრაციული თხოვნა წარმოადგენს ისეთ ადმინისტრაციულ მიმართვას, რომელიც შეიცავს მოთხოვნას ადმინისტრაციული ძალაუფლების გამოყენების, ადმინისტრაციული აქტის შეცვლის ან გაუქმების შესახებ. ადმინისტრაციული მოთხოვნის შეტანის პროცედურა, როგორც წესი, იურიდიულად არ არის რეგლამენტირებული და ადმინისტრაცია არ არის ვალდებული, ამ მოთხოვნის მიხედვით გამოიტანოს გადაწყვეტილება. ზოგადი წესის მიხედვით, მოთხოვნა იგზავნება იმ ორგანოში, რომლის მოქმედება ან გადაწყვეტილებაც არის გასაჩივრებული. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოებში მოთხოვნის ინსტიტუტი გამოიყენება, ძირითადად, იმ შემთხვევაში, როცა ადმინისტრაცია აგვიანებს საჭირო

გადაწყვეტილების მიღებას. ასეთ სიტუაციაში მოთხოვნა გამოიყენება არა ადმინისტრაციული აქტის გასასაჩივრებლად, არამედ გამოდის, როგორც ადმინისტრაციაზე ზემოქმედების საშუალება, რასაც ბევრი ქვეყნის პროცესუალურ კანონმდებლობაში ეწოდება *მოთხოვნა დაჩქარებული განხილვის შესახებ.*

შეტყობინებისა და მოთხოვნისაგან განსხვავებით, რომელიც შეიცავს მხოლოდ ინფორმაციას (წინადადებას, შენიშვნას) და თხოვნას, *მიმართვა კანონიერი პრეტენზიებითა* და მოთხოვნებით, რაც გამოხატავს თანამდებობის პირებთან და ადმინისტრაციულ ორგანოებთან უთანხმოებას, წარმოადგენს სამართავ მოქმედებებსა და აქტებზე შედავების საშუალებას. *შედავება ადმინისტრაციული წესით (ადმინისტრაციული დავა)* მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, თანამდებობის პირებსა და საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოებს მოახსენონ სიტუაციის თავისებური გაგება და დაიცვან თავიანთი დარღვეული უფლებები და კანონიერი ინტერესები.[1]

კანონმდებლობისა და არსებული პრაქტიკის შესაბამისად, სადავო აქტები და ადმინისტრაციის ქმედებები მოწმდება ადმინისტრაციულ იერარქიაში ზემდგომი ორგანოს მიერ ან თვით აქტის გამომცემი საჯარო სამსახურის მიერ. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში პოლიციელების ქმედებაზე ყველა საჩივარი უნდა განიხილებოდეს სხვა საპოლიციო ოლქებში მომუშავე პოლიციელების ან ცენტრის ინსპექტორების მიერ, რომლებიც არ არიან დაკავშირებულნი გასაჩივრებულ ქმედებასთან. ანალოგიურად განიხილება

1 ადმინისტრაციული დავის საშუალებების აღსანიშნავად კონტინენტური სამართლის ბევრ ქვეყანაში გამოიყენება ადმინისტრაციული სარჩელის ცნება, ანუ სამართალზე დაფუძნებული და იურიდიულად რეგლამენტირებული განცხადება ადმინისტრაციის მოქმედებასა და გადაწყვეტილებაზე უთანხმოების შესახებ. ამ შემთხვევაში გამოიყენება ტერმინი recours, ricorsi, recurso, რომელიც უნდა ითარგმნოს, როგორც „საჩივარი“ ან „სამართლებრივი დაცვის საშუალება“. ადმინისტრაციული დავა შეიძლება განხორციელდეს განაცხადის შეტანით იმავე ორგანოში, რომლის მოქმედებაც საჩივრდება. ფრანგულ სამართალში ამ საჩივარს ეწოდება recous, graieus – „სარჩელი გასაჩივრების შესახებ“. ასეთი განცხადებით შეიძლება მიმართონ ზემდგომ ორგანოს და ამ შემთხვევაში იგი განიხილება, როგორც იერარქიული სარჩელი. ინგლისურენოვან ქვეყნებში არ არსებობს ადმინისტრაციული დავის ასეთი დეტალური კლასიფიკაცია და ადმინისტრაციისათვის პრეტენზიებით სხვადასხვა ხერხით მიმართვის აღსანიშნავად იხმარება ცნება „შიდა აპელაცია“ (internal appeal).

ამერიკის შეერთებულ შტატებში იმიგრაციული სამსახურის ხელმძღვანელთან შესული განცხადება. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში შესული მოქალაქეთა მიმართვების განსახილველად შეიძლება დაინიშნონ სპეციალური თანამდებობის პირები ან შეიქმნას სპეციალური ქვეგანყოფილებები. დიდ ბრიტანეთში, მაგალითად, სამინისტროებში, რომელთა მოქმედების სფერო მოიცავს მოსახლეობის ფართო ფენებს, არსებობს აპელაციების ინსპექტორების ან რევიზორების მუდმივი თანამდებობები. აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურებთან ამ საკითხზე შეიძლება დაწესდეს სპეციალური ორგანოები (მაგალითად, მოქალაქეებთან მიმართვის აშშ-ის პრეზიდენტის ბიურო).

ადმინისტრაციული დავა, განცხადების განხილვის სპეციალური პროცედურის გამოყენებით, დამახასიათებელია, პირველ ყოვლისა, დიდი ბრიტანეთისთვის, იტალიისთვის, ესპანეთისთვის, ლათინური ამერიკის ბევრი ქვეყნისთვის, იაპონიისთვის. დიდ ბრიტანეთში ამ პროცედურას ჰქვია „სტატუტური *გამოძიება*“ და ტარდება კანონში მითითებული აუცილებელი პირობების დაცვით. სტატუტური გამოძიება ხორციელდება ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც გასაჩივრებულია ძალაში მათ შესვლამდე. მას ატარებს სპეციალური რევიზორი, რომელიც გამოძიების დამთავრებისას მოხსენებას წარუდგენს მინისტრს. მინისტრმა უნდა გამოიტანოს მოტივირებული გადაწყვეტილება. დაინტერესებულ პირს შეუძლია, ექვსი კვირის განმავლობაში გაასაჩივროს ეს გადაწყვეტილება უმაღლეს სასამართლოში.

ესპანეთში და ბევრ ლათინოამერიკულ ქვეყანაში ადმინისტრაციულ ინსტანციაში პრეტენზიებით, მოთხოვნებით მიმართვას ენოდება ადმინისტრაციული დავა. იგი ხორციელდება ადმინისტრაციული სარჩელების საშუალებით (recoursos administrativos). ესპანეთში მკვეთრად ასხვავებენ საჩივარს (queja) და ადმინისტრაციულ სარჩელს. ითვლება, რომ საჩივარს არა აქვს იურიდიული ბუნება და წარმოადგენს უბრალო მიმართვას ზემდგომი თანამდებობის პირისადმი, მასში ლაპარაკია უკმაყოფილებაზე არა საქმის არსის და ადმინისტრაციული აქტის შესახებ, არამედ – ადმინისტრაციის მუშაობაში ცალკეული ნაკლის წინააღმდეგ. ეს ნაკლი, უპირველესად, ვადებისა და საქმისწარმოების წესის დარღვევაა.

კონტინენტური სისტემის რომანული ჯგუფის ქვეყნებში ადმინისტრაციული სარჩელი არის ადმინისტრაციული აქტებით დარღვეული კერძო პირების უფლებებისა და ინტერესების დაცვის იურიდიული საშუალება, რაც ხორციელდება აქტის მიმღები ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმართვის გზით, ამ აქტის გაუქმების ან შეცვლის მიზნით. უფლებების დაცვის მოცემულ ფორმას ეწოდება „სარჩელი", რადგანაც გამოიყენება საჯარო ორგანოს გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით; და „ადმინისტრაციული" სარჩელი, რადგან მიმართულია ადმინისტრაციულ ორგანოში.[1]

ესპანეთში, ჩვეულებრივ, განასხვავებენ ადმინისტრაციული სარჩელების ორ სახეს: ორდინარული, რომელსაც ეკუთვნის განცხადება უთანხმოების შესახებ (recurso de reposición), მიმართვა იერარქიის მიხედვით (recurso de alsada); და ექსტრაორდინარული – მიმართვა გადახედვის მიზნით (recurso de revizión). განცხადება უთანხმოების შესახებ არის შედავება, რომელიც მიმართულია გასაჩივრებული აქტის გამომცემელი ადმინისტრაციული ორგანოს წინააღმდეგ და შეიცავს ამ აქტის გაუქმების ან შეცვლის მოთხოვნას. *მიმართვა იერარქიის მიხედვით* წარმოადგენს სარჩელს, რომლის მეშვეობითაც დაინტერესებული პირი მიმართავს ზემდგომ ორგანოს თავისი უფლებების და ინტერესების დამრღვევი ქვემდგომი ორგანოს გადაწყვეტილების დაქვემდებარების და ზედამხედველობის წესით გაუქმების ან შეცვლის განცხადებით. *სარჩელი „გადახედვის შესახებ"* არის მიმართვა მთავრობის ან მთავრობის მეთაურისათვის მათი გადაწყვეტილების გასაუქმებლად და იგი ითვლება საბოლოოდ გასაჩივრების გზაზე. ადმინისტრაციული სარჩელების შეტანის და განხილვის წესი ესპანეთში რეგულირდება 1992 წლის კანონით „საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის სამართლებრივი რეჟიმისა და ზოგადი ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ" (102-113 მუხლები), ხოლო ზოგიერთ ლათინოამერიკულ ქვეყანაში, მაგალითად, კოლუმბიაში 1984 წლის ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი გამოყოფს ადმინისტრაციული მიმართვის სამ ძირითად სახეს: თხოვნას, აპელაციას და საჩივარს და განსაზღვრავს მათი გაცხადების და გარჩევის სხვადასხვა გზებს.

1 *Gonzales Perez J.* La justicia administrativa en Espana. Madrid. 1974. P. 23.

იტალიაში მიღებულია 1971წ. 24 ოქტომბრის საკანონმდებლო დეკრეტი „ადმინისტრაციულ მიმართვებთან დაკავშირებული პროცედურების გამარტივების შესახებ". მის თანახმად, გამოყოფილია მოქალაქეთა დაცვის სამი ადმინისტრაციულსამართლებრივი საშუალება: ა) *მიმართვა-შეპასუხება*, მიმართული აქტის მიმღები ორგანოს მიმართ; ბ) *მიმართვა იერარქიის მიხედვით*, რომელსაც შეიძლება ჰქონდეს, ჯერ ერთი, იმ ზემდგომი ორგანოსადმი მიმართული იერარქიული სარჩელის ფორმა, რომელსაც ექვემდებარება აქტის გამომცემი ორგანო; მეორეც, მიმართვა კოლეგიური ორგანოების, ასევე, იმ საჯარო დაწესებულებების აქტებთან დაკავშირებით, რომლებიც უშუალოდ არ შედის მინისტრის იერარქიული დაქვემდებარების სისტემაში; გ) ექსტრაორდინარული მიმართვა. ადმინისტრაციული მიმართვა გაკეთებული უნდა იყოს დაინტერესებული პირის მიერ. განცხადების შინაარსი უნდა ეცნობოს ყველა დაინტერესებულ პირს, რომელსაც შეუძლია წარმოადგინოს საკუთარი აზრი და აუცილებელი დოკუმენტები. განცხადების შეტანა ავტომატურად არ აჩერებს სადავო აქტის მოქმედებას. თუმცა ორგანო, რომელიც განიხილავს განცხადებას, უფლებამოსილია შეაჩეროს მისი მოქმედება. ჩვეულებრივი ადმინისტრაციული სარჩელი შეიძლება შეტანილ იქნეს 30-დღიან ვადაში. გასაჩივრება შეიძლება არა მხოლოდ კანონიერების დარღვევის საფუძვლით, არამედ, აქტის არსებითობის მიხედვითაც. თუმცა, იგი შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ იმ აქტების მიმართ, რომლებიც საბოლოო ხასიათს არ ატარებენ. ექსტრაორდინარული მიმართვა შეიძლება მხოლოდ იმ აქტის მიმართ, რომელიც საბოლოო გადაწყვეტილებად მიიჩნევა; და მხოლოდ კანონიერების დარღვევის საფუძვლით. ამ განცხადების განხილვის აუცილებელი სტადიაა სახელმწიფო საბჭოს ერთ-ერთი საკონსულტაციო სექციის აზრის მოსმენა.

ცნობილი თავისებურებით გამოირჩევა ადმინისტრაციული დავის მექანიზმი იაპონიაში, რომელიც რეგულირდება 1993 წლის ადმინისტრაციულ-პროცესუალური აქტით. ადმინისტრაციული დავა, როგორც იურიდიულად რეგულირებადი პროცესი, ხორციელდება წარმოების ორი სახით: ა) „მეორადი *განხილვის*" ადმინისტრაციული წარმოებით, რომლის ჩარჩოებშიც ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, მეორე მხარის განცხადების მიხედვით,

ექვემდებარება გადახედვას იმავე ორგანოს მხრიდან, რომლის მიერაც იყო მიღებული; ბ) ადმინისტრაციული „სააპელაციო წარმოებით", რომლის ფარგლებშიც დაინტერესებული მხარე ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებისადმი უკმაყოფილებას გამოხატავს იმ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის მიმართვის გზით, რომელსაც უფლება აქვს, განახორციელოს ადმინისტრაციული კონტროლი.

გადაწყვეტილება შიდა აპელაციით, გამოტანილი იერარქიულად ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, არ ატარებს იურისდიქციული (სასამართლო) აქტის სახეს. ამ ზოგად წესს შემდეგი პრაქტიკული შედეგები აქვს:

- ზემდგომ ორგანოს უფლება აქვს გადახედოს, გააუქმოს ან შეცვალოს ქვემდგომი ორგანოს გადაწყვეტილება, თუნდაც ეს უფლება მას პირდაპირ არ ჰქონდეს მინიჭებული კანონით. ამ წესიდან შეიძლება იყოს გამონაკლისებიც. მაგალითად, ანგლოსაქსურ სამართალში, გარდა შემთხვევებისა, როცა ასეთი უფლებამოსილება პირდაპირ აქვს მინიჭებული კანონით, ზემდგომ ორგანოს არ აქვს უფლება, გააუქმოს დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების წესით მიღებული ქვემდგომის გადაწყვეტილება და ყველა ფორმალური მოთხოვნის დაცვით მიღებული გადაწყვეტილება, რომლითაც კერძო პირმა უკვე შეიძინა უფლებები ან პრივილეგიები;
- შიდა აპელაციის განხილვის პროცედურა ნაკლებად ფორმალურია, ვიდრე კვაზისასამართლო ან სასამართლო ორგანოებში ჩატარებული განხილვის პროცედურები. ზემდგომ ორგანოს შეუძლია, საკუთარი ინიციატივით შეაგროვოს დამატებითი ფაქტები და გაითვალისწინოს განსხვავებული შეხედულებები საქმის განხილვისას ადმინისტრაციის საქმიანობის საერთო მიმართულებაზე;
- აუცილებელი არ არის სასამართლოში მიღებული მტკიცების წესის მკაცრი დაცვა, ფორმალურად არ არსებობს მტკიცების ტვირთი – მხარეები, უბრალოდ, ადმინისტრაციული სარჩელის განმხილველ ორგანოს (შიდა აპელაცია) წარუდგენენ საქმეზე მათ ხელთ არსებულ ყველა მასალას;
- ზემდგომი ორგანოს მიმართ არ გამოიყენება წესი res judicata (საბოლოოდ გადაწყვეტილი საქმის). აპელაციის უარმყო-

ფელ ზემდგომ ორგანოს შეუძლია შეცვალოს თავისი გადაწყვეტილება. ერთი ორგანოს მიერ აპელაციაზე უარის შემდეგ იგი შეიძლება შეტანილ იქნეს სხვა ინსტანციაში, ხოლო ადმინისტრაციული დავის ყველა შესაძლებლობის ამოწურვის შემდგომ – სასამართლოში.

იაპონიაში ადმინისტრაციული ხელისუფლების პროცესში დიდი ყურადღება ეთმობა საარბიტრაჟო პროცედურებს ადმინისტრაციული დავების გადაწყვეტისას და მოქმედებს ე.წ. *ადმინისტრაციული კონფლიქტების გადაჭრის საშუამავლო სისტემები.* მაგალითად, მთავრობის დონეზე მოქმედებს დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანო – ადმინისტრაციული მენეჯმენტის სააგენტო, რომელიც ადმინისტრაციული შემოწმების კონტექსტში განიხილავს კერძო პირების მიერ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მოქმედების მიმართ შეტანილ „უთანხმოების" განცხადებებს და, თუ ღირს, გამოდის შუამავლის როლში. ადგილობრივ დონეზე ასევე არსებობს კონფლიქტების შუამავლობის ასეთი სისტემების საკმაოდ დიდი მრავალფეროვნება. კონფლიქტების შუამავლობის ადმინისტრაციული სისტემები განსხვავდება აპელაციის ადმინისტრაციული წარმოებისგან. ეს იმით გამოიხატება, რომ შუამავლობას არ აქვს რაიმე იურიდიულად განსაზღვრული პროცესუალური ფორმა და არ ითვალისწინებს ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებას, რომელიც იურიდიული ვალდებულებებით შებოჭავდა ადმინისტრაციული კონფლიქტის ორივე მხარეს.

ფრანგულ სამართალში, შიდა აპელაციასთან ერთად, ქვემოდან ინიცირებული ადმინისტრაციული კონტროლის განსაკუთრებულ ფორმათა რიცხვს მიეკუთვნება არაპირდაპირი ადმინისტრაციული გასაჩივრება (recours administratif indiect), რომელიც ხორციელდება რეგულირებისა და შერიგების პროცედურებით. ამ პროცედურის გამოყენება უზრუნველყოფს ადმინისტრაციული დავის უბრალოდ და სწრაფად გადაწყვეტას. იგი წარმოადგენს თავისებურ ადმინისტრაციულ არბიტრაჟს. ამ პროცედურების არსი გამოიხატება სადავო საქმის მესამე მხარისთვის (დამოუკიდებელი, ერთპიროვნული ან კოლეგიალური ორგანოსთვის) გადაცემით, კერძო პირსა და ადმინისტრაციას შორის წარმოქმნილი სიტუაციის განხილვასა და ორივე მხარისათვის ხელსაყრელი შეთანხმების

მიღწევით. შერიგების ორგანო აფასებს მოქალაქის პრეტენზიების საფუძვლიანობას და ადმინისტრაციის პოზიციას, ცდილობს, მიიღოს თვითნებობისა და უკანონო მიდგომის გამომრიცხავი გადაწყვეტილება.

შერიგების ორგანოს როლში გამოდის, მაგალითად, პრემიერ-მინისტრთან არსებული შეთანხმების საკონსულტაციო კომიტეტი, რომლის ამოცანაა ყველა სამინისტროს მიერ დადებული ხელშეკრულების განმარტებასა და შესრულებასთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტა. შერიგების ორგანოებს მიეკუთვნება, აგრეთვე, პრემიერ-მინისტრის მიერ დეპარტამენტებში ორგანიზებული დავების მოგვარებისა და ზიანის ანაზღაურების საკონსულტაციო კომიტეტები. განსაკუთრებული პროცედურის სახით განიხილება საარბიტრაჟო პროცედურა, რომელიც დაწესებულია სახელმწიფო ან ადგილობრივი ორგანოების მიერ ჩატარებულ ღია კონკურსში წამოჭრილი დავების გადასაწყვეტად (ღია კონკურსების კოდექსის 247-ე და 361-ე მუხლები). შერიგების ორგანოებში მიმართვა ხორციელდება განმცხადებლის ინიციატივით; ყველა შემთხვევაში – საარბიტრაჟო პროცედურის გამოკლებით, რომელიც არ არის მხარეთათვის სავალდებულო ძალის მქონე. აუცილებლობის შემთხვევაში, მათ შეუძლიათ მიმართონ სასამართლოს. კონტროლის ძირითადი ფორმების განზოგადებით, მათი ურთიერთკავშირი შეიძლება წარმოვადგინოთ სქემით (იხ. სქემა).

სადავო საკითხების გადაჭრა ადმინისტრაციული მიმართვის წესით, როგორც ადმინისტრაციული კონტროლი მთლიანად, გამოირჩევა ოპერატიულობით, ხელმისაწვდომი ფასითა და პროფესიონალიზმით. მას აქვს ყოვლისმომცველი ხასიათი და ეხება როგორც კანონიერებას, ასევე, ადმინისტრაციული საქმიანობის მიზანშეწონილობას. თუმცა კონტროლის ეს ფორმა, განსაკუთრებით, პირდაპირი ადმინისტრაციული გასაჩივრების დროს, არ იძლევა ობიექტურობის ყველა აუცილებელ გარანტიას, რადგან ადმინისტრაცია (აქტის მიმღები ორგანო ან ზემდგომი ინსტანცია) ერთდროულად წარმოადგენს თავის საქმეში მხარესაც და მოსამართლესაც. ნათელია, რომ ნებისმიერი სახის ადმინისტრაციული კონტროლისას, ადმინისტრაცია ძნელად თუ შეძლებს იყოს საკუთარი ქმედებების მიუკერძოებელი კონტროლიორი და მოსამართლე. ადმინისტრა-

ადმინისტრაციული კონტროლი
კონტროლი ადმინისტრაციის ინიციატივით
იერარქიული
ადმინისტრაციული ზედამხედველობა
სამსახურებრივი
საუწყებო
ზედასაუწყებო
კონტროლი კერძო პირთა ინიციატივით
პირდაპირი მიმართვები
რეგულირებისა და შერიგების პროცედურები
ადმინისტრა-ციული არბიტრაჟი
კონფლიქტის საბუღალტრო ინსტრუქციები
შესათანხმებელი პროცედურები
შეტყობინება და ადმინისტრა-ციული საჩივრები
ადმინისტრა-ციული თხოვნა
ადმინისტრა-ციული დავა (შიდა აპელაცია)
მიმართვა ზემდგომ ინსტანციაში
მიმართვა აქტის ავტორი ორგანოსადმი

ციული კონტროლი შეზღუდულია მეთოდებისა და საშუალებების გამოყენებისას. იგი ხშირად ნაკლებად ეფექტურია, რადგან ხორციელდება თავად ადმინისტრაციის მიერ, რომელსაც, შეგნებულად ან შეუგნებლად, შეუძლია იხელმძღვანელოს კორპორაციული ინტერესებით და, პირველ ყოვლისა, ზრუნავს „მუნდირის ღირსებაზე". ეს ნაკლი მნიშვნელოვანწილად კომპენსირდება გარეგანი კონტროლით, რომელიც ხორციელდება ომბუდსმენის ინსტიტუტისა და იურისდიქციული ორგანოების მიერ.

3. ომბუდსმენი

3.1. ომბუდსმენის ცნება

ომბუდსმენი არის სპეციალურად დანიშნული ან არჩეული დამოუკიდებელი თანამდებობის პირი, რომელიც ადმინისტრაციულ დავებში გამოდის შუამავლად, აკონტროლებს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ადამიანის უფლებების დაცვას და უფლებამოსილია, ამ მიზნით ჩაატაროს გამოძიება, შესთავაზოს მაკორექტირებელი ქმედებები და წარმოადგინოს მოხსენებები. შვედური სიტყვა „ombudsman" თავდაპირველი მნიშვნელობით გაიგება, როგორც ინტერესების წარმომადგენელი, თარჯიმანი. იგი იხმარება, როგორც ზოგადი ტერმინი ორგანიზაციულსამართლებრივი ინსტიტუტის აღსანიშნავად და ბევრ ქვეყანაში თავისი სახელწოდება აქვს.[1]

ორგანიზაციულად, ომბუდსმენის ინსტიტუტი, უმეტესად, შედგება მაღალი რანგის ერთი საჯარო თანამდებობის პირისა და მისი აპარატისაგან, მაგრამ შეიძლება მოიცავდეს რამდენიმე თანამდე-

1 დიდ ბრიტანეთში – საპარლამენტო კომისარი, იტალიაში – სამოქალაქო დამცველი, ესპანეთში – სახალხო დამცველი, ინდოეთში – ლოკაიუკტამი, პორტუგალიაში – იუსტიციის პროვედორი, სენეგალში – რესპუბლიკის შუამავალი, აშშ-ში – საზოგადოებრივი ადვოკატი ან მოქალაქეთა თანაშემწე და ა.შ. სულ 90-ზე მეტ ქვეყანაში არსებობს ომბუდსმენის ფუნქციის შემსრულებელი 150-მდე სხვადასხვა ორგანო და სტრუქტურა. დაწვრილებით იხ.: *Бойцова В.В.* Служба защиты прав человека и гражданина. Мировой опыт. М., 1996.

ბობის პირსაც: მაგალითად, შვედეთში ისინი ოთხნი არიან (მათგან ერთია მთავარი); პანამაში – სამნი, სახალხო დამცველი და მისი მოადგილეები, რომლებიც თავიანთი მოვალეობების შესრულებისას ასევე სახალხო დამცველებად იწოდებიან. ომბუდსმენის ფუნქციები შეიძლება შეასრულოს კოლეგიურმა ორგანომ, მაგალითად, გენერალურმა საკონტროლო საბჭომ – თურქეთში, სახალხო უფლებათა დაცვის კოლეგიამ – ავსტრიაში, რომელიც სამი წევრისაგან შედგება. ფედერაციულ სახელმწიფოებში ომბუდსმენს შეუძლია იმოქმედოს როგორც ფედერაციის, ასევე შტატების დონეზე. მაგალითად, კანადაში ფედერალურ და პროვინციულ დონეებზე ომბუდსმენის 14 სამსახურია, ავსტრალიაში მოქმედებს რვა ომბუდსმენი, მათ შორის ერთი – ფედერალური. ფედერაციულ სახელმწიფოებში, გარდა ნიგერიისა, სხვადასხვა დონის ომბუდსმენები არ ქმნიან ერთიან სისტემას და არ არიან სუბორდინაციულ ურთიერთობებში. აშშ-ში ომბუდსმენის სამსახურები ფორმირებულია შტატებში, ქალაქებსა და ცალკეულ დაწესებულებებშიც კი, თუმცა ფედერალურ დონეზე ასეთი ინსტიტუტი არ არსებობს.

ზოგადი კომპეტენციის ომბუდსმენთან ერთად, რომლის საქმიანობაც ვრცელდება მართვის ყველა სფეროზე, რიგ ქვეყნებში იქმნება სპეციალიზებული ინსტიტუტები, რომელთა უფლებამოსილების სფეროში შედის ცალკეული დარგები ან მართვის საკითხები (ბუნდესტაგის რწმუნებული გერმანიის თავდაცვის სფეროში, პოლიციის ომბუდსმენი ისრაელში, სქესთა თანასწორობის უზრუნველყოფის ომბუდსმენი ფინეთში, არასრულწლოვანთა საქმეების – ნორვეგიაში, ინფორმაციის საკითხების – კანადაში, ეთნიკურ დისკრიმინაციასთან ბრძოლის და ადამიანის უფლებების – ავსტრალიაში, ციხის ომბუდსმენები – კანადაში, საუნივერსიტეტო ომბუდსმენები – ასზე მეტი თანამდებობა აშშ-ში და ა.შ.).

ომბუდსმენის, როგორც პერსონიფიცირებული დეპოლიტიზებული ინსტიტუტის, სამართლებრივი სტატუსი რეგულირდება საჯარო სამართლის ნორმებით. პირველ რიგში დგინდება მისი კომპეტენცია, რომლისთვისაც დამახასიათებელია ცალკეული იმპერატიული ელემენტები (აუცილებელი დოკუმენტების გამოთხოვის, ჩვენების მისაღებად აუცილებელი პირების მოწმედ გამოძახების უფლება); მეორე – ადმინისტრაციული ორგანოებისა და თანამდე-

ბობის პირთა ვალდებულებები, შეასრულონ ომბუდსმენის მოთხოვნები და რეკომენდაციები; მესამე – ომბუდსმენისთვის მოქალაქეთა მიმართვის წესი და მისი მოქმედების ძირითადი ფორმები.

მსოფლიოში არსებობს ომბუდსმენის ორი ძირითადი ტიპი: ა) ლეგისლატურული, რომელიც მოქმედებს წარმომადგენლობითი ხელისუფლების ჩარჩოებში, როგორც მისი დამოუკიდებელი ინსტიტუტი; ბ) სახელისუფლებო, რომელიც აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარჩოებში მოქცეული მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებელი ორგანოა.

ლეგისლატურული ომბუდსმენი ამ ინსტიტუტის შედარებით გავრცელებული ფორმაა და დამახასიათებელია ქვეყნების დიდი უმრავლესობისათვის. ის წარმოიშვა წარმომადგენლობითი ორგანოს არასაკმარისი შესაძლებლობებითა და ადმინისტრაციული ხელისუფლების არამართლზომიერი და უხარისხო საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა განცხადებების განხილვის პროცესში გამოყენებული მეთოდების ნაკლებობით გამოწვეული რეაქციის საფუძველზე. ლეგისლატურული ომბუდსმენი აირჩევა ან ინიშნება პარლამენტის ან ფედერაციული სუბიექტის წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ, როგორც თავისი წარმომადგენელი ან უფლებით აღჭურვილი პირი – ადამიანის უფლებების დასაცავად მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისას. ზოგიერთ ქვეყანაში მას განიხილავენ, როგორც მთელი ხალხის წარმომადგენელს. ეს ომბუდსმენი დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში არა მხოლოდ აღმასრულებელი, არამედ, გარკვეულწილად, წარმომადგენლობითი ხელისუფლებისგანაც. იგი თავის საქმიანობას ახორციელებს საკუთარი სახელით, დამოუკიდებლად, თავისი შეხედულებისამებრ, პარლამენტთან შეუთანხმებლად. ასეთი სტატუსი, უფლებამოსილებები და დამოუკიდებლობის გარანტიები დადგენილია კანონმდებლობით, მაგალითად, ნორვეგიის 1962 წლის კანონის „ადმინისტრაციულ საქმეებზე საპარლამენტო ომბუდსმენის როლის შესახებ", მე-2 მუხლი.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარჩოებში მოქმედ ომბუდსმენს, ანუ *სახელისუფლებო ომბუდსმენს*, ხშირად *კვაზიომბუდსმენსაც* უწოდებენ, რადგან არ არსებობს ომბუდსმენის კლასიკური მოდელის განმასხვავებელი ნიშანი – აღმასრულებელი ხელი-

სუფლებისაგან მისი დამოუკიდებლობა. კვაზიომბუდსმენები ანგარიშვალდებულნი არიან აღმასრულებელი ხელისუფლების წინაშე და ინიშნებიან მის მიერ ან მისი აქტიური მონაწილეობით ცენტრალურ და რეგიონულ დონეზე (საფრანგეთი, იტალია). საფრანგეთში კვაზიომბუდსმენს – მედიატორს – ადმინისტრაციული ხელისუფლების ხასიათი აქვს, შედის მინისტრთა საბჭოს შემადგენლობაში, ხოლო მისი ბიუჯეტი პრემიერ-მინისტრის ბიუჯეტის ნაწილს წარმოადგენს. იტალიაში ეროვნული ომბუდსმენის ინსტიტუტი არ არსებობს, თუმცა 20 ოლქიდან თითოეულში და ზოგიერთ კომუნაში შემოღებულია კვაზიომბუდსმენის – სამოქალაქო დამცველების თანამდებობები. ისინი ინიშნებიან საოლქო ჯუნტების (მართვის კოლექტიური აღმასრულებელი ორგანოს) თავმჯდომარეების მიერ, ხოლო მათი კანდიდატურები სახელდება ზოგ ოლქში საოლქო ასამბლეის დეპუტატების ხმათა 2/3-ით, ზოგში კი – 3/4-ით. სამოქალაქო დამცველი იმყოფება გუბერნატორის სამსახურში და მას პერსონალით, აღჭურვილობით, შენობით უზრუნველყოფს პროვინციული ჯუნტა. შესაბამისად, თავისი საქმიანობის შესახებ ანგარიშებს და მოხსენებებს იგი წარუდგენს გუბერნატორს.

მთელ რიგ ქვეყნებში არსებობს ომბუდსმენის სამსახურის შერეული სისტემები. მაგალითად, აშშ-ში შტატების დონეზე მოქმედებენ როგორც ლეგისლატურული ომბუდსმენები, ასევე – კვაზიომბუდსმენები. ლეგისლატურული ომბუდსმენები აირჩევიან შტატების საკანონმდებლო კრებით და თანაბრად წყვეტენ მოქალაქეთა განცხადებებში აღნიშნულ პრობლემებსა და ადმინისტრაციული პროცედურების გაუმჯობესების ამოცანებს. კვაზიომბუდსმენები ინიშნებიან შტატის გუბერნატორის მიერ ერთპიროვნულად ან საკანონმდებლო კრების მონაწილეობით და, ცხადია, თავიანთი საქმიანობით ანგარიშვალდებულნი არიან შტატის გუბერნატორის წინაშე. კვაზიომბუდსმენები ავრცელებენ ინფორმაციას მოქალაქეთა უფლებების დაცვის სამართლებრივი საშუალებების შესახებ, მაგრამ არ იხილავენ საჩივრებს. ზოგიერთ სახელმწიფოში არსებობს ომბუდსმენის სამსახურის შერეული სისტემა ნაციონალურ პარლამენტთან და პრეზიდენტთან, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაურთან მოქმედი ორი ორგანო, მაგალითად, ფი-

ლიპინების ომბუდსმენი და ადმინისტრაციული შესრულებისა და ეფექტურობის საპრეზიდენტო კომიტეტი; ვენესუელის ომბუდსმენი და საჩივრების განმხილველი პრეზიდენტის რწმუნებული.

ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში, მიუხედავად ომბუდსმენთა განსხვავებული ადგილისა, მათ მაინც აქვთ ზოგიერთი საერთო, მათი არსის გამომხატველი დამახასიათებელი ნიშანი.

ა) **ომბუდსმენის საქმიანობა,** უპირველეს ყოვლისა, ვრცელდება საჯარო ადმინისტრაციის აღმასრულებელი საქმიანობის სფეროზე, როდესაც „ცუდი მართვის" (maladministration) და სამსახურებრივი მოვალეობების არასათანადოდ შესრულების შედეგად ხდება დარღვევები. ამგვარად, 1981 წლის ესპანეთის კანონი სახალხო დამცველს ანდობს მაკონტროლებელ ძალაუფლებას „ცუდი მართვის" ისეთი შემთხვევების დროს, როგორიცაა შეყოვნება, უმოქმედობა, იგნორირება, კანონიერი უფლებამოსილების შესრულებაზე უარი, უგულებელყოფა, ხელისუფლების ბოროტად გამოყენება და თვითნებობა ადმინისტრაციის მხრიდან. გარდა „ცუდი მართვის" კრიტერიუმისა, მმართველობითი აქტებისა და მოქმედებების შეფასებისას, ბევრ ქვეყანაში ომბუდსმენის ინსტიტუტის ფუნქციონირების საფუძველში დევს ცნების – „მმართველობითი საქმიანობის სამართლიანობა" სხვადასხვა ინტერპრეტაცია. აქედან გამომდინარე, ადმინისტრაციული დავების განხილვისას მის უფლებამოსილებებს ხშირად აღნიშნავენ ტერმინით „სამართლიანობის იურისდიქცია". მაგალითად, ნიდერლანდებში, თანამდებობის პირთა სწორი საქციელის შეფასებისას, ომბუდსმენი ხელმძღვანელობს არა მხოლოდ ფორმალურ-იურიდიული მოთხოვნებით, არამედ ისეთი კრიტერიუმებითაც, როგორიცაა: მიუკერძოებლობა, ადამიანის ღირსების პატივისცემა, ადამიანებთან სამართლიანი მოპყრობა და ა.შ. დანიის ომბუდსმენი განსახილველად იღებს საჩივრებს თანამდებობის პირებზე, რომლებმაც გამოავლინეს ხელქვეითების ცუდად ამოჩემება, უხეში ან უადგილო საქციელი, შეგნებული დაუდევრობა; წარმოადგინეს არაკორექტული ან არასრული მონაცემები, რისი გამოყენების შედეგადაც განმცხადებელს მიადგა ზიანი; უარი თქვეს თავიანთი გადაწყვეტილების არგუმენტირებაზე ან გამოიყენეს თვითნებური ან არაგონივრული პროცედურა.

ბ) ომბუდსმენის ინსტიტუტი წარმოადგენს ადმინისტრაციულსამართლებრივი დავებისა და სამოქალაქო უფლებების დაცვის დამატებით (სუბსიდიურ) ორგანიზაციულსამართლებრივ საშუალებას სხვა სამართალდამცავ მექანიზმებთან მიმართებაში. როგორც წესი, ეს ორგანო აღჭურვილია ნარჩენი კომპეტენციით, რომელიც ავსებს ხარვეზებს და ახდენს შიდა კონტროლისა და ადმინისტრაციული აპელაციის სისტემის, ადმინისტრაციაზე საპარლამენტო და სასამართლო კონტროლის ნაკლის კომპენსაციას.

გ) დავის განხილვის დროს ომბუდსმენი გამოდის, როგორც დამოუკიდებელი სახალხოსამართლებრივი შუამავალი მოქალაქესა და ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის, მოწოდებულია, მისთვის დამახასიათებელი საშუალებებით, ადმინისტრაციულსამართლებრივ კონფლიქტებში უზრუნველყოს სუბიექტური უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვა და ხელი შეუწყოს საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობას ცივილიზებული ეთიკური წესებისა და ჰუმანური სტანდარტების შესაბამისად.

დ) ომბუდსმენის ინსტიტუტი, ნებისმიერ სახელმწიფოში, არის *დეპოლიტიზებული და იდეოლოგიურად ნეიტრალური ინსტიტუტი*, რომელიც წარმოშობილი საკითხების გადასაჭრელად გამორიცხავს პოლიტიკურ ბრძოლას და პოლიტიკური პარტიების მხარდაჭერას. თუმცა ეს არ გამორიცხავს ნებისმიერ ქვეყანაში საომბუდსმენო გამოძიებაზე პოლიტიკური ზეწოლის მცდელობას.

ე) ომბუდსმენს *არა აქვს უფლება, მიიღოს იურიდიული ძალის მქონე იმპერატიული გადაწყვეტილებები*. როგორც წესი, მას შეუძლია გასცეს რეკომენდაციები, შეტყობინება, გაფრთხილება.

ვ) ომბუდსმენის საქმიანობა ღიაა საზოგადოებისათვის. მხოლოდ ცალკეულ ქვეყანებში (დანია, ნორვეგია, ახალი ზელანდია) მოითხოვს კანონი გამოძიების კონფიდენციალურობის დაცვას, ანუ არ არის ნებადართული ადმინისტრაციული დოკუმენტების გახსნა საზოგადოებისა და პრესისათვის.

3.2. ომბუდსმენის კომპეტენცია

ომბუდსმენის კომპეტენცია, გარკვეული გამონაკლისის გარდა, ვრცელდება სახელმწიფო მმართველობის ფართო წრეზე. უმეტეს ქვეყნებში მისი კომპეტენციის მიღმაა აღმასრულებელი ხელისუფ-

ლების მეთაურები, მთავრობა და სასამართლო. მხოლოდ რამდენიმე სახელმწიფოშია მისი კომპეტენციის სფეროში ეკლესია, მუნიციპალური ორგანოები, მაღალი რანგის სამხედრო მოსამსახურეები.

ამავე დროს, ომბუდსმენის უფლებამოსილების მოცულობა სხვადასხვა ქვეყანაში მნიშვნელოვნად განსხვავდება. ზოგიერთ სახელმწიფოში მისი კონტროლის სფეროშია მოქცეული ყველა სახელმწიფო დაწესებულება და თანამშრომელი, მინისტრებისა და მოსამართლეების ჩათვლით (ესპანეთი), ზოგში – მისგან გამოირიცხება თანამდებობის პირთა ცალკეული კატეგორიები, როგორიცაა: მოსამართლეები – დანიაში, ნორვეგიაში, ახალ ზელანდიაში; მინისტრები და ზოგიერთი სახელმწიფო დაწესებულების ხელმძღვანელობა – შვედეთში.

დიდ ბრიტანეთში პარლამენტის რწმუნებულს უფლება აქვს გამოიძიოს ადმინისტრაციის მხოლოდ ის საქმიანობა, რომლისთვისაც მინისტრი უშუალოდ აგებს პასუხს პარლამენტის წინაშე. მისი იურისდიქციიდან გამოირიცხება ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანო, საჯარო კორპორაციები, პოლიცია, შეიარაღებული ძალები. ის აკონტროლებს მხოლოდ ცენტრალური ხელისუფლებისა და მისი დაწესებულებების იმ წევრების საქმიანობას, რომლებიც ჩართულნი არიან სპეციალურ №2 ცირკულარში (პარლამენტის 1967 წლის აქტის დანართი), რომელიც შეიძლება შეიცვალოს და შეივსოს. მისი კონტროლის სფეროდან გამორიცხულია საერთაშორისო საქმეები, ეროვნული წარმოების, სახელმწიფო უშიშროებისა და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხები. ამ სფეროებში მოქმედებენ სპეციალური ომბუდსმენები, მაგალითად, სპეციალური სამსახურის МИ-5-ის საქმეების რწმუნებული – შოტლანდიაში, ინგლისსა და უელსში – ჯანმრთელობის დაცვის რწმუნებულები, ადგილობრივი ადმინისტრაციის საქმეების რწმუნებული და სხვ.

კანონმა შეიძლება განსაზღვროს სახელმწიფო ცხოვრების ესა თუ ის კონკრეტული სფერო, რომელიც არ შედის ომბუდსმენის კომპეტენციაში, რადგან ისინი კონტროლდება სხვა ორგანოების მიერ, მათ შორის, სასამართლოს, პარლამენტის და სხვ. ახალი ზელანდიის ომბუდსმენს არ აქვს უფლება, განიხილოს საჩივრები ცალკეული პირების, კერძო ფირმებისა და არასამთავრობო ორგა-

ნიზაციების წინააღმდეგ. მას ასევე არ შეუძლია გააკონტროლოს სასამართლოების განაჩენები და გადაწყვეტილებები, მთავრობის წევრთა ქმედება და ა.შ. საფრანგეთში მედიატორის უფლებები ვრცელდება მხოლოდ სახელმწიფო ადმინისტრაციისა და წარმოების ნაციონალიზებული დარგების საქმიანობაზე. მას არ აქვს უფლება, დაკავდეს საკითხებით, რომლებიც განხილვის ობიექტი იყო ადმინისტრაციულ ტრიბუნალში ან სასამართლოში. თუმცა, მედიატორს შეუძლია რეკომენდაციები მისცეს საქმეში მონაწილე ორგანოს. პრაქტიკულად, ყველა ქვეყანაში ომბუდსმენის კომპეტენციის სფეროდან გამორიცხულია მოსამსახურეებსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის წარმოშობილი დავის განხილვა.

3.3. ომბუდსმენის საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელების წესი

ომბუდსმენი ატარებს გამოძიებას, ძირითადად, მოქალაქეთა და სახელმწიფო მოხელეთა საჩივრების საფუძველზე. თუმცა, მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობით, მას საკუთარი შეხედულებითაც შეუძლია საქმის ინიცირება (გამონაკლისს შეადგენს დიდი ბრიტანეთი და საფრანგეთი). საჩივარი, როგორც წესი, შეიძლება შეიტანოს ნებისმიერმა ფიზიკურმა ან იურიდიულმა პირმა. სახელმწიფოთა უმეტესობაში დაშვებულია საჩივრის შეტანა არა მხოლოდ მოქალაქეების, არამედ უცხოელების მიერაც. მიმართვის დამაბრკოლებელ გარემოებად ითვლება განმცხადებლის არასრულწლოვანება, ქმედუუნარობა, თავისუფლების აღკვეთის ადგილებსა და ფსიქიატრიულ დაწესებულებებში ყოფნა.

საჩივრის მიღებასა და გამოძიებაზე უარის თქმის საფუძველია შემდეგი გარემოებები: 1) განმცხადებელს არა აქვს საქმეში პირადი დაინტერესება; 2) საჩივარი უმნიშვნელო ან არაკეთილსინდისიერია; 3) ომბუდსმენი არ ფლობს საჭირო საშუალებებს გამოძიების ჩასატარებლად. ცალკეულ ქვეყნებში კანონით დადგენილია ომბუდსმენამდე მისვლის შემზღუდველი დამატებითი პირობები. საფრანგეთში, დიდ ბრიტანეთში არსებობს საპარლამენტო „ფილტრები", რაც იძლევა დაუსაბუთებელი მიმართვებისა და საჩივრების, რომლებიც ომბუდსმენის კომპეტენციას სცილდება,

„გაცხრილვის“ საშუალებას. ამ ქვეყნებში აუცილებელ პირობად ითვლება საჩივრის შეტანა პარლამენტის წევრების გავლით. ისრაელში დაშვებულია, ომბუდსმენს მიმართონ როგორც უშუალოდ, ისე პარლამენტის წევრისა და ადმინისტრაციის (მაგალითად, საპატიმრო დაწესებულებების) გავლით. ქვეყნების უმეტესობაში კი ეს შესაძლებელია მხოლოდ მას შემდეგ, როცა განმცხადებელი სამართლებრივი დაცვის სხვა საშუალებებს ამოწურავს.

განცხადების მიღების შემდეგ, დადგენილი პრაქტიკის მიხედვით, გამოძიების დაწყებამდე, ომბუდსმენი იწყებს მოლაპარაკებებს მხარეებთან, უბიძგებს კონფლიქტურ მხარეებს ურთიერთმისაღები კომპრომისის მისაღწევად. საჩივრის საფუძველზე გამოძიების ჩატარების შემთხვევაში ომბუდსმენი თავისი შეხედულებით ირჩევს მისი განხორციელების მეთოდებს. მას შეუძლია დაესწროს სხდომებს, მოახდინოს შესაბამისი ორგანოების და დაწესებულებების ინსპექტირება მოქალაქეთა მიმართვის საფუძველზე ან საკუთარი ინიციატივით (შვედეთში, მაგალითად, თითოეული ორგანო ათ წელიწადში ერთხელ აუცილებლად უნდა შეამოწმოს ომბუდსმენმა), ჩაატაროს არაფორმალური საუბრები და ღია მოსმენები მხარეების, მოწმეების, ექსპერტების მონაწილეობით, თანაც, მხარეებს უფლება აქვთ, იყოლიონ კანონიერი წარმომადგენლები (როგორც ეს ხდება, მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში ან ნიდერლანდებში[1]).

გამოძიების ჩასატარებლად და მოქალაქეთა მიმართვების არსებითი განხილვისათვის ომბუდსმენს გააჩნია მთელი რიგი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებანი. მას უფლება აქვს, ნებისმიერი თანამდებობის პირისა და მოქალაქისგან მოითხოვოს საქმის შესახებ მთელი ინფორმაცია და დოკუმენტები. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში მტკიცებულებათა შეგროვების პერიოდში პარლამენტის რწმუნებული აღჭურვილია უმაღლესი სასამართლოს იძულებუ-

1 ობიექტურობისა და მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფის მიზნით, კანონმდებლობა ადგენს გარკვეულ გარანტიებს ომბუდსმენის დამოუკიდებელი მოქმედებისათვის. არ შეიძლება მისი პასუხისგებაში მიცემა თავისი ფუნქციების შესრულებასთან დაკავშირებით აზრის გამოთქმისთვის და ჩადენილი ქმედებისთვის. შვედეთში, საფრანგეთში, ესპანეთში, ავსტრალიაში, ომბუდსმენის მიერ ობიექტური გამოძიების ჩატარებისთვის წინააღმდეგობის გაწევის, იგნორირებისა და მისი საქმიანობის წინასწარ განსაზღვრული ჩაგდებისთვის გათვალისწინებულია სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა.

ლებითი უფლებამოსილებით. არც ერთ მინისტრს, არანაირი საბაბით, არ შეუძლია ვეტო დაადოს მის მიერ ჩატარებულ განხილვას. ნორვეგიაში, თავისი მოვალეობების შესრულებისას, ომბუდსმენს უფლება აქვს, შეაღწიოს სამუშაო ადგილებზე, ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოსა და დაწესებულების ოფისებსა და სხვა ნაგებობებში, რომლებიც კი მოექცევა მისი საქმიანობის სფეროში. ნამიბიაში მას შეუძლია, უწყებით გამოიძახოს ნებისმიერი პირი და გამოითხოვოს ნებისმიერი დოკუმენტი, დაადანაშაულოს პირი ასეთი უწყების მიღების შემთხვევაში გამოუცხადებლობისა ან კომპეტენტური სასამართლოს წინაშე დოკუმენტის წარუდგენლობის გამო, დაკითხოს ნებისმიერი პირი ან მოითხოვოს თანამშრომლობა და საქმის შესახებ სწორი ინფორმაციის წარმოდგენა. ნიდერლანდებში ომბუდსმენს შეუძლია, გამოიყენოს პოლიცია უწყების მიხედვით გამოუცხადებელი პირების მოსაყვანად.

ჩატარებული გამოძიების შედეგად, ომბუდსმენს უფლება აქვს, მიიღოს იურიდიული ძალის არმქონე აქტები. ესენია: სახელმძღვანელო მითითებები, შენიშვნები, წინადადებები, რეკომენდაციები, სამახსოვრო ჩანაწერები. ომბუდსმენს, რეკომენდაციების იგნორირების შემთხვევაში, უფლება აქვს, მხარდაჭერისთვის მიმართოს პარლამენტს. ფინეთში და შვედეთში ომბუდსმენს შეუძლია მხარი დაუჭიროს თანამდებობის პირთა ბრალდებას იმპიჩმენტის წესით. მას ასევე შეუძლია, თვითონ აღძრას სისხლის სამართლის საქმე ან მიუთითოს შესაბამის ორგანოებს მისი აღძვრის აუცილებლობაზე. ეს უფლება ვრცელდება მმართველობის ყველა ორგანოსა და თანამდებობის პირზე, მინისტრთა კაბინეტისა და უმაღლესი სასამართლოს წევრების გამოკლებით, რომელთა წინააღმდეგაც სისხლის სამართლის დევნის დაწყების უფლება ომბუდსმენს არ აქვს პარლამენტის თანხმობის გარეშე. საფრანგეთში მედიატორს უფლება აქვს, აღძრას დისციპლინური წარმოება კანონის დამრღვევი ნებისმიერი სახელმწიფო მოხელის მიმართ, აუცილებლობის შემთხვევაში, სასამართლოში აღძრას მის წინააღმდეგ სისხლის სამართლის საქმე, ბრალმდებლად გამოვიდეს სასამართლოში.

გამოძიებისა და განხილვის დამთავრების შემდეგ ომბუდსმენი ადგენს ანგარიშს, რომელიც შეიცავს რეკომენდაციებს საქმის არსის შესახებ. ეს ანგარიში ეგზავნება საჩივრის შემომტან მოქალა-

ქეს, ასევე, თანმდებობის პირს, რომლის მოქმედებაც საჩივრდება, და მისი უწყების ხელმძღვანელს. ბევრ ქვეყანაში კანონი ითვალისწინებს უწყების ხელმძღვანელის ვალდებულებას, შეატყობინოს ომბუდსმენს იმის შესახებ, თუ რა ზომების მიღებას აპირებს იგი დაშვებული უსამართლობის, კანონიერების დარღვევების, „ცუდი მართვის" დეფექტების აღმოსაფხვრელად.

თვითონ ომბუდსმენს, რადგან მას არა აქვს განმკარგულებელი და იმპერატიული უფლებამოსილება, არ შეუძლია უშუალოდ რაიმე მბრძანებლურ-იძულებითი საშუალებით ზეგავლენა მოახდინოს ადმინისტრაციული ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა მოქმედებებსა და გადაწყვეტილებებზე და მისცეს მათ შესასრულებლად სავალდებულო მითითებები. მას უფლება არა აქვს, გააუქმოს უკანონო ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება, შეცვალოს იგი საკუთარით ან მოითხოვოს მისი შეცვლა ან გაუქმება. ომბუდსმენის ძალა მის მორალურ ავტორიტეტშია, რაც დამყარებულია განსჯის კომპეტენტურობაზე, გაწონასწორებულობასა და სამართლიანობაზე. ომბუდსმენს შეუძლია პრესაში, რადიოში ან ტელევიზიაში გამოვიდეს მმართველობაში დაშვებული დარღვევებისა და დეფექტების წინააღმდეგ. ეს ხშირად საკმარისია, რომ ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა ნაკლი თავისი ნებით აღმოფხვრან. თუ ეს არ მოხდება, მას შეუძლია ადმინისტრაციული ორგანოების არაკეთილსინდისიერი ან უკანონო ქმედებების შესახებ შეატყობინოს პარლამენტს, მის შესაბამის კომიტეტებს, ასევე, აღძრას საქმე სასამართლოში (დანიაში, ფინეთსა და სხვა ქვეყნებში). თავისი საქმიანობისა და ჩატარებული გამოძიების შედეგების შესახებ ომბუდსმენი ყოველწლიურად წერს მოხსენებებს, რომლებსაც წარუდგენს პარლამენტს. ბევრ ქვეყანაში (დანიაში, ფინეთში, ესპანეთში და სხვ.) სავალდებულოა მათი გამოქვეყნება. ეს მოხსენებები წარმოადგენს საფუძველს, რომლის მიხედვითაც პარლამენტს შეუძლია მოახდინოს საზოგადოებრივი რეზონანსის მქონე ადმინისტრაციის კონკრეტული აქტებისა და ქმედებების განხილვის ინიცირება.

თანამედროვე პირობებში ომბუდსმენის ინსტიტუტი მოქმედებს არა მხოლოდ ეროვნულ, არამედ საერთაშორისო დონეზეც. მაგალითად, 1995 წელს შემოიღეს ევროპის კავშირის (ეკ) ომბუდსმენის ინსტიტუტი. ომბუდსმენი, რომელსაც ნიშნავს ევროპარლამენტი,

უფლებამოსილია, შუამავლის როლში გამოვიდეს მოქალაქეთა და კავშირის ადმინისტრაციას შორის დავების რეგულირებისას. იგი აღჭურვილია უფლებამოსილებით, შეიმუშაოს რეკომენდაციები ეკ-ის ინსტიტუტებისთვის და საქმე განსახილველად გადასცეს ევროპარლამენტს, რათა ამ უკანასკნელმა გამოიტანოს დასკვნები და შეაფასოს კავშირის ადმინისტრაციის პოზიცია. ეკ-ის ომბუდსმენს არა აქვს უფლება, ჩაერიოს სასამართლოს მიერ განხილულ საქმეში ან საეჭვო გახადოს სასამართლო გადაწყვეტილებების სამართლიანობა.

საჩივრის შეტანის უფლება აქვს კავშირის ნებისმიერ მოქალაქეს ან კავშირის წევრ ქვეყანაში რეგისტრირებულ იურიდიულ პირს. ეს უფლება რეალიზდება უშუალოდ ან ევროპარლამენტის გავლით. საჩივარი შედის ომბუდსმენის სახელზე კავშირის ინსტიტუტებსა ან ორგანოებში გამოვლენილ დარღვევებზე, გარდა სამართლიანი სასამართლოსა და პირველი ინსტანციის სასამართლოში განხორციელებული სამართალწარმოების საკითხებისა. ომბუდსმენი ვალდებულია, აცნობოს აღნიშნულ ინსტიტუტს ან კავშირის ორგანოს მასთან შესული საჩივრის შესახებ. საჩივრის შეტანის ვადაა ორი წელი განმცხადებლის უფლების დარღვევის ფაქტის აღმოჩენიდან; საჩივარი შეიძლება შევიდეს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ამოწურული იქნება გასაჩივრების ყველა საშუალება კავშირის წევრის შიდა ადმინისტრაციულ ინსტანციებში.

კავშირის ინსტიტუტები და ორგანოები ვალდებულნი არიან, ომბუდსმენს წარუდგინონ ყველა საჭირო ინფორმაცია, რასაც იგი მოითხოვს და უზრუნველყონ შესაბამისი საბუთების ხელმისაწვდომობა. ომბუდსმენს შეიძლება უარი ეთქვას მხოლოდ საიდუმლო ინფორმაციის გაცემაზე, რამაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს განმცხადებელს ან საჩივრის შემოწმების პროცესში ჩართულ სხვა პირს. ეკ-ის ინსტიტუტებისა და ორგანოების საქმიანობაში დარღვევის ფაქტების გამოვლენისას, ომბუდსმენს უფლება აქვს, მისცეს მათ წინასწარი რეკომენდაციები. ეს ინსტიტუტები და ორგანოები ვალდებულნი არიან, თავის მხრივ, სამი თვის განმავლობაში წარმოადგინონ დაწვრილებითი ანგარიში. საჩივრის შემოწმების შედეგების მიხედვით, ომბუდსმენი ანგარიშს აგზავნის ევროპარლამენტში, რომლისთვისაც მას რეკომენდაციების მიცემაც შეუძლია. იგი განმცხადებელს ატყობინებს გამოძიების შედეგებს,

აზრს ან გადაწყვეტილებას იმ ორგანოსი, რომლის ქმედებაც გასაჩივრებულია, ასევე, მათთვის განკუთვნილ რეკომენდაციებს. იგი ვალდებულია, აცნობოს კომპეტენტურ პირებს გამოძიების დროს აღმოჩენილი ფაქტები, რომლებზეც, მისი აზრით, შეიძლება გავრცელდეს სისხლის სამართლის კანონმდებლობა. თავისი მოვალეობების შესრულებისას ომბუდსმენს აკრძალული აქვს ევროკავშირის წევრი ქვეყნების მთავრობის ან ხელისუფლების სხვა ორგანოების რაიმე მითითების გათვალისწინება.

ამგვარად, თანამედროვე პირობებში ომბუდსმენი, როგორც მნიშვნელოვანი სუბსიდიური ინსტიტუტი, შეზღუდულად ინტეგრირდება ადმინისტრაციაზე კონტროლის ტრადიციულ მექანიზმში. იგი სპეციფიკური მეთოდებითა და საშუალებებით უზრუნველყოფს ადამიანის უფლებებისა და მოქალაქის დაცვას საჯარო ადმინისტრაციის მხრიდან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებისა და თვითნებობის შემთხვევაში. უფლებების დაცვის მექანიზმში ომბუდსმენი მოწოდებულია, მხარი დაუჭიროს სამართლის დადგენის ბუნებრივსამართლებრივი მოდელის რეალიზებას: იგი, არცთუ იშვიათად, იცავს მოქალაქეთა ისეთ უფლებას, რომელსაც არ მიუღია საკანონმდებლო დამტკიცება, მაგალითად, უფლება „კარგ მმართველობაზე“, სამართლიან, მიუკერძოებელ და თავაზიან ურთიერთობაზე ადმინისტრაციის მხრიდან.

4. იურისდიქციული კონტროლი

4.1. იურისდიქციული კონტროლის ცნება

იურისდიქციული კონტროლი ხორციელდება იმ სასამართლო ორგანოების ან კვაზისასამართლო დაწესებულებების საქმიანობის პროცესში, რომლებიც კანონით უფლებამოსილნი არიან, გადაჭრან ადმინისტრაციული ურთიერთობებიდან ერთ-ერთის – „ძალაუფლება - ხელქვეითი“ – წარმოქმნილი კონფლიქტები. იურისდიქცია, როგორც ხელისუფლებრივი უფლებამოსილება, წარ-

მოადგენს „თქმის უფლებას“, იმ ორგანოს უფლების გახმაურების აქტს, რომელსაც აქვს გასამართლების უფლება, ე.ი. კონფლიქტის გადაჭრის პრეროგატივა მხარეთათვის იძულებითი ღონისძიების გამოყენების გზით. ფუნქცია juris dictio მოსამართლის ძირითადი ფუნქციაა და ის დაკავშირებულია „მესამე ხელისუფლების“ – სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირებასთან. ამასთან ერთად, ადმინისტრაციაზე კონტროლის სფეროში სპეციალური კანონების საფუძველზე იურისდიქციული ფუნქციები შეიძლება მიენიჭოს კვაზისასამართლო დაწესებულებებს და გარკვეულ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომელთათვისაც ეს ფუნქცია დამატებითია (არაძირითადია).

ადმინისტრაციაზე იურისდიქციული საქმიანობის პროცესში განხორციელებული კონტროლი ხასიათდება მთელი რიგი თავისებურებებით, რაც მას განასხვავებს პოლიტიკური და ადმინისტრაციული კონტროლისაგან.

პირველ რიგში, იურისდიქციული კონტროლი ხორციელდება *განსაკუთრებული ორგანოს მიერ*, რომელიც არ არის დამოკიდებული მოდავე მხარეებზე, აქვს გასამართლებისა და შესასრულებლად აუცილებელი გადაწყვეტილებების გამოტანის უფლებამოსილება. ასეთი ორგანოს როლში შეიძლება გამოვიდეს: სასამართლო ხელისუფლების ჩარჩოებში მოქმედი საერთო სასამართლო, ადმინისტრაციული სასამართლო, ადმინისტრაციასთან მეტ-ნაკლებად დაკავშირებული ადმინისტრაციული ტრიბუნალი, ადმინისტრაციის ფარგლებში მოქმედი კვაზისასამართლო ორგანოები. ის სტატუსი, რომელიც გააჩნია ამ ორგანოს ხელისუფლების დანაწილების სისტემაში და ხელისუფლების შესაბამისი შტოს ჩარჩოებში, განაპირობებს იურისდიქციული კონტროლის მოცულობას და ეფექტურობას.

მეორე – იურისდიქციული კონტროლი *შეიძლება ინიცირებულ იქნეს მხოლოდ პირის განცხადების საფუძველზე, რომლის უფლებები და ინტერესებიც შეილახა* უკანონო ადმინისტრაციული აქტით. ადმინისტრაციის უკანონო ქმედების შესახებ ინფორმაციაც რომ ჰქონდეს მოსამართლეს, მას დამოუკიდებლად არ შეუძლია საქმის აღძვრა. განმცხადებლის მიმართვა უნდა აზუსტებდეს, მისი რომელი უფლებაა დარღვეული ან რომელი კანონიერი ინტერესია შელახული და ვინ ან რომელი ორგანოა ამაზე პასუხისმგებელი.

მესამე – განმცხადებლის პრეტენზიების დასასაბუთებლად გამოყენებული დოკუმენტები სამართლებრივად უნდა იყოს არგუმენტირებული. გარკვეული გამონაკლისის გარდა, ისეთ კატეგორიებზე მითითება, როგორიცაა მიზანშეწონილობა, ჰუმანურობა, გონივრულობა, მართვის ხარისხი, კონტროლის ასეთი ფორმისას დაუშვებელია. მოსამართლისათვის მნიშვნელოვანია მხოლოდ ის გარემოებები, რომლებსაც იურიდიული მნიშვნელობა აქვს (ადმინისტრაციული აქტის კანონთან შეუსაბამობა, ფაქტების არასწორი ახსნა, იურიდიული პროცედურის დარღვევა და ა.შ.).

მეოთხე – იურისდიქციულ კონტროლს უფრო ღრმა და ზედმიწევნითი ხასიათი აქვს და გამოირჩევა გამოძიებისა და საქმის გარჩევის უფრო დეტალურად დამუშავებული პროცედურით. იგი ვარაუდობს, რომ მისი განმახორციელებელი კომპეტენტური და დამოუკიდებელი მოსამართლე ვალდებულია, შეაფასოს ადმინისტრაციული კონფლიქტი, მხარეების პრეტენზიებისა და უთანხმოების ხასიათი; გამოავლინოს, ვის მხარესაა სამართალი და რომელმა მხარემ დაარღვია კანონი. მოსამართლის საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები და პრინციპები ავალდებულებს მას, შეისწავლოს საქმის ყველა დეტალი, მისცეს იურიდიული კვალიფიკაცია ყველა სამართლებრივ და ფაქტობრივ გარემოებას და აუცილებლობას; უფრო ღრმა გამოძიებისა და სასამართლო შეცდომებისაგან დაზღვევის მიზნით, დანიშნოს დამატებითი საგამოძიებო მოქმედებები.

მეხუთე – იურისდიქციული კონტროლის პროცედურები, როგორც წესი, უკეთესადაა დამუშავებული და უფრო ფორმალიზებულია, ვიდრე ადმინისტრაციული და საპარლამენტო კონტროლი. იგი ხორციელდება სასამართლო წარმოების პრინციპებითა და ნორმებით დადგენილ ჩარჩოებში, რომლებიც არეგულირებს სასამართლოსათვის განსახილველად საქმის გადაცემას, სასამართლოს შემადგენლობას, სასამართლო გამოძიების წარმოების მეთოდებს, მოსამართლის უფლებამოსილებების რეალიზაციისა და მოცულობის წესს, გადაწყვეტილებების გამოტანის პრინციპებს და მისი გასაჩივრების გზებს. ყველა ეს ნორმა და პრინციპი ემსახურება იურისდიქციული კონტროლის მიუკერძოებლობასა და ობიექტურობის გარანტიას.

მეექვსე – იურისდიქციული კონტროლი ხორციელდება *შეჯიბრებითობის პრინციპით*, რომლის შედეგიცაა მოსამართლის მიერ საქმეზე გამოტანილი *არსებითი გადაწყვეტილება*. ამ გადაწყვეტილებაში მოსამართლემ ზუსტად და გარკვეულად უნდა უპასუხოს მიღებული განცხადების ყველა პუნქტს, რომელიც, ადმინისტრაციული აქტისაგან განსხვავებით, აუცილებლად უნდა ატარებდეს მოტივირებულ ხასიათს. სასამართლო გადაწყვეტილება, უფრო მეტად, ეფუძნება სამართლებრივ დანიშნულებას და არა მიზანშეწონილობის ან სამართლიანობის მოსაზრებებს.

ცნება „იურისდიქციული კონტროლი" უფრო ფართოა, ვიდრე ცნება „სასამართლო კონტროლი". იგი შეიძლება განხორციელდეს როგორც სასამართლო ხელისუფლებაში შემავალი ორგანოების მიერ (იურისდიქციული კონტროლის სასამართლო ფორმა), ასევე იმ სასამართლოებისა და კვაზისასამართლო დაწესებულებების საშუალებით, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან საერთო სასამართლო ხელისუფლების კონსტიტუციურ სისტემას.[1]

4.2. იურისდიქციული კონტროლის სისტემები

იურისდიქციული კონტროლის კონკრეტული სისტემები განსხვავდება იმის მიხედვით, თუ როგორ წყდება საკითხი ადმინისტრაციული დავების განმხილველი სასამართლოების ბუნების შესახებ. ამ სისტემების კლასიფიკაცია შეიძლება სხვადასხვა საფუძვლით მოხდეს. იმის მიხედვით, თუ რომელი ორგანოს მიერ ხორციელდება იურისდიქციული კონტროლი ადმინისტრაციულსამარ-

1 ტერმინოლოგიური გაუგებრობის თავიდან ასაცილებლად, ფრანგულ სამართალში სიტყვა „იურისდიქციული" (juridictionnel) იხმარება, ხშირად, უფრო ვიწრო გაგებით და გამოიყენება, ძირითადად, საჯარო დავების განმხილველი სასამართლოების მიმართ, ხოლო ტერმინი „სასამართლო" (judiciaire) – საერთო სასამართლოების მიმართ. ანგლოსაქსურ სამართალში ტერმინებს „სასამართლო" და „იურისდიქციული", ჩვეულებრივ, ერთმანეთისგან არ ასხვავებენ და ადმინისტრაციული და კვაზისასამართლო ორგანოების იურისდიქციული ფუნქციები აღინიშნება, როგორც „სასამართლო" (judicial) ფუნქციები. ამავე დროს, კონტროლის კონკრეტული სასამართლო ფორმის აღსანიშნავად, კვაზისასამართლოსგან განსხვავებით, გამოიყენება ისეთი სიტყვათშეთანხმებები, როგორიცაა „judicial review" (სასამართლო გადასინჯვა), ასევე – „judicial control".

თლებრივ ურთიერთობებზე წარმოქმნილ საქმეებზე (საერთო თუ სპეციალური ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ), შეიძლება გამოვყოთ იურისდიქციული კონტროლის ორი სისტემა.

ერთიანი იურისდიქციის სისტემა ხასიათდება შემდეგი ძირითადი ნიშნებით: ა) ადმინისტრაციული ორგანოების აქტებზე კონტროლს ახორციელებს საერთო სასამართლოები: ბ) არ არსებობს ადმინისტრაციული სასამართლოების რაიმე მწყობრი სისტემა, რომელსაც სათავეში უდგას უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლო (ეს სისტემა მოქმედებს დიდ ბრიტანეთში, აშშ-ში, ავსტრალიაში, ახალ ზელანდიაში, დანიაში, ნორვეგიაში და სხვ.).

მრავლობითი იურისდიქციის სისტემის განმასხვავებელ თავისებურებებს წარმოადგენს: ა) საერთო და სპეციალური იურისდიქციის ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემის არსებობა; ბ) უმნიშვნელო კატეგორიის ადმინისტრაციული დავების განხილვა საერთო სასამართლოების მიერ (საფრანგეთში, გერმანიაში, იტალიაში, შვედეთში, საბერძნეთში, თურქეთში და ა.შ.).

ასეთი კლასიფიკაცია შეესაბამება იურისდიქციული კონტროლის სისტემის ლიტერატურაში არსებულ დაყოფას ანგლოსაქსურად და კონტინენტურად. ანგლოსაქსური სისტემის განმასხვავებელ ნიშნად განიხილება ადმინისტრაციულ აქტებზე კონტროლის განხორციელება საერთო იურისდიქციის სასამართლოებში, რაც მოიცავს როგორც საჯარო, ასევე კერძო სამართლის საკითხებს. კონტინენტური სისტემა ხასიათდება იმით, რომ იურისდიქციული კონტროლი ხორციელდება ადმინისტრაციული სასამართლოების მიერ. ამ სასამართლოების განსჯადობა შეზღუდულია ადმინისტრაციული სამართლის საკითხებით, მათ მიერ არ იხილება კერძო დავები. ორივე სისტემა უშვებს სპეციალური კანონის საფუძველზე დაწესებული სპეციალიზებული სასამართლოების არსებობას. ეს სასამართლოები არ წარმოადგენს ადმინისტრაციული ან საერთო სასამართლოების სისტემის ნაწილს. მათ აქვთ სპეციფიკური ბუნების მქონე საკითხების სპეციალურად განსაზღვრული წრე (სოციალური უზრუნველყოფა, გადასახადები და სხვ.).

თუ შევადარებთ ორივე კლასიფიკაციას, შეიძლება შევამჩნიოთ, რომ ერთიანი იურისდიქციის სისტემას შეესაბამება ანგლოსაქსური მოდელი, ხოლო მრავლობითი იურისდიქციისას – კონტინენტუ-

რი მოდელი. თუმცა ეს შესაბამისობა არასრულია. ნაწილობრივ, ერთიანი იურისდიქციის სისტემის ცნება უფრო მოცულობითია, ვიდრე ანგლოსაქსური მოდელის ცნება. ერთიანი იურისდიქციის სისტემა აღიქვეს არა მარტო ანგლოსაქსურმა ქვეყნებმა, არამედ კონტინენტური ევროპის მთელმა რიგმა სახელმწიფოებმა, რიგმა არაბულმა ქვეყნებმა და ა.შ. თავად ანგლოსაქსური მოდელი ახლანდელ დროში წარმოადგენს ერთიანი იურისდიქციის სისტემის ერთერთ მოდიფიკაციას, რომელიც ხასიათდება ადმინისტრაციული იურისდიქციის კვაზისასამართლო ორგანოების საკმაოდ ფართო წრის არსებობით (საერთო სასამართლოებთან ერთად). ეს ყველაფერი საჭიროებს იურისდიქციული კონტროლის კლასიფიკაციის ისეთი დამატებითი კრიტერიუმების შემოღებას, როგორიცაა: კვაზისასამართლო ორგანოების არსებობა ან არარსებობა, საჯაროსამართლებრივი საკითხების სასამართლო წარმოების პროცესუალური თავისებურებები, სახელმწიფო ორგანოების სისტემაში ადმინისტრაციული სასამართლოების მდგომარეობის თავისებურებები.

ერთიანი იურისდიქციის სისტემის ფარგლებში შესაძლებელია გამოიყოს იურისდიქციული კონტროლის ოთხი ძირითადი მოდელი: საერთო სასამართლოების ექსკლუზიური იურისდიქციის მოდელი; ანგლოსაქსური მოდელი; საერთო სასამართლოებში სპეციალიზებული ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოების მოდელი; ორგანიზაციული სპეციალიზაციის მოდელი საერთო სასამართლოების შიგნით.

საერთო სასამართლოების ექსკლუზიური იურისდიქციის მოდელი არის საჯარო ადმინისტრაციაზე „წმინდა" სასამართლო კონტროლის სისტემა, რომელიც უმეტესად ხორციელდება საერთო სასამართლოების მიერ ადმინისტრაციული იურისდიქციის რომელიმე კვაზისასამართლო ორგანოს მონაწილეობის გარეშე. საერთო იურისდიქციის სასამართლოები ერთდროულად განიხილავენ დავებს როგორც კერძო პირებს შორის, ასევე, კერძო პირებსა და ადმინისტრაციას შორის, ამასთანავე, საერთო სასამართლოების შიგნით დავების განსახილველი რაიმე სპეციალიზაცია არ არსებობს. კონტროლის სასამართლო პროცედურები ეფუძნება იმავე პრინციპებს, რომლებიც გამოიყენება სასამართლო პროცესებში კერძო პირების მონაწილეობით (დანია, ნორვეგია, ერაყი, ქუვეითი, მალტა, მაროკო და სხ.).

ანგლოსაქსური მოდელი, როგორც ერთიანი იურისდიქციის სისტემის ერთ-ერთი მოდიფიკაცია, ხასიათდება იმით, რომ საერთო სასამართლოებთან ერთად იქმნება ადმინისტრაციული იურისდიქციის ორგანოები ადმინისტრაციული ტრიბუნალების სახით, რომლებიც მოქმედებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარჩოებში. ეს ტრიბუნალები შეზღუდულნი არიან თავიანთ იურისდიქციაში, არ ქმნიან ერთიან სისტემას ანდა ნაკლებად მნიშვნელოვანნი არიან და ემბრიონულ მდგომარეობაში იმყოფებიან (დიდი ბრიტანეთი, აშშ, ავსტრალია, ახალი ზელანდია, ფილიპინები და სხვ.).

ტერმინი „ტრიბუნალი" ანგლოსაქსური სამართლის ოჯახის ბევრ ქვეყანაში, როგორც წესი, იხმარება შეზღუდული ან სპეციალიზებული კომპეტენციის მქონე სასამართლოების ან ქვედა ინსტანციის აღსანიშნავად. ადმინისტრაციული ტრიბუნალები არა – სასამართლო, არამედ, კვაზისასამართლო ოგანოებია. ისინი არ შეიძლება იწოდებოდნენ სასამართლოებად იმიტომ, რომ არსებითად წარმოადგენენ აღმასრულებელი ხელისუფლების განუყოფელ ნაწილს და მხოლოდ კანონით ფლობენ უფლებამოსილებას და ვალდებულებას, სასამართლო წესით იმოქმედონ გარკვეული საკითხების განხილვისას. იმ ორგანოების მიერ გამოყენებული სასამართლო უფლებამოსილებები, რომლებიც არ მიეკუთვნება სასამართლო ხელისუფლებას, იწოდება არა სასამართლო, არამედ, *კვაზისასამართლო* უფლებამოსილებებად. კვაზისასამართლო ორგანოების გადაწყვეტილებებს აქვს სასამართლო გადაწყვეტილების ზოგიერთი ნიშანი, მაგრამ არა ყველას.

აღმასრულებელ ხელისუფლებაში, ადგილის მიხედვით საქმიანობის სასამართლო ფორმების გამოყენების ხარისხსა და მოსამართლეთა შემადგენლობაზე დამოკიდებულებით, შეიძლება გამოიყოს ადმინისტრაციული ტრიბუნალების ოთხი სახე. პირველი მათგანია საკანონმდებლო ხელისუფლების აქტით შექმნილი და სამინისტროებისა და უწყებების გარეთ მუდმივმოქმედი ტრიბუნალები. ასეთი ტრიბუნალები არ ასრულებენ ადმინისტრაციულ ფუნქციებს და, ადამინისტრაციული დავების განხილვისას, მკაცრად იცავენ პროცედურას, რომელიც თითქმის არ განსხვავდება იმ პროცედურისაგან, რომელსაც იყენებს საერთო სასამართლო. საერთო სამართლის ქვეყნების ლიტერატურაში მიღებულია, რომ ამ

ტრიბუნალებს სასამართლოსგან ასხვავებს მხოლოდ იურისდიქციის სპეციალიზებული და შეზღუდული ხასიათი. ისინი წარმოადგენენ *ავტონომიურ ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებს* და იმყოფებიან აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლებების მიჯნაზე. ტრიბუნალების ამ ტიპს ლიტერატურაში განსაზღვრავენ, როგორც „ადმინისტრაციულ სასამართლოებს" ან, როგორც „ტრიბუნალ-შემცვლელებს" (court – substitute tribunals), ან, როგორც „სასამართლოების ახალ ფორმასაც" კი. მეორე სახე – კანონის საფუძველზე შექმნილი ტრიბუნალები, რომელთა უფლებამოსილებასაც შეთავსებით ახორციელებენ სასამართლო მოხელეები – სხვადახვა დონის სასამართლოების მოსამართლეები. მათ ეწოდებათ *სასამართლო ტრიბუნალები*. მესამე სახის ტრიბუნალები წესდება კანონის შესაბამისად და მათ უფლებამოსილებას ახორციელებენ ადმინისტრაციის თანამდებობის პირები. ამ პირებს შეუძლიათ გამოვიდნენ როგორც მოსამართლეების, ასევე, ადმინისტრატორების როლში, ანუ განახორციელონ არა მხოლოდ სასამართლო ფუნქციები, არამედ, ადმინისტრაციულიც. ამ კატეგორიის ტრიბუნალებს საერთო სამართლის ქვეყნებში უწოდებენ აღმასრულებელ ან ადმინისტრაციულ (ვიწრო გაგებით) ტრიბუნალებს. მეოთხე სახეა კანონის შესაბამისად შექმნილი ტრიბუნალები, რომლებიც არ ხვდება ტრიბუნალების ზემოთ ჩამოთვლილ სამ ჯგუფში (მაგალითად, ტრიბუნალები, რომელთა შემადგენლობაშიც შედიან როგორც პროფესიონალი მოსამართლეები, ისე ადმინისტრაციული მოხელეები). ასეთმა ტრიბუნალებმა მიიღო *შერეულის* სახელწოდება.

საერთო სამართლის ქვეყნებში ადმინისტრაციული და, უპირველეს ყოვლისა, *დამოუკიდებელი, ავტონომიური სტატუსის მქონე* ტრიბუნალების ფორმირება მკვეთრად აღნიშნავს ერთ მნიშვნელოვან კანონზომიერებას. რაც მეტადაა განვითარებული ამა თუ იმ ქვეყანაში ადმინისტრაციულ ტრიბუნალთა სისტემა, მით უფრო შეზღუდულია საერთო სასამართლოების ფუნქცია ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაზე უშუალო კონტროლის განხორციელებისას. ასეთ შემთხვევებში საერთო სასამართლო ადმინისტრაციას აკონტროლებს უფრო გასაშუალოებული სახით – ადმინისტრაციული ტრიბუნალების გადაწყვეტილებებზე კონტროლის საშუალებით.

იაპონიაში მოქმედებს ერთიანი იურისდიქცია სპეციალიზებული ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოებით. იგი აღსანიშნავია იმით, რომ კონტროლი ხორციელდება საერთო იურისდიქციის სასამართლოს მეშვეობით, თუმცა, ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოების წესით. „სასამართლო ხელისუფლების შესახებ" კანონის შესაბამისად, იაპონიაში საერთო იურისდიქციის უმაღლესი და ქვემდგომი სასამართლოები წყვეტენ ყველა იურიდიულ დავას. ამით იაპონიამ უარი თქვა სასამართლო სისტემის დუალისტურობაზე, რომელიც არსებობდა 1947 წლამდე და შეიცავდა ადმინისტრაციულ და საერთო იურისდიქციის სასამართლოებს. თუმცა, მიუხედავად სასამართლო სისტემის უნიფიკაციისა, სამოქალაქო და ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას შორის განსხვავება დარჩა. სასამართლო წარმოების ეს ორი სახე რეგულირდება ორი პროცესუალური კანონით: 1960 წ. კანონით სამოქალაქო დავების განხილვის წესის შესახებ და 1962 წ. კანონით ადმინისტრაციული დავების განხილვის წესის შესახებ.

საერთო სასამართლოების შიგნით ორგანიზაციული სპეციალიზაციის მოდელი ხასიათდება ადმინისტრაციული წარმომადგენლობის საკრებულოს ან პალატის გამოყოფით და, ცალკე არსებული უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს ნაცვლად, საერთო იურისდიქციის უმაღლეს სასამართლოში ადმინისტრაციული განყოფილების შექმნით (ესპანეთი, ანგოლა, მადაგასკარი, მექსიკა, ნიდერლანდები, ლიბია და სხვ). ეს მოდელი ეყრდნობა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის ერთ-ერთ ყველაზე მკაცრ ინტერპრეტაციას, რომელიც აღიარებს სასამართლო ხელისუფლების მონოპოლიას სასამართლო წარმოებაზე. ამ სისტემების ფორმირება ასახავს უახლეს ტენდენციას, რომ ადმინისტრაციულ-სადავო იურისდიქცია აღარ განიხილება, როგორც სპეციალური, ორი სასამართლოსთვის განსაკუთრებული. მას ეძლევა ერთ-ერთი კლასის (შტოს) სახე საერთო იურისდიქციის სისტემაში, რომელიც იყოფა სამოქალაქო, სისხლის სამართლის, ადმინისტრაციულ, კანონიკურ, საერთაშორისო კლასებად, რომელთაგან თითოეულს შეიძლება, საერთოსთან ერთად, ჰქონდეს სპეციალური იურისდიქციაც".[1]

1 Derecho administrativo. Madrid, 1988. P. 133.

ეს მოდელი უშვებს ადმინისტრაციული სასამართლოების შექმნას არა მხოლოდ ადმინისტრაციული (საერთო სასამართლოებში წარმომადგენლობა), არამედ, სპეციალური ადმინისტრაციული იურისდიქციითაც. ესპანეთში ასეთ სასამართლოებს მიაკუთვნებენ ადმინისტრაციულ-ეკონომიკურ სასამართლოებს.

ეს მოდელი დიდი თავისებურებით გამოირჩევა არაბულ ქვეყნებში. ადმინისტრაციული დავის განმხილველი სპეციალური სასამართლოები იქმნება, როგორც საერთო სასამართლოს განყოფილება. ამასთან, სახელმწიფო საბჭოს ენიჭება არა მხოლოდ ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების, არამედ განმარტების და მუფთის ფუნქციაც, ანუ რელიგიურ-იურიდიულ საკითხებზე გადაწყვეტილების გამოტანის უფლება.

მრავლობითი იურისდიქციის სისტემის ჩარჩოებში შეიძლება გამოიყოს იურისდიქციული კონტროლის რამდენიმე სახე.

იურისდიქცული კონტროლის დუალისტური მოდელი ხასიათდება იმით, რომ კანონმდებლობა გამოყოფს კერძო პირებს შორის დავებს და მიაკუთვნებს მათ საერთო სასამართლოებს, ხოლო კერძო პირებსა და ადმინისტრაციულ ორგანოებს შორის დავებს საწარმოებლად გადასცემს ადმინისტრაციულ სასამართლოებს ან ტრიბუნალებს. ამასთან, ადმინისტრაციული საქმეების გარკვეული კატეგორიები, გამონაკლისის წესით, შეიძლება განიხილონ საერთო სასამართლოებმა, რაც იწვევს გაორებას და ორი იურისდიქციის პარალელურ არსებობას საერთო სასამართლო და ადმინისტრაციული იურისდიქციული კონტროლის განხორციელებისას. ამ მოდელის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს საფრანგეთი, სადაც პარალელურად არსებობს სასამართლოს ორი მოდელი: საერთო (სათავეში საკასაციო სასამართლოთი) და ადმინისტრაციული (სათავეში სახელმწიფო საბჭოთი). ამ ფრანგულ მოდელს მიაკუთვნებენ ასევე იტალიას, საბერძნეთს, ლუქსემბურგს, სირიას, ლიბანს, ტაილანდს, ტუნისს, სენეგალს და სხვ.

სასამართლო ხელისუფლების სხვადასხვა „შტოებად" დაყოფის მოდელი, ანუ გერმანული მოდელი, განსხვავდება იმით, რომ ყველა ადმინისტრაციული დავა მიეკუთვნება საერო სასამართლოებისაგან გამოყოფილი საერთო და სპეციალური იურისდიქციის

ადმინისტრაციული სასამართლოების გამგებლობას. ეს სასამართლოები, ისევე, როგორც საერთო სასამართლოები, უზენაესი სასამართლოს მეთაურობით, ქმნიან ორგანოების მდგრად სისტემას, რომლის სათავეშია უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლო და, აგრეთვე, სპეციალური ადმინისტრაციული იურისდიქციის უზენაესი სასამართლოები (ფინანსური, შრომითი და სოციალური საკითხების). საიურისდიქციო კონტროლის მოცემული მოდელი, გერმანიის გარდა, დამახასიათებელია შვედეთის, ფინეთის, ინდონეზიის, მოზამბიკისათვის (1947 წლამდე მას მიეკუთვნებოდა იაპონიაც).

დივერსიფიცირებული იურისდიქციის მოდელი ვარაუდობს იურისდიქციული კონტროლის ჩატარებას იურისდიქციის რამდენიმე სახეობის მეშვეობით, რომელნიც თავისი ბუნებით სხვადასხვა ორგანოებს მიეკუთვნებიან. ეს მოდელი ხასიათდება იმით, რომ სახელმწიფოში იურისდიქციული კონტროლი ამა თუ იმ კომბინაციით ხორციელდება იურისდიქციული ორგანოების სამი სახეობის მიერ: საერთო სასამართლოების, ადმინისტრაციული სასამართლოების და ადმინისტრაციული ტრიბუნალების (კვაზისასამართლოების) მიერ. მოცემული ტიპის იურისდიქციული კონტროლის სისტემა ხშირად მოიხსენიება, როგორც შერეული. იურისდიქციული კონტროლის სისტემა ორგანიზებულია ფორმულით „საერთო სასამართლოები + ადმინისტრაციული სასამართლოები + ადმინისტრაციული ტრიბუნალები (კვაზისასამართლოები)“, მაგალითად, შვეიცარიაში, ფინეთსა და სხვა ქვეყნებში.

ფინეთში ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემის სათავეშია უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლო, 21 წევრისა და თავმჯდომარის შემადგენლობით. გუბერნიების ადმინისტრაციული სასამართლოები (ისინი 12-ია გუბერნიების რაოდენობის მიხედვით) სამი მოსამართლისაგან შემდგარ კოლეგიებში იხილავენ საჩივრებს საგუბერნიო და ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოების მოქმედებებსა და გადაწყვეტილებებზე. ამ ადმინისტრაციულ სასამართლოსთან ერთად, მოქმედებენ სპეციალური ადმინისტრაციული იურისდიქციის სასამართლოები: დაზღვევის სასამართლო, რომელიც იხილავს დავებს პენსიების დანიშვნის თაობაზე (ამ სასამართლოს გადაწყვეტილებები არ საჩივრდება),

წყლის საქმეებთან დაკავშირებული სასამართლოები, რომლებიც შედგება პირველი ინსტანციის სამი სასამართლოსა (მოსამართლე-თავმჯდომარისა და ორი ინჟინრის შემადგენლობით) და საპელაციო სასამართლოსგან. ამ სასამართლოს გადაწყვეტილებები საჩივრდება უზენაეს ადმინისტრაციულ სასამართლოში, რომელიც სასამართლო ხელისუფლების ორგანოს წარმოადგენს. ამავე დროს, გუბერნიების ადმინისტრაციული სასამართლოები, ფორმალურ-ორგანიზაციული გაგებით, მიეკუთვნებიან აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემას. ამავე დროს, გარკვეული კატეგორიის საქმეების განხილვა შედის, აგრეთვე, საერთო სასამართლოს კომპეტენციაში.

იურისდიქციულ კონტროლს ადმინისტრაციაზე, მის სხვადახვა მოდიფიკაციაში, ხშირად აიგივებენ ადმინისტრაციულ იუსტიციასთან. თუმცა, ასეთი მიდგომა საწინააღმდეგო მოსაზრებებს იწვევს, ვინაიდან ადმინისტრაციული იუსტიცია არის იურისდიქციული კონტროლის მხოლოდ ერთ-ერთი სპეციალიზებული ფორმა.

5. ადმინისტრაციული იუსტიცია, როგორც იურისდიქციული კონტროლის ფორმა

5.1. ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნება

თანამედროვე უცხოეთის ქვეყნებში შემუშავებულ იქნა სამი მიდგომა ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნებისადმი. მათგან უკიდურესად ფართო, ტრადიციულად, დამახასიათებელია იტალიური სამართლებრივი დოქტრინისათვის. ადმინისტრაციული იუსტიცია ამ შემთხვევაში განიხილება, როგორც ინსტიტუტების ერთობლიობა, რომელთაც განსხვავებული ბუნება გააჩნიათ და უზრუნველყოფენ საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობას მისთვის დადგენილ ფარგლებში, ანდა – როგორც გარანტიების და მათი შესაბამისი საშუალებების კომპლექსს, რომელიც გამოიყენება პოზიტიური

სამართლის დასაცავად საჯარო ადმინისტრაციის მხრიდან[1] დარღვევებისას; თანამედროვე პერიოდში იტალიურ დოქტრინაში დამკვიდრებას იწყებს მიდგომა, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციული იუსტიცია განიხილება, როგორც იურიდიული საშუალებების კომპლექსი, რომელიც მიენიჭება მხოლოდ კერძო პირებს საჯარო ადმინისტრაციასთან წარმოშობილ დავაში მათი სუბიექტური სამართლებრივი მდგომარეობის დასაცავად. ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნებიდან გამოირიცხება კონტროლის არაიურისდიქციული ფორმები და მის სფეროში ხვდება საერთო სასამართლოების საქმიანობა, რომელიც მიმართულია საჯარო ადმინისტრაციის მოქმედებასთან დაკავშირებით მოქალაქეების სუბიექტური უფლებებისა და ადმინისტრაციული იურისდიქციის ორგანოების კანონიერი ინტერესების დაცვისკენ. ადმინისტრაციული იუსტიციის ამგვარი გაგება უახლოვდება მის ინტერპრეტაციას, რომელიც დამახასიათებელია უფრო ვიწრო მიდგომისათვის, ვიდრე ტრადიციული იტალიური მიდგომაა.

უფრო ვიწრო მნიშვნელობით (მეორე მიდგომა), ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნებაში იგულისხმება მმართველობის სფეროში კერძო პირსა და საჯარო ადმინისტრაციას შორის წამოჭრილი დავის განსაზღვრული სასამართლო საპროცესო ფორმის გადაწყვეტის წესი, რომელიც რეალიზდება სამართლებრივი კონფლიქტების გადასაჭრელად სპეციალურად შექმნილი იურისდიქციული ორგანოების საქმიანობაში. ასეთი მიდგომის დროს წინა პლანზე, ადმინისტრაციული იუსტიციის წამყვანი დამახასიათებელი ნიშნის სახით, გამოდის ადმინისტრაციული დავების განსახილველად არა რაიმე სპეციალური დაწესებულების არსებობა, არამედ, იურის-

1 Bruni D. Sil sistema della giustizia amministrativa in Italia. Bologna, 1975, P. 7-8. ძირითად გარანტიებს მიეკუთვნებიან: ა) პოლიტიკური, წარმოდგენილნი საპარლამენტო კონტროლის განსხვავებული ფორმებით; ბ) ადმინისტრაციული, რომელთა საფუძველსაც წარმოადგენს მიუკერძოებლობის და კარგი ადმინისტრაციის საკონსტიტუციო პრინციპი (კონსტიტუციის მუხ. 97); გ) იურისდიქციული, გამოხატული საერთო იურისდიქციის სასამართლოებში ან ადმინისტრაციული იურისდიქციის ორგანოებში მიმართვის შესაძლებლობით. სხვა სიტყვებით, ასეთი მიდგომის დროს ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნებაში იგულისხმება კონტროლის ყველა ფორმის გამოყენება ადმინისტრაციის საქმიანობაზე და მის მიერ პოზიტიური სამართლის ფორმების დაცვაზე.

დიქციულ ორგანოებში მათი გადაწყვეტის სასამართლო საპროცესო წესი. მმართველობის სფეროში დავის განხილვის სასამართლო საპროცესო წესს იყენებენ ადმინისტრაციული სასამართლოები, აგრეთვე, ამა თუ იმ ზომით – კვაზისასამართლო ადმინისტრაციული ორგანოები. შესაბამისად, ამ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნებას მიაკუთვნებენ არა მარტო სპეციალური ადმინისტრაციული სასამართლოების და ადმინისტრაციული ტრიბუნალების (კვაზისასამართლოების) საქმიანობას, არამედ, საერთო სასამართლოებისასაც, რომლებიც ახორციელებენ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას, როგორც სასარჩელო სამოქალაქო სამართალწარმოების ნაწილს, რაც დამახასიათებელია, მაგალითად, მრავალი არაბული ქვეყნისათვის.

ადმინისტრაციულ იუსტიციას, სიტყვის ჭეშმარიტი, პირდაპირი გაგებით, ჩვეულებრივ, უკავშირებენ იმ სპეციალური ადინისტრაციული სასამართლოების და კვაზისასამართლო დაწესებულებების საქმიანობას, რომელნიც აღჭურვილნი არიან უფლებამოსილებით, გადაწყვიტონ სამართლებრივი კონფლიქტები საჯარო ადმინისტრაციის მონაწილეობით. ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნებისადმი ასეთი ვიწრო მიდგომა დამახასიათებელია დიდი ბრიტანეთის, გერმანიის, საფრანგეთისა და იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც იყენებენ იურისდიქციული კონტროლის თავიანთ მოდელებს. ამასთან ერთად, ამ სამი ჯგუფის ფარგლებში არსებობს გარკვეული ნიუანსები ადმინისტრაციული იუსტიციის ინტერპრეტაციაში.

ანგლოსაქსურ ქვეყნებში ადმინისტრაციული იუსტიცია ან ადმინისტრაციული იურისდიქცია არის ცნება, რომელიც გულისხმობს საერთო იურისდიქციის სასამართლოების მიღმა სხვადასხვა ხერხებით დავების გადაწყვეტას. ადმინისტრაციული იუსტიციის ასეთი ინტერპრეტაცია განპირობებულია იმით, რომ ანგლოსაქსურ დოქტრინაში და სასამართლო პრაქტიკაში არ არსებობს მკაცრი გამიჯვნა სამოქალაქო, ადმინისტრაციულ და საკონსტიტუციო სამართალწარმოებად და, მაშასადამე, არ შეიძლება გამოყოფილ იქნეს საერთო სასამართლრების იურისდიქციის ისეთი სახეობა, როგორიცაა ადმინისტრაციული იურისდიქცია. დიდ ბრიტანეთში, იმ შემთხვევაში, როდესაც პარლამენტს მიაჩნია, რომ სადავო საკითხების გადაწყვეტა არ შედის საერთო სასამართლოების კომპე-

ტენციაში, ის ითვალისწინებს მათ განხილვას ადმინისტრაციული იუსტიციის წესით: ადმინისტრაციული ტრიბუნალების მიერ სამინისტროს გამოძიების მიმდინარეობისას ან დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების წესით.[1]

გერმანული და ფრანგული სამართლებრივი დოქტრინის თვალსაზრისით, საერთო სასამართლოებში ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის გასაჩივრება, ისევე, როგორც სადავო მმართველობითი საკითხების განხილვა კვაზისასამართლო ორგანოების მიერ, საეჭვოა, ჩაითვალოს ადმინისტრაციულ იუსტიციად ამ სიტყვის ჭეშმარიტი მნიშვნელობით. გერმანიაში ადმინისტრაციულ იუსტიციას უკავშირებენ საერთო ადმინისტრაციული იურისდიქციის სასამართლო ორგანოების (ადმინისტრაციული სასამართლოების) საქმიანობას და სპეციალურ ადმინისტრაციულ იურისდიქციას, საფინანსო, სოციალურ, დისციპლინურ სასამართლოებს, რომლებიც ფუნქციონირებენ სასამართლო ხელისუფლების ფარგლებში და ახორციელებენ მართლმსაჯულებას. ადმინისტრაციული იუსტიცია ამ შემთხვევაში აღიქმება, როგორც *დამოუკიდებელი სპეციალიზებული სასამართლო ხელისუფლება*, რომელიც მოწოდებულია, დაიცვას კერძო პირების უფლებები და კანონიერი ინტერესები ადმინისტრაციული ორგანოების არამართლზომიერი ქმედებებისაგან.

ადმინისტრაციული იუსტიციის ფრანგული დოქტრინა ემყარება თეორიულ საფუძველს, რომელიც არღვევს სასამართლო ხელისუფლების მონოპოლიას მართლმსაჯულებაზე. ის იქიდან გამოდის, რომ ადმინისტრაციული სამართლის თაობაზე დავის გადაწყვეტას და იურისდიქციულ კონტროლს თან ახლავს სამართლის სპეციალური სუბიექტის – ადმინისტრაციული ორგანოების მოქმედების შეფასება. აქედან გამომდინარეობს ის, რომ ადმინისტრაციული ორგანოების მოქმედების შემოწმება და მათი სამართლებრივი შეფასება ამოღებულ უნდა იქნეს საერთო სასამართლოების კომპეტენციიდან და გადაეცეს თვით აღმასრულებელი ხელისუფლების ჩარჩოებში შექმნილ განსაკუთრებულ დაწესებულებათა სისტემას, ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებს, მოწოდებულს, თვალყური ადევ-

1 Hood Philips O., Hakson P. Constitutional and Administrative Law, L., 1988. P. 636-638.

ნონ კანონიერებას თავიანთი მოქმედების სფეროში. ფრანგულ დოქტრინაში ადმინისტრაციული იუსტიცია, უპირველეს ყოვლისა, განიმარტება ადმინისტრაციული დავის კატეგორიების მეშვეობით, რომლებსაც განიხილავენ ადმინისტრაციულ-სადავო იურისდიქციის განმახორციელებელი ორგანოები.

ტერმინის „ადმინისტრაციული იუსტიცია" მრავალმნიშვნელობა, განპირობებული სხვადასხვა ქვეყნებსა და სამართლებრივ სისტემებში ამ ინსტიტუტის ჩამოყალიბების განსაკუთრებულობით, არ გამორიცხავს მისი ზოგიერთი საერთო ნიშნის გამოვლენის შესაძლებლობას. ადმინისტრაციული იუსტიცია, თავად ამ სიტყვის პირდაპირი მნიშვნელობით, შეიძლება განიმარტოს, როგორც კერძო პირებსა და საჯარო ადმინისტრაციას შორის სამართლებრივი დავის განხილვის განსაკუთრებული პროცესუალური წესი, რომელსაც აწარმოებენ სპეციალური ადმინისტრაციული სასამართლოები ან აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში არსებული განსაკუთრებული სტრუქტურული ქვედანაყოფები, ან საერთო იურისდიქციის სასამართლოები, რომლებიც, კანონის საფუძველზე, აღჭურვილნი არიან ადმინისტრაციული საქმეების იურისდიქციით.

ადმინისტრაციული იუსტიცია, თავად ამ სიტყვის პირდაპირი მნიშვნელობით, წარმოადგენს ადმინისტრაციულსამართლებრივ ინსტიტუტს, რომელიც:

1) ქმნის სამართლებრივი საშუალებების, პრინციპების და მექანიზმების სისტემას, რომელიც საშუალებას აძლევს კერძო პირებს, სასამართლო წესით გაასაჩივრონ საჯარო ადმინისტრაციის არამართლზომიერი აქტები და დაიცვან თავიანთი სუბიექტური უფლებები და კანონიერი ინტერესები;

2) განკუთვნილია დავების გადაწყვეტისათვის, როცა მხარეები დაკავშირებულნი არიან ხელისუფლება-დაქვემდებარება ტიპის ურთიერთობებით;

3) მოიცავს მეტ-ნაკლებად განვითარებულ სასამართლო ორგანოების სისტემას ან კვაზისასამართლო დაწესებულებებს, სპეციალურად შექმნილს ან მორგებულს ადმინისტრაციულსამართლებრივი დავების გადასაწყვეტად; შესაბამისად, ეს ორგანოები იყოფა: ა) ადმინისტრაციულ სასამართლოებად, რომელთაც გააჩნიათ საერთო იურისდიქცია ადმინისტრაციული დავების მიხედვით და დამოუკიდებელნი არიან აქტიური ადმინისტრაციისა და საერ-

თო სასამართლოებისაგან; ბ) ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებად ან სპეციალიზებულ ადმინისტრაციულ სასამართლოებად, რომლებიც იქმნებიან გარკვეული ტიპის ადმინისტრაციული საქმეების გადასაწყვეტად (საგადასახადო დაბეგვრა, სოციალური დაზღვევა და ა.შ.); გ) საუწყებო „კვაზისასამართლოებად", რომლებიც წყვეტენ დავას მხოლოდ უწყების ფარგლებში;

4) ფუნქციონირებს საპროცესო ფორმით, რომელიც მთლიანობაში შეესაბამება საერთო სასამართლო პროცესის მოდელს, მიუხედავად არსებული მთელი რიგი განსაკუთრებული თვისებებისა;

5) წყვეტს დავებს სადავო ადმინისტრაციული აქტის ბათილად (უკანონოდ) ცნობის ან გაუქმების გზით.

ამგვარად, ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნება, ზოგიერთ შემთხვევაში, ემთხვევა იურისდიქციული კონტროლის ცნებას და მაშინ ისინი შეიძლება გამოყენებულ იქნენ, როგორც ურთიერთჩანაცვლებადი. მაგრამ ადმინისტრაციული იუსტიცია, საკუთარი აზრით, წარმოადგენს იურისდიქციული კონტროლის სპეციალიზებულ ორგანიზაციულ და საპროცესო ფორმას, რომელიც საგანგებოდ შექმნილია მისი განხორციელებისთვის, საერთო სასამართლოებისაგან განსხვავებით. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანიზაციის კონკრეტული ფორმები, როგორც იურისდიქციული კონტროლის სპეციალიზებული ინსტიტუტი, დამოკიდებულია ამა თუ იმ ქვეყნის სამართლებრივ ტრადიციებზე, დომინანტურ დუალისტურ მიდგომებზე, რომლებიც ეხება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპსა და მათი ურთიერთზემოქმედების განსხვავებულ მიდგომებს. იურისდიქციული კონტროლის სპეციალიზებული ინსტიტუტის სტატუსის აღიარება ადმინისტრაციული იუსტიციისათვის არ იწვევს ძირითადი მოდელების კრებულის ცვლილებას, რომელიც გამოყოფილია მისი ორი ძირითადი სისტემის ფარგლებში.

5.2. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანიზაცია

ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანიზაციის ძირითად მოდელებს მიეკუთვნება: ა) ფრანგული, ბ) გერმანული, გ) ანგლოსაქსური, დ) საერთო სასამართლოებში ადმინისტრაციული წარმომადგენლის მოდელი.

ფრანგულ მოდელს საფუძვლად უდევს ხელისუფლების შტოებად დაყოფის პრინციპის ინტერპრეტაცია, რომლის თანახმად, საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება არ უნდა ერეოდნენ ერთმანეთის საქმეში. აქედან, საჯარო ადმინისტრაციის აქტების შემოწმებას უნდა ატარებდნენ არა საერთო, არამედ სპეციალიზებული სასამართლოები – ადმინისტრაციული ტრიბუნალები, რომლებიც მოქმედებენ აღმასრულებელი ხელისუფლების ფარგლებში. ადმინისტრაციული ტრიბუნალები საფრანგეთში იყოფა ორ სახეობად: ა) საერთო ადმინისტრაციული იურისდიქციის ტრიბუნალები და ბ) სპეციალური ადმინისტრაციული იურისდიქციის ტრიბუნალები.

თავად ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებს გააჩნიათ ადმინისტრაციულ სფეროში საერთო სამართლის სასამართლოების სტატუსი, რომელთა განმგებლობას, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, მიეკუთვნება ყველა ადმინისტრაციული დავის განხილვის უფლებამოსილება. მათი ორგანიზება და საქმიანობის წესი რეგულირდება 1973 წლის ადმინისტრაციული ტრიბუნალების კოდექსით. საერთო ადმინისტრაციულ იურისდიქციას ახორციელებს სამი ინსტანციის ტრიბუნალი: რეგიონალური, სააპელაციო და სახელმწიფო საბჭოს ადმინისტრაციული დავების განყოფილება.

რეგიონალური ტრიბუნალები, როგორც პირველი ინსტანციის სასამართლოები, წარმოდგენილია 26 ტრიბუნალით, რომლებიც მოქმედებენ თავად საფრანგეთის ტერიტორიაზე; და 5 ტრიბუნალით – მის ზღვის გადაღმა დეპარტამენტებში. თითოეულ ტრიბუნალს გააჩნია საკუთარი კანცელარია და ადგილობრივი ბიურო, რომელიც განთავსებულია მის ტერიტორიულ კომპეტენციაში შემავალ თითოეულ დეპარტამენტში; ამ ადგილობრივ ბიუროებში შესაძლებელია სარჩელების შეტანა.

ადმინისტრაციული იუსტიციის პირამიდის საშუალო რგოლს შეადგენს ხუთი სააპელაციო ტრიბუნალი, რომელშიც საჩივრდება რეგიონალური სასამართლოების გადაწყვეტილებათა ძირითადი ნაწილი. სააპელაციო და რეგიონალური სასამართლოების მოსამართლეების დამოუკიდებლობა გარანტირებულია შეუცვლელობის პრინციპით. მათი თანხმობის გარეშე, მათი დაწინაურებაც კი არ შეიძლება. ამ ტრიბუნალებში სასამართლო წარმოების ორგა-

ნოს წარმოადგენს სასამართლო პალატა, გამონაკლის შეთხვევაში კი – პლენუმი. რეგიონალურ სასამართლოებში ითვლიან ერთიდან შვიდ პალატამდე, ხოლო სააპელაციოებში – ორიდან სამამდე.

ადმინისტრაციული ტრიბუნალების სისტემას აგვირგვინებს სახელმწიფო საბჭო, რომელიც დაყოფილია ექვს განყოფილებად: ოთხი ადმინისტრაციული განყოფილება, რომელთაგან თითოეული ასრულებს მთავრობის მრჩევლის ფუნქციას, ერთი საინფორმაციო-ანალიტიკური განყოფილება და ადმინისტრაციული დავების განყოფილება, რომელიც სასამართლო ფუნქციას ასრულებს. სწორედ სახელმწიფო საბჭოს ადმინისტრაციული დავების განყოფილება (section du contentieux), და არა მთელი სახელმწიფო საბჭო მთლიანობაში, წარმოადგენს საფრანგეთში უმაღლესი ინსტანციის ადმინისტრაციულ სასამართლოს. ამ სასამართლო განყოფილების ფარგლებში, გადაწყვეტილება განსახილველ საქმეებზე გამოაქვთ ქვეგანყოფილებებს (მათი რაოდენობა სულ 10-ს შეადგენს) და ქვეყანყოფილებათა გაერთიანებებს (როგორც წესი, შეიცავენ 2-3 ქვეგანყოფილებას). ყველაზე რთული და მნიშვნელოვანი საქმეები განიხილება ადმინისტრაციული დავების სექციის მიერ, რომელიც წარმოდგენილია მთელი სასამართლო განყოფილების შევიწროებული შემადგენლობით (ამ განყოფილების უფროსი, მისი მოადგილები, ქვეგანყოფილებების უფროსები და ა.შ.). საქმეები, რომელთაც ძალუძთ იურიდიულ სამყაროში და ქვეყნის საზოგადოებრივ მართლშეგნებაში ძლიერი რეაქციის გამოწვევა, განიხილება ადმინისტრაციული დავების ასამბლეის მიერ, 10 კაცის შემადგენლობით, სახელმწიფო საბჭოს ვიცე-პრეზიდენტის თავმჯდომარეობით.

სახელმწიფო საბჭოს, როგორც ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების უმაღლეს ინსტანციას (ადმინისტრაციული დავების განყოფილებას), გააჩნია რთული კომპეტენცია: ა)სააპელაციო ინსტანციის კომპეტენცია (საქმეებზე, რომელიც არ შედის სააპელაციო სასამართლოების უფლებამოსილებათა სფეროში, როგორიცაა დავების სარეგლამენტაციო აქტებში უფლებამოსილებათა გადაჭარბება, საქმეები მუნიციპალური არჩევნების გასაჩივრებაზე და სხვ.); ბ) საკასაციო ინსტანციის კომპეტენცია (სააპელაციო სასამართლოების ყველა გადაწყვეტილებაზე და ბოლო ინსტანციაში გამოტანილი სპეციალიზებული ადმინისტრაციული ტრიბუნა-

ლების გადაწყვეტილებებზე); გ) პირველი და ბოლო ინსტანციის სასამართლოს კომპეტენცია (პრეზიდენტის და პრემიერ-მინისტრის დეკრეტების საქმეებზე, მარეგლამენტირებელი დეკრეტების გაუქმების მოთხოვნით; ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობის დარღვევებთან დაკავშირებული დავების თაობაზე, მინისტრების მარეგლამენტირებელი აქტების გაუქმების მოთხოვნით და ა.შ.).

საერთო ადმინისტრაციული იურისდიქციის ტრიბუნალების სისტემის პარალელურად, საფრანგეთში მოქმედებს 50 სპეციალიზებული ადმინისტრაციული ტრიბუნალი. ისინი, როგორც წესი, ფლობენ საკმაოდ ვიწრო კომპეტენციას, რომელიც შემოფარგლულია ადმინისტრაციული საქმიანობის სფეროს ერთი განსაზღვრული ფორმით.[1]

ადმინისტრაციული იუსტიციის ფრანგული სისტემა XIX-XX საუკუნეებში მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაში დაინერგა. ზოგი მათგანი აყალიბებდა ამ ინსტიტუტს, მაქსიმალურად უახლოვდებოდა რა საწყის მოდელს, სხვებს შეჰქონდათ გარკვეული მოდიფიკაციები. მაგალითად, იტალიაში პირველი ინსტანციის სასამართლოები, ადმინისტრაციული ჯუნტები ბოლომდე გამიჯნული კი არ არიან აქტიური ადმინისტრაციისაგან, არამედ წარმოადგენენ 20 საოლქო აღმასრულებელი კომიტეტიდან თითოეულის სასამართლო სექციას. ისინი კომპლექტდება სახელმწიფო საბჭოს წევრების შემადგენლობიდან დანიშნული თავმჯდომარისა და არანაკლებ 5 წევრისაგან – მაგისტრატებისაგან (რეფერენდარიებისა და მრჩევლებისაგან). ფრანგული მოდელისაგან განსხვავდება იტალიური სახელმწიფო საბჭოს ორგანიზაციაც, რომელიც განიხილება, როგორც საკონსულტაციო ადმინისტრაციულ-იურისდიქციული ორგანო, აგრეთვე, მმართველობაში კანონიერების დაცვის ორგანო

1 ასეთ ტრიბუნალებს მიეკუთვნება ცენტრალური და რეგიონალური დამთვალიერებელი პალატები, დისციპლინური ტრიბუნალები საბიუჯეტო-საფინანსო დისციპლინის საკითხებზე, ბანკების საკონტროლო კომისია, სახალხო განათლების დისციპლინური საბჭო, პროფესიული საზოგადოებისა და ასოციაციების დისციპლინური საბჭო, მაგისტრატურის უმაღლესი საბჭო (დისციპლინური ტრიბუნალი სასამართლო უწყების ყველა მოხელისათვის) და სხვ. ამ ტრიბუნალების გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკასაციო წესით სახელმწიფო საბჭოში, რომელიც გამოდის, როგორც ქვეყნის ყველა ადმინისტრაციული ტრიბუნალის მაკონტროლებელი ორგანო.

(იტალიის კონსტიტუციის მუხ. 100). ის შედგება ექვსი განყოფილებისაგან, სამი მათგანი მთავრობის საკონსულტაციო ორგანოა, ხოლო სამი დანარჩენი – იუსტიციის ორგანოები.

გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემის აგებას საფუძვლად უდევს ორი ძირითადი პრინციპი: 1) ადმინისტრაციულ საქმეებზე მართლმსაჯულების იზოლაცია აღმასრულებელი ხელისუფლების მხრიდან ჩარევისაგან, რამაც განაპირობა ადმინისტრაციული სასამართლოების მიკუთვნება სასამართლო ხელისუფლებისთვის; საჯარო და კერძო ინტერესების 20 სფეროს გამიჯვნა, რამაც განაპირობა ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების გამოყოფა საერთო სასამართლოებისაგან და სასამართლო ხელისუფლების სპეციალიზებული და დამოუკიდებელი შტოს შექმნა.

გერმანიაში არსებობს ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა – როგორც საერთო ადმინისტრაციული იურისდიქციის, ისე სპეციალიზებული ადმინისტრაციული იურისდიქციის. საერთო ადმინისტრაციული იურისდიქციის სასამართლოების საქმიანობა რეგულირდება 1960 წლის კანონით ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ (შემდგომი ცვლილებებით). ასეთ სასამართლოებს მიეკუთვნება: ადგილობრივი (ფედერალური მიწის) ადმინისტრაციული სასამართლოები, რომლებიც გამოდიან პირველი ინსტანციის სახით და თავისი საქმიანობის ორგანიზებას ახდენენ სამი მოსამართლის შემადგენლობით არსებული პალატების (კამერების) მეშვეობით, მათგან ერთი პროფესიონალია, ორი – საპატიო საზოგადოებრივი მოსამართლე; 2) ადგილობრივი (ფედერალური მიწის) უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოები (მეორე სასამართლო ინსტანცია ადმინისტრაციულ საქმეებზე) თავისი შემადგენლობით ქმნიან სენატებს, რომელშიც შედის ხუთი მოსამართლე: მათგან სამი პროფესიონალია, ორი – საპატიო საზოგადოებრივი მოსამართლე (ნაფიცი მსაჯული); 3) ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო – უმაღლესი ინსტანცია, რომლის შემადგენლობაშიც მოქმედებს დიდი სენატი, მხოლოდ პროფესიონალი მოსამართლეებით დაკომპლექტებული, და 11 საკასაციო სენატი.

მართლმსაჯულების განსაკუთრებული შტოები, ადმინისტრაციულ სასამართლოებთან ერთად, ქმნიან სპეციალური ადმინისტრა-

ციული იურისდიქციის სასამართლოებს: სოციალური, რომელიც განიხილავს დავებს სოციალური სფეროს მართვის ურთიერთობების და სოციალური უზრუნველყოფის დარგში; დისციპლინური, რომლის გამგებლობაში შედის დავები მუშაკებსა და დამქირავებელთა შორის. ყველა ამ სასამართლოს გააჩნია საერთო ადმინისტრაციული იურისდიქციის სასამართლო სისტემის ანალოგიური სამრგოლიანი სტრუქტურა და მოქმედებს მათთვის შემუშავებული საპროცესო წესების შესაბამისად. მაგალითად, საფინანსო დავები განიხილება საფინანსო საქმეების სამართალწარმოების შესახებ 1965 წლის კანონის (შემდგომი ცვლილებებით) შესაბამისად, სოციალურ საკითხებზე დავა განიხილება სოციალური საქმეების სამართალწარმოების შესახებ 1975 წლის კანონის შესაბამისად და ა.შ.

ადმინისტრაციული იუსტიციის დაწესებულებები ანგლოსაქსურ ქვეყნებში საკმაოდ მრავალფეროვანია თავისი მდგომარეობით, ჩამოყალიბების ხერხებითა და სამინისტროებთან და საერთო სასამართლოებთან ურთიერთობებით. ეს, ძირითადად, განპირობებულია ადმინისტრაციული იუსტიციის ფორმირების სპეციფიკით, რომელიც ხანგრძლივი დროის მანძილზე ამ ქვეყნებში უარყოფილი იყო, როგორც მართლმსაჯულების პრინციპებისა და სამართლის უზენაესობის კლასიკური დოქტრინისადმი შეუსაბამო; დიდ ბრიტანეთში, ფრანგული მოდელის მიხედვით, განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სასამართლოების იდეა ხანგრძლივი დროის განმავლობაში განიხილებოდა, როგორც საერთო სამართლის პრინციპების ერთადერთი გამომხატველი, საერთო სასამართლოს აღიარებისა და დარღვეული უფლების აღდგენის საქმეში მისი სრულუფლებიანობის იდეისადმი წინააღმდეგობა. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული დავის გადაწყვეტის პროცედურაში საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოს მონაწილეობა მოსამართლის სახით, რომელიც ერთ-ერთ მხარეს წარმოადგენს, ნიშნავს „ბუნებრივი მართლმსაჯულების" პირველი ფუძემდებლური პრინციპის აშკარა დარღვევას – არავის შეუძლია იყოს მოსამართლე საკუთარ საქმეზე. მიუხედავად ამისა, დაწყებული XX საუკუნის 30-იანი წლებიდან, დიდ ბრიტანეთში დაიწყო ადმინისტრაციული იუსტიციის დაწესებულებების შექმნის ძირითადი სტიქიური პროცესი და XX საუკუნის 70-იანი წლებისათვის ჩამოყალიბდა 30 სხვადასხვა

კატეგორიის[1] დაახლოებით 2000 ადმინისტრაციული ტრიბუნალი. ეს პროცესი დასაბუთებული იყო პრაქტიკული მოთხოვნით, ადმინისტრაციული დავები გადაწყვეტილიყო და ოპტიმალურად და ოპერატიულად განტვირთულიყო საერთო სასამართლოები.

ამჟამად, ადმინისტრაციული ტრიბუნალების აუცილებლობა საერთო სამართლის ქვეყნებში ეჭვს არავიში იწვევს. მათი შემოღების მიზეზად ასახელებენ: ა) საერთო სასამართლოების გადატვირთულობას საქმეებით; ბ) უსაზღვროდ მაღალ ხარჯებს სასამართლო გარჩევებზე საერთო სასამართლოებში (სიძვირე); გ) საქმის შენელებულ მსვლელობას საერთო სასამართლოებში[2]; დ) საერთო სასამართლოების უარს, განიხილონ საკითხები, რომლებსაც ისინი აღიქვამდნენ, როგორც ტექნიკურ სირთულეს და ამ მხრივ თავს არაკომპეტენტურად მიიჩნევდნენ; ე) ღრმა პროფესიული ცოდნის და სპეციალიზაციის აუცილებლობას რთული ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის დროს; ვ) საერთო სასამართლოების ისეთი საკითხებისაგან განტვირთვის სურვილს, რომლებიც, თავისი არსით, არ შეესაბამებიან სასამართლო პროცესს. ამასთან, დამკვიდრებულია აზრი, რომ კვაზისასამართლოების (ადმინისტრაციული ტრიბუნალების) საქმიანობას გააჩნია რიგი უპირატესობა საერთო სასამართლოებთან შედარებით.

ადმინისტრაციული ტრიბუნალების უპირატესობა ვლინდება იმით, რომ ისინი წარმოადგენენ საკითხების გადაწყვეტის იაფ, სწრაფ და ადვილად ხელმისაწვდომ საშუალებას, თავისუფალი არიან გაჭიანურებისა და ფორმალურობისაგან; არ არიან ვალდებული, მისდიონ სამოქალაქო-საპროცესო კანონმდებლობის ნორ-

1 Schwarts B., Wade H.W. Legal control of government. Clareton Press, Oxford, 1972. P. 149.

2 საქმეების გადამეტებულად ხანგრძლივი განხილვის პრობლემას საერთო სასამართლოებში ხშირად ხვდებიან მრავალ ქვეყანაში სამართლის ანგლოსაქსური სისტემით. მაგალითად, ინდოეთის უზენაესი სასამართლო თავის დროზე სინანულს გამოხატავდა შიბონ ლალ საქსენის წინააღმდეგ, მაჰაბირ ჯუტ მილსის საქმის გაჭიანურებასთან დაკავშირებით, რომლის თაობაზეც გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა 25-წლიანი სასამართლო განხილვის შემდეგ, როდესაც სამსახურიდან უსამართლოდგათავისუფლებულთასაქმეშიმონაწილესამართლიანობის მომთხოვნი 400 ადამიანიდან უმრავლესობა უკვე გარდაცვლილი იყო, ხოლო ადამიანები, დანიშნულნი მათ თანამდებობებზე, ამ 25 წლის განმავლობაში მუშაობდნენ ამ თანამდებობებზე.

მებს, ვინაიდან მოქმედებენ იმ საპროცესო ნორმებზე დაყრდნობით, რომლებიც დადგენილია კანონით მისი შექმნის შესახებ ან დამოუკიდებლად შემუშავებული რეგლამენტებით. ისინი განკუთვნილნი არიან განსაკუთრებული სახის დავის გადაწყვეტისათვის, რომელიც წარმოიშობა მხარეთა შორის გარკვეული კანონების გამოყენების დროს. ეს დავა, როგორც წესი, მოითხოვს ფართო პროფესიულ ცოდნას სადავო საგნის შესახებ. ტრიბუნალები მკაცრად არ იცავენ პრეცედენტის დოქტრინას, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში საერთოდ არ იყენებენ მას. გადაწყვეტილება ტრიბუნალებში მიიღება, როგორც წესი, სპეციალურად მომზადებული პირების მიერ, რომელთაც ფართო პროფესიული ცოდნა გააჩნიათ სადავო საკითხზე.

ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების ფუნქციები, ორგანიზაციულსამართლებრივი სტატუსი და საპროცესო საქმიანობის ფორმები ანგლოსაქსურ ქვეყნებში საკმაოდ მკვეთრად განსხვავდება განსახილველი საქმეების კატეგორიების მიხედვით. ეს ორგანოები, როგორც წესი, წარმოადგენენ სპეციალიზებულ დაწესებულებებს, კანონში მითითებული საგნის შესახებ ნათლად ფორმულირებული კომპეტენციით. ყველა ამ ადმინისტრაციულ ტრიბუნალს აქვს სხვადასხვა დასახელება: საბჭო, კომისია, სამმართველო, სააგენტო, ბიურო, ტრიბუნალი და სასამართლოც კი.

როგორც წესი, ტრიბუნალების კლასიფიცირებას ახდენენ საქმიანობის სფეროსა და სამინისტროებთან ურთიერთობის დამოუკიდებლობის ხარისხზე დაყრდნობით. მათ ყოფენ იმ ტრიბუნალებად, რომლებიც მოქმედებენ სოციალური მმართველობის სფეროში (სამედიცინო, საიმიგრაციო, სოციალური დაზღვევის და სხვ.), ეკონომიკის მმართველობის სფეროში (სამრეწველო, ადგილობრივი, ფედერალური მიწის, სატრანსპორტო) და ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ სფეროში (მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში უსაფრთხოების სამსახურის მე-5 არამართლზომიერი ქმედებების განხილვის ტრიბუნალი).

საერთო სამართლის ქვეყნებში ადმინისტრაციული ტრიბუნალები შეიძლება ორგანიზებულ იქნეს საერთო-ეროვნული, რეგიონალური ან ადგილობრივი პრინციპით. მაგალითად, დიდ ბრიტანეთში მთელი ქვეყნისათვის ერთიანი ტრიბუნალები იყოფა სამ

ჯგუფად – ეროვნული, რეგიონალური ან ადგილობრივი პრინციპის მიხედვით. პირველ ჯგუფში შედის ეროვნული სადაზღვევო კომისია (ესკ) და საიმიგრაციო სააპელაციო ტრიბუნალი. მაგალითად, ესკ წარმოადგენს ბოლო ინსტანციას, რომელიც იხილავს აპელაციებს 200 ადგილობრივი სადაზღვევო ტრიბუნალის ან სამართლის საკითხებზე 13 სამედიცინო სააპელაციო ტრიბუნალის გადაწყვეტილებებზე. მეორე ჯგუფში შედის 4 ეროვნული ტრიბუნალი: სამოქალაქო ავიაციის სამმართველო, სააპელაციო ტრიბუნალი დავებზე ნაძლევების თაობაზე, სატრანსპორტო ტრიბუნალი და პატენტებისა და სავაჭრო ნიშნების მთავარი კონტროლის სამმართველოს უფროსი. ეს ტრიბუნალები ფლობენ ეროვნულ იურისდიქციას, მაგრამ არ გააჩნიათ სტრუქტურული ქვედანაყოფები ლონდონის გარეთ. მესამე ჯგუფში შედის ლონდონში არსებული სამი ტრიბუნალი (მიწის ტრიბუნალი, სპეციალური საგადასახადო კომისია, შემდგარი რვა კომისრისაგან, რომლებიც ასრულებენ სააპელაციო მოსამართლეების ფუნქციებს; საპენსიო სააპელაციო ტრიბუნალი). დიდ ბრიტანეთში, ეროვნულ და რეგიონალურ ტრიბუნალებთან ერთად, არსებობს ადგილობრივი ადმინისტრაციის მიერ შექმნილი ტრიბუნალები, რომლებიც მისგან იღებენ იურისდიქციულ უფლებამოსილებებს. სხვები ორგანიზებულნი არიან ადგილობრივი პრინციპით, მაგრამ არსებობენ ადგილობრივი ხელისუფლებისა და ერთმანეთისგან დამოუკიდებლად. მათ მიეკუთვნება ადგილობრივი სადაზღვევო ტრიბუნალები და გენერალური კომიტეტები მოგების გადასახადის მიხედვით და სხვ.

საერთო სამართლის რიგ ქვეყნებში დაფუძნებულია სპეციალური ადმინისტრაციული სასამართლოები სამოქალაქო სამსახურის საკითხებზე. მაგალითად, 1985 წლის აქტი „ადმინისტრაციული ტრიბუნალების შესახებ" აწესებს, რომ ფედერალური მთავრობის მიერ ფუძნდება ცენტრალური ადმინისტრაციული ტრიბუნალი, ხოლო შტატების მთავრობასთან – შტატების ადმინისტრაციული ტრიბუნალები ან გაერთიანებული ადმინისტრაციული ტრიბუნალები, რომლებიც ავრცელებენ თავის იურისდიქციას რამდენიმე შტატის ტერიტორიაზე. ამ ტრიბუნალების შემადგენლობაში შედიან: თავმჯდომარე, მისი რამდენიმე მოადგილე, მთავრობის მიერ დანიშნული სასამართლოს და ადმინისტრაციის წევრები. ამ ტრი-

ბუნალების ორგანოს წარმოადგენს „სკამი", რომელიც შედგება სამიდან ხუთ კაცამდე, თავმჯდომარის ჩათვლით.

ანგლოსაქსური მოდელისაგან განსხვავებით, რომელშიც მოიაზრება ადმინისტრაციული იურისდიქციის სპეციალიზაცია საერთო სასამართლოს ფარგლებს გარეთ, სპეციალიზებული დაწესებულებების (პალატების) მოდელი ითვალისწინებს საერთო სასამართლოების სტრუქტურაში სპეციალიზებული ადმინისტრაციული იურისდიქციის განყოფილებების გამოყოფას. ეს განყოფილებები სამოქალაქო და სისხლის სამართლის განყოფილებებთან ერთად მოქმედებენ და მათ თანაბარი უფლებამოსილებები გააჩნიათ. საერთო სასამართლოების ადმინისტრაციული განყოფილებები გამოდიან, როგორც საერთო ადმინისტრაციული იურისდიქციის ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოები. ასეთ მოქმედ მოდელს გვთავაზობს ესპანეთის სისტემა, რომელიც, კონსტიტუციის 117-ე მუხლის თანახმად, ემყარება სასამართლო ხელისუფლების ერთიანობის პრინციპს. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების სისტემა ამ ქვეყანაში მოიცავს ისეთ ინსტანციებს, როგორიცაა:

1. უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციული პალატა დავების საკითხებზე, რომელიც განიხილავს: პირველ ინსტანციაში – სარჩელებს „ერის უმაღლესი ორგანოების" აქტებსა და გადაწყვეტილებებზე; მეორე ინსტანციაში – კასაციებს ეროვნული აუდიენციის პალატის გადაწყვეტილებებზე; კასაციებს ავტონომიური წარმონაქმნების იუსტიციის უმაღლესი სასამართლოების ადმინისტრაციული პალატების მიერ პირველ ინსტანციაში მიღებულ გადაწყვეტილებებზე; აპელაციებს ადგილობრივი ადმინისტრაციული ტრიბუნალების გადაწყვეტილებებზე, კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში;

2. ეროვნული აუდიენციის ადმინისტრაციული პალატა, რომელიც პირველ ინსტანციაში განიხილავს სარჩელებს მინისტრებისა და სახელმწიფო მდივნების გადაწყვეტილებებზე;

3. ავტონომიური წარმონაქმნების იუსტიციის უმაღლესი სასამართლოების ადმინისტრაციული პალატები, რომელთა კომპეტენციაშიც შედის განხილვა: პირველ ინსტანციაში – სარჩელების ამ ავტონომიური წარმონაქმნების მთავრობის და ცენტრალური ორგანოების მიმართ, დავების არჩევნების თაობაზე; მეორე ინ-

სტანციაში – აპელაციების ქვემდგომი ადმინისტრაციული ტრიბუნალების გადაწყვეტილებებზე;

4. ცენტრალური ადმინისტრაციული სასამართლოები (jusgados centrales) – ერთი ან რამდენიმე თითოეულ პროვინციაში;

5. ადმინისტრაციული სასამართლოები (jusgados administrativos).

გარდა ამისა, ესპანეთში ჩამოყალიბებულია სპეციალიზებული ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა, საგადასახადო და სამეურნეო-ადმინისტრაციული ტრიბუნალები. ამ უკანასკნელს მეთაურობს ცენტრალური ტრიბუნალი, რომელიც შედგება თავმჯდომარის, 11 წევრის და გენერალური მდივნისაგან. ის წყვეტს პირველ ინსტანციაში საფინანსო დავებს მსხვილ თანხებთან დაკავშირებით და იხილავს საჩივრებს ეკონომიკის მინისტრისა და სხვა ცენტრალური უწყებების გადაწყვეტილებებზე; ხოლო მეორე ინსტანციაში იხილავს საჩივრებს ქვემდგომი სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე, ავტონომიური წარმონაქმნების სამეურნეო-ადმინისტრაციული ტრიბუნალების და პროვინციების შესაბამისი ტრიბუნალების გადაწყვეტილებებზე.

მთლიანობაში, მთელ რიგ ქვეყნებში ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანიზება წარმოადგენს იურისდიქციული კონტროლის ყველა ორგანოს ამა თუ იმ კომბინაციას (საერთო სასამართლოების, ადმინისტრაციული სასამართლოების, ადმინისტრაციული ტრიბუნალების), ანდა – მხოლოდ ადმინისტრაციული სასამართლოებისა და ადმინისტრაციული ტრიბუნალების კომბინაციას. მას შეუძლია უცნაურად შეითვისოს და ერთმანეთს მიუსადაგოს ადმინისტრაციული იუსტიციის ოთხივე მოდელის დამახასიათებელი ნიშნები. ეს ქვეყნები იძლევიან ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანიზების სისტემის კიდევ ერთ მაგალითს, როგორიცაა დივერსიფიცირებული იურისდიქციის მოდელი. ის აღწერს ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანიზების თავისებურებებს მრავალ ქვეყანაში, რომელთაგან თითოეული სხვადახვა სისტემას მიეკუთვნება. ეგვიპტეში, მაგალითად, კონსტიტუციის 172-ე მუხლი სახელმწიფო საბჭოს მიაკუთვნებს არა აღმასრულებელ, არამედ, სასამართლო ხელისუფლებას და განიხილავს მას, როგორც საერთო დამოუკიდებელ სასამართლოს ორგანოს, განკუთვნილს ადმინისტრაციული

და დისციპლინური დავების განსახილველად. ადმინისტრაციული იუსტიციის სისტემა ამ ქვეყანაში მოიცავს აგრეთვე სატრიბუნალო ადმინისტრაციულ სასამართლოებს, რომლებიც აღჭურვილია უფლებით, პირველ ინსტანციაში – გააუქმონ ადმინისტრაციის უკანონო გადაწყვეტილებები გადასახადების, ბაჟების, სახელმწიფო სამსახურის საკითხებზე და ა.შ., ხოლო მეორე ინსტანციაში – უფლებით, განიხილონ საჩივრები „საერთო" ადმინისტრაციული ტრიბუნალების საბოლოო გადაწყვეტილებებზე (როგორიცაა შეიარაღებული ძალების სოციალური კომისიები თანამდებობრივ დავებზე, დავებზე საზოგადოებრივი სამუშაოების სამინისტროში და ა.შ.). „საერთო" ადმინისტრაციული სასამართლოები არ შედიან სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში და, საქმის არსის მიხედვით, წარმოადგენენ სამინისტროების კვაზისასამართლოებს. ამგვარად, ეგვიპტურ სისტემაში უცნაურადაა შერწყმული სახელმწიფო საბჭოს ფრანგული ფორმა, ადმინისტრაციული იუსტიციის დამოუკიდებლობის, როგორც სასამართლო ხელისუფლების დამოუკიდებელი შტოს (მაღალ დონეზე), გერმანული პრინციპი და ანგლოსაქსური კვაზისასამართლოების ადმინისტრაციული ფორმა.

5.3. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების კომპეტენცია

იმ ქვეყნებში, სადაც ადმინისტრაციული იურისდიქციის დაწესებულებები გამოყოფილია საერთო სასამართლოების სისტემიდან, ჩნდება ამ სასამართლოებთან მათი კომპეტენციების გამიჯვნის პრობლემა. ამა თუ იმ ფორმით, აღნიშნული პრობლემა წყდება ე.წ. ტაქსაციის დახმარებით, რომელიც გულისხმობს სასამართლო პრაქტიკის ან კანონის მიერ გარკვეული საერთო პრინციპის (clasula generalis) დაწესებას და ადმინისტრაციული დავის განსაზღვრას, რომელიც ექვემდებარება განხილვას საერთო ან ადმინისტრაციულ სასამართლოებში. ტაქსაცია შეიძლება იყოს ნეგატიური, როდესაც კანონი განსაზღვრავს საქმეს ან საქმეების ჯგუფებს, რომელთა განხილვაც გამოირიცხება ამა თუ იმ სასამართლოს მიერ; და – პოზიტიური, რომელიც მოიცავს იმ საქმეებს და საქმეების ჯგუფებს, რომლებიც განიხილება ამა თუ იმ იურისდიქციის სასამართლოებში. ტაქსაციის მეთოდის ნაირსახეობას

წარმოადგენს *ენუმერაციის* მეთოდი, როდესაც ჩამონათვალში მოცემულია არა საქმეები და მათი ჯგუფები, არამედ, საქმის სახეობა ზოგადი ფორმით (მაგალითად, საგადასახადო, მიწის, სოციალური და ა.შ.).

საერთო პრინციპი, რომლის შესაბამისადაც ხდება საერთო და ადმინისტრაციული სასამართლოების კომპეტენციების გამიჯვნა განვითარებული ადმინისტრაციული იუსტიციის მქონე ქვეყნებში, შეიძლება გამოიხატოს შემდეგი ფორმულირებით: დავები, რომლებიც წარმოიშობა საჯარო ადმინისტრაციის ქმედების შედეგად, განიხილება ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების მიერ. სხვადასხვა ქვეყანაში ხდება ამ პრინციპის განსხვავებული ინტერპრეტაცია და იგი ემსახურება საერთო სასამართლოების იურისდიქციის ტაქსაციას.

საფრანგეთში, ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების მხრიდან, სასამართლო იხილავს ყველა საქმეს, რომელიც მიეკუთვნება საჯარო ხელისუფლების მმართველობით საქმიანობას. ამ სფეროდან გამოირიცხება მიმართვები ადმინისტრაციულ სასამართლოებში და საერთო სასამართლოს გადაეცემა საკითხები, რომლებიც შეეხება: 1) ირიბ გადასახადებს, საფოსტო სამსახურის საქმიანობას, სოციალურ უზრუნველყოფას, განათლების სისტემის მოსამსახურეთა უკანონო ქმედებებს და სხვა კატეგორიის საქმეებს. ეს ნეგატიური ტაქსაცია არის გამონაკლისი – კანონმდებლის ნება-სურვილით; იმავდროულად, პოზიტიური ტაქსაციის გზით, კანონი ადმინისტრაციული იუსტიციის გამგებლობას მიაკუთვნებს სახელმწიფოს უძრავი ქონების გაყიდვის საკითხების განხილვას, ასევე, საკითხებს ხელშეკრულების თაობაზე, რომელიც ეხება საზოგადოებრივი სარგებლობის ადგილებს და სხვ. 2) პიროვნების სტატუსს (სამართალუნარიანობას, მოქალაქეობას, პირად თავისუფლებებს), კერძო პირების ქონებას; 3) სახელმწიფო ორგანოების ქმედებებს, რომლებიც არ ატარებს ადმინისტრაციულ ხასიათს. თვით ადმინისტრაციული ტრიბუნალების იმ ქმედებების გასაჩივრება, რომელიც მოსარჩელეს არამართლზომიერი ჰგონია, ხდება საერთო სასამართლოებში. იმ სადავო საკითხების გადასაწყვეტად, რომლებიც ეხება სასამართლოების კომპეტენციების პრაქტიკულ გამიჯვნას, შექმნილია ტრიბუნალი კონფლიქ-

ტების თაობაზე, რომლის შემადგენლობაშიც შედის იუსტიციის მინისტრი და სახელმწიფო საბჭოსა და საკასაციო სასამართლოს ოთხი წევრი. ანალოგიური ტრიბუნალები კონფლიქტების თაობაზე შექმნილია ფრანგული სისტემის სხვა ქვეყნებშიც.

გერმანიაში 1960 წლის ადმინისტრაციული სასამართლოების შესახებ კანონის §40 ადგენს, რომ ადმინისტრაციული სასამართლოების კომპეტენცია ვრცელდება საჯაროსამართლებრივი ხასიათის ყველა დავაზე, გარდა კონსტიტუციურსამართლებრივი დავებისა. გარდა ამისა, მათ განმგებლობას პოზიტიური ტაქსაციის მეთოდით მიეკუთვნება დავები, რომლებიც დაკავშირებულია დემონსტრაციებისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების აკრძალვასთან, პოლიტიკური თავშესაფრის მიცემასთან, სასწავლო დაწესებულებებში ადგილების მიღებასთან, გარემოს დაცვასთან, ატომური ელექტროსადგურების მშენებლობასთან, აგრეთვე, ყველა დავა სახელმწიფო მოსამსახურეთა უფლებების თაობაზე, ზოგიერთი დავა ადმინისტრაციულ ერთეულებს შორის, მაგალითად, თემებს ან ქალაქებს შორის. ადმინისტრაციული სასამართლოების კომპეტენციაში შედის ცალკეული სამოქალაქოსამართლებრივი საკითხების გადაწყვეტაც, თუ ისინი პირდაპირ გამომდინარეობს ადმინისტრაციული საქმიდან.

გერმანიაში საერთო სასამართლოების მიერ განსჯადია დავები, რომლებშიც ერთ-ერთ მხარეს საჯარო ადმინისტრაცია წარმოადგენს; კანონში ნათლადაა გამოკვეთილი და ეხება საერთო კეთილდღეობისთვის საკუთრების გასხვისების შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურებას, საჯაროსამართლებრივი შინაარსის დარღვევიდან წარმოშობილი ზიანის ანაზღაურებას, ადმინისტრაციული დარღვევიდან გამომდინარე ზიანის ანაზღაურებისთვის კომპენსაციასა და რეგრესულ მოთხოვნებს, გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც მოთხოვნა ემყარება საჯაროსამართლებრივი შინაარსის ხელშეკრულებას. გერმანიაში დიდი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე საერთო ადმინისტრაციულ და სპეციალიზებულ ადმინისტრაციულ სასამართლოებს შორის კომპეტენციის გამიჯვნის პრობლემას, რაც წყდება პოზიტიური ტაქსაციის გზით იმ საქმეებისა, რომლებიც განსჯადობით სპეციალიზებული სასამართლოების ქვემდებარეა.

იტალიის კონსტიტუციის მუხლი 103 ადგენს, რომ „სახელმწიფო საბჭოს და ადმინისტრაციული იუსტიციის სხვა ორგანოები

ახორციელებენ იურისდიქციას მოქალაქეთა კანონიერი ინტერესების დაცვაზე მათ ურთიერთობებში ადმინისტრაციასთან, ხოლო კანონით დათქმულ შემთხვევებში – მათი სუბიექტური უფლებებისაც". თუმცა საოლქო ადმინისტრაციული ტრიბუნალების შექმნის თაობაზე 1971 წლის კანონის მე-2 მუხლი ამცრობს კონსტიტუციაში არსებული შეზღუდვის მნიშვნელობას და საშუალებას აძლევს კერძო პირებს, საოლქო ტრიბუნალში ან საერთო სასამართლოში გაასაჩივრონ საჯარო ადმინისტრაციის ნებისმიერი აქტი, რომელიც ლახავს მათ უფლებებს.

ანგლოსაქსური სამართლის სისტემის ქვეყნებში ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების კომპეტენცია, როგორც წესი, დგინდება პოზიტიური ტაქსაციის მეთოდით. დიდ ბრიტანეთში, მაგალითად, ადმინისტრაციული ტრიბუნალების იურისდიქციის საგნობრივი სფერო დგინდება ცალკეული ნორმატიული აქტების მეშვეობით, მათი საქმიანობის შინაარსიდან გამომდინარე. როგორც წესი, ტრიბუნალები გარკვეული ტიპის დავების განხილვის დროს აღჭურვილნი არიან პირველი ინსტანციის სასამართლოს უფლებამოსილებით. ტრიბუნალის შინაარსიდან გამომდინარე, სასამართლო ინსტანცია შეიძლება იყოს სხვასხვა ორგანო. ზოგიერთი ტრიბუნალის გადაწყვეტილება არ საჩივრდება ადმინისტრაციული წესით, ხოლო ზოგის შეიძლება გასაჩივრდეს შესაბამის მინისტრთან. მმართველობის ცალკეულ სფეროში, სადაც მოქმედებს რამდენიმე ადმინისტრაციული ტრიბუნალი, ხშირად იქმნება სპეციალური სააპელაციო ტრიბუნალი, ხოლო სხვა სახის ტრიბუნალებისათვის, მისი შექმნის აქტის შესაბამისად, სააპელაციო იურისდიქციას ახორციელებს უმაღლესი ან სააპელაციო სასამართლო. საერთო სასამართლოში გასაჩივრება ხდება უფლებამოსილებების გადამეტების დოქტრინის შესაბამისად (ultra vives), ამასთან, არ საჩივრდება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მათი უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული ადმინისტრაციული აქტები (ultra vives).

აშშ-ში 1947 წლის კანონი „ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ" ზღუდავს კერძო პირების საერთო სასამართლოში მიმართვის შესაძლებლობას და ამით აფართოებს ადმინისტრაციული ტრიბუნალების იურისდიქციას. კერძო პირებს არ შეუძლიათ მი-

მართონ საერთო სასამართლოებს ორ შემთხვევაში: ა) თუ კანონი ითვალისწინებს საჩივრის განხილვის სხვა წესს; ბ) თუ ადმინისტრაციულმა ორგანომ არ გადააჭარბა თავის უფლებამოსილებას. ამჟამად ითვლება, რომ აშშ-ში კონტროლი საერთო სასამართლოებზე წარმოადგენს ადმინისტრაციაზე კონტროლის ნორმალურ მეთოდს მხოლოდ იმ შტატებში, სადაც არ მოქმედებს კანონი ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების შექმნის შესახებ. ადმინისტრაციული იუსტიციის ტრიბუნალების კონკრეტული კომპეტენცია აშშ-ში წესდება იმ ორგანოების ნორმატიული აქტებით, რომლებიც მათ ქმნიან.

ინდოეთში საერთო სასამართლოების და ადმინისტრაციული ტრიბუნალების იურისდიქცია გამიჯნულია კონსტიტუციის XIV-A ნაწილის №42 შესწორების საფუძველზე. ენუმერაციის მეთოდით, მასში ჩამოთვლილია დავების სახეობები, რომელთა გადასაწყვეტად შეიძლება შეიქმნას ადმინისტრაციული ტრიბუნალები: საგადასახადო, საარჩევნო, საწარმო და შრომითი, საბაჟო, მიწის, სავალუტო, სამოქალაქო სამსახურის საქმეებზე; საქალაქო საკუთრებაზე ფასების შესახებ, საწარმოო, შესყიდვების, კვების პროდუქტებით მომარაგების და განაწილების თაობაზე, აგრეთვე, ზიანის ანაზღაურებაზე – აღნიშნულ სფეროებში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებთან დაკავშირებით. ყველა ეს საქმე გამორიცხულია საერთო სასამართლოების იურისდიქციიდან, უზენაესი და უმაღლესი სასამართლოს გარდა. ინდოეთის კონსტიტუციაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, ამდინისტრაციული ტრიბუნალების სისტემამ კონსტიტუციური აღიარება პოვა. ამგვარად, თანამედროვე ინდოეთში აისახა ანგლოსაქსური სამართლის სისტემის მქონე ყველა ქვეყნისათვის ფართოდ განშტოებული ადმინისტრაციული იურისდიქციის სისტემის დამახასიათებელი მნიშვნელოვანი ტენდენცია. ის იმით გამოიხატება, რომ, ზოგადი წესით, საერთო სასამართლოები განსახილველად იღებენ საქმეებს, რომლებმაც უკვე გაიარეს კანონით გათვალისწინებული კვაზისასამართლო განხილვის ყველა ინსტანცია და, მაშასადამე, ამოწურულ იქნა მოქალაქისათვის მინიჭებული კანონიერი ადმინისტრაციული დაცვის ყველა საშუალება.

5.4. ადმინისტრაციული პროცესი

ადმინისტრაციული იუსტიციის თითოეული სისტემა გულისხმობს, რომ ადმინისტრაციული დავის გადაწყვეტა ხორციელდება საპროცესო ფორმით. პროცესის აღძვრის საფუძვლები ყველა სისტემაში მთლიანობაში ერთმანეთს ემთხვევა. ამგვარ საფუძვლებს, როგორც წესი, წარმოადგენენ: 1) მმართველობის ორგანოს არაკომპეტენტურობა ადმინისტრაციული აქტის მიღებაზე; 2) მმართველობის აქტის მომზადებისა და გამოცემის ფორმალურ-იურიდიული მოთხოვნების დაუცველობა; 3) ადმინისტრაციულ ორგანოზე კანონით დაკისრებული უფლებამოსილებების ბოროტად ან არამართლზომიერად გამოყენება; 4) კანონის[1] ფაქტობრივი დარღვევა.

ამ საფუძვლებით წარმოშობილი ადმინისტრაციული დავების გადაწყვეტა, ადმინისტრაციული იუსტიციის სისტემის გათვალისწინებით, შეიძლება განხორციელდეს ორი საპროცესო ფორმით: ა) სამოქალაქო-საპროცესო; ბ) ადმინისტრაციული პროცესის ფორმით მის ორ ნაისახეობაში – სასამართლო და კვაზისასამართლო.

სამოქალაქო-საპროცესო ფორმა გამოიყენება, უპირველეს ყოვლისა, იმ ქვეყნებში, სადაც ადმინისტრაციული საკითხების განხილვა ხორციელდება სათემო სასამართლოების მიერ, მაგალითად, ჩინეთში, მალაიზიაში. ამ შემთხვევაში იგულისხმება, რომ ადმინისტრაციული დავის გადაწყვეტა, ძირითადად, არ განსხვავდება სამოქალაქო საქმეების განხილვებისაგან, ზოგიერთი საგანგებო წესის შესახებ დათქმების გარდა. ეს განპირობებულია ჩვეულებრივ სასამართლოს სტრუქტურაში რაიმე არსებითი ცვლილების არარსებობით, აგრეთვე, თვით დავების გადაწყვეტის პროცედურაშიც. ეს პროცედურა ემყარება ზეპირსიტყვაობის, საჯაროობის, მხარეთა თანასწორობის, შეჯიბრებითობის პრინციპებს, ხოლო მტკიცებულების ტვირთი ეკისრება მოსარჩელეს.

1 სხვადასხვა ქვეყნებში ეს საფუძვლები შეიძლება გამოიხატოს სხვადასხვა ფორმულირებებში და შეივსოს ზოგიერთი ახლით. მაგალითად, 1984 წლის კოლუმბიის ადმინისტრაციულ-საპროცესო კოდექსის 84-ე მუხლში აღნიშნულია ხუთი ასეთი საფუძველი: კანონის დარღვევა, მოხელის არაკომპეტენტურობა, აქტის მიღების არასათანადო პროცედურა, უფლებამოსილების გადამეტება, აქტის არასათანადო მოტივაცია.

ადმინისტრაციულ სასამართლოებში საქმეების განხილვის პროცედურა, როგორც წესი, უნიფიცირებული და რეგლამენტირებულია კანონმდებლობით. მაგალითად, გერმანიაში ადმინისტრაციული საქმეების გარჩევის სპეციალური საპროცესო წესები დაწესებულია 1960 წლის კანონით ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ. თუმცა, ამ წესების არსებობა არ გამორიცხავს სამოქალაქო-საპროცესო ნორმების გამოყენებას. 1960 წლის კანონში დაწესებულია (§173): იმ ნაწილში, რომელშიც მოცემული დებულება არ შეიცავს საპროცესო ხასიათის მითითებებს, გამოყენებულ უნდა იქნეს კანონი სასამართლო მოწყობის შესახებ და სსკ (სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი), თუ ორივე სახის სამართალწარმოების პრინციპული განსხვავებები არ გამორიცხავს ამას. გერმანიის ადმინისტრაციულ პროცესში სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის ნორმები არეგულირებს: პროცესის მონაწილეების აცილებას (§54), საპროცესო ვადებს (§57), საპროცესო სამართალუნარიანობას (§62), საპროცესო თანამონაწილეობას (§64), სასამართლო მტკიცებულებათა შეგროვების წესს (§98), სასამართლოს გადაწყვეტილების შესრულების საკითხებს (§167) და სხვ.

ადმინისტრაციული პროცესი კვაზისასამართლო ორგანოებსა და ტრიბუნალებში ხასიათდება საერთო ფორმის არარსებობით. ანგლოსაქსურ ქვეყნებში თითოეული მათგანი მოქმედებს, როგორც წესი, თავისი საკუთარი საპროცედურო წესების საფუძველზე. დიდ ბრიტანეთში ეს წესები იქმნება შესაბამისი მინისტრის მიერ ტრიბუნალების საბჭოსთან წინასწარი კონსულტაციების საფუძველზე. თუმცა, ყველა ქვეყანაში ამ სისტემის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს საპროცესო ფორმის შესაბამისობა „ბუნებრივი მართლმსაჯულების" პრინციპებთან (დიდი ბრიტანეთი, ავსტრალია, ბანგლადეში, მალაიზია, ინდოეთი და სხვ.) ან „სათანადო სამართლებრივ პროცედურებთან" (აშშ, კანადა).

„ბუნებრივი მართლმსაჯულების" კონცეფცია ემყარება ორ პრინციპს: 1) nemo iudex in propria causa – არავინ შეიძლება იყოს მოსამართლე საკუთარ საქმეზე, ანუ წესი წინასწარი უარყოფითი განწყობის წინააღმდეგ; 2) audi alteram oartem – მოუსმინე მეორე მხარეს, ანუ სამართლიანი მოსმენის წესი, რომელიც ხშირად ყალიბდება, როგორც წესი იმის შესახებ, რომ არავინ შეიძლება გასამართლდეს მისი მოსმენის გარეშე.

წესი წინასწარი უარყოფითი განწყობის წინააღმდეგ გულისხობს იმას, რომ უნდა გამოირიცხოს ყველა ფაქტორი, რომელსაც შეუძლია გავლენა მოახდინოს მოსამართლეზე თითოეულ კონკრეტულ შემთხვევაში გადაწყვეტილების გამოტანის დროს. ის, ვინც გადაწყვეტილებებს იღებს, მიუკერძოებელი უნდა იყოს და არ უნდა გააჩნდეს პირადი ინტერესები საქმის შედეგის მიმართ. წინასწარი უარყოფითი განწყობა შეიძლება გამოვლინდეს სხვადასხვა ფორმით: წინასწარი აზრი (განწყობა), ცრურწმენები, საუწყებო, საფინანსო, პირადი და სხვა სახის წინასწარი უარყოფითი განწყობა, რომელთაც ძალუძთ სხვადასხვაგვარი გავლენა მოახდინონ გადაწყვეტილების მიღებაზე. აქედან გამომდინარე, ეს წესი მოითხოვს, რომ მოსამართლე იყოს მიუკერძოებელი და საქმე გადაწყვიტოს ობიექტურად, მოწმეების ჩვენებების ან დოკუმენტების საფუძველზე.

სამართლიანი მოსმენის წესი გულისხობს იმას, რომ ადამიანს უნდა მიეცეს სრული უფლება, დაიცვას თავი. ეს წესი გამოიხატება იმ პროცედურებისა და უფლებების გარკვეულ ერთობლიობაში, რომლებიც შეიცავს: 1) უფლებას, იყოს გაფრთხილებული – არანაირი გადაწყვეტილება არ შეიძლება იქნეს მიღებული მხარის წინააღმდეგ, სანამ მას არ შეატყობინებენ მის მიმართ წაყენებული მოთხოვნების შესახებ; 2) უფლებას, წარმოადგინოს ფაქტები და მტკიცებულებები – მიეცეს საშუალება, ჩამოაყალიბოს თავისი მოსაზრებანი წერილობითი ან ზეპირი ფორმით; 3) უფლებას, უარყოს არახელსაყრელი ჩვენებები; 4) არც ერთი ჩვენება არ შეიძლება იქნეს აღებული (მოპოვებული) მეორე მხარის „ზურგს უკან“; 5) მოტივირებული გადაწყვეტილების უფლება – მხარეებს უნდა გააცნონ გადაწყვეტილების მოტივები, წინააღმდეგ შემთხვევაში ისინი ვერ იქნებიან დარწმუნებულნი იმაში, რომ მათი არგუმენტები განხილულ და გაგებულ იქნა და მოკლებულნი იქნებიან მიღებული გადაწყვეტილების კრიტიკის შესაძლებლობას; 6) მას, ვინც წყვეტს, უნდა ესმოდეს, ანუ დადგენილი გადაწყვეტილების უფლება – გადაწყვეტილება უნდა გამოიტანოს იმან, ვინც საქმე მოისმინა; 7) წესი მითითებების წინააღმდეგ – გადაწყვეტილება უნდა იყოს მისი მიმღების ფაქტობრივი გადაწყვეტილება, ვინაიდან ის არ უნდა მიიღებოდეს ვინმეს ზეგავლენით ან ვინმეს მითითებით. შესა-

ბამისად, „ბუნებრივი მართლმსაჯულების" ძირითადი პრინციპებიდან გამომდინარეობს მისი ისეთი მახასიათებლები, როგორიცაა, საჯაროობა, შეჯიბრებითობა, გამოტანილი გადაწყვეტილების გასაჩივრების საშუალება.

ადმინისტრაციული პროცესი შედგება მთელი რიგი სტადიებისაგან. საწყის სტადიას წარმოადგენს ადმინისტრაციული საქმის აღძრა. ადმინისტრაციული პროცესის ინიციატორი ყველაზე ხშირად კერძო პირია (მოსარჩელე, აპელანტი), რომელიც არაა კმაყოფილი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებით და მიმართავს ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოს სასარჩელო განცხადებით ან საჩივრით. თუმცა, ის შეიძლება ინიცირებულ იქნეს იურიდიული პირის მიერაც, საჯარო ადმინისტრაციის მოსამსახურის ან თვით მისი ორგანოს მიერ, მაგალითად, დავაში, რომელიც დაკავშირებულია საფრანგეთში ადმინისტრაციული აქტების კანონიერებასთან. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოებში მმართველობით აქტებთან დაკავშირებით პრეტენზიით მიმართვაზე შეიძლება მთელ რიგი შეზღუდვები დაწესდეს.

პირველ რიგში, ითვლება, რომ აპელანტს უნდა ჰქონდეს განმცხადებლის (locus standi) სტატუსი, რომელიც შედგება ორი ელემენტისაგან. ესაა სასამართლოში გამოსვლის უფლება (სამართალუნარიანობა) და საქმისადმი ინტერესის არსებობა. განმცხადებელმა უნდა დაამტკიცოს, რომ მას გააჩნია კანონიერი და გონიერი ინტერესები ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის მიმართ.

მეორე რიგში, ზოგიერთ ქვეყანაში (გერმანია, ურუგვაი) მოქმედებს უფრო ზოგადი წესი: ადმინისტრაციულ სასამართლოში მიმართვამდე, კერძო პირმა უნდა გაასაჩივროს მისთვის მიუღებელი აქტი ამ აქტის გამომცემ უწყებაში. საჩივარი იგზავნება გადაწყვეტილების მიმღებ ორგანოში, მაგრამ სადავო აქტის შემოწმება ხორციელდება ზემდგომი ინსტანციის მიერ. საჩივრის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, დაინტერესებულ პირს გარკვეული ვადის განმავლობაში შეუძლია მიმართოს ადმინისტრაციულ სასამართლოს. მრავალ არაბულ ქვეყანაში ადმინისტრაციული საქმის აღძრა სასამართლო წესით შესაძლებელია მხოლოდ მას შემდეგ, რაც ადმინისტრაციული დაწესებულება უარს იტყვის აპელანტის

სავარაუდო უფლების დაცვაზე. საფრანგეთში ადმინისტრაციული სასამართლო არ იწყებს სარჩელის განხილვას ადმინისტრაციული ორგანოებიდან დავის მშვიდობიანი გზით მოგვარებაზე უარის მიღებამდე.

სხვა ქვეყნების კანონმდებლობა არ შეიცავს მითითებებს იმის თაობაზე, რომ აუცილებელია ამოწურულ იქნეს დავის გადაწყვეტის ადმინისტრაციული წესი ადმინისტრაციულ სასამართლოში მიმართვამდე, მაგრამ მან შეიძლება დააწესოს სხვა მოთხოვნები საჩივრების წარდგენისას. მაგალითად, იტალიაში სარჩელი ადმინისტრაციულ სასამართლოში ხელმოწერილი უნდა იყოს დაინტერესებული პირისა და საკასაციო სასამართლოს წინაშე დაცვისთვის დაშვებული ადვოკატის მიერ.

მმართველობის აქტების მიმართ პრეტენზიების განცხადების ვადები სხვადასხვა ქვეყნებში სხვადასხვაა. თუმცა, როგორც წესი, ისინი აწესებენ საკმაოდ ვიწრო დროით ჩარჩოებს გასაჩივრებისათვის: საფრანგეთში – ორი თვე ადმინისტრაციული აქტის გამოქვეყნებიდან, საბერძნეთში – 75 დღე, ბოლივიაში – 90 დღე, აშშ-ში – 60 დღე, თურქეთში – 90 დღე.

სასარჩელო განცხადების ფორმა, რომლის მეშვეობითაც საჩივრდება მმართველობის აქტები, საკმაოდ მრავალფეროვანია. საფრანგეთში განასხვავებენ, მაგალითად, დავების ხუთ სახეობას, მოქცეულს ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების კომპეტენციაში. არსებობს სარჩელის ხუთი სახე:

1. სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების შესახებ, რომლის მეშვეობითაც საჩივრდება უფლებამოსილების გადამეტება;

2. სარჩელი ე.წ. „სრული დავების“ შესახებ, რომელიც დაკავშირებულია სუბიექტური უფლებების დაუცველობასთან. მის საგანს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებებიდან გამომდინარე დავები, საჯარო ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობის, საჯარო პირების დავალიანების და ა.შ. დავები;

3. სარჩელი განმარტების დავის შესახებ, რომელიც ეხება მმართველობის აქტის არსის განმარტების და დაზუსტების მოთხოვნას;

4. სარჩელები იმ დავის შესახებ, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული აქტების კანონიერების შეფასებასთან;

5. სარჩელი იმ დავების თაობაზე, რომელიც დაკავშირებულია რეპრესიული ღონისძიებების გამოყენებასთან.

ყველაზე მნიშვნელოვან ჯგუფს მიეკუთვნება სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის ბათილად ცნობის თაობაზე. მასში გასაჩივრებულია მმართველობის აქტების კანონიერება, მათი შესაბამისობა სამართლის ნორმასთან და არა მათ მიერ სუბიექტური უფლებების დარღვევა. მმართველობის აქტების არამართლზომიერებას, რომლებიც ეჭვქვეშ დგება ამ სარჩელებში, შეიძლება შემდეგი ფორმა ჰქონდეს: ა) არაკომპეტენტურობა, რომელიც, უპირველესად ყოვლისა, ვლინდება აქტის მიღებაში არა იმ ორგანოს მიერ, რომელსაც ის უნდა მიეღო საკანონმდებლო და სასამართლო ხელისუფლებრივი უფლებამოსილების დარღვევის გზით, მათ უფლებამოსილებათა სფეროში შეღწევის, ხელისუფლების უზურპაციის მეშვეობით; ბ) კანონის დარღვევა; გ) უკანონობა ან მოტივების არარსებობა; დ) მიზნის უკანონობა ხელისუფლების გადამეტების ფორმით (ხელისუფლების ბოროტად გამოყენება); ე) ადმინისტრაციული აქტის მიღების ფორმის ან პროცედურის დარღვევა.

ადმინისტრაციულ დავებზე ფრანგულმა სასარჩელო წარმოებამ გავლენა მოახდინა მსოფლიოს მრავალ ქვეყანაზე, მათ შორის, არაბულ, ლათინოამერიკულ და ზოგიერთ სხვა აფრიკულ ფრანგულენოვან სახელმწიფოზე. მაგალითად, არაბული აღმოსავლეთის ქვეყნებში ადმინისტრაციული სარჩელები დაიყვანება, როგორც წესი, ოთხ ყველაზე ტიპურ სახემდე: სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების მიზნით; საერთო ხასიათის სარჩელები; სარჩელები კანონიერების შეფასების მიზნით; სარჩელები რეპრესიული ღონისძიებების გამოყენებასთან დაკავშირებით. 1984 წლის კოლუმბიის ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში გათვალისწინებულია სარჩელის შემდეგი სახეები: სარჩელი ადმინისტრაციული აქტის არარად აღიარებასთან დაკავშირებით; სარჩელი უფლების აღდგენის თაობაზე; სარჩელი ზიანის პირდაპირი ანაზღაურებისა და აღსრულების შესახებ; სარჩელი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების გასაჩივრების შესახებ.

გარკვეული თავისებურებით ხასიათდება სარჩელთა სისტემა, რომელიც განიხილება გერმანიის ადმინისტრაციულ იუსტიციაში (ადმინისტრაციული სამართალწარმოების შესახებ 1960 წლის კა-

ნონის მუხლი 42, 43, 47). სისტემა შეიძლება დაიყოს ოთხ სახეობად: ა) სარჩელი მმართველობის აქტების გასაჩივრებისა და გაუქმების შესახებ, რომლებშიც მითითებულია დეფექტები ამ აქტების ფორმასა ან შინაარსთან დაკავშირებით; ბ) სარჩელი გადაწყვეტილების მიღების შესახებ, რომელიც ავალდებულებს მმართველობის ორგანოს, გამოსცეს აქტი, ანუ განახორციელოს ის ქმედება, რომლითაც დაინტერესებულია მოსარჩელე; გ) სარჩელი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, რომლითაც ხდება იმ განსაზღვრული ფაქტის კონსტატაცია, რომელსაც სამართლებრივი მნიშვნელობა აქვს. ეს სარჩელები შეიძლება მოითხოვდნენ სამართლებრივი ურთიერთობის არსებობის (პოზიტიური სარჩელის აღიარების შესახებ) ან მისი არარსებობის კონსტატაციას; დ) სარჩელი სოციალური მომსახურების ან მომსახურებისათვის მოსაკრებლების თაობაზე.

სარჩელის შეტანა საერთო წესით არ აჩერებს სადავო აქტის მოქმედებას, თუმცა, სპეციალური მოთხოვნით და სერიოზული საფუძვლების არსებობისას, მისი მოქმედება შეიძლება შეჩერებულ იქნეს თვით ადმინისტრაციული სასამართლოს მიერ (საფრანგეთი) ან, მისი თხოვნით, კომპეტენტური ინსტანციის მიერ, რომელიც იმ ორგანოს ზემდგომია, რომლის გადაწყვეტილებაც საჩივრდება (იტალია). სარჩელით მიმართვა ავალდებულებს მისი განხილვის წინმსწრები გარკვეული მოქმედებების შესრულებას. სარჩელის წარდგენის თაობაზე გარკვეული ვადის განმავლობაში ატყობინებენ ორგანოს, რომელსაც უშუალოდ ეხება ეს აქტი (იტალია), ან იმ უწყების ხელმძღვანელს, რომელშიც ეს ორგანო შედის, აგრეთვე პირებს, რომლებსაც ეს აქტი უშუალოდ ეხება. დიდ ბრიტანეთში, ამ სტადიაზე, ადმინისტრაციული ტრიბუნალი ვალდებულია, გამოითხოვოს ყველა აუცილებელი დამატებითი დოკუმენტი, უზრუნველყოს მოწმეების გამოცხადება, გადაწყვიტოს საკითხი კონსულტანტის ან ექსპერტის მონაწილეობის თაობაზე.

სასარჩელო მოთხოვნის განცხადების განხილვა ადმინისტრაციული პროცესის მეორე სტადიას წარმოადგენს – საქმის წინასწარ მოსმენას (სასამართლომდე). ამ სტადიაზე ადმინისტრაციული პროცესი საერთო სასამართლოების განხილვის მსგავსია, თუმცა მას სპეციფიკური ნიშნებიც გააჩნია. უმეტეს ქვეყნებში ის მიმდინარეობს საგამოძიებო ან ძებნის წარმოების სახით, რომლის დრო-

საც სასამართლო აქტიურ როლს თამაშობს მტკიცებულებათა შეგროვებისა და განხილვის მსვლელობაში; არაა დაკავშირებული მხარეთა პრეტენზიებსა და მტკიცებულებებზე და თვითონაა უფლებამოსილი, გამოიძიოს საქმის ყველა გარემოება, მოიწვიოს განხილვისათვის მესამე პირები, რომელთა ინტერესებსაც ის ეხება. გამოძიება ტარდება ჩვეულებრივი მეთოდებით: ექსპერტიზა, მხარეთა და მოწმეების დაკითხვა, დოკუმენტების ანალიზი, ადგილზე გასვლა და ა.შ.

საქმეთა განხილვა ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოებში შეიძლება მიმდინარეობდეს როგორც საჯაროდ, ასევე დახურულ კარს მიღმა. საფრანგეთში საქმე განიხილება ღია სხდომაზე, გადაწყვეტილება გამოაქვთ ფარულად, მაგრამ ის საჯაროდ უნდა გამოცხადდეს. დიდ ბრიტანეთში პროცედურული წესები, ფაქტობრივად, ყველა ადმინისტრაციული ტრიბუნალისთვის ითვალისწინებს პროცესის ღიად ჩატარებას. თუმცა, განხილვის გახსნის შესახებ საკითხის გადაწყვეტა ხდება თვით ტრიბუნალების შეხედულებისამებრ და, პრაქტიკულად, მხოლოდ უმნიშვნელო ნაწილი ატარებს საჯარო განხილვებს.

მხარეებს აქვთ უფლება, საქმეში მონაწილეობა მიიღონ პირადად, დაავალონ ადვოკატს ან ნდობით აღჭურვილ პირს; ზოგიერთ ქვეყანაში კი, ასევე, შეუძლიათ არ დაესწრონ სხდომებს. პროცესის ამ მონაწილეთა გარდა, სხდომებს შეიძლება დაესწროს პროკურორი (იტალიაში), მოწმეები, რომლებსაც უსმენენ ფიცის დადების შემდეგ, როგორც საერთო სასამართლოში (შვედეთში). დიდ ბრიტანეთში, ინდოეთში, ბანგლადეშში, კანადაში პროცესის ყველა მონაწილეს, თუმცა არა ყველა ადმინისტრაციულ ტრიბუნალში, როგორც საერთო სასამართლოში, ეძლევა შესავალი სიტყვის, ჩვენებების მიცემის, მოწმეთა გამოძახების და მათი ჯვარედინი დაკითხვის უფლება.

ჩვეულებრივ, ადმინისტრაციულ სასამართლოში საქმის განხილვა, განსხვავებით საერთო სასამართლოებისგან, ტარდება წერილობითი და არა ზეპირი ფორმით. თუმცა, საქმის წარმოების მხოლოდ წერილობითი ფორმით ჩატარება გაზვიადებულია ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლისთვისაც. დიდ ბრიტანეთში მხოლოდ ზოგიერთი ადმინისტრაციული ტრიბუნალი წარმოადგენს წერილობითი წარმოების სასამართლოს და მკაცრად იცავს ჩვეუ-

ლებრივი სასამართლოების ფორმალურ პროცესუალურ წესებს (სასამართლო რკინიგზის ტარიფებზე და რკინიგზისა და არხების საქმეების კომისია). დანარჩენები სარგებლობენ ნაკლებფორმალური და გამარტივებული პროცედურით: არანაირი ჩანაწერი არ წარმოებს, ადვოკატები კარგავენ შესაძლებლობას, შეაწყვეტინონ ჩვენების მიცემა მხარეებს და მოწმეებს და იკამათონ იმის თაობაზე, რა უნდა ამოიღონ და რა არა ჩანაწერებიდან. ეს საქმეების განხილვას ინგლისურ ტრიბუნალებში ნაკლებფორმალურსა და ძვირადღირებულს ხდის, ვიდრე აშშ-ში.

უშუალო სასამართლო ან კვაზისასამართლო განხილვის პროცესი სრულდება გადაწყვეტილების გამოტანით. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოები თავის გადაწყვეტილებებში უფლებამოსილი არიან, აიცილონ სარჩელი და დაადასტურონ სადავო აქტი, ან დააკმაყოფილონ სარჩელი და ცნონ სადავო გადაწყვეტილება მთლიანად ან ნაწილობრივ ბათილად. გაუქმებული აქტი ან მისი ნაწილი არ აღსრულდება, ხოლო თუ ის უკვე აღსრულებულია, მაშინ მდგომარეობა უნდა აღდგეს იმ სახით, როგორიც იყო აქტის მიღებამდე. ადმინისტრაციული იუსტიციის ყველა სისტემაში მოქმედებს საერთო წესი: ხელისუფლების გადაჭარბების თაობაზე სარჩელთან დაკავშირებით, სასამართლომ შეიძლება მიიღოს მხოლოდ აქტის გაუქმების გადაწყვეტილება, მაგრამ არ აქვს უფლება, შეცვალოს ან ჩაანაცვლოს იგი ახლით. ზოგიერთ ქვეყანაში (მაგალითად, იტალიაში), ამ შემთხვევაში, კანონმდებლობა ანიჭებს ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოებს უფლებას, მოითხოვონ ადმინისტრაციისაგან ადეკვატური აქტის მიღება.

ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოებს, როგორც წესი, არ აქვთ უფლება, თანამდებობის პირებს დააკისრონ სახდელი ან გამოიყენონ რომელიმე იძულებითი ღონისძიება. ამ საკითხის გადაწყვეტა, სასამართლო განხილვის შედეგების მიხედვით, მიეკუთვნება შესაბამის ადმინისტრაციულ ხელისუფლებას. მით უმეტეს, ცალკეულ ქვეყნებში, მაგალითად, საფრანგეთში ადმინისტრაციული აქტის არაკომპეტენტურობა მიჩნეულია იმდენად მნიშვნელოვან ნაკლად, რომ სასამართლოს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება მისი გამომცემი თანამდებობის პირის სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ, მიუხედავად იმისა, რომ ამ მოთხოვნას არ აყენებდა მოსარჩელე თავის სასარჩელო განცხადებაში.

ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს მხარეთა მიერ აპელაციის ან საკასაციო საჩივრის გზით. ფრანგული სისტემის ქვეყნებში ქვემდგომი ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებები საჩივრდება ზემდგომ ადმინისტრაციულ სასამართლოში. თავად საფრანგეთში უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს, სახელმწიფო საბჭოს გადაწყვეტილებები, როგორც პირველი, ასევე მეორე ინსტანციის მიხედვით, ითვლება საბოლოოდ და არ საჩივრდება. იტალიაში სახელმწიფო საბჭოს გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს საკასაციო სასამართლოში მხოლოდ განსჯადობის დარღვევის საფუძვლით. გერმანიაში უმაღლეს საკასაციო ორგანოს წარმოადგენს ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო, რომლის გადაწყვეტილებებიც არ საჩივრდება.

ანგლოსაქსური სისტემის ქვეყნებში შესაძლებელია არსებობდეს აპელაციის ორი ძირითადი საშუალება: 1) ადმინისტრაციული ტრიბუნალების გადაწყვეტილებები საჩივრდება იმავე ტიპის ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებში და შემდეგ – საერთო სასამართლოში; 2) აპელაცია პირდაპირ შედის სასამართლოში. დიდ ბრიტანეთში იურიდიულ ფაქტთან დაკავშირებული საკითხი საჩივრდება შესაბამის მინისტრთან; საქმის განხილვის დროს უფლებების თაობაზე და უფლების დარღვევის მოტივებთან დაკავშირებული საკითხები შედის უმაღლეს სასამართლოში, გასაჩივრების გზით, როცა კანონი უშვებს გასაჩივრების ამგვარ წესს ან, როცა კვაზისასამართლო ორგანო უფლებამოსილების გადაჭარბებით გამოიტანს გადაწყვეტილებას. აშშ-ში ადმინისტრაციული ტრიბუნალების გადაწყვეტილებები, როცა კანონი უშვებს გასაჩივრების ასეთ წესს ან, როცა კვაზისასამართლო ორგანო თავისი უფლებამოსილების გადამეტებით გამოიტანს გადაწყვეტილებას, საჩივრდება საერთო სასამართლოში. ფილიპინებში ყველა სპეციალიზებული ადმინისტრაციული ტრიბუნალისა და კვაზისასამართლო ორგანოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილება შესაძლებელია გასაჩივრდეს უმაღლეს სასამართლოში.

ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი პრობლემა, რომელსაც აწყდებიან ადმინისტრაციული იუსტიციის დაწესებულებები ბევრ ქვეყანაში, ესაა მათი გადაწყვეტილებების აღსრულება საჯარო ადმინისტრაციის მიერ. თანამდებობის პირები ხშირად ცდილობენ, შეასრულონ

მხოლოდ ის გადაწყვეტილებები, რომლებიც მათ ძალიან არ შეავიწროებს. საფრანგეთში, ასეთ შემთხვევაში, გადაწყვეტილების მიღებიდან ექვსი თვის გასვლის შემდეგ, შეიძლება მიმართვა სახელმწიფო საბჭოსთვის. ამგვარ საქმეებს იგი განიხილავს განსაკუთრებული წარმოების წესით და შეუძლია, აღსრულების გადაცილების თითოეული დღისათვის, საჯარო პირი დააჯარიმოს გარკვეული თანხით. უფრო მეტიც, თანამდებობის პირის მიერ გადაწყვეტილებაზე უარის თქმის შემთხვევაში საქმის ახალი გარჩევისას, 1980 წლის 16 ივლისის კანონის მიხედვით, სასამართლოს შეუძლია დააკისროს მას მოგებული მხარისთვის კომპენსაციის გადახდა მიყენებული ზიანისთვის. გერმანიაში ადმინისტრაციულ სასამართლოებს, მათი განაწესის შეუსრულებლობისთვის, უფლება აქვთ, პასუხისმგებელ მოხელეებს დააკისრონ ჯარიმა 2000 მარკამდე.

სხვადასხვა ორგანიზაციული და პროცესუალური ფორმით მოქმედი ადმინისტრაციული იუსტიცია სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთი ფორმალური, მაგრამ არსებითი გამოვლენაა. შეიძლება ვიდაოთ ამა თუ იმ სისტემის ეფექტურობასა და უპირატესობაზე, თუმცა, ნებისმიერ შემთხვევაში, ადინისტრაციული იუსტიცია ქმნის საჯარო ადმინისტრაციაზე იურისდიქციული კონტროლის მნიშვნელოვან მექანიზმს, რასაც საერთო სასამართლოებიც ახორციელებენ.

6. საერთო სასამართლოების კონტროლი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე

6.1. საერთო სასამართლოების კონტროლის სახეები და მათი კონცეფცია

მმართველობის სფეროში კანონიერების ერთ-ერთ გარანტიას წარმოადგენს საერთო სასამართლოების იურიდიულად დადგენილი შესაძლებლობა, აკონტროლონ საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა სამართალდარღვევისა და მისი მავნე შედეგების თავიდან აცილების მიზნით. საერთო სასამართლოები ახორციელებენ

კონტროლს მათთვის მინიჭებული მეთოდებით, საშუალებებით და მკაცრად დაცული საპროცესო ფორმით სასამართლო განხილვის დროს. ***სასამართლო კონტროლი*** არის საქმიანობის განსაკუთრებული ფორმა და პროცედურა, რომელსაც სასამართლო იყენებს საჯარო ადმინისტრაციის მოქმედებისა და აქტების კანონიერების შესამოწმებლად ადმინისტრაციული სამართალდარღვევებისა და ადმინისტრაციული დავის განხილვის დროს.

საერთო სასამართლოები, განსხვავებით ადმინისტრაციული სასამართლოებისა და ტრიბუნალებისგან, რომლებიც შეზღუდულნი არიან მხოლოდ ადმინისტრაციული იურისდიქციით, უფლებამოსილნი არიან, პრაქტიკულად განიხილონ ნებისმიერი სახის დავა. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობასა და აქტების კანონიერებაზე კონტროლი საერთო სასამართლოების საქმიანობის მხოლოდ ერთ-ერთი მიმართულებაა. მისი ფარგლები, პრინციპები და ორგანიზების საშუალებები, საქმისწარმოების წესი სხვადასხვა ქვეყანაში გამოირჩევა მნიშვნელოვანი მრავალფეროვნებით, რაც ასახავს სამართლებრივი სისტემების სპეციფიკას, ეროვნულ ტრადიციებს, კონკრეტულ სოციალურ-პოლიტიკურ პირობებს და სახელმწიფო რეჟიმის თავისებურებებს. ამ კონტროლის საზღვრები და პრინციპები შეიძლება დადგინდეს კონსტიტუციით (მაგალითად, იაპონიისა და გერმანიის კონსტიტუციები), კანონებით (მაგალითად, 1977 წლის კანონი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების შესახებ – ავსტრალიაში) და სასამართლო პრაქტიკით, რომელიც ადგენს კომპეტენციების გამიჯვნას საერთო და ადმინისტრაციულ სასამართლოებს შორის, საერთო სასამართლოებსა და გასაჩივრების ადმინისტრაციულ სისტემას შორის.

უცხოეთის ქვეყნებში, საერთო სასამართლოების კომპეტენციის მოცულობის მიხედვით, გამოყოფენ შემდეგ ჯგუფებს:

1) ქვეყნები, სადაც მმართველობითი დავების გადაწყვეტაში აღიარებულია ადმინისტრაციული სასამართლოების პრიმატი და საერთო სასამართლოების კომპეტენცია შეზღუდულია (ადმინისტრაციული იუსტიციის ფრანგული და გერმანული სისტემების ქვეყნებში). გამონაკლისია მხოლოდ რამდენიმე ქვეყანა (მაგალითად, იტალია), სადაც პრაქტიკაში დაშვებულია ადმინისტრაციული გასაჩივრების ალტერნატიული წესი – საერთო სასამართლოში ან ადმინისტრაციულ ტრიბუნალში.

2) ქვეყნები, სადაც საერთო სასამართლოებს, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, უფლება აქვთ განიხილონ ნებისმიერი ადმინისტრაციული აქტი, თუმცა მათი კომპეტენცია, კანონით დადგენილი წესით, შეიძლება შეიზღუდოს სპეციალური ადმინისტრაციული ტრიბუნალებით (იურისდიქციული კონტროლის ანგლოსაქსური მოდელის ქვეყნები).

3) ქვეყნები, სადაც ადმინისტრაციული იუსტიციის სპეციალური დაწესებულებები პრაქტიკულად არ არსებობს, ხოლო საერთო სასამართლო ერთადერთი იურისდიქციული ორგანოა, რომელსაც მინიჭებული აქვს უფლება, გარკვეული გამონაკლისის გარდა, განიხილოს ნებისმიერი ადმინისტრაციული დავა (იაპონია, ნორვეგია, დანია და სხვ.).

4) ქვეყნები, სადაც არ არსებობს ადმინისტრაციული ტრიბუნალები, ხოლო მმართველობის წესის შესახებ დავა წყდება ადმინისტრაციული გასაჩივრების გზით; საერთო სასამართლოებში შეიძლება გასაჩივრდეს მხოლოდ მოკლე ჩამონათვალი მმართველობითი გადაწყვეტილებებისა (ქვეყნები ავტორიტარული პოლიტიკური რეჟიმებით).

სახელმწიფოებში, სადაც მოქმედებს ადმინისტრაციული სასამართლოები (პირველი და მეორე ჯგუფი), გამოყოფენ საერთო სასამართლოს კომპეტენციის სამ სფეროს: საერთო სასამართლოს განსაკუთრებული კომპეტენცია, საერთო სასამართლოსა და ადმინისტრაციული ტრიბუნალების ერთობლივი კომპეტენცია, ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებსა და კვაზისასამართლო ორგანოებზე კონტროლის განხორციელების კომპეტენცია.

განსაკუთრებული კომპეტენციის სფერო დგინდება კანონებით ან სასამართლო პრაქტიკით. მაგალითად, ანგლოსაქსურ ქვეყნებში საერთო სასამართლოების განსაკუთრებულ კომპეტენციას მიეკუთვნება საქმეები უფლებამოსილების გადაჭარბებისა და უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების შესახებ.

ერთობლივი კომპეტენციის სფეროში, რაც უპირველესად ეხება ადმინისტრაციული აქტებით კერძო პირთა სუბიექტური უფლებების დარღვევას, საერთო სასამართლოები, ადმინისტრაციულ ტრიბუნალთან ერთად, გამოდიან ამ უფლებების გარანტად.

ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებზე კონტროლის კომპეტენცია ყველა ქვეყანაში, ფრანგული მოდელის ქვეყნების გარდა, ეფუძნება

საერთო პრინციპს: ადმინისტრაციული ტრიბუნალების გადაწყვეტილებები არ არის საბოლოო და შეიძლება გადაისინჯოს საერთო სასამართლოში. ზოგ ქვეყანაში ამ გადაწყვეტილებების გადახედვა შემოიფარგლება სამართლის საკითხებით (იტალიაში, ავსტრალიაში), ზოგში ვრცელდება ფაქტის საკითხებზეც, ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოს მიერ არასარწმუნო ან არასაკმარისი ფაქტების გამო აშკარად მცდარი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში (აშშ-ში, დიდ ბრიტანეთში). ანგლოსაქსური სამართლის სისტემის ქვეყნებში მოქმედებს სასამართლო ხელისუფლების მიერ კონტროლის განხორციელების უდავო უფლება ორ შემთხვევაში: ა) როცა ადმინისტრაციული ორგანო აჭარბებს თავის უფლებამოსილებას; ბ) როცა იგი მოქმედებს უფლებამოსილების ფარგლებში, მაგრამ არასწორად იყენებს სამართლის ნორმებს.

საერთო სასამართლოს კომპეტენცია ქვეყნებში, სადაც არ არსებობს ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოები, შეიძლება შეეხოს, პრაქტიკულად, ნებისმიერ ადმინისტრაციულ დავას. მაგალითად, 1946 წლის იაპონიის კონსტიტუციამ 76-ე მუხლით დაადგინა, რომ ყველა სამართლებრივი კონფლიქტი, ადმინისტრაციულის ჩათვლით, განიხილება უმაღლესი და ქვემდგომი სასამართლოების მიერ. ამასთან, სასამართლოსთვის მისამართად არ არის საჭირო ადმინისტრაციულ ორგანოში წინასწარ საჩივრის შეტანა. ნორვეგიაში სასამართლო პრაქტიკამ გამოიმუშავა დაუწერელი წესი, რომელიც საერთო სასამართლოებს ანიჭებს უფლებას, განიხილონ საჩივრები ნებისმიერი ადმინისტრაციული ორგანოს, მათ შორის, მთავრობისა და მეფის გადაწყვეტილებაზე.

ძირითად ფორმებს, რომელთა მიხედვითაც ხორციელდება საერთო სასამართლოების ადმინისტრაციული იურისდიქცია უცხოეთის ქვეყანაში, წარმოადგენს პირდაპირი და ირიბი კონტროლი. *პირდაპირი კონტროლი* არის ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედებისა და მის მიერ გამოცემული ადმინისტრაციული აქტების კანონიერებაზე წარმოშობილი სადავო საკითხების განხილვა კერძო პირების ან მათი გაერთიანების მიერ შეტანილი სარჩელების საფუძველზე. სასამართლო შემოწმება იწყება მხოლოდ მხარის მოთხოვნით, რადგან მოქმედებს ზოგადი წესი: არ არსებობს პროცესი კერძო მოთხოვნის გარეშე. პირდაპირი კონტროლის შემთხვე-

ვაში, სასამართლოს შეუძლია გააუქმოს ადმინისტრაციული აქტი ან გამოსცეს ბრძანება გარკვეული ორგანოს მიერ რაიმე ქმედების შესასრულებლად ან შესრულებაზე უარის თქმის შესახებ.

ირიბი კონტროლი არ გულისხმობს სასამართლოში სპეციალურ მიმართვას ადმინისტრაციული აქტის მართლზომიერების დადგენის მიზნით. იგი ხორციელდება სამოქალაქო და სისხლის სამართლის საქმეებთან ერთად და გამოიხატება მმართველობის აქტების კანონიერების შემოწმებით, რასაც მნიშვნელობა აქვს განსახილველი საქმეების გადასაწყვეტად. ირიბი კონტროლის დროს, საკითხი ადმინისტრაციული აქტის კანონიერების შესახებ წამოიჭრება იმ შემთხვევაში, როცა სასამართლომ აუცილებლად უნდა განიხილოს აქტი, როგორც განსახილველ საქმეზე სასამართლო გადაწყვეტილების იურიდიული საფუძველი. თუ მოხდება აქტის ბათილად ცნობა, სასამართლო უარს ამბობს მოცემულ კონკრეტულ საქმეში მის გამოყენებაზე და ამით გამორიცხავს მას მოცემულ კონკრეტულ სამართლებრივ კონფლიქტში სამართლებრივი რეგულირებების საშუალებებიდან.

6.2. პირდაპირი სასამართლო კონტროლის პროცედურები

ირიბი კონტროლისგან განსხვავებით, პირდაპირი კონტროლის პროცედურული მექანიზმი ყველაზე ხშირად იწყება კერძო პირების სასარჩელო მიმართვით.[1] მიმართვის ფორმები და გასაჩივრების ხერხები იყოფა ზოგადად, რომლებიც დგინდება კანონმდებლობით ან სასამართლო პრაქტიკით, და სპეციფიკურად, რომლებიც გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული დაწესებულების შექმნის შესახებ ნორმატიული აქტებით ან სპეციალური კანონებით.

საერთო სამართლის ქვეყნებში კერძო პირს უფლება აქვს, აირჩიოს სასამართლოში პირდაპირი მიმართვის ერთ-ერთი ზოგადი

1 კერძო პირებთან ერთად, სასამართლოში პირდაპირი კონტროლის წესით მიმართვის უფლება აქვთ კერძო პირთა გაერთიანებებს, პროკურატურას, რომელიც სარჩელს აღძრავს სხვა პირის თხოვნით (კანადაში) ან ადმინისტრაციული აქტის აშკარა უკანონობისა და არაკონსტიტუციურობის შემთხვევაში (ანგოლაში); ასევე, სახელმწიფო ადმინისტრაციის, ავტონომიური წარმონაქმნების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს (ესპანეთში).

ფორმა: ა) მიმართვა ბრძანებისთვის, რომელიც თანამდებობის პირებს მოუწოდებს გარკვეული მოქმედების შესრულებისკენ, რასაც კანონი აუცილებლად მიიჩნევს (mandamus); ბ) მიმართვა ბრძანებისთვის „ინჯაქშან" (injunction), რომელიც კრძალავს რაიმე მოქმედებას (ამკრძალავი ინჯაქშან), ან ადმინისტრაციულ ორგანოს ავალდებულებს, შეასრულოს რაიმე მოქმედება თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ან თავი შეიკავოს გარკვეული მოქმედებების შესრულებისგან (მავალდებულებელი ინჯაქშან); გ) მიმართვა ბრძანებისთვის „ცერტიორარი" (certiorari) ქვემდგომი სასამართლოს ან ადმინისტრაციული ტრიბუნალის გადაწყვეტილების ძალადაკარგულად ცნობის შესახებ, უფლებამოსილებათა გადამეტებასთან, „ბუნებრივი მართლმსაჯულების" ფორმების დარღვევასთან ან იურიდიული შეცდომის დაშვებასთან დაკავშირებით; დ) მიმართვა ბრძანებისთვის quo warranto, რომელიც სასამართლოსგან ითხოვს საკითხის განხილვას გარკვეული პირის უფლების შესახებ, დაიკავოს რომელიმე საჯარო თანამდებობა ან გათავისუფლდეს თანამდებობასთან შეუფერებლობის გამო; ე) მიმართვა ბრძანებისთვის ზიანის ანაზღაურების შეახებ; ვ) მიმართვა habeas corpus პროცედურის წესით ბრძანების მისაღებად, რომელიც ადმინისტრაციას ავალდებულებს, წარმოადგინოს დაკავებული პირი და გამოაცხადოს მისი დაპატიმრების მიზეზები; ზ) მიმართვა თხოვნით, რათა მიიღონ „დეკლარაცია უფლების შესახებ", რომელშიც გაცხადებული იქნება თანამდებობის პირის რაიმე კანონსაწინააღმდეგო ქმედების ან მხარეებისთვის რაიმე უფლებების არსებობის შესახებ (დეკლარაციული ბრძანება).[1]

საერთო სამართლის ზოგიერთ ქვეყანაში შეიმჩნევა სასამართლო კონტროლის პროცედურის აღძვრის ხერხების უნიფიკაციის ტენდენცია. მაგალითად, კანადაში ეს ხდება, ძირითადად, პროვინციების დონეზე. 1971 წლის ონტარიოს პროვინციის სასამართლო კონტროლის პროცედურის კანონის შესაბამისად, სასამართლო პროცესი, ისეთი პრეროგატიული საშუალებების გამოყენებით, როგორიცაა: აკრძალვა, ცერტიორარი, დეკლარაციული მსჯელობა და ინჯაქშანი, იცვლება პროცედურით „განცხადება სასამარ-

1 Джиффорд Д., Джиффорд К. Правовая система Австралии. М., 1988. С. 120.

თლო კონტროლის ჩატარების შესახებ". კანადის ფედერაციის ზოგიერთმა სხვა სუბიექტმაც შეიტანა შესწორება კანონმდებლობაში სამართლებრივი დაცვის ყველა პრეროგატიული საშუალების, რომელთა ხმარებაც შესაძლებელია სამართლიანობის სამართლის ნორმების მიხედვით, ერთ ფორმად „განცხადება სასამართლო კონტროლისთვის", გაერთიანების მიზნით.

დიდ ბრიტანეთში დამუშავებულია სასამართლო კონტროლის გამოყენების სპეციალური პროცედურა, რომელიც განმტკიცებულია 1981 წლის კანონით „უმაღლესი სასამართლოს შესახებ". იგი ითვალისწინებს უფლებების დაცვის საჯაროსამართლებრივი და კერძოსამართლებრივი საშუალებების ერთმანეთისგან გამიჯვნას. *საჯაროსამართლებრივს* მიეკუთვნება პრეროგატიული სასამართლო ბრძანებები – ცერტიორარი, პროჰიბიშენი (prohibition), მანდამუსი, ჰაბეას კორპუსი. მათი გამოყენება დაიწყო ადმინისტრაციულ აქტებზე კონტროლისთვის. ამ საშუალებათაგან თითოეულს აქვს გამარტივებული (დაჩქარებული) წარმოების თავისი წესი და მხარეებს არ ანიჭებს პროცესუალური უფლებების მთლიან მოცულობას. სასამართლო დაცვის *კერძოსამართლებრივი საშუალებები* მოიცავს ისეთ ზომებს, როგორიცაა: ზიანის ანაზღაურების დაკისრება, ინჯაქშანი და „დეკლარაციული მსჯელობა", რომლებიც რეალიზდება საერთო სასამართლო პროცედურების მიხედვით და მოსარჩელეს უზრუნველყოფს პროცესუალური უფლებების მთელი ნაკრებით, მათ შორის, დოკუმენტების გაცნობის უფლებით.

სასამართლო კონტროლის პროცედურა დიდ ბრიტანეთში მოიცავს მთელ რიგ დებულებებს, რომლებიც შემუშავებულია ადმინისტრაციული ორგანოების არაკეთილსინდისიერი სარჩელისგან დასაცავად. წარმოების დაწყებამდე მოსამართლე იყენებს „აპელაციის უფლების" (leave-to apply) პროცედურას. ამ სტადიაზე მოსარჩელემ უნდა აჩვენოს, რომ, პირველ ყოვლისა, მისი მოთხოვნა არგუმენტირებულია და, რომ სასამართლო შემოწმება კონტროლის განხორციელების ყველაზე შესაფერისი საშუალებაა; მეორე, რომ მას აქვს საქმეში „საკმარისი ინტერესი", რის შესახებაც შეაქვს სარჩელი, რომ სარჩელი ეკუთვნის არა ფაქტის, არამედ უფლების საკითხს; მესამე, რომ გასული არ არის სასარჩელო განცხადების შეტანის ვადა, რომელიც სამი თვით არის შემოფარგლული (განსა-

კუთრებულ შემთხვევებში იგი შეიძლება გაიზარდოს სასამართლოს მიერ). პროცედურა leave-to-apply არის პროცედურა ex parte: ადმინისტრაციული ორგანო, როგორც მხარე, არ არის ვალდებული, ამ სტადიაზე გამოცხადდეს სასამართლოში. ამ სტადიის მიზანია სასამართლოს დაცვა დავიდარაბისა და შფოთისთავებისგან.

თუ განცხადება სწორადაა შედგენილი და აპელაციის ნებართვა გაცემულია, იწყება მეორე სტადია. ამ სტადიაზე სასამართლოს უფლება აქვს, თავისი შეხედულებისამებრ, დაუშვას უფლების დაცვის ესა თუ ის საშუალება.

სამართლებრივი დაცვის ისეთი საშუალებები, როგორიცაა: დეკლარაციები, სასამართლო აკრძალვები და სარჩელი ზიანის ანაზღაურების შესახებ 1981 წლამდე შეიძლებოდა გამოყენებულიყო ნებისმიერ სასამართლოში, ხოლო პრეროგატიული ზომები – მხოლოდ მაღალი ინსტანციის სასამართლოში. თუმცა, O'Rielly v. Mackman (1983) საქმეზე ლორდთა პალატის გადაწყვეტილებაში შეინიშნება ახალი ტენდენცია: საჯარო სამართლის საკითხების განხილვა უნდა მოხდეს სასამართლო კონტროლის სპეციალური გამოყენებით, პრეროგატიული ბრძანებების გამოყენებით. შესაბამისად, წარმოიშვა საკმაოდ რთული პრობლემა: რომელია საჯარო სამართლის გამოყენების სფერო? თუ საქმე არ ეხება საჯარო სამართალს, სასამართლო კონტროლის გამოყენება პრეროგატიული ბრძანებების ფორმით ხომ უადგილოა. ამ პრობლემის გადასაწყვეტად მოსამართლეები ეყრდნობიან იმას, რომ საჯარო სამართლის სფეროს უნდა მიეკუთვნოს ისეთი დავა, რომელშიც ერთ-ერთ მხარეს ადმინისტრაციული უფლებამოსილება მინიჭებული აქვს კანონით ან მთავრობის გადაწყვეტილებით.

ლათინური ამერიკის რიგ ქვეყნებში (მექსიკა, ბრაზილია, ნიკარაგუა, არგენტინა) გარკვეული თავისებურებით გამოირჩევა სასამართლო პროცესის სპეციფიკური სახეობა, პროცესი ამპარო, ანუ „უფლებათა დაცვის სასამართლო" (judicio de amparo). ამპარო – ინსტიტუტია, რომელიც ბუნდოვნად მოგვაგონებს habeas sorpus-ს. თუმცა ის არ ნიშნავს მხოლოდ ფიზიკური თავისუფლების დაცვას, როგორც ამას ითვალისწინებს hebeas korpus, არამედ ეხება მოქალაქეთა ყველა კონსტიტუციურ უფლებას და თავისუფლებას. ამპარო წარმოადგენს სასამართლოს ან კერძო პირის მიერ

შეტანილი სარჩელის განხილვის პროცესს, მიმართულს ხელისუფლების მიერ მიღებული ნებისმიერი აქტის წინააღმდეგ, რომელიც ლახავს მოქალაქის უფლებებს და რომელსაც კერძო პირი მიიჩნევს არაკონსტიტუციურად და, უკანონობის გამო, მიზნად ისახავს მის ბათილად ცნობას. ასხვავებენ ამპაროს რამდენიმე სახეს: სისხლის, სამოქალაქო, შრომის, ადმინისტრაციული სამართლის სფეროებში, „ამპარო კანონის წინააღმდეგ" და ა.შ. ადმინისტრაციული ამპარო გამოიყენება აქტიური ადმინისტრაციის საბოლოო გადაწყვეტილებების ან იმ აქტების გასასაჩივრებლად, რომლებიც არღვევს კერძო პირთა უფლებებს. ამ ინსტიტუტის არსია, რომ კერძო პირი, დარღვეული უფლებების დაცვის შესახებ თავის მოთხოვნებთან დაკავშირებით, ვალდებულია წარდგეს სასამართლოს წინაშე და ეს ითვლება ადმინისტარციული ორგანოების ან აქტების მოქმედების სფეროდან ამოღებულად.

ამპაროს შესახებ კანონის მიხედვით, მექსიკაში უფლების დასაცავად სარჩელის შეტანა შეუძლია ნებისმიერ პირს, არასრულწლოვნებისა და გათხოვილი ქალების ჩათვლით, თავიანთი სახელით ან მათი სახელით, ვისი უფლებებიც არის დარღვეული და მათ არ შეუძლიათ, ეს თვითონ გააკეთონ. განცხადება შეაქვთ ნებისმიერ საერთო სასამართლოში, ვის იურისდიქციაშიც შედის მართლსაწინააღმდეგო ქმედების ჩამდენი ან ჩადენის დამპირებელი ორგანო ან თანამდებობის პირი. ეს შეიძლება გაკეთდეს წერილობითი ან ზეპირი ფორმით (სასამართლოში ზეპირი განცხადების გაკეთებით). ამპარო, როგორც პროცესი, გამოირჩევა ოპერატიულობით და მოიცავს პროცედურების შეზღუდულ რაოდენობას: ა) სასამართლოს მიეწოდება ინფორმაცია საჯარო პირების შესახებ (ამპარო სასარჩელო განცხადების შესახებ), ვინც გამოსცა სადავო აქტი, და მათგან ითხოვს განმარტებას; ბ) თავად სასამართლოს ერთჯერადი სხდომა, რომელზეც მოისმინება მხარეთა განცხადებები, განიხილება მათი მტკიცებულებები, „საგამოძიებო" პროცესის საშუალებების გამოყენებით, ასევე, ზოგიერთ შემთხვევაში, მესამე პირთა – იუსტიციის სამინისტროს წარმომადგენლების – მონაწილეობით; გ) გადაწყვეტილების გამოტანა. ამპარო ადმინისტრაციულ საკითხებზე, როგორც წესი, ორსაფეხურიანია: თავიდან საქმე იხილება პირველი ინსტანციით მუნიციპალური მო-

სამართლის მიერ, ხოლო მხარეთა თხოვნით – მეორე ინსტანციაში, უმაღლესი სასამართლოს ადმინისტრაციული პალატის მიერ (ფედერალური ორგანოს აქტების გასაჩივრებისას) ან საოლქო სასამართლოს მიერ – დანარჩენ შემთხვევებში.

ამპაროს პროცესის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანია კანონიერების კონტროლი და კონკრეტული სიტუაციების მიმართ ზუსტად იმ კანონებისა და ნორმატიული აქტების გამოყენება, რომლებიც უნდა გამოიყენებოდეს ამ შემთხვევებში. ამით აიხსნება სასამართლოს გადაწყვეტილებების სპეციფიკა, თუ იგი გამოიტანება მოსარჩელის სასარგებლოდ. არაკონსტიტუციურად ან უკანონოდ აღიარებული საჯარო ხელისუფლების აქტი (კანონი, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება) ასეთად ითვლება მხოლოდ კონკრეტული გასაჩივრებული შემთხვევისთვის, ანუ დეკლარაცია აქტის უკანონობის შესახებ თავად იურიდიულ ნორმას კი არ ეხება, არამედ – მხოლოდ კონკრეტულ შემთხვევასა და ამპაროს მთხოვნელ კონკრეტულ პირს. ამპაროს გადაწყვეტილება ითვალისწინებს სამართლებრივი მდგომარეობის რესტიტუციას, რომელიც არსებობს გასაჩივრებული აქტის ან მის საფუძველზე ჩადენილი ქმედების მომენტისთვის.

6.3. საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებები კონტროლის შედეგების მიხედვით

საქმის მოსმენის შედეგების მიხედვით, სასამართლოებს შეუძლიათ, თავიანთ გადაწყვეტილებებში არარად ცნონ ან გააუქმონ გასაჩივრებული აქტი მისი უკანონობის, არაკომპეტენტურობის, სათანადო პროცედურის დარღვევის, კანონთან აშკარა შეუსაბამობის მოტივებით. ზოგიერთ ქვეყანაში (იტალიაში, ჩინეთში) სასამართლოები მხოლოდ გასაჩივრებული აქტის კანონიერების შეფასებით შემოიფარგლებიან და მათ არა აქვთ მისი შეცვლის ან გადახედვის უფლება. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის თანახმად, მისი გაუქმება ან გადახედვა მმართველობის კომპეტენტური ორგანოების პრეროგატივაა, რომლებმაც უნდა გაითვალისწინონ სასამართლოს გადაწყვეტილება. ზოგიერთ ქვეყანაში (ბელგიაში, ნიდერლანდებში) გასაჩივრებული აქტების შემოწმებაში სასამართლოების უფლებამოსილება იმდენად მნიშვნელოვანია, რომ თვით

საჯარო ადმინისტრაციის მიერ გამოყენებულ კონტროლის საშუალებებს უახლოვდება. სასამართლოები არ შემოიფარგლებიან მხოლოდ იმის გარკვევით, კომპეტენტური ორგანოს მიერ და სათანადო ფორმით არის თუ არა გამოცემული აქტი. ისინი განსაზღვრავენ აქტის კანონთან შესაბამისობას მოტივებისა და მიზნების მიხედვით. ბელგიაში სასამართლოს შეუძლია უფრო შორსაც წავიდეს: გამოიკვლიოს იმ ფაქტების არსებობა, რომლებიც გახდა აქტის მიღების საფუძველი და, ამ ფაქტებიდან გამომდინარე, გამოიტანოს იურიდიული დასკვნები მათი სამართალთან და კანონთან შესაბამისობის დასადგენად.

უცხოური ქვეყნების უმრავლესობაში მკაფიოდ განასხვავებენ აქტის ბათილად და არარად, ანუ ისეთ აქტად ცნობას, რომელსაც არასოდეს უარსებია და, მაშასადამე, მიღების მომენტიდან არც იურიდიული შედეგები ჰქონია. ადმინისტრაციული აქტი ბათილად მიიჩნევა მხოლოდ გარკვეული დავის გადაწყვეტის მიზნით. ფორმალურად მან შეიძლება არსებობა შეწყვიტოს მხოლოდ მისი გამომცემი ორგანოს მიერ გაუქმების შემდეგ. ამიტომ, ითვლება, რომ ბათილი აქტის გამოყენებით მიყენებული ზიანის ანაზღაურება მხოლოდ სარჩელის აღმძვრელმა პირმა უნდა მიიღოს. ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით სხვა პირებმაც სარჩელი უნდა შეიტანონ იმავე სასამართლოში, იმავე საფუძვლით. პრეცედენტის დოქტრინაზე დაყრდნობით, სასამართლო მათ სასარგებლოდ ანალოგიურ გადაწყვეტილებას გამოიტანს. ასეთი გამიჯვნა დამახასიათებელია, მაგალითად, კანადისთვის, სადაც, 1971 წლის ფედერალური სასამართლოს შესახებ კანონის თანახმად, სასამართლოს შეუძლია ფედერალური ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ გამოსცეს ბრძანება: ა) რაიმე გადაწყვეტილების არარად ან ბათილად ცნობის შესახებ; ბ) რომელიმე ადმინისტრაციული აქტის გამოყენების, გაუქმების ან აკრძალვის შესახებ; გ) იმ ქმედებების შესრულებაზე, რომლებიც მას უნდა შეესრულებინა, მაგრამ არ შეასრულა ან მოხდა შესრულების დაუსაბუთებელი დაყოვნება.

პორტუგალიურ დოქტრინაში ითვლება, რომ სასამართლო გადაწყვეტილებას შეიძლება ჰქონდეს სამი ვარიანტი: ა) დამტკიცების ვარიანტი – დასტურდება ადმინისტრაციული აქტის სინამდვილე; ბ) განცხადების ვარიანტი – ცხადდება მისი ბათილად ცნობა;

გ) გაუქმების ვარიანტი – ხდება იმ სიტუაციების აღდგენა, რომლებსაც შეიძლებოდა ეარსება უკანონო აქტის არარსებობის შემთხვევაში. ამასთან, დაიშვება შემთხვევები, როცა ამ სიტუაციის აღდგენა და სასამართლოს გადაწყვეტილების შესრულება შეუძლებელია განსაკუთრებული გარემოებებისას, რაც სასამართლოს გადაწყვეტილების შეუსრულებლობას კანონიერს ხდის, მაგრამ ადმინისტრაციას ავალდებულებს, აანაზღაუროს ზიანი, რომელიც მიადგა აღსრულების უფლების მფლობელს.[1]

ბევრ ქვეყანაში სასამართლო ხელისუფლების სისტემაში განსაკუთრებული სტატუსით არის აღჭურვილი საკონსტიტუციო კონტროლის ორგანოები, საკონსტიტუციო სასამართლოები. მათი უფლებამოსილება არ ვრცელდება უშუალოდ საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის სფეროზე. ისინი შეიძლება შეეხოს მხოლოდ მმართველობის ზოგად საკითხებს, მაგალითად, დავებს დელეგირებული კანონმდებლობის აქტების კონსტიტუციურობის შესახებ, ხელისუფლების სხვადასხვა შტოს კომპეტენციის შესახებ და ა.შ.

როგორც წესი, მოქალაქეებს არა აქვთ უფლება, ამ სასამართლოებში შეიტანონ სარჩელები კონსტიტუციურობის შესახებ, თუმცა რიგ ქვეყნებში მათ აქვთ ამის შესაძლებლობა. გერმანიაში კერძო პირებს შეუძლიათ საკონსტიტუციო სასამართლოში გაასაჩივრონ საჯარო ხელისუფლების ნებისმიერი აქტი, როგორიცაა კანონები, ადმინისტრაციის ნორმატიული აქტები და ქმედებები, სასამართლოს გადაწყვეტილებები; ბელგიაში, უნგრეთში, ესპანეთში კი – მხოლოდ ნორმატიული აქტები. ამის საფუძველს წარმოადგენს კანონით ან საჯარო ადმინისტრაციის ნორმატიული აქტით ადამიანის და მოქალაქის კონსტიტუციით მინიჭებული ძირითადი უფლებების დარღვევა. გერმანიაში ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონის მე-13 მუხლი ადგენს, რომ

1 ანგოლაში 1996 წ. „ადმინისტრაციულ-სადავო პროცესის რეგლამენტის შესახებ“ დეკრეტ-კანონითა და 1996 წლის კანონით „ადმინისტრაციული აქტების ცვლილების შესახებ“, დადგენილია სასამართლო გადაწყვეტილების აღუსრულებლობის შემდეგი ლეგიტიმური მიზეზები: აღსრულების შეუძლებლობა; მიყენებული ზიანის სიმძიმე, რომელიც გამომდინარეობს გადაწყვეტილების შესრულებიდან საჯარო კეთილდღეობისათვის; საზოგადოებრივი წესრიგის, უსაფრთხო და მშვიდი გარემოს არარსებობა, რაც ხელს უშლის გადაწყვეტილების აღსრულებას.

კონსტიტუციურობის შესახებ სარჩელის შეტანა შეუძლია ნებისმიერ პირს, ვინც თვლის, რომ საჯარო ხელისუფლების მიერ ხელყოფილია მისი რომელიმე ძირითადი უფლება. ამასთან, დადგენილია გარკვეული შეზღუდვები. პირველი – კერძო პირს იმ შემთხვევაში შეუძლია სარჩელის შეტანა, თუ უშუალოდ მას და მხოლოდ აწმყო დროში შეეხო მისი საკონსტიტუციო უფლებების დარღვევა. თუ სადავო აქტი უშუალოდ მის უფლებას არღვევს; მეორე – საქმის აღძვრის წინა პირობას წარმოადგენს დაცვის ყველა სხვა საშუალების ამოწურვა. შეიძლება წინასწარ სტადიას გვერდი აევლოს, თუ დამტკიცდება, რომ სარჩელს „საყოველთაო მნიშვნელობა" აქვს, ხოლო მოსარჩელეს შეიძლება მიადგეს „გამოუსწორებელი ზიანი", თუ თავიდან გამოიყენებს გასაჩივრების ჩვეულებრივ სამართლებრივ წესს.

ესპანურ საკონსტიტუციო სასამართლოში საჯარო ხელისუფლების მიერ დარღვეული ფუნდამენტური უფლებების დაცვა ხდება ამპარო სარჩელის საშუალებით, რომლის შეტანაც შეუძლია თავად დაინტერესებულ პირს, სახალხო დამცველს ან იუსტიციის სამინისტროს. ეს საჩივარი შეიძლება შევიდეს, თუ ამოწურული იქნება კონფლიქტის გადაწყვეტის ჩვეულებრივი სასამართლო წესი. საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება ამპაროს მიხედვით აქტს არაკონსტიტუციურად აცხადებს მხოლოდ აპელანტის მიმართ და არა ყველა იმ პირის მიმართ, ვისაც კი ის პირადად შეეხო, როგორც ეს გერმანიაშია მიღებული. ამპარო სარჩელის დაკმაყოფილება შეიძლება ჩვეულებრივ სასამართლოში ზიანის ანაზღაურების შესახებ საქმის აღძვრის საფუძველი გახდეს.

ფუნდამენტური უფლებების კონსტიტუციურსამართლებრივი დაცვის მექანიზმი არსებითად ამაღლებს მოქალაქეთა სამართლებრივი დაცულობის დონეს და საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე იურისდიქციული კონტროლის საერთო სისტემის მნიშვნელოვან დანამატს წარმოადგენს. ამ კონტროლის განვითარებული ფორმების შექმნა ზედმეტობა კი არ არის, რისი უფლებაც შეუძლია თავის თავს მისცეს ძლიერმა საჯარო ხელისუფლებამ, არამედ – ცივილიზებული საზოგადოების ობიექტური აუცილებლობა, რომელიც ხელისუფლებას ღიას, პასუხისმგებლობის მქონეს, მყარს და, მაშასადამე, ძლიერს ხდის.

სხვადასხვა ქვეყანაში იურისდიქციული კონტროლის ინსტიტუტები, თავიანთი ეფექტურობის ხარისხით, ორგანიზებულობით, საჯარო ხელისუფლებისადმი დამოკიდებულებით და შედეგების იურიდიული მნიშვნელობით, ერთნაირი არ არის. თუმცა, ისინი წარმოადგენს ისტორიულად ჩამოყალიბებულ სწორედ იმ საშუალებას, რომელსაც შეუძლია დაეხმაროს საზოგადოებას, უზრუნველყოს საჯარო ხელისუფლების კანონით ოპტიმალური შეზღუდვა. საჯარო ხელისუფლების სამართლისადმი დაქვემდებარება მისი ლეგიტიმურობისა და მოქალაქეთა სამართლებრივი დაცულობის პირობაა.

თავი VI. საფრანგეთის ადმინისტრაციული სამართალი

1. ადმინისტრაციული სამართლის ცნება საფრანგეთში

1.1. ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბება

საფრანგეთს სამართლიანად მიიჩნევენ ადმინისტრაციული სამართლის სამშობლოდ, სადაც მან ბურჟუაზიული სახელმწიფოს წარმოშობასთან ერთად დაიწყო განვითარება. ბურჟუაზია, ხელთ იგდო რა ეკონომიკური ძალაუფლება, პოლიტიკურ ფრონტზეც გადავიდა შეტევაზე. აბსოლუტიზმის წინააღმდეგ ბრძოლის დროს მან, როგორც ცნობილია, შეძლო წარმომადგენლობით ორგანოში მოეპოვებინა ძალაუფლება. მონარქი ამ დროს ახერხებდა და ინარჩუნებდა ადმინისტრაციულ და აღმასრულებელ ხელისუფლებას. სწორედ აქეთ იყო მიმართული ბურჟუაზიის ძირითადი კანონშემოქმედებითი აქტივობა. ის ისწრაფოდა, სამართლებრივი ნორმებით შეეზღუდა მონარქის ადმინისტრაციული და აღმასრულებელი ხელისუფლება, ცდილობდა, სამართლებრივი რეგულირებით მოეცვა სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა შტოს საქმიანობა.

სწორედ ადმინისტრაციული საქმიანობის შესახებ კანონების მიღებით იწყება ადმინისტრაციული სამართლის ფორმირება საფრანგეთში. წესები, რომლებიც არეგულირებდა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების საქმიანობას, განსხვავდებოდა იმ საერთო სამართლებრივი ნორმებისგან, რომლებიც სამართლის ყველა სხვა სუბიექტის ქცევას აწესრიგებდა. ჩნდება სამოქალაქოსამართლებრივი ნორმებისგან განსხვავებული ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმები. ადმინისტრაციული სამართლის დამოუკიდებლობას დიდად შეუწყო ხელი ორმა მნიშვნელოვანმა ადმინისტრა-

ციულსამართლებრივმა პრინციპმა, რომელთა ფორმულირებაც მოხდა 1790 წელს, ესაა ადმინისტრაციული და სასამართლო ხელისუფლების დაყოფის პრინციპი და აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში შემავალი სპეციალური ადმინისტრაციული იუსტიციის ფორმირების პრინციპი.

დებულება ადმინისტრაციული სამართლის ავტონომიის შესახებ მკაფიოდ იყო ჩამოყალიბებული კონფლიქტების განმხილველი სასამართლოს 1873 წლის 8 თებერვლის გადაწყვეტილებაში ბლანკოს საქმეზე: „... პასუხისმგებლობა, რომელიც სახელმწიფოს საჯარო მოხელეების მიერ კერძო პირებისათვის მიყენებული ზიანისათვის ეკისრება, არ შეიძლება რეგულირდებოდეს სამოქალაქო სამართლის კოდექსის ნორმებით, რომლებიც დადგენილია კერძო პირთა შორის ურთიერთობებისათვის...“.[1] ავტონომიური ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ ფრანგულ კონცეფციას დიდი ხნის განმავლობაში უპირისპირებდნენ ანგლოსაქსურ კონცეფციას, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციული ხელისუფლება ექვემდებარება საერთო სამართლის ნორმათა მოქმედებას. აღსანიშნავია, რომ თანამედროვე ფრანგული დოქტრინა უფრო მეტი სიფრთხილით უდგება ადმინისტრაციული სამართლის ავტონომიის საკითხს. თუმცა ამასთანავე ურყევი რჩება კლასიკური თეორიის დებულება იმის შესახებ, რომ, საერთო სასამართლოს მოსამართლის საპირისპიროდ, ადმინისტრაციული სასამართლოს მოსამართლე დამოუკიდებლად წყვეტს, გამოიყენება თუ არა კერძო სამართლის ნორმები მის იურისდიქციაში არსებულ ამა თუ იმ საქმეზე.[2]

ადმინისტრაციული სამართლის გამოყენების სფერო ემთხვევა ადმინისტრაციული სასამართლოს მოსამართლის იურისდიქციას (სწორედ ამიტომ იკავებს ცენტრალურ ადგილს საფრანგეთის ადმინისტრაციული სამართლის სისტემაში ადმინისტრაციული იუსტიციის საკითხები).

ადმინისტრაციული სამართლის ცნების გასარკვევად განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ადმინისტრაციულ იუსტიცი-

1 თუმცა, ციტირებული გადაწყვეტილება გულისხმობს მხოლოდ ნორმებს, რომლებიც ეხება ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობას, მისი ფორმულირებები გავრცელდა მთლიანად ადმინისტრაციულ სამართალზე.

2 Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. С. 56.

ას (contentieux administratif), რომელიც ფართო გაგებით ნიშნავს ორგანიზაციული და პროცესუალური ნორმების ერთობლიობას, რომლებიც მოსამართლის კომპეტენციასა და უფლებამოსილებას განეკუთვნება. პრაქტიკულად, სამართლის ყველა დარგში ნორმები, რომლებიც ადგენს დავის გადაწყვეტის წესს (პროცესუალურ ნორმებს), მატერიალური სამართლის ნორმებისგან გამოცალკავებულია. ადმინისტრაციულ სამართალში სულ სხვაგვარი ვითარება ჩამოყალიბდა: ნორმები, რომელიც ეხება ადმინისტრაციული სამართლის არსს, განუყოფელია დავების გადაწყვეტის წესების მარეგულირებელი ნორმებისგან.[1] ბევრ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული სამართლის მატერიალური ნორმების გამოყენება სასამართლო იურისდიქციის ნორმებითაა განპირობებული.

1.2. ადმინისტრაციული სამართლის საგნის ევოლუცია

ადმინისტრაციული სამართლის თეორიას მრავალი გამოჩენილი ფრანგი მეცნიერი ამუშავებდა – ლ. დიუგი, გ. ჟეზი, მ. ორიუ, რ. ბონარი, ლ. როლანი, მ. ვალინი, ა. ლობადერი, ჟ. ვედელი, გ. ბრებანი და სხვ.[2]

---

1 ეს აიხნება იმით, რომ თავად ადმინისტრაციული და სასამართლო ხელისუფლების გაყოფის პრინციპი, რამაც გამოიწვია საფრანგეთში ადმინისტრაციული სამართლის შექმნა, არის პროცესუალური წესი. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების უმეტესობა დადგენილია მოსამართლეების მიერ, რაც ნიშნავს, რომ ისინი დაკავშირებულია იმ პირობებთან, რა პირობებშიც მიმდინარეობდა გასაჩივრება და გადაწყვეტილების გამოტანა.

2 რუს მკითხველს ძალიან გაუმართლა: ნახსენები ფრანგული საჯარო სამართლის კლასიკოსების ნაშრომების უმეტესობა თარგმნილი და გამოცემულია რუსულ ენაზე. მაგ.: *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908; *Ведель Ж.* დასახ. ნაშრომი; *Драго Р.* Административная наука. М., 1982; *Бребан Г.* Французское административное право. М. 1988. გარდა ამისა, მიმოხილვითი ნაშრომები თანამედროვე ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანეს პრობლემებზე გამოქვეყნდა რუსულ-ფრანგული სასწავლო და სამეცნიერო მასალების სერიაში, რომელიც მოსკოვში საფრანგეთის საელჩოს ეგიდით გამოიცემოდა. მაგ.: Общие сведения об административном праве во Франции. М., 1995; Организация административной власти во Франции. М., 1993; Контроль за деятельностью публичной администрации во Франции. М., 1994; Юридические и материальные средства административной деятельности во Франции. М.. 1994 და სხვ.

ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ მათ სამეცნიერო შრომებში ერთ-ერთი საკვანძო ცნება იყო „საჯარო სამსახურის" (service public) ცნება, რომლის საშუალებითაც მათი უმეტესობა ცდილობდა განესაზღვრა ადმინისტრაციული სამართლის საგანი.

საჯარო სამსახურის თეორიამ თავდაპირველი განვითარება სამართალში სოციალური მიმართულების წარმომადგენლის ლ. დიუგის ნაშრომებში პოვა, რომელიც თვლიდა, რომ მთელი ადმინისტრაციული სამართალი არსებითად წარმოადგენს საჯარო სამსახურების სამართალს, ხოლო საჯარო სამართლის საფუძველს წარმოადგენს საჯარო სამსახურის შექმნის წესები და მათი საშუალებით მართვა.[1] ის მიუთითებდა, რომ საჭიროა საჯარო სამსახურის სახით ისეთი საქმიანობების ორგანიზება, რომელთა თუნდაც სულ მცირე დროით შეჩერებასაც კი შეუძლია საზოგადოებაში არეულობის წარმოშობამდე მიგვიყვანოს.

მეორე გამოჩენილი ფრანგი იურისტი, რომელიც იცავდა მოსაზრებას, რომ ადმინისტრაციული სამართალი თავისთავად წარმოადგენს მხოლოდ იმ წესების ერთობლიობას, რომლებიც საჯარო სამსახურს განეკუთვნება, იყო გ. ჟეზი. მის ნაშრომებში საჯარო სამსახური ტექნიკურ პროცედურად აღიქმება, რომლის საშუალებითაც ხდება საერთო მოთხოვნათა დაკმაყოფილება. საჯარო სამსახურის რეჟიმისათვის დამახასიათებელია კერძო ინტერესების დაქვემდებარება საერთო ინტერესებისადმი, ხოლო საჯარო სამსახურის ორგანიზება უშუალოდ იცვლება საერთო მოთხოვნების შესაბამისად.[2]

მ. ვალინს,[3] ლ. როლანს,[4] ა. ლობადერს[5] და სხვებს, რომლებიც აღიარებენ, რომ ადმინისტრაციულ სამართალში საჯარო სამსახურს განსაკუთრებული ადგილი უკავია, ამ უკანასკნელის საგანი უფრო ფართოდ ესმით. ისინი, მსგავსად ლ. დიუგის და გ. ჯეზისა, მას მხოლოდ საჯარო სამსახურთან არ აიგივებენ. იმისდა მიხედვით, თუ როგორ იზრდება სახელმწიფო მმართველობის აპარატის

1 Дюги Л. დასახ. ნაშრომი. გვ. 244-322.
2 Jèze G. Prinipes généraux du droit administratif. T. 2. La notion de service public. P./ 1930. P.15, 16.
3 *Waline M.* Traité élémentaire de droit administrative. P., 1951. P. 302-424.
4 Rolland L. Précis de droit administrative P., 1934. P. 14-109.
5 de Laubadère A. Traité élémentaire de droit administratif. P., 1957

როლი ეკონომიკური, სოციალური, სამეცნიერო, კულტურული და საზოგადოებრივი ცხოვრების სხვა საკითხებში, ფართოვდება პრობლემათა წრე, რომელთაც ადმინისტრაციული სამართალი იკვლევს. როგორც შედეგი, ადმინისტრაციული სამართლის საგანში შედის ორგანიზაციული და სამართლებრივი საკითხები, რომლებიც ეხება ეკონომიკის სახელმწიფო დაგეგმარებას, სახელმწიფო საწარმოების მართვას, ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფის პრობლემებს, სახელმწიფო მმართველობის აპარატის მოხელის სამართლებრივ მდგომარეობას, საზოგადოებრივი ქონების იურიდიულ რეჟიმს, საზოგადოებრივი სამუშაოების წესს და ა.შ.

ცვლილებებმა ტერმინში „საჯარო სამსახური", რომლებიც ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში განხორციელდა, ასახვა პოვა ჟ. ვედელის სამეცნიერო ნაშრომებში. ის ყურადღებას ამახვილებს საჯარო სამსახურის ორმაგი ცნების არსებობაზე. ფორმალური (შეზღუდული) გაგებით, საჯარო სამსახური ხასიათდება გარკვეული ორგანიზაციით: საჯარო სამსახური წარმოადგენს ადმინისტრაციის მიერ მართულ საწარმოს. მატერიალური განსაზღვრება დაკავშირებულია საქმიანობის ბუნებასთან: საჯარო სამსახური – ეს არის საქმიანობა, რომელიც მიმართულია საზოგადოებრივად სასარგებლო მოთხოვნათა დაკმაყოფილებისაკენ. კლასიკურ ადმინისტრაციულ სამართალში საჯარო სამსახური თავისთავად შედარებით მარტივ ცნებას წარმოადგენდა იმდენად, რამდენადაც მატერიალური და ფორმალური განსაზღვრება განვითარების იმ ეტაპზე თითქმის სრულად ემთხვეოდა ერთმანეთს. შესაძლებელი იყო ტერმინ „საჯარო სამსახურის" გამოყენება როგორც ერთი, ისე მეორე მნიშვნელობით. საჯარო სამსახური ყოველთვის წარმოადგენდა საზოგადო ინტერესისათვის განხორციელებულ და ადმინისტრაციის მიერ მართულ საქმიანობას.

„სირთულეები დაიწყო – წერს ჟ. ვედელი – იმ მომენტიდან, როდესაც ეს ორი ცნება გაიყო და გაჩნდნენ ადმინისტრაციული იურიდიული პირები, რომლებიც ხელმძღვანელობდნენ საქმიანობას, რომელიც არ პასუხობდა, ამ სიტყვის პირდაპირი გაგებით, საზოგადოებრივ ინტერესებს (მაგალითად, კორპორაციული დაწესებულებები, ისეთი, როგორიცაა ექიმების ან ფარმაცევტების გაერთიანება და სხვ.), ასევე, როდესაც აღიარებულ იქნა, რომ კერძო

ორგანიზაციებს შეუძლიათ მართონ საჯარო სამსახურები (მაგალითად, სოციალური დაზღვევის სალაროები)".[1]

ამ ტენდენციის შედეგი, რაც მკაფიოდ წარმოაჩინა ჟ. ვედელმა, გახდა „საჯარო სამსახურის" ცნების მნიშვნელოვნად გაფართოება (ამჟამად პრაქტიკულად ყველაფერი, რაც ეხება ან საზოგადოებრივ ინტერესს, ან ადმინისტრაციას, საჯარო სამსახურად გადაიქცევა) და, შედეგად, ადმინისტრაციული სამართლის საგნის გაფართოება.

ორიგინალურობით გამოირჩევა გ. ბრებანის მიდგომა ადმინისტრაციული სამართლის საგნის განსაზღვრასთან დაკავშირებით. ის საფუძვლად იღებს „სახელმწიფო მმართველობის" ცნებას და შემდეგ მისგან გამორიცხავს საქმიანობის იმ სფეროებს, რომლებიც არ წარმოადგენს ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების ობიექტს:

- სახელმწიფო ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული ზოგიერთი სახის სამეწარმეო საქმიანობა;
- სახელმწიფოსამართლებრივი საქმიანობის ცალკეული მიმართულებები, რომლებიც პირდაპირაა დაკავშირებული პოლიტიკასთან, ე.ი. „ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი განვითარების საერთო მიმართულებების არჩევანთან, რომლის იურიდიული ასპექტები კონსტიტუციური სამართლის რეჟიმის ქვეშ ხვდება";
- სამოსამართლო საქმიანობა იმ ნაწილში, რომელშიც არ ხდება მისი თანხვედრა სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობასთან.[2]

ამგვარად, ადმინისტრაციული სამართლისათვის რჩება ადმინისტრაციული ორგანოებისა და დაწესებულებების, ასევე, მათი მოხელეების ორგანიზებისა და საქმიანობის სრული სფერო.

1.3. ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები

1. საერთაშორისო შეთანხმებები. საფრანგეთის კონსტიტუციის 55-ე მუხლის თანახმად, საერთაშორისო სამართლის ნორმებს ადმინისტრაციისათვის აქვს სავალდებულო ხასიათი იმ პირობით,

1 Ведель Ж. დასახ. ნაშრომი. გვ. 478, 479.
2 Бребан Г. დასახ. ნაშრომი. გვ. 24-26.

რომ საერთაშორისო შეთანხმებები და ხელშეკრულებები უნდა იყოს სათანადო წესით მოწონებული ან რატიფიცირებული. გამოქვეყნების მომენტიდან მათ აქვთ ძალა, რომელიც აღემატება შიდა კანონმდებლობას იმ დათქმით, რომ ასეთ ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს მეორე მხარეც იყენებს.

კონსტიტუციის ხსენებული მუხლი ახასიათებს საერთაშორისო სამართლებრივი ნორმების მდგომარეობას სამართლის წყაროების იურიდიულ იერარქიაში. თუმცა ადმინისტრაციულსამართლებრივ მექანიზმში ამ წყაროს რეალური მნიშვნელობის განსაზღვრისას გათვალისწინებული უნდა იყოს შემდეგი: ერთი მხრივ, საერთაშორისო სამართლებრივი წყაროებით გათვალისწინებული უფლებების დასაცავად ადმინისტრაციულ საქმეთა მოსამართლისთვის მიმართვის შესაძლებლობა შეზღუდულია ნორმებით, რომლებიც კრძალავს ადმინისტრაციულ სასამართლოში იმ აქტების განხილვას, რომლებიც საერთაშორისო ურთიერთობებს ეხება. მეორე მხრივ, ბოლო დროს სწრაფი ტემპით ვითარდება ადმინისტრაციული სამართლის „ევროპეიზაცია“. ფრანგი მეცნიერები აღიარებენ, რომ „სახელმწიფო ხელისუფლების ეკონომიკური აქციების მნიშვნელოვანი ნაწილი ამ დროისათვის ეფუძნება არა იმდენად ფრანგული ეროვნული კანონმდებლობის ნორმებს, რამდენადაც დასავლეთევროპულ ნორმატიულ აქტებს... ეს ნორმები სრულად და უშუალოდ გამოიყენება ფრანგული ადმინისტრაციის საქმიანობასთან მიმართებაში მის მოქალაქეებთან ურთიერთობების დროს“.[1]

2. კონსტიტუცია. სამართლის ეს წყარო არეგულირებს მთელ რიგ მნიშვნელოვან საკითხებს, რომლებიც ეხება ადმინისტრაციულსამართლებრივ პრობლემატიკას: მინისტრების, ადმინისტრაციული სასამართლოების, ეკონომიკური და სოციალური კავშირების თაობაზე. გარდა ამისა, 1789 წლის ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციაში, რომლის მიმართ ერთგულება დადასტურებულია საფრანგეთის მოქმედი კონსტიტუციის პრეამბულაში, განმტკიცებულია მოქალაქეთა უფლება, მონაწილეობდნენ სახელმწიფოს მმართველობაში (მუხლი 6).

3. საკანონმდებლო აქტები. V რესპუბლიკის კონსტიტუციამ არსებითად შეასუსტა წარმომადგენლობითი ორგანოს პოზიცია

1 Бребан Г. დასახ. ნაშრომი. გვ. 46.

კანონშემოქმედების სფეროში და შესაბამისად გააფართოვა პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრისათვის ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის არეალი. თუმცა, მიუხედავად ამისა, კანონები კვლავაც რჩება ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის უმნიშვნელოვანეს წყაროდ.

ადმინისტრაციული კანონმდებლობა საფრანგეთში კოდიფიცირებული არ არის. მისი კოდიფიცირების პრობლემა აქტიურად განიხილება ფრანგი მეცნიერების მიერ.[1] ყველა აცნობიერებს იმ უხერხულობას, რასაც ქმნის კოდიფიცირებული ადმინისტრაციული სამართლის არარსებობა, რომლის ნორმები გაფანტულია მრავალრიცხოვან წყაროებში.

უნდა განვმარტოთ, რომ ამჟამად არსებული კოდექსები, რომლებიც ეხება ადმინისტრაციულსამართლებრივ პრობლემატიკას (ქალაქთმმშენებლობის კოდექსი, ადმინისტრაციული იუსტიციის კოდექსი, სახელმწიფო კონტრაქტების შესახებ კანონების კოდექსი და სხვ.), არ წარმოადგენს კოდექსებს საზოგადოდ მიღებული გაგებით. თავისი ბუნებით ისინი კარდინალურად განსხვავდება იმავე საფრანგეთში არსებული სამოქალაქო, სავაჭრო და სისხლის სამართლის კოდექსებისგან. ადმინისტრაციული პრობლემატიკის კოდექსები წარმოადგენს მოქმედი კანონების და სხვა ნორმატიული აქტების კრებულს, რომლებსაც უმეტესად კერძო გამომცემლობები უშვებენ და ამ სახით მათ არ აქვთ სამართლის ოფიციალური წყაროს მნიშვნელობა. როგორც წესი, ასეთი კოდექსები ორი ნაწილისგან შედგება: საკანონმდებლო, რომელშიც დაჯგუფებულია ყველა კანონი; და კანონქვემდებარე (რეგლამენტული), რომელშიც ერთად არის თავმოყრილი ყველა სამთავრობო დეკრეტი.

4. ადმინისტრაციის მიერ გამოცემული ნორმატიული აქტები. მათზე დაწვრილებით ამ თავის მეორე პარაგრაფში იქნება მოთხრობილი, რომელიც ეძღვნება ადმინისტრაციული აქტების სამართლებრივ რეჟიმს.

5. სასამართლო პრაქტიკა („სასამართლო პრაქტიკის მიერ გამომუშავებული სამართალი"). ჟ. ვედელის თქმით, „ადმინისტრა-

1 *Braibant G.* Godifier: Pourquoi? Comment ? // Revue francaise d'administration publique. 1995. №73. P. 127-141.

ციული სამართლის სფეროში სამოქალაქო კოდექსისა და კერძო სამართლის გამოყენებაზე უარის თქმამ და კანონში არსებულმა უამრავმა ხარვეზმა მოსამართლე სამართლის ჭეშმარიტ შემოქმედად აქცია".[1]

საკითხი სასამართლო პრაქტიკის (fait jurisprudence), როგორც ადმინისტრაციული სამართლის წყაროს, შესახებ საფრანგეთში საკამათოა. საუბრობენ სამართლის წყაროთა ოფიციალურ და რეალურ სისტემაზე.[2]

„ოფიციალურად" ფრანგული სამართალი წარმოადგენს მოსამართლის მონაწილეობის გარეშე შექმნილ მთლიანად საკანონმდებლო წარმოშობის წერილობით სამართალს. მოსამართლე განმარტავს ნორმატიულ აქტებს, მაგრამ არ ქმნის სამართლის ნორმებს. რეგლამენტირებული დადგენილებების გამოცემა მას აკრძალული აქვს სამოქალაქო კოდექსით (მუხ. 5). სასამართლო გადაწყვეტილების ზემოქმედება მკაცრად შეზღუდულია იმ საქმის ფარგლებით, რომელზეც ის არის მიღებული.

პრაქტიკაში საქმე სხვაგვარადაა. თავად კანონი, რომელიც ავალდებულებს მოსამართლეს, გამოიტანოს გადაწყვეტილება, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მართლმსაჯულებაზე უარი მაშინაც კი, როდესაც კანონი გაუგებარი, არასაკმარისი და არასრულია, ამით აიძულებს მას, შეცვალოს კანონმდებელი. ვედელი წერს: „კარგად არის ცნობილი, რომ იმ შემთხვევაში, როდესაც სასამართლო დაწესებულება, განსაკუთრებით, უმაღლესი სასამართლო ორგანო, გააზრებულად და მუდმივად განამტკიცებს ნორმას, მაშინ ეს უკანასკნელი წინასწარ განსაზღვრავს სასამართლო პრაქტიკას და, თუ ფორმალური სამართლებრივი კუთხით არა, სინამდვილეში მაინც ხდება სავალდებულო".[3] სასამართლოების მიერ ფორმულირებულმა სამართლებრივმა მითითებებმა, შესაძლოა, შემდეგში აღიარება პოვოს და კანონებსა და სხვა ნორმატიულ აქტებში გამყარდეს.

1 Ведель Ж. დასახ. ნაშრომი. გვ. 58.
2 იქვე, გვ. 195.
3 Ведель Ж. დასახ. ნაშრომი. გვ. 195.

2. საჯარო ადმინისტრაცია

2.1. საჯარო ადმინისტრაციის ცნება

თანამედროვე ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის დოქტრინაში ამ დრომდე ვერ ჩამოყალიბდა საჯარო ადმინისტრაციის საყოველთაოდ მიღებული განსაზღვრება. და ეს იმის მიუხედავად, რომ საჯარო ადმინისტრაცია წარმოადგენს ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთ საკვანძო ცნებას.[1]

საჯარო ადმინისტრაცია უპირველესად გამოდის ადმინისტრაციული სამართალურთიერთობების სუბიექტად, რომელსაც მინიჭებული აქვს სახელისუფლებო უფლებამოსილებები.[2] საჯარო ადმინისტრაციის განსაზღვრის დროს ტრადიციულად ორ მიდგომას იყენებენ – ფორმალურს და მატერიალურს.[3]

ფორმალური (ორგანული) მიდგომის თანახმად, საჯარო ადმინისტრაცია წარმოადგენს იმ ორგანოების ერთობლიობას, რომლებიც ექვემდებარებიან მთავრობას და აღასრულებენ პოლიტიკური ხელისუფლების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. ავტორები, რომლებიც საჯარო ადმინისტრაციის ცნების ახსნისას ფორმალურ მიდგომას იყენებენ, ჩვეულებრივ, ახდენენ V რესპუბლიკის კონსტიტუციის მე-20 მუხლის ციტირებას: „მთავრობა განსაზღ-

1 უნდა აღინიშნოს, რომ ტერმინი „ადმინისტრაცია" (administration) ფრანგულ სამართალში ორი მნიშვნელობით გამოიყენება. ის შეიძლება აღნიშნავდეს გარკვეულ საქმიანობას (ადმინისტრაცია ფუნქციონალური გაგებით - იგი ახლოსაა „მართვის" გაგებასთან). გარდა ამისა, ადმინისტრაციის ცნებაში შეიძლება მოიაზრებოდეს პერსონალი, რომელიც ახორციელებს მმართველობით ფუნქციას (G. Vedel, P. Delvolvé Droit administratif. Vol. 1. Paris, 1992. P. 33.). მოცემულ პარაგრაფში „საჯარო ადმინისტრაციის" ცნებაში მოიაზრება ადმინისტრაციული სამართალურთიერთობების მხარე, რომელსაც გამოყოფილი აქვს სახელისუფლებო უფლებამოსილებები.

2 ამ მნიშვნელობით ფრანგულ ლიტერატურაში ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ შეიძლება გამოყენებული იყოს აგრეთვე ტერმინები: „საჯარო სამართლის იურიდიული პირები" (personnes morales publiques), „საჯარო პირები" (personnes publiques), „ადმინისტრაციული ხელისუფლება" (organisation administrative) და სხვ.

3 *Benoît Mercuzot.* Organisation administrative. Les institutions administratives françaises. Paris, 2000. P. 15-22.

ვრავს და ატარებს ერის პოლიტიკას. ის განკარგავს ადმინისტრაციას და შეიარაღებულ ძალებს...“

საჯარო ადმინისტრაციის განსაზღვრისას მატერიალური მიდგომის გამოყენების დროს მთავარი აქცენტი ამ ორგანოების მიერ განხორციელებულ სპეციფიკურ ადმინისტრაციულ ფუნქციებზე კეთდება. მაგალითად, ჟ. გრიმო გამოყოფს საჯარო ადმინისტრაციის შემდეგ სპეციფიკურ ნიშნებს:

ა) ადმინისტრაციული ორგანოები გამიზნულია საზოგადოებრივი წესრიგის დასაცავად და საზოგადოებრივი მომსახურების გასაწევად;

ბ) თავისი ფუნქციების შესასრულებლად ადმინისტრაციული ორგანოების განკარგულებაშია აუცილებელი იურიდიული საშუალებები – ადმინისტრაციული აქტები და ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები;

გ) გარდა ამისა, ადმინისტრაციული ორგანოების განკარგულებაშია ადამიანური რესურსები (საჯარო სამსახური) და მატერიალური რესურსები (ექსპროპრიაცია, საზოგადოებრივი სამუშაოები, სახელმწიფო საკუთრება).[1]

XX საუკუნის მეორე ნახევარში საჯარო ადმინისტრაციის „მატერიალურმა“ კონცეფციამ არსებითი ცვლილებები განიცადა. ამ მიდგომის მომხრეები უკვე აღარ თვლიან, რომ სპეციფიკური ადმინისტრაციული ფუნქციების შესრულება წარმოადგენს საჯარო ადმინისტრაციის უმნიშვნელოვანეს და ერთადერთ განმასხვავებელ ნიშანს. როგორც პროფესორი ჟან-მარე ბესე აღნიშნავს, მეორე მსოფლიო ომის დასრულების მომენტიდან ადმინისტრაციის ჩარევის სფეროს მნიშვნელოვანმა გაფართოებამ ადმინისტრაციული ხასიათის ამოცანების თეორიის მოძველებამდე მიგვიყვანა. ერთი და იგივე ქმედებები შეიძლება განახორციელონ როგორც საჯარო სამართლის, ისე კერძო სამართლის იურიდიულმა პირებმა. ადმინისტრაცია თავის თავზე იღებს იმ ამოცანებს, რომლებიც პასუხობს მოთხოვნებს, საზოგადოებრივ ხასიათს მხოლოდ პოლიტიკური არჩევანის გამო ატარებს და უარს ამბობს ავტორიტარული მეთოდების გამოყენებაზე მთელ რიგ ამოცანებთან მიმართებაში,

1 *Женевьев Гримо.* Организация административной власти во Франции. М., 1994. С. 11.

მაშინ, როცა კერძო პირები ხელს უწყობენ საჯარო (საერთო) ინტერესების რეალიზაციას, ზოგჯერ იმ საშუალებების გამოყენებით, რომლებიც, როგორც ადრე ითვლებოდა, მხოლოდ სახელმწიფო აპარატს უნდა გამოეყენებინა.[1]

ამასთან დაკავშირებით განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს საჯარო და კერძო ადმინისტრაციის გამიჯვნას. თუკი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობა მიმართულია მხოლოდ და მხოლოდ საერთო (საჯარო) ინტერესების უზრუნველყოფისკენ, კერძო ადმინისტრაცია კონკრეტული კერძო სამართლის იურიდიული პირისათვის მაქსიმალური მოგების მიღწევის მიზანს ისახავს.[2]

საფრანგეთში საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზაციის დახასიათებისას, როგორც წესი, გამოყოფენ მის შემდეგ დონეებს:

1) სახელმწიფო ადმინისტრაცია (administration d'Etat);

2) ტერიტორიული კოლექტივები (collectivités territoriales);

3) ფუნქციონალური ადმინისტრაცია (administration fonctionnelle),[3]

2.2. სახელმწიფო ადმინისტრაცია

საფრანგეთში სახელმწიფო ადმინისტრაცია თავის საქმიანობას ახორციელებს ორ – ცენტრალურ და ტერიტორიულ დონეზე.

ცენტრალურ დონეზე მოქმედი ადმინისტრაციული ორგანოები იწოდება ცენტრალურ ადმინისტრაციად (administration centrale)[4] ან ეროვნული კომპეტენციის მქონე ადმინისტრაციად (administration à compétence nationale).[5]

ცალკეული ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების დონეზე მოქმედებენ სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადგილობრივი ორგანოები (organes non centraux de l'administration d'Etat) ან –

1 Общие сведения об административном праве во Франции. М., 1995. С. 5.

2 *Benoît Mercuzot.* Organisation administrative. Paris, 2000. P. 15.

3 ზოგჯერ ფრანგულ ლიტერატურაში გვხვდება სხვა სახელწოდებაც – საჯარო სამართლის სპეციალიზებული ორგანო (personnes publiques spécialisées). იხ. მაგ.: *Benoît Mercuzot.* Organisation administrative. Les institutions administratives francaises. Paris, 2000. გვ.215.

4 *Женевьев Гримо.* Организация административной власти во Франции. М., 1994. С. 45.

5 *Benoît Mercuzot.* Organisation administrative. Les institutions administratives françaises. Paris, 2000. P. 52.

ადმინისტრაცია ტერიტორიული კომპეტენციით (administration à compétence territoriale).

ფრანგულ ადმინისტრაციულსამართლებრივ მეცნიერებაში ცენტრალურ ადმინისტრაციას განეკუთვნება საკუთრივ ცენტრალური ადმინისტრაციული ორგანოები (autorités administratives centrales) და ხელისუფლების საკონსულტაციო და მაკონტროლებელი ადმინისტრაციული ორგანოები (organes de consultation et de contrôle administratif).

2.2.1. ცენტრალური ადმინისტრაცია

როგორც გ. ბრებანი აღნიშნავს, არ არსებობს ადმინისტრაციული აპარატის ერთიანი ზემდგომი მეთაური. ასეთი აპარატის მართვა უზრუნველყოფილია, ერთი მხრივ, ინდივიდუალურ დონეზე – რესპუბლიკის პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრისა და მინისტრების მიერ, ხოლო მეორე მხრივ – კოლეგიური ორგანოს, ე.ი. მთავრობის მიერ.[1] ასეთი მდგომარეობა აიხსნება, უპირველეს ყოვლისა, მმართველობის ნახევრად საპრეზიდენტო (შერეული) ფორმის თავისებურებებით, რომელიც საფრანგეთში V რესპუბლიკის კონსტიტუციის მიღებით ჩამოყალიბდა.

პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენენ ხელისუფლების პოლიტიკურ ორგანოებს. თუმცა ისინი ადმინისტრაციულ სფეროშიც არსებით როლს თამაშობენ.

უნდა აღინიშნოს, რომ ფრანგულ სამართალში მიღებულია სახელმწიფო ხელისუფლებისა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების გამიჯვნა, მათი საქმიანობის ხასიათიდან გამომდინარე, პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ ინსტიტუტებად. ეს კლასიფიკაცია დაკავშირებულია ასევე ორგანოების ფორმირების სხვადასხვა ხერხებთან – არჩევასთან ან დანიშვნასთან.

როგორც სამართლიანად აღნიშნავს პ.ი. სავიცკი, მოცემული კლასიფიკაცია ბევრად უფრო ხელოვნურია იმიტომ, რომ პოლიტიკური ორგანოები ახორციელებენ არა მხოლოდ პოლიტიკური, არამედ ადმინისტრაციული ხასიათის ფუნქციებსაც, ხოლო ადმი-

1 *Бребан Г.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 69.

ნისტრაციული ორგანოების საქმიანობა, არცთუ იშვიათად, პოლიტიკურ ხასიათს[1] ატარებს.

მოცემული შენიშვნა გამოიყენება ასევე ხელისუფლების უმაღლესი ადმინისტრაციული ორგანოების – პრეზიდენტისა და პრემიერ-მინისტრის მიმართ. მათი საქმიანობა განვითარების მიმართულებების შემუშავებისა და ადმინისტრაციული სისტემის აქტივიზაციის საკითხებში შემდეგი ძირითადი მიმართულებებით კონკრეტიზდება:

1) პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ახორციელებენ სარეგლამენტო უფლებამოსილებებს: ისინი გამოსცემენ საერთო ხასიათის აქტებს, რომლებიც აუცილებელია ან იმ კანონების შესრულებისათვის, რომელთა გამოყენების პირობები სპეციალური დეკრეტებით უნდა იყოს შეთანხმებული (ე.წ. დაქვემდებარებული რეგლამენტირებული უფლებამოსილებები), ან წესების დადგენისათვის იმ სფეროებში, რომლებიც არ არის დაკავშირებული კანონშემოქმედებასთან (ავტონომიური რეგლამენტირებული უფლებამოსილებები);

2) პრეზიდენტი და პრემიერ-მინისტრი ახორციელებენ დანიშვნებს უმაღლეს სამოქალაქო და სამხედრო თანამდებობებზე;

3) დაბოლოს, ისინი კოორდინირებას უწევენ სხვადასხვა სამინისტროების ადმინისტრაციულ საქმიანობას და, აუცილებლობის შემთხვევაში, წყვეტენ დავებს მთავრობის წევრებს შორის.

პრაქტიკაში ბევრი ადმინისტრაციული პრობლემა, რომელიც რამდენიმე სამინისტროს ინტერესს ეხება, უმეტეს შემთხვევაში განიხილება კომიტეტებში მთავრობის წევრთა შეზღუდული რაოდენობის შემადგენლობით ან მთავრობის ყველა წევრის მიერაც კი, პრემიერ-მინისტრის ხელმძღვანელობით (ამ უკანასკნელ შემთხვევაში მთავრობა კაბინეტის საბჭოდ ტრანსფორმირდება).[2] პრობლემის განსაკუთრებულ მასშტაბთან და მნიშვნელობასთან დაკავშირებით ან რამდენიმე მინისტრს შორის მკვეთრად გამწვავებული

1 *Савицкий П.И.* Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск, 1979. С. 7.

2 საფრანგეთში აღიარებენ განსხვავებას სახელმწიფო მეთაურის თავმჯდომარეობით მოთათბირე მთავრობასა (მინისტრთა საბჭო) და პრემიერ-მინისტრის თავმჯდომარეობით მოთათბირე მთავრობას (კაბინეტის საბჭო) შორის.

ურთიერთდაპირისპირების გამო, შეიძლება საკითხი განსახილველად გატანილ იქნეს მინისტრთა საბჭოზე, პრეზიდენტის თავმჯდომარეობით. ამასთან, სახელმწიფოს მეთაურს უფლება აქვს, ჩაერიოს საკითხის გადაწყვეტაში იმისათვის, რათა მისი განხილვა საერთო სახელმწიფო პოლიტიკის კალაპოტისკენ მიმართოს ან შეწყვიტოს დებატები თავისი პოლიტიკური ძალაუფლების გამოყენების გზით.

საფრანგეთის ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ მექანიზმში განსაკუთრებული ადგილი უკავია პრეზიდენტთან არსებულ (ელისეს სასახლის) და პრემიერ-მინისტრთან არსებულ (მატინიონის) ადმინისტრაციულ სამსახურებს.

პრეზიდენტის აპარატის ძირითად სტრუქტურულ რგოლს წარმოადგენს გენერალური სამდივნო და კაბინეტი, რომლებსაც, ტრადიციისამებრ, „სამოქალაქო სახლს" უწოდებენ, ასევე, სამხედრო პერსონალი, რომელიც შეადგენს „სამხედრო სახლს".

პრემიერ-მინისტრის აპარატს ჟ. ვედელი ყოფს ხელმძღვანელ სამსახურებად, რომლებიც „მთლიანობაში წარმოადგენენ დამაკავშირებელ რგოლს პრემიერ-მინისტრსა და სამთავრობო აპარატს შორის"; და სპეციალურ სამსახურებად, რომლებიც „მთავრობის მეთაურთან არსებობს, მაგრამ მათი ხელმძღვანელობა არ შედის მთავრობის ფუნქციებში".[1] პირველს ის მიაკუთვნებს პრემიერ-მინისტრის კაბინეტსა და მთავრობის გენერალურ სამდივნოს, ხოლო მეორეს – საჯარო სამსახურის საქმეთა სამმართველოს, ადმინისტრაციის ეროვნულ სკოლას, ოფიციალური გამოცემების სამმართველოს და სხვ.

სახელმწიფო ადმინისტრაციის მექანიზმის „მთავარ ზამბარას"[2] ზოგადეროვნულ დონეზე წარმოადგენენ სამინისტროები. საფრანგეთში მინისტერიალური სისტემისათვის დამახასიათებელია ის, რომ:

1) სამინისტროების რაოდენობა და კომპეტენცია სტაბილური არ არის. არც კანონებში და, მით უფრო, არც კონსტიტუციაში, არ არსებობს შესაბამისი ნორმები. სამინისტროების ჩამონათვალი დგინდება პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით მთავრობის

1 *Ведель Ж.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 407.
2 *Женевьев Гримо.* Организация административной власти во Франции. М., 1994. С. 46.

ფორმირების დროს. ასეთი გადაწყვეტილება შეიძლება მიღებული იყოს, როგორც ტექნიკური, ისე პოლიტიკური მოსაზრებების გათვალისწინებით (მაგალითად, ის შეიძლება დადგინდეს კოალიციურ კაბინეტებში სხვადასხვა პარტიის წარმომადგენელთა თანაფარდობიდან გამომდინარე);

2) არ არსებობს საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც დაადგენს სამინისტროების სტრუქტურას. ყველა სამინისტრო საკუთარი წესების შესაბამისად არის ორგანიზებული, რომლებიც შესაბამისი მინისტრის წინადადებით მიღებულ დეკრეტში ფიქსირდება და რომლებიც შეიძლება შეიცვალოს მინისტრის შეხედულებისამებრ სამინისტროს არსებობის ყველა ეტაპზე.

სამინისტროს მეთაურობს მინისტრი, რომელიც პასუხისმგებელია სამინისტროს ცენტრალური და პერიფერიული სამსახურების ქმედებებზე. ფრანგული მინისტერიალური მმართველობის დამახასიათებელ ნიშანს წარმოადგენს მინისტრის სამინისტროსთან გაიგივება. მინისტრი ფლობს უმაღლეს ძალაუფლებას მისდამი დაქვემდებარებულ სფეროში. 1965 წლის 12 ნოემბერს ტუნისის სავაჭრო კომპანიის საქმეზე სამთავრობო საბჭოს დადგენილების შესაბამისად, არც პრეზიდენტს და არც პრემიერ-მინისტრს არ გააჩნიათ იერარქიული ძალაუფლება მინისტრებზე. თუმცა პრაქტიკაში პრემიერ-მინისტრს შეუძლია ზემოქმედება მოახდინოს თავისი მინისტრების გადაწყვეტილებებზე, მაგალითად, მისთვის მიკუთვნებული „არბიტრაჟის“ უფლების რეალიზაციით: ბოლო ინსტანციაში ის უფლებამოსილია უარყოს გადაწყვეტილებები, რომლებსაც, მისი აზრით, შეუძლიათ საფრთხე შეუქმნან მთავრობის საერთო პოლიტიკას[1].

საფრანგეთის მთავრობის შემადგენლობაში (2002 წ. სექტემბერი) შედიან შემდეგი მინისტრები: ეკონომიკის, ფინანსთა და მრეწველობის; სოციალურ საკითხთა, დასაქმებისა და სოლიდარობის; იუსტიციის; შინაგან საქმეთა და შინაგანი უსაფრთხოების; ეროვნული განათლების და ახალგაზრდობის საქმეთა; საგარეო საქმეთა; თავდაცვისა და ვეტერანთა საქმეთა; აღჭურვილობის, ტრანსპორტის, განსახლების და ტურიზმის; კულტურისა და კომუნიკაციების; სოფლის მეურნეობის, საკვებისა და თევზჭერის; გარემოს

1 *Бребан Г.* დასახ. ნაშრომი.

დაცვის; პარლამენტთან ურთიერთობის; საჯარო სამსახურის და სახელმწიფო რეფორმის; სპორტის; კვლევების; ზღვისპირა ტერიტორიების საქმეთა.[1]

მთავრობაში შეიძლება შედიოდნენ მინისტრები პრემიერ-მინისტრთან (le minister déléguée auprès du Premier minister) ან მინისტრთან (le minister déléguée auprès d'un minister)[2] დელეგირებული უფლებამოსილებებით. პირთა ეს კატეგორია მეთაურობს დამოუკიდებელ უბანს, რომელიც მათი მთავრობის შემადგენლობაში ჩართვასთან დაკავშირებით გამოცემულ დეკრეტში განისაზღვრება. ზოგჯერ დელეგირებული უფლებამოსილებების მქონე მინისტრები, ფაქტობრივად, სამინისტროს ხელმძღვანელი მინისტრების პირველი მოადგილეები ხდებიან.[3]

რიგ სამინისტროებში მინისტრის თანაშემწეს („უმცროს მინისტრს") წარმოადგენს სახელმწიფო მდივანი (le secrétaire d'Etat). ამგვარად, ერთ-ერთ უმსხვილეს ფრანგულ სამინისტროში – ეკონომიკის, ფინანსთა და მრეწველობის სამინისტროში – შემოღებულია გენერალური მდივნის ოთხი თანამდებობა: საგარეო ვაჭრობაში; ბიუჯეტის საკითხებში; კომერციის, ხელობებისა და მოხმარების საკითხებში; მრეწველობის საკითხებში.

როგორც მთავრობის წევრი, მინისტრი უპირველესად პოლიტიკურ ფუნქციებს ასრულებს. ამავდროულად, ის გამოდის ასევე, როგორც საჯარო სამსახურების მმართველი, როგორც პირი, რომელიც ვალდებულია, თვალყური ადევნოს მის დაქვემდებარებაში მყოფი ქვედანაყოფებისა და სამსახურების ფუნქციონირებას, რეგულარულად იქონიოს კონტაქტები სხვადასხვა ადმინისტრაციების მრავალ თანამდებობის პირთან.

როგორც სამინისტროს მეთაურს, მინისტრს აქვს რიგი უფლებამოსილებებისა:

---

1 http://www.premier-ministre.gouv.fr.

2 მაგალითად, დასაქმებისა და სოლიდარობის მინისტრთან დელეგირებულ მინისტრებს წარმოადგენენ მინისტრები: ოჯახისა და ბავშვთა საქმეების; ურბანიზაციის საქმეთა; ჯანდაცვის. საგარეო საქმეთა სამინისტროში შექმნილია დელეგირებული უფლებამოსილებების მქონე მინისტრის ორი თანამდებობა: ევროპულ საქმეთა მინისტრი და ფრანგულენოვან სახელმწიფოებთან ურთიერთობის მინისტრი.

3 Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. М., 1984. С. 196.

1) იღებს ე.წ. საზოგადო ხასიათის ზომებს (measures de portée générale), რომლებიც ფიქსირდება მინისტრის მიერ გამოცემულ დადგენილებებსა (arrêté) და ცირკულარებში (circulaire);
2) წარმოადგენს თავისი სამინისტროს მოხელეების უფროსს: ნიშნავს თანამდებობებზე სახელმწიფო მოხელეებს (იმ პირობით, რომ დაცული იქნება დანიშვნის უფლება, რომელიც ეკუთვნის პრეზიდენტსა და პრემიერ-მინისტრს), წყვეტს სამსახურებრივი მივლინებებისა და დაწინაურების საკითხებს მოხელეთა სტატუსების პირობების გათვალისწინებით, აძლევს ინსტრუქციებს თავის ხელქვეითებს, თვალს ადევნებს მიღებული გადაწყვეტილებების აღსრულებას, თავისი ხელქვეითების მიმართ ატარებს დისციპლინური ხასიათის ზომებს;
3) იღებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებს;
4) ახორციელებს ფინანსურ უფლებამოსილებებს: ამზადებს სამინისტროს ბიუჯეტის პროექტს, საბიუჯეტო სახსრების მთავარი განმკარგულებლის რანგში მართავს სამინისტროსათვის გამოყოფილი ასიგნებების გამოყენებას;
5) წარმოადგენს სახელმწიფოს ყველა საკითხში, რომელიც დაკავშირებულია მისი სამინისტროს გამგებლობასთან.

ცხადია, მინისტრს არ ძალუძს ყველა ზემოჩამოთვლილი ამოცანის პირადად შესრულება. თავის უფლებამოსილებათა უმეტეს ნაწილს იგი გადასცემს სამინისტროს ცენტრალური სამსახურების უფროსებს ან, დელეგირების წესით, ოლქის პრეფექტებს და სამინისტროს შესაბამის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში მდებარე საგარეო სამსახურების მეთაურ პრეფექტებს.

სამინისტროში ძირითადი ადმინისტრაციული სამუშაო მინისტრის აპარატს აქვს დაკისრებული. სამინისტროს მრავალრიცხოვანი თანამშრომლები ქმნიან რიგ სტრუქტურულ ქვედანაყოფებსა და ორგანოებს, ესაა: მინისტრის კაბინეტი, ბიურო, განყოფილებები, სამსახურები, სამმართველოები, მუდმივი და დროებითი ხასიათის საკონსულტაციო ან მაკონტროლებელი ორგანოები.

სამინისტროს ადმინისტრაციული ორგანიზაციის ქვედა უჯრედს წარმოადგენს ბიურო. რამდენიმე ბიუროს გაერთიანება ქმნის სამმართველოს. ცალკეულ სამინისტროებში რამდენიმე ბიუროს გაერთიანებამ შეიძლება შექმნას განყოფილება ან სამსახური.

ნებისმიერი სამინისტროს უმნიშვნელოვანეს სტრუქტურულ რგოლს წარმოადგენს კაბინეტი – ორგანო, რომელიც მოქმედებს უშუალოდ მინისტრის ხელმძღვანელობით და რომელშიც წყდება უმნიშვნელოვანესი პოლიტიკური და ადმინისტრაციული საკითხები. მინისტრის კაბინეტი, რომელიც მის უახლოეს გარემოცვას აერთიანებს – ტიპური ფრანგული ინსტიტუტია. მინისტრებმა, განსაკუთრებით არასპეციალისტებმა, ძლიერი და გავლენიანი სამინისტროს ბიუროკრატიის შიშით, იწყეს ისეთი თანამშრომლების შემოკრება, რომლებიც მოწოდებულნი არიან, უზრუნველყონ კოორდინაცია მმართველობის პოლიტიკურ და ადმინისტრაციულ სექტორებს შორის.[1] მინისტრის კაბინეტების ფორმირების ტენდენცია იმაში მდგომარეობს, რომ ბოლო დროს ისინი, პოლიტიკურ ამოცანებზე მეტად, ადმინისტრაციული და ტექნიკური ამოცანების გადაწყვეტაზე არიან ორიენტირებულნი.

სამინისტროს ცენტრალური აპარატის მთავარი ამოცანაა – მინისტრის დახმარება სამინისტროს პოლიტიკის შემუშავებაში და ცხოვრებაში მისი განხორციელების კონტროლი. ყოველდღიურ ოპერატიულ საქმიანობას კი, ჩვეულებრივ, სამინისტროს პერიფერიული (ზოგჯერ „გარე" სამსახურებად წოდებული) სამსახურები ეწევიან.

2.2.2. სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადგილობრივი ორგანოები

სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადგილობრივი ორგანოების სისტემა (ადმინისტრაცია ტერიტორიული კომპეტენციით) მოიცავს ორ შემადგენელ ელემენტს – პრეფექტურას და სახელმწიფო პერიფერიულ სამსახურებს.

1 Савицкий П.И. Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск, 1979. С. 51.

პრეფექტები[1] წარმოადგენენ სახელმწიფოს დეპარტამენტებსა და რეგიონებში.[2] კანონმდებლობით გამყარებული პრეფექტის უზენაესობის პრინციპიდან გამომდინარეობს სამი პრაქტიკული შედეგი:

1) პრეფექტი არის „სახელმწიფო ძალაუფლების მატარებელი" დეპარტამენტში. ამ სახით ის თვალყურს ადევნებს მთავრობის კანონების, დადგენილებებისა და გადაწყვეტილებების აღსრულებას;
2) პრეფექტი წარმოადგენს „მთავრობის დელეგატს, რომელიც უშუალოდ წარმოადგენს თითოეულ მინისტრს";
3) ასრულებს რა კომპეტენტური მინისტრების მითითებებს, პრეფექტი ასტიმულირებს და კოორდინაციას უწევს სახელ-

1 პრეფექტის თანამედროვე სტატუსი იმ მრავალრიცხოვანი რეფორმების შედეგია, რომლებიც ამ მიმართულებით ხორციელდებოდა 1950-1980 წლებში. ამ რეფორმების დაწყებამდე (1953 წლამდე) ყველა სამინისტრო ინარჩუნებდა პირდაპირ კავშირს თავის ქვედანაყოფებსა და დეპარტამენტებთან, ხოლო პრეფექტურა იყო დეპარტამენტის დონეზე მოქმედი შინაგან საქმეთა სამინისტროს ქვედანაყოფი. 1950-1980 წლების რეფორმამ პრეფექტი აქცია სახელმწიფო ადმინისტრაციის საყრდენად დეპარტამენტებში, შემდგომში კი – რეგიონებშიც. დეცენტრალიზაციისაკენ საკუთარი ლტოლვის ხაზგასასმელად, მთავრობამ პირველად 1982 წლის 2 მარტის კანონში ტერმინ „პრეფექტის" ნაცვლად გამოიყენა გამოთქმა „სახელმწიფოს წარმომადგენელი დეპარტამენტში", რომელიც უფრო ზუსტად ასახავდა ამ თანამდებობის პირის ფუნქციებსა და ამოცანებს. 1982 წლის 10 მარტის დეკრეტით ამ წარმომადგენლისათვის შემოღებულ იქნა ახალი სახელწოდება – „რესპუბლიკის კომისარი". თუმცა მომდევნო წლებში ტერმინი „პრეფექტი" არ გამოსულა ხმარებიდან. ის ოფიციალურად გამოიყენებოდა, როგორც ახალი სახელწოდების დამატება. ამბობდნენ: „le préfet, commissaire de la République du départment de..." (პრეფექტი, რესპუბლიკის კომისარი ამა და ამ დეპარტამენტში...). ტრადიციული სახელწოდების „პრეფექტი" სიცოცხლისუნარიანობის გათვალისწინებით, ასევე, თავად პრეფექტების სურვილების საპასუხოდ, რომლებიც ვერა და ვერ შეურიგდნენ სახელის გადარქმევას, 1988 წლის 29 თებერვლის დეკრეტით სახელწოდება „რესპუბლიკის კომისარი" უარყოფილ იქნა, ხოლო სახელწოდება „პრეფექტი" აღდგენილი.

2 იმ მიზნით, რომ საფრანგეთის ტერიტორიაზე სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადგილობრივი ორგანოების საქმიანობის კოორდინირება მომხდარიყო, შეიქმნა 22 რეგიონი, თითოეული მათგანის შემადგენლობაში შედიოდა რამდენიმე დეპარტამენტი. რეგიონის შემადგენლობაში შესული დეპარტამენტების ადმინისტრაციულ სამსახურებს მეთაურობს რეგიონში შემავალი ერთ-ერთი დეპარტამენტის პრეფექტი.

მწიფო სამოქალაქო ადმინისტრაციის დეპარტამენტების სამსახურების საქმიანობას და უზრუნველყოფს ამ სამსახურების მოხელეთა საქმიანობის საერთო ხელმძღვანელობას.[1]

პრეფექტები მთავრობას აწვდიან ინფორმაციას ადგილზე არსებული საქმეების ვითარებაზე, ხელმძღვანელობენ პოლიციას და სხვა ადგილობრივ სამსახურებს (სოციალურ, სანიტარულ, ტერიტორიის კეთილმოწყობის). სახელმწიფო ხელისუფლების დეცენტრალიზაციის ოფიციალური კურსის შესაბამისად, პრეფექტების კომპეტენცია ადგილობრივი სამსახურების ხელმძღვანელობის სფეროში განუხრელად უნდა ფართოვდებოდეს. თუმცა ამ დრომდე, ზოგიერთი მნიშვნელოვანი საჯარო სამსახური ადგილებზე არ ექვემდებარება პრეფექტს (მაგალითად, ადგილობრივი სახელმწიფო სამსახურები ფინანსების, განათლების, იუსტიციის და სხვ. სფეროებში).

პრეფექტი უფლებამოსილია გამოსცეს ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტები. ის განკარგავს საბიუჯეტო ასიგნებებს და პასუხისმგებელია სახელმწიფო ქონების მართვაზე. სახელმწიფოს სახელით, პრეფექტი ხელს აწერს ხელშეკრულებებსა და შეთანხმებებს დეპარტამენტებსა და კომუნებთან.

პრეფექტი ახორციელებს დეპარტამენტებისა და კომუნების საქმიანობის ადმინისტრაციულ კონტროლს. ის უფლებამოსილია, გააპროტესტოს ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილებები, თუ მათ უკანონოდ მიიჩნევს.

პრეფექტს ჰყავს თავისი, შედარებით მცირე, აპარატი. მისი რიცხოვნობა, როგორც წესი, დამოკიდებულია დეპარტამენტის ფართობსა და მასში მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობაზე.

ამდენად, დეპარტამენტის დონეზე პრეფექტის უშუალო დამხმარეები არიან:

1) *პრეფექტურის სამსახური*, რომელიც შედგება კაბინეტისა (პრეფექტის პირადი ნდობით აღჭურვილი რამდენიმე პირი) და ადმინისტრაციული სამსახურებისგან,[2] რომლებიც თავის

1 *Бребан Г.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 81.

2 ამ სამსახურების სტრუქტურა შეიძლება შეიცვალოს იმ დეპარტამენტის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, რომელშიც ისინი იქმნება. პრეფექტურის ადმინისტრაციული სამსახურების საბაზისო უჯრედს წარმოადგენს ბიუროები, რომლებიც სამმართველოებში ერთიანდება.

მხრივ შედგება პრეფექტურის გენერალურ მდივანს (რომელსაც პრეფექტისგან დელეგირებული აქვს თავისი მიმდინარე ადმინისტრაციული ფუნქციების ნაწილი) დაქვემდებარებული სახელმწიფო მოხელეებისგან.

2) *სუპრეფექტები*, რომლებიც მეთაურობენ დეპარტამენტის შემადგენლობაში შემავალ რაიონებს (1982-1988 წლებში მათ რესპუბლიკის კომისრების მოადგილეები ერქვათ). სუპრეფექტი წარმოადგენს პრეფექტის თანაშემწეს თავის რაიონში. სპეციალური საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე, მას შეუძლია სხვადასხვა ადმინისტრაციული ფუნქციის დამოუკიდებლად განხორციელება. ის პრეფექტთან ურთიერთქმედებით ახორციელებს რაიონების ტერიტორიაზე არსებული კოლექტივების საქმიანობის კონტროლს (თემები, თემებსა და თემთაშორისი საზოგადოებრივი დაწესებულებები).

3) *პრეფექტი საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის საკითხებში* (préfet délégué pour la police), რომელიც უზრუნველყოფს დეპარტამენტში წესრიგის დამცავი ორგანოების საქმიანობის ხელმძღვანელობას, კოორდინაციას და კონტროლს. ეს თანამდებობა ყველა დეპარტამენტში არ იქმნება, იქმნება მათგან მხოლოდ იმათში, რომლებიც დეკრეტით დადგენილ სპეციალურ სიაში ირიცხებიან.

სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადგილობრივი ორგანოების სისტემის მეორე შემადგენელია სახელმწიფო პერიფერიული სამსახურები. მათში ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში მოიაზრებენ სხვადასხვა სამინისტროების „გარე" (პერიფერიულ) სამსახურებს.

ამ სამსახურებს ეკისრება ადგილზე იმ პოლიტიკის გატარება, რომელსაც სამინისტროს მართვის ცენტრალური აპარატი განსაზღვრავს, და მოსახლეობასთან კონტაქტების ქონა. სწორედ სამინისტროების პერიფერიული („გარე") სამსახურები იღებენ ყოველდღიურ გადაწყვეტილებებს სახელმწიფო მართვის შესაბამის სფეროში.

პერიფერიული სამსახურები რჩებიან თავისი სამინისტროს დაქვემდებარებაში, მაგრამ, ამავდროულად, ისინი ექვემდებარებიან დეპარტამენტის ხელმძღვანელს – პრეფექტს.

როგორც უკვე აღინიშნა, ცალკეულმა პერიფერიულმა სამსახურებმა შეძლეს ორმაგი დაქვემდებარების თავიდან აცილება და ისინი, ფორმალურად, პრეფექტისგან დამოუკიდებლად დარჩნენ. ამრიგად, რეგიონებისა და დეპარტამენტების პრეფექტების დაქვემდებარებიდან გამოვიდა:

1) *თავდაცვის სამინისტროს ტერიტორიული სამსახურები* (მათი ორგანიზება ხდება სამხედრო ოლქების ბაზაზე, რომლებიც თავისი ზომებით მნიშვნელოვნად აღემატება დეპარტამენტის ან რეგიონის ტერიტორიას);
2) *იუსტიციის სამინისტროს ტერიტორიული სამსახურები* (პრეფექტის დაქვემდებარებიდან საკასაციო სასამართლოს ჩარჩოებში მოქმედი იუსტიციის სამინისტროს სამსახურების გამოყოფა აუცილებელია ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის დასაცავად);
3) *განათლების სამინისტროს სამსახურები* (ისინი ტრადიციულად საქმიანობენ ე.წ. აკადემიების ჩარჩოებში, რომლებსაც ხელმძღვანელობენ სახელმწიფო ადმინისტრაციის სპეციალური წარმომადგენლები – აკადემიის რექტორები);
4) *ეკონომიკის, ფინანსთა და მრეწველობის სამინისტროს სხვადასხვა ტერიტორიული სამსახურები* – საგადასახადო სამსახურები, გენერალური ხაზინა, სახელმწიფო ქონების სამსახური, რეგიონალური საბაჟო სამმართველო (ამ სამსახურების ამოღება პრეფექტის განმგებლობიდან აიხსნება იმ განსაკუთრებული გავლენით, რომლითაც სამინისტრო მთავრობაში სარგებლობს);
5) *შრომის ინსპექციისა და სტატისტიკისა და ეკონომიკური კვლევების ეროვნული ინსტიტუტის სამსახურები.*

2.2.3. ხელისუფლების საკონსულტაციო და მაკონტროლებელი ადმინისტრაციული ორგანოები

საკონსულტაციო ორგანოები, რომლებიც პრაქტიკულად ფრანგული ადმინისტრაციული სისტემის ყველა დონეზე იქმნება, ადმინისტრაციული ორგანოს მოთხოვნით, იძლევა საკუთარ დასკვნებს მის მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანამდე.

ცენტრალური ადგილი საკონსულტაციო ორგანოებს შორის სახელმწიფო საბჭოს უჭირავს.

სახელმწიფო საბჭო (Conseil d'Etat) მისი თანამედროვე სახით დაარსდა ნაპოლეონის მიერ 1800 წელს. მოცემული მომენტისათვის მისი სტატუსი და რეგლამენტი განსაზღვრულია 1945 წლის 31 ივლისის ორდონანსითა და 1963 წლის 30 ივლისის დეკრეტით (გარკვეული ცვლილებებითა და დამატებებით).

თავის საქმიანობას სახელმწიფო საბჭო ახორციელებს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსულტანტის ხარისხში (საკონსულტაციო ფუნქცია), ასევე, ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების უმაღლესი ინსტანციის სახით (დავების გადაწყვეტის ფუნქცია).

საკონსულტაციო ფუნქციის განხორციელებისას სახელმწიფო საბჭო წარმოადგენს დასკვნებს, ასევე, ადგენს მოხსენებებსა და კვლევით მიმოხილვებს.

მის განსახილველად და შესაბამისი დასკვნების დასადებად შემოდის მთავრობის კანონპროექტები, ყველაზე მნიშვნელოვანი კანონქვემდებარე აქტები, რეგლამენტები, დეკრეტები და ა.შ., ასევე – განსაკუთრებული იურიდიული სირთულეების გამომწვევი საკითხები. თავის დასკვნებში სახელმწიფო საბჭოს შეუძლია გააკეთოს სარედაქციო ხასიათის შენიშვნები აქტების ტექსტთან დაკავშირებით, მოახდინოს დასკვნების ფორმულირება მისთვის წარდგენილი აქტების კანონიერებასთან დაკავშირებით, გამოეხმაუროს არგუმენტაციის ხარისხს მოთხოვნაში მითითებულ ნორმებთან დაკავშირებით, მოახდინოს საკუთარი პოზიციის ფორმულირება აქტის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით. სახელმწიფო საბჭოს დასკვნები საიდუმლოდ ინახება.

სახელმწიფო საბჭოს მიერ გამოთქმული მოსაზრება არ ბოჭავს მთავრობას (დასკვნას არ აქვს სავალდებულო ხასიათი). სახელმწიფო საბჭოსადმი მოთხოვნა მთავრობისთვის ზოგ შემთხვევებში სავალდებულოა, ხოლო სხვა შემთხვევებში – ფაკულტატური. თუ სამართლებრივ აქტთან დაკავშირებული მოთხოვნა არ კეთდება იმ შემთხვევაში, როდესაც ასეთი მოთხოვნა სავალდებულოა, მოცემული სამართლებრივი აქტი უკანონოდ ითვლება.

სახელმწიფო საბჭოს დასკვნები არც სასამართლო ხელისუფლებას ბოჭავს. სახელმწიფო საბჭო ადმინისტრაციული დავების

განხილვისას არ არის შებოჭილი იმ დებულებებით, რომლებსაც ის მთავრობის კონსულტანტის რანგში იღებდა.[1]

ბოლო დრომდე, საკონსულტაციო ფუნქციების განხორციელებისას, სახელმწიფო საბჭო მოკლებული იყო საინიციატივო უფლებამოსილებებს: ის თავის დასკვნებს მთავრობის მიერ დაყენებულ მოთხოვნებზე იძლეოდა. 1963 წლიდან მას ეს უფლებამოსილებები მიენიჭა. ახლა სახელმწიფო საბჭოს შეუძლია, თავისი ინიციატივით შესთავაზოს მთავრობას რაიმე რეფორმის გატარება. მან მიიღო უფლება, აწარმოოს ანალიტიკური საქმიანობა, მოამზადოს მოხსენებები და კვლევითი მიმოხილვები.

სხვა მნიშვნელოვან საკონსულტაციო ორგანოს წარმოადგენს ეკონომიკური და სოციალური საბჭო (Conseil économique et social). ისევე, როგორც სახელმწიფო საბჭო, ეკონომიკისა და სოციალური საბჭოც საერთო დანიშნულების საკონსულტაციო ორგანოა, ე.ი. თავის საქმიანობაში ის არც ერთ კონკრეტულ სამინისტროსთან არ არის დაკავშირებული.

ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს უფლებამოსილებები განსაზღვრულია კონსტიტუციაში (მ. 69-71), ასევე, 1958 წლის 29 დეკემბრის №58-1360 ორდონანსში, რომელიც შეიცავს ორგანულ კანონს ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს შესახებ.[2] საბჭოს წევრთა უმეტესობა ინიშნება პრეზიდენტის მიერ. დაქირავებული შრომისა და საწარმოების წარმომადგენელი პირები (გარდა სახელმწიფო პირებისა) ინიშნებიან მშრომელთა და მეწარმეთა პროფკავშირების მიერ, რომლებიც მოქმედებენ ეროვნული ეკონომიკის უმსხვილეს სფეროებში (1958 წლის 29 დეკემბრის ორდონანსის მუხლი 7).

1 სახელმწიფო საბჭოს საკონსულტაციო ფუნქციის განხორციელებისას შეუძლია განსაზღვროს, რომ ესა და ეს მმართველობითი ქმედება კანონიერია, ხოლო შემდეგ სასამართლო განხილვის მიმდინარეობისას გააუქმოს იგი კანონის დარღვევის ნიშნით. გ. ბრებანი ასეთ სიტუაციას ისეთს ადარებს, რომელიც დგება გზაჯვარედინზე, როდესაც მწვანე შუქს ანთებენ და მწვანე შუქზე გავლას დარღვევად მიიჩნევენ. ის წერს: „ასეთი სიტუაცია შოკისმომგვრელია. ხშირად, ზოგიერთი მინისტრი ასეთ კაზუსებზე აშკარა გაღიზიანებით რეაგირებს, რადგან გაუგებარია, რა საფუძვლით ამბობენ ისინი „არას“, როცა ნათქვამი აქვთ „კი“ (*Бребан Г.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 422).

2 ორდონანსის ტექსტი შედის წიგნში: Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С.33.

ეკონომიკური და სოციალური საბჭოს დასკვნები სავალდებულოა პროგრამულ, ასევე, დაგეგმარების სფეროში არსებულ კანონპროექტებთან დაკავშირებით. მისი დასკვნა შეიძლება გამოთხოვნილ იქნეს ნებისმიერი ნორმატიული აქტის პროექტზე, რომელიც ეხება ეკონომიკურ და სოციალურ პრობლემატიკას. დასკვნის მომზადების მოთხოვნით მიმართვას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი. საბჭოს თავისი ინიციატივითაც შეუძლია დასკვნების მიცემა.

საკონსულტაციო ორგანოები შეიძლება შეიქმნას ცალკეული სამინისტროების სტრუქტურაში (ტრანსპორტის უმაღლესი საბჭო, უმაღლესი განათლებისა და კვლევების უმაღლესი ეროვნული საბჭო, ენერგიის გამოყენების საკონსულტაციო საბჭო და ა.შ.). კანონმდებლობამ შეიძლება დაადგინოს საკონსულტაციო ორგანოს დასკვნის მიღების სავალდებულოობა, თუმცა ასეთი ვალდებულება არ ბოჭავს ადმინისტრაციას. როგორც წესი, ადმინისტრაციულმა ორგანომ, რომელმაც თავის გადაწყვეტილებაზე საკონსულტაციო ორგანოს უარყოფითი დასკვნა მიიღო, უნდა გამოიყენოს უფრო რთული პროცედურა ასეთი დასკვნის მოქმედების დასაძლევად ან მიაღწიოს ანალოგიური გადაწყვეტილების მიღებას ზემდგომი ადმინისტრაციული ინსტანციის მიერ.[1]

ადმინისტრაციული კონტროლის ორგანოებს ფრანგული დოქტრინა მიაკუთვნებს:

ა) სამინისტროს მაკონტროლებელ პერსონალს (ფინანსური ინსპექცია,[2] ეროვნული პოლიციის გენერალური ინსპექტორები, ეროვნული განათლების სამინისტროს გენერალური ინსპექტორები და სხვ.);

ბ) მედიატორს (შუამავალი);[3]

გ) სხვადასხვა კომიტეტებს, საბჭოებსა და კომისიებს, რომლებიც ახორციელებენ კონტროლის ფუნქციას (ინფორმატიკისა და თავისუფლებების ეროვნული კომისია, ბანკების კონტროლის კომისია, დაზღვევის კონტროლის კომისია და სხვ.).

---

1 Организация административной власти во франции. М., 1993. С.33.

2 მისი საქმიანობა გადის შესაბამისი სამინისტროს ფარგლებიდან (ეკონომიკის, ფინანსთა და წარმოების სამინისტროს). ფინანსური ინსპექტორები აკონტროლებენ ყველა იმ ადმინისტრაციული დაწესებულების საქმიანობას, რომელიც ხარჯავს საბიუჯეტო სახსრებს (განურჩევლად მათი უწყებრივი კუთვნილებისა).

3 დაწვრილებით საუბარი მედიატორს შეეხება იმ პარაგრაფში, რომელიც ეძღვნება საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის კონტროლს.

2.3. ტერიტორიული კოლექტივები

საფრანგეთში არსებობს ორი სახის ტერიტორიული კოლექტივები (collectivités territoriales):

ჩვეულებრივი (კომუნების, დეპარტამენტებისა და რეგიონების უმეტესობა);

განსაკუთრებული (ზღვისიმიერი რეგიონები და ტერიტორიები, ილ-დე-ფრანსისა და კორსიკის რეგიონები, პარიზი, მარსელი და ლიონი).

თანამედროვე საფრანგეთის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული მოწყობის საფუძველში დევს დეცენტრალიზაციის პრინციპი, ანუ მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებების ადგილებზე გადაცემა და დეკონცენტრაცია, ანუ ხელისუფლების სხვადასხვა შტოებს შორის უფლებამოსილებების განაწილება.

უფრო მრავალრიცხოვან ტერიტორიულ კოლექტივებს წარმოადგენს კომუნები[1] (communes). კომუნა განისაზღვრება, როგორც მოქალაქეთა ერთობა, ანუ გარკვეულ ტერიტორიაზე შექმნილი გაერთიანება, რომელიც იმართება საკუთარი, არჩეული ხელისუფლების მიერ, რომელიც ფლობს კანონით გათვალისწინებულ შესაბამის უფლებამოსილებებს.[2]

კომუნების ტერიტორიული საზღვრები დგინდება სახელმწიფოს მიერ. კომუნის მოსახლეობის რაოდენობა, აღწერის შედეგების მიხედვით, მთავრობის დეკრეტით დგინდება. მოსახლეობის ოდენობაზე პირდაპირაა დამოკიდებული კომუნის სტატუსი, მუნიციპალური საბჭოს რიცხობრივი შემადგენლობა და სახელმწიფო დოტაციების ზომა.

კომუნების საქმიანობა რეგულირდება სამართლებრივი აქტებით, რომელთაგან ცენტრალური ადგილი კომუნალურ კოდექსს უჭირავს (Code des communes). კომუნების განმგებლობას მიეკუთვნება წყალმომარაგება, ბაზრები და ბაზრობები, მუნიციპალური ბიბლიოთეკები და მუზეუმები, სასაფლაოები, ნაწილობრივ – სასწავლო დაწესებულებები და სხვ. ერთობლივი პროექტების განსახორციელებლად შეიძლება წარმოიქმნას სხვადასხვაგვარი

1 კომუნები, როგორც წესი, საეკლესიო შემოსავლებისა და მსხვილი სოფლებისგან იქმნებოდა.

2 Общие сведения об административном праве во Франции. М., 1995. С. 27.

გაერთიანებები (სინდიკატები, საქალაქო ოლქები და გაერთიანებები), რომლებიც საჯარო იურიდიულ პირებს წარმოადგენენ.

კომუნის სათავეში დგას მუნიციპალური საბჭო (conseil municipal), რომელსაც ექვსი წლით ირჩევს მოსახლეობა, საბჭო შედგება 9-დან 69 წევრამდე, გამომდინარე კომუნის მცხოვრებთა რაოდენობიდან. მუნიციპალური საბჭოს უმნიშვნელოვანეს უფლებამოსილებებს შორის განსაკუთრებულ აღნიშვნას იმსახურებს:

ა) საბიუჯეტო უფლებამოსილებები. მუნიციპალური საბჭო იღებს კომუნალურ ბიუჯეტს და ე.წ. დამატებით ბიუჯეტს, რომელშიც დგინდება კომუნის სავაჭრო-სამრეწველო სამსახურების სავარაუდო შემოსავლები და დანახარჯები (წყლის არხებისა და წყლის გამწმენდი დანადგარების სამსახურები და სხვ.);

ბ) ახალი სამსახურების შექმნის უფლებამოსილება. მუნიციპალური საბჭო არის ორგანო, რომელიც იღებს გადაწყვეტილებებს მუნიციპალური ადმინისტრაციის სფეროში: ის უფლებამოსილია შექმნას ახალი კომუნალური სამსახურები, მოახდინოს მათი ორგანიზება, დაამტკიცოს მათი შტატები, განსაზღვროს მათი სტატუსი და მმართველობის რეჟიმი, გადააჯგუფოს ან დახუროს უკვე შექმნილი სამსახურები;

გ) კომუნის ქონების მართვის უფლებამოსილება;

დ) უფლებამოსილებები სხვა რიგის სფეროებში (მათ შორის, ქალაქთმშენებლობის პროექტების დამტკიცება).

მუნიციპალური საბჭო ახდენს მუნიციპალიტეტის[1] (municipalite) ორგანიზებას, ირჩევს რა მერს და მის მოადგილეებს. მერი და მისი მოადგილეები ქმნიან კომუნის აღმასრულებელ ხელისუფლებას.

ფრანგული სამართლის მიხედვით, მერის მდგომარეობა „ფუნქციონალური გაორებით“ (dédoublement fonctionnel) გამოირჩევა: ის გამოდის ხან, როგორც კომუნის წარმომადგენელი, ხანაც – როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელი.[2]

1 უფრო ზუსტად, მუნიციპალიტეტს მერი და მისი მოადგილეები ქმნიან.

2 იმაზე, თუ რა გავლენას ახდენს მერი ამა თუ იმ მოვლენაზე, ბევრი რამაა დამოკიდებული: მის ქმედებებზე კონტროლის ორგანიზება და პასუხისმგებლობის კვალიფიკაცია მერის ან მას დაქვემდებარებული სამსახურების მიერ მიყენებულ ზარალზე (თუ მერი მოქმედებდა, როგორც კომუნის წარმომადგენელი, ანაზღაურება ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრებიდან მოხდება, ხოლო თუ ის მოქმედებდა, როგორც სახელმწიფოს წარმომადგენელი, ანაზღაურება სახელმწიფო ბიუჯეტს დაეკისრება).

მერი, როგორც კომუნის წარმომადგენელი:

1) ამზადებს და წარმართავს მუნიციპალური საბჭოს სხდომებს;
2) ცხოვრებაში ახორციელებს მუნიციპალური საბჭოს ძირითად გადაწყვეტილებებს: ასრულებს კომუნის ბიუჯეტს, ხელმძღვანელობს საზოგადოებრივ საქმიანობებს, იძლევა საზოგადოებრივი ქონების გამოყენების ნებართვას მუნიციპალური საბჭოს მიერ დადგენილი პირობების გათვალისწინებით და სხვ.;
3) ასრულებს მუნიციპალური საბჭოს მიერ მისთვის დელეგირებულ სხვა უფლებამოსილებებს. კომუნალური კოდექსის L. 122-20 მუხლის თანახმად, მუნიციპალურ საბჭოს შეუძლია გადასცეს მერს შემდეგი უფლებამოსილებები: დაადგინოს და შეცვალოს კომუნის საკუთრების დანიშნულება; დაადგინოს კომუნის ბიუჯეტში შემავალი ზოგიერთი მოსაკრებლის ოდენობა; მიიღოს სესხები ბიუჯეტით გათვალისწინებული ფინანსური კაპიტალდაბანდებებისათვის.

მერს მინიჭებული აქვს რიგი განსაკუთრებული უფლებამოსილებებისა, რომელთაც ასე იმიტომ ეწოდა, რომ ისინი ხორციელდება მუნიციპალური საბჭოს ყოველგვარი ჩარევის გარეშე:[1]

1) მუნიციპალური სამსახურების მართვის უფლებამოსილება;
2) ქალაქთმშენებლობისა და მიწათსარგებლობის სფეროში ნებართვების გაცემის უფლებამოსილება;
3) უფლებამოსილება, დაიცვას წესრიგი სამი ძირითადი მიმართულებით (pouvoires de police): უსაფრთხოების, სანიტარულ-ჰიგიენური ნორმებისა და საზოგადოებრივი წესრიგის უზრუნველყოფა. მერი ხელმძღვანელობს მუნიციპალურ პოლიციას, ხოლო სოფლის კომუნებში – სოფლის პოლიციას, რომელიც სოფლის დარაჯებისგან შედგება.

რიგ უფლებამოსილებებს მერი ახორციელებს სახელმწიფო ადმინისტრაციის წარმომადგენლის რანგში. მათგან ზოგს ის პრო-

1 სურვილის შემთხვევაში, მერს შეუძლია მუნიციპალურ საბჭოს სთხოვოს დასკვნა იმ გადაწყვეტილებაზე, რომლის მიღებასაც ის თავისი განსაკუთრებული უფლებამოსილებების განხორციელების ფარგლებში აპირებს. ამასთან, ასეთი დასკვნა არანაირად არ ბოჭავს მერს იურიდიულად.

კურორის ხელმძღვანელობით ახორციელებს (არეგისტრირებს ქორწინებებს, დაბადებისა და გარდაცვალების ფაქტებს; ახორციელებს სამართალდამრღვევი პირების აღმოჩენისა და დევნის ზომებს და სხვ.); სხვებს კი – პრეფექტის ხელმძღვანელობით (უზრუნველყოფს არჩევნების ჩატარებას, გასცემს სხვადასხვა ლიცენზიებს სახელმწიფოს სახელით (ნადირობაზე, სასმელებით ვაჭრობაზე), მონაწილეობს მოსახლეობის აღწერის ორგანიზებაში და სხვ.).

მოადგილეებს (adjoints) შეუძლიათ განახორციელონ მერის უფლებამოსილებები ან *შეცვლის* (suppléance) წესით, ანუ მერის არყოფნის შემთხვევებში, ან – როდესაც მას არ შეუძლია თავისი ფუნქციების განხორციელება, ან *დავალებით* (délégation), რომელიც გამომდინარეობს თავად მერის გადაწყვეტილებიდან ერთი ან რამდენიმე მოადგილისათვის თავისი ფუნქციების ნაწილის გადაცემის შესახებ.

დეპარტამენტი (département), როგორც ტერიტორიული კოლექტივის ნაირსახეობა, კომუნასთან შედარებით, ნაკლები დამოუკიდებლობით განსხვავდება. ამასთან ერთად, 1982-1983 წლებში დეცენტრალიზაციის პოლიტიკის ფარგლებში განხორციელებულმა რეფორმებმა არსებითად გაამყარა დეპარტამენტების დამოუკიდებლობა.

1982 წლამდე დეპარტამენტების განმგებლობას მიეკუთვნებოდა სოციალური დახმარებისა და საგზაო ქსელის საკითხები. შემდგომში მათ მიიღეს მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებები ბინათმშენებლობის, ტრანსპორტის, ჯანდაცვისა და განათლების სფეროებში.

დეპარტამენტის, როგორც ტერიტორიული კოლექტივის, მმართველობა ხორციელდება გენერალური საბჭოსა და მისი თავმჯდომარის მიერ.

გენერალური საბჭო (conseil général) ამტკიცებს დეპარტამენტის ბიუჯეტს, ორგანიზებას უწევს საჯარო სამსახურებს დეპარტამენტის დონეზე, ახორციელებს კომუნებზე ზედამხედველობას და ა.შ.

1982 წლის 2 მარტის კანონის შესაბამისად, დეპარტამენტში აღმასრულებელი ხელისუფლება, რომელიც ადრე პრეფექტს ეკუთვნოდა, გადაეცა გენერალური საბჭოს თავმჯდომარეს, რომელთა-

ნაც შექმნილია მუდმივი კომისია. უბრალო გენერალური საბჭოს სხდომების თავმჯდომარედან ის დეპარტამენტის მრავალრიცხოვანი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელად გადაიქცა.

ანალოგიური მმართველობის სისტემა იქმნება რეგიონის (région) დონეზეც: რეგიონალური საბჭო, მისი თავმჯდომარე და მასთან შექმნილი მუდმივი კომისია.[1]

2.4. ფუნქციონალური ადმინისტრაცია

სახელმწიფოს და ზოგადი ხასიათის ადმინისტრაციული კომპეტენციის მქონე ტერიტორიულ კოლექტივებს შეუძლიათ, საჯარო სამსახურის ცალკეული ამოცანების შესრულება სპეციალურად შექმნილ ფუნქციონალურ ადმინისტაციას (administration fonctionnelle)[2] დაავალონ.

ფუნქციონალური ადმინისტრაციის საფუძველს შეადგენს მრავალრიცხოვანი და მრავალფეროვანი საჯარო დაწესებულებები (établissements publics) – საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომელთაც ევალებათ სპეციალიზებული საჯარო სამსახურების მართვა. როგორც ჟ. ვედელი აღნიშნავს, „საჯარო დაწესებულება, თავის მხრივ, წარმოადგენს დეცენტრალიზაციის სპეციფიკურ ფორმას, განხორციელებულს სამსახურების საშუალებით, რამდენადაც საჯარო სამსახურები იძენენ იურიდიული პირის სტატუსსა და ფინანსურ ავტონომიას".[3]

საკანონმდებლო დონეზე დამკვიდრებული საჯარო დაწესებულების მკაფიო განსაზღვრების არარსებობას ამ ცნების მნიშვნელოვანი გაფართოება მოჰყვა. დაიწყო საჯარო დაწესებულების ორი ძირითადი სახის გამოყოფა – ადმინისტრაციული საჯარო დაწესებულებები, სხვაგვარად, კლასიკურ საჯარო დაწესებულებებად წოდებული (établissements publics administratifs, EPA), და სამე-

1 ტერიტორიულ კოლექტივებზე იხილეთ, ასევე: Структура и функции местных коллективов во Франции. М., 1993; Общие сведения об административном праве во Франции. М., 1995.

2 ფრანგულ ლიტერატურაში ამ გაგებით შეიძლება სხვა ცნებაც გამოიყენებოდეს – სპეციალიზებული საჯარო იურიდიული პირები (personnes publiques specialisees). იხ. მაგ., Benoit Mercuzot. Organisation administrative. Les institutions administratives francaises. Paris, 2001. P. 215-271.

3 *Ведель Ж.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 449.

წარმეო და კომერციული საჯარო დაწესებულებები (établissements publics industriels et commerciaux, EPIC).

ადმინისტრაციული საჯარო დაწესებულებები შეიძლება შეიქმნას სხვადასხვა სექტორში: სოციალურ (დასაქმების ეროვნული სააგენტო, საჯარო საავადმყოფო, სოციალური დახმარების კომუნალური ცენტრი და სხვ.), ეკონომიკისა და ფინანსების (სავაჭრო-სამეწარმეო პალატა, შრომის ბირჟა, ეროვნული ენერგეტიკული სალარო და სხვ.), კულტურისა და განათლების (უნივერსიტეტები, ლიცეუმები, კოლეჯები, სასკოლო კლასები, ეროვნული ბიბლიოთეკების კრება, საფრანგეთის ინსტიტუტი და სხვ.).

სამრეწველო და სავაჭრო საჯარო დაწესებულებების საქმიანობა შერეული რეგულირების რეჟიმის ქვეშ ექცევა: მათი სტატუსი განისაზღვრება საჯარო სამართლის ნორმებით, ხოლო საქმიანობა – კერძოსამართლებრივი ნორმებით. ისინი ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროში იქმნება: ენერგეტიკაში (ატომური ენერგიის კომისარიატი, ელექტრისიტე დე ფრანსი, შარბონაჟ დე ფრანსი და სხვ.), სოფლის მეურნეობაში (ტყეების ეროვნული უწყება, მარცვლეულის ეროვნული უწყება და სხვ.), ტრანსპორტში (რკინიგზების ეროვნული საზოგადოება, პარიზის აეროპორტები, პარიზის ტრანსპორტის ავტონომიური მმართველობა და სხვ.).

ადმინისტრაციულ საქმიანობაში ასევე მონაწილეობენ თავისუფალი პროფესიების პირთა გაერთიანებები და რიგი კერძო სამართლის გაერთიანებებისა, რომელთაც უშუალო კავშირი აქვთ საჯარო სექტორთან (ერ ფრანსი, აეროსპასიალი, ფრანგული ნავთობის კომპანია, ეროვნული კინემატოგრაფიული კავშირი და სხვ.).

3. საჯარო სამსახური

3.1. საჯარო სამსახურის ცნება

საფრანგეთის ადმინისტრაციულ სამართალში ტერმინი „საჯარო სამსახური" (la service public, la fonction publique) რამდენიმე მნიშვნელობით გამოიყენება. საჯარო სამსახურის ცნებაში ფართო გაგებით გულისხმობენ „პროფესიული საქმიანობის განხორციელებას სახელმწიფო, ტერიტორიული კოლექტივის, საჯარო დაწესებულებისა და ნებისმიერი ადმინისტრაციის ინტერესების შესაბამისად".[1] საჯარო სამსახური, ვიწრო გაგებით, გულისხმობს ტერიტორიული კოლექტივებისა და საჯარო დაწესებულებების სახელმწიფო აგენტებს, რომლებსაც გააჩნიათ სახელმწიფო მოსამსახურის სტატუსი. ტერმინი „საჯარო სამსახური" სწორედ ამ მნიშვნელობით იქნება გამოყენებული მოცემულ პარაგრაფში.

საფრანგეთის სახელმწიფო სამსახურში ან საჯარო კოლექტივში იმყოფებიან სხვადასხვა კატეგორიის თანამდებობის პირები, რომლებიც გაერთიანებულები არიან ცნებით „საჯარო აგენტი" (l'agent public). დოქტრინაში საჯარო აგენტში გულისხმობენ პირს, რომელიც ემორჩილება საჯარო სამართლის ნორმებს, ახორციელებს თავის პროფესიულ მოღვაწეობას საჯარო კოლექტივის სამსახურში და დანიშნულია საჯარო ხელისუფლების აქტით. მისგან განსხვავებით, კერძო სამართლის[2] აგენტად აღიარებენ პირს, რომლის საქმიანობაც რეგულირდება კერძო სამართლის ნორმებით იმ შემთხვევებშიც კი, თუ იგი საჯარო კოლექტივის სამსახურში იმყოფება.

თანამედროვე საჯარო სამსახური საფრანგეთში კარიერული სისტემის შესაბამისად ან დახურული სამსახურის სისტემის მიხედვით იგება (le systeme de la carrière; la fonction publique fermée).[3]

1 Общие сведения об административном праве во Франции. М.1995. С.127.

2 *Савицкий П. И.* Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск, 1979. С. 86.

3 1983 წლამდე საფრანგეთში კარიერულ სისტემასთან ერთად გამოიყენებოდა აგრეთვე დაქირავების სისტემა: სახელმწიფო მოსამსახურეებზე ვრცელდებოდა კარიერული სისტემა, ხოლო ადგილობრივი მოსამსახურეები (კომუნისა და დეპარტამენტის დონეზე) ექცეოდნენ დაქირავების სისტემის მოქმედების ფარგლებში.

ითვლება, რომ მოხელე, რომელსაც ერთ-ერთი ადმინისტრაციული თანამდებობა უკავია, ვალდებულია, მთელი ცხოვრება მიუძღვნას სახელმწიფო სამსახურს, ხოლო სახელმწიფო, თავის მხრივ, ვალდებულია, მისცეს მას წინსვლის („კარიერის“) გარანტია მისი კვალიფიკაციისა და ქცევის შესაბამისად. ამ შემთხვევაში მოხელის მდგომარეობა სტაბილურობით გამოირჩევა.

3.2. მოხელის სტატუსი

ფრანგი ავტორები თავიანთ ნაშრომებში ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ გამოყოფენ საჯარო აგენტის ოთხ ძირითად კატეგორიას, რომლებიც აქტიურობის სხვადასხვა ხარისხით მონაწილეობენ საჯარო ადმინისტრაციის სამსახურების ფუნქციონირებაში:

1. მოხელეები;
2. სტაჟიორები;
3. დამხმარე პერსონალი;
4. დროებითი და ხელშეკრულებით მომუშავე აგენტები.

საჯარო აგენტების ყველაზე მნიშვნელოვან კატეგორიას მოხელეები წარმოადგენენ. ფრანგულ სამართალში დღემდე არ არსებობს ცნების – „მოხელე“ (fonctionnaire) საკანონმდებლო დონეზე ფორმულირებული ზუსტი განსაზღვრება. ტერმინი „fonctionnaire“ მთელ რიგ შემთხვევებში ზედმეტად თავისუფლად გამოიყენება. მაგალითად, სასამართლო გადაწყვეტილებებში ამ ტერმინით, ჩვეულებრივ, მოიხსენიებენ ყველა მოქალაქეს, რომელიც აღჭურვილია სულ მცირეოდენი საჯარო ხელისუფლებრივი უფლებამოსილებით ან ფლობს საჯარო მანდატს. სისხლის სამართალში fonctionnaire – ეს არის ნებისმიერი პირი, რომელიც საჯარო ფუნქციას ახორციელებს.

ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით, მოხელე არის პირი, რომელიც დანიშნულია მუდმივ თანამდებობაზე, ჩართულია გარკვეულ შტატში, ადმინისტრაციული ორგანოების, სახელმწიფო სამსახურების, დაწესებულებების ან ტერიტორიული კოლექტივების იერარქიაში რანგი აქვს მიღებული.

შტატი (კორპუსი) აერთიანებს მოხელეებს, რომლებიც დაახლოებით მსგავს სამუშაოს ასრულებენ (სამოქალაქო ადმინისტრატორები, ხაზინის ინსპექტორები, მასწავლებლები და ა.შ.). საფრანგეთის სახელმწიფო ცენტრალური სამსახურის სისტემაში არსებობს დაახლოებით ათასი შტატი (კორპუსი). შტატში შესვლისას მოხელე უმეტესად მთელი კარიერის განმავლობაში რჩება მასში. მოსამსახურის ერთი შტატიდან (კორპუსიდან) მეორეში გადანაცვლება რეგულირდება განსაკუთრებული წესებით.

საფრანგეთის მოხელეები შტატის (კორპუსის) შიგნით, სამუშაოს მნიშვნელოვნებისა და სირთულის მიხედვით, ოთხ კატეგორიად იყოფიან. ესენია: A,B,C და D კატეგორიები. „A" კატეგორიის მოხელეებს ეკისრებათ მმართველობითი მითითებების შემუშავების ფუნქცია. ისინი ვალდებულები არიან უზრუნველყონ ადმინისტრაციის საქმიანობის შესაბამისობა მთავრობის საერთო პოლიტიკასთან, მოამზადონ სამთავრობო კანონპროექტები და გადაწყვეტილებები, შეიმუშაონ სხვადასხვა ინსტრუქციები. უმაღლესი „A" კატეგორია, როგორც წესი, აერთიანებს მაგისტრის ხარისხის მქონე მოხელეების შტატებს.

„A" კატეგორია მოიცავს უმაღლესი ეშელონის ჩინოვნიკთა რიგ არაფორმალურ გაერთიანებებს – ე.წ. დიდ კორპუსებს (grands corps), რომლებსაც მიეკუთვნება ფინანსური ინსპექცია, სახელმწიფო საბჭო, საანგარიშო პალატა, დიპლომატიური კორპუსი და პრეფექტების კორპუსი. „დიდი კორპუსები" – ეს არის ფრანგული ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური სპეციფიკური ინსტიტუტი. მათში მოხვედრილი მოსამსახურეები „დიდი კორპუსის" წევრებად რჩებიან მთელი თავისი კარიერის განმავლობაში იმ შემთხვევაშიც კი, თუ სამუშაოდ კერძო სექტორში გადადიან. „დიდი კორპუსების" სისტემა მთელი სიცხადით მეტყველებს კასტური ელემენტების არსებობაზე ფრანგული საჯარო სამსახურის მაღალ ეშელონებში („A" კატეგორია).

„B" კატეგორიის მოსამსახურეებს ეკისრებათ უმაღლესი კატეგორიის მოხელეების მიერ შემუშავებული მმართველობითი მითითებების რეალიზაცია. „B" კატეგორიაში შედიან საშუალო რგოლის მოხელეები, რომელთაც გააჩნიათ ბაკალავრის (ან მასთან გათანაბრებული) დიპლომი. ისინი ასრულებენ მიმდინარე სამუშაოს, აგ-

რეთვე ასრულებენ ზოგიერთ სპეციალურ მოვალეობას, რომელიც მოითხოვს ადმინისტრაციულ ცოდნასა და გამოცდილებას.

„C" და „D" კატეგორიები მოიცავენ უფრო დაბალი დონის განათლების მქონე პრაქტიკოს მუშაკებს.

როგორც წესი, მოხელის კარიერა მიმდინარეობს ერთი კატეგორიის შიგნით. მოხელის ერთი კატეგორიიდან მეორეში გადასვლა ძალიან იშვიათად ხდება. თითოეული კატეგორიის შიგნით ყალიბდება ინდექსირებული სკალა, რომელიც განსაზღვრავს მასში შემავალი მოხელეების მინიმალურ და მაქსიმალურ ანაზღაურებას.

თითოეული კატეგორია შეიცავს რამდენიმე რანგს, რაც უმნიშვნელოვანეს რგოლს წარმოადგენს კარიერულ კლასიფიკაციაში. რანგი მოხელეს უფლებას აძლევს დაიკავოს თანამდებობა, რომელიც მას შეეფერება. გარდა ამისა, რანგი უზრუნველყოფს მოხელის სტაბილური მდგომარეობის გარანტიას, მაგალითად: შტატების შემცირების შემთხვევაში, ის არ შეიძლება უბრალოდ გაათავისუფლონ სამსახურიდან, მისი რანგი მოხელეს აძლევს უფლებას, დაიკავოს სხვა თანამდებობა.

თითოეული რანგი საფეხურებად იყოფა. ამგვარად, მოხელის ჩვეულებრივი კარიერა შედგება სამსახურებრივ საფეხურებზე და რანგებზე წინსვლისაგან.

თითოეულ რანგს შეესაბამება გარკვეული თანამდებობა. თანამდებობა – ეს არის კონკრეტული სამუშაო პოზიცია და მისი შესაბამისი განაკვეთი ბიუჯეტის ცხრილში. ადმინისტრაცია მოხელეს მისი რანგის შესაბამის თანამდებობაზე ნიშნავს.

3.3. საჯარო სამსახურის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი საფუძვლები

სამოხელეო სამართლის წყაროთა სისტემის საფუძველი კონსტიტუციური ნორმებია, კერძოდ: 1958 წლის კონსტიტუციის 34-ე და 72-ე მუხლები, ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია და 1946 წლის კონსტიტუციის პრეამბულა.

საჯარო სამსახურის ნორმატიულსამართლებრივ რეგულირებაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს ეგრეთ წოდებულ სტატუტებს (statut).

ადმინისტრაციული სამართლის ფრანგული დოქტრინა, ჩვეულებრივ, მოხელის სტატუსს უკავშირებს მუდმივი თანამდებობის დაკავებას სახელმწიფო სამსახურში, ანუ ჩარიცხვას შტატში, მისი საქმიანობის დაქვემდებარებას სპეციალური ნორმატიული აქტებისადმი – სტატუტებისადმი.[1]

სტატუტი არეგულირებს საჯარო მოხელეთა სამართლებრივ მდგომარეობას, ასევე ადგენს საჯარო სამსახურის უმნიშვნელოვანეს პრინციპებს.

მოხელე, როგორც საჯარო აგენტის უმნიშვნელოვანესი ნაირსახეობა, უპირველეს ყოვლისა, არის პირი, რომელსაც სახელმწიფო სამსახურში მუდმივი თანამდებობა უკავია და ირიცხება შტატში.[2] შტატში აყვანა (tetularisation) ხდება სპეციალური აქტის გამოცემის საფუძველზე, რომლითაც ხორციელდება საჯარო აგენტის ინტეგრაცია მოხელეთა იერარქიაში და რომელიც მთელი მოცულობით ანიჭებს მას მოხელის ხარისხს და საშუალებას აძლევს, გამოიყენოს ყველა ის პრივილეგია, რომელიც ამ კატეგორიის მოსამსახურისათვის კანონმდებლობით არის დადგენილი (ხელფასი, სამსახურში დაწინაურება, დისციპლინური გარანტიები, პენსიის უფლება და ა.შ.).

მოხელეთა სპეციალური აქტებისადმი დაქვემდებარება ნიშნავს, რომ მათსა და სახელმწიფოს შორის არ შეიძლება არსებობდეს არავითარი „სახელშეკრულებო დისკუსია". სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, „მოხელის სტატუსი არ არის დაკავშირებული ადმინისტრაცულ ხელშეკრულებასთან; მისი უფლებები და მოვალეობები განსაზღვრულია მისი კატეგორიის ყველა აგენტისათვის დადგენილი ზოგადი ნორმებით",[3] რომლებსაც შეიცავენ სტატუტები.

---

1 ზოგიერთი ფრანგი ადმინისტრატივისტის აზრით, ჩინოვნიკის სტატუტი უფრო მეტია, ვიდრე, უბრალოდ, შესაბამის ნორმათა სისტემატიზებული ერთობლიობა. მაგალითად, ა. დე ლობადერი თვლის, რომ სიტყვა „სტატუტი" წარმოქმნის გარანტიის იდეის აღქმას. ამ გაგებით, სტატუტის მოთხოვნა – ეს ნიშნავს გარანტიის მოთხოვნას (Laubadere A. de. Cours de droit administrative. Paris. 1971. P. 24).

2 მუდმივი თანამდებობის დაკავება, შტატში აყვანა და ვალდებულებათა შესრულების აუცილებლობა – ეს ის ნიშნებია, რომლებიც მიჯნავს ამ პირებს დროებით სამუშაოთა შემსრულებელ მოხელეთაგან, ასევე – სტაჟიორთაგან, რომლებიც ჯერ კიდევ არ დანიშნულან, მაგრამ ჩინოვნიკად გახდომის შესაძლებლობა აქვთ.

3 *Weil. P.*Le droit administratif. Paris. 1971. P. 51, 52.

განასხვავებენ ზოგად, განსაკუთრებულ და სპეციალურ სტატუტებს.

ზოგადი სტატუტი (statut général) წარმოადგენს იმ ნორმების ერთობლიობას, რომლებიც გამოიყენება ყველა მოხელის მიმართ. ზოგადი სტატუტები მოცემულია შემდეგ ოთხ ძირითად კანონში:

1. 1983 წლის 13 ივლისის კანონი საჯარო მოსამსახურეთა უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ;
2. 1984 წლის 11 იანვრის კანონი, რომელიც შეიცავს სტატუტს ცენტრალური საჯარო სამსახურის შესახებ;
3. 1984 წლის 26 იანვრის კანონი, რომელიც შეიცავს სტატუტს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ;
4. 1986 წლის 9 იანვრის კანონი, რომელიც შეიცავს სტატუტს სამედიცინო საჯარო სამსახურის შესახებ.

ზოგადი სტატუტი, რომელშიც კანონმდებელმა საჯარო სამსახურის ძირითადი პრინციპები განსაზღვრა, პირველ რიგში, ახორციელებს საჯარო სამსახურის სამართლებრივი სტატუსის უმნიშვნელოვანესი ნორმების სისტემატიზაციას და, მეორე რიგში, გამოხატავს სწრაფვას საჯარო მოსამსახურის თვითნებობისაგან დაცვისაკენ. ამასთან, ზოგად სტატუტში არ შედის ყველა საკანონმდებლო დებულება შესაბამისი საკითხის შესახებ; მას ზოგიერთი სხვა კანონი ავსებს (მაგალითად, კანონი პენსიების ან ტერიტორიული საჯარო სამსახურის აგენტების მომზადების შესახებ).

საქმიანობის სხვადასხვა სახეები და მრავალფეროვანი ადმინისტრაციული ფუნქციები არ იძლევა იმის საშუალებას, რომ ზოგადი სტატუტის ნორმები ერთნაირად იქნეს გამოყენებული ყველა მოხელის მიმართ. ზოგადი სტატუტის აუცილებელი „კორექტირება" ცალკეულ კონკრეტულ სიტუაციებთან მიმართებაში ხორციელდება განსაკუთრებული სტატუტების (statut particulier) შემუშავების გზით, რომლებიც ადგენენ ერთ ან რამდენიმე ადმინისტრაციულ ორგანოში მსგავსი ამოცანების შემსრულებელი ყველა მოსამსახურისათვის საერთო სტატუტის გამოყენების საშუალებებს. კონკრეტული შტატის (კორპუსის) განსაკუთრებული სტატუტი დეტალურად ადგენს მოცემული შტატის მოხელეთა ფუნქციებს, აზუსტებს სამსახურში მიღების პირობებსა და წესებს (სავალდებულო დიპ-

ლომი, კონკურსების ორგანიზება და ა.შ), ამკვიდრებს კარიერის განხორციელების ორგანიზებასა და სქემას, განსაზღვრავს მოსამსახურეთა განაწილების სხვადასხვა წესებს (მივლინება, განკარგულებაში გადასვლა, შტატგარეშე სამსახური და ა.შ.).[1]

განსაკუთრებული სტატუტი ავსებს საერთო სტატუტს და უზრუნველყოფს მის შესრულებას. განსაკუთრებული სტატუტის მიღება რეგლამენტირებული ხელისუფლების აქტის სახით ხდება.

ზოგიერთი სახელმწიფო მოსამსახურეები (პოლიციელები, ავიადისპეტჩერები) კანონებში დაფიქსირებულ სპეციალურ სტატუტებს ექვემდებარებიან (statut special).[2]

საფრანგეთში საჯარო სამსახურის სამართლებრივ რეგულირებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ კონსტიტუციური საბჭო და ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოები.

მაგალითად, კონსტიტუციურმა საბჭომ, 1979 წლის 25 ივლისის გადაწყვეტილებით, კონსტიტუციური მნიშვნელობა მიანიჭა საჯარო სამსახურის უწყვეტობის პრინციპს. მან აზრი გამოთქვა იმის თაობაზე, რომ გაფიცვის უფლება მხოლოდ კანონმდებლის მიერ უნდა რეგულირდებოდეს.

სახელმწიფო საბჭო მონაწილეობს საჯარო სამსახურის მთელი რიგი მნიშვნელოვანი ნორმების შემუშავებაში (პროფესიული კავშირების შექმნის ან გაფიცვის უფლებები). ის იძლევა სტატუტების განმარტებებს, აზუსტებს მათ შინაარსსა და გამოყენების წესს.

საფრანგეთში საჯარო სამსახურის ორგანიზება და მართვა შემდეგნაირად არის წარმოდგენილი: რესპუბლიკის პრეზიდენტი ფლობს საკვანძო თანამდებობებზე პირების დანიშვნის განსაკუთრებულ უფლებას. მას შეუძლია ზოგიერთ თანამდებობებზე დანიშვნის უფლებამოსილება დელეგირების წესით გადასცეს პრემიერ-მინისტრს.

საჯარო სამსახურის საერთო ხელმძღვანელობას ახორციელებს პრემიერ-მინისტრი. იგი ზედამხედველობას უწევს ზოგადი სტა-

1 Государственная служба и государственные служащие во Франции. 1994. С.18.

2 სპეციალური სტატუტით, შესაძლოა, მაგალითად, სახელმწიფო მოსამსახურეს შეეზღუდოს გაფიცვის უფლება.

ტუტის გამოყენებას, ხელს აწერს ნორმატიულ აქტებს მოხელეთა მდგომარეობის შესახებ და ა.შ. პრაქტიკაში პრემიერ-მინისტრი ახდენს შესაბამისი ფუნქციების დელეგირებას მინისტრის ან სახელმწიფო მდივნისათვის, რომელიც ღებულობს საჯარო სამსახურის ზოგადი მართვისათვის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს.[1]

ადმინისტრაციული მართვის სამსახურებს შორის განსაკუთრებული ადგილი უკავია 1945 წელს შექმნილ ადმინისტრაციული და საჯარო სამსახურის გენერალურ დირექციას. მისი ამოცანებია: სამოქალაქო ადმინისტრატორების ერთიანი კორპუსის ხელმძღვნელობა და უმაღლესი მმართველობის პერსონალთან დაკავშირებით შეთანხმებული პოლიტიკის გატარებაში პრემიერ-მინისტრისათვის დახმარების გაწევა. გენერალური დირექციის მიერ დგინდება პერსონალის ანაზღაურების პრინციპები და დაზღვევის სქემები, თანამდებობის დასაკავებლად ტარდება უწყებათაშორისი კონკურსები, ხორციელდება უწყებათაშორისი შტატების ხელმძღვანელობა და ადმინისტრაციის ნაციონალური სკოლის კურირება.

საჯარო სამსახურის მართვის სფეროში მთავრობა იღებს დადგენილებებს მოცემულ სფეროში პოლიტიკის გატარებასთან დაკავშირებით. ის ასევე ამტკიცებს მოხელეთა სამართლებრივი მდგომარეობის განმსაზღვრელ კანონპროექტებს, იღებს დეკრეტებს, რომლებიც შეიცავს ცალკეული შტატების (კორპუსების) მოსამსახურეთა განსაკუთრებულ სტატუტებს და არეგულირებს მათი დაჯილდოების წესს.

საჯარო სამსახურის მართვაში აქტიურ მონაწილეობას იღებს ასევე ეკონომიკის, ფინანსთა და მრეწველობის სამინისტროს საბიუჯეტო სამმართველო, რომელიც სავალდებულო წესით აკონტროლებს ყველა საკანონმდებლო აქტს, რომელიც ასე თუ ისე ეხება საჯარო სამსახურს.

ზოგიერთი მინისტრის კომპეტენცია უმეტესწილად მხოლოდ ინდივიდუალური საკითხების გადაჭრით შემოიფარგლება (დანიშვნა, შტატში აყვანა, სამსახურში დაწინაურება და დისციპლინური

1 დღესდღეობით ამ ფუნქციას ასრულებს საჯარო საქმეთა და სახელმწიფო რეფორმების მინისტრი (ministre de la Fonction publicue et de la reforme de l'Etat).

ზომების დაკისრება). მინისტრს არ გააჩნია მოხელის სტატუტის შეცვლის უფლებამოსილება.

მოსამსახურეთა უფლებათა და მოვალეობათა შესახებ 1983 წლის 13 ივლისის კანონით ფუძნდება შემდეგი საკონსულტაციო ორგანოები, რომლებიც უზრუნველყოფენ მოხელეთა კორპორაციული ინტერესების დაცვას:

1. სახელმწიფო სამსახურის უმაღლესი საბჭო;
2. პარიტეტული ადმინისტრაციული კომისიები;
3. პარიტეტული ტექნიკური კომისიები;
4. ჰიგიენისა და უსაფრთხოების კომიტეტები.

სახელმწიფო სამსახურის უმაღლესი საბჭო (Conseil superieur de fonction publique de l'Etat) არის კოლეგიალური ორგანო, რომელიც შედგება 38 წევრისაგან, რომლებიც ინიშნებიან სამი წლის ვადით (19 წარმომადგენელი ინიშნება ადმინისტრაციდან და 19 – პროფკავშირული ორგანიზაციებიდან). სახელმწიფო სამსახურის უმაღლესი საბჭო იკრიბება არანაკლებ წელიწადში ოთხჯერ და მას თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი ან მინისტრი. სახელმწიფო სამსახურის უნიშვნელოვანესი საკითხების (კანონპროექტი, დეკრეტის პროექტი) განხილვის დროს ყოველთვის ითვალისწინებენ უმაღლესი საბჭოს მოსაზრებას. უმაღლესი საბჭო ისმენს ყოველწლიურ მოხსენებას საჯარო სამსახურის მდგომარეობის შესახებ და გამოთქვამს თავის აზრს. გარდა ამისა, მის სხდომებზე განიხილება სახელმწიფო მოსამსახურეთა და პარიტეტული ადმინისტრაციული კომისიების საჩივრები თანამდებობიდან დათხოვნის, დაწინაურების და დისციპლინური სანქციების შესახებ. პრემიერ-მინისტრის ან კომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოსათვის უმაღლესი საბჭოს გადაწყვეტილების გათვალისწინება სავალდებულო არ არის.

პარიტეტული ადმინისტრაციული კომისიები (commissions administratives paritaires) კოლეგიური ორგანოებია, რომლებშიც თანაბარი რაოდენობით შედიან ადმინისტრაციისა და არჩევითი მოხელეების წარმომადგენლები. ისინი იქმნება მოხელეთა ყოველ შტატთან (კორპუსთან) და მოსამსახურეთა კარიერასთან, წოდების მინიჭებაზე უარის თქმასთან, გადაყენებასთან, გადაყვანას-

თან და ა.შ. ინდივიდუალური გადაწყვეტილებების მიღებასთან დაკავშირებით და აქვთ საკონსულტაციო რწმუნებულებები. ასეთი კომისიების მოსაზრება ადმინისტრაციისათვის სავალდებულო არ არის, თუმცაღა მათთან კონსულტაციის გავლაზე უარის თქმას მოჰყვება ადმინისტრაციის მიერ განხორციელებული ღონისძიებების ძალადაკარგულად აღიარება. პარიტეტული ადმინისტრაციული კომისიები დისციპლინური საბჭოს ფუნქციებს ასრულებენ.

პარიტეტული ტექნიკური კომიტეტები (comités techniques paritaires) ასევე შედგება ადმინისტრაციისა და პროფკავშირების თანაბარი რაოდენობის წარმომადგენლებისაგან. ისინი, როგორც წესი, მინისტრთან ან ხელმძღვანელთან იქმნება და სტატუტებთან, სამსახურების ორგანიზებასა და ფუნქციონირებასთან, შრომის მეთოდებისა და საშუალებების მოდერნიზაციის საკითხებთან დაკავშირებული საკონსულტაციო რწმუნებულებებით აღიჭურვება. ისევე, როგორც ადმინისტრაციული კომისიების შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ხელისუფლება ვალდებულია გამოითხოვოს ტექნიკური კომიტეტების აზრი მათ კომპეტენციას მიკუთვნებულ ყველა საკითხთან დაკავშირებით, მაგრამ, ამასთანავე, ისინი არ არიან ვალდებულნი, გაითვალისწინონ ტექნიკური კომიტეტების რეკომენდაციები.

ჰიგიენისა და შრომის უსაფრთხოების კომიტეტები (comités d'hygiène et de sécurité) – კოლეგიური ორგანოებია, სადაც მოსამსახურეთა პროფკავშირების წარმომადგენლები უფრო მრავლად არიან, ვიდრე ადმინისტრაციის წარმომადგენლები. როგორც წესი, ასეთი კომიტეტები სამინისტროს ყველა დეპარტამენტში იქმნება და მათ აქვთ საკონსულტაციო უფლებამოსილება ჰიგიენისა და შრომის უსაფრთხოების საკითხებში.

1990-იანი წლებიდან მოყოლებული საჯარო სამსახურის ორგანიზაციის სფეროში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მოსამსახურეთა მორალური სტანდარტების ამაღლებას. ამასთან, ძირითადი აქცენტი გაკეთდა ისეთი ორგანოების ჩამოყალიბებაზე, რომლებიც, მართალია, არ ფლობენ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებას, მაგრამ ვალდებულნი არიან გააკონტროლონ, აღმოაჩინონ და გამოიძიონ სახელმწიფო მოსამსახურეთა მიერ ეთიკის

ნორმების სერიოზული დარღვევები, განსაკუთრებულ შემთხვევაში ინფორმაცია გადასცენ პროკურატურას ან სხვა სამართალდამცავ ორგანოებს.[1] ასეთი ორგანოების რიცხვს მიეკუთვნება კორუფციის თავიდან აცილების ბრძოლის ცენტრალური დეპარტამენტი (1993); მოსამსახურეთა მიერ დადებული ხელშეკრულებების გამოკვლევის სამინისტროთაშორისი კომისია (1994); ნაციონალური პოლიტიკის ეთიკის უმაღლესი საბჭო (1995).

3.4. მოსამსახურის[2] კარიერა

3.4.1. საჯარო სამსახურში შესვლა

ნებისმიერ მოქალაქეს აქვს უფლება, დაიკავოს თანამდებობა. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაციის მე-6 მუხლის შესაბამისად, „ყველა მოქალაქეს... აქვს თანაბარი უფლება, თავისი შესაძლებლობების მიხედვით, ყოველგვარი დისკრიმინაციის გარეშე, დაიკავოს ნებისმიერი საჯარო თანამდებობა".

1983 წლის 13 ივლისის კანონით, მოხელის სტატუსის მოპოვებასთან დაკავშირებით დადგენილია ხუთი ძირითადი პირობა:

1. საფრანგეთის მოქალაქეობა;
2. პოლიტიკური უფლებების ქონა;
3. კანონის დაცვა;
4. დადებითი დამოკიდებულება სამხედრო სამსახურის შესახებ კანონისადმი;
5. ფიზიკური ვარგისიანობა.[3]

---

1 *Оболонский А.В.* Государственная служба во Франции, Государство и право. 2000. №11. С. 66.

2 ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში კარიერა პირველ რიგში გულისხმობს სამსახურებრივი დაწინაურების პერსპექტივებს და შემდეგ – მმართველობით სიტუაციებს, რომელშიც შეიძლება აღმოჩნდეს მოხელე სახელმწიფო სამსახურში ყოფნის დროს.

3 კანონმდებლობამ გარკვეულ შემთხვევაში შეიძლება დაუშვას გადახვევა მოცემული მოთხოვნებიდან. მაგალითად, საფრანგეთის მოქალაქეობა შეიძლება არ იყოს სავალდებულო იმ პირთათვის, რომლებსაც სურვილი აქვთ, დაიკავონ აკადემიური თანამდებობა უნივერსიტეტში, ასევე, საერთაშორისო ხელშეკრულებებითა და შეთანხმებებით გათ-

გარდა ამისა, განსაკუთრებული სტატუტების შემთხვევაში პირის კონკრეტულ შტატში მიღებასთან დაკავშირებით შეიძლება დადგენილი იყოს განსაკუთრებული მოთხოვნები (ჩვეულებრივ, ასეთი პირობები ეხება: ასაკს, განათლების ცენზს, სამუშაო სტაჟს).

სახელმწიფო სამსახურში მიღება, ძირითადად, კონკურსის წესით ხდება. ფრანგული ადმინისტრაცია სამიდან ერთი ტიპის კონკურსს ირჩევს:

გარე (სასწავლო) კონკურსი (concours externe), რომელშიც მონაწილეობის მიღება შეუძლიათ მხოლოდ იმ კანდიდატებს, რომელთაც სურთ სახელმწიფო სამსახურში შესვლა და აქვთ შესაბამისი განათლება.

შიდა კონკურსი (concuors interne), რომელიც ტარდება იმ მოხელეთა დასაწინაურებლად, რომლებიც უკვე მუშაობენ სახელმწიფო სამსახურში.

შერეული, ანუ ისეთი კონკურსი, რომელიც, იმავდროულად, ღიაა როგორც სახელმწიფო მოსამსახურის პოსტის დაკავების მსურველთათვის, ასევე იმ მოხელეთათვის, რომელთაც სახელმწიფო სამსახურში მუშაობის სტაჟი აქვთ.

კონკურსი შესაძლოა ორგანიზებული იყოს შემდეგნაირად:

ა) გამოცდების ჩაბარება და ტესტირების გავლა;

ბ) კანდიდატების ნამსახურობის ნუსხის შეჯერება.

კონკურსის ჩატარებაზე კონტროლს ახორციელებს ადმინისტრაციული სასამართლო.

ფრანგული კანონმდებლობით დაშვებულია კანდიდატთა სახელმწიფო სამსახურში მიღების ისეთი არასაკონკურსო პროცედურების გამოყენება, როგორიც არის: სახელმწიფო სამსახურთან შესაბამისობის სია (liste d' aptitude), პროფესიული გამოცდები და თავისუფალი (choix discretionnaire) არჩევანი.

ვალისნინებულ სხვა შემთხვევებში. ფიზიკური ვარგისიანობის მოთხოვნა იცვლება ან მსუბუქდება, მაგალითად, ინვალიდებისთვის, რომელთათვისაც ყალიბდება მიღების სპეციალური მოთხოვნები.

3.4.2. თანამდებობრივი დაწინაურება

მოხელის დაწინაურება შეიძლება განხორციელდეს ორი ძირითადი გზით – საფეხურებრივად და რანგის მიხედვით. საფეხურებრივი დაწინაურება ხორციელდება ერთი და იმავე რანგის ფარგლებში და უფრო მეტად დამოკიდებულია სამუშაო სტაჟზე, ვიდრე მოხელის პროფესიულ უნარ-ჩვევებზე. საჯარო მოსამსახურის საქმიანობის მაღალ შეფასებას შეუძლია დააჩქაროს მისი დაწინაურება, თუმცა დაბალი შეფასებები ხელს ვერ შეუშლის მოხელეს დაწინაურებაში იმ შემთხვევაში, თუ მოცემულ საფეხურზე იგი მსახურობს მაქსიმალური ვადის განმავლობაში (ამ შემთხვევაში დაწინაურება მოხელის უფლებაა და ის ავტომატურად ხორციელდება).

რანგის მიხედვით დაწინაურების დროს მოხელისათვის სავალდებულო სამუშაო სტაჟი მხოლოდ წინა პირობაა. ამ შემთხვევაში გადამწყვეტი მნიშვნელობა პრეტენდენტის დამსახურებებს ენიჭება.

კანონი უშვებს გარკვეულ შესვენებებს სამსახურში – მივლინებებს, შტატიდან გამოყვანას, რეზერვში გადაყვანას, სამხედრო ვალდებულების მოხდას და შვებულებას ბავშვის მოვლის გამო.

3.4.3. კარიერის შეწყვეტა

კარიერის შეწყვეტის ბუნებრივ სახეს წარმოადგენს ზღვრული ასაკის მიღწევა (ჩვეულებრივ, 60 წელი, ზოგიერთი კატეგორიის მოსამსახურისათვის – 65 წელი).

კარიერა ავტომატურად წყდება, როცა მოსამსახურე ვეღარ პასუხობს მოხელის სტატუსის მოპოვებისათვის სავალდებულო მოთხოვნებს, რომელიც დადგენილია 1983 წლის 13 ივლისის კანონით (მაგალითად, საფრანგეთის მოქალაქეობიდან გასვლის შემთხვევაში ან პოლიტიკური უფლების ჩამორთმევისას). კარიერა შეიძლება შეწყდეს თავად მოსამსახურის ინიციატივით (გადადგომა ან პოსტიდან წასვლა[1]) ან ადმინისტრაციის ინიციატივით (გათავისუფლება).

1 გადადგომისაგან (demission) განსხვავებით, თანამდებობიდან წასვლა (abandon de poste) ნიშნავს, რომ მოხელე, ფაქტობრივად, აღარ ასრულებს თავის მოვალეობებს საპატიო მიზეზების გარეშე (ხანგრძლივი გაცდენები, გადაყვანის შემთხვევაში უარის თქმა ახალ სამსახურზე და ა.შ.).

3.5. სახელმწიფო მოსამსახურეთა დეონტოლოგია[1]

სახელმწიფო მოსამსახურეთა სამართლებრივი სტატუსი დეტალურად არის განხილული როგორც რუსი,[2] ისე ფრანგი მეცნიერების ნაშრომებში, რომელთაგან ბევრი თარგმნილია რუსულ ენაზე.[3]

ფრანგ სახელმწიფო მოსამსახურეებს ეკისრებათ ისეთი მოვალეობები, რომელთაგან ბევრი არ საჭიროებს კომენტარს, მაგალითად, ასეთებს შეიძლება მივაკუთვნოთ:

1. მოსამსახურის ვალდებულება, იყოს პატიოსანი და წესიერი;
2. ვალდებულება, კეთილსინდისიერად შეასრულოს მასზე დაკისრებული ამოცანები (მოხელემ მთელი თავისი სამუშაო დრო უნდა დაუთმოს სამსახურებრივ საქმიანობას; ამ დადგენილებიდან გამომდინარეობს თანამდებობრივი შეთავსების აკრძალვა);
3. პროფესიული და სამსახურებრივი საიდუმლოს შენახვის ვალდებულება;
4. ვალდებულება, დააკმაყოფილოს საზოგადოების მოთხოვნა ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით.

საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობის ერთერთი უმნიშვნელოვანესი ნორმაა დამორჩილების ვალდებულება. ამ შემთხვევაში თავს იჩენს დამორჩილების ვალდებულების საზღვრების დადგენის პრობლემა – მოხელემ ბრმად უნდა შეას-

1 ტერმინი „დეონტოლიგია“ (deontologie), როგორც წესი, ფრანგულ ენაში გამოიყენება თავისუფალი პროფესიის (ექიმები, არქიტექტორები და სხვ.) პირების მიმართ. სახელმწიფო მოსამსახურეებთან მიმართებაში ამ ტერმინით აღნიშნავენ მოხელეების უფლება-მოვალეობების ერთობლიობას (იხ. გ. ბრებანი, მითითებული ლიტერატურა, გვ. 324). ფრანგულ დოქტრინაში ტერმინი „დეონტოლოგია“ სახელმწიფო მოხელეებთან დაკავშირებით, გარდა აღნიშნულისა, გამოიყენება იმიტომაც, რომ ბევრ ნორმას, რომელიც მათ სამართლებრივ მდგომარეობას ეხება, აქვს მკვეთრად გამოხატული მორალურ-ეთიკური შინაარსი. ცალკეულ შემთხვევებში ასეთი ნორმები შეიძლება ასახული არ იყოს საკანონმდებლო დონეზე, ისინი სამართლებრივ სივრცეში იჭრებიან კონკრეტულ დავებზე სასამართლო განხილვების გზით.

2 *Савицкий П.И.* Правительственный аппарат Пятой республики во Франции. Свердловск, 1979. С.139-161; Оболонский А.В. Государственная служба во Франции. Государство и право. 2000. №11. С. 60-66.

3 *Брэбан Г.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 324-348; Государственная служба и государственные служащие во Франции. М. 1994. С. 29-60; Общее сведения об административном праве во Франции. М. 1995. С. 133-138.

რულოს თუ არა მითითებები, რომელიც მას ზემდგომი თანამდებობის პირმა მისცა, თუ მას აქვს უფლება, უარი განაცხადოს მათ შესრულებაზე, როცა თვლის, რომ ეს მოთხოვნები უკანონოა? სახელმწიფო საბჭომ თავისი პოზიცია ჩამოაყალიბა ამ საკითხთან დაკავშირებით 1944 წლის 10 ნოემბრის დადგენილებაში ლანერის საქმეზე. იმისათვის, რომ მოსამსახურეს უფლება ჰქონდეს არ დაემორჩილოს, სახეზე უნდა იყოს ორი გარემოება: ერთი მხრივ, განკარგულება უნდა იყოს არა, უბრალოდ, უკანონო, არამედ – აშკარად კანონსაწინააღმდეგო, ისე, რომ მისი მიზანშეუწონლობა იყოს თვალსაჩინო.[1] მეორე მხრივ, აუცილებელია, რომ, გარდა აშკარა უკანონობისა, თავად განკარგულება უნდა შეიცავდეს საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევას ან საჯარო სამსახურების ნორმალური მუშაობის დამაბრკოლებელ გარემოებას. შემდგომში ადმინისტრაციული იუსტიციის ამ პოზიციას მოცემულ საკითხზე კანონის ნორმის სტატუსი მიეცა. 1983 წლის 13 ივლისის კანონის 28-ე მუხლში განისაზღვრა შემდეგი დებულება: „თითოეული მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს თავისი უფროსის მითითებები, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა გაცემული განკარგულება აშკარად უკანონოა და მისმა შესრულებამ შეიძლება სერიოზული ზიანი მიაყენოს საზოგადოებრივ ინტერესებს“.

ფრანგული კანონმდებლობა ამყარებს საჯარო მოსამსახურის დამოუკიდებლობის გრანტიებს (1983 წლის 13 ივლისის კანონის 25-ე მუხლი). ამ შემთხვევაში საუბარია იმაზე, რომ საჯარო მოსამსახურეს არ მიეცეს შესაძლებლობა, თავისი სამსახურებრივი უფლებამოსილებები იმ კერძო პირის ინტერესებისათვის გამოიყენოს, რომლის ქმედებების კონტროლიც ჰქონდა დავალებული. მაგალითად, მოსამსახურეს კანონი არ აძლევს უფლებას, დაუბრკოლებლად გადავიდეს მაკონტროლებელი სამსახურის თანამდებობიდან მის მიერ კონტროლირებად ორგანიზაციაში სამუშაოდ (ამისათვის დადგენილია სპეციალური „მოსაცდელი ვადა“ – 5 წელი).

ერთ-ერთი ყველაზე დელიკატური საკითხია მოსამსახურისთვის წარდგენილი მორალური კრიტერიუმები, რომელიც სამსახურის

1 ეს პირობა აუცილებელია იმისათვის, რომ მოსამსახურე ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მიზანშეწონილობის საკითხზე მსჯელობის დროს ყოველთვის არ იყოს ცენზორის როლში.

ფარგლებს გარეთ წაეყენება მოხელეს და მის პირად ცხოვრებას ეხება. გ. ბრებანი წერს: „რა თქმა უნდა, ადმინისტრაციამ არ უნდა გადალახოს მოხელის პირადი ცხოვრების ზღვარი; თავისი სამუშაოს დამთავრებისა და სამსახურის შენობის დატოვების შემდეგ მოხელეს, პრინციპში, უფლება აქვს გააკეთოს ყველაფერი, რასაც მოისურვებს, რაც, ცხადია, არ სცდება კანონის ფარგლებს. მაგრამ ითვლება, რომ ზოგიერთმა ქმედებამ და გამონათქვამმა შეიძლება ზიანი მიაყენოს სამსახურის პრესტიჟს. მაგალითად, ამორალურმა საქციელმა და გამომწვევმა ქცევამ შეიძლება იმოქმედოს როგორც მოსამსახურის, ისე ადმინისტრაციის იმიჯზე".[1]

ფრანგი საჯარო მოსამსახურეების პოლიტიკური უფლებების განხილვისას ადვილი შესამჩნევია, რომ ისინი ერთ-ერთი ყველაზე თავისუფალი მოხელეები არიან მსოფლიოში. მოსამსახურეთა რწმენა-შეხედულებების თავისუფლება ზოგადი სტატუსის შემადგენელ საკონსტიტუციო აქტებსა და კანონებშია დაფიქსირებული. სასამართლო პრაქტიკამ არაერთხელ გაამყარა პოლიტიკურ მოტივებზე დამყარებული ნებისმიერი დისკრიმინაციის აკრძალვის პრინციპი. მოხელის შეხედულებების და შინაგანი რწმენის თავისუფლება მოიცავს:

1. სინდისის თავისუფლებას;
2. ნებისმიერ პარტიაში შესვლისა და ხელმძღვანელი პარტიული თანამდებობების დაკავების თავისუფლებას;
3. არჩევნებში საკუთარი კანდიდატურის წამოყენების თავისუფლებას (ამ შემთხვევაში ფრანგი მოხელე ინარჩუნებს თავის თანამდებობას არჩევნების დღემდე. არჩევნების წაგების შემთხვევაში იგი არ კარგავს თანამდებობას).

შეხედულებების და შინაგანი რწმენის თავისუფლება შეზღუდულია ობიექტურობის მოთხოვნითა და თავშეკავების გამოვლენის ვალდებულებით. ობიექტურობის მოთხოვნა გულისხმობს იმას, რომ მოხელემ საჯარო სამსახურში მუშაობის დროს საქმიანობა უნდა განახორციელოს ყველა მოქალაქის მიმართ თანასწორობის პრინციპის საფუძველზე, ყოველგვარი გამონაკლისისა და დისკრიმინაციის გარეშე.

1 *Брэбан Г.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 329, 330.

თავშეკავების გამოვლენის ვალდებულებაში მოიაზრება ის, რომ მოხელემ თავი უნდა შეიკავოს ისეთი გამოთქმების, ქმედებებისა და გამოსვლებისაგან, რომლებმაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს სამსახურს, ზემდგომ ორგანოს, ან შექმნას აზრი, თითქოს ადმინისტრაცია არ იცავს ობიექტურობის პრინციპს. სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, როგორც გ. ბრებანი აღნიშნავს, ყოველ მოსამსახურეს უფლება აქვს ჰქონდეს საკუთარი მოსაზრება, მაგრამ ამ მოსაზრების გამოხატვის თავისუფლება შეზღუდულია.[1] თავშეკავების ვალდებულება განსაკუთრებით მკაცრია მმართველობის უმაღლესი რგოლის თანამდებობის პირების მიმართ. აღნიშნულის საპირისპიროდ, იმ მოსამსახურეთათვის, რომლებიც თავიანთ საქმიანობას კერძო სექტორში მომუშავე პირების მსგავს პირობებში ახორციელებენ (პედაგოგები, ფოსტალიონები, მედიცინის მუშაკები), ასეთი ვალდებულება ძალზე პირობითია.

მოხელეთა სოციალური უფლებებიდან უმნიშვნელოვანესია მათ მიერ პროფკავშირების შექმნის, გაფიცვისა და წარმოების მართვაში მონაწილეობის უფლებები.

პროფკავშირში გაერთიანების უფლება მოიცავს პროფკავშირის შექმნის, პროფკავშირში შესვლის და პროფკავშირული საქმიანობის თავისუფლებას.

ფრანგი მოხელეების ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი მონაპოვარია გაფიცვის უფლება. 1946 წლამდე სახელმწიფო მოსამსახურეების გაფიცვა აკრძალული იყო. დღესდღეობით ეს უფლება განმტკიცებულია 1983 წლის 13 ივლისის კანონის მე-10 მუხლში: „სახელმწიფო მოსამსახურეები გაფიცვის უფლებას ახორციელებენ იმ კანონის ფარგლებში, რომელიც ახდენს მის რეგლამენტაციას“. სასამართლო პრაქტიკამ ჩამოაყალიბა სახელმწიფო მოსამსახურეთა გაფიცვის ორი ძირითადი შეზღუდვა:

1. აკრძალულია გაფიცვა პოლიტიკური მოტივით;
2. გაფიცვა შეიძლება აკრძალული ან შეზღუდული იქნეს იმ საჯარო მოსამსახურეთა მიმართ, რომელთა გაფიცვამაც შეიძლება ზიანი მიაყენოს საჯარო სამსახურის უწყვეტობის პრინციპს.

1 *Брэбан Г.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 334.

მოსამსახურეების უფლება, მონაწილეობა მიიღონ მმართველობით საქმიანობაში, პარიტეტული ადმინისტრაციული კომისიებისა და პარიტეტული ტექნიკური კომიტეტების მუშაობაში ან ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებათა გასაჩივრებაში რეალიზდება.

3.6. ადგილობრივი საჯარო სამსახური

საფრანგეთში ადგილობრივმა საჯარო სამსახურმა (fonction publique territoriale) ჩამოყალიბება 1980-იანი წლებიდან დაიწყო. საჯარო მოსამსახურეთა უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ 1983 წლის 13 ივლისის კანონითა და 1984 წლის კანონით, რომელიც შეიცავდა ადგილობრივი საჯარო სამსახურის შესახებ სტატუტის შინაარსს, ადგილობრივი კოლექტივების მოსამსახურეთა მიმართ დადგინდა თანამდებობრივი დაწინაურების სისტემა (მანამდე ისინი ქირავნობის ხელშეკრულების საფუძველზე მუშაობდნენ).

ადგილობრივი საჯარო სამსახურის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი თავისებურება, რითიც იგი განსხვავდება ცენტრალური საჯარო სამსახურისაგან, არის ის, რომ ადგილობრივ სამთავრობო დაწესებულებებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს აქვთ თანამდებობების შექმნისა და დაწესების, თანამდებობებზე დანიშვნის, თანამდებობრივი დაწინაურების საკითხის გადაწყვეტის, რანგების მინიჭების, დისციპლინური სასჯელის დადების და ა.შ. უფლებამოსილებები.

ადგილობრივი საჯარო სამსახურის მმართველობაში მონაწილეობას იღებენ ცენტრალურ ხელისუფლებაში შექმნილი ორგანოების ანალოგიური საკონსულტაციო ორგანოები:

1. ადგილობრივი საჯარო სამსახურის უმაღლესი საბჭო;
2. პარიტეტული ადმინისტრაციული კომისიები;
3. პარიტეტული ტექნიკური კომიტეტები;
4. შრომის უსაფრთხოების და ჰიგიენის კომიტეტები.

უმაღლესი საბჭო თავის მოსაზრებას ადგილობრივი საჯარო სამსახურის ყველა საკითხის შესახებ გამოთქვამს საკუთარი ინიციატივის ან შინაგან საქმეთა სამინისტროს თხოვნის საფუძველზე. მას შეუძლია წინადადებები შეიტანოს ნორმატიული დოკუმენტე-

ბის შედგენასთან დაკავშირებით. უმაღლესი საბჭოს შემადგენლობაში ტერიტორიული კოლექტივების არჩევითი წარმომადგენლები და ადგილობრივ მოსამსახურეთა პროფკავშირული ორგანიზაციების წარმომადგენლები თანაბარი რაოდენობით არიან წარმოდგენილი.

ადგილობრივი საჯარო სამსახურის მექანიზმის ფუნქციონირებაში საკვანძო ადგილი უჭირავს მმართველობის ცენტრებს:

1. ნაციონალური მმართველობის ცენტრი – ადგილობრივი საჯარო სამსახურის ნაციონალური ცენტრი;
2. მმართველობის დეპარტამენტული ცენტრები.

ადგილობრივი საჯარო სამსახურის ნაციონალური ცენტრი (Centre National de la Fonction Publique Territoriale) განსაზღვრავს ადგილობრივი მოსამსახურეების პროფესიული განათლების ძირითად მიმართულებებს, ორგანიზებას უწევს თანამდებობის დასაკავებელი კონკურსების ჩატარებას, ავრცელებს ინფორმაციას ვაკანსიებისა და ახლად შექმნილი თანამდებობების შესახებ და ა.შ.

ნაციონალური ცენტრის სათავეში დგას ადმინისტრაციული საბჭო, რომელიც ყალიბდება ტერიტორიული კოლექტივებისა და ადგილობრივ მოსამსახურეთა პროფკავშირული ორგანიზაციების წარმომადგნლებისაგან პარიტეტულ საწყისებზე.

მმართველობის ცენტრები (centrs de gestion) იქმნება თითოეულ დეპარტამენტში. ისინი წარმოადგენენ ადმინისტრაციულ დაწესებულებებს, რომელთა ფუნქციებს მიეკუთვნება: პარიტეტული ადმინისტრაციული კომისიებისა და დისციპლინური საბჭოების საქმიანობის კოორდინაცია, მოსამსახურეებისათვის სოციალური დახმარების აღმოჩენა, კონკურსების ორგანიზება და ა.შ,

ადგილობრივ საჯარო მოსამსახურეებზე ვრცელდება ყველა ის უფლება და მოვალეობა, რომელიც დადგენილია სახელმწიფო და ტერიტორიული კოლექტივების მოსამსახურეების შესახებ საერთო წესდებით. ცხადია, კანონმდებლობას შეუძლია ადგილობრივ მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობის ზოგიერთი თავისებურებაც გაითვალისწინოს (მაგალითად, ადგილობრივ მოსამსახურეთა პერსონალი იყოფა ორ ძირითად შტატად (კორპუსად) – ადგილობრივ ადმინისტრატორებად და ადგილობრივ ატაშეებად).

4. ადმინისტრაციული აქტების სამართლებრივი რეჟიმი

4.1. აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტები

საფრანგეთში ადმინისტრაციული საქმიანობის სამართლებრივ მექანიზმში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს აღმასრულებელ ადმინისტრაციულ აქტებს (actes administratifs executoires). მათში მოიაზრება „ადმინისტრაციის მიერ ცალმხრივად გამოცემული აქტები,[1] რომელთა მეშვეობითაც, მოვალეობების დაკისრების ან უფლებების მინიჭების გზით, მიიღწევა სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლა".[2]

საფრანგეთის ადმინისტრაციული სამართლის მეცნიერება განამტკიცებს აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების ორგანულ კრიტერიუმს. როგორც წესი, ის მიიღება, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ. ცალკეულ შემთხვევებში ადმინისტრაციულ სასამართლოს უფლება აქვს უარი განაცხადოს აქტის განხილვაზე, თუ მიიჩნევს, რომ სადავო აქტი არ არის ადმინისტრაციული შინაარსის, იმ შემთხვევაშიც კი, როდესაც ის გამოცემულია ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. პირველ რიგში, ეს ეხება იმ აქტებს,

---

1 ყველა ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც ცალმხრივი ნების გამოვლენის საფუძველზე მიიღება, არ წარმოადგენს აღმასრულებელ ადმინისტრაციულ აქტს. ცალმხრივ ადმინისტრაციულ აქტებს შორის, აღმასრულებელ აქტებთან ერთად, არსებობს ისეთებიც, რომლებსაც, მართალია, გამოსცემს ადმინისტრაციული ორგანო, მაგრამ ისინი არ ცვლიან მოქმედ ნორმებს და იურიდიულ მდგომარეობას. მაგალითად, მუნიციპალური საბჭოს შეუძლია შეიმუშაოს რეკომენდაციები, რომლებსაც არ გააჩნიათ იურიდიული ეფექტი. აღმასრულებელი ხასიათი არ აქვთ აგრეთვე ისეთ ცალმხრივ ადმინისტრაციულ აქტებსაც, როგორიცაა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული საკონსულტაციო შინაარსის შეხედულებები, რამდენადაც მის გამომთხოვ ორგანოს შეუძლია, თავისი შეხედულებისამებრ, გაითვალისწინოს ეს აქტები ან – არა. ამდენად, აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების მთავარი მახასიათებელი, რომელიც მას განასხვავებს სხვა ცალმხრივი აქტებისაგან, არის ის, რომ ასეთ აქტებს შედეგად მოჰყვება არსებული სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლა. ადმინისტრაციული დავების განხილვის პრაქტიკიდან ნასესხები ტერმინოლოგიის მიხედვით, აღმასრულებელი აქტები ზოგჯერ განისაზღვრებიან, როგორც აქტები, რომლებსაც შეიძლება მოჰყვეს ზიანი.

2 *Ведель Ж.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 138.

რომლებიც პრეზიდენტისაგან ან პრემიერ-მინისტრისაგან მომდინარეობს და აწესრიგებს საფრანგეთის სხვა სახელმწიფოსთან ურთიერთობას ან მთავრობის ურთიერთობას პარლამენტთან. ასეთი აქტები განიხილება აქტებად, რომლებიც უშუალოდ არ არის მიმართული სახელმწიფო ორგანოების ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე. ამდენად, არ შეიძლება, კანონმდებლობასთან მათი შესაბამისობის შემოწმების მიზნით, ისინი გადაეცეს ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოს (სახელმწიფო საბჭოს 1962 წლის 2 მარტის დადგენილება რუბენ დე სერვენის საქმეზე). გარდა ამისა, ადმინისტრაციულად არ მიიჩნევა საგანგებო სიტუაციებში (ომი, ფართომასშტაბიანი სტიქიური უბედურებები, რევოლუცია და ა.შ.) საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციების შემსრულებელი ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გამოცემული აქტები (მაგალითად, პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის მე-16 მუხლის შესაბამისად მიღებული გადაწყვეტილებები იმ საკითხებთან დაკავშირებით, რომლებიც ჩვეულებრივ დროს კანონმდებლის კომპეტენციას განეკუთვნება). დაბოლოს, ადმინისტრაციულ აქტებად არ მოიაზრება საჯარო კომერციული და სამრეწველო სამსახურების მიმართ იმ ადგილობრივი ადმინისტრაციული სამსახურების მიერ მიღებული აქტები, რომლებიც ამ სამსახურების კონტროლს ახორციელებენ, აგრეთვე ის აქტები, რომლებიც სამსახურების პერსონალთან ან მათი მომსახურებით მოსარგებლესთან ურთიერთობას ეხება.[1]

საფრანგეთში ადმინისტრაციული იუსიტიციის პრაქტიკა გამონაკლის შემთხვევაში უშვებს, რომ ადმინისტრაციული აქტი შეიძლება კერძო პირისაგანაც მომდინარეობდეს. მაგალითად, სახელმწიფო საბჭოსა და სასამართლოს კონფლიქტების მოგვარების საკითხში სასამართლო პრაქტიკა აღიარებს, რომ იმ კერძო პირების მიერ მიღებული ცალმხრივი აქტები, რომელებიც მართავენ სა-

1 მაგალითად, ქვრივი აგნესას საქმესთან დაკავშირებით სახელმწიფო საბჭოს 1961 წლის 21 აპრილის დადგენილების თანახმად, მერის გადაწყვეტილება განმცხადებლისათვის სასმელი წყლის კომუნალურ ქსელში ჩართვაზე უარის თქმის შესახებ, მართალია, ადმინისტრაციული ორგანოსაგან მომდინარეობს, მაგრამ ადმინისტრაციულ აქტს მაინც არ წარმოადგენს, რადგან იგი ეხება საჯარო კომერციულ და სამრეწველო სამსახურის ურთიერთობას მომხმარებელთან. სახელმწიფო საბჭოს მოსაზრების თანახმად, ასეთი ურთიერთობები კერძოსამართლებრივი ნორმებით უნდა რეგულირდებოდეს.

ჯარო საქმიანობას, ითვლებიან ადმინისტრაციულად და ხვდებიან ადმინისტრაციული სასამართლოების იურისდიქციაში, თუ ისინი პასუხობენ შემდეგ მოთხოვნებს:

- შეხება აქვთ იმ საჯარო სამსახურის მართვასთან, რომელზეც კერძო სამართლის იურიდიული პირია პასუხისმგებელი;
- დაკავშირებულია საჯარო ხელისუფლების მიერ აღიარებული პრეროგატივების შესრულებასთან (მაგალითად, მიღებული გადაწყვეტილების აღსრულების იძულების უფლებამოსილება, სავალდებულო ანარიცხების აკრეფა, სავალდებულო სტანდარტების დადგენა, ვინმესთვის რაიმე საქმიანობის განხორციელების ნებართვის გაცემა ან აკრძალვა და ასე შემდეგ).

მაგალითად, იმ კერძო სამართლის სუბიექტების მიერ მიღებული ინდივიდუალური გადაწყვეტილებები, რომლებიც კანონის საფუძველზე უფლებამოსილნი არიან დაიცვან მოსავალი მავნებლებისაგან და მღრღნელებისაგან, სავალდებულო ხასიათისაა სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწარმოებლის ან მომხმარებლისათვის (სახელმწიფო საბჭოს 1961 წლის 13 იანვრის დადგენილება მანეს საქმესთან დაკავშირებით). სხვა მაგალითი: ადმინისტრაციულ აქტად ითვლება აგრეთვე საფრანგეთის მაგიდის ჩოგბურთის ფედერაციის მიერ მიღებული აქტი, რომლითაც დგინდება ჩოგბურთის ბურთების შეჯიბრების სტანდარტებთან შესაბამისობის პირობები (სახელმწიფო საბჭოს 1974 წ. 22 ნოემბერის დადგენილება სპორტული საქონლის მწარმოებელ ფრანგ მეწარმეთა ფედერაციის საქმეზე).

ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტები, ტრადიციულად, ორ ძირითად კრიტერიუმთან შესაბამისობით კვალიფიცირდება – ფორმალურ (ორგანო, რომელიც მონაწილეობს მათ გამოცემაში და გამოყენებული პროცედურა) და მატერიალურ (აქტის შინაარსი).

ფორმალურ კრიტერიუმთან შესაბამისობაში გამოიყოფა აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების სამი ბლოკი: დეკრეტები, მინისტრების გადაწყვეტილებები და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებები.

დეკრეტები (decret) შეიძლება მიღებული იყოს პრეზიდენტის და პრემიერ-მინისტრის მიერ. პრეზიდენტი ხელს აწერს დეკრეტებს, რომლებიც: კონსტიტუციის ან ორგანული კანონების შესაბამისად, განეკუთვნება მის კომპეტენციას; განიხილება მინისტრთა საბჭოში კონსტიტუციის ან კანონის დანაწესის თანახმად, ან იმის გამო, რომ მინისტრთა საბჭოს ჩარევა, თუმცაკი სავალდებულო არ იყო, მართებულად იქნა მიჩნეული. ყველა დანარჩენი დეკრეტი პრემიერ-მინისტრის კომპეტენციას განეკუთვნება.

კონსტიტუციის მე-19 მუხლის თანახმად, პრეზიდენტის ზოგი დეკრეტი არ საჭიროებს პრემიერ-მინისტრის კონტრასიგნაციას. სხვებს პრემიერ-მინისტრის ხელმოწერა ადასტურებს, ხოლო აუცილებლობის შემთხვევაში, ასევე იმ მინისტრებისაც, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან მათ აღსრულებაზე.

პრემიერ-მინისტრი გამოსცემს:

- ქვედეკრეტებს – დეკრეტებს, რომლებიც კონსტიტუციის 21-ე მუხლის თანახმად მიიღება. აღნიშნული მუხლი პრემიერ-მინისტრს დაქვემდებარებულ მარეგლამენტირებელ უფლებამოსილებას ანიჭებს, რაც იმას ნიშნავს, რომ ისინი კანონის აღსრულებას უნდა უზრუნველყოფდნენ და უნდა გამომდინარეობდნენ შესაბამისი საკანონმდებლო აქტებიდან. ქვედეკრეტები სრულად უნდა შეესაბამებოდნენ იმ კანონებს, რომლებისგანაც გამომდინარეობენ. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეიძლება მოხდეს მათი გაუქმება უფლებამოსილების გადამეტებასთან დაკავშირებული სარჩელის წარდგენის საფუძველზე;
- ავტონომიურ დეკრეტებს – კონსტიტუციის 34-ე და 37-ე მუხლების არსიდან გამომდინარე საკუთარი სარეგლამენტო უფლებამოსილების შესაბამისად მიღებული დეკრეტები (ასეთ დეკრეტებს ავტონომიურს უწოდებენ იმიტომ, რომ ისინი არეგულირებენ ურთიერთობებს, რომლებსაც არ გააჩნია შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზა);
- დეკრეტები, რომელთა მეშვეობითაც, პრემიერ-მინისტრი ნიშნავს სახელმწიფო მოხელეებს სამხედრო ან სამოქალაქო პირებიდან, რომელთა დანიშვნაც არ შედის პრეზიდენტის კომპეტენციაში.

აუცილებლობის შემთხვევაში პრემიერის აქტების კონტრასიგნებას ახდენენ ის მინისტრები, რომლებსაც მათი აღსრულება აკისრიათ (კონსტიტუციის 22-ე მუხლი).

ზოგიერთი დეკრეტის მიღებას წინ უნდა უსწრებდეს კონსულტაცია ამა თუ იმ ორგანოსთან (მაგალითად, ნაციონალური განათლების უმაღლეს საბჭოსთან). სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ცხოვრების ცალკეულ სფეროებში დეკრეტების მიღება სახელმწიფო საბჭოს წინასწარი დასკვნის მიღებით არის განპირობებული.

მინისტრებს შეუძლიათ გამოსცენ აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტები, რომლებსაც, როგორც წესი, მინისტრის განკარგულებებს უწოდებენ. ცალკეულ შემთხვევებში მათ გადაწყვეტილებას შეიძლება ერქვას დადგენილება – arrêté (მაგალითად, შსს მინიტრს შეუძლია მიიღოს დადგენილება უცხოელის სახელმწიფოდან გაძევების შესახებ, კულტურის მინისტრი იღებს დადგენილებას გარკვეული ნაგებობის ისტორიულ ძეგლად გამოცხადების თაობაზე). როგორც წესი, მინისტრის გადაწყვეტილებას არა აქვს ნორმატიული ხასიათი (არ წარმოადგენს მარეგლამენტირებელ აქტს).

მინისტრს შეუძლია გამოსცეს რეგლამენტირებული აქტი, თუ ის, დეკრეტის ან კანონის მოთხოვნის თანახმად, მიიღებს შესაბამის ნორმაშემოქმედებით უფლებამოსილებას. ამასთანავე, მინისტრისათვის კანონით ან დეკრეტით დელეგირებული უფლებამოსილების არარსებობის შემთხვევაშიც კი, ის უფლებამოსილია, იმ სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზების მიზნით, რომელსაც ის ხელმძღვანელობს (სახელმწიფო სათათბიროს 1936 წლის 7 თებერვლის დადგენილება ეკამარის საქმეზე), მიიღოს გადაწყვეტილება, რომელიც არ ატარებს ინდივიდუალურ ხასიათს.

მინისტრები, გარდა ამისა, გამოსცემენ ცირკულარებს, რომლებიც კანონის ან დეკრეტის ცალკეული დებულებების ინტერპრეტირებას ახდენენ. ეს ცირკულარები, იმ პირობით, რომ მოქმედ სამართალში ახალ ნორმებს არ ამატებენ, აღმასრულებელ ადმინისტრაციულ აქტებს არ განეკუთვნებიან.

გადაწყვეტილება, რომელიც სცილდება ერთი მინისტრის კომპეტენციის ფარგლებს და რომელსაც რამდენიმე სამინისტრო იღებს, მინისტრთაშორის (უწყებათაშორის) დადგენილებას უწოდებენ.

სხვა ადმინისტრაციული ორგანოები სხვადასხვა დონეზე (ნაციონალური, რეგიონალური, დეპარტამენტის ან კომუნის დონეზე) იღებენ სხვადასხვა სახელწოდების აღმასრულებელ ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებს. ერთპიროვნული ორგანოები (მერი, პრეფექტი და ა.შ.) იღებენ აქტებს, რომლებსაც უფრო ხშირად „დადგენილებას" (arrêté) უწოდებენ. კოლეგიური ორგანოები (გენერალური საბჭო, მუნიციპალური საბჭო) თავიანთ აღმასრულებელ ადმინისტრაციულ აქტებს გადაწყვეტილებების (deliberation) ან რეზოლუციების (resolution) ფორმას აძლევენ.

კლასიფიკაციის მატერიალური კრიტერიუმი დაკავშირებულია აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების შინაარსთან. ამ კრიტერიუმის მიხედვით გამოყოფენ რეგლამენტირებულ და არარეგლამენტირებულ აქტებს.

რეგლამენტირებული აქტი (რეგლამენტი) – ეს არის ზოგადი ხასიათის აღმასრულებელი აქტი (მაგალითად, დადგენილება, რომელიც ადგენს ქუჩაში მოძრაობის ცალმხრივ წესს).

არარეგლამენტირებულ აქტებს მიეკუთვნება ინდივიდუალური გადაწყვეტილებები, რომლებიც ეხება ერთ კონკრეტულ პირს, ან სახელობით ჩამოთვლილ რამდენიმე პირთან მიმართებაში მიღებული გადაწყვეტილება.[1]

სარეგლამენტო ძალაუფლება ანუ სარეგლამენტო აქტების მიღების სახელისუფლებო უფლებამოსილება, უპირველეს ყოვლისა, მთავრობის კომპეტენციაა. თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, შესაძლებელია, გარკვეულ შემთხვევებში რეგლამენტირებულ უფლებამოსილებებს ფლობდნენ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოებიც – მინისტრები, პრეფექტები, მერები და ა.შ. ადმინისტრაციუ-

1 ჟ. ვედელი აღნიშნავდა, რომ მარეგლამენტირებელ და არამარეგლამენტირებელ აქტებს შორის განსხვავება არის არა რაოდენობრივი შინაარსის, არამედ, ხარისხობრივი დატვირთვის მქონე. გადაწყვეტილებას, რომელიც სენის დეპარტამენტის პრეფექტის ხელფასს ადგენს, მარეგლამენტირებელი შინაარსი აქვს, იგი არის ზოგადი და არა პირადი, და მას მხედველობაში ჰყავს არა კონკრეტული პირი, არამედ, პირთა კატეგორია. იმავდროულად, გადაწყვეტილება ასეულობით ადამიანის დაჯილდოების შესახებ არ წარმოადგენს რეგლამენტირებულ აქტს, რამდენადაც ის, მხედველობაში ჰყავს რა მრავალი პირი, თითოეული მათგანის ინდივიდუალიზაციას ახდენს (*Ведель Ж.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 140).

ლი დაწესებულებების დირექტორები, სამსახურების ხელმძღვანელები და ა.შ. არ არიან აღჭურვილნი ზოგადი სარეგლამენტო ძალაუფლებით, თუმცა მათ საკუთარი სამსახურების ორგანიზაცების საკითხებში აქვთ ძალაუფლება. მათი გადაწყვეტილებები სავალდებულოა ხელქვეითებისთვის, ზოგ შემთხვევაში კი – ამ სამსახურების კლიენტურისთვისაც.

ფრანგული ადმინისტრაციულსამართლებრივი დოქტრინა განსაკუთრებულ ყურადღებას იმაზე ამახვილებს, რომ არ მოხდეს აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების ფორმალური და მატერიალური მიდგომის ერთმანეთში აღრევა. მაგალითად, ძალზე ხშირად შეცდომით აიგივებენ „დეკრეტის" ცნებასა (ფორმალური კლასიფიკაცია) და რეგლამენტის (მატერიალური კლასიფიკაცია) გაგებას. დეკრეტი შეიძლება იყოს რეგლამენტი (მაგალითად, საგზაო კოდექსი) და არ ჰქონდეს რეგლამენტული ხასიათი (მაგალითად, დეკრეტი კონკრეტული პირის პრეფექტად დანიშვნის თაობაზე). რეგლამენტი შეიძლება იყოს დეკრეტი (მაგალითად, იგივე საგზაო კოდექსი) და შეიძლება არც იყოს დეკრეტი (მაგალითად, დადგენილება, რომელიც შეიცავს ავტომანქანის გაჩერების დროის რეგლამენტაციას).

აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტი, როგორც ნებისმიერი იურიდიული აქტი, ხასიათდება მთელი რიგი ფორმალური (კომპეტენცია, ფორმა) და მატერიალური (მოტივი, ობიექტი, მიზანი) შინაარსის ელემენტებით.

უმეტეს შემთხვევაში ის იღებს წერილობითი დოკუმენტის ფორმას, თუმცა სასამართლო პრაქტიკა უშვებს გამონაკლისს ამ წესიდან (მაგალითად: სახელმწიფო სათათბიროს 1978 წლის 30 იანვრის დადგენილების თანახმად, უმაღლესი განათლების მუშაკთა პროფკავშირების შესახებ საქმეზე ფაქსით მიღებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება მიჩნეულ იქნა აღმასრულებელ აქტად).

ფრანგული ადმინისტრაციული სამართალი იცნობს ცნებას „საგანგებო გადაწყვეტილება". თუ გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანო მოქალაქის მიმართვის მომენტიდან ინარჩუნებს დუმილის უფლებას, ასეთი დუმილი გულის-

ხმობს თხოვნაზე უარის თქმას, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ კანონი არ აკეთებს დათქმას, რომ ეს თანხმობაა.[1]

ფრანგულ სამართალში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების კომპეტენციის საკითხებს. გამოყოფენ კომპეტენციის სამ ძირითად ელემენტს:

- საკითხი, რომელთან დაკავშირებითაც მიიღება აქტი;
- მისი გამოყენების ადგილი;
- მისი მოქმედების დრო.

კანონები და დეკრეტები ყველა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის ადგენენ საკითხების ჩამონათვალს, რომლებთან დაკავშირებითაც მათ შეუძლიათ გამოიყენონ აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტები. ადმინისტრაციისთვის მუშაობის შესამსუბუქებლად, კანონმდებლობა აღიარებს ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებას, მოახდინოს საკუთარი უფლებამოსილებების ნაწილობრივი დელეგირება სხვა, მაგალითად, ქვემდგომი ორგანოსთვის.

ფრანგული ადმინისტრაციული სამართალი გამოყოფს დელეგირების ორ ფორმას, ესენია: უფლებამოსილების დელეგირება და ხელმოწერის უფლების დელეგირება.

კომპეტენციის დელეგირება გულისხმობს კომპეტენციის სრულ გადაცემას ერთი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მეორეზე. ხელმოწერის უფლების დელეგირება არ ართმევს ზემდგომ (მადელეგირებელ) ორგანოს თავის უფლებამოსილებებს: იგი ქვემდგომს მხოლოდ ხელმოწერის უფლებას გადასცემს. გარდა ამისა, კომპეტენციის დელეგირება გულისხმობს აბსტრაქტულ თანხმობას უფლებამოსილების გადაცემაზე, ე.ი. თუ შეიცვლება კონკრეტული პირი, რომელიც ახდენს საკუთარი უფლებამოსილებების დელეგირებას, ან პირი, რომელსაც ეს უფლებამოსილება გადაეცა. თავად კომპეტენციის დელეგირება იარსებებს მანამ, სანამ ის, როგორც ასეთი, არ გაუქმდება. რაც შეეხება ხელმოწერის უფლებამოსილების დელეგირებას, პირიქით, ხორციელდება inconcreto, ანუ

1 შემთხვევები, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს დუმილი ითვლება თანხმობად, ძალზე იშვიათია. მაგალითად, ურბანიზაციის შესახებ კოდექსის 421-12 მუხლების თანახმად, ავტომანქანის მართვის ნებართვის გაცემის შესახებ დადგენილი ვადის ამოწურვის შემდეგ ადმინისტრაციული ორგანოს დუმილი განიხილება, როგორც დუმილით გამოხატული თანხმობა.

როგორც იმ პიროვნების გათვალისწინებით, ვინც დელეგირება მოახდინა, ისე იმ პიროვნებისაც, ვისზეც მოხდა დელეგირება (თუ, მაგალითად, იცვლება პირი, რომელიც გადასცემს ხელმოწერის უფლებას, მაშინ ხელმოწერის უფლების დელეგირება დაუყოვნებლივ ქრება).

ყველა ადმინისტრაციულ ორგანოს გააჩნია განსაზღვრული ტერიტორიული კომპეტენცია, ამიტომ აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტები მოქმედებს მათი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანოების სამოქმედო ტერიტორიაზე (მერს შეუძლია უხელმძღვანელოს მუნიციპალური პოლიციის საქმიანობას მხოლოდ თავის კომუნის ფარგლებში). აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტის მიმღები ორგანოს კომპეტენცია დროში შეზღუდულია: დანიშვნის (არჩევის) ან თავის თავზე უფლებამოსილების აღების მომენტიდან თანამდებობაზე ყოფნის ვადის ამოწურვამდე. ცალკეულ შემთხვევებში კანონი შეიძლება ითვალისწინებდეს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების გამოცემის უფლებამოსილება თავისი უფლებამონაცვლის საქმიანობის დაწყებამდე (მაგალითად, კომუნალური კოდექსის 122-10 მუხლის თანახმად, მერს და მის მოადგილეს, რომელთა თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ გადაწყვეტილება მიღებული იყო, შეუძლიათ განახორციელონ თავიანთი ფუნქციები „უფლებამონაცვლის მიერ მუშაობის დაწყებამდე“).

კანონმდებლობითა და სასამართლო პრაქტიკით შეიძლება დადგინდეს განსაზღვრული პროცედურები, რომელთა დაცვა აუცილებლია აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტის შემუშავების დროს (მაგალითად, მისი განსაზღვრულ დროში მიღება, წინასწარი შეპირების მოთხოვნა, რომ გაითვალისწინებენ საკონსულტაციო ორგანოს მოსაზრებებს და ა. შ.).

წერილობითი აქტი უნდა შეიცავდეს მთელ რიგ ფორმალურ მომენტებს (გამომცემი ორგანო, ვიზები,[1] მოტივაცია, ძალაში შესვლის დრო, და ა.შ.), ზოგიერთ მათგანს სასამართლო პრაქტიკა სავალდებულო ფორმალობად აღიარებს, რომელთა უგულებელყოფაც აქტის ბათილობას იწვევს, სხვა დანარჩენები კი მთავარი არაა.

1 ამ შემთხვევაში იგულისხმება მითითება იმ ნორმატიულ აქტზე, რომელიც საფუძვლად უდევს კონკრეტული აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტის მიღებას.

საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების ორგანიზებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მიღებული აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტების მოტივაციას. ბოლო დრომდე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების დასაბუთება საფრანგეთში ჩამოყალიბებული პრაქტიკისათვის გამონაკლისს უფრო წარმოადგენდა. ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მხოლოდ მცირე ნაწილი შეიცავდა დასაბუთებას – დეკრეტები მუნიციპალური საბჭოების დათხოვნის შესახებ, მუნიციპალური პოლიციის ცალკეული დადგენილებები და ა.შ. 1979 წლის 11 ივლისის „ადმინისტრაციული აქტების დასაბუთებისა და მმართველობის ორგანოებსა და საზოგადოებასთან ურთიერთობების გაუმჯობესების შესახებ“ კანონის მიღებით, აქტების ჩამონათვალი, რომლებიც სავალდებულო დასაბუთებას საჭიროებდნენ, მნიშვნელოვნად გაფართოვდა. ამავე კანონის პირველი მუხლის თანახმად, ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს უფლება აქვთ, დაუყოვნებლივ იქნენ ინფორმირებულნი უშუალოდ მათთვის არასასურველი შედეგების მომტანი ინდივიდუალური ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების გამოცემის მოტივების შესახებ. სავალდებულო წესით უნდა იყოს დასაბუთებული გადაწყვეტილებები, რომლებიც:

- ზღუდავენ საჯარო თავისუფლებას ან წარმოადგენენ პოლიციური ხასიათის ღონისძიებას;
- აკისრებენ სანქციებს;
- ნებართვის მიღებას შემზღუდველ პირობებს უქვემდებარებენ ან კრძალავენ;
- გამოიხმობენ ან აუქმებენ უფლებების მიმნიჭებელ აქტებს;
- ზღუდავენ სასარჩელო ხანდაზმულობის, სასამართლოში მიმართვის ან რაიმე სხვა უფლების ვადებს;
- უარს ეუბნებიან შეღავათებისა და უპირატესობების მინიჭებაზე იმ პირებს, რომლებიც პასუხობენ კანონით დადგენილ მოთხოვნებს.

ინდივიდუალური სამართლებრივი გადაწყვეტილებები, რომლებიც უშვებენ გამონაკლისს კანონით ან რეგლამენტით დადგენილი ზოგადი წესიდან, ასევე უნდა შეიცავდნენ დასაბუთებას (მუხლი 2).

იმ გადაწყვეტილებათა კატეგორიები, რომლებიც სავალდებულო დასაბუთებას საჭიროებენ, დაზუსტდა პრემიერ-მინისტრის 1980 წლის 19 იანვრის ცირკულარით, რომელშიც მოცემულია თითოეული სამინისტროსათვის განკუთვნილი შესაბამისი დოკუმენტების ჩამონათვალი. ყველა აქტში, რომელშიც დასაბუთება სავალდებულოა, ის მკაფიოდ უნდა იყოს ფორმულირებული, რათა დაინტერესებული პირები უპრობლემოდ გაერკვნენ წარმოდგენილი მოტივების შინაარსში. ასეთი დასაბუთების არარსებობა აქტის უკანონობას იწვევს.

ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლა დაკავშირებულია მის გამოქვეყნებასთან. რეგლამენტირებული აქტები გამოქვეყნებას ექვემდებარება. საჯარო გამოქვეყნების საშუალებები შეიძლება სულ სხვადასხვაგვარი იყოს: ტექსტის ოფიციალურ კრებულში გამოქვეყნება, განცხადებების გაკვრა და საჯარო გამოცხადება. არარეგლამენტირებული აქტების გაცნობა ხდება შეტყობინების გზით, რომელსაც პერსონალური ხასიათი აქვს (მაგალითად, დაინტერესებულ პირს უგზავნიან წერილს).

1982 წლის 2 მარტის კანონისა და კონსტიტუციური საბჭოს 1982 წლის 25 თებერვლის გადაწყვეტილების თანახმად, დეცენტრალიზებული ტერიტორიული გაერთიანებების (რეგიონის, დეპარტამენტის, კომუნის) მიერ მიღებული აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტები ძალაში ორი პირობის შესრულების შემთხვევაში შედის, ეს პირობებია:

- მათი გამოქვეყნება (რეგლამენტირებული აქტებისათვის) ან მათ შესახებ დაინტერესებული პირებისათვის შეტყობინება (არარეგლამენტირებული აქტები);
- რეგიონში, დეპარტამენტში ან კომუნაში სახელმწიფოს წარმომადგენლის მიერ ამ აქტების მიღება ორი კვირის განმავლობაში.

ადმინისტრაციული აღმასრულებელი აქტების გამოქვეყნება სამართლებრივი გაგებით მნიშვნელოვანია თითოეული ადამიანისათვის იმ ადმინისტრაციული დოკუმენტების[1] თავისუფალი

1 ადმინისტრაციულ დოკუმენტებად ითვლება დოსიე, მოხსენება, გამოკვლევა, ანგარიში, პროტოკოლი, სტატისტიკური მასალები, დირექტივები, ინსტრუქციები, ცირკულარები, მინისტრების პოზიტიური სამართლის განმარტებისა და ადმინისტრაციული პროცედურების

ხელმისაწვდომობის უფლების თვალსაზრისიდან გამომდინარე, რომლებიც არ შეიცავენ პერსონალური ხასიათის მონაცემებს და რომლებიც განსაზღვრული და გარანტირებული იყო 1978 წლის 17 ივნისის კანონით „მმართველობის ორგანოსა და საზოგადოებას შორის ურთიერთობის გაუმჯობესებისა და ადმინისტრაციული, სოციალური, ფინანსური მდგომარეობის შესახებ".[1] კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციულ აქტებთან ხელმისაწვდომობა ხორციელდება შემდეგნაირად:

ა) აქტის უფასოდ გაცნობით ადგილზე, თუ ამის საშუალებას დოკუმენტის მდგომარეობა იძლევა, და ასლის გადაღების გზით;

ბ) პირის მიერ გადაღებისათვის დადგენილი საფასურის გადახდის შემდეგ ასლის გადაცემა ერთ ეგზემპლარად;

დოკუმენტებს, რომლებზეც გამონაკლისის წესით მოქალაქეებს ხელი არ მიუწვდებათ, წარმოადგენს სახელმწიფო საბჭოს და ადმინისტრაციული სასამართლოების დასკვნები, აგრეთვე „დახურული" დოკუმენტები, რომლებიც დაკავშირებულია სამხედრო, სახელმწიფო დიპლომატიურ საიდუმლოებასთან და ა.შ. (მ. 1 და 6).

ადმინისტრაციული დოკუმენტების თავისუფალ ხელმისაწვდომობაზე კონტროლს ახორციელებს სპეციალური კომისია – მმართველობითი დოკუმენტების ხელმისაწვდომობის კომისია.

1978 წლის 17 ივლისის კანონი (მუხლი 9) შეიცავს მოთხოვნას, გარდა რეგლამენტირებული აქტებისა, რეგულარულად ქვეყნდებოდეს მთელი რიგი დოკუმენტებისა, რომლებიც აქამდე არ საჭიროებდა გასაჯაროებას, ესენია: დირექტივები, ინსტრუქციები, ცირკულარები, სამინისტროების და სახელმწიფო დაწესებულებების განმარტებები და პასუხები, რომლებიც შეიცავენ პოზიტიურ სამართლებრივ ნორმებს და ადმინისტრაციული პროცედურების აღწერას.

შემცველი შეკითხვები და პასუხები, დასკვნები (გარდა სახელმწიფო საბჭოსა და ადმინისტრაციული სასამართლოს დასკვნებისა), წერილობითი ფორმის მითითებები და გადაწყვეტილებები, აუდიო- და ვიდეოჩანაწერები, ბანკების შესახებ მონაცემები, რომლებიც არ შეიცავენ პერსონალური ხასიათის მონაცემებს.

1 კანონის ტექსტი გამოქვეყნებულია წიგნში: Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989, С. 363-366.

ადმინისტრაციული აქტების გამოქვეყნების საკითხთან მიმართებაში კანონი ადგენს შემდეგ ნორმას: (მუხლი 8) „გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა გათვალისწინებულია სავარაუდო გადაწყვეტილება უარის თქმის შესახებ ან უსიტყვო თანხმობაზე, ყველანაირი, მათ შორის, კერძოსამართლებრივი შინაარსის ინდივიდუალური გადაწყვეტილებები, რომლებიც მიღებულია სახელმწიფოს სახელით იმ ტეროტორიული კოლექტივების, საჯარო დაწესებულებების ან ორგანიზაციების მიერ, რომლებსაც საჯარო საქმიანობის განხორციელება ევალებათ, მხოლოდ იმ შემთხვევაში შეიძლება იქნეს გამოყენებული იმ პირის საწინააღმდეგოდ, რომელსაც ის ეხება, თუ დაინტერესებული მხარე წინასწარ იყო გაფრთხილებული ამ გადაწყვეტილების შესახებ".

სააღმსრულებლო ადმინისტრაციული აქტის ძალაში შესვლის შემდეგ დგება მისი რეალიზაციის ეტაპი. ამ ეტაპზე განსაკუთრებით მკაფიოდ ვლინდება ამ აქტის არსი და მისი აღმასრულებელი (executoire) ხასიათი. ტერმინი „აღმასრულებელი" ნიშნავს იმას, რომ შეიძლება აქტმა ცალმხრივად, „სასამართლოს წინასწარი ჩარევის გარეშე შეცვალოს იურიდიული სიტუაციები და სამართლებრივი მდგომარეობა; იმ შემთხვევაში, როცა კერძო პირს, რომელსაც სურს იურიდიული მოვალეობები სხვა პირს დააკისროს, ამ უკანასკნელის მიერ დანაწესის შესრულებაზე უარის გამოცხადების შემთხვევაში, საქმე განსახილველად უნდა გადაეცეს სასამართლოს".[1]

ადმინისტრაციული აქტის აღმასრულებელი ხასიათი იმას სულაც არ ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციას უფლება აქვს, ადმინისტრირებულთა მიერ აქტის აღსრულებისათვის იძულების ბერკეტები გამოიყენოს. „შეცდომა იქნებოდა, – წერს ჟ. ვედელი, – გვეფიქრა, რომ აღმასრულებელი აქტები თავისი არსით ექვემდებარებიან სავალდებულო აღსრულებას ძალის გამოყენებით. სიმართლე მხოლოდ ისაა, რომ აქტებს, თავისთავად, სავალდებულო ძალა აქვს, მაგრამ ეს სულაც არ ნიშნავს იმას, რომ იგი ყველა შემთხვევაში შეიძლება გახდეს იძულებითი აღსრულების ობიექტი. ბევრი აქტის მატერიალური განხორციელება შესაძლებელია ძალის გამოყენე-

1 Юридические и материальные средства административной деятельности во Франции. М.. 1994. С. 36.

ბის გარეშე. მოხელის გადაყენება ხდება უბრალო აქტის შედეგად – უფლებამოსილებების ჩამორთმევისა და მის მიერ გამომუშავებული თანხის გადახდის შეჩერებით".[1]

ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის ზოგადი პრინციპი იმაში მდგომარეობს, რომ სავალდებულო აღსრულებას არ შეიძლება ადგილი ჰქონდეს მოსამართლისთვის წინასწარი მიმართვის გარეშე. ამასთან, დასაშვებია, რომ ცალკეულ შემთხვევებში შეიძლება იძულებითი აღსრულება მოსამართლის წინასწარი ჩარევის გარეშეც მოხდეს. ეს, უპირველეს ყოვლისა, ეხება კანონით სპეციალურად გათვალისწინებულ შემთხვევებს. მაგალითად, 1877 წლის 3 ივლისის კანონი უშვებს ძალის გამოყენების შესაძლებლობას სამხედრო რეკვიზიციების განხორციელების მიზნით. იგივეა გათვალისწინებული 1961 წლის 1 თებერვლის კანონით, რომელიც მოქმედებს საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვისათვის მოქმედი პოლიციის ძალების რეკვიზიციასთან მიმართებაში.

იმის გათვალისწინებით, რომ სასამართლოს წინასწარი ჩარევის გარეშე აქტების იძულებითმა აღსრულებამ, როცა ასეთი აღსრულება პირდაპირ არაა გათვალისწინებული კანონებში, შეიძლება საზოგადოების ან ადამიანის უფლებების მასიური ხელყოფა გამოიწვიოს. სასამართლო პრაქტიკა უშვებს მხოლოდ მის უკიდურესად უმნიშვნელო გამოყენების შესაძლებლობას (სასამართლოს 1902 წლის 2 დეკემბრის გადაწყვეტილება სენ-ჟიუსტის უძრავი ქონების გაერთიანების საქმეზე).

უპირველეს ყოვლისა, ადმინისტრაციული წესით იძულებით აღსრულება შესაძლებელია გადაუდებელი აუცილებლობისა და გამონაკლის ვითარებაში. გარდა ამისა, შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ერთდროულად რამდენიმე გარემოების არსებობის დროს:

- ადმინისტრირებული ეწინააღმდეგება აქტის აღსრულებას;
- ადმინისტრაცია არ ფლობს თავისი აქტის აღსრულების სხვა კანონიერ საშუალებებს (არ არსებობს აქტის აღუსრულებლობისათვის ადმინისტრაციული სანქციები);
- აღსასრულებელი ადმინისტრაციული აქტი ემყარება ზუსტი რაგლამენტაციის შინაარსის მქონე კანონს;

1 *Ведель Ж.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 151, 152.

- იძულებით აღსრულებას აქვს ერთადერთი მიზანი – კანონით ან რეგლამენტირებული აქტით დადგენილი პროცედურის შესრულება.

ჩამოთვლილთაგან თუნდაც ერთი გარემოების არარსებობის შემთხვევაში, იძულებით აღსრულებას მოჰყვება ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობა.

4.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები

თავისი ამოცანების გადასაჭრელად ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია მიმართოს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების დადებას (contrat administratif). ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში სახელშეკრულებო ურთიერთობის ფორმამ ჯერ კიდევ მე-19 საუკუნეში მტკიცედ დაიმკვიდრა თავისი ადგილი. აი, რას წერდა აღნიშნულის შესახებ იმდროინდელი ცნობილი სამართალმცოდნე ლეონ დიუგი: „დღესდღეობით თითქმის ერთსულოვნად მივედით ადმინისტრაციული აქტების ორი დიდი კატეგორიის – ხელისუფლების ადმინისტრაციული აქტებისა და აღსრულების ადმინისტრაციული აქტების განსხვავებამდე. ხელისუფლების აქტები წარმოადგენს ცალმხრივ ადმინისტრაციულ აქტებს; აღსრულების აქტები კი ხელშეკრულებითია“.[1]

ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის მიხედვით, ხელშეკრულების ადმინისტრაციული ხასიათი შეიძლება დადგინდეს საკანონმდებლო აქტებით ან განისაზღვროს სასამართლო პრაქტიკით.

საფრანგეთში საკანონმდებლო დონეზე ხელშეკრულების ადმინისტრაციული შინაარსის განსაზღვრის შემთხვევები შედარებით მცირეა. კანონის თანახმად, ადმინისტრაციულსამართლებრივს მიეკუთვნება: ხელშეკრულებები საზოგადოებრივი სამუშაოების, საჯარო სექტორის ქონების გამოყენების, სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული მინერალური ნედლეულის წყაროების ექსპლუატაციის თაობაზე და ა.შ. უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ ამა თუ იმ ხელშეკრულების ადმინისტრაციული შინაარსის დადგენის შემდეგ, ასეთი ხელშეკრულებებიდან წარმოშობილი დავები ადმინისტრა-

1 *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 302, 303.

ციული სასამართლოს მიერ განსჯადია. ზოგჯერ კანონს შეუძლია დააწესოს აკრძალვა ცალკეული კონტრაქტებისათვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების შინაარსის მინიჭებაზე (მაგალითად, ხელშეკრულებები, რომლებიც არმიის მომარაგებას ეხება, შეიძლება მიეკუთვნებოდეს მხოლოდ კერძოსამართლებრივს, ისინი ადმინისტრაციული სასამართლოების იურისდიქციაში არ ხვდება).

უმეტეს შემთხვევებში ხელშეკრულებების ადმინისტრაციულად აღიარება ხდება სასამართლო პრაქტიკის მიერ შემუშავებული კრიტერიუმების მიხედვით. ფრანგულმა სასამართლო პრაქტიკამ (სახელმწიფო საბჭოს 1956 წლის 20 აპრილის დადგენილება ცოლ-ქმარ ბერენცების საქმის გამო) ჩამოაყალიბა ორი ძირითადი კრიტერიუმი, ამასთანავე მან დაადგინა, რომ ერთ-ერთი მათგანის არსებობა საკმარისია იმისათვის, რომ ხელშეკრულებას ადმინისტრაციული ხასიათი მიეცეს.

პირველი კრიტერიუმის თანახმად, ხელშეკრულების საგანი მჭიდროდ უნდა იყოს დაკავშირებული საჯარო სამსახურის საქმიანობასთან. საფრანგეთის სასამართლო პრაქტიკა ადმინისტრაციულად ცნობს მხოლოდ იმ ხელშეკრულებებს, რომლებსაც დებენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და რომელთა საგანი (მომსახურების გაწევა, საქონლის მიწოდება და ა.შ.) მჭიდროდ და პირდაპირაა დაკავშირებული საჯარო სამსახურის საქმიანობასთან, ე.ი. ისეთ საქმიანობასთან, რომელიც საერთო ინტერესს წარმოადგენს. მაგალითად, ზემოთ აღნიშნულ დადგენილებაში სახელმწიფო საბჭომ მიიჩნია, რომ ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც ადმინისტრაციულმა ორგანომ ცოლ-ქმარ ბერენცებს მიანდო საბჭოთა კავშირიდან იმ გადმოსულთა აღზრდა, რომლებმაც 1944 წელს თავშესაფარი საფრანგეთში პოვეს, საფრანგეთის სახელმწიფომ მეუღლეებს გადასცა „საჯარო სამსახურის ფუნქციების შესრულების უფლება“ და „ეს ერთადერთი პირობა საკმარისია იმისათვის, რომ განსახილველ ხელშეკრულებას ადმინისტრაციული ხასიათი მიეცეს“.[1]

პირველი კრიტერიუმის (საჯარო სამსახურისა და ხელშეკრულების საგნის მჭიდრო კავშირი) შესაბამისად, სასამართლო პრაქტიკის შემდგომმა განვითარებამ ადმინისტრაციულად ცნო:

1 Юридические и материальные средства административной деятельности во Франции. М., 1994. С. 59.

- ხელშეკრულებები, რომლებიც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის პარტნიორს გადასცემენ საჯარო სამსახურის ამოცანების შესრულების უფლებამოსილებებს (ხელშეკრულებები საზოგადოებრივ მომსახურებასთან დაკავშირებით კონცესიის გაცემის ან იჯარის შესახებ);
- ხელშეკრულებები, რომლებიც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის პარტნიორს არ გადასცემენ საზოგადოებრივი მომსახურების უშუალო უზრუნველყოფის უფლებამოსილებას და ისე იწვევენ მას ამ ფუნქციების რეალიზაციაში მონაწილეობის მისაღებად (სახელმწიფო საბჭოს 1957 წლის 27 მაისის დადგენილება არტოს საქმის გამო);
- ხელშეკრულებები, რომელთა თანახმადაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ქირაობს უშტატო თანამშრომელს იმისათვის, რომ ამ უკანასკნელმა მონაწილეობა მიიღოს საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფაში (მაზერანის საქმესთან დაკავშირებით კონფლიქტების გადაჭრის შესახებ სასამართლოს 1963 წლის 25 ნოემბრის გადაწყვეტილება).

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების კვალიფიკაციის დროს სასამართლო პრაქტიკის გამოყენება გარკვეულწილად რთულდება იმით, რომ სასამართლოს, ითვალისწინებს რა კონკრეტული საქმის ყველა გარემოებას, ერთსა და იმავე საკითხზე შეუძლია მოახდინოს თავისი პოზიციის „დიფერენციაცია". აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეგვიძლია მოვიყვანოთ ზემოთ ხსენებული 1963 წლის 25 ნოემბრის სასამართლო გადაწყვეტილება კონფლიქტის გადაჭრის შესახებ (მაზერანის საქმე). ხელშეკრულების სამართლებრივი ბუნების განსაზღვრისას, რომლის მიხედვითაც მოქალაქეს თემის მიერ დაევალა ბავშვების მოვლა გაკვეთილების დამთავრების შემდეგ, ერთ-ერთი საკვანძო გახდა საკითხი იმის შესახებ, თუ სად იწყება და სად მთავრდება მოქალაქის მონაწილეობა საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფის სფეროში. სასამართლომ ჩათვალა, რომ მაზერანის საქმეში საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფას ადგილი აქვს ბავშვის მოვლის შემთხვევაში (ამ ნაწილში ხელშეკრულება ადმინისტრაციულადაა ცნობილი); ხოლო საკითხები, რომლებიც ეხება სკოლის შენობის დასუფთავე-

ბასა და გათბობას, მიეკუთვნება კერძოსამართლებრივი მოწესრიგების საგანს (ამ ნაწილში ხელშეკრულება საერთო სასამართლოთა იურისდიქციაში ექცევა).

საჯარო სამსახურების საქმიანობასა და ხელშეკრულების საგანს შორის მჭიდრო კავშირის კრიტერიუმი არ გამოიყენება იმ შემთხვევაში, თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი ხელშეკრულებას დებს კერძო სამართლის იურიდიულ პირთან ამ უკანასკნელისათვის საზოგადოებრივი ხასიათის მქონე სამრეწველო ან სავაჭრო მომსახურების გაწევის მიზნით (მაგალითად: გაზით მომარაგება, ელექტროენერგიის მიწოდება და ა.შ.). ასეთი ხელშეკრულებები კერძოსამართლებრივი შინაარსისაა. საფრანგეთში კერძოსამართლებრივად მიიჩნევენ აგრეთვე ხელშეკრულებებს, რომელთა მეშვეობითაც საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს თანამშრომლები თავიანთი სამრეწველო ან სავაჭრო ხასიათის საჯარო სამსახურისათვის აჰყავთ.

მეორე კრიტერიუმად, რომელიც ადმინისტრაციული ხასიათის ხელშეკრულების კვალიფიკაციისათვის გამოიყენება, გვევლინება „პირობები, რომლებიც ზოგადი სამართლის ფარგლებს სცდება". ასეთ პირობებს ცნობილი ფრანგი მეცნიერი ჟორჟ ვედელი ასე განმარტავს: „პირობები, რომლებიც სცილდება ზოგადი სამართლის ფარგლებს, წარმოადგენს ხელშეკრულების პუნქტებს, რომლებიც მიზნად ისახავს მხარეებისათვის უფლებების მინიჭებას ან თავისი ბუნებით განსხვავებული ვალდებულებების დაკისრებას, ვიდრე ისეთი უფლება-მოვალეობებისა, რომელთა მისაღებად შეიძლება ვინმეს მიერ თავისუფალი თანხმობა იქნეს მიცემული სამოქალაქო ან სავაჭრო კანონების ფარგლებში, ან ეს არის პირობები, რომლებიც თავიანთი ბუნებით განსხვავდება იმათგან, რომლებიც შეიძლება ჩაიწეროს ანალოგიურ სამოქალაქოსამართლებრივ ხელშეკრულებაში".[1] ასეთი პირობების მაგალითებს სხვაგვარად „დამსჯელობითს" უწოდებენ – პირობები, რომლებიც ითვალისწინებს ადმინისტრაციის სასარგებლოდ ხელშეკრულების შეწყვეტას; ადმინისტრაციის უფლებამოსილებას, ხელშეკრულების შესრულებისას გასცეს ინსტრუქციები, ცალმხრივად დაადოს სანქციები და ა.შ.

1 *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С.166.

პირობები, რომლებიც სცილდება საერთო სამართლის ჩარჩოებს, ხელშეკრულების მხარეების საჯარო ხელისუფლების რეჟიმისადმი დაქვემდებარებას ითვალისწინებს. ამასთანავე, ხელშეკრულებაში ასეთი პირობების ჩართვის შემდეგ მხარეებს არ შეუძლიათ ილაპარაკონ იმის შესახებ, რომ ასეთი ხელშეკრულება კერძოსამართლებრივად რჩება.

სამრეწველო და სავაჭრო შინაარსის ხელშეკრულებაში, რომელიც იდება საჯარო სამსახურსა და მის კლიენტს შორის, ისეთი პირობის არსებობა, რომელიც ზოგადი სამართლის ფარგლებს სცილდება, ისევე, როგორც პირველი კრიტერიუმის არსებობის შემთხვევაში, აღნიშნულ ხელშეკრულებას ადმინისტრაციულ შინაარსს ვერ შესძენს.

თანამედროვე ადმინისტრაციული პრაქტიკა საფრანგეთში გვაძლევს იმის საშუალებას, რომ გამოვყოთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების გამოყენების შემდეგი სფეროები:

- საჯარო სამსახურების მართვა (ხელშეკრულებები იჯარის შესახებ, მმართველობის შესახებ და ა.შ.);
- სხვადასხვა სახის ქონებრივი შინაარსის ურთიერთობების რეგულირება (ხელშეკრულებები საქონლის მიწოდებაზე, საზოგადოებრივი ქონების გამოყენებაზე, დახმარების გაწევაზე და ა.შ.);
- მომსახურების გაწევა და კვლევების ჩატარება (ხელშეკრულებები მომსახურებასა და კვლევაზე);
- საჯარო სესხები (ხელშეკრულებები სახელმწიფო და მუნიციპალური სესხების შესახებ) და ა.შ.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადებისათვის პარტნიორის შერჩევისას, იმ პროცედურების გვერდით, რომლებიც გავრცელებულია საზღვარგარეთის ბევრ ქვეყანაში (პარტნიორის შერჩევა, როგორც პასუხი ყველაზე უფრო დაბალი ფასის შეთავაზების შემთხვევაში, არჩევანი, როგორც პასუხი ყველაზე უფრო მეტად მისაღებ წინადადებაზე), საფრანგეთში ასევე გამოიყენება ზოგიერთი განსაკუთრებული პროცედურა. ასეთი პროცედურების ერთერთ მაგალითს წარმოადგენს ე.წ. „სამსჯელო“ ხელშეკრულებები. სახელმწიფო კონტრაქტების შესახებ კანონთა კოდექსის 103-ე მუხლით ისინი განსაზღვრულია, როგორც ხელშეკრულებები, რო-

მელთა დასადებად ხელისუფლების კომპეტენტური ორგანო „თავისუფლად აწარმოებს მოლაპარაკებებს, რის შემდეგაც დებს ხელშეკრულებას მის მიერ თავისუფლად შერჩეულ პარტნიორთან". საჯარო ხელისუფლების ორგანო ვალდებულია, შექმნას კონკურენცია – „წერილობითი, თუნდაც ზედაპირული, გამოკითხვის მეშვეობით შეარჩიოს ის კანდიდატები, რომლებსაც შეუძლიათ აღნიშნული ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულება".[1] ამასთან, ის ვალდებული არ არის, მაინცდამაინც ამ კანდიდატებიდან აირჩიოს პარტნიორი. ცენტრალურ ადმინისტრაციას მხოლოდ იმ შემთხვევებში შეუძლია „სამსჯელო" ხელშეკრულების მეთოდის გამოყენება, თუ ისინი უშუალოდ არის გათვალისწინებული სახელმწიფო კონტრაქტების შესახებ კანონების კოდექსში; ასევე, ისეთი ხელშეკრულებების დადებისას, რომელიც ითვალისწინებს ნაციონალური თავდაცვის ინტერესებისათვის სასწრაფო სამუშაოების შესრულებას, კვლევის ჩატარების შესახებ ხელშეკრულებების გაფორმებისას და ა.შ. ადგილობრივ კოლექტივებს შეუძლიათ გამოიყენონ ხელშეკრულების დადების აღნიშნული მეთოდი იმ პირობით, თუ ხელშეკრულების თანხა, დამატებითი ღირებულების გადასახადის ჩათვლით, არ აღემატება 350000 ფრანკს. საფრანგეთში ბოლო დროს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების პრაქტიკაში შეიმჩნევა ხელშეკრულების ტიპური პირობების (cahiers de charges) უპირატესი გამოყენების ტენდენცია. ჩამოყალიბდა ტიპური პირობების სამი სახე:

1. ზოგადი ადმინისტრაციული პირობები (cahiers de administratives générales), რომლებიც შეიცავს ისეთ სამართლებრივ ნორმებს, რომლებსაც ერთი და იმავე ტიპის ყველა ხელშეკრულებაში გამოიყენებენ;
2. ზოგადი მითითებანი (cahiers de prescription communes), რომლებიც ერთი და იმავე კატეგორიის ხელშეკრულებისათვის ადგენენ ტექნიკურ წესებს;
3. სპეციალური მითითებანი (cahiers de prescription speciales), რომლებიც თითოეული ხელშეკრულების კონკრეტულ პირობას ეხება.[2]

1 Юридические и материальные средства административной власти во Франции. С. 67.

2 *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С.174.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ფრანგულ თეორიაში განსაკუთრებით ფასეულია მოძღვრება ფინანსური თანასწორობის შესახებ. ადმინისტრაციის მიერ ისეთი უფლებამოსილების განხორციელებისას, რომელიც ზოგადი სამართლის ფარგლებს სცილდება, ადმინისტრაციული კონტრაქტების ხელშეკრულებითი ხასიათი ვლინდება ხელშეკრულების მხარის უფლებაში, მიუხედავად ადმინისტრაციის მიერ კანონიერად შეტანილი ცვლილებებისა, მოითხოვოს ფინანსური თანასწორობის დაცვა. განასხვავებენ ფინანსური თანასწორობის ორ ასპექტს:

1. ფინანსური თანასწორობის დარღვევა, რომელსაც ადგილი აქვს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ საკუთარი პრეროგატივების გამოყენებისას. თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი კანონიერად იყენებს თავის პრეროგატივებს, რის შედეგადაც მის პარტნიორს უჩნდება დამატებითი ხარჯები, ასეთი ხარჯები მთლიანად საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ უნდა იყოს კომპენსირებული. როგორც ჟორჟ ვედელი აღნიშნავს, ამ შემთხვევაში საუბარია არა ზიანის ანაზღაურებაზე, რომელიც ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მოვალეობების შეუსრულებლობამ გამოიწვია, არამედ „ანაზღაურებაზე, რომელიც ემყარება შემოსავლებისა და გასავლების საერთო ბალანსის შენარჩუნების აუცილებლობას იმ სახით, როგორც ეს მხარეების მიერ გათვალისწინებული იყო ხელშეკრულებით".[1]

2. ხელშეკრულების ეკონომიკური სარგებლის დარღვევა ისეთი გარემოებების შედეგად, რომლებიც არ არის დამოკიდებული საჯარო სამართლის პირზე – როგორც ხელშეკრულების მხარეზე. ასეთი შემთხვევების დროს მხედველობაში არ მიიღება ფინანსური თანასწორობის წესი მაშინაც კი, თუ ის ჩადებული იყო ხელშეკრულების ტექსტში. ფინანსური თანასწორობა ასეთ შემთხვევაში შენარჩუნებული უნდა იყოს მხოლოდ იმ საზღვრებში, რომელიც აუცილებელია საჯარო სამსახურის ფუნქციონირების გასაგრძელებლად.

ფრანგულ სამართალში განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ფინანსურ წონასწორობაზე „თვითნებობის" ზეგავლენას (fait du prince) იმ საჯარო სამართლის პირის მხრიდან, რომელმაც დადო ხელშეკრულება".

1 *Ведель Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С.176.

ადმინისტრაციული სამართლის ფრანგული სკოლის დამსახურებად შეიძლება ჩაითვალოს გაუთვალისწინებელი გარემოებების შესახებ თეორიის შემუშავება (sujetions imprevues). ეს თეორია პირველ რიგში გამოიყენება საზოგადოებრივი სამუშაოების განსახორციელებლად დადებული ხელშეკრულებების მიმართ. ასეთ შემთხვევაში გათვალისწინებულია მეწარმის უფლება, მოითხოვოს სრული ანაზღაურება ხელშეკრულებით გაუთვალისწინებელი ვალდებულების შესრულებისათვის (მაგალითად, გვირაბის გათხრის დროს გაუთვალისწინებელი წყლის აღმოჩენა).

5. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის კონტროლი

5.1. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის კონტროლის სახეები

საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე დაწესებული კონტროლის ძირითადი სახეებია – პოლიტიკური, ადმინისტრაციული და სასამართლო კონტროლი.

პოლიტიკური კონტროლი ხორციელდება პარლამენტის, ადგილობრივი არჩევითი ორგანოების, პოლიტიკური პარტიების მიერ და კონსტიტუციურსამართლებრივი რეგულირების საგანს წარმოადგენს.

ადმინისტრაციული კონტროლი ხორციელდება თავად ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ როგორც საკუთარი ინიციატივით (ზემდგომი თანამდებობის პირების ზედამხედველობა ქვემდგომის საქმიანობაზე, ადმინისტერაციული ზედამხედველობა, ინსპექციური შემოწმებები), ისე ნებისმიერი დაინტერესებული პირის ინიციატივით (ადმინისტრაციული გასაჩივრება, მორიგებისა და დარეგულირების პროცედურები).

თავად ადმინისტრაციის მიერ განხორციელებული კონტროლისგან განსხვავებით (შიდა კონტროლი), *სასამართლო კონტროლი* წარმოადგენს გარე კონტროლს; კონტროლის ასეთ სისტემაში ად-

მინისტრაციულ ორგანოებზე ზედამხედველობა მოსამართლეზე გადადის.

ადმინისტრაციის საქმიანობაზე კონტროლის სისტემის ეფექტური ფუნქციონირების ერთ-ერთ არსებით პირობას წარმოადგენს ადმინისტრაციული საქმიანობის *საჯაროობის უზრუნველყოფა*. აუცილებელია, რომ ნებისმიერს შეეძლოს შეამჩნიოს და გამოავლინოს ადმინისტრაციის უკანონო ან ზიანის მომტანი საქმიანობა. ამ ამოცანის გადაჭრა შეიძლება სხვადასხვა გზით იყოს მიღწეული: ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გამოცემული აქტების გამოქვეყნებით ოფიციალურ გამოცემებსა და კერძო კრებულებში; მიღებული გადაწყვეტილებების შესახებ შეტყობინებით, განცხადებით; ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების დასაბუთების მოთხოვნით; ადმინისტრაციული საქმიანობის საკითხებზე ინფორმირების ან განმარტების პროცედურებით და ა.შ.

5.2. ადმინისტრაციული კონტროლის ფორმები

ფრანგული სამართლებრივი დოქტრინა გამოყოფს ადმინისტრაციული კონტროლის შემდეგ ფორმებს:

1. ზემდგომი თანამდებობის პირების ზედამხედველობა ქვემდგომთა საქმიანობაზე (იერარქიული კონტროლი). ადმინისტრაციული დაწესებულების ყოველდღიურ საქმიანობაში თითოეული ქვემდგომი ორგანოს საქმიანობაზე კონტროლი წარმოადგენს ხელმძღვანელის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას. იერარქიული კონტროლის ფარგლებში მოწმდება ქვემდგომი ორგანოების მიერ განხორციელებული ქმედებების კანონიერება, მათი აუცილებლობა და მიზანშეწონილობა. ზემდგომ თანამდებობის პირებს მინიჭებული აქვთ უფლება, შეცვალონ ან გააუქმონ ქვემდგომის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები.

2. ინსპექციური შემოწმებები. საფრანგეთში პრაქტიკულად ყველა სამინისტროს აქვს თავისი საკუთარი ინსპექციები ან მაკონტროლებელი ქვეგანყოფილებები: ადმინისტრაციის გენერალური ინსპექცია შინაგან საქმეთა სამინისტროში, გენერალური ინსპექცია ეროვნული განათლების სამინისტროში, შეიარაღებული ძალების გენერალური კონტროლი და სხვ. ინსპექციების ორგანოების

განხილვის განსაკუთრებულ პროცედურას (დავა ხალხის თავშეყრის შედეგად მიყენებული ზიანის თაობაზე[1]; დავა იმ პირების მიერ მიყენებულ ზიანზე, ვინც სახელმწიფო სასწავლო დაწესებულებებში სწავლობს; დავა ბირთვული დანადგარებით მიყენებული ზიანის შესახებ და ა.შ.).

სასამართლო ხელისუფლების ორ შტოს – საერთო სასამართლოებსა და ადმინისტრაციულ იუსტიციას – შორის ქვემდებაროების გამიჯვნის შესახებ საკითხი განსაკუთრებულ სირთულეს წარმოადგენს. მუდმივად წარმოქმნილი მსგავსი ხასიათის დავების დასარეგულირებლად საფრანგეთში შეიქმნა სპეციალური ინსტანცია – კონფლიქტების გადაჭრის სასამართლო (Tribunal des conflits). ეს სასამართლო უზრუნველყოფს სასამართლოს ორი სისტემის – საერთო და ადმინისტრაციულის – თანაბარ წარმომადგენლობას. მასში შედის სახელმწიფო საბჭოს სამი წევრი და საკასაციო სასამართლოს სამი წევრი, რომელთაც ეს ორგანოები ირჩევენ. თითოეული ეს ჯგუფი ნიშნავს მეოთხე მუდმივ წევრს და ერთ მოადგილეს, რომლებიც წარმოადგენენ მათ კოლეგებს, შესაბამისად, სახელმწიფო საბჭოსა და საკასაციო სასამართლოს წევრებს. სასამართლოს თავმჯდომარე არის იუსტიციის მინისტრი. სასამართლოს შემადგენლობაში ასევე შედის პროკურატურის წარმომადგენელი.

სასამართლოს კომპეტენციას წარმოადგენს შემდეგი კონფლიქტების გადაწყვეტა:

1) *პოზიტიური კონფლიქტის* (conflit positif) – კონფლიქტი, რომელიც წარმოიშობა, როდესაც საერთო სასამართლო აპირებს, განიხილოს საქმე, რომელსაც ადმინისტრაცია ადმინისტრაციული სასამართლოს წარმოებას მიაკუთვნებს;

2) *ნეგატიური კონფლიქტის* (conflit négatif) – კონფლიქტი, რომელიც წარმოიშობა, როდესაც ორი სხვადასხვა სასამართლო სისტემის სასამართლოები განაცხადებენ, რომ არ არიან კომპეტენტურნი, გადაწყვიტონ მოცემული საქმე, ამასთან, თითოეული ამტკიცებს, რომ საქმე სხვა სისტემის სასამართლოს კომპეტენციას განეკუთვნება;

3) *სხვა სასამართლო სისტემაში საქმის გადაცემასთან დაკავშირებული კონფლიქტის* (conflit sur renvoi des jurisdictions). ასეთი

1 ეს პასუხისმგებლობა წარმოიშობა როგორც მეამბოხე ჯგუფების, ისე, მაგალითად, მოზეიმე მასის მიერ ზიანის მიყენებისას.

- ოფიციალური შეცვლის უფლება, რომელიც ნებას აძლევს საზედამხედველო ორგანოს, აღასრულოს მეურვეობის ორგანოს მიერ მიღებულ აქტები ან სახე უცვალოს მათ.[1]

ავლენდა რა სხვაობას საზედამხედველო და იერარქიულ ხელისუფლებასა და ადმინისტრაციული კონტროლის შესაბამის ფორმებს შორის, ჟ. ვედელი წერდა: „საზედამხედველო ხელისუფლება მნიშვნელოვნად განსხვავდება იერარქიული ხელისუფლებისგან. ის არეგულირებს ურთიერთობებს არა ზემდგომსა და ქვემდგომს შორის, არამედ – მაკონტროლებელსა (ზედამხედველობის ორგანო) და კონტროლირებადს (საზედამხედველო საჯარო იურიდიული პირის ორგანოები) შორის. აქედან გამომდინარეობს, რომ ის პირობით ხელისუფლებას წარმოადგენს: კონტროლი ხორციელდება მხოლოდ კანონით გაწერილ შემთხვევებში და კანონით გაწერილი ფორმით".[2]

4. ადმინისტრაციული გასაჩივრება (recours administratif), როგორც ადმინისტრაციული კონტროლის ფორმა, გულისხმობს, რომ დაინტერესებულ მხარეს (ფიზიკურ ან იურიდიულ პირს) შეუძლია მიმართოს ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელს ადრე მიღებული გადაწყვეტილების გაუქმების ან შეცვლის თხოვნით. უფრო სასურველი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, ასეთი საჩივრის შეტანა შეიძლება გასაჩივრებული გადაწყვეტილების გამომტან ორგანოში (recour gracieux) ან ზემდგომ ინსტანციაში (recours hiérarchiques).

საჩივარი უფრო სასურველი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით ან საჩივარი ზემდგომ ინსტანციაში შეიძლება ნებისმიერი საშუალებით იყოს დასაბუთებული. მათი არგუმენტაცია, შესაძლოა, შეიცავდეს იურიდიული ხასიათის დასკვნებს, მითითებას მიზანშეწონილობაზე, შეწყნარების ან თავაზიანობის გამოჩენის თხოვნას და ა.შ.[3]

---

1 ზედამხედველობის ორგანოს ეს უფლებამოსილება წარმოადგენს განსაკუთრებულ საფრთხეს დეცენტრალიზაციის რეჟიმისათვის, ამიტომაც მისი გამოყენება შეზღუდულია კანონით გათვალისწინებული გარკვეული პირობების დადგომით.

2 *Ведель Ж.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 394.

3 შედარებისთვის – მტკიცებულებები, რომლებიც შესაძლოა სასამართლო წესით იყოს მოყვანილი სარჩელის მხარდასაჭერად, შეიძლება იყოს მხოლოდ იურიდიული.

ადმინისტრაციული გასაჩივრების გზით მიღებული გადაწყვეტილება წარმოადგენს ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებას.

ცალკეულ შემთხვევებში ფრანგული კანონმდებლობა ადგენს ურთიერთკავშირს ადმინისტრაციულ საჩივარსა და სასამართლოს გზით გასაჩივრებას შორის. მაგალითად, წინასწარი გადაწყვეტის წესის შესაბამისად, ადმინისტრაციული საჩივარი, კანონით დადგენილი ცალკეული შემთხვევების გამოკლებით, აუცილებლად წინ უნდა უძღოდეს სასამართლოს გზით გასაჩივრებას. სხვა სიტყვებით, სახელმწიფო საბჭოსა და ადმინისტრაციულ სასამართლოში მიმართვა, დადგენილი გამონაკლისების გარდა, შესაძლებელია მხოლოდ ადმინისტრაციული გასაჩივრების შემდეგ.

ფრანგული კანონმდებლობა ადმინისტრაციული და სასამართლო გასაჩივრების ურთიერთკავშირის სხვა მაგალითებსაც შეიცავს. მაგალითად, ადმინისტრაციული წესით გასაჩივრება ხელს უწყობს სასარჩელო ხანდაზმულობის ვადის დაცვას. თავის მხრივ, ადმინისტრაციული აქტის ადმინისტრაციული გასაჩივრების წესით გაუქმება შესაძლებელია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ არ არის ამოწურული სასამართლო გასაჩივრებისათვის დადგენილი ხანდაზმულობის ვადა.

5. მორიგებისა და დარეგულირების პროცედურები. ამ პროცედურების შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის თაობაზე წარმოშობილი კონფლიქტი განსახილველად გადაეცემა მესამე მხარეს – დამოუკიდებელ ორგანოს, რომელიც ორგანიზებას უწევს კონფლიქტური სიტუაციის განხილვას და ხელს უწყობს მხარეთა შერიგებას და შეთანხმებების დადებას.

მორიგებისა და დარეგულირების პროცედურები დაინტერესებულ პირს საქმის მიუკერძოებელი განხილვის გარკვეულ გარანტიებს აძლევს და უზრუნველყოფს ადმინისტრაციის ქმედებათა უფრო ფართო საჯაროობას.

ამ პროცედურების ნაწილი შეზღუდულ ხასიათს ატარებს (მოქმედებს მხოლოდ მკაცრად განსაზღვრულ სფეროებში), სხვები კი, პირიქით, უნივერსალურია. ამ უკანასკნელთა რიცხვს განეკუთვნება მიმართვა განსაკუთრებული შუამავლისადმი – მედიატორისადმი (médiateur).

მედიატორის თანამდებობა შემოიღეს 1973 წლის 3 იანვრის კანონით (კანონის 1976 წლის 24 დეკემბრის რედაქციით)[1]. ფრანგული მედიატორი სკანდინავიური ომბუდსმენისგან წარმოდგება. მაგრამ თუკი სკანდინავიურ ქვეყნებში ომბუდსმენი საპარლამენტო თანამდებობაა (მისი ფუნქციები დაკავშირებულია, უპირველეს ყოვლისა, ადმინისტრაციის საქმიანობაზე პოლიტიკურ კონტროლთან), საფრანგეთში მედიატორი შუამავალია, რომელიც ჩართულია ადმინისტრაციული კონტროლის სისტემაში.

შუამავალი, რომელიც ხელშეუხებლობის გარანტიით დაცული დამოუკიდებელი თანამდებობის პირია, განიხილავს მოქალაქეთა საჩივრებს სახელმწიფო ადმინისტრაციის, ტერიტორიული კოლექტივების, სახელმწიფო დაწესებულებებისა და ნებისმიერი ორგანიზაციების მიმართ, რომელთაც დავალებული აქვთ საჯარო საქმეთა წარმოება მუშაობასთან დაკავშირებით (მუხლი 1, 1973 წლის 3 იანვრის კანონი).

მედიატორი თანამდებობაზე ინიშნება მინისტრთა საბჭოს დეკრეტით ექვსი წლის ვადით (მ.2). მედიატორის ხელმეორედ დანიშვნა დაუშვებელია.

დაინტერესებულ პირებს უფლება არა აქვთ, მიმართონ უშუალოდ მედიატორს. კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, საჩივარი წარედგინება პარლამენტარს (დეპუტატს ან სენატორს), ხოლო ის უკვე საჩივარს განსახილველად გადასცემს მედიატორს, თუკი ის ეხება მის კომპეტენციას და მის ჩარევას საჭიროებს.

საჩივრის წარდგენას წინ აუცილებლად უნდა უძღოდეს მიმართვა შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოებისადმი (მ.7).

თუ მედიატორი ჩათვლის, რომ საჩივარი დასაბუთებულია, ის გასცემს იმ მითითებებს, რომლებსაც სავალდებულოდ მიიჩნევს განსახილველი პრობლემის დასარეგულირებლად, და თუ საჭიროა, წინადადებებს, რომლებიც მიმართულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის გასაუმჯობესებლად. თუ მედიატორი ჩათვლის, რომ განსახილველი სიტუაციისთვის მოქმედი საკანონმდებლო და რეგლამენტირებული დადგენილებების გამოყენება უსამართლო

1 კანონის ტექსტი იხ.: Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 242-245.

შედეგამდე მიიყვანს, მას შეუძლია, შესაბამის ორგანოს ნებისმიერი სამართლიანი გადაწყვეტილების რეკომენდაცია გაუწიოს (მ.9).

საბოლოო ჯამში, მედიატორის მიერ დაყენებულ საკითხზე გადაწყვეტილებას იღებს საჯარო ადმინისტრაცია. მედიატორის ძირითად „იარაღს" კონფლიქტური სიტუაციისათვის საჯაროობის მინიჭება წარმოადგენს. ამდენად, 1973 წლის 3 იანვრის კანონის მე-9 მუხლის შესაბამისად, მედიატორი ინფორმირდება საქმეში მისი ჩარევის შესაძლო შედეგების შესახებ; თუკი მედიატორის მიერ დადგენილ ვადაში არ იქნება გამოცემული დამაკმაყოფილებელი პასუხი, ის უფლებამოსილია, გამოაქვეყნოს თავისი რეკომენდაციები. გარდა ამისა, ის ამზადებს ყოველწლიურ მოხსენებას პრეზიდენტისა და პარლამენტისათვის, რომელიც ასევე ქვეყნდება ბეჭდურად (მ.14).

დავების გადაწყვეტის მორიგების განსაკუთრებული პროცედურები საფრანგეთში საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის ორ ძირითად სფეროში გამოიყენება – სახელმწიფო კონტრაქტების შესასრულებლად გამოცხადებულ ღია კონკურსებში *(marchés publics)* და ქონებრივ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებულ საქმეებზე.

პირველ შემთხვევაში მომრიგებელ ორგანოდ გამოდის მშვიდობიანი შეთანხმებების საკონსულტაციო კომიტეტი (comité consultatif de règlament amiable), პრემიერ-მინისტრთან არსებული დაწესებულება. მის კომპეტენციაში შედის სამინისტროების მიერ გაფორმებული კონტრაქტების განმარტებასთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტა.

მეორე შემთხვევაში მომრიგებელი ორგანოები ზარალის ანაზღაურების შესახებ დავების მოგვარების საკონსულტაციო კომიტეტებად იწოდებიან (comités consultatifs de règlament des dommages). პრემიერ-მინისტრმა ასეთი კომიტეტები რამდენიმე დეპარტამენტთან შექმნა. მათ კომპეტენციაში შედის სახელმწიფოსა და იმ საჯარო ორგანიზაციების ქონებრივ პასუხისმგებლობასთან დაკავშირებული დავების გადაწყვეტა, რომლებიც სავაჭრო-სამრეწველო სფეროს მიღმა მოქმედებენ.

5.3 საჯარო ადმინისტრაციაზე სასამართლო კონტროლის თავისებურებანი. ადმინისტრაციული იუსტიცია

საფრანგეთში ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის ორგანიზების უმნიშვნელოვანეს თავისებურებას წარმოადგენს ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების განსაკუთრებული სისტემის – *ადმინისტრაციული იუსტიციის* ფორმირება.

საფრანგეთში ადმინისტრაციულ იუსტიციას უძველესი ისტორია აქვს. ჯერ კიდევ მონარქიულ პერიოდში შეიქმნა სპეციალიზებული სასამართლო ორგანოები რიგი ადმინისტრაციული დავების გადასაწყვეტად (ფინანსური ბიურო საგადასახადო სფეროში – Bureau des Finances en matiere fiscale). რევოლუციური მოვლენების დასაწყისიდანვე, უკვე 1789-1790 წწ-ში, ერთ-ერთი უმთავრესი პრობლემა, რომელიც დამფუძნებელი კრების წინაშე დადგა მართლმსაჯულების ორგანიზებასთან დაკავშირებით, აღმოჩნდა საკითხი იმის შესახებ, თუ რომელი სასამართლოს უწყებრივ ქვემდებარებაში უნდა იყოს ადმინისტრაციულ საქმიანობასთან დაკავშირებული საქმეები. მაშინ დამფუძნებელმა კრებამ მოახდინა ორი ფუნდამენტური პრინციპის ფორმულირება: 1) ადმინისტრაციული და სასამართლო ხელისუფლების გაყოფისა და 2) აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში შემავალი სპეციალური იურისდიქციის ფორმირება. გაიმარჯვა პრინციპმა „Juger l'administration c'est encore administrer", ანუ „ადმინისტრაციის გასამართლება ნიშნავს ადმინისტრაციული საქმიანობის განხორციელებას" (სხვა სიტყვებით, „ადმინისტრაციული დავების გადაწყვეტა ადმინისტრაციული საქმიანობის გაგრძელებაა").

ფრანგი მეცნიერ-ადმინისტრატივისტები, როგორც წესი, გამოყოფენ ადმინისტრაციული იუსტიციის არსებობის ორ მნიშვნელოვან საფუძველს: ადმინისტრაციული სამართლის ავტონომიასა და ადმინისტრაციული იუსტიციის სასამართლო დაწესებულებების დამოუკიდებელ სამართლებრივ სტატუსს.

"საფრანგეთში მიაჩნიათ, – წერს გ. ბრებანი, – რომ მმართველობის აპარატი განსაკუთრებული სფეროა, რომელიც უნდა იმართებოდეს სპეციალური სამართლით და ეს სპეციალური სამართალი უნდა გამოიყენებოდეს ავტონომიური იურისდიქციის მიერ. სა-

ერთო-სამოქალაქო სასამართლოები იყენებენ კერძო სამართალს, ადმინისტრაციული იუსტიცია კი ეყრდნობა ადმინისტრაციულ სამართალს, როგორც საჯარო სამართლის ქვედარგს".[1]

სხვა გარემოება დაკავშირებულია ადმინისტრაციული საქმეების მოსამართლეთა სამართლებრივ სტატუსთან. ეს სტატუსი, გ. ბრებანის მოსაზრებით, განპირობებულია რიგი პირობებით, რომლებიც საშუალებას იძლევა, შენარჩუნდეს ორგანული კავშირი ადმინისტრაციულ საქმეთა მოსამართლესა და მმართველობის აპარატს შორის. ეს კავშირები მრავალასპექტიანია. ისინი ადმინისტრაციულ იუსტიციაში კადრების შერჩევის დროსვე წარმოიშობა. მომავალი მოსამართლეები სწავლებას გადიან მოხელეებთან ერთად ეროვნულ ადმინისტრაციულ სკოლაში. სამსახურში გამოძახებული ადმინისტრაციული იუსტიციის მოხელეები შეიძლება გამოიწვიონ მმართველობის აპარატის ფარგლებში ფუნქციების შესასრულებლად, საიდანაც ისინი ბრუნდებიან, რათა ხელახლა დაიკავონ მოსამართლის თანამდებობა. ადმინისტრაციული იუსტიციის პერსონალი უფლებამოსილია, კონსულტაცია გაიაროს მმართველობის აპარატთან; მოსამართლე და ადმინისტრაცია ერთობლივად უწყობენ ხელს მიმდინარე მმართველობითი საქმიანობის საუკეთესო რეალიზაციას.[2]

ფრანგული ადმინისტრაციული იუსტიციის ისტორია დამაჯერებლად მოწმობს იმას, რომ მჭიდრო კავშირი მოსამართლეებსა და მმართველობით აპარატს შორის საფრანგეთში ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების ეფექტურობის ერთ-ერთი განმაპირობებელი ფაქტორია.[3]

---

1 *Бребан Г.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 364.

2 იქვე. გვ. 365.

3 უნდა აღინიშნოს, რომ მოსამართლეებისა და ადმინისტრაციის მჭიდრო კავშირები იწვევს არცთუ ისე უსაფუძვლო შიშს ცალკეულ იურისტებსა და პოლიტიკოსებში. XIX საუკუნის ერთ-ერთი ძალიან ცნობილი ინგლისელი იურისტი დაისი სრულიად მიუღებლად მიიჩნევდა, რომ ადმინისტრაციულ საქმეთა მოსამართლე ერთდროულად მოსამართლეც ყოფილიყო და საქმეზე – მხარეც. მოსამართლე, არის რა მჭიდრო კავშირში ადმინისტრაციასთან, იმავდროულად უფლებამოსილია, ადმინისტრაციასთან დაკავშირებით წარმოშობილი დავა განიხილოს არსებითად, მსგავსად ადვოკატისა, რომელიც საწარმოს კონსულტაციას უწევს, ასევე, იქნებოდა უფლებამოსილი, განეხილა დავა, რომელშიც მხარედ გამოდის საწარმო, სადაც ის მუშაობს.

საერთო იურისდიქციის სასამართლოებისგან განსხვავებით, ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების სამართლებრივი დავების გადაწყვეტის გარდა, წარმოადგენენ დასკვნებს სახელმწიფო მმართველობის საკითხებზე, რაც პირდაპირ ზემოქმედებას ახდენს საჯარო ადმინისტრაციის მთელი სისტემის ფუნქციონირებაზე. მმართველობის აპარატზე ფრანგული სისტემის იურისდიქციულ კონტროლს მოკლედ რომ ახასიათებს, გ. ბრებანი წერს: „არსებითად, ადმინისტრაციული იუსტიციის კონცეფციას, მის ფრანგულ ვარიანტში, ორმაგი დანიშნულება აქვს: ადმინისტრაციული სასამართლოები ავტონომიურები არიან არა მხოლოდ მმართველობითი აპარატის იურისდიქციული კონტროლიდან გამომდინარე დავების გადაწყვეტისას, ისინი, იმავდროულად, საკონსულტაციო ფუნქციებსაც ასრულებენ – ერთდროულად, მრჩევლებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების მოსამართლეთა როლში გამოდიან, რაც ერთი შეხედვით შეიძლება პარადოქსულად ჩანდეს და რაც, საბოლოო ჯამში, ეფექტური მმართველობითი საქმიანობის საწინდარს წარმოადგენს“[1].

ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების კომპეტენციის განსაზღვრისას ფრანგული კანონმდებლობა გამოდის დავის საგნის პროცესუალურ კომპეტენციასთან ურთიერთკავშირის პრინციპიდან: ადმინისტრაციული სასამართლო ვალდებულია გამოიყენოს ადმინისტრაციული სამართლის ნორმები და, პირიქით, ადმინისტრაციული სამართალი – ეს არის სამართალი, რომელსაც ადმინისტრაციული სასამართლო იყენებს.

ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოებს საფრანგეთში ექვემდებარება დავები, რომლებიც საჯარო ხალისუფლების – სახელმწიფოს, ადგილობრივი თვითმმართველობის ტერიტორიული ორგანოების, საჯაროსამართლებრივი დაწესებულებებისა და საჯარო სამსახურის ფუნქციების განმახორციელებელი კერძოსამართლებრივი დაწესებულებების მმართველობით საქმიანობას განეკუთვნება. ადმინისტრაციული იუსტიციის კონტროლი ვრცელდება სახელმწიფო აპარატის სამართალგამოყენებით საქმიანობაზე, ასევე, ნორმატიულ აქტებზე, რომელთაც იღებენ ადმინისტრაციული ორგანოები და ნებისმიერი დონის თანამდებობის

1 *Бребан Г.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 355.

პირები, მათ შორის, საფრანგეთის პრეზიდენტი. ადმინისტრაციული იუსტიცია განიხილავს პოლიტიკური ხასიათის ცალკეულ საქმეებს (მაგალითად, კონტროლი არჩევნების ჩატარებაზე).

ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების კონტროლის სფეროდან გამოტანილია საჯარო ხელისუფლების იმ საქმიანობის ცალკეული სახეები, რომლებიც არაა დაკავშირებული მმართველობის საქმეებთან (საჯარო სამსახურების კერძო მმართველობა; დავები, რომლებიც ეხება სასამართლო ხელისუფლების ფუნქციონირებას).

იურისდიქციული კონტროლი შეზღუდულია, მაშინ, როცა ადმინისტრაციული ორგანოები, კანონმდებლობის შესაბამისად, აღჭურვილნი არიან დისკრეციული უფლებამოსილებით, რაც მათ საშუალებას აძლევს, აღმასრულებელ-განმკარგავი ფუნქციის შესრულებისას მოახდინონ შეხედულებების თავისუფლების რეალიზება.

გარდა ამისა, იურისდიქციული კონტროლისგან იმუნიტეტით სარგებლობს ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის ზოგიერთი სახე:

- კანონშემოქმედებითი საქმიანობა;
- რესპუბლიკის ინსტიტუტების მიმართ სერიოზული და უშუალო საფრთხის წარმოქმნის შემთხვევაში, საფრანგეთის პრეზიდენტის მიერ კონსტიტუციის მე-16 მუხლის შესაბამისად მიღებული გადაწყვეტილება (სახელმწიფო საბჭოს 1982 წლის 2 მარტის დადგენილება რუბენ დე სერვანის საქმეზე);
- ცალკეული სამთავრობო აქტების მიღება (სასამართლოს განჩინება კონფლიქტების მოგვარების თაობაზე 1950 წლის 2 თებერვალს ფრანგული რადიომაუწყებლობის საქმეზე).

ადმინისტრაციული სასამართლოების არსებობა არ გამორიცხავს საერთო იურისდიქციის მონაწილეობას ადმინისტრაციული საქმიანობის კონტროლში.

საერთო სასამართლოების კონტროლი ორი ძირითადი მიმართულებით ხდება:

1) თანმდევი კონტროლი (le contrôle par la voie incidente), რომელშიც ივარაუდება საერთო სასამართლოს მიერ სამოქალაქო პროცესებთან დაკავშირებით მის კომპეტენციაში შემავალი ადმინისტრაციული აქტების განმარტება და კანონიერების შეფასება;

2) ადმინისტრაციული დავების განხილვა საერთო სასამართლოებში.

ადმისნიტრაციული დავები, სამოქალაქო სამართლის ნორმების შესაბამისად, შეიძლება განიხილებოდეს საერთო იურისდიქციის სასამართლოებში. ეს იმ შემთხვევებში ხდება, როდესაც ასეთი დავები ეხება:

ა) ადმინისტრაციულ საქმიანობას, რომელიც არ არის დაკავშირებული საჯარო სამსახურის ამოცანებთან (ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ სახელმწიფო ქონების მართვასთან დაკავშირებული დავები, სახელმწიფო ორგანიზაციების ვალებთან დაკავშირებული დავები და ა.შ);

ბ) საჯარო სამსახურების კერძო მართვას (დავები, რომლებიც წარმოიშობა ტვირთის გადაზიდვის თაობაზე ხელმოწერილ ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებთან, გარკვეული სამუშაოების შესრულების შესახებ შრომით ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით და ა.შ);

გ) საჯარო სავაჭრო-სამრეწველო სამსახურებს (მუნიციპალური თეატრის მმართველობა, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის ორგანიზაცია და ა.შ.);

დ) ადმინისტრაციის უკანონო ქმედებების ფაქტებს ან ხელისუფლების თვითნებობას (ადმინისტრაციის უკანონო და ძალადობრივი ხასიათის საქმიანობა, რომელიც უხეშად არღვევს ადამიანის ძირითად უფლებებსა და თავისუფლებებს, უკარგავს ადმინისტრაციულ აქტს დამახასიათებელ ნიშნებს, რითაც ადმინისტრაცია ადმინისტრაციული სამართლის მოქმედების ფარგლებიდან გამოჰყავს);

ე) ადმინისტრაციული ორგანოს კუთვნილი სატრანსპორტო საშუალებების მუშაობასთან დაკავშირებული პასუხისმგებლობა. 1957 წლის 31 დეკემბრის კანონის შესაბამისად, ნებისმიერი სასამართლო სარჩელი, დაკავშირებული „რომელიმე სატრანსპორტო საშუალების მიერ მიყენებულ ნებისმიერი სახის ზიანთან", განიხილება საერთო სასამართლოს მიერ სამოქალაქო სამართლის ნორმების გამოყენებით.

გარდა ამისა, რიგ შემთხვევებში ფრანგული კანონმდებლობა ადგენს საერთო სასამართლოებში ადმინისტრაციული დავების

განხილვის განსაკუთრებულ პროცედურას (დავა ხალხის თავშეყრის შედეგად მიყენებული ზიანის თაობაზე[1]; დავა იმ პირების მიერ მიყენებულ ზიანზე, ვინც სახელმწიფო სასწავლო დაწესებულებებში სწავლობს; დავა ბირთვული დანადგარებით მიყენებული ზიანის შესახებ და ა.შ.).

სასამართლო ხელისუფლების ორ შტოს – საერთო სასამართლოებსა და ადმინისტრაციულ იუსტიციას – შორის ქვემდებაროობის გამიჯვნის შესახებ საკითხი განსაკუთრებულ სირთულეს წარმოადგენს. მუდმივად წარმოქმნილი მსგავსი ხასიათის დავების დასარეგულირებლად საფრანგეთში შეიქმნა სპეციალური ინსტანცია – კონფლიქტების გადაჭრის სასამართლო (Tribunal des conflits). ეს სასამართლო უზრუნველყოფს სასამართლოს ორი სისტემის – საერთო და ადმინისტრაციულის – თანაბარ წარმომადგენლობას. მასში შედის სახელმწიფო საბჭოს სამი წევრი და საკასაციო სასამართლოს სამი წევრი, რომელთაც ეს ორგანოები ირჩევენ. თითოეული ეს ჯგუფი ნიშნავს მეოთხე მუდმივ წევრს და ერთ მოადგილეს, რომლებიც წარმოადგენენ მათ კოლეგებს, შესაბამისად, სახელმწიფო საბჭოსა და საკასაციო სასამართლოს წევრებს. სასამართლოს თავმჯდომარე არის იუსტიციის მინისტრი. სასამართლოს შემადგენლობაში ასევე შედის პროკურატურის წარმომადგენელი.

სასამართლოს კომპეტენციას წარმოადგენს შემდეგი კონფლიქტების გადაწყვეტა:

1) *პოზიტიური კონფლიქტის* (conflit positif) – კონფლიქტი, რომელიც წარმოიშობა, როდესაც საერთო სასამართლო აპირებს, განიხილოს საქმე, რომელსაც ადმინისტრაცია ადმინისტრაციული სასამართლოს წარმოებას მიაკუთვნებს;

2) *ნეგატიური კონფლიქტის* (conflit négatif) – კონფლიქტი, რომელიც წარმოიშობა, როდესაც ორი სხვადასხვა სასამართლო სისტემის სასამართლოები განაცხადებენ, რომ არ არიან კომპეტენტურნი, გადაწყვიტონ მოცემული საქმე, ამასთან, თითოეული ამტკიცებს, რომ საქმე სხვა სისტემის სასამართლოს კომპეტენციას განეკუთვნება;

3) *სხვა სასამართლო სისტემაში საქმის გადაცემასთან დაკავშირებული კონფლიქტის* (conflit sur renvoi des jurisdictions). ასეთი

1 ეს პასუხისმგებლობა წარმოიშობა როგორც მეამბოხე ჯგუფების, ისე, მაგალითად, მოზეიმე მასის მიერ ზიანის მიყენებისას.

კონფლიქტი შეიძლება წარმოიშვას საქმის გადაცემისას კომპეტენციის დადგენის სირთულეების წარმოშობის შესახებ გაფრთხილების მიზნით;

4) საბოლოო გადაწყვეტილების მოთხოვნასთან დაკავშირებული კონფლიქტის (conflit de décisions au fond) – კონფლიქტი, რომელიც წარმოიშობა, როდესაც სხვადასხვა სასამართლო სისტემას მიკუთვნებულმა ორივე სასამართლომ მოცემულ საქმესთან დაკავშირებით განაცხადა თავისი კომპეტენციის შესახებ, მაგრამ ამასთან, ორივემ მიიღო გადაწყვეტილება საქმის წარმოებაში მიღებაზე უარის შესახებ კომპეტენციების კონფლიქტის არსებობის გამო (გადაწყვეტილება, რომელსაც მოჰყვა უარი მართლმსაჯულებაზე).

რთულია გადააფასო კონფლიქტების გადამწყვეტი სასამართლოს მნიშვნელობა საფრანგეთის მთელი სამართლებრივი სისტემის ნორმალური ფუნქციონირებისთვის. კომპეტენციების განსაზღვრასთან დაკავშირებული კონფლიქტების გადაწყვეტისას ეს სასამართლო იძულებულია გაერკვეს კონცეპტუალურ პრობლემებში, რაც კონფლიქტის საფუძველში დევს, და აირჩიოს მოცემულ შემთხვევაში გამოსადეგი სამართლის დარგი (კერძო ან საჯარო).

5.4. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების სისტემა

ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების სისტემა საფრანგეთში მოიცავს:

1) სახელმწიფო საბჭოს – ადმინისტრაციული იუსტიციის ცენტრალური და ხელმძღვანელი ორგანო;

2) ჩვეულებრივი ადმინისტრაციული დავების განმხილველ ადმინისტრაციულ სასამართლოებს;

3) ადმინისტრაციული იუსტიციის სპეციალიზებულ სასამართლო დაწესებულებებს.

სახელმწიფო საბჭო (Conseil d'Etat), მისი თანამედროვე სახით, დაფუძნდა ნაპოლეონის მიერ 1800 წელს. ამ დროისათვის მისი სტატუსი და რეგლამენტი განსაზღვრულია 1945 წლის 31 ივლისის ორდონანსითა და 1963 წლის 30 ივლისის დეკრეტით (შემდგომი ცვლილებებითა და დამატებებით).

სახელმწიფო საბჭო თავის საქმიანობას ახორციელებს აღმასრულებელი ხელისუფლების კონსულტანტის სახით (საკონსულტაციო ფუნქცია), ასევე, ადმინისტრაციული მართლმსაჯულების უზენაესი ინსტანციის სახით (დავების გადაწყვეტის ფუნქცია).

საკონსულტაციო ფუნქციების განხორციელებისას სახელმწიფო საბჭო წარმოადგენს დასკვნებს, ასევე, ადგენს მოხსენებებს და კვლევით მიმოხილვებს.

შესაბამისი დასკვნების მისაღებად მასთან განსახილველად შემოდის სამთავრობო კანონპროექტები, ყველაზე მნიშვნელოვანი კანონქვემდებარე აქტები, რეგლამენტები, დეკრეტები და ა.შ., ასევე, განსაკუთრებული იურიდიული სირთულის გამომწვევი საკითხები. თავის დასკვნებში სახელმწიფო საბჭოს შეუძლია გამოთქვას სარედაქციო შენიშვნები მასთან შეტანილი აქტების ტექსტთან დაკავშირებით; ჩამოაყალიბოს დასკვნა მისთვის წარდგენილი აქტების კანონიერების შესახებ, გამოთქვას აზრი მოთხოვნაში მითითებული პუნქტების იურიდიული არგუმენტაციის ხარისხზე; გამოხატოს საკუთარი პოზიცია აქტის მიზანშეწონილობასთან დაკავშირებით. სახელმწიფო საბჭოს დასკვნები საიდუმლოდ ინახება. სახელმწიფო საბჭოს მიერ გამოთქმული მოსაზრება არ ბოჭავს ხელისუფლებას (დასკვნას არ აქვს სავალდებულო ხასიათი).

სახელმწიფო საბჭოს დასკვნები არ ბოჭავს სასამართლო ხელისუფლებას. სახელმწიფო საბჭო ადმინისტრაციული დავების განხილვისას არ არის შეზღუდული იმ დადგენილებებით, რომლებსაც ის იღებდა ხელისუფლების კონსულტანტის რანგში.[1]

ბოლო დრომდე სახელმწიფო საბჭო, საკონსულტაციო ფუნქციების განხორციელებისას, მოკლებული იყო საინიციატივო უფლებამოსილებებს – ის თავის დასკვნებს მთავრობის მიერ დაყენებულ მოთხოვნებზე იძლეოდა. 1963 წლიდან მას ეს უფლებამოსილებები

1 სახელმწიფო საბჭოს, საკონსულტაციო ფუნქციის განხორციელებისას, შეუძლია განსაზღვროს, რომ რომელიღაც მმართველობითი ქმედება კანონიერია, ხოლო შემდეგ, სასამართლო განხილვის მიმდინარეობისას, გააუქმოს იგი კანონის დარღვევის ნიშნით. გ. ბრებანი ამ სიტუაციას ადარებს ისეთს, რომელიც დგება გზაჯვარედინზე, როდესაც ინთება მწვანე შუქი და მწვანე შუქზე გაელას მიიჩნევენ დარღვევად. ის წერს: „ასეთი სიტუაცია შოკისმომგვრელია. ხშირად, ზოგიერთი მინისტრი ასეთ კაზუსებზე აშკარა გაღიზიანებით რეაგირებს, რადგან გაუგებარია, რა საფუძვლით ამბობენ ისინი „არას“, როცა ნათქვამი აქვთ „კი“ (*Бребан Г.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 422).

მიენიჭა. ამიერიდან სახელმწიფო საბჭოს შეუძლია, თავისი ინიციატივით შესთავაზოს მთავრობას რაიმე რეფორმის გატარება. მან მიიღო უფლება, აწარმოოს ანალიტიკური საქმიანობა, მოამზადოს მოხსენებები და კვლევითი მიმოხილვები.

ადმინისტრაციული იუსტიციის უმაღლესი ინსტანციის რანგში სახელმწიფო საბჭო ფლობს კომპეტენციას:

1) პირველი და ბოლო ინსტანციის მოსამართლის (en premier et sernier resort);

2) სააპელაციო ინსტანციის;

3) საკასაციო ინსტანციის.

სახელმწიფო საბჭოს ენიჭება პირველადი განხილვისა და საბოლოო გადაწყვეტის უფლება ზოგიერთ განსაკუთრებულ ან უაღრესად მნიშვნელოვან საქმეზე, ესენია: სარჩელი პრეზიდენტის, პრემიერ-მინისტრის დეკრეტის, მინისტრის რეგლამენტირებული აქტის გაუქმების მოთხოვნით და ა.შ.; ცალმხრივი ადმინისტრაციული აქტის გასაჩივრება, რომლის გამოყენების სფერო სცდება ერთი ადმინისტრაციული სასამართლოს (ტერიტორიული ან მატერიალური) კომპეტენციის ფარგლებს; იმ ტერიტორიის საზღვრებს მიღმა წარმოშობილი ადმინისტრაციული ხასიათის სასამართლო დავები, სადაც ვრცელდება ადმინისტრაციული სასამართლოების იურისდიქცია; ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობის დარღვევასთან დაკავშირებული დავები; ხელისუფლების წარმომადგენლობით ორგანოში არჩევნებთან დაკავშირებული დავები და სხვ.

1987 წელს სააპელაციო ადმინისტრაციული სასამართლოების შექმნის შემდეგ სახელმწიფო საბჭომ შეინარჩუნა სააპელაციო ინსტანციის კომპეტენცია იმ კატეგორიის საქმეებზე, რომლებიც არ შევიდნენ სააპელაციო სასამართლოების კომპეტენციაში (დავები ადმინისტრაციული აქტების კანონიერების შეფასების შესახებ; მუნიციპალური და კანტონური არჩევნების საკითხების თაობაზე; რეგლამენტირებულ აქტებში ძალაუფლების გადამეტებასთან დაკავშირებით).

სახელმწიფო საბჭო ასევე წარმოადგენს საკასაციო ინსტანციას სააპელაციო ადმინისტრაციული სასამართლოებისა და სპეციალიზებული ადმინისტრაციული სასამართლო დაწესებულებების მიერ ბოლო ინსტანციაში გამოტანილ ყველა სასამართლო გადაწყვეტილებაზე.

1945 წლის 31 ივლისის ორდონანსის შესაბამისად, სახელმწიფო საბჭოს შტატში შედიან შემდეგი კატეგორიის თანამშრომლები (რანგების ზრდადობის წესით): მეორე კლასის აუდიტორები, პირველი კლასის აუდიტორები, მომხსენებლები საკასაციო თხოვნებზე, შტატიანი სახელმწიფო მრჩევლები, ქვეგანყოფილებების ხელმძღვანელები, განყოფილებების ხელმძღვანელები, სახელმწიფო საბჭოს ვიცე-თავმჯდომარე.

სახელმწიფო საბჭოს სტრუქტურა მთლიანობაში შეესაბამება ამ ორგანოს ძირითად ფუნქციებს. ის შეიცავს ექვს განყოფილებას – ოთხი ადმინისტრაციული განყოფილება, რომელიც საკონსულტაციო ფუნქციებს ასრულებს, ადმინისტრაციული დავების განყოფილება, რომელიც ადმინისტრაციული სასამართლოს ფუნქციას ასრულებს, ასევე, საინფორმაციო ანალიტიკური განყოფილება[1].

ჩვეულებრივი ადმინისტრაციული დავების განმხილველი ადმინისტრაციული სასამართლოები წარმოდგენილია ორი დონით: ადმინისტრაციული სასამართლოებით (tribunaux administratifs) და სააპელაციო ადმინისტრაციული სასამართლოებით (cours administratives d'appel). ამ სასამართლოების საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმები სისტემატიზებულია ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული სააპელაციო სასამართლოების კოდექსში.

ადმინისტრაციული სასამართლოები. ფრანგულ მეტროპოლიაში ირიცხება 26 ადმინისტრაციული სასამართლო, რომელთაც გააჩნიათ რეგიონალური კომპეტენცია, კიდევ 5 ასეთი სასამართლო შექმნილია ზღვისიმიერ დეპარტამენტებში.[2]

ადმინისტრაციული სასამართლოების კომპეტენცია, უპირატესად, სასამართლოიურისდიქციულია. თუმცა, ისევე, როგორც სახელმწიფო საბჭოს, მათაც შეუძლიათ საკონსულტაციო უფლებამოსილებების განხორციელება (იძლევიან დასკვნებს ადგილობრივი ხელისუფლებისა და მმართველობის ორგანოების მოთხოვნებზე).

ადმინისტრაციულ სასამართლოში იქმნება ერთიდან ოთხამდე პალატა (განსახილველი საქმეების რაოდენობიდან გამომდინა-

1 Структура и роль Государственного совета Франции. М., 1993. С. 3-31.
2 Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М., 1994. С. 33.

რე). პარიზის ადმინისტრაციული სასამართლო შედგება რამდენიმე განყოფილებისგან, რომელთაგან თითოეულში იქმნება ორ-ორი პალატა.

ადმინისტრაციულ სასამართლოში სამართალწარმოების ორგანოს წარმოადგენს სასამართლო პალატა. თუმცა გამონაკლისის წესით განსაკუთრებული მნიშვნელობისა და სირთულის საქმეები შეიძლება განიხილებოდეს სასამართლოს წევრთა პლენარულ სხდომაზე.

ადმინისტრაციულ სასამართლოში იქმნება ადგილობრივი ბიუროები (bureous annexe), რომლებიც განლაგებულია მოცემული რეგიონალური სასამართლოს ტერიტორიული კომპეტენციის სფეროში შემავალ თითოეულ დეპარტამენტში. ადგილობრივ ბიუროებში შეიძლება სარჩელების შეტანა.

სასამართლოს წევრთა რაოდენობა დამოკიდებულია შექმნილი პალატების რაოდენობაზე. სასამართლო კორპუსის დაკომპლექტება კომბინირებულად ხდება: საკონკურსო შერჩევის ხარჯზე ეროვნული ადმინისტრაციული სკოლის კურსდამთავრებულთაგან, ასევე, შტატიან მოხელეთაგან, რომლებიც პერიფერიებში გადიან სამსახურს.

1986 წლის 6 იანვრის კანონის მიღებით განმტკიცდა ადმინისტრაციული სასამართლოს მოსამართლეთა შეუცვლელობის პრინციპი, ასევე, დაწესდა ადმინისტრაციული სასამართლოების უმაღლესი საბჭო – საკონსულტაციო ორგანო, რომელიც დაკავებულია კადრების შერჩევისა და ადმინისტრაციული სასამართლოების საქმუშაოების საკითხებით.

რეგიონალური ადმინისტრაციული სასამართლოები კომპეტენტურნი არიან, განიხილონ ნებისმიერი ადმინისტრაციული დავები, გარდა კანონით სხვა იურისდიქციას მიკუთვნებული საქმეებისა (მატერიალური *კომპეტენცია*). სხვა სიტყვებით, რეგიონალური სასამართლოები განიხილავენ ყველა ადმინისტრაციულ დავას პირველ ინსტანციაში, გარდა იმ საქმეებისა, რომლებიც სპეციალიზებული ადმინისტრაციული სასამართლოების წარმოებას განეკუთვნება, ასევე, დავებისა, რომლებიც, მათი განსაკუთრებული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სახელმწიფო საბჭოს კომპეტენციას განეკუთვნება.

ადმინისტრაციული სასამართლოების *ტერიტორიული კომპეტენცია*, განმტკიცებული ადმინისტრაციული და ადმინისტრაციული სააპელაციო სასამართლოების კოდექსის R 37 და R 51 მუხლებში, ორ ძირითად და ერთ დამატებით პრინციპამდე დაიყვანება.

პირველი პრინციპის შესაბამისად, ადმინისტრაციული დავები, კონფლიქტის ლოკალიზაციიდან გამომდინარე, შეიძლება განეკუთვნებოდეს ადმინისტრაციული სასამართლოს კომპეტენციას. მაგალითად, ქონებრივ დავებზე კომპეტენცია განისაზღვრება მოცემული ქონების ადგილმდებარეობის მიხედვით; ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებასთან დაკავშირებული დავების დროს კომპეტენტურ სასამართლოდ მიიჩნევა ის, რომლის ტერიტორიაზეც სრულდება ეს ხელშეკრულება, ხოლო მოცემული ნორმის გამოყენების სირთულის შემთხვევაში – ხელშეკრულების ხელმოწერის ადგილის მიხედვით; ადგილობრივ ორგანოებზე ან სახელმწიფო და კერძო ორგანიზაციებზე სახელმწიფოს კონტროლთან დაკავშირებული დავების კომპეტენცია განისაზღვრება ორგანოს ან ორგანიზაციის ადგილმდებარეობის მიხედვით.

მეორე პრინციპის მიხედვით, ადმინისტრაციული დავები შეიძლება განიხილებოდეს *განმცხადებლის ადგილსამყოფელის* მიხედვით. მაგალითად, ინდივიდუალურ სასამართლო დავებზე, რომლებიც ეხება სახელმწიფო მოსამსახურეებს, სასამართლოს კომპეტენცია განისაზღვრება დაინტერესებული პირის სამუშაოს ადგილის მიხედვით; პოლიციური ხასიათის ინდივიდუალურ ზომებთან დაკავშირებულ დავებზე კომპეტენცია, ასევე, დაინტერესებული პირის საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით განისაზღვრება და ა.შ.

დამატებითი პრინციპი ითვალისწინებს, რომ ყველა შემთხვევაში, როდესაც ორი ძირითადი პრინციპის გამოყენება შეუძლებელია, საქმე იგზავნება ადმინისტრაციულ სასამართლოში, რომლის კომპეტენციაშიც ექცევა გასაჩივრებული აქტის ან ქმედების „ავტორი“.

ადმინისტრაციული სააპელაციო სასამართლოები. ფრანგული ადმინისტრაციული იუსტიციის ეს ორგანოები დაფუძნდა 1987 წლის 31 დეკემბრის კანონით „სასამართლო ადმინისტრაციული

სამართალწარმოების რეფორმის" შესახებ[1]. ამ რეფორმის მთავარი მიზანი იყო სახელმწიფო საბჭოს მუშაობის შემსუბუქება ამ ახალ ინსტანციაში საჩივრების ძირითადი ნაწილის გადაცემით პირველი ინსტანციის ადმინისტრაციული სასამართლოების მიერ განხილულ საქმეებზე.

1987 წლის 31 დეკემბრის კანონის პირველი მუხლის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სააპელაციო სასამართლოები იქმნება „ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებებზე სააპელაციო საჩივრების განსახილველად, გარდა კანონიერების საკითხებზე გადაწყვეტილებებისა, მუნიციპალური და კანტონალური არჩევნების თაობაზე არსებულ დავებთან დაკავშირებით და რეგლამენტირებული აქტების სადაოობის გზით ხელისუფლების გადამეტების შესახებ". ადმინისტრაციული სააპელაციო სასამართლოს მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს სახელმწიფო საბჭოში საკასაციო წესით (მ.10). გარდა ამისა, მე-12 მუხლის თანახმად, უფლების საკითხზე არსებულ საჩივარზე გადაწყვეტილების მიღებამდე, რომელიც პირველად დგინდება, სერიოზულ სირთულეს წარმოადგენს და ბევრ დავაში იჩენს თავს ის, რომ ადმინისტრაციულ სასამართლოს ან ადმინისტრაციულ სააპელაციო სასამართლოს შეუძლია გამოიტანოს გასაჩივრებას არადაქვემდებარებული გადაწყვეტილება საქმის სახელმწიფო საბჭოში გადაცემის თაობაზე, რომელიც წამოჭრილ საკითხს სამი თვის ვადაში განიხილავს. ასეთ შემთხვევაში საქმის ნებისმიერი არსებითი გადაწყვეტა სახელმწიფო საბჭოს მიერ დასკვნის გამოტანამდე ან, თუ ის არ იქნა გამოტანილი, ვადის ამოწურვამდე გადაიდება.

შექმნილია ხუთი ადმინისტრაციული სააპელაციო სასამართლო (ქალაქებში: ბორდო, ლიონი, ნანსი, ნანტი და პარიზი)[2]. სასამართლოები დაყოფილია პალატებად (ორი-სამი პალატა ადმინისტრაციული იუსტიციის თითოეულ ორგანოში). როგორც წესი, გადაწყვეტილება მიიღება პალატების მიერ, ხოლო გამონაკლის შემთხვევებში – პლენუმების მიერ.

1 კანონის ტექსტი იხ.: Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. С. 268-272.

2 Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М., 1994. С. 36.

ადმინისტრაციული იუსტიციის სპეციალიზებული სასამართლო დაწესებულებების რიცხვს განეკუთვნება საანგარიშო პალატები (ეროვნული და რეგიონალური), სხვადასხვა დისციპლინური სასამართლო დაწესებულებები, სამმართველოები, რომლებიც იქმნება აპარატის შიგნით (მაგალითად, პროფესორ-მასწავლებელთა შემადგენლობისთვის) ან ადმინისტრაციული ორგანოების ჩარჩოებს მიღმა (მაგალითად, თავისუფალ პროფესიათა პირებისთვის – ექიმებისთვის, არქიტექტორებისთვის და ა.შ.). შესაძლოა სპეციალიზებული ადმინისტრაციული სასამართლოების ad hoc შექმნა – გარკვეული ვადით და გარკვეული ამოცანების გადასაწყვეტად (მაგალითად, სასამართლოები ომით მიყენებული ზარალის ანაზღაურების თაობაზე).

5.5. ადმინისტრაციულ-სადავო პროცედურა (procédure administrative contentieuse)

არსებობს უდავო მსგავსება საერთო სასამართლოსა და ადმინისტრაციულ სასამართლოში სამართალწარმოების პროცედურებს შორის. ამასთან, ადმინისტრაციულ სასამართლო პროცედურას თავისი განმასხვავებელი ნიშნებიც აქვს.

ადმინისტრაციულ სასამართლოებში პროცედურა ატარებს გამოძიების ხასიათს (procedure inquisitoire), ის წარმოადგენს მოსამართლის მიერ დავის გადაწყვეტის ელემენტების ძიებას. მოსამართლე საქმეში რთავს მოპასუხეს, აწარმოებს სასამართლო გამოძიებას, ადგენს ამა თუ იმ დოკუმენტების სასამართლოში წარდგენის ვადებს, იღებს გადაწყვეტილებას სხდომის დახურვის შესახებ. გარდა ამისა, ის ეხმარება განმცხადებელს, წარმოადგინოს მტკიცებულებები, რომლებიც მას მოეთხოვება.

პროცედურის საგამოძიებო ხასიათი თავის გამოხატულებას პოულობს კერძოდ იმაში, რომ გასაჩივრებული გადაწყვეტილება ეფუძნებოდა უკანონო მოტივს და მოსამართლეს შეუძლია ადმინისტრაციას სათანადო დაზუსტებები და განმარტებები მოსთხოვოს. თუ ადმინისტრაცია უარს აცხადებს ასეთი დაზუსტებების წარდგენაზე, მოსამართლეს გამოაქვს დასკვნა, რომ გადაწყვეტილებას მართლაც ჰქონდა საეჭვო უკანონო მოტივი (სახელმწიფო საბჭოს 1954 წლის 28 მარტის დადგენილება ბარელის საქმეზე).

ადმინისტრაციულ სასამართლოებში პროცედურას *წერილობითი ხასიათი* აქვს. ადმინისტრაციული მოსამართლე გადაწყვეტილებას, უპირატესად, წერილობითი მტკიცებულებების საფუძველზე იღებს. ზეპირი გამოსვლები და შენიშვნები მინიმუმამდეა დაყვანილი. მხარეთა არგუმენტაცია იღებს *სამახსოვროების (mémoires)* ხასიათს, რომელთაც მხარეები ერთმანეთში ცვლიან საქმის განხილვის მიმდინარეობისას (განმარტებითი, საპასუხო, შეგებებული სამახსოვროები და ა.შ).

როგორც ნებისმიერი სხვა სასამართლო პროცედურა, ადმინისტრაციული სასამართლოს პროცედურაც *შეჯიბრებით ხასიათს* ატარებს. ნებისმიერ მხარეს გააჩნია სრული ინფორმაცია ყველა დოკუმენტისა და საკითხის შესახებ, რომლებიც პროცესის ნებისმიერ სტადიაზე განიხილება; მას შესაძლებლობა აქვს, უპასუხოს მეორე მხარის მიერ წარდგენილ ნებისმიერ არგუმენტს.

პროცედურის *საჯარო ხასიათი* იმას სულაც არ ნიშნავს, რომ ნებისმიერს შეუძლია სასამართლოში მივიდეს და საქმეს გაეცნოს. თავად სასამართლო გამოძიება, როგორც წესი, დახურულ ხასიათს ატარებს და მასში მონაწილეობისთვის მხოლოდ მოდავე მხარეები დაიშვებიან. თუმცა სასამართლო დებატებთან მიმართებაში კანონმდებლობა ადგენს ნორმას მათი ღია ხასიათის შესახებ (გარდა პირდაპირი საგადასახადო დავალიანებისა და ადმინისტრაციულ დისციპლინურ სასამართლოებში განხილული საქმეებისა)[1].

ადმინისტრაციულ სასამართლო პროცედურაში ადმინისტრაციას განსაკუთრებული ადგილი უკავია, რომელიც შემდეგნაირად შეიძლება დახასიათდეს:

1) ადმინისტრაცია, როგორც წესი, მოპასუხის როლში გამოდის (ის მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში მიმართავს ადმინისტრაციულ სასამართლოს მოსარჩელის სახით, მაგალითად, იმისთვის, რომ მიიღოს სასამართლო გადაწყვეტილება პირის გამოძევების შესახებ, რომელმაც უკანონოდ დაიკავა საზოგადოებრივი საკუთრება);

2) ადმინისტრაციის გადაწყვეტილება არ შეიძლება შეიცვალოს სასამართლო გადაწყვეტილებით. როგორც წესი, მოსამართლის უფლებამოსილებები გასაჩივრებული გადაწყვეტილების

1 Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М., 1994. С. 44.

გაუქმებამდე ან ადმინისტრაციის მიერ კომპენსაციის გადახდის შესახებ გადაწყვეტილების გამოტანამდე დაიყვანება. მხოლოდ გამონაკლის შემთხვევებში (მაგალითად, გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული დავები) შეუძლია მოსამართლეს შეცვალოს ადმინისტრაციის გადაწყვეტილება, რომლის უკანონობის კონსტატაცია მან იურიდიულად მართებული გადაწყვეტილებით მოახდინა;

3) მოსამართლეს არ შეუძლია ადმინისტრაციას მითითებები მისცეს. ადმინისტრაციის ქცევა, რომელიც არ შეესაბამება კანონს, შეიძლება დაისაჯოს მოსამართლის მიერ (ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების გაუქმება, კომპენსაციის გადახდის დანიშვნა), თუმცა მოსამართლეს უფლება არა აქვს, დაავალოს ადმინისტრაციას ამა თუ იმ მოქმედების შესრულება (გაათავისუფლოს შენობა, გადაიხადოს თანხები, კვლავ მიიღოს სამსახურში და ა.შ.).

საჩივარი ადმინისტრაციული მოსამართლის მიერ განსახილველად მიიღება, თუ, პირველ რიგში, არ არის დარღვეული წინასწარი გადაწყვეტის წესი; მეორე რიგში, დაცულია გასაჩივრების ვადები; მესამე რიგში, არსებობს ქმედებით დაინტერესება.

1965 წლის 11 იანვრის დეკრეტის პირველი მუხლის შესაბამისად, „ადმინისტრაციულ იუსტიციას შეუძლია განსახილველად მიიღოს მხოლოდ საჩივარი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შესახებ", ე.ი. საჩივარი უკვე არსებულ გადაწყვეტილებაზე. ამ ნორმას ფრანგულ ადმინისტრაციულ სამართალში „წინასწარი გადაწყვეტის წესი" ეწოდა (règle de la „décision préalable"). ადმინისტრაციის გადაწყვეტილება შეიძლება იყოს ნაგულისხმები. 1900 წლის 17 ივლისის კანონი შეიცავს შემდეგ ნორმას: თუ ადმინისტრაცია, მიიღებს რა განცხადებას, მას ოთხი თვის განმავლობაში არ პასუხობს, მაშინ ასეთი დუმილი განიხილება, როგორც უარი განცხადებაზე.

ეს ნორმა გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როდესაც ადმინისტრაცია, უკანონო ქმედების გასაჩივრების თავიდან აცილების მიზნით, არ პასუხობს დაინტერესებული პირის განცხადებას.

საჩივარი ადმინისტრაციულ სასამართლოში დადგენილი ვადების გათვალისწინებით უნდა იყოს წარდგენილი. 1965 წლის 11 იანვრის დეკრეტის შესაბამისად, ნებისმიერი ინსტანციის ადმინისტრაციულ სასამართლოში სარჩელის შეტანა ხდება ორი თვის

ვადაში, რომელიც აითვლება გასაჩივრებული გადაწყვეტილების გამოქვეყნების ან მის შესახებ შეტყობინების დღიდან. ზოგიერთი განსაკუთრებული შემთხვევისთვის ეს ვადა შეიძლება შეიცვალოს კანონმდებლობით. მაგრამ ნებისმიერ შემთხვევაში იმოქმედებს 1983 წლის 28 ნოემბრის დეკრეტით დადგენილი წესი, რომლის თანახმადაც, საჩივრის წარდგენის ნებისმიერი ვადა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს კერძო პირის წინააღმდეგ სასამართლო განხილვის დროს მხოლოდ იმ პირობით, რომ თავისი გადაწყვეტილების შესახებ შეტყობინებაში ადმინისტრაციამ გააფრთხილა დაინტერესებული მხარე ასეთ ვადებზე, ასევე, გადაწყვეტილების გასაჩივრების წესის შესახებ.

ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების შესახებ სარჩელის განსახილველად მიღება არ აჩერებს ამ გადაწყვეტილების მოქმედებას. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევაში შეიძლება გასაჩივრებული გადაწყვეტილების აღსრულებას სერიოზული და გამოუსწორებელი შედეგები მოჰყვეს. ასეთი შემთხვევისთვის კანონი ადმინისტრაციულ მოსამართლეს უფლებას აძლევს, ადმინისტრაციისგან მოითხოვოს „მოქმედების შეჩერება“, „სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებამდე მოცემული აქტის აღსრულების გადავადება“.

ადმინისტრაციულ სასამართლოში საქმის მოსმენის ერთ-ერთ თავისებურებას წარმოადგენს *სამთავრობო კომისრის* (commissaire du gouvernement) სავალდებულო მონაწილეობა სასამართლოს სხდომაში. პროცესზე გამოსვლისას ის არც აღმასრულებელ ხელისუფლებას წარმოადგენს და არც პროკურატურას[1]. ის არავისგან იღებს ინსტრუქციებს და გამოთქვამს *პირად მოსაზრებას*, როგორც იურისტი და ადმინისტრაციული დავების სპეციალისტი. თავის აზრს განსახილველ საკითხზე ის აფორმებს *დასკვნების* (conclusions) სახით, რომლებიც განსაკუთრებულ როლს თამაშობს ადმინისტრაციული სამართლის დოქტრინის განვითარებაში. სამთავრობო კომისარი სხდომაზე ბოლო გამოდის.

თავისი მოსაზრება სამთავრობო კომისრის როლის შესახებ სახელმწიფო საბჭომ გამოხატა დადგენილებაში ფირმა „ჟერვეზის“

1 სამთავრობო კომისარი წარმოადგენს სასამართლოს თანამდებობის პირს და არა მთავრობის წარმოადმგენელს, როგორც შეიძლებოდა სავარაუდო ყოფილიყო ამ თანამდებობის სახელწოდებიდან გამომდინარე.

საქმეზე 1957 წელს: „სამთავრობო კომისრის ამოცანაში შედის იმ პრობლემების გაცხადება, რომლებიც დგება სასამართლოში ყოველი ადმინისტრაციული საქმის განხილვის დროს და სასამართლოსთვის თავისი დამოუკიდებელი და მიუკერძოებელი დასკვნების და შეფასებების მოხსენება; მან უნდა გამოთქვას აზრი მოცემული საქმის ფაქტობრივი გარემოებების შესახებ და მოცემულ შემთხვევაში გამოსაყენებელ ნორმებზე, ასევე – გადაწყვეტილებებზე, რომლებიც აუცილებლად უნდა იქნეს მიღებული მოცემულ დავაზე".[1]

ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილება ცხადდება ღია სხდომაზე (გარდა საგადასახადო დავებზე გადაწყვეტილებებისა). ადმინისტრაციული სასამართლოების ყველა გადაწყვეტილება, რომელიც ღია სხდომაზე გამოცხადდა, შეიძლება გამოქვეყნდეს („სრული გამოცხადება").

ადმინისტრაციული სასამართლოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს ეწოდება jugements, ხოლო გადაწყვეტილებებს, რომელთაც ადმინისტრაციული სააპელაციო სასამართლოები და სახელმწიფო საბჭო იღებენ – arrêts (დადგენილებები). გადაგზავნის მოხერხებულობისთვის, გადაწყვეტილებებში, ჩვეულებრივ, აღნიშნავენ განმცხადებლის სახელს თარიღის მითითებით.

ძირითადი გადაწყვეტილებები და დადგენილებები ქვეყნდება სხვადასხვა იურიდიულ ჟურნალებში – კრებულებში. ერთ-ერთ ყველაზე ავტორიტეტულ გამოცემას წარმოადგენს „ლებონის კრებული" (Recueil Lebon), რომელიც XIX საუკუნის დასაწყისიდან გამოდის.

ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებები შეიძლება შეიცვალოს სააპელაციო და საკასაციო გასაჩივრების გზით.

არანაკლები პრობლემები წარმოიშობა ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებათა აღსრულების ეტაპზე. სირთულე აქ იმაში მდგომარეობს, რომ ადმინისტრაციულ დავაზე გადაწყვეტილებაში იძულებითი აღსრულება დაიშვება მხოლოდ კერძო პირების მიმართ. ადმინისტრაცია კი არ შეიძლება აიძულო, აღასრულოს ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილება.

1 Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М., 1994. С. 46.

ადმინისტრაციულმა სამართალმა შეიმუშავა სასამართლო გადაწყვეტილებათა აღსრულების გარანტიების სისტემა. ამდენად, თუკი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი უარს ამბობს მისთვის გამოტანილი გადაწყვეტილების აღსრულებაზე, საქმის ახალი განხილვისას მოსამართლე უფლებამოსილია დაავალდებულოს ის, კომპენსაცია გადაუხადოს მხარეს, რომელმაც პროცესი მოიგო. 1975 წლის 11 ივლისის კანონის შესაბამისად, 5 %-ით იზრდება ჯარიმის ოდენობა, რომელიც ირიცხება გადაუხდელი ჯარიმის თანხებზე გადაწყვეტილების გამოტანიდან ორი თვის განმავლობაში.

1980 წლის 17 ივლისის კანონით გათვალისწინებულია ორი სისტემა, მიმართული სასამართლო გადაწყვეტილებათა ეფექტურობის ამაღლებისა და აღსრულებისკენ.

პირველი გულისხმობს ადმინისტრაციისათვის სპეციალური დანაწესების გაგზავნას, რათა ამ უკანასკნელმა გადაიხადოს სასამართლო გადაწყვეტილებებში დადგენილი საჯარიმო სანქციების ყველა ფულადი თანხა. ასეთი მიწერილობა (obligation de payer) ეგზავნება საბიუჯეტო კრედიტების განმკარგავს და ბუღალტერს. გადახდა უნდა მოხდეს ოთხი თვის განმავლობაში სასამართლო გადაწყვეტილების შეტყობინების დღიდან. ამ ვადის დარღვევისთვის გათვალისწინებულია საჯარიმო სანქცია. სანქციას აკისრებს საბიუჯეტო-საფინანსო დისციპლინის პალატა, რომელსაც დაზარალებულმა მხარემ შეიძლება უშუალოდ მიმართოს.

ზომების მეორე სისტემა ითვალისწინებს სახელმწიფო საბჭოსათვის უფლებამოსილების მინიჭებას, დააკისროს საჯარიმო სანქციები ადმინისტრაციის მიერ სასამართლო გადაწყვეტილების არშესრულების შემთხვევაში. ასეთი გადაწყვეტილების მისაღებად დაინტერესებულ მხარეს შეუძლია მიმართოს სახელმწიფო საბჭოს ექვსი თვის გასვლის შემდეგ სასამართლოს გადაწყვეტილების შესახებ შეტყობინების დღიდან.

5.6. ადმინისტრაციული დავა

სასამართლო პრაქტიკამ გამოყო ადმინისტრაციული დავების ხუთი სახე, რომელიც ექვემდებარება ადმინისტრაციული იუსტიციის სასამართლოებში განხილვას:

1) უფლებამოსილებათა გადამეტების შესახებ (contentieux de l'excès de pouvoir);

2) სრული ადმინისტრაციული დავა (contentieux de pleine juridiction);

3) განმარტების თაობაზე (contentieux de l'interprétation);

4) კანონიერების თაობაზე (contentieux de l'appréciation de légalité);

5) სადამსჯელო ზომების თაობაზე (contentieux de la répression).

ყველაზე დიდი მნიშვნელობა სასამართლო-ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში დავის პირველ ორ სახეს აქვს.

დავა უფლებამოსილებათა გადამეტების შესახებ. განმცხადებელს ასეთ დავაში ამოძრავებს მიზანი, დაამტკიცოს არა მისი სუბიექტური უფლებების დარღვევა, არამედ – გასაჩივრებული აქტის შეუსაბამობა კანონთან, ობიექტურ ნორმასთან (ამიტომ ასეთი დავა ფრანგულ იურიდიულ ლიტერატურაში ზოგჯერ იწოდება ობიექტურ დავად – contentieux objectif). ასეთი სახის გასაჩივრების დახმარებით წყვეტენ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების გაბათილების საკითხს.

სასამართლო პრაქტიკა გამოყოფს გასაჩივრებული გადაწყვეტილების გაუქმების რამდენიმე საფუძველს[1]:

- იმ ორგანოს ან თანამდებობის პირის არაკომპეტენტურობა, რომელმაც მიიღო გასაჩივრებული გადაწყვეტილება (ასეთმა ორგანომ თავის თავზე აიღო სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილება ან შეიჭრა საკანონმდებლო ან სასამართლო ხელისუფლების კომპეტენციაში, ან სულაც მოხდა ხელისუფლების უზურპაცია – გადაწყვეტილება მიიღება კერძო პირის მიერ, რომელსაც არ გააჩნია ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები);
- მატერიალური სამართლის ნორმების დარღვევა (გასაჩივრებული აქტის შინაარსი ეწინააღმდეგება უმაღლესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმას – საერთაშორისო ხელშეკრულებას, კანონს და ა.შ.);
- მოტივების არარსებობა ან მათი არაკანონიერება (გადაწყვეტილების მიმღებმა ორგანომ დაუშვა იურიდიული შეცდომა,

1 Общие сведения об административном праве во Франции. М., 1995. С. 72.

ე.ი. გადაწყვეტილება მოტივირებულია ნორმით, რომელიც ვერ გამოდეგება მის კანონიერ საფუძვლად, ან ფაქტობრივი შეცდომა – მაგალითად, სახელმწიფო მოხელისთვის ზიანის ანაზღაურების დაკისრება იმ საქციელისთვის, რომელიც მას არ ჩაუდენია);

- ძალაუფლების გადამეტება (détournement de pouvoir), გასაჩივრებული გადაწყვეტილების მიზნის უკანონობა (მაგალითად, მერი უკრძალავს ფირმას თავისი სტენდის გაშლას ბაზრობაზე არა უსაფრთხოების მიზნით, არამედ იმისთვის, რომ თავიდან აიცილოს კონკურენცია, ან იღებს გადაწყვეტილებას, აკრძალოს პლაჟზე გახდა არა საზოგადოებრივი მორალის გამო (ფორმალური საფუძველი), არამედ იმისთვის, რომ დამსვენებლებმა ისარგებლონ ფასიანი მუნიციპალური გასახდელებით). პრაქტიკაში ხელისუფლების გადამეტებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების გაუქმების შემთხვევები ძალიან იშვიათად გვხვდება, იმდენად, რამდენადაც გასაჩივრებული გადაწყვეტილების მიზეზის არაკანონიერების დამტკიცება ძალიან რთულია;
- ფორმის ან პროცედურის ნაკლი (vice de forme ou de procédure) (მაგალითად, აქტი, რომელიც 1979 წლის 11 ივლისის კანონის შესაბამისად უნდა იყოს მოტივირებული, არ შეიცავს მოთხოვნილ მოტივაციას ან ექსპროპრიაციის პროცედურის ნაცვლად გამოყენებულია რეკვიზიციის პროცედურა). აღსანიშნავია, რომ ფორმისა და პროცედურის წესების დარღვევა ყოველთვის არ იწვევს ადმინისტრაციული აქტის გაუქმებას და არაარსებითი ფორმალობების დარღვევას შედეგად არ მოჰყვება აქტის გაუქმება.

თუ სასამართლო ვერ პოულობს აქტის გაუქმების საფუძველს, მაშინ მიიღება გადაწყვეტილება სარჩელის არდაკმაყოფილების შესახებ (décision de rejet de la requête). თუკი სასამართლო განხილვის მიმდინარეობისას ასეთი საფუძვლები დადგინდება, მოსამართლე იღებს გადაწყვეტილებას აქტის გაუქმების შესახებ (décision d'annulation).

გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილებას აქვს სასამართლო გადაწყვეტილების აბსოლუტური ძალა (l'autorité absolue de la chose

jugée). აქტის გაუქმებას მოჰყვება შედეგი erga omnes, ანუ ყველასთან მიმართებაში – განმცხადებლის, ნებისმიერი სხვა პირის, ადმინისტრაციის, სასამართლოს, რომელიც მომავალში შებოჭილი იქნება ამ გადაწყვეტილებით, მიმართ (მხოლოდ საკანონმდებლო ორგანოები არ არიან შებოჭილნი აქტის გაუქმებით).

გაუქმების შესახებ გადაწყვეტილება რეტროაქტიურ ხასიათს ატარებს. ეს ნიშნავს, რომ უკანონო აქტის ბათილად ცნობა ხდება არა მხოლოდ სამომავლოდ, დაწყებული სასამართლო გადაწყვეტილების მიღების თარიღიდან, არამედ, ის კარგავს თავის ძალას წარსულშიც, მისი მიღების დღიდან. სხვა სიტყვებით, გაუქმებული აქტი ითვლება საერთოდ არარსებულად.

ყველაზე ხშირად უფლებამოსილების გადამეტებასთან დაკავშირებული სარჩელები შედის მუნიციპალური პოლიციის მოქალაქეთა უფლებების შემლახველ ქმედებებთან დაკავშირებით, ასევე, სახელმწიფო მოსამსახურეებზე. ბოლო დროს გაიზარდა ასეთი საჩივრების რიცხვი ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებებზე ქალაქთმშენებლობისა და გარემოს დაცვის სფეროში, ასევე, ეკონომიკის სახელმწიფო სექტორის სფეროში.

სრული ადმინისტრაციული დავა. ის წარმოიშობა სასამართლოში ხელისუფლების ქმედებებზე სარჩელის შეტანასთან დაკავშირებით, რომელშიც განმცხადებელი ამტკიცებს, რომ ადგილი ჰქონდა მისი კანონიერი უფლებებისა და ინტერესების დარღვევას და ითხოვს ამ უფლებების აღდგენას მოპასუხის – ადმინისტრაციის გასამართლების გზით. ასეთი ადმინისტრაციული დავა იწოდება სრულ დავად, იმდენად, რამდენადაც მისი განხილვისას მოსამართლეს უფლება აქვს, არა მხოლოდ გააუქმოს უკანონო ადმინისტრაციული აქტი, არამედ გამოიყენოს ზოგიერთი სანქცია, რათა დააკმაყოფილოს განმცხადებლის მოთხოვნა. ამაში მდგომარეობს ერთ-ერთი მთავარი განსხვავება ამ ტიპის დავასა და დავას ძალაუფლების გადამეტების თაობაზე.

სრული ადმინისტრაციული დავის გამოყენების სფერო მეტად ფართოა. მასში შედის, მაგალითად, დავები:

- ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის სფეროში (კომპენსაციის საქმეები, რაც განმცხადებელს უფლებას აძლევს, მიიღოს ზიანის ანაზღაურება, რომელიც მას ადმინისტრაციამ

მიაყენა საზოგადოებრივ სამუშაოებთან, საზოგადოებრივი მოწყობილობების მშენებლობასთან დაკავშირებით);
- ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სფეროში;
- საპენსიო (სამოქალაქო და სამხედრო სახელმწიფო მოსამსახურეების საქმეებზე);
- დაბეგვრის საკითხებზე (დაბეგვრის ბაზის გასაჩივრება, გადასახადის თანხის დაანგარიშება და ა.შ.);
- არჩევნების საკითხებზე (დავები, რომლებიც ეხება არჩევნების ორგანიზებას – კანდიდატურების წამოყენებას, ოლქების საზღვრების დადგენას და ა.შ.);
- იმ საშიში ან მავნე საწარმოების მუშაობის საკითხებზე, რომლებიც საფრთხეს წარმოადგენს მოქალაქეთა ჯანმრთელობისთვის, გარემოსთვის და ა.შ.;
- ძველი ნაგებობების საკითხებზე;
- ზოგიერთ კერძო საკითხზე (მაგალითად, გვარის გამოცვლაზე).

ზოგიერთ შემთხვევაში (თუ დავა დაკავშირებულია უმნიშვნელო თანხის კომპენსაციასთან) ადმინისტრაციული სასამართლო ნებას რთავს განმცხადებელს, თავად აირჩიოს გასაჩივრების სახე (სახელმწიფო საბჭოს გადაწყვეტილება ლაფაჟის საქმეზე, 1912 წ). განმცხადებელი ან აღძრავს საქმეს გასაჩივრებაზე სრული დავის პროცედურებით, რომელიც მნიშვნელოვან სასამართლო ხარჯებს ითხოვს[1], მაგრამ წარმატების შემთხვევაში განმცხადებლის დარღვეული უფლების აღდგენის გარანტიას იძლევა, ან აღძრავს საქმეს ძალაუფლების გადამეტებაზე, რომელიც არ დაამძიმებს მას არსებითი ფინანსური ხარჯებით, მაგრამ არც მისი დარღვეული უფლების აღდგენას უზრუნველყოფს (იმ შემთხვევაში, თუ საქმეს განმცხადებელი მოიგებს, ის მხოლოდ გასაჩივრებული აქტის გაუქმებას მიაღწევს).

ამრიგად, ადმინისტრაციული მოსამართლის უფლებამოსილებები სრული ადმინისტრაციული დავის დროს გადაწყვეტილების გამოტანისას მოიცავს:

1) უფლებას, გააუქმოს უკანონო ადმინისტრაციული აქტი;

1 მნიშვნელოვანი სასამართლო ხარჯები აიხსნება იმით, რომ სრული პროცედურის წესით გასაჩივრება გულისხმობს ადვოკატის აუცილებელ მონაწილეობას განმცხადებლის მხარეს. ხელისუფლების გადამეტების შესახებ დავის დროს განმცხადებელს ასეთი მოთხოვნა არ წაეყენება.

2) უფლებას, დააკისროს ადმისნიტრაციას სანქციები: დაავალოს მას კომპენსაციის გადახდა; დაადგინოს ქონებრივი ვალდებულებები, რაზეც პასუხს აგებს ადმინისტრაცია; გამოიტანოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული ხელშეკრულების შეწყვეტის ან გაუქმების შესახებ; გამოაცხადოს კანდიდატის არჩევა ბათილად; დაავალოს შენობის დაცლა; გაათავისუფლოს გადასახადის გადახდისგან და ა.შ.

სრულ ადმინისტრაციულ დავაზე სასამართლო გადაწყვეტილება ატარებს შეფარდებით (autorite relative) ძალას, ე.ი. მისი მოქმედება ვრცელდება მხოლოდ მოდავე მხარეებზე. ამ წესიდან გამონაკლისს წარმოადგენს სრული დავები არჩევნების შედეგების გასაჩივრებისას. ამ შემთხვევაში მიღებული სასამართლო გადაწყვეტილებები ატარებს აბსოლუტურ ძალას, ისევე, როგორც ხელისუფლების გადამეტებასთან დაკავშირებულ დავებზე სასამართლო გადაწყვეტილებების შემთხვევაში.

სრული სასამართლო დავა, მიუხედავად მისი თანმხლები მაღალი სასამართლო ხარჯებისა, საკმაოდ გავრცელებულია ფრანგული ადმინისტრაციული იუსტიციის პრაქტიკაში. ეს დაკავშირებულია პირველ რიგში იმასთან, რომ გასაჩივრების ეს სახე წარმოადგენს ადმინისტრაციის მიერ ფულადი კომპენსაციის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილების მიღების ერთადერთ საშუალებას. გარდა ამისა, ზოგიერთი ადმინისტრაციული დავა (დავები დაბეგვრის შესახებ, არჩევნების შედეგების თაობაზე და სხვ.) შეიძლება განხილულ იქნეს მხოლოდ ამ პროცედურის გამოყენებით. ჩამოთვლილ შემთხვევებში, თუნდაც განმცხადებელი მხოლოდ ადმინისტრაციული აქტის გაუქმების მოთხოვნით შემოიფარგლოს და არ დააყენოს საკითხი რაიმე კომპენსაციის შესახებ, აღიძვრება საქმე გასაჩივრებაზე სრული სასამართლო გადაწყვეტილების მიღებით.

სასამართლო პრაქტიკა აჩვენებს, რომ სრული ადმინისტრაციული დავების მეოთხედს დაბეგვრასთან დაკავშირებული დავები შეადგენს. დანარჩენი სამი მეოთხედი – ეს არის დავები საზოგადოებრივ სამუშაოებთან დაკავშირებული ზარალის ანაზღაურების შესახებ, ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებთან დაკავშირებული დავები და საზოგადოებრივი ნარდების ღია კონკურსების თაობაზე[1] წარმოშობილი დავები.

1 Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. М., 1994. С. 71.

თ ა ვ ი VII. გერმანიის ადმინისტრაციული სამართალი

1. ადმინისტრაციული სამართლის ცნება

გერმანულ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობას წინ უძღოდა აბსოლუტური მონარქიების ქვეშევრდომთა მთელი ცხოვრების მარეგლამენტირებელი ადმინისტრაციული საქმიანობის მეტისმეტად მძაფრი განვითარება. ამის მიზეზს მეფისა და მისი კარის შესანახად საჭირო ფინანსური სახსრების მიღების აუცილებლობა წარმოადგენდა, მაგრამ ამასთან ერთად იმის რწმენაც, რომ სახელმწიფომ პასუხი უნდა აგოს ცალკეული პირების კეთილდღეობაზე.

გერმანულ სახელმწიფოებში ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება XIX საუკუნეში ადმინისტრაციისათვის სამართლებრივი ჩარჩოების დაწესებით დაიწყო. ადმინისტრაციულსამართლებრივმა მეცნიერებამ შეიმუშავა ე.წ. სახელმწიფოებრივ-მეცნიერული მეთოდი, რომლის წყალობითაც შეკრებილი და განმარტებული იქნა მრავალი განცალკევებული სამართლებრივი ნორმა. საგნობრივი თვალსაზრისით, საუბარი იყო განსაკუთრებულ ადმინისტრაციულ სამართალზე, რომელიც სწავლობდა ადმინისტრაციის საქმიანობის ცალკეულ მხარეებს და, უპირველეს ყოვლისა, მართვას იძულებითი მეთოდების გამოყენებით.

XIX საუკუნის ლიბერალურ სამართლებრივ სახელმწიფოში განათლებული ბურჟუაზია მოითხოვდა ადმინისტრაციის კანონთან შეკავშირებას და სახელმწიფოს ადმინისტრაციული საქმიანობის საფრთხისაგან საჯარო დაცვის სფეროთი შემოფარგვლას. მონარქის ძალაუფლება იზღუდებოდა ადამიანის ძირითადი უფლებებითა და პარლამენტის საკანონმდებლო უფლებებით.

XIX საუკუნის ბოლოს სახელმწიფოებრივ-მეცნიერული მეთოდი შეიცვალა ე.წ. იურიდიული მეთოდით, რომლის მეშვეობითაც შე-

მუშავებულ იქნა ზოგადი (ანუ მრავალი სამართლებრივი დარგის მიმართ მოქმედი) პრინციპი და ცნება. ამგვარად აგებული ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა სამართლებრივი სახელმწიფოს პოზიციიდან იძულებითი სახელმწიფოებრივი მმართველობის ახლებურად გააზრება. გერმანული მეცნიერების მნიშვნელოვან მიღწევად იქცა 1895-96წწ. ოტო მაიერის სახელმძღვანელოს – „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი"[1] – გამოცემა, რომლის დებულებათა უმეტესი ნაწილი ამჟამადაც აღიარებულია. ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებაში მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა ადმინისტრაციული სასამართლოების დაფუძნებამ, რომელიც 1863 წელს დაიწყო. განსაკუთრებული მნიშვნელობა პრუსიის უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს პრაქტიკას ჰქონდა.

XX საუკუნეში ინდუსტრიულმა საზოგადოებამ თავისი სპეციფიკური პრობლემებით სახელმწიფოსაგან სულ უფრო მეტი სოციალური აქტივობა მოითხოვა: ზრუნვა ცალკეული პირების უსაფრთხოებაზე და მონაწილეობა მოსახლეობის სხვადასხვა სახის სიკეთით უზრუნველყოფაში. სახელმწიფო, აგრეთვე, უნდა ჩარეულიყო ეკონომიკურ ცხოვრებაშიც, რათა ხელი შეეწყო სოციალური ინტერესების ცნობილი ბალანსის მიღწევისათვის. ამასთან, საჯარო ადმინისტრაციის ძირითად ამოცანად, რაღა თქმა უნდა, საფრთხეებისაგან დაცვა რჩებოდა.

სახელმწიფო ადმინისტრაციის ახალი ამოცანები გამომდინარეობს სოციალური სახელმწიფოს პრინციპიდან, რომელიც კონსტიტუციის შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს.

გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი, სახელმწიფოს სამართალთან ერთად, წარმოადგენს საჯარო სამართლის ნაწილს. სახელმწიფოს, როგორც სუვერენს,ძალუძს უფლებებითა და მოვალეობებით აღჭურვოს (მაგალითად, მშენებლობის ნებართვის გაცემისას) ან ჩამოართვას ასეთი (მაგალითად, ტაქსის მძღოლისათვის მგზავრთა გადაყვანაზე ლიცენზიის ჩამორთმევა). ამასთან ერთად, სახელმწიფოს შეუძლია იმოქმედოს კერძოსამართლებრივი სახითაც (სახელმწიფო დაწესებულებებისათვის საკანცელარიო საქონლის შეძენისას). ამიტომ მნიშვნელოვანია საჯარო სამართლის სფეროს გამიჯვნა კერძოსამართლებრივი საქმიანობისაგან,

1 *Mayer O.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 1896.

ვინაიდან მხოლოდ საჯარო სამართლის სფეროში ფლობს სახელმწიფო მეტ უფლებებს, ვიდრე მოქალაქე. ამის გაკეთება შესაძლებელია, თუ დაისმება კითხვა, ანიჭებს კი რაიმე ნორმა შესაბამის უფლებებს თუ მოვალეობებს სუვერენს, როგორც ასეთს, ანუ მხოლოდ იმიტომ, რომ ის სუვერენია. თუ ამ კითხვას თანხმობის პასუხი მოჰყვება, მაშინ მოცემულ შემთხვევაში ლაპარაკია საჯაროსამართლებრივ ნორმაზე. ადმინისტრაციული სამართალი განსაზღვრავს სუვერენის მოქმედების მართლზომიერებას, აგრეთვე, მათგან სასამართლოსამართლებრივ დაცვას. ამას გარდა, ადმინისტრაციული სამართლის ნაწილს ადმინისტრაციის მოწყობა წარმოადგენს.

ადმინისტრაციული სამართალი იყოფა ზოგად და განსაკუთრებულ ადმინისტრაციულ სამართლად. ეს შეესაბამება ფართოდ გავრცელებულ სისტემატიკას, რომლის თანახმადაც, ნორმები, რომლებსაც გარკვეული სამართლებრივი სფეროს ერთდროულად რამდენიმე ნაწილისათვის აქვს მნიშვნელობა, „ფრჩხილებს გარეთ გააქვთ". ასე რომ, თუ ლაპარაკია ფედერალური დაწესებულებების საქმიანობაზე და ადგილობრივი (ფედერალური მიწის) დაწესებულებების მიერ ფედერალური კანონების აღსრულებაზე, მაშინ ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი რეგულირდება ფედერალური კანონით ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ (შემდგომში – კაპ),[1] ხოლო ადგილობრივი (ფედერალური მიწის) დაწესებულებების ადმინისტრაციული საქმიანობა ექვემდებარება ადგილობრივ, ფედერალური მიწის ნორმებს, რომლებიც ხშირად ერთნაირად ჟღერს – კანონებს ადგილობრივი კანონმდებლობის პროცედურების შესახებ.

2. ადმინისტრაციის სტრუქტურა

მმართველობის ორგანიზაცია არ უნდა იქნეს განხილული, როგორც ეფექტური მმართველობის თვითმიზანი. ეს ადმინისტრაციულსამართლებრივი ინსტიტუტი წყვეტს კომპეტენციის, კონტრო-

1 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.05.1976 redaqciiT 21.09.1998 (BGBl. 1976. I, 1253).

ლის უფლების და განკარგულებათა გაცემის საკითხებს, აგრეთვე, სამოხელეო სამართლის საკითხებსაც.

აღნიშნული სამართლებივი ინსტიტუტის უმნიშვნელოვანეს ცნებას წარმოადგენს die Behörde,[1] რომლადაც, თანახმად კაპ-ის პირველი პარაგრაფის მე-4 აბზაცისა, მიიჩნევა ნებისმიერი დაწესებულება, რომელიც საჯარო მმართველობის ამოცანებს ახორციელებს. სხვა მხრიდან ასეთად აღიარებულია ის ორგანიზაციული ერთეულიც, რომლის მეშვეობითაც ადმინისტრაციული სუბიექტი საჯარო მმართველობის ამოცანებს ახორციელებს.

როგორც სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებს, ფედერაციას და ფედერალურ მიწებს საკუთარი ორგანოები გააჩნიათ. სახელმწიფოებრივი ამოცანების შესრულება ფედერალური მიწების უპირატეს ამოცანას წარმოადგენს (ძირითადი კანონის მუხლი 30[2]), იმ დროს, როდესაც ფედერაცია ადმინისტრაციულ კომპეტენციას მხოლოდ ზოგიერთ შეზღუდულ დარგში ფლობს. მაგრამ აუცილებელი სიცხადის მიღწევისა და ერთგვაროვნობის მიზნით, ეს სახელმძღვანელო იძულებულია, ფედერალური ადმინისტრაციის დონის განხილვით შემოიფარგლოს.

სახელმწიფოებრივ მმართველობასთან მიმართებაში განასხვავებენ უშუალო და შუალობით მმართველობას. უშუალო სახელმწიფოებრივი მმართველობის შესახებ საუბრობენ იმ შემთხვევაში, როდესაც ფედერაცია თავის ადმინისტრაციულ ამოცანებს საკუთარი ორგანოების მეშვეობით ასრულებს. და პირიქით, შუალობით სახელმწიფოებრივ მმართველობას ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც სახელმწიფო ამოცანებს ფედერაციის მიერ შექმნილი ადმინისტრაციული სუბიექტები ასრულებენ. ასეთები შეიძლება იყოს კორპორაციები (მაგალითად, ადვოკატთა პალატები) ან უწყებები (საჯაროსამართლებრივი ტელე- და რადიოსადგურები, შრომის ფედერალური უწყება).

---

1 აღნიშნული ცნება არ შეიძლება ადეკვატურად იქნეს გადათარგმნილი რუსულ ენაზე ერთი ტერმინით, შეიძლება ზოგ შემთხვევაში ის აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს აღნიშნავდეს, სხვა შემთხვევაში – ადმინისტრაციულ ორგანოს, მესამე შემთხვევაში – ადმინისტრაციულ დაწესებულებას (რედაქტორის შენიშვნა).

2 Grundgesetz vom 23.05.1949. red. 19.12.2000 (BGBl, 1949, I, 1.).

უშუალო ფედერალურ მმართველობას პრინციპში სამსაფეხურიანი იერარქიული სტრუქტურა გააჩნია. არსებობს უმაღლესი ფედერალური ორგანოები (ფედერალური კანცლერი, ფედერალური მინისტრები), საშუალო რგოლის ფედერალური ორგანოები (მაგალითად, უმაღლესი ფინანსური დირექციები) და დაბალი რგოლის ფედერალური ორგანოები (მაგალითად, სასაზღვრო ან საბაჟო სამსახურები). ამას გარდა, არსებობს უმაღლესი ფედერალური ორგანოების დაქვემდებარებაში მყოფი ფედერალური ორგანოები (მაგალითად, გარემოს დაცვის ფედერალური უწყება). ამ სტრუქტურებთან ერთად მოქმედებს ზოგიერთი სხვა დაწესებულებაც, მაგალითად, ფედერალური რწმუნებულები (პერსონალური მონაცემების შემცვლელი ინფორმაციის დაცვის, უცხოელების საქმეებზე) ან ფედერალური საწარმოები (ფედერალური სტამბა).

საშუალო და დაბალი რგოლის ფედერალური ორგანოების, აგრეთვე, შუალობითი სახელმწიფოებრივი მმართველობის ადმინისტრაციული სუბიექტების შექმნა ყოველთვის კანონების მეშვეობით ხდება, რომელიც ამ ორგანოებისა და კორპორაციების ამოცანებს აღწერს. კომპეტენციების განაწილება უმაღლეს ფედერალურ ორგანოებს შორის შეიძლება მიმდინარეობდეს პოლიტიკური ინტერესების გათვალისწინებით.

3. მატერიალური ადმინისტრაციული სამართალი. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი

3.1. ადმინისტრაციული პროცედურები

ადმინისტრაციული პროცედურები სამსახურებრივ ფუნქციას ასრულებენ: მათ უნდა უზრუნველყონ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღება გეგმაზომიერი და მოწესრიგებული ქმედებების შედეგად. ეს პროცედურები, რომელთა მიმდინარეობისასაც სახელმწიფო თავის ამოცანებს ასრულებს, ძირითადი კანონიდან ან კანონის ნორმებიდან გამომდინარე, ცნობილ პრინციპებს ეფუძნება.

3.1.1. ძირითადი კანონიდან გამომდინარე პრინციპები

ძირითადი კანონის მე-20 მუხლის მე-3 აბზაციდან გამომდინარე, უმნიშვნელოვანეს პრინციპს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი წარმოადგენს. ეს არის არა ერთიანი პრინციპი, არამედ, სამართლებრივი სისტემის სხვადასხვა დარგებისათვის მნიშვნელობის მქონე მრავალი ცალკეული ელემენტის ერთობლიობა. მის უმნიშვნელოვანეს გამოვლინებას ადმინისტრაციულ სამართალში წარმოადგენს კანონის უზენაესობა და კანონზე დაფუძნება, აგრეთვე ის შეხედულება, რომელიც ადმინისტრაციას თავის საქმიანობაში გააჩნია.

კანონის უზენაესობა ნიშნავს ადმინისტრაციის საქმიანობის კანონიერებას: ადმინისტრაცია შეზღუდულია არსებული კანონებით და მას არ შეუძლია კანონის საწინააღმდეგო ზომების მიღება. კანონის უზენაესობიდან გამომდინარეობს გამოყენების მოთხოვნა (არსებული კანონები გამოყენებას ექვემდებარება) და აცილების აკრძალვა (კანონებისაგან თავის არიდება არ შეიძლება). კანონის უზენაესობის პრინციპი მოქმედებს კონკრეტული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების და, მთლიანობაში, ადმინისტრაციის ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის მიმართ. ადმინისტრაციული ზომები, რომლებიც კანონს არღვევენ, ავტომატურად ბათილნი არ ხდებიან, მაგრამ როგორც სამართალსაწინააღმდეგონი, შეიძლება გასაჩივრებულ იქნენ სასამართლო წესით. გარკვეულ გარემოებებში, ძირითადი კანონის 34-ე მუხლის და სამოქალაქო კოდექსის[1] 839-ე პარაგრაფის შესაბამისად (შემდგომში – სკ), შეიძლება მათ ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა გამოიწვიონ. ზემოაღნიშნული ნორმები, წარმოადგენენ რა ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის ნაწილს, განსაზღვრავენ სახელმწიფოს ვალდებულებებს ზიანის ანაზღაურების თაობაზე, რომელიც მოქალაქეს სახელმწიფო მოსამსახურეებმა ან მოხელეებმა მიაყენეს.

1 რუსულ მეცნიერებაში დამკვიდრდა თარგმანი „გერმანული სამოქალაქო დებულება", თუმცა გერმანულ ენაზე გამოყენებულია ტერმინი, რომელიც სხვა შემთხვევებში ითარგმნება, როგორც „კოდექსი", მაგალითად – სამშენებლო კოდექსი. ტერმინების ერთგვაროვნობის და დაზუსტების მიზნით, ითარგმნება, როგორც „სამოქალაქო კოდექსი".

კანონზე დაფუძნებულობა ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციას ქმედების განხორციელება მხოლოდ მაშინ შეუძლია, როდესაც ის ამაზე კანონითაა უფლებამოსილი. აღნიშნულმა პრინციპმა განვითარება პოვა XIX საუკუნეში და მას შემდეგ ის ხელისუფლების თვითნებობისაგან მოქალაქის დასაცავად გამოიყენება. ადმინისტრაციის შეჭრა თავისუფლებისა და საკუთრების სფეროში შეიძლება მხოლოდ არჩეული სახალხო წარმომადგენლობის თანხმობით იქნეს დაშვებული.

დღეს აღიარებულია, რომ კანონზე დაფუძნებულობის პრინციპი მოქმედებს სახელმწიფოებრივი მმართველობის ყველა სფეროს მიმართ: არა მარტო იძულებითი ადმინისტრაციის მიმართ (როდესაც სახელმწიფო ერევა მოქალაქეთა უფლებებში), არამედ, მომსახურების გაწევასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციის მიმართაც (როდესაც სახელმწიფო გასცემს სოციალურ დახმარებას, სუბსიდიებს). ეს პრინციპი მოქმედებს ადმინისტრაციის მოწყობის მიმართაც: ადმინისტრაციის სისტემები და სტრუქტურა რეგულირდება კანონით. ის გამოყენებადია ადმინისტრაციის ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობისასაც (როდესაც ის დადგენილებას ღებულობს). მაგრამ ითვლება, რომ კანონზე დაფუძნებულობის პრინციპს გონიერი საზღვრები აქვს, ვინაიდან ის არ უნდა იქცეს ტოტალური დამოკიდებულების ურთიერთობად, რომელსაც ადმინისტრაციის ნებისმიერი საკუთარი მოქმედების პარალიზება ძალუძს.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებებში, რომლებიც, უპირველეს ყოვლისა, იძულებით ადმინისტრაციას ეხება, განვითარებულ იქნა მნიშვნელოვნობის თეორია. ამ თეორიის თანახმად, უშინაარსო დამავალდებულებელი კანონის მხოლოდ მიღების ფაქტი არაა საკმარისი. კანონმდებელს გადამისამართება კანონქვემდებარე აქტებისადმი არ შეუძლია და მან თვითონ უნდა მიიღოს მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებანი.

რა თქმა უნდა, კანონმდებელს ყოველთვის არ ძალუძს, გაითვალისწინოს ყველა შესაძლო ცხოვრებისეული სიტუაცია. ამიტომ კანონები ადმინისტრაციას უქმნის გარკვეულ სივრცეს მოქმედებისათვის და მოქმედების ფორმების ასარჩევად, რათა ადმინისტრაციული საქმიანობა იყოს მოქნილი, გათვალისწინებულ იქნეს კონკრეტული შემთხვევის გარემოებანი – ესაა სივრცე შეხედულე-

ბისათვის, რომელსაც კანონები ანიჭებს ადმინისტრაციას. შეხედულების შესახებ ლაპარაკობენ მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციას კანონით განსაზღვრულ გარემოებებში შეუძლია აირჩიოს მოქმედების რამდენიმე საშუალებას შორის.

კანონების ტექსტებში შეხედულება თავს სიტყვების – „შეუძლია" ან „უფლება აქვს" მეშვეობით ავლენს. მაგალითად, შეკრებებისა და დემონსტრაციების შესახებ კანონის[1] მე-15 §-ის მე-2 აბზაცი ადგენს: „ორგანოს შეუძლია განუცხადებელი შეკრების დაშლა" (შეუძლია, მაგრამ ვალდებული არაა).

გამოყოფენ შეხედულების სხვადასხვა სახეებს. შეხედულებისამებრ გადაწყვეტილების მიღებისას ლაპარაკია იმაზე, რომ მიმართავს კი, საერთოდ, ორგანო რაიმე ქმედებას. შეხედულებისამებრ არჩევის შემთხვევაში ორგანო გარკვეული სამართლებრივი შედეგების მქონე მრავალი შესაძლო მოქმედებიდან ირჩევს ერთ-ერთს.

3.1.2. კანონის ნორმებიდან გამომდინარე პრინციპები

ზემოაღნიშნულ საფუძვლებთან ერთად, რომლებიც კანონის ნორმებიდან კი არ გამომდინარეობს, არამედ – სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპებიდან, არსებობს სხვა პრინციპებიც, რომლებიც ახასიათებს ურთიერთობებს ადმინისტრაციასა და მოქალაქეებს შორის და რომლებიც რეგულირდება კანონებით ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ.

კანონის ნორმებიდან გამომდინარე პრინციპებს მიეკუთვნება უწყებრივი დაქვემდებარების წესი. ადმინისტრაციული ამოცანები მხოლოდ კომპეტენტური ორგანოების მიერ უნდა ხორციელდებოდეს. ამ დროს გამოყოფენ კომპეტენციის სხვადასხვა ასპექტებს: სუბიექტურს, საგნობრივს და ტერიტორიულს.

სუბიექტური კომპეტენციისას საუბარია იმაზე, თუ ადმინისტრაციული სუბიექტებიდან რომელს ექვემდებარება საქმე: ფედერაციას, ფედერალურ მიწებს, კომუნებს ან უწყებებს თუ კორპორაციებს გაშუალებული მმართველობის ფარგლებში. საგნობრივი კომპეტენცია ეხება საკითხს იმის თაობაზე, თუ ამ დონის მმართვე-

1 Versammungsgesetz vom 24.07.1953 რედაქციით 11.08.1999 (BGBl. 1953. I, 684).

ლობის მრავალი ორგანოდან რომელმა უნდა შეასრულოს ამოცანა. საგნობრივი დაქვემდებარების საგანგებო შემთხვევას წარმოადგენს ინსტანციური დაქვემდებარება, რომელიც ეხება ამოცანების განაწილებას ზემდგომ და ქვემდგომ ორგანოებს შორის. დაბოლოს, ტერიტორიული კომპეტენციის შესახებ საუბრობენ, როდესაც საქმე ამოცანათა რეგიონალურ განაწილებას ეხება. კონკრეტულ ორგანოს შეუძლია მხოლოდ მაშინ შეუდგეს მოქმედებას, როდესაც სახეზეა დაქვემდებარების ყველა პირობა.

შემდეგ პრინციპს წარმოადგენს კაპ-ის 24-ე პარაგრაფში ჩამოყალიბებული გამოკვლევის პრინციპი. ის ადგენს, რომ ადმინისტრაციული ორგანო თავისი მოვალეობების შესაბამისად უნდა იკვლევდეს საქმეზე არსებულ ყველა გარემოებას. ამგვარად, სამოქალაქო პროცესისაგან განსხვავებით, ცალკეული პირი კი არ ასაბუთებს თავის მოთხოვნას, არამედ, ორგანომ დამოუკიდებლად უნდა შეაგროვოს ყველა აუცილებელი ფაქტი. გამოკვლევის პრინციპი გამომდინარეობს ადმინისტრაციის მოქმედების კანონიერების მოთხოვნიდან, რომელიც განსაზღვრულია ძირითადი კანონის მე-20 მუხლის მე-3 აბზაცში.

გამოკვლევის პრინციპთან მჭიდროდაა დაკავშირებული კაპ-ის 25-ე პარაგრაფში ჩამოყალიბებული ორგანოს მოვალეობა, დაეხმაროს კერძო პირს. ეს წარმოადგენს სამართლებრივ სახელმწიფოში ადმინისტრაციული ორგანოს სათანადო ქცევის გამოხატულებას. მოხელე უნდა იყოს არა მარტო „ხელისუფლების მსახური“, არამედ „მოქალაქის დამხმარეც“, უნდა გაუწიოს მას კონსულტაცია და მიაწოდოს ინფორმაცია, დაეხმაროს მისი უფლებების განხორციელებაში ადმინისტრაციული პროცედურებისას.

კაპ-ის 28-ე პარაგრაფში გათვალისწინებული მოსმენის პრინციპი ადგენს, რომ ისეთი ადმინისტრაციული აქტის მიღებამდე, რომელიც არღვევს რომელიმე პირის უფლებებს, ამ უკანასკნელს უნდა მიეცეს საქმის გარემოებების თაობაზე აზრის გამოთქმის შესაძლებლობა. ეს პრინციპი ეფუძნება სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპსა და ადამიანური ღირსებების ცნებას (ძირითადი კანონის პირველი მუხლის პირველი აბზაციდან გამომდინარეობს, რომ ადამიანი არ უნდა იყოს სახელმწიფოებრივი მოქმედებების უბრალო ობიექტი და მას არ შეიძლება მოექცნენ, როგორც ნივთს, ადამიანისათვის იმანენტურად დამახასიათებელი ღირებულებების

გათვალისწინების გარეშე). მოსმენის პრინციპი ცალკეულ პირს აძლევს უფლებას მოითხოვოს, რომ მოუსმინონ ადმინისტრაციული პროცედურების მიმდინარეობისას. ეს უფლება ვრცელდება არა მარტო ადმინისტრაციულ აქტებზე, რომლებიც არღვევენ კერძო პირის უფლებებს, არამედ, ხელსაყრელი ადმინისტრაციული აქტების აცილების პროცედურაზეც.

მოსმენის პრინციპი, ერთი მხრივ, ადგენს, რომ ადმინისტრაციულ აქტს საფუძვლად უნდა ედოს მხოლოდ ის გარემოებები, რომლებიც ცნობილია იმ ადამიანისათვის, რომელსაც ისინი ეხება. მეორე მხრივ, ის უზრუნველყოფს იმას, რომ ადმინისტრაციული ორგანო ცნობად იღებს ამ პირის გამონათქვამებს და ითვალისწინებს მათ გადაწყვეტილებების მიღებისას. ისინი შეტანილ უნდა იქნეს ადმინისტრაციული აქტის დასაბუთებაში (კაპ-ის 39-ე პარაგრაფის პირველი აბზაცი).

მოსმენის პრინციპთან დაკავშირებულია კაპ-ის 29-ე პარაგრაფში ჩამოყალიბებული საქმის მასალების გაცნობის უფლება. ის ეკუთვნის კერძო პირს, რომლის უფლებებს და ინტერესებსაც ეხება ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციული პროცედურის მთელი მიმდინარეობის განმავლობაში. საქმის გარემოებების ცოდნის გარეშე, რომლებიც, როგორც წესი, დაფიქსირებულია ოფიციალურ საბუთებში, დაინტერესებულ პირს ხშირად საშუალება არა აქვს, საგნობრივად გამოხატოს თავისი აზრი. სამართლებრივ სახელმწიფოში საქმის მასალების გაცნობის უფლება სათანადო მოქმედების შემადგენელ ნაწილს წარმოადგენს. მართალია, ორგანო ვალდებული არ არის, პირს საქმის მასალების გაცნობის ნება დართოს, თუ ეს აბრკოლებს მისი ამოცანების შესრულებას ან, თუ ამას შეუძლია, ზიანი მიაყენოს ფედერაციის ან ფედერალური მიწის ინტერესებს (მაგალითად, თუ ამას უპირისპირდება საიდუმლოს შენახვის მოთხოვნა, რაც სინამდვილეში საკმაოდ იშვიათად გვხვდება).

3.2. ადმინისტრაციული საქმიანობის ფორმები

გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი ასხვავებს ადმინისტრაციული საქმიანობის სხვადასხვა ფორმებს. ეს აუცილებელია, ვინაიდან სხვადასხვა ფორმებთან დაკავშირებულია სხვადასხვაგ-

ვარი სამართლებრივი შედეგის დადგომა (პროცედურები, შეცდომების შეფასება), რომელიც შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლო წესით შესაბამისი სარჩელის შეტანის გზით.

ამგვარად, გერმანული ადმინისტრაციული სამართალი წარმოადგენს ფორმაზე ორიენტირებულ სამართალს. ერთი მხრივ, ეს ამარტივებს სამართალს, ვინაიდან ადმინისტრაციული მოქმედების ერთ-ერთი ფორმისთვის მიკუთვნებისას შეიძლება მისი სამართლებრივი შედეგები ადვილად განისაზღვროს. მეორე მხრივ, ძნელია, ზოგიერთი თავისი შემადგენლობით რთული ქმედება რომელიმე გარკვეულ ფორმას მიეკუთვნოს.

3.2.1. ადმინისტრაციული აქტი

მიუხედავად იმისა, რომ თანამედროვე ეტაპზე იზრდება კონსენსუალური და არაფორმალური მოქმედებების მნიშვნელობა, ადმინისტრაციული აქტი უწინდებურადვე რჩება ადმინისტრაციის საქმიანობის უმნიშვნელოვანეს ფორმად. როგორც საქმიანობის ფორმა, ადმინისტრაციული აქტი ოთხ ფუნქციას ასრულებს:

- პროცედურულ-სამართლებრივი თვალსაზრისით, ის ადმინისტრაციული პროცედურის დასრულების უმნიშვნელოვანეს საშუალებას წარმოადგენს;
- მატერიალური სამართლის მიმართ ის აკონკრეტებს კანონით აბსტრაქტულად გათვალისწინებულ სამართალურთიერთობებს ადმინისტრაციასა და მოქალაქეებს შორის;
- საპროცესოსამართლებრივი თვალსაზრისით, ის ქმნის სასამართლო დაცვის სპეციფიკურ შესაძლებლობებს, როგორიცაა პროტესტის პროცედურა, სარჩელის სახეები კონკრეტული დავის შინაარსიდან გამომდინარე ან სარჩელები აღსრულების იძულების შესახებ;
- აღმასრულებელსამართლებრივი თვალსაზრისით, ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც შეიცავს აკრძალვას ან იძულებას, წარმოადგენს სააღმსრულებლო საბუთს, რაც მითითებულია კანონში ადმინისტრაციული აღსრულების შესახებ.

ადმინისტრაციული აქტის საკანონმდებლო განმარტებას კაპ-ის §35 შეიცავს. რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ აქტს წარ-

მოადგენს ნებისმიერი განკარგულება, გადაწყვეტილება, ან სხვა სახელისუფლებო ზომა, რომელსაც იღებს უწყება რომელიმე ცალკეული შემთხვევის მოსაწესრიგებლად საჯარო სამართლის დარგში და რომელიც მიმართულია უშუალოდ გარესამართლებრივი ზემოქმედების გატარებაზე.

ზომას (განკარგულებას, გადაწყვეტილებას), კაპ-ის 35-ე პარაგრაფის თანახმად, წარმოადგენს ნებისმიერი ქმედება, რომელიც რაიმე ნების გამოხატვას შეიცავს. აუცილებელი არაა, რომ ის წერილობითი ფორმით იყოს გამოხატული. მაგალითად, ქუჩის მარეგულირებლის აწეული ხელი ქმედების კონკლიუდენტურ იძულებას წარმოადგენს.

კაპ-ის პირველი პარაგრაფის მეოთხე აბზაცის თანახმად, უწყებას წარმოადგენს ნებისმიერი დაწესებულება, რომელიც ასრულებს საჯარო მმართველობის ამოცანებს. ამით უნდა გაივლოს ზღვარი ადმინისტრაციულ აქტსა და სხვა სახელმწიფო ორგანოების, მაგალითად, სასამართლოს ან პარლამენტის მიერ მიღებულ ზომებს შორის.

ორგანოების მიერ გატარებული ზომები უნდა იყოს მბრძანებლური და ისინი საჯარო სამართლის სფეროზე უნდა ვრცელდებოდეს. ეს არ ხდება, თუ სახელმწიფო მოქმედებს კერძოსამართლებრივი ფორმით (მაგალითად, სამშენებლო ნარდის გაცემის დროს), მაგრამ ადგილი აქვს მხოლოდ მაშინ, როდესაც ის მოქმედებისათვის უფლებამოსილია საჯაროსამართლებრივი დადგენილების საფუძველზე (მაგალითად, მშენებლობის ნებართვის გაცემისას).

რეგულირების თაობაზე საუბრობენ მაშინ, როდესაც სახეზეა ორგანოს სავალდებულო ძალის მქონე განკარგულება ან ნების გამოხატვა, გამოცემული გარკვეული სამართლებრივი შედეგის უშუალოდ მიღწევის მიზნით. ეს ნიშნავს, რომ რაიმე ადმინისტრაციული ურთიერთობის ფარგლებში ორგანო აწესებს, ცვლის ან წყვეტს უფლებებს ან მოვალეობებს. ადმინისტრაციულ აქტებს არ წარმოადგენს რეკომენდაციის გაწევა, ინფორმირება ან გაფრთხილება, ვინაიდან მათში არ არის ელემენტი „რეგულირება". რეგულირება ცალკეულ შემთხვევას უნდა მიეკუთვნებოდეს. იმ ნორმებისაგან განსხვავებით, რომლებიც ზოგადაბსტრაქტულ რეგულირებას შეიცავს, ადმინისტრაციული აქტი ეხება კონკრეტულ, გარკვეულ

ცხოვრებისეულ გარემოებებს შეზღუდული ან შეზღუდვის უნარის მქონე ადრესატების წრისათვის. ამგვარად, ადმინისტრაციული აქტის მარეგულირებელი მოქმედება კონკრეტული და ინდივიდუალურია.

რეგულირებამ უნდა მოახდინოს უშუალო გარესამართლებრივი ზემოქმედება. ეს ხდება მაშინ, როდესაც წესდება მოქალაქეთა ან იურიდიული პირების უფლებები და მოვალეობები, რომლებიც მმართველობის სფეროს არ მიეკუთვნება. ამ დროს მნიშვნელოვანია, რომ ადმინისტრაციული აქტი მიმართული იყოს გარე ზემოქმედების მოხდენაზე. ამაზე საუბარი მხოლოდ მაშინ შეიძლება, როდესაც რეგულირება არა ოდენ ფაქტობრივად მოქმედებს ადმინისტრაციის გარეთ, არამედ, განკუთვნილიცაა გარკვეული სამართლებრივი შედეგების მისაღწევად მმართველობის სფეროს მიღმა.

ადმინისტრაციული აქტების რიცხვიდან გამოირიცხება სამოხელეო სამართლის ფარგლებში გამოცემული შიდა სამსახურებრივი განკარგულებები. მაგალითად, როდესაც ორგანოს ხელმძღვანელი მითითებას აძლევს ხელქვეითს, *არ გასცეს მშენებლობის ნებართვა*. მითითებას მხოლოდ შიდა სამსახურებრივი მოქმედება გააჩნია. ხოლო მშენებლის მიერ ხელქვეითისაგან მიღებული უარი ნებართვის გაცემაზე არის ადმინისტრაციული აქტი, რომელსაც გარე ზემოქმედება გააჩნია. შიდა მმართველობითი განკარგულებები ეხება სამსახურებრივ მდგომარეობას ან კონკრეტული მოხელის მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულებას, მაგრამ უნდა გამოვყოთ ზომები, რომლებიც მოხელის პირად სამართლებრივ მდგომარეობას ეხება. ეს ზომები ადმინისტრაციულ აქტებს წარმოადგენს. ამგვარი გამიჯვნის საფუძველია იმის განმარტება, წარმოადგენს თუ არა აღნიშნული ზომა მოხელის მიმართ მხოლოდ მისი სამსახურებრივი დაქვემდებარების მოვალეობის კონკრეტიზაციას, თუ ის მიმართულია მისი, როგორც სამართლებრივი სუბიექტის სტატუსზე, რომელსაც გარკვეული უფლებები გააჩნია და ამ სახით უპირისპირდება დამქირავებელს. ამ უკანასკნელს ადგილი აქვს მაშინ, როდესაც მოხელე სხვა ადგილზე გადაჰყავთ ან მას საქმიანობის სხვა სფეროს მიუჩენენ. ამ შემთხვევაში საუბარია ადმინისტრაციული აქტების შესახებ.

გარე ზემოქმედების არარსებობის გამო, ადმინისტრაციულ აქტებს არ წარმოადგენს შეთანხმება ან შეთანხმებაზე უარი სხვა ორ-

განოების მხრიდან, რომლებიც ხორციელდება ე.წ. მრავალსაფეხურიანი ადმინისტრაციული პროცედურის ფარგლებში, რომელშიც მონაწილეობს რამდენიმე ორგანო. მაგალითად, ქალაქის სამშენებლო უწყებისთვის გაგზავნილი ფედერალური მიწების გზების მშენებლობის უწყების განმარტება, რომელიც გამოხატავს გზის პირას ავტოფარეხის მშენებლობის საწინააღმდეგო აზრს, წარმოადგენს არა ადმინისტრაციულ აქტს, არამედ, მხოლოდ მონაწილეობას მშენებლობაზე ნებართვის გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილების მიღებაში. თუკი სამშენებლო უწყება უარს ეტყვის მშენებელს მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე, ვინაიდან მან ვერ მიიღო აუცილებელი თანხმობა ფედერალური მიწების გზების მშენებლობის უწყებისაგან, მაშინ ეს უკვე ადმინისტრაციული აქტი იქნება.

დაბოლოს, პირდაპირი გარე მოქმედება არ გაჩნია არც ე.წ. ორგანიზაციულ აქტებს. ისინი არეგულირებენ ადმინისტრაციის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხებს, მაგალითად, რაიმე საჯარო დაწესებულების დაარსებას ან ლიკვიდაციას, ცვლილებების შეტანას გარკვეულ ორგანოში მოვალეობების განაწილებაში. თუმცა, ზოგიერთ შემთხვევებში ორგანიზაციულ აქტებს შეუძლიათ არსებითი ზემოქმედება მოახდინონ მოქალაქეებზე, ისინი მხოლოდ შიდა მმართველობითი გარდაქმნის მარტივ ანარეკლს წარმოადგენენ.

მოყვანილი გამონაკლისი შემთხვევებიდან ნათლად ჩანს, რომ გარე ზემოქმედების ნიშანს არსებითი მნიშვნელობა აკისრია აქტის ადმინისტრაციული კატეგორიისთვის მიკუთვნებისას და, რომ ის ძალიან ვიწრო განმარტებას იღებს. ამის მიზეზს ის ფაქტი წარმოადგენს, რომ ზუსტად ეს ნიშანი გამოიყენება შიდა მმართველობითი სფეროს გასამიჯნად ძირითადი უფლებების სფეროსაგან, რომელშიც ყალიბდება ურთიერთობები „ადმინისტრაცია-მოქალაქეები“.

თუმცა ყველა მოყვანილი ნიშანი ზუსტად აღწერს ადმინისტრაციულ აქტს, მათ ზოგადი ხასიათი აქვთ და ისინი არ იძლევიან ადმინისტრაციული აქტების სხვადასხვა სახეების გამოყოფის საშუალებას. ამისათვის აუცილებელია დამატებითი კრიტერიუმების გამოყენება.

ყველაზე ცალსახა კრიტერიუმს წარმოადგენს ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება, რომლის მიხედვითაც გამოყოფენ აღ-

მჭურველ და ამკრძალავ ადმინისტრაციულ აქტებს. აღმჭურველი ადმინისტრაციული აქტები აწესებენ ან ადასტურებენ რაიმე უფლებას ან სამართლებრივ უპირატესობას (კაპ-ის 48-ე პარაგრაფის პირველი აბზაცის მე-2 წინადადება). კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვა. ამკრძალავი ადმინისტრაციული აქტების განმარტებას კაპ არ ახდენს, მაგრამ, აღმჭურველი აქტის საპირისპიროდ, ის აწესებს ან ადასტურებს გარკვეულ ვალდებულებას ან არსებით სამართლებრივ აკრძალვას. მაგალითად, მართლწესრიგის დაცვის სფეროში იძულებითი ან ამკრძალავი განკარგულების გაცემა ან უარის თქმა რომელიმე აღმჭურველი აქტის გამოცემაზე; უარი მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე.

მრავალ აქტს „ორმაგი მოქმედების" ძალა გააჩნია – ერთდროულად აღმჭურველიც არის და ამკრძალავიც. მაგალითად, აღნიშნული მშენებლობის ნებართვის გაცემას მშენებლისათვის ხელისშემწყობი ხასიათი აქვს, ხოლო მეზობელზე მან დამამძიმებელი ზემოქმედება შეიძლება იქონიოს, რადგან ნაგებობა დაფარავს ლამაზ ხედს მისი ფანჯრიდან.

ამის გარდა, ადმინისტრაციულ აქტებს მათი მარეგულირებელი შინაარსის მიხედვითაც განასხვავებენ. მნიშვნელოვან სახეობებს წარმოადგენს დამწესებელი ან მბრძანებლური, დამწესებელი და სამართალდამდგენი ადმინისტრაციული აქტები.

მბრძანებლური ადმინისტრაციული აქტები ან შეიცავს ბრძანებას გარკვეული ქმედების შესრულების შესახებ, ან აწესებს რაიმე აკრძალვას, ან ნებართვას აძლევს, ან უარს ეუბნება ქმედების განხორციელებაზე. მბრძანებლურ აქტებს, მათი ბუნების შესაბამისად, თან ახლავს ადრესატების უფლებებში შეჭრა. უმეტესწილად, ისინი ძირითადი უფლებების სფეროში შეჭრასთან არის დაკავშირებული. კანონისმიერი დათქმის პრინციპის შესაბამისად, ისინი შეიძლება მიღებულ იქნენ მხოლოდ გარკვეული კანონის საფუძველზე. მოწერილობითი ან მბრძანებლური ადმინისტრაციული აქტების მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ პოლიციური ზომები, რომლებიც კრძალავს გარკვეული სარეწი საქმიანობის წარმოებას (სარეწი საქმიანობის შესახებ კანონის მე-4 პარაგრაფი).

დამდგენი ადმინისტრაციული აქტები ასაბუთებენ სტატუსურსამართლებრივ, მაგრამ არასავალდებულო უფლებებსა და მოვა-

ლეობებს. ისინი არ საჭიროებენ აღსრულებას (განხორციელებას) და არ ექცევიან აღმასრულებელი საქმისწარმოების ზემოქმედების ქვეშ. დამწესებელი აქტების მაგალითებია – მოხელის სტატუსის მინიჭება, სახელის შეცვლა ან ნატურალიზაცია.

სამართალდამდგენად აღიარებულია ისეთი ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც აწესებს ან აცილებას აძლევს ცალკეულ შემთხვევაში კანონით აღიარებულ პიროვნების უფლებებს ან ნივთის თვისებებს. მაგალითად, მოქალაქეობის დადგენა; სამხედრო სამსახურის გავლაზე უარისმთქმელ პირად აღიარება; ცნობის გაცემა, რომელიც ასაბუთებს რაიმე კანონიერ უფლებას, მაგალითად, სოციალური დახმარების მიღების უფლებას.

დაბოლოს, შეიძლება გამოვყოთ ადმინისტრაციული აქტების სხვადასხვა ტიპები მარეგულირებელი მოქმედების ვადის მიხედვით. ყველა შემთხვევაში ადმინისტრაციული აქტები სამართლებრივი მდგომარეობის ხანგრძლივი რეგულირებისათვისაა გამიზნული. ისინი ერთჯერადი აღსრულებით ხორციელდება ან მათ ხანგრძლივი მოქმედება გააჩნიათ და განუსაზღვრელი დროით აწესებენ ახალწარმოქმნილ უფლებებსა და მოვალეობებს (მაგალითად, საგზაო ნიშანი). ასევე, არსებობს წინასწარი მოქმედების აქტები, რომლებიც საბოლოო რეგულირებით იცვლება. მათ მიეკუთვნება, მაგალითად, სამშენებლო სამუშაოების დროებითი შეჩერება ან მოხელის პენსიაზე ვადამდე გაშვება.

ადმინისტრაციული აქტი ძალაში შედის მისი გამოცხადების მომენტიდან (კაპ-ის 43-ე პარაგრაფის პირველი აბზაცი). ზოგიერთ შემთხვევაში მისი განხორციელებისათვის რაიმე შემდგომი ქმედებები საჭირო არ არის. მაგალითად, მოხელის სტატუსის მინიჭება გამოცხადების მომენტიდან ცვლის მოცემული პირის სტატუსს, ამასთანავე, ამ ცვლილებით საკუთარ თავსაც ამოწურავს. სხვა აქტები, მეტადრე, მბრძანებლური, გამოცხადების მომენტიდან თუმცაკი ცვლიან ადრესატის უფლებებსა და მოვალეობებს, მაგრამ ის აკრძალვა ან იძულება, რომელსაც ისინი შეიცავენ, უნდა აღსრულდეს, წინააღმდეგ შემთხვევაში, მისი გამომცემი ორგანოს მიზანი არ იქნება მიღწეული.

თუ ადრესატი ნებაყოფლობით არ შეასრულებს მისთვის დაწესებულ აკრძალვებს ან ვალდებულებებს, ადმინისტრაციულ ორ-

განოს უნდა შეეძლოს, იძულებით განახორციელებინოს ეს მოთხოვნა. მოქალაქისაგან განსხვავებით, რომელმაც საკუთარი მოთხოვნების განსახორციელებლად სასამართლოსა და სახელმწიფო აღმასრულებელ ორგანოებს უნდა მიმართოს, ადმინისტრაციას გააჩნია შესაძლებლობა, დამოუკიდებლად განახორციელოს ადმინისტრაციულსამართლებრივი ურთიერთობებიდან გამომდინარე თავისი უფლებები. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის გათვალისწინებით, ეს შესაძლებელია მხოლოდ აღმასრულებელი საბუთის (დოკუმენტის) საფუძველზე. ამგვარ აღმასრულებელ საბუთს წარმოადგენს კანონიერი ძალის მქონე ადმინისტრაციული აქტი. ეს უკანასკნელი ყველა შემთხვევაში აღსასრულებლად ვარგისი უნდა იყოს.

ადმინისტრაციული აქტი აღსასრულებლად ვარგისად აღიარებული იქნება, თუ:

- ან ამოწურულია საწინააღმდეგო აზრის წარდგენის ვადა (ადმინისტრაციული სასამართლოების შესახებ კანონის §70),
- ან საწინააღმდეგო აზრს, აღნიშნული კანონის მე-80 პარაგრაფის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, არ გააჩნია შეყოვნებითი მოქმედება (საწინააღმდეგო აზრი პროცედურის შესახებ იხ. ქვემოთ).

ვინაიდან მოვალეობების იძულებითი განხორციელება ბუნებრივად იჭრება კერძო პირის კონსტიტუციურად დაცულ ინტერესებში, კანონისმიერი დათქმის პრინციპის გათვალისწინებით, ადმინისტრაციული აღსრულების იძულებითი პროცედურა შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ კანონში სპეციალურად განსაზღვრული უფლებამოსილების საფუძველზე. ფედერალური ადმინისტრაციისათვის ამგვარ კანონს (სამართლებრივ საფუძველს) წარმოადგენს კანონი ადმინისტრაციული აღსრულების შესახებ. ის არეგულირებს ადმინისტრაციული აღსრულების პირობებს და აფიქსირებს განსხვავებას ფულადი მოთხოვნების აღსრულებასა და ისეთი ადმინისტრაციული აქტების აღსრულებას შორის, რომლებიც მიმართულია გარკვეული მოქმედებების შესრულებაზე, მათგან თავის შეკავებასა და მათზე უარის თქმაზე.

ადმინისტრაციული აღსრულების გამოყენება სამართლებრივი სახელმწიფოს მხრიდან მართლზომიერების მოთხოვნის სფეროში ექცევა, ამიტომ ადმინისტრაციას ეკისრება ვალდებულება, გამო-

იყენოს ისეთი იძულებითი ზომები, რომლებიც საზოგადოებასა და კერძო პირებს ყველაზე ნაკლებ ზიანს აყენებს.

გარკვეული მოქმედებების შესრულებაზე, მათგან თავის შეკავებასა და მათზე უარის თქმაზე მიმართული ადმინისტრაციული აქტების აღსრულებისას, კანონი ადმინისტრაციული აღსრულების შესახებ ითვალისწინებს შემდეგ ზომებს: ადმინისტრაციულ ჯარიმას, მესამე პირის მიერ იძულებით აღსრულებას (ორგანო ან მის მიერ უფლებამოსილი პირი თვითონ მოქმედებს) და უშუალო იძულების გამოყენებას. უშუალო იძულების გამოყენება წარმოადგენს ზემოქმედების ყველაზე მკაცრ ზომას და, ადამიანის ძირითადი უფლებებისათვის თავისი განსაკუთრებული მნიშვნელობის გამო, ის სპეციალურად არის დარეგულირებული კანონში „უშუალო იძულების გამოყენების შესახებ".

3.2.2. საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება

საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება განხილულია კაპ-ის §54-61-ში. ვინაიდან კაპ-ის ნორმები არეგულირებენ ადმინისტრაციის საქმიანობას (კაპ-ის §1-ის პირველი აბზაცი), შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს ტერმინი „ადმინისტრაციული ხელშეკრულება".

კაპ-ის §54 აწესებს ადმინისტრაციის საქმიანობის სახელშეკრულებო ფორმის გამოყენების შესაძლებლობას, მათ შორის, ადმინისტრაციული აქტის მიღების ნაცვლად. ბოლო ათწლეულებში საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება სულ უფრო ფართო გავრცელებას პოულობს. ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის სახელშეკრულებო ფორმის მზარდი მნიშვნელობა იმის რწმენით აიხსნება, რომ მოქალაქისა და ადმინისტრაციის თანასწორუფლებიანი ურთიერთობა შესაძლებლობას იძლევა, მიღწეულ იქნეს ოპტიმალური გადაწყვეტილებები და მოქალაქეების მხრიდან იგი უფრო მეტ მხარდაჭერას პოვებს, ვიდრე ცალმხრივი სახელისუფლებო მოწესრიგება. ამასთან ერთად, საქმიანობის სახელშეკრულებო ფორმას გარკვეული რისკებიც ახასიათებს: ერთი მხრივ, შეიძლება დაირღვეს კანონის წინაშე თანასწორობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპი; მეორე მხრივ, კონსენსუალური პროცედურა ვერ დაფარავს ხელისუფლების რეალურ დამოკიდებულებას – დაქ-

ვემდებარებას (დამორჩილებას) სახელმწიფოსა და მოქალაქეს შორის.

მთლიანობაში გამოყოფენ საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებების რამდენიმე სახეს:

- ***კოორდინაციულსამართლებრივი*** ხელშეკრულებები შეიცავს იმ საკითხების რეგულირებას, რომლებსაც შეთანხმებაში მონაწილე ვერც ერთი მხარე ვერ მოაწესრიგებდა დამოუკიდებლად (მაგალითად, შეთანხმება კომუნებს შორის ნარჩენების ერთობლივი ლიკვიდაციის თაობაზე);
- ***სუბორდინაციულსამართლებრივი*** ხელშეკრულებები იდება ორგანოსა და მოქალაქეს შორის ადმინისტრაციული აქტის მიღების სანაცვლოდ (მაგალითად, შეთანხმება პოლიციის ორგანოსა და ადმინისტრაციულ სამართალდამრღვევს შორის ამ უკანასკნელის მიერ გარკვეული ვალდებულებების შესრულების თაობაზე).

გარდა ამისა, განასხვავებენ ვალდებულებით და განმკარგულებელ ხელშეკრულებებს, რომლებიც საკმაოდ ახლოს დგას სამოქალაქო კოდექსის (სკ) ხელშეკრულებების კლასიკურ ტიპებთან.

ვალდებულებითი ხელშეკრულების შესახებ მაშინ საუბრობენ, როდესაც მოლაპარაკებაში მონაწილე ერთი ან ორივე მხარე თავის თავზე იღებს ვალდებულების შესრულებას და, შესაბამისად, მეორე მხარე იძენს მისი შესრულების მოთხოვნის უფლებას.

განმკარგულებელ ხელშეკრულებას მოჰყვება კერძო პირის სამართლებრივი მდგომარეობის ცვლილება (ამის კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს განაშენიანების გეგმის მიწერილობისგან გათავისუფლება სამშენებლო კოდექსის §31-ის მე-2 აბზაცის შესაბამისად).

ხელშეკრულება მორიგებითი შეთანხმების დადების შესახებ, ურთიერთდათმობის გზით, მხარეებს თავიდან აცილებს ფაქტობრივ და სამართლებრივ გაურკვევლობას. მისი დადების პირობას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ წინააღმდეგ შემთხვევაში ეს გაურკვევლობა არ იქნება აცილებული და მისი აცილება მნიშვნელოვან ხარჯებს მოითხოვს.

ხელშეკრულება *ურთიერთგაცვლის* შესახებ მხარეებს შორის იდება იმ შემთხვევაში, როდესაც მოქალაქე, რაიმე ადმინისტრა-

ციული მოქმედების შესრულების სანაცვლოდ, თავის თავზე იღებს ორგანოს მიმართ შემხვედრ ვალდებულებას (მაგალითად, სამშენებლო კოდექსის §31-ის მე-2 აბზაცის შესაბამისად განაშენიანების გეგმის მიწერილობიდან გათავისუფლება მიწის ნაკვეთის დათმობის ან საგანგებოდ შეთანხმებული ხარჯების ანაზღაურების სანაცვლოდ).

დგინდება სპეციალური მოთხოვნები საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებების დადებისა და შინაარსის მიმართ. ადმინისტრაციული ორგანოს სახელშეკრულებო საქმიანობის მიმართ მოქმედებს კანონის უზენაესობის პრინციპი. ამით ადმინისტრაცია კარგავს საშუალებას, ხელშეკრულების მეშვეობით გვერდი აუაროს ნორმებს, რომლებიც აწესრიგებს მმართველობის კონკრეტულ საგანს. აქ საჭიროა, პირველ რიგში, მიეთითოს განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართლის მიერ დაწესებული აკრძალვები მოქმედების ფორმების შერჩევის მიმართ. მაგალითად, მოხელეთა და სახელმწიფო მომსახურეთა ფულადი სარგოს შესახებ ფედერალური კანონის §2-ის მე-2 აბზაცი კრძალავს ზოგადი მიწერილობებისაგან სახელშეკრულებო გადახრას მოხელეთა, მოსამართლეთა და ჯარისკაცთა ფულადი უზრუნველყოფისას. პრობლემატურია აგრეთვე ხელშეკრულებები, რომლებშიც ადმინისტრაცია თავის თავზე იღებს ვალდებულებას, იმოქმედოს ისე, რომ ამ დროს ჰქონდეს კანონით უზრუნველყოფილი მათი შესრულების თავისუფლება გარემოებების შეფასებაზე დამოკიდებულებით. მაგალითად, განაშენიანების გეგმის შედგენის სახელშეკრულებო ვალდებულება ეწინააღმდეგება სამშენებლო კოდექსის §1-ის მე-6 აბზაცში მოცემულ ყოველმხრივი შეფასების მოთხოვნას. რა თქმა უნდა, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ადმინისტრაციას არ შეუძლია კონსენსუალური მოქმედებების მეშვეობით მიიღოს გარკვეული თავისუფლება ადმინისტრაციული აქტის მიღების მიმართ, წინააღმდეგ შემთხვევაში, სუბორდინაციულსამართლებრივი ხელშეკრულებები საერთოდ ზედმეტი იქნებოდა.

საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებების დადების მიმართ კაპ-ის §54-61-ის ნორმები ითვალისწინებს ზოგიერთ საგანგებო პროცედურულ ვალდებულებებს იმისათვის, რათა გათვალისწინებულ იქნეს კონსენსუალური მოქმედებების პირობები.

საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება უნდა დაიდოს წერილობითი ფორმით. ეს მოთხოვნა ასევე ვრცელდება საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების ცვლილებაზე და შეწყვეტაზე. კონკრეტული მოთხოვნები ხელშეკრულებების წერილობითი ფორმის მიმართ გამომდინარეობს სკ-ის §126-დან.

ხელშეკრულებები, რომლებიც მესამე პირთა უფლებებში იჭრება, ნამდვილი მხოლოდ მაშინ ხდება, როდესაც მესამე პირი წერილობითი ფორმით მისცემს მასზე თანხმობას. ამით ხდება სახელშეკრულებო სამართლის ზოგადი პრინციპის გათვალისწინება, რომელიც ამბობს, რომ მესამე პირთა დამტვირთავი ხელშეკრულებები შეიძლება მხოლოდ მათი თანხმობის შემთხვევაში დაიდოს.

სუბორდინაციულსამართლებრივი ხელშეკრულებები მხოლოდ იმ ორგანოს თანხმობის მიღების შემდეგ ხდება ნამდვილი, რომელმაც, მოცემული საკითხის ადმინისტრაციული აქტის ფორმით მოწესრიგების შემთხვევაში, ასევე უნდა მიიღოს მონაწილეობა გადაწყვეტილების მიღებაში.

კაპ-ის §59 განსაზღვრავს, როდისაა ადმინისტრაციული აქტი არარა (არარაობის, არაქმედუნარიანობის, დაფარული წაცდენის, ცრუ გარიგების, აგრეთვე, კანონის მიერ ცალსახად განსაზღვრული აკრძალვის დარღვევის). სამოქალაქოსამართლებრივი საფუძვლების გარდა, დაწესებულია არარაობის განსაკუთრებული საფუძვლები. მაგალითად, სუბორდინაციულსამართლებრივი ხელშეკრულება არარაა, თუ არარად იქნა გამოცხადებული შესაბამისი შინაარსის ადმინისტრაციული აქტი; არ შეიძლება, ურთიერთგაცვლის ხელშეკრულება მოქალაქისაგან არასათანადო (საქმესთან საგნობრივი კავშირის არმქონე ან არათანაზომიერი) ვალდებულებების შესრულებას მოითხოვდეს.

3.2.3. მარტივი ან არაფორმალური ადმინისტრაციული მოქმედება

მარტივი ადმინისტრაციული მოქმედება ეწოდება ადმინისტრაციის მოქმედებას, რომელიც, სამართლებრივი აქტებისაგან განსხვავებით (ადმინისტრაციული აქტები, საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულებები, ადმინისტრაციული ნორმები), არაა მიმართული სამართლებრივი შედეგების მიღწევისაკენ და მხოლოდ ფაქ-

ტობრივ შედეგებს იწვევს. ადმინისტრაციული აქტის და საჯარო-სამართლებრივი ხელშეკრულების საპირისპიროდ, ამ მოქმედებას არ გააჩნია რეგულირების ნიშანი.

მარტივი ადმინისტრაციული მოქმედებების შედეგებს რეალური აქტები ეწოდება. ისინი შეიძლება შეიცავდეს ცნობებს, გაფრთხილებებს, შეტყობინებებს; მათში შეიძლება ლაპარაკი იყოს ფულადი თანხების გადახდაზე, სამსახურებრივი სატრანსპორტო საშუალებით მგზავრობაზე. სამართლებრივი შედეგების არარსებობის გამო, მარტივი ადმინისტრაციული ქმედება გვეჩვენება ნაკლებსაინტერესოდ, ვიდრე სამართლებრივი აქტები. მაგრამ ეს აქტები იურიდიულად უმნიშვნელო არ არის, ვინაიდან ადმინისტრაციის ყველა ქმედება უნდა შეესაბამებოდეს მოქმედ სამართალს და, მათი არამართლზომიერების შემთხვევაში, შეიძლება უფლებათა დარღვევის აღმოფხვრის და ზარალის ანაზღაურების თაობაზე მოთხოვნათა წარდგენის საფუძველს წარმოადგენდეს.

მაშასადამე, კანონის უზენაესობის პრინციპი მოქმედებს მარტივი ადმინისტრაციული ქმედებების მიმართაც; ამასთან, კანონის მატერიალური ნორმების არქონის გამო, გარკვეულ როლს უმთავრესად ასრულებს კანონით დადგენილი დაქვემდებარებულობა. ამასთან ერთად, მარტივი ადმინისტრაციული მოქმედება ექცევა კანონზე დაფუძნებულობის პრინციპის ზემოქმედების ქვეშ. ამასთან, რეალური აქტების უმნიშვნელოვანეს პრობლემას წარმოადგენს საკითხი, იწვევენ თუ არა ისინი მესამე პირთა უფლებებში ჩარევას. შეიძლება მათ შორის პრობლემური იყოს ორგანოების მიერ საჯაროდ გამოთქმული გაფრთხილებანი. მაგალითად, საჯაროდ გამოთქმულმა გაფრთხილებამ გარკვეული საკვები პროდუქტების გამოყენების თაობაზე, შეიძლება გამოიწვიოს საგრძნობი დანაკარგები მწარმოებელთა ან ვაჭართა მხრიდან და ზარალის ანაზღაურების მოთხოვნის წარდგენის საფუძველი გახდეს.

3.2.4. გადაწყვეტილებები დაგეგმარების სფეროში

დაგეგმარება შეიძლება წარმოვიდგინოთ, როგორც გარკვეული მიზნის მისაღწევად მიმართული ინფორმაციის მიღების, შერჩევის და დამუშავების, მიზნის დასახვის და გამოყენებას დაქვემდება-

რებული საშუალებების არჩევის კომპლექსური პროცესი. გეგმები არ წარმოადგენს ადმინისტრაციის საქმიანობის დამოუკიდებელ ფორმას, მაგრამ ისინი შეტანილია ადმინისტრაციული მოქმედებების ზოგად სისტემაში. ვალდებულების ხარისხზე დამოკიდებულების მიხედვით, გეგმები იყოფა იმპერატიულ (ადრესატებისათვის სამართლებრივი ვალდებულების ძალის მქონე), ზემოქმედ საინფორმაციო (გარკვეულ დარგებში ინფორმირებისათვის) და ინდიკატურ (დამავალდებულებელი ძალის არმქონე მიზნობრივი მითითებები) გეგმებად.

ადმინისტრაციული სამართლისათვის ყველაზე მნიშვნელოვანია ადმინისტრაციული აქტების სახით მიღებული გადაწყვეტილებები გეგმების დამტკიცების თაობაზე და კომუნალური წესდებების სახით მიღებული განაშენიანების გეგმები. ისინი იმპერატიულ გეგმებს წარმოადგენენ.

გეგმის დამტკიცების პროცედურა რეგულირდება კაპ-ის 72-78-ე პარაგრაფებში. გეგმის დამტკიცების გარკვეული პროცედურის აუცილებლობა შესაბამისი კანონებით წესდება. მაგალითად, გადაწყვეტილება ფედერალური საავტომობილო გზების მშენებლობის ან შეცვლის თაობაზე გეგმის დამტკიცების პროცედურის ფორმით უნდა იქნეს მიღებული. მარტივი ადმინისტრაციული აქტების საპირისპიროდ, გადაწყვეტილებას გეგმის დამტკიცების შესახებ წინ უძღვის რთული პროცედურა, რომელიც აყენებს განსაკუთრებულ მოთხოვნას სხვა ორგანოებისა და მოქალაქეების მონაწილეობის თაობაზე. უმრავლეს შემთხვევაში ამას ადგილი აქვს დიდი სამშენებლო პროექტების დროს. მოცემული პროცედურის ფარგლებში ერთიანდება დაგეგმარება და მშენებლობაზე ნებართვის გაცემა.

ზოგადად, გეგმის დამტკიცების პროცედურა სამ სტადიად იყოფა. ჯერ მშენებლობის შემკვეთი (ფედერაცია) მოსმენის ჩამტარებელ ორგანოს უგზავნის გეგმას, როგორც განაცხადს მშენებლობაზე ნებართვის გაცემის თაობაზე. ეს ორგანო პასუხს აგებს გეგმის დამტკიცების მეორე, ძირითად ნაწილზე: პროცედურაში მონაწილე სხვა ორგანოებისა და მოქალაქეებისაგან ის აგროვებს საქმისათვის არსებით მასალებს (გეგმას, დასკვნებს, საწინააღმდეგო მოსაზრებებს). თუ მოქალაქეებმა არ მიიღეს მონაწილეობა

მოსმენებში, მაშინ ისინი კარგავენ საწინააღმდეგო აზრის შემდგომი წამოყენების უფლებას. ამ დებულების მიზანია, უზრუნველყოს მოქალაქეთა მონაწილეობა პროცედურის ადრეულ ეტაპებზე და მოამზადოს იურიდიული საფუძვლები გეგმის შემმუშავებელი და გეგმის აღმასრულებელი ორგანოების სტაბილური მუშაობისათვის. შემდეგ ორგანო, რომელმაც მოსმენა ჩაატარა, მასალებს გადასცემს ორგანოს, რომელმაც უნდა დაამტკიცოს გეგმა. სწორედ ეს უკანასკნელი ასრულებს პროცედურას – ღებულობს გადაწყვეტილებას გეგმის დამტკიცების თაობაზე. ამ გადაწყვეტილებას მაკონცენტრირებელი მოქმედება გაჩნია, ანუ თავის თავში ის აერთიანებს აუცილებელ შეთანხმებებს და ნებართვებს (მაგალითად, სამშენებლო, გარემოს დაცვის, კომუნების და ა.შ.).

განაშენიანების გეგმები რეგულირდება სამშენებლო კოდექსის §2-4b და §8-10 ნორმებით. მათ იღებენ კომუნების წესდებების ფორმით, რომლებმაც უნდა შეიმუშაონ განაშენიანების გეგმა, რამდენადაც ეს აუცილებელია. განაშენიანების გეგმაში დარეგულირებულია მოცემულ ტერიტორიაზე მდებარე თითოეული მიწის ნაკვეთის განაშენიანება. ამასთან, კომუნას შეუძლია დააწესოს სამშენებლო გამოყენების სახე და მოცულობა, მშენებლობის ხერხი, განაშენიანების ნაკვეთების სიდიდე, ნაკვეთები ზოგადკომუნალური საჭიროებისათვის და ა.შ.

გამოყენების ცალკეული სახეები, რომლებიც შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს განაშენიანების გეგმაში, განსაზღვრულია მიწის ნაკვეთების სამშენებლო გამოყენების შესახებ კანონის §2-11-ში. მაგალითად, ტარდება განსხვავება წმინდა საცხოვრებელ, საერთო საცხოვრებელ, სასოფლო, შერეულ და სამრეწველო ტერიტორიებს შორის და დგინდება, თუ რომელი ნაგებობები შეიძლება იქნეს აღმართული შესაბამის ტერიტორიებზე.

განაშენიანების გეგმის განსაკუთრებული მნიშვნელობის და მიწასთან მისი უწყვეტი კავშირის გამო, რაც მჭიდროდ დასახლებულ გერმანიაში განსაკუთრებულად ფასეულია, სამშენებლო კოდექსი აწესებს სერიოზულ მოთხოვნებს გეგმის შედგენის პროცედურისთვის, რომლებმაც უნდა უზრუნველყოს მოქალაქეთა ინტერესების გათვალისწინება და გარემოს დაცვის ამოცანების გადაწყვეტა. მაგალითად, მოქალაქეებს რაც შეიძლება ადრე უნდა მიეწოდოს ინ-

ფორმაცია შესაძლო განაშენიანების თაობაზე. მოქალაქეებისაგან მომდინარე ინიციატივები გათვალისწინებულ უნდა იქნეს გეგმის შედგენისას. საჯარო ორგანოებსაც უნდა მიეცეს შესაძლებლობა, გამოთქვან თავისი აზრი. მოქალაქეებისა და ორგანოების მონაწილეობა საშუალებას იძლევა, ერთი მხრივ, დახმარება გაეწიოს კომუნას აუცილებელი ინფორმაციის მიღებაში, ხოლო მეორე მხრივ – ამაღლდეს გარშემომყოფთათვის სამშენებლო გეგმების მისაღებობის ხარისხი.

გარემოს დაცვის ინტერესების გათვალისწინების აუცილებლობა დადგენილია სკ-ის §1-ით. ამასთანავე, გარკვეული პროექტების მიმართ გათვალისწინებულია ეკოლოგიური ექსპერტიზა, აგრეთვე მგეგმავი კომუნის ვალდებულება, გაითვალისწინოს საკომპენსაციო ნაკვეთები. მნიშვნელოვანი ნორმა გეგმის შედგენისას მოცემულია სკ-ის §1-ის მე-6 აბზაცში. მის შესაბამისად, კომუნამ განაშენიანების გეგმის შედგენისას უნდა აწონ-დაწონოს საჯარო (სხვა ორგანოების, გარემოს დაცვის) და კერძო (მოქალაქეების) ინტერესები მათ დაპირისპირებაში და ურთიერთკავშირში.

3.2.5. ადმინისტრაციის ზოგადაბსტრაქტული სამართლებრივი აქტები

აქამდე განიხილებოდა ადმინისტრაციის საქმიანობის ისეთი ფორმები, რომლებიც შეიძლება მიეკუთვნოს ინდივიდუალურ აქტებს (წესდების სახით მიღებული განაშენიანების გეგმების გამოკლებით). მაგრამ მათ გარდა, ადმინისტრაცია ღებულობს ზოგადაბსტრაქტულ სამართლებრივ აქტებსაც. მათ შორის უმნიშვნელოვანესს წარმოადგენს დადგენილებები, ადმინისტრაციული მოწერილობანი და წესდებები.

დადგენილებები წარმოადგენს ზოგადაბსტრაქტულ სამართლებრივ აქტებს, რომელთა შინაარსი და სამართლებრივი შედეგები მიმართულია ადმინისტრაციის ფარგლებს გარეთ მყოფ მოქალაქეებსა და იურიდიულ პირებზე.

ადმინისტრაციული მიწერილობები, ისევე, როგორც ასეთივე აქტები, მიმართულია შიგნით, ანუ მათ მხოლოდ შიდა ადმინისტრაციული მოქმედება გააჩნიათ. გარე ზემოქმედების არქონასთან და-

კავშირებით, რომელიც გერმანიაში განიხილება, როგორც ნებისმიერი ნორმის მაკონსტიტუირებელი ელემენტი, ადმინისტრაციული მოწერილობანი, თუმცაკი ზოგადაბსტრაქტული ხასიათისაა, ნორმებად არ ითვლება.

წესდებები შეიცავს სამართლებრივ ნორმებს, რომლებსაც ღებულობენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები თავისი საკუთარი საქმეების მოსაწესრიგებლად. წესდებები კანონებისა და დადგენილებებისაგან იმით განსხვავდება, რომ მათ ღებულობს არა სახელმწიფო, არამედ იურიდიულად დამოუკიდებელი, თუმცაკი სახელმწიფოს დაქვემდებარებული, ორგანიზაცია. წესდების მაგალითებს წარმოადგენს ზემოაღწერილი განაშენიანების გეგმები.

უფრო დაწვრილებით განვიხილოთ დადგენილებები, როგორც ადმინისტრაციის განსაკუთრებული საქმიანობის ფორმა.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის სახელმწიფო და ადმინისტრაციული სამართალი ძალიან ფრთხილად უდგება დადგენილებებს, რაც წარმოადგენს ვეიმარის რესპუბლიკის (1919-1933) პერიოდის აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში დადგენილებების განსაკუთრებულად მაღალი როლის შედეგს, რამაც საპარლამენტო კანონის როლის დაქვეითება გამოიწვია. დადგენილებებით საერთოდ არ შეიძლება საწყისი ნორმების დაწესება. ამავე დროს აღიარებულია, რომ ადმინისტრაციას უნდა გააჩნდეს გარკვეული კომპეტენცია ნორმაშემოქმედებით დარგში. ერთი მხრივ, ეს საშუალებას აძლევს სახელმწიფოს, სწრაფი რეაგირება მოახდინოს ცვლილებებზე და მიიღოს შესაბამისი ნორმები ხანგრძლივი პროცედურების გარეშე. მეორე მხრივ, დადგენილებები ათავისუფლებს კანონმდებელს დატვირთვისაგან, მიიღოს მწირი მარეგულირებელი შინაარსის ან წმინდა ტექნიკური შინაარსის ნორმები, რისი წყალობითაც საკანონმდებლო ორგანოს შეუძლია, თავისი ჭეშმარიტი ამოცანით დაკავდეს – მნიშვნელოვანი პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიღებით მთელი საზოგადოების ინტერესებისათვის.

მაგრამ ხელისუფლების საკანონმდებლო და აღმასრულებელ შტოებს შორის ამგვარი მიზანშეწონილი შრომის განაწილებისათვის აუცილებელია, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმები არ სწევდეს არარსებული საპარლამენტო კანონების მაგივრო-

ბას. მათი ამოცანაა, განტვირთონ კანონები ზედმეტი დეტალიზაციისაგან, რომელსაც საერთოდ არ გააჩნია (ან, თუ აქვს, მეტად უმნიშვნელოდ) პოლიტიკური მარეგულირებელი შინაარსი.

პრაქტიკულობის მოთხოვნასა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპს შორის გონივრული კომპრომისის მისაღწევად, ძირითადი კანონის მე-80 მუხლი ადგენს, რომ დადგენილების მისაღებად აუცილებელია უფლების მიმნიჭებელი კანონი. მაგრამ მხოლოდ ნებართვა კანონში არაა საკმარისი. აუცილებელია ადრესატის მითითება, რომელსაც დადგენილების მიღების უფლებამოსილება ენიჭება. ეს შეიძლება იყოს ფედერალური მთავრობა, ფედერალური მინისტრი ან ფედერალური მიწის მთავრობა. ამას გარდა, მე-80 მუხლის პირველი აბზაცი შეიცავს გარკვეულობის მოთხოვნას, რომლის შესაბამისადაც კანონმდებელმა უნდა განსაზღვროს კანონში უფლებამოსილების შინაარსი, მიზანი და მოცულობა. ამგვარად, თვით უფლების მიმნიჭებელი კანონიდან საკმაოდ ცხადად უნდა გამომდინარეობდეს, რომელ შემთხვევაში და რა მიზნით შეიძლება ამ უფლებამოსილების საფუძველზე იქნეს მიღებული დადგენილებები, აგრეთვე, რა შინაარსი შეიძლება ჰქონდეს მათ.

მაგრამ არც ეს მითითებები აღმოჩნდა საკმარისი ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსათვის. მის მიერ განვითარებული *მნიშვნელობის თეორია* კანონმდებელს კიდევ ერთ არსებით ვალდებულებას აკისრებს. პრინციპულ ნორმატიულ დარგებში და, უპირველესად ყოვლისა, ძირითადი უფლებების რეალიზაციის სფეროში, პარლამენტმა დამოუკიდებლად უნდა მიიღოს ყველა მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილება. მნიშვნელოვნად ითვლება ძირითად უფლებებში ჩარევის განსაკუთრებით ინტენსიური ან ხანგრძლივი სახეები. ამით, როგორც მინიმუმი, ძირითადი უფლებების მიმართ – კანონზე დაფუძნებულობის პრინციპი პარლამენტის გადაწყვეტილებებზე დაფუძნებულ პრინციპად გადაიქცევა, ანუ ძირითადი უფლებებისათვის მნიშვნელოვანი გარკვეული საკითხები შეიძლება რეგულირდებოდეს მხოლოდ პარლამენტის მიერ. დადგენილების მიმღებ ორგანოს რჩება უფლება გადაწყვიტოს, იყენებს თუ არა ის მინიჭებულ უფლებამოსილებას და თუ ის ღებულობს დადგენილებას, როგორ გააკეთებს ამას. მაშასადამე, აღმასრულებელი ორგანო, დადგენილების მიღებისას მოქმედებს საკუთარი შეხედულებისამებრ, რომლის საზღვრებიც დადგენილია კანონით.

ძირითადი კანონი მცირე ოდენობით შეიცავს დანაწესს დადგენილების მიღების პროცედურების შესახებ, ამით ამ პროცედურის განმარტება ბევრად არის დამოკიდებული დადგენილების მიმღებ ორგანოზე. თუმცა ფედერალური მთავრობის მიერ დაწესებულია შეზღუდვები დადგენილებების მიღებაზე რიგ საკითხებში ტელეკომუნიკაციებისა და სარკინიგზო მიმოსვლის თაობაზე: ეს დადგენილებები შეთანხმებული უნდა იყოს ბუნდესრატთან. ამას გარდა, ცალკეული კანონები აწესებს არასახელმწმიფოებრივი ორგანიზაციების უფლებას, მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილებათა მიღებაში. მაგალითად, მავნე ზემოქმედებისაგან გარემოს დაცვის ფედერალური კანონის §57 აწესებს მოსმენის უფლებას. დაბოლოს, ძირითადი კანონის 82-ე მუხლი განსაზღვრავს, რომ დადგენილება გამოქვეყნებულ უნდა იქნეს ძალაში შესვლის თარიღის მითითებით bundesgezetzblat-ში – კანონებისა და დადგენილებების გამოსაქვეყნებელ ოფიციალურ ორგანოში.

4. მატერიალური ადმინისტრაციული სამართალი. განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართალი

4.1. ზოგადი დებულებანი

იმ დროს, როდესაც ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი შეიცავს მოწერილობებს, რომლებსაც ადმინისტრაციული სამართლის ყველა დარგისათვის აქვს მნიშვნელობა, განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართალი ადმინისტრაციის საქმიანობის ცალკეული დარგების რეგულირებას ეძღვნება. კანონების და დადგენილებების ნორმები, რომელნიც ადმინისტრაციის მატერიალურ ამოცანებს მოიცავენ, თავის ერთობლიობაში ქმნიან *განსაკუთრებულ ადმინისტრაციულ სამართალს.*

განსაკუთრებულ ადმინისტრაციულ სამართალს მიაკუთვნებენ: კომუნალურ სამართალს, პოლიციურ სამართალს და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართალს, ქუჩისა და საგზაო მოძრაობის

სამართალს, რეგიონალური და მინის გეგმარების სამართალს, სამეურნეო მმართველობის სამართალს და ეკოლოგიურ სამართალს.

ზოგადი და განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართალი ერთმანეთისაგან განცალკევებულად არ არსებობენ, ისინი ურთიერთგავლენისა და ურთიერთშეღწევის მდგომარეობაში არიან. განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართლის ცალკეული დარგები „ექსპერიმენტულ სივრცეს" წარმოადგენენ რეგულირების იმ ახალი ფორმებისათვის, რომლებიც შემოწმების წარმატებით გავლის შემდეგ შეიძლება შესაბამისი გარემოებებისას „ფრჩხილებს გარეთ" იქნენ გატანილი და ადმინისტრაციული სამართლის ყველა დარგში დაიწყონ მოქმედება. განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართლის ზოგიერთი კანონი რიგ შემთხვევებში ითვალისწინებს მოწერილობებს, რომელთაც lex specialis derogat legi egnerali (სპეციალური კანონი წინ უძღვის ზოგად კანონს) პრინციპის შესაბამისად, უპირატესობა გააჩნიათ ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის მიმართ.

რაც შეიძლება ზოგადად წარმოვიდგინოთ განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართალი პოლიციური სამართლის და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართლის და, აგრეთვე, სამოხელეო სამართლის მაგალითზე.

4.2. საპოლიციო სამართალი და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართალი

საპოლიციო სამართალი და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართალი ერთიანდებიან საფრთხისაგან დაცვის ცნებით. საფრთხეს წარმოადგენს მდგომარეობა, რომელიც, თანახმად გონიერი, საერთო ცხოვრებისეულ გამოცდილებაზე დაფუძნებული გამოცდილების შეფასებისა, შეიძლება უახლოეს დროში ზიანის მომტანი აღმოჩნდეს საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგისათვის.

საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას მიეკუთვნება ცალკეული პირების სიცოცხლის, ჯანმრთელობის და თავისუფლების, ხელშეუხებლობის, აგრეთვე, მართლწესრიგისა და სახელმწიფო დაწესებულებების შენარჩუნება. საზოგადოებრივი წესრიგის ცნება

ძნელად ასაწერია და მისი განმარტებანი, როგორც წესი, საკმაოდ სუბიექტურია. ყველაზე ზოგადი სახით საზოგადოებრივი წესრიგი შეიძლება განიმარტოს, როგორც კონსტიტუციური წესრიგის ფარგლებში არსებული ცალკეულ პირთა საზოგადოებაში ქცევის წესების ერთობლიობა.

პოლიციური სამართლისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართლის გამიჯვნა „პოლიციის" ცნების სხვადასხვანაირ განმარტებებს ეყრდნობა. აქ საჭიროა განვასხვავოთ პრევენციულად მოქმედი საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის (განსხვავებით რეპრესიულად მოქმედი კრიმინალური პოლიციისგან) პოლიცია და წესრიგის დაცვის ორგანოები (მაგალითად, სარეწებსა და ხელობებზე ზედამხედველობის სამსახური). მნიშვნელოვანია, რომ პოლიციური სამართალი და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართალი არეგულირებენ პოლიციის ორგანოებისა და წესრიგის დაცვის პრევენციულ საქმიანობას; ხოლო პოლიციის რეპრესიული საქმიანობა რეგულირდება სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსითა და კანონით ადმინისტრაციული სამართალდარღვევების შესახებ, რომლებიც მიეკუთვნებიან სისხლის სამართალს ფართო გაგებით. პოლიციურ კანონებს ღებულობენ ფედერალური მიწები და ხშირად ბევრ რამეში ისინი ერთმანეთს ჰგავს, მაშინ, როდესაც წესრიგის დაცვის ორგანოების საქმიანობის მარეგულირებელ კანონებს, ძირითადად, ფედერაცია იღებს.

პოლიციის საქმიანობას წესრიგის დაცვის ორგანოების საქმიანობის მიმართ პრინციპულად სუბსიდიური ხასიათი აქვს. პოლიციას გააჩნია მხოლოდ „გადაუდებლობის" კომპეტენცია, ანუ ის მოქმედებს მხოლოდ მაშინ, როდესაც საფრთხე შეიძლება საერთოდ არ იყოს, ან დროულადაა თავიდან აცილებული ხელისუფლების სხვა ორგანოების მიერ.

გერმანული საპოლიციო სამართალი ასხვავებს ამოცანასა და უფლებამოსილებას. ამოცანების ზოგადი განმარტება (საფრთხისაგან დაცვა) არ იძლევა კერძო პირების უფლებებში ჩარევის უფლებამოსილებას ამ ამოცანათა შესასრულებლად. ფედერალური მიწების პოლიციური კანონების სპეციალურ მუხლებში მითითებული უნდა იყოს პოლიციის უფლებამოსილებანი. ერთი მხრივ, ასხვავებენ *სუბსიდიურად მოქმედ* ზოგად შენიშვნას, რომელიც ზოგადი

სახით ნებას რთავს პოლიციას, საფრთხის შემთხვევაში აუცილებელი ზომები მიიღოს. მეორე მხრივ, წესდება ნორმები, რომლებიც ე.წ. *სტანდარტული ზომების* მიმართ მოქმედებს და განსაზღვრავს პოლიციის ჩარევის კონკრეტულ შესაძლებლობებს. ამ შემთხვევაში შეუძლებელია ზოგადი შენიშვნის, როგორც ჩარევის უფლებამოსილების მიმნიჭებელი საფუძვლის, დამოწმება. სტანდარტული ზომების გამოყენებას ზოგჯერ ახლავს სერიოზული ჩარევა კონსტიტუციურად დაცულ უფლებებში, ამიტომ ცალკეული სტანდარტული ზომისათვის დადგენილია სპეციალური მიწერილობანი გადაწყვეტილების მიღებისა და მათი გამოყენების წესის თაობაზე, აგრეთვე, გაზრდილი მოთხოვნები საფრთხის ხარისხის მიმართ. მაგალითად, პოლიციას მხოლოდ აბსოლუტურად განსაზღვრულ გარემოებებში (დამნაშავის ყოფნა, საშიში ნივთების შენახვა და ა.შ) შეუძლია ჩაატაროს საცხოვრებლის ჩხრეკა; რომელიმე გარკვეულ ადგილას ყოფნის თაობაზე მითითების მისაცემად საკმარისია რაიმე საფრთხის არსებობა; პოლიციას შეუძლია დააკავოს ცალკეული პირი, თუ ის უმწეო მდგომარეობაში იმყოფება, ან – უშუალოდ მოსალოდნელი დანაშაულის თავიდან ასაცილებლად.

კანონები პოლიციის შესახებ არეგულირებს აგრეთვე იმ პირთა წრეს, რომელთა მიმართაც შეიძლება გამოყენებულ იქნეს კონკრეტული პოლიციური ზომა. ხდება განსხვავება შემდეგ პირთა შორის:

1) რომლებიც არამართლზომიერ ქმედებებზე აგებენ პასუხს;

2) რომლებიც ისეთ ფაქტობრივ გარემოებებზე აგებენ პასუხს, რომელიც საფრთხეს უქმნის წესრიგს, მაგრამ არამართლზომიერი ქცევის გარეშე;

3) რომლებიც პასუხს არ აგებენ.

არამართლზომიერ ქმედებებზე პირის პასუხისმგებლობის საფუძველში ძევს მისი მოქმედება, რომელმაც გამოიწვია საფრთხე (მაგალითად, ხმაური) ან უმოქმედობა (მოვალეობის საწინააღმდეგო).

პირი, რომელიც პასუხს აგებს წესრიგისთვის საფრთხის შემქმნელ ფაქტობრივ გარემოებებზე, შეიძლება ჩაბმულ იქნეს საფრთხის თავიდან აცილების საქმეში, თუ ის არის რაიმე საგნობრივი ძალის ან ნივთის მეპატრონე, რომლისგანაც მომდინარეობს საფ-

რთხე (მაგალითად, დაბინძურებული ნაკვეთი, რომელიც გაწმენდას საჭიროებს).

პირი, რომელიც პასუხს არ აგებს, არ აქვს კავშირი საფრთხის წყაროსთან, შეიძლება ჩაბმულ იქნეს საფრთხის სწრაფად თავიდან ასაცილებელ საქმეში; მაგრამ არც არამართლზომიერ ქმედებებზე პასუხისმგებელი პირი, არც პირი, რომელიც ფაქტობრივ გარემოებებზე პასუხს აგებს, არ შეიძლება ჩაბმულ იქნეს ამ საქმეში.

ზოგადი საპოლიციო სამართლისა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართლისაგან უნდა განვასხვავოთ წესრიგის დაცვის სპეციალური სამართალი. ამასთან, საუბარია ფედერალურ სამართალზე, რომელიც პრევალირებს ზოგად საპოლიციო სამართალსა და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართალზე.

ამ სპეციალური სამართლის უმნიშვნელოვანეს დარგს წარმოადგენს: უცხოელების მდგომარეობის სამართლებრივი რეგულირება, სამშენებლო სამართლის ნაწილი, სარეწი საქმიანობის სამართლებრივი ნაწილი, ეკოლოგიური სამართალი და საგზაო მოძრაობის სამართლის ნაწილი. აღნიშნული სამართლის სფეროები ასევე ემსახურებიან სხვადასხვა საფრთხეებისაგან დაცვას. მაგალითად, სარეწი საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება განსაკუთრებულ მოთხოვნებს აწესებს ამ საქმიანობით დაკავებული პირის (მაგალითად, სასაუზმის მეპატრონის) და გამოყენებული მოწყობილობის მიმართ (მავნე ეკოლოგიური ზემოქმედების თავიდან ასაცილებლად).

წესრიგის დაცვის სპეციალური სამართალი, საფრთხის სახეობის მიხედვით, ზემოქმედების ორ საშუალებას ცნობს: საქმიანობის აკრძალვას ნებართვის მიღებამდე და იმ საქმიანობის რეგლამენტირებას, რომელიც ნებართვას არ მოითხოვს. საქმიანობის აკრძალვა ნებართვის მიღებამდე ნიშნავს, რომ საქმიანობის მოცემული სახე პრინციპულად არის აკრძალული და შეიძლება მხოლოდ განსაკუთრებული პირობების არსებობის დროს იქნეს დაშვებული. იმ საქმიანობის რეგლამენტირება, რომელიც ნებართვას არ მოითხოვს, შედარებით ნაკლებმნიშვნელოვანი საფრთხეებისაგან დაცვისათვის ხდება და უშვებს ხელისუფლების ორგანოს შემდგომ ჩარევას.

4.3. საჯარო სამსახურის სამართალი

საჯარო სამსახურის სამართლის საგანს წარმოადგენს საჯარო სამართლის ერთ-ერთ იურიდიული პირის – ფედერაციის, ფედერალური მიწის, თემის, სხვადასხვა საჯაროსამართლებრივი კორპორაციების სამსახურების – სამსახურში ყოფნა.

საჯარო სამსახურის პერსონალი შედგება მოხელეების, მოსამსახურეებისა და მუშებისაგან. იმ დროს, როდესაც მოსამსახურეები და მუშები მუშაობენ სამსახურის თაობაზე ხელშეკრულების საფუძველზე, რომელიც შეესაბამება შრომის სამართლის ნორმებს, მაგრამ დამატებული აქვს ზოგიერთი საჯაროსამართლებრივი ელემენტები, მოხელეთა სამართლებრივ მდგომარეობას საჯაროსამართლებრივი ხასიათი აქვს და ის კანონით რეგულირდება. მოხელესა და დამქირავებელს შორის არ არსებობს სახელშეკრულებო ურთიერთობები, ისინი ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე არიან ჩართულნი სამოხელეო ურთიერთობათა სისტემაში. მოხელე ხანგრძლივი დროით იღებს უფლებამოსილებას ხელისუფლებრივი ფუნქციის შესრულებაზე. ის ემორჩილება თავის დამქირავებლის მიმართ სამსახურებრივი ერთგულების საჯარო დამოკიდებულების პირობებს და არის საჯაროსამართლებრივი კორპორაციის მუშაკი.

საკვანძო მიწერილობას პროფესიული მოხელეობისათვის წარმოადგენს ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-4 და მე-5 აბზაცები: მოხელეები ახორციელებენ სახელისუფლებოსამართლებრივ უფლებამოსილებებს (ძირითად უფლებებში ჩარევის უფლებამოსილება); კანონმდებელი ვალდებულია არეგულიროს სამოხელეო სამართალი პროფესიული მოხელეობის ტრადიციული პრინციპების გათვალისწინებით. ეს მითითებანი ხორციელდება ფედერალური სამართლის მიწერებში და ბევრ საკითხში – მის იდენტურ ფედერალური მიწების სამართალში.

ფედერალური სამოხელეო სამართლის უმნიშვნელოვანეს ნორმატიულ აქტებს წარმოადგენს:

- ფედერალური კანონი მოხელეების შესახებ, რომელიც არეგულირებს ფედერალური მოხელეების დებულების ძირითად საკითხებს;

- ფედერალური კანონი მოხელეებისა და სახელმწიფო მოსამსახურეების ფულადი ანაზღაურების შესახებ;
- კანონი მოხელეთა უზრუნველყოფის შესახებ, რომელიც არეგულირებს მოხელეების სოციალურ უზრუნველყოფას (პენსიას, უზრუნველყოფას უბედური შემთხვევის დროს);
- ფედერალური დადგენილება მოხელეების მიერ სამსახურის გავლის შესახებ;
- ჩარჩო-კანონი მოხელეთა სამართლებრივი მდგომარეობის შესახებ, რომელიც მოქმედებს როგორც ფედერალური, ისე ფედერალური მიწის და კომუნალური მოხელეების მიმართ. მის ამოცანას წარმოადგენს მოხელეთა ფულადი ანაზღაურების, სამსახურის გავლისა და სოციალური უზრუნველყოფის უნიფიცირება იმისათვის, რათა გამოირიცხოს კონკურენცია იმ კორპორაციებს შორის, რომელთა სამსახურშიც იმყოფებიან მოხელეები, და ამით – ამ უკანასკნელთა დენადობა.

ამ მნიშვნელოვან აქტებთან ერთად, მოქმედებს სხვა კანონებიც, რომლებიც არეგულირებს მოხელეთა სოციალური მდგომარეობის ცალკეულ საკითხებს. მათ მიეკუთვნება:

- კანონი შვებულების პერიოდში ფულადი ანაზღაურების შესახებ;
- ფედერალური კანონი სამივლინებო ხარჯების შესახებ;
- ფედერალური დისციპლინური კანონი, რომელიც არეგულირებს პასუხისმგებლობას მოხელეთა დისციპლინური გადაცდომებისათვის.

ძირითად კანონში აღნიშნული „პროფესიული მოხელეობის ჩვეულებრივი პრინციპები" მხოლოდ ნაწილობრივ არის შესული კანონებში მოხელეობის შესახებ. ზოგიერთ პრინციპს მკაფიო რეგულირება არ გააჩნია, მაგრამ განიხილება, როგორც არსებული. აღვნიშნოთ პროფესიული მოხელეობის ძირითადი ზოგადი პრინციპები.

სამსახურისა და დამქირავებლისადმი ერთგულების საჯარო-სამართლებრივი დამოკიდებულება: მოხელის „სამსახურებრივი ურთიერთობა" დამქირავებელთან არის არა კერძოსამართლებრივი სახელშეკრულებო ურთიერთობა, არამედ, საჯარო სამართლის სასტატუსო ურთიერთობა. მოხელის საქმიანობა და მისი ფულადი ანაზღაურება რეგულირდება კანონით. კანონით დადგენილი ფუ-

ლადი ანაზღაურებიდან გამომდინარეობს გაფიცვების აკრძალვა, რომელიც მოქმედებს მოხელეებთან მიმართებაში. გაფიცვა იქნებოდა ზეწოლა კანონმდებლობაზე, რაც მოხელეებს აკრძალული აქვთ. ერთგულების მოვალეობა ნიშნავს, რომ მოხელე ნებისმიერ დროს გამოდის სახელმწიფოსა და კონსტიტუციური წესრიგის მხარეზე. ამასთან დაკავშირებით განისაზღვრება სერიოზული მოთხოვნები საჯარო სამსახურისთვის ვარგისიანობისადმი (არ დაიშვება ექსტრემისტული პოლიტიკური შეხედულებები, რომლებიც ხელს უშლის საჯარო სამსახურში მოწყობას).

ჩინოვნიკის ერთგულების მეორე მხარეს წარმოადგენს დამსაქმებლის ვალდებულება, დაიცვას იგი უსამართლოდ წაყენებული პრეტენზიებისაგან.

დადგენილია უვადო საჯარო სამსახური. ჩინოვნიკის სამსახურიდან გათავისუფლება შესაძლებელია მხოლოდ სერიოზული სამსახურებრივი გადაცდომის ან მისთვის სასამართლოს მიერ ერთ წელზე მეტი ვადით თავისუფლების აღკვეთის შემთხვევაში (ჩინოვნიკთა შესახებ კანონის § 48). ზედა ასაკობრივი ზღვრის მიღწევის შემდეგ საჯარო მოსამსახურეებს ისევ ჩინოვნიკებს უწოდებენ, გამონაკლისს წარმოადგენენ მხოლოდ ჩინოვნიკები, რომლებიც მსახურობენ განათლების სფეროში.

შენახვის პრინციპი ნიშნავს იმას, რომ ჩინოვნიკის ფულადი და სოციალური უზრუნველყოფა, რომელიც დადგენილია კანონით, წარმოადგენს არა დაჯილდოებას შესრულებული სამსახურებრივი ამოცანებისათვის, არამედ, საჯარო მოსამსახურის გარანტირებულ შენახვას. აღნიშნული მდგომარეობა ჩინოვნიკს აძლევს უფლებას, შეასრულოს თავისი ამოცანები ისე, რომ დარჩეს დამოუკიდებელი ეკონომიკურ და სამართლებრივ ურთიერთობებში.

ჩინოვნიკის სამსახურში დანიშვნასა და მის კარიერულ წინსვლაში განსაკუთრებულ როლს ასრულებს შედეგის პრინციპი. დამსაქმებელი ვალდებულია შეაფასოს ჩინოვნიკი ან პრეტენდენტი კონკრეტულ სამუშაო ადგილზე მხოლოდ შესრულებული სამუშაოს შედეგების მიხედვით. რასობრივი კუთვნილება, სქესი, წარმომავლობა, აღმსარებლობა ან პოლიტიკური შეხედულებები არ უნდა ასრულებდეს არავითარ როლს ჩინოვნიკის შეფასებაში.

ჩინოვნიკი პასუხს აგებს „მთელი საზოგადოების“, და არაპოლიტიკური პარტიის, წინაშე. ამ პრინციპიდან გამომდინარეობს სამ-

სახურებრივი მოვალეობის შესრულების უპარტიო ბუნება და დამსაქმებლის მხრიდან პოლიტიკური ზეგავლენის აკრძალვა.

პოლიტიკური შეხედულებებისა და პოლიტიკური გაერთიანების წევრობის თავისუფლება გულისხმობს იმას, რომ ჩინოვნიკს არ შეიძლება მიაწერონ ან აუკრძალონ განსაზღვრული პოლიტიკური შეხედულებები, ან რომელიმე პოლიტიკური გაერთიანების წევრობა. ეს თავისუფლება შეზღუდულია ჩინოვნიკის კონსტიტუციური წესრიგისადმი ლოიალური ვალდებულებით.

5. საპროცესო ადმინისტრაციული სამართალი

5.1. ადმინისტრაციაზე კონტროლის განხორციელების ფორმები

გერმანიაში ადმინისტრაციაზე კონტროლი, უპირველესად ყოვლისა, ეფუძნება ძირითადი კანონის დებულებებს, რომელიც ადმინისტრაციას ზღუდავს ძირითადი კონსტიტუციური უფლებებით, როგორც უშუალოდ მოქმედი სამართლით (მუხ. 1). სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი (მე-20 მუხლის მე-3 აბზაცი) ადგენს ადმინისტრაციის ზოგად ვალდებულებას, დაიცვას სამართალი და კანონი.

ადმინისტრაციის მიერ სამართლისა და კანონის დაცვა კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს ექვემდებარება.

თავიდან საჭიროა მოვიხსენიოთ თვით ადმინისტრაცია, ვინაიდან მის იერარქიულ სტრუქტურებში ხორციელდება ზემდგომი ორგანოების ადმინისტრაციული კონტროლი ქვემდგომ ორგანოებზე, ხოლო ორგანოების შიგნით ცალკეულ ქვედანაყოფებს მათი ხელმძღვანელები აკონტროლებენ. ამასთან, ასხვავებენ კონტროლს მართლზომიერებაზე და სამსახურებრივ კონტროლს, რომელიც გულისხმობს არა მარტო მართლზომიერების, არამედ, ადმინისტრაციის საქმიანობის მიზანშეწონილობის შემოწმებასაც.

შემდგომში მოქალაქემ შეიძლება გაასაჩივროს კონკრეტული სახელმწიფო მოსამსახურის მოქმედება, შეიტანს რა გარკვეული

ფორმითა და ვადებით შეუზღუდავ საჩივარს, რომელიც განხილული იქნება სამსახურებრივი კონტროლის წესით.

ამას გარდა, ბუნდესტაგსაც შეუძლია გამოიყენოს სხვადასხვა მექანიზმები საპარლამენტო კონტროლის თავისი ფუნქციის შესრულების ფარგლებში.

ხოლო კონტროლის ყველაზე მძლავრ იარაღს ფლობს მოქალაქე (და, რა თქმა უნდა, კერძო სამართლის იურიდიული პირები), რომელსაც აქვს შესაძლებლობა, წარადგინოს სარჩელი, რათა სასამართლო წარმოების გზით კონტროლს დაუქვემდებაროს აღმასრულებელი ხელისუფლების ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელიც მას ეხება.

5.2. ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა

გერმანული ადმინისტრაციული სასამართლოს სისტემის საწყისები ძევს XIX ს-ში, როცა 1863 წ. ერთ-ერთ გერმანულ სახელმწიფოში – ბადენში – დაფუძნებული იყო პირველი ადმინისტრაციული სასამართლო. ადმინისტრაციული სასამართლოები მათი დღევანდელი სახით შეიქმნა მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ, 1946-47წწ-ში, თუმცა ზოგიერთ მათგანს შეიძლება შევამჩნიოთ კავშირი ვეიმარის რესპუბლიკის პერიოდის წინამორბედებთან.

გერმანიაში ადმინისტრაციულსამართლებრივი დაცვა ხორციელდება საერთო და სპეციალიზებული ადმინისტრაციული სასამართლოების მიერ. სპეციალიზებულებია სოციალური და ფინანსური სასამართლოები.

ფინანსურ სასამართლოებს მხოლოდ საგადასახდელოსამართლებრივი დავები ექვემდებარება, ამასთან, არსებობს ორი ინსტანცია. სამი ინსტანციისაგან შემდგარი სოციალური სასამართლოების სისტემა იღებს გადაწყვეტილებებს მოქალაქეთა მიერ სახელმწიფოსადმი წაყენებული სოციალურსამართლებრივი მოთხოვნების თაობაზე (მაგალითად, სოციალური დახმარების მიღების მოთხოვნის ან ბავშვებზე დახმარების გაცემის გადახდის შესახებ).

დანარჩენი ადმინისტრაციულსამართლებრივი დავები წყდება (საერთო) ადმინისტრაციული სასამართლოების მიერ.

(საერთო) ადმინისტრაციული სასამართლოების წარმოება და ორგანიზება რეგულირდება 1960 წელს მიღებული კანონით ადმინისტრაციული სასამართლოების შესახებ (შემდგომში – კას).

კას §2 ითვალისწინებს სასამართლო სისტემის სამ ინსტანციას. ამჟამად გერმანიაში არსებობს პირველი ინსტანციის 53 ადმინისტრაციული სასამართლო. მეორე დონეზე იმყოფება სახელმწიფოს ფედერალურ მიწებად დაყოფის პრინციპის შესაბამისად შექმნილი 16 უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლო. ადმინისტრაციულ სასამართლო სისტემას სათავეში უდგას ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო. იგი ბერლინშია, მაგრამ მალე ლაიფციგში გადავა.

ადმინისტრაციული სასამართლოები დამოუკიდებლები, ანუ ადმინისტრაციული ორგანოებისაგან ორგანიზაციულად და საგანგებოდ განცალკევებულები არიან და არ არიან შეზღუდულები არანაირი მითითებებითა და ინსტიტუტებით, როგორც ეს ძირითადი კანონის მე-20 მუხლის მე-2 აბზაცში და 92-ე და 97-ე მუხლებშია გათვალისწინებული. გადაწყვეტილებები ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში მიიღება დამოუკიდებელი უვადო (სიცოცხლის ბოლომდე) მოსამართლეების და, ნაწილობრივ, არაპროფესიონალი მოსამართლეების მიერ.

ყველა შემთხვევაში ადმინისტრაციული სასამართლოები წარმოადგენენ ადმინისტრაციულსამართლებრივი დავების განხილვის პირველ ინსტანციას. ადმინისტრაციული სასამართლო გადაწყვეტილებას იღებს, როგორც კოლეგიური ორგანო, მასში იქმნება პალატა, რომელიც შედგება სამი პროფესიონალი და ორი არაპროფესიონალი მოსამართლისაგან. მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ განსახილველი საქმე განსაკუთრებით რთული არაა და მას პრინციპული მნიშვნელობა არა აქვს, მოსამართლეს შეუძლია მიიღოს ერთპიროვნული გადაწყვეტილება. არაპროფესიონალ მოსამართლეებს პროცესზე და გადაწყვეტილების მიღებისას ისეთივე უფლებები გააჩნიათ, როგორც პროფესიონალ მოსამართლეებს.

უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებებს იღებენ სამი მოსამართლისაგან შემდგარი მათი სენატები. ისინი წარმოადგენენ სააპელაციო ინსტანციას ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებებისათვის. ამას გარდა, გარ-

კვეულ შემთხვევებში ისინი იღებენ გადაწყვეტილებებს, როგორც პირველი ინსტანციის სასამართლოები. კანონქვემდებარე აქტების შემოწმებასთან ერთად, კას §47-ის შესაბამისად, ისინი იხილავენ სადავო საკითხებს, რომლებიც შეეხება მსხვილი ტექნიკური ნაგებობების, მაგალითად, ატომური ელექტროსადგურების აგების ნებართვების საკითხებს.

ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო გადაწყვეტილებებს იღებს ხუთი მოსამართლისაგან შემდგარი თავისი სენატების მეშვეობით და მოქმედებს, უპირველეს ყოვლისა, როგორც საკასაციო ინსტანცია ადმინისტრაციული სასამართლოების და უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოების გადაწყვეტილებათა მიმართ. მხოლოდ კას §50-ში მითითებულ რამდენიმე შემთხვევაში (დავები უმაღლესი ფედერალური ორგანოების მონაწილეობით), ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო მოქმედებს, როგორც პირველი ინსტანციის სასამართლო.

ადმინისტრაციული სასამართლოების ყველა გადაწყვეტილებისთვის სააპელაციო ინსტანციას უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოადგენს. 1996 წელს კას-ში მნიშვნელოვანი ცვლილებების შეტანის შემდეგ აპელაცია დაშვებულია კომპეტენტური უზენაესი ადმინისტრაციული სასამართლოს მხრიდან კას §124-ის მე-2 აბზაცში დაწესებული მკაცრი პირობების დაცვით. როგორც სააპელაციო ინსტანცია, უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლო დავას განიხილავს იმავე მოცულობით, როგორითაც ადმინისტრაციული სასამართლო, ის აგრეთვე ითვალისწინებს ახლად წარმოდგენილ ფაქტებსა და მტკიცებულებებს.

უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს საკასაციო წესით ფედერალურ ადმინისტრაციულ სასამართლოში, თუ გადაწყვეტილების მიმღები უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლო უშვებს კასაციას. გარკვეული ძალზე მკაცრი პირობების არსებობისას (მაგალითად, ამაზე უნდა იყოს ორივე მხარის თანხმობა) დასაშვებია ადმინისტრაციული სასამართლოს გადაწყვეტილების პირდაპირი საკასაციო გასაჩივრება სააპელაციო ინსტანციის გვერდის ავლით (კას §134). ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო საკასაციო წარმოებაში განიხილავს მხოლოდ საკითხს – ხომ არ იყო დარღვეული

ფედერალური სამართალი ან ადმინისტრაციული პროცედურების ფედერალური სამართალი. აპელაციისა და კასაციის შეტანის ვადა ერთ თვეს შეადგენს.

გერმანული ადმინისტრაციული სასამართლო სისტემის პირველ ორ ინსტანციაში მუშაობს დაახლოებით 2 300 მოსამართლე. ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო დღესდღეობით 65 მოსამართლისაგან შედგება. ყოველწლიურად დაახლოებით 260 000 ახალი საქმე მიიღება განსახილველად ადმინისტრაციული სასამართლოების მიერ. პირველი ინსტანციის სასამართლოების მიერ საქმის განხილვის საშუალო ვადა ამჟამად დაახლოებით 17 თვეს შეადგენს.

5.3 ადმინისტრაციული სასამართლო პროცესის პრინციპები

ადმინისტრაციული სამართალწარმოების პროცესში შემდეგი მიზნები მიიღწევა:

- მოქალაქეთა სუბიექტური საჯარო უფლებების დაცვა (ანუ ისეთი უფლებების, რომლებიც ცალკეულ პირს გააჩნია სახელმწიფოს მიმართ);
- (ობიექტური) კონტროლი ადმინისტრაციაზე (რომელიც ამავდროულად შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც ინდივიდუალური სარჩელების შედეგი);
- სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნათა განხორციელება;
- კანონმდებლობის დახვეწა და მისი გამოყენება ტექნიკაში, ეკონომიკაში და ოფიციალურ სფეროში მომხდარი ცვლილებების გათვალისწინებით, აგრეთვე,
- გერმანიაში სამართლერივი სტაბილურობის მხარდაჭერა.

ადმინისტრაციული სამართლის სასამართლო დაცვის კონსტიტუციურსამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 აბზაცში ჩამოყალიბებული ნორმა: „თუ რომელიმე პირის პირადი უფლებები დარღვეულია საჯარო ხელისუფლების მიერ, მას შეუძლია მიმართოს სასამართლო დაცვას". ამ კონსტიტუციურ ნორმას გერმანიაში უწოდებენ ძირითად საპროცესო სამართალს ან სამართლებრივი სახელმწიფოს გვირგვინს.

აქედან გამომდინარეობს, უპირველეს ყოვლისა, ორი მოთხოვნა: სასამართლო დაცვის სისრულის და ეფექტურობის.

პირის სუბიექტური უფლებების საჯარო ხელისუფლების მიერ დარღვევის შემოწმება ადმინისტრაციული სასამართლოების კომპეტენციას განეკუთვნება. მათ ამოცანას წარმოადგენს სრული და ეფექტური სასამართლო დაცვის განხორციელება.

ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსაზრებით, ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 აბზაცის მიხედვით, საჯარო ხელისუფლებაში იგულისხმება მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლება, მაგრამ არა – სასამართლო ან საკანონმდებლო ხელისუფლება. განსახილველი ნორმის შემდეგ მოთხოვნას წარმოადგენს „პირადი" უფლებების დარღვევა და, მაშასადამე, შეუძლებლად ითვლება სარჩელის წარდგენა სხვა პირის უფლებების დარღვევის თაობაზე.

რაც შეეხება სასამართლო დაცვის ეფექტურობას, საუბარი, უპირველეს ყოვლისა, სასამართლო წარმოების მისაღებ ვადას ეხება. სასამართლოებს, შეძლებისდაგვარად, უნდა გააჩნდეთ საქმის მიმდინარეობაში ჩარევის უნარი მანამდე, სანამ ადმინისტრაციის მოქმედებები მომხდარ ფაქტად გადაიქცევა ან მათ გამოუსწორებელი ზიანი მიადგება. ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 აბზაციდან გამომდინარეობს აგრეთვე მოთხოვნა წინასწარი სასამართლო დაცვის შესახებ.

ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოების პროცედურა განისაზღვრება კას განაკუთრებული ნორმებით. კას §1 მკაფიოდ ადგენს, რომ ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოება ხორციელდება დამოუკიდებელი, ადმინისტრაციული ორგანოებისაგან გამოყოფილი სასამართლოების მიერ. §173 ადგენს, რომ იმ შემთხვევაში, თუ კას-ში არაა სპეციალური პროცედურული მოწერილობანი, მაშინ გამოიყენება სამოქალაქო-საპროცესო კოდექსის ზოგადი პრინციპები. ამით მკაფიოდაა მითითებული, რომ სასამართლო პროცესის ზოგადი პრინციპები, რომლებიც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპიდან გამომდინარეობს, მოქმედებს აგრეთვე ადმინისტრაციული სასამართლო პროცესის მიმართაც. მათ მიეკუთვნება, მაგალითად, სასამართლო გარჩევის საჯაროობის პრინციპი.

თუ საჯარო სამართალი, თავისი სპეციფიკიდან გამომდინარე, საგანგებო რეგულირებას საჭიროებს, ეს თავის ასახვას პოვებს კას-ში. ზოგიერთმა ზოგადმა სამოქალაქო პროცესიდან ცნობილმა ნორმამ ადმინისტრაციული სასამართლო პროცესის მიმართ გარკვეული მოდიფიკაცია განიცადა. ეს ეხება, მაგალითად, ზეპირი გარჩევის პრინციპს ან მორიგებითი შეთანხმების დადების შესაძლებლობას, რომელიც, ცნობილი გამონაკლისებით, შესაძლებელია ადმინისტრაციულ სასამართლო წარმოებაშიც.

დაბოლოს, გერმანული სამართალი ემორჩილება საერთაშორისო ნორმების მოქმედებას, რომელთა შორის უნდა აღინიშნოს ევროპის კონვენციის მე-6 მუხლი ადამიანის უფლებებისა და ძირითადი თავისუფლებების დაცვის შესახებ, რომელიც აღნიშნავს საქმის პატიოსანი გარჩევის აუცილებლობას და მისი ჩატარების თანაზომად ვადას.

ადმინისტრაციული სასამართლო პროცესის ერთ-ერთ თავისებურებას, რომელიც არსებითად განასხვავებს მას სამოქალაქო პროცესისაგან, წარმოადგენს გამოკვლევის პრინციპი (კას §86). ამის შესაბამისად, ადმინისტრაციული სასამართლო თავისი მოვალეობების ძალით განიხილავს საქმის გარემოებებს. ის არაა შეზღუდული იმ განმარტებებითა და მტკიცებულებებით, რომელთაც მონაწილეები წარადგენენ.

მოსამართლეს ადმინისტრაციულ სასამართლო პროცესზე განმარტებისა და კონსულტირების ფართო მოვალეობები ეკისრება, თუ (განსაკუთრებით, იურიდიულად გაუთვითცნობიერებელი მოქალაქეების მხრიდან) სასამართლო პროცესზე გამოვლინდა ფორმალური შეცდომები. გამოკვლევის პრინციპი ასევე ემსახურება ადმინისტრაციის საქმიანობის კანონიერებაზე კონტროლს. თუ მოქალაქემ დაიწყო ადმინისტრაციული სასამართლო პროცესი, შემდეგ მას უკვე აღარ ძალუძს მხოლოდ კონკრეტული სფეროებით შეზღუდოს სასამართლო შემოწმება.

კას §86-ის ე.წ. ზოგადი შენიშვნა ეხება ადმინისტრაციულ სასამართლოებში საქმის განხილვის დასაშვებობას: ის ადმინისტრაციულ სასამართლოებში განსახილველად ყველა საჯაროსამართლებრივ ფორმას უხსნის გზას.

ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოების სამოქალაქოსაგან გასამიჯნად, უმნიშვნელოვანეს კრიტერიუმად მიღებულია პასუხი კითხვაზე, არის თუ არა ამ შემთხვევაში საუბარი საჯაროსამართლებრივ დავაზე. საჯაროსამართლებრივად ითვლება დავა საჯარო სამართლის გამოყენების სამართლებრივი შედეგების თაობაზე. როგორც მინიმუმ, რაიმე სამართლებრივი მოქმედების ერთ-ერთი სუბიექტი სახელმწიფო ძალაუფლების მატარებელი უნდა იყოს.

სპეციალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი დავების მიმართ საგადასახადო და სოციალური სამართლის დარგებში არსებობს თავისი განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოება.

მოსარჩელესა და მოპასუხესთან ერთად, პროცესში მონაწილეობისათვის შეიძლება ან უნდა იქნენ მოწვეულნი მესამე პირები. ეს ხდება იმ შემთხვევებში, როდესაც სასამართლოს გადაწყვეტილება მათ ინტერესებს შეეხება.

ადმინისტრაციულ სასამართლო წარმოებაში მონაწილეობის მიღება შეუძლიათ აგრეთვე საჯარო ინტერესების წარმომადგენლებს, თუ კონკრეტულ ფედერალურ მიწაში მიღებულია შესაბამისი დადგენილება. დღესდღეობით მას ადგილი აქვს გერმანიის 16 ფედერალური მიწიდან 7-ში. საჯარო ინტერესების წარმომადგენლები ემორჩილებიან ადგილობრივი ორგანოების მითითებებს. სასამართლო პროცესში მონაწილეობით, მათ სასამართლოს საქმის განხილვის უფრო ფართო პერსპექტივა უნდა გადაუშალონ. მაგრამ ვინაიდან პროცესში მონაწილე ორგანოებიც ასევე წარუდგენენ სასამართლოს საჯარო ხელისუფლების თვალსაზრისს საქმის გარემოებებთან დაკავშირებით, საჯარო ინტერესების წარმომადგენლების ინსტიტუტის როლი გერმანიაში დავის საგანს წარმოადგენს.

ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლოს და უმაღლესი ადმინისტრაციული სასამართლოების მიერ დავების განხილვის დროს მხარეთა ინტერესებს აუცილებლად ადვოკატები უნდა წარმოადგენდნენ, ხოლო ადმინისტრაციულ სასამართლოებში ადვოკატის მონაწილეობა აუცილებელი არაა. ადვოკატის მონაწილეობისა და სასამართლო ხარჯების ანაზღაურების მიმართ მოქმედებს სამოქალაქო პროცესის ზოგადი ნორმები.

მარტივ საქმეებზე გადაწყვეტილება შეიძლება ერთპიროვნულად მოსამართლემ მიიღოს. გათვალისწინებულია, აგრეთვე, გამარტივებული სასამართლო წარმოების შესაძლებლობა: გადაწყვეტილების მიღება სასამართლოს დასკვნის სახით მხარეთა მოსმენის შემდეგ ზეპირი განხილვის ჩატარების გარეშე.

5.4. სარჩელის სახეები

კას არ შეიცავს შესაძლო ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტების დახურულ ჩამონათვალს. ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 აბზაცის შესაბამისად, მოითხოვება სრული ადმინისტრაციულსამართლებრივი დაცვა, რაც ადმინისტრაციულ სასამართლოებს ავალდებულებს, განსახილველად მიიღონ ნებისმიერი ადმინისტრაციულისამართლებრივი სარჩელი, მიუხედავად მისი კონკრეტული ფორმისა.

ინდივიდუალური სასამართლო დაცვის სფეროში კას (§§42, 43) ნორმები არეგულირებს სარჩელებს შეცილებისი, აღსრულებისათვის იძულების და აღიარების თაობაზე. განსხვავება სარჩელების სახეობებს შორის მათი საგნის მიხედვით ხდება, ანუ ადმინისტრაციის სადავო ან მოთხოვნილი მოქმედების მიხედვით.

შეცილებისი სარჩელის მეშვეობით შეიძლება დამტვირთავი ადმინისტრაციული აქტი სასამართლო შემოწმებას დაექვემდებაროს. სარჩელი აღსრულებისათვის იძულების შესახებ მიმართულია ადმინისტრაციული აქტის მისაღებად. აღიარების შესახებ სარჩელის მეშვეობით შეიძლება სასამართლო წესით შემოწმდეს რაიმე სამართალურთიერთობის არსებობა (ან არსებობის აუცილებლობა).

ამას გარდა, სასამართლო პრაქტიკაში გამოყენებას პოვებს ზოგადი სარჩელი ვალდებულების შესრულების შესახებ და სარჩელი შეწყვეტილი ადმინისტრაციული აქტის მართლსაწინააღმდეგოდ აღიარების შესახებ.

ნორმატიული აქტებისაგან სასამართლოსამართლებრივი დაცვის სფეროში შეიძლება მიმართონ მოქმედი სამართლებრივი ნორმების შემოწმების პროცედურას (კას § 47). ადმინისტრაციული სასამართლოები ადმინისტრაციულსამართლებრივი სარჩელების

შემოწმებას ორი მომენტის მიხედვით აწარმოებენ: მისი დასაშვებობის და დასაბუთებულობის მხრივ. სარჩელის დასაშვებობის ეტაპზე ამოწმებენ მის მიმართ არსებულ ფორმალურ მოთხოვნებს: საქმის ადმინისტრაციული სასამართლოსათვის განსჯადობას, პირველი ინსტანციის შერჩევის სისწორეს, სარჩელის დასაბუთებას საკუთარი (სუბიექტური) უფლებების დარღვევით, სარჩელის წარდგენის წესის თაობაზე არსებული მიწერილობების დაცვას, წარმომადგენლობის ვადებსა და წესს. სარჩელის დასაბუთებულობის მხრივ, პირიქით, ხდება საკითხის შინაარსობრივი შემოწმება: დაარღვია თუ არა ადმინისტრაციის მოქმედებამ ან უმოქმედობამ მოსარჩელის საკუთარი უფლებები.

5.4.1. ინდივიდუალური სამართლებრივი დაცვა

შეცილებისა და აღსრულების იძულების შესახებ სარჩელები გერმანიის ადმინისტრაციულ სასამართლოებში განხილული სარჩელების ყველაზე გავრცელებულ სახეობებს წარმოადგენს. მათთვის აუცილებელ პირობად განიხილება ის ფაქტი, რომ სადავო სამართალურთიერთობებს საფუძვლად უდევს ადმინისტრაციული აქტი კაპ §35-ის გაგებით. შეცილებითი სარჩელის მეშვეობით მოსარჩელე ისწრაფვის შეწყვიტოს რომელიღაც ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება; ხოლო აღსრულებისათვის იძულების შესახებ სარჩელის მიზანს, პირიქით, შესაბამისი ადმინისტრაციული აქტის მიღება წარმოადგენს.

სარჩელების ორივე აღნიშნული ფორმა დაიშვება მხოლოდ მაშინ, თუ სასარჩელო მოთხოვნა დასაბუთებულია მოსარჩელის საკუთარი უფლებების დარღვევით რაიმე ადმინისტრაციული აქტის ან მის მიღებაზე უარის მეშვეობით. გერმანიაში ძალიან მკაცრად იცავენ ინდივიდუალური სამართლებრივი დაცვის პრინციპს: სასამართლოსამართლებრივი დაცვა ეძლევა არა ნებისმიერ, არამედ, კონკრეტულ პირს. ეს ნიშნავს იმას, რომ, ზოგიერთი გამონაკლისის გარდა, შეუძლებელია, სარჩელების წარდგენა მხოლოდ ობიექტური სამართლებრივი მოწერილობების დარღვევის საფუძველზე.

უკვე სარჩელის დასაშვებობის შემოწმებისას სასამართლომ უნდა გასცეს პასუხი კითხვაზე, შეიძლება კი საერთოდ – თვით მო-

სარჩელის მიერ საქმის გადმოცემის შესაბამისად – დარღვეულ იქნეს მისი უფლებები. შეცილებითი სარჩელების მიმართ, როგორც წესი, პრობლემები არ წარმოიქმნება, თუ მოსარჩელე თვითონაა დამტვირთავი ადმინისტრაციული აქტის ადრესატი, ვინაიდან ამ შემთხვევაში, უდავოდ, მისი უფლებები შეიძლება დაირღვეს. პრობლემები, საზოგადოდ, ჩნდება ე.წ. სამმხრივი ურთიერთობების დროს, როდესაც ერთი და იგივე ადმინისტრაციული აქტი ერთდროულად გარკვეული უფლებით აღჭურავს ერთ მოქალაქეს (მაგალითად, ნებართვა მშენებლობაზე მშენებლისათვის), ხოლო მეორეს (მაგალითად, მეზობელს) ზიანს აყენებს. ასეთ შემთხვევებში მესამე პირმა, რომელიც ადმინისტრაციული აქტის ადრესატი არ არის, უნდა დეტალურად აღწეროს ზიანი, რომელსაც მას მოცემული ადმინისტრაციული აქტი აყენებს.

შეცილებითი და აღსრულების იძულების შესახებ სარჩელების წარდგენამდე უნდა ჩატარდეს შიდაადმინისტრაციული წარმოება შედავების თაობაზე. შედავების თაობაზე წარმოების ჩატარება წარმოადგენს საქმის არსის შესახებ სასამართლო გადაწყვეტილების წინა პირობას, ამიტომ მის რეგულირებას შეიცავს კაპ, თუმცაღა ის საკუთრივ შიდაადმინისტრაციულ პროცედურას წარმოადგენს, რომელიც სასამართლოსამართლებრივი დაცვის ფარგლებს მიღმა ტარდება.

შედავების თაობაზე წარმოების მიმდინარეობისას უნდა შემოწმდეს ადმინისტრაციული აქტის ან მის მიღებაზე უარის მართლზომიერება და მიზანშეწონილობა. ჯერ ორგანომ, რომელმაც მიიღო ადმინისტრაციული აქტი ან უარი თქვა მის მიღებაზე, კიდევ ერთხელ უნდა შეამოწმოს თავისი გადაწყვეტილება. თუ ეს ორგანო უარით პასუხობს მოქალაქის მოთხოვნას, მან თავისი საწინააღმდეგო აზრი უნდა გადასცეს ზემდგომ ორგანოს, რომელსაც შეუძლია, ან დააკმაყოფილოს ეს მოთხოვნა, ან დაადასტუროს ადმინისტრაციული აქტის მიღება (ანუ უარი მის მიღებაზე) წინააღმდეგობაზე გადაწყვეტილების ფორმით. მხოლოდ ეს გადაწყვეტილება წინააღმდეგობაზე შეიძლება გახდეს სადავოდ გახდომის და აღსრულების იძულების შესახებ სარჩელის საგანი.

შედავება ადმინისტრაციული აქტის მიმართ ან უარი მის მიღებაზე ერთი თვის განმავლობაში უნდა იქნეს განცხადებული (კას

§70). შედავებაზე გადაწყვეტილების მიმართ ასევე ერთი თვის ვადაში უნდა იქნეს წარდგენილი სარჩელები სადავოდ გახდომის და აღსრულებისათვის იძულების შესახებ (კას § 74).

კას §75 ითვალისწინებს სარჩელის წარდგენას იმ შემთხვევაში, თუ ხელისუფლების ორგანომ სამი თვის განამვლობაში არ მიიღო გადაწყვეტილება განცხადებაზე ადმინისტრაციული აქტის მიღების ან მის მიმართ შედავების თაობაზე.

შიდაადმინისტრაციული წარმოება შედავების თაობაზე ემსახურება სასამართლოებზე დატვირთვის შემცირებას და ადმინისტრაციის მიერ საკუთარი თავის კონტროლს. შედავების თაობაზე წარმოების ჩატარება, როგორც წესი, იწვევს სამართლებრივი დაცვის პროცესის უმნიშვნელო გახანგრძლივებას.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, კას §43 ეხება აღიარებით სარჩელს. ამ სარჩელის მეშვეობით შეიძლება სასამართლო წესით გარკვეულ იქნეს, არსებობს თუ არა მოცემული (ადმინისტრაციული) სამართალურთიერთობა ან მოცემული ადმინისტრაციული აქტი ხომ არ არის არარა. ამ სარჩელს დამხმარე ხასიათი აქვს, ანუ ის წარედგინება მხოლოდ მაშინ, როდესაც სარჩელების სხვა სახეობებს სასურველ მიზნამდე მიყვანა არ შეუძლიათ. ამასთან, აღიარებისადმი მოსარჩელის ინტერესის გამართლება უფრო ძლიერი უნდა იყოს, ვიდრე ნებისმიერი სახის სარჩელების წარდგენისას არსებული სამართლებრივი დაცვის საზოგადო მოთხოვნა. ასეთმა მიდგომამ უნდა თავიდან აიცილოს სარჩელის წარდგენის უფლების ბოროტად გამოყენება, როდესაც პოტენციურ მოსარჩელეებს შეეძლებოდათ, სასამართლო შემოწმებისათვის დაექვემდებარებინათ ყველა შესაძლო სამართალურთიერთობა ამის მიმართ დასაბუთებული ინტერესის არსებობის გარეშე.

ადმინისტრაციული ურთიერთობების უმრავლესობა კვლავ რეგულირდება ადმინისტრაციული აქტების მეშვეობით, რომელთა მიმართაც გამოყენებადია სარჩელები სადავოდ გახდომის და აღსრულების იძულების შესახებ. შემთხვევითი არაა, რომ სარჩელს აღიარების შესახებ დამხმარე ფუნქცია აქვს და იშვიათად გვხვდება სასამართლო პრაქტიკაში.

სარჩელების სახეს წარმოადგენს ასევე სასამართლო პრაქტიკის მიერ განვითარებული *სარჩელი ვალდებულების შესრულების*

შესახებ და სარჩელი შეწყვეტილი ადმინისტრაციული აქტის მართლსაწინააღმდეგოდ აღიარების შესახებ.

ვალდებულების შესრულების შესახებ ზოგადი სარჩელის მეშვეობით ადმინისტრაციულ ორგანოს შეიძლება წარედგინოს მოთხოვნა იმ მოქმედების ჩატარების ან მისი ჩატარებისაგან თავის შეკავების თაობაზე, რომელიც დაკავშირებული არ არის ადმინისტრაციული აქტის მიღებასთან. მაგალითისთვის შეიძლება დასახელდეს სარჩელი ფულადი დახმარების გადახდის თაობაზე, თუ მისი გადახდა ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე არ ხდება. მოცემული სახის სარჩელების მიმართ გერმანული სასამართლოების გადაწყვეტილებებში შემუშავებულია სადავოდ გახდომისა და აღსრულების იძულების შესახებ სარჩელებისადმი წაყენებული მსგავსი მოთხოვნები, ოღონდ ერთი არსებითი განსხვავებით: ამ შემთხვევაში, არ უნდა ჩატარდეს შიდაუწყებრივი წარმოება შედავების თაობაზე, როგორც სარჩელის დასაშვებლობის წინა პირობა.

სარჩელი შეწყვეტილი ადმინისტრაციული აქტის მართლსაწინააღმდეგოდ აღიარების შესახებ მიეკუთვნება იმ შემთხვევებს, როდესაც ვადის ამოწურვასთან ან რაიმე სხვა მიზეზთან დაკავშირებით ადმინისტრაციულმა აქტმა შეწყვიტა მოქმედება, მაგრამ მოსარჩელეს მაინც გააჩნია გამართლებული ინტერესი სასამართლოს მიერ იმ ფაქტის აღიარებისადმი, რომ მოცემული ადმინისტრაციული აქტი მართლსაწინააღდეგო იყო. აღიარების შესახებ სარჩელის შემთხვევაში, აუცილებელია მოსარჩელის საკმაოდ დასაბუთებული ინტერესის არსებობა სასამართლოს მიერ ამ ფაქტის დადგენის მიმართ, რამეთუ ადმინისტრაციული აქტი, მისი შეწყვეტის გამო, ვერანაირ სამართლებრივ მოქმედებას ვეღარ ახდენს.

სასამართლო პრაქტიკამ განსაზღვრა შემთხვევების (ძალიან მცირე) სამი ჯგუფი, როდესაც მოსარჩელის ინტერესი შეწყვეტილი ადმინისტრაციული აქტის მართლსაწინააღმდეგოდ აღიარების მიმართ საერთოდ შეიძლება გამართლებული იქნეს:

- განმეორების საფრთხე;
- მოსარჩელის ინტერესი რეაბილიტაციისადმი მისი ძირითადი უფლებების უხეში დარღვევისას;
- თანამდებობის პირის ან ხელისუფლების ორგანოს პასუხისმგებლობის შესახებ სასამართლო პროცესის მომზადება.

სტანდარტული მაგალითის სახით შეიძლება მოყვანილ იქნეს პოლიციის მოხელის მოქმედება (რომელიც კვალიფიცირდება, როგორც ადმინისტრაციული აქტი) პოლიტიკური დემონსტრაციის მართლზომიერად მოქმედი მონაწილის მიმართ. ამ დროს, ჯერ ერთი, ირღვევა დემონსტრანტის ძირითადი უფლება შეკრებების თავისუფლებაზე, და მეორე, არსებობს იმის განმეორების შესაძლებლობა, რომ ის მომავალში კვლავ მიიღებს მონაწილეობას ამგვარ დემონსტრაციებში. ამასთან დაკავშირებით დემონსტრანტს შეუძლია წარადგინოს სარჩელი ადმინისტრაციულ სასამართლოში იმ მიზნით, რომ სასამართლომ აღიაროს პოლიციის მოხელის მოქმედება დემონსტრანტის მიმართ (შეწყვეტილი ადმინისტრაციული აქტი) მართლსაწინააღმდეგო ფაქტად.

5.4.2. წარმოება მოქმედ ნორმებზე კონტროლის თაობაზე

კას §47-ის თანახმად, მოქმედ ნორმებზე კონტროლის თაობაზე წარმოების ფარგლებში შესაძლებელია განცხადების შეტანა უმაღლეს ადმინისტრაციულ სასამართლოში ნორმატიული აქტების შემოწმების მიზნით.

მოქმედ ნორმებზე წარმოების კონტროლის მიმდინარეობისას განხილვის საგნად შეიძლება იქცეს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, მაშინ, როდესაც საპარლამენტო კანონების შემოწმება ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოსა და ფედერალური მიწების საკონსტიტუციო სასამართლოების კომპეტენციას წარმოადგენს. ნებისმიერ შემთხვევაში, შემოწმებას შეიძლება დაექვემდებაროს მხოლოდ მიწების ნორმატიული აქტები, აგრეთვე, სამშენებლო კოდექსის მოწერილობების (განაშენიანების გეგმების) შესაბამისად მიღებული ნორმატიული აქტები.

ამგვარად, ამ წარმოებიდან გამორიცხულია ფედერალური ორგანოების ნორმატიული აქტები და ფედერალური კანონების საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. ასეთი მიდგომა აიხსნება, უპირველეს ყოვლისა, გერმანიის ადმინისტრაციულ სამართალში გაბატონებული რწმენით, რომ მოსარჩელემ ჯერ უნდა მიმართოს თავისი უფლებების ინდივიდუალურ სამართლებრივ დაცვას, რომლის მიმდინარეობისას ტარდება ასე-

ვე ცალკეული ნორმატიული აქტების შემოწმება, რადგან ისინი ადმინისტრაციის აქტების სამართლებრივ საფუძვლად იქნა გამოყენებული.

მოქმედ ნორმებზე კონტროლის წარმოების წესით შემოწმებას შეიძლება დაექვემდებაროს მხოლოდ ის ნორმები, რომლებიც უშუალოდ, ანუ სახელმწიფოს მხრიდან დამატებითი მოქმედებების გარეშე, არღვევენ მოქალაქეთა უფლებებსა და მოვალეობებს. §47-ის მე-2 აბზაცის შესაბამისად, განმცხადებელმა სასამართლოსათვის წარდგენილი მიმართვა უნდა დაასაბუთოს მისი უფლებების დარღვევის შესახებ შესაბამისი მიწერილობის წარდგენის გზით. მოცემულ შემთხვევაში, ისევე, როგორც სადავოდ გახდომის და აღსრულების იძულების შესახებ სარჩელების შემთხვევაში, დასაშვებია მხოლოდ ინდივიდუალური სარჩელის წარდგენა. ამას გარდა, ნებისმიერ ადმინისტრაციულ ორგანოსაც შეუძლია შესაბამისი განცხადების შეტანა.

განცხადების შეტანის ვადა შეადგენს ორ წელს სადავო ნორმატიული აქტის გამოქვეყნების შემდეგ.

უმაღლეს ადმინისტრაციულ სასამართლოს გააჩნია განსახილველი მოწერილობის გაუქმებულად გამოცხადების კომპეტენცია და მისი გადაწყვეტილება ექვემდებარება გამოქვეყნებას.

5.5. წინასწარი სასამართლო დაცვა

დებულებებს წინასწარი სასამართლო დაცვის შესახებ განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს ადმინისტრაციულსამართლებრივი სარჩელების განხილვის პრაქტიკაში: საუბარია ადმინისტრაციასთან ურთიერთობებში პირის უფლებების სწრაფი რეალიზაციის ინსტრუმენტზე, თუ არსებობს ამის დასაბუთებული სამართლებრივი მოთხოვნა. წინასწარი სასამართლო დაცვის მნიშვნელობა იზრდება იმასთან დაკავშირებით, რომ სასამართლო წარმოების ხანგრძლივობა გერმანულ ადმინისტრაციულ სასამართლოებში, მათი გადატვირთულობის გამო, ძალზე ხანგრძლივია.

წინასწარი სასამართლო დაცვის პროცედურებში (კაპ §80, 123) წარმოდგენილი ფაქტების საფუძველზე მიიღება არა საბოლოო, არამედ წინასწარი სასამართლო გადაწყვეტილება უფლებების შესაძლო დარღვევებისაგან დასაცავად.

5.5.1. სამართლებრივი დაცვის საშუალების დაყოვნებული მოქმედების აღდგენა

ადმინისტრაციული აქტი ადმინისტრაციისათვის აღმასრულებელ დოკუმენტს წარმოადგენს და ამ სახით ექვემდებარება შესრულებას მისი მიღების შემდეგ. მაგრამ სარჩელს სადავოდ გახდომის შესახებ და საწინააღმდეგო აზრს, რომელიც უთუოდ წინ უძღოდა მას, როგორც წესი, გააჩნიათ დაყოვნებული მოქმედება ადმინისტრაციული აქტის მიმართ, ანუ სამართლებრივი დაცვის ამ საშუალებების გამოყენებამ უნდა შეაჩეროს ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება (კას § 80-ის პირველი აბზაცი).

ეს მოქალაქეებისათვის ხელსაყრელი პრინციპული დებულება არ ვრცელდება ადმინისტრაციული აქტების მთელ ჯგუფზე (კას §80-ის მე-2 აბზაცი):

- ადმინისტრაციული აქტები, რომლებიც საჯარო გადახდებს მოითხოვს;
- პოლიციის აღმასრულებელი ორგანოების მოხელეთა განკარგულებანი;
- ადმინისტრაციული აქტების სხვა, კანონით დარეგულირებული სახეობები, კერძოდ ისეთი, რომლებიც სამუშაო ადგილების შექმნას და ეკონომიკურ ინვესტიციებს ეხება;
- ნებისმიერი აქტი შეიძლება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დაუყოვნებელი შესრულებისთვის იქნეს განსაზღვრული, თუ ამას საჯარო ინტერესი მოითხოვს. მაგრამ ორგანომ უნდა უზრუნველყოს განსაკუთრებული დასაბუთება აქტის დაუყოვნებელი შესრულების განჩინებისათვის.

აღნიშნულ შემთხვევებში გამოიყენება კიდევ ერთი სახის შედავება, რომელმაც ძალიან დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა შეიძინა: ადმინისტრაციულ სასამართლოს შეუძლია დაადგინოს, რომ საქმის საფუძველში არსებულ შედავების საშუალებას (სარჩელი სადავოდ გახდომის შესახებ ან წინააღმდეგობა ადმინისტრაციული აქტის მიმართ) გააჩნია დაყოვნებითი მოქმედება და, შესაბამისად, ადმინისტრაციული აქტი არ შეიძლება აღსრულდეს სასამართლო დავაზე გადაწყვეტილების მიღებამდე. ამ დროს სასამართლო არ ახდენს ადმინისტრაციული აქტის მართლზომიერების სრულ შე-

მოწმებას. ადგილი აქვს იმის შეფასებას, რა არის უფრო წონადი: საჯარო ინტერესი ადმინისტრაციული აქტის შესრულებისადმი თუ მოსარჩელის კერძო ინტერესი მისი შეუსრულებლობისადმი. ბუნებრივია, რომ ადმინისტრაციული აქტის სავარაუდო მართლწინააღმდეგობა გამოდის, როგორც წონადი არგუმენტი კერძო ინტერესის სასარგებლოდ.

5.5.2. სასამართლოს მიერ დროებითი განკარგულების მიღება

შედავების შემდეგ საშუალებას წინასწარი სამართლებრივი დაცვის ფარგლებში წარმოადგენს კას § 123-ში განსაზღვრული პროცედურა, რომელსაც მივყავართ წინასწარი რეგულირებისაკენ იმ შემთხვევაში, როდესაც დავის საგანს არ წარმოადგენს ადმინისტრაციული აქტი.

ადმინისტრაციულ სასამართლოს შეუძლია, სამოქალაქო პროცესში მოქმედი ნორმების შესაბამისად, მიიღოს დროებითი განკარგულება და დაადგინოს წინასწარი სამართალდებულება, ისევე, როგორც, კას §80-ის თანახმად, პროცედურაში სასამართლო აწარმოებს მონაწილეთა ინტერესების შეფასებას, მაგრამ არ იღებს საბოლოო გადაწყვეტილებას საქმის არსის მიხედვით. სტანდარტულ მაგალითს წარმოადგენს კანდიდატის წინასწარი დაშვება სასწავლებლად დროებითი განკარგულების საფუძველზე, რომლის შესაბამისადაც, ადმინისტრაციულმა სასამართლომ შეიძლება დართოს კანდიდატის სასწავლებლად დროებით დაშვების ნება, თუმცა მისი განაცხადი სწავლებაზე აცილებულ იქნა ორგანოს მიერ, რომელიც სასწავლო ადგილების განაწილებას განაგებს.

სამართლებრივი დაცვის თითოეული სახეობის მიმართ არ არსებობს დადგენილი ვადები. ადმინისტრაციულმა სასამართლომ, უფლებების დარღვევის ხარისხის მნიშვნელობის მიხედვით, შეიძლება გადაუდებელ შემთხვევებში რამდენიმე საათის განმავლობაში მიიღოს გადაწყვეტილება.

5.6. სასამართლო კონტროლის სიმტკიცე

ადმინისტრაციული სასამართლო ჯერ ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებათა მართლზომიერებას ამოწმებს. მოწმდება – იცავს თუ არა ადმინისტრაცია კანონის უზენაესობის და კანონზე დაფუძნებულობის პრინციპებს. ამასთან, სასამართლო პასუხობს კითხვაზე, ხომ არ დაარღვია ადმინისტრაციამ მოქმედი კანონების ნორმები და თუ არსებობს კანონიერი საფუძველი მისი მოქმედებისათვის. შემდგომ, განსაკუთრებულ ინტერესს წარმოადგენს ადმინისტრაციის საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის სიმტკიცის საკითხი.

5.6.1. ზოგადი დებულებები

სასამართლო კონტროლის სიმტკიცის პრობლემა ეხება ადმინისტრაციასა და სასამართლოებს შორის ურთიერთობებს, უფრო ზუსტად, ადმინისტრაციული სასამართლოების უფლებამოსილებას, აკონტროლონ ადმინისტრაციის ცალკეული გადაწყვეტილებანი. ისინი ყოველთვის წარმოიქმნება იქ, სადაც ადმინისტრაციას გააჩნია გარკვეული სივრცე მოქმედებისათვის, რასაც ძალიან ხშირად აქვს ადგილი და რაც, პრაქტიკულად, დიდ როლს თამაშობს.

ადმინისტრაციას გააჩნია სივრცე მოქმედებისათვის იმ შემთხვევაში, თუ სამართლებრივი ნორმების ფაქტობრივი გარემოებების ან სამართლებრივი შედეგების აღწერაში შესულია „ღია“ ფორმულირებები.

1) ფაქტობრივი გარემოებების მიმართ კანონების ნორმები ხშირად შეიცავს განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს, ანუ ისეთ ცნებებს, რომლებიც შემდგომ კონკრეტიზაციას საჭიროებს. ამ ნომრების კონკრეტიზაცია ხორციელდება ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ კანონების გამოყენების მიმდინარეობისას. მაშასადამე, აქ უკვე არსებობს გარკვეული სივრცე ადმინისტრაციის მოქმედებისათვის, რომლის ფარგლებშიც მას შეუძლია სამართლებრივი ცნების განმარტება და იმის გადაწყვეტა, ექცევა თუ არა მისი მოქმედების არეში კონკრეტული შემთხვევის გარემოებები.

2) კანონმდებელს შეუძლია გააფართოოს ეს სივრცე, თუ მიანიჭებს ადმინისტრაციას საკუთარი შეხედულებისამებრ მოქმედების უფლებას *სამართლებრივი შედეგების* შერჩევის დროს. ამრიგად, ადმინისტრაცია ღებულობს დამატებით თავისუფალ სივრცეს, რომლის ჩარჩოებშიც მას, გარკვეული ფაქტობრივი ვითარებების დადგენის შემდეგ, შეუძლია აირჩიოს მრავალთაგან ერთ-ერთი შესაძლო სამართლებრივი შედეგი.

გერმანიაში ღია სამართლებრივი ნორმის კლასიკური მაგალითის სახით მოჰყავთ საზოგადოებრივი კვების საწარმოების შესახებ კანონის მოწერილობა: „თუ საზოგადოებრივი კვების საწარმოს მეპატრონე მისი ექსპლუატაციისას არ ავლენს აუცილებელ სანდოობას, მას შეიძლება ჩამოერთვას ლიცენზია ამ საწარმოს მუშაობაზე". ფაქტობრივ გარემოებებთან მიმართებაში ადმინისტრაციამ ჯერ უნდა დაადგინოს, თუ რა იგულისხმება სანდოობაში. სამართლებრივი შედეგების მხრივ, სიტყვის – „შეიძლება" – გამოყენების წყალობით, მას ეძლევა გარკვეული თავისუფალი სივრცე: *მას შეუძლია* ჩამოართვას ლიცენზია, მაგრამ *ვალდებული არაა* (თუ მის მიერ აღმოჩენილი იქნება წონადი მიზეზი, არ ჩამოართვას ლიცენზია).

აღმასრულებელი ხელისუფლების გადაწყვეტილებებზე ადმინისტრაციულ-სასამართლო კონტროლი, შიდაადმინისტრაციული კონტროლისაგან განსხვავებით, წარმოადგენს მართლზომიერების და არა მიზანშეწონილობის კონტროლს. ამით ხდება ადმინისტრაციული სასამართლოების გარკვეული მაკონტროლებელი უფლებამოსილებების მინიმუმით აღჭურვის უზრუნველყოფა. ეს უფლებამოსილებებია: საქმის გარემოებების დადგენა, ადმინისტრაციის მიერ უფლებამოსილებითი ნორმების დაცვა, აგრეთვე, პროცედურული და ფორმალური მოთხოვნების შემოწმება.

ამასთან ერთად, ღიად რჩება საკითხი ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებებზე ადმინისტრაციული სასამართლოების მხრიდან შინაარსობრივი კონტროლის შესახებ. არაა მოცემული მკაფიო განმარტება იმისა, თუ რა ხარისხით ფლობენ სასამართლოები კონტროლის და, შესაბამის შემთხვევებში, აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების გადაწყვეტილებების ბათილად ცნობის უფლებამოსილებას, აგრეთვე უფლებას, განმარტონ მიხედულობით მიღებული სამართლებრივი ცნებები ან გადაწყვეტილებები.

5.6.2. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება

კონკრეტულობის ხარისხის მიხედვით, კანონები შეიცავენ განსხვავებულ ნორმებს, რომლებიც ფაქტობრივ გარემოებებს აღწერენ. არსებობს მეტ-ნაკლები განსაზღვრულობის მთელი სკალა. ამასთან დაკავშირებით განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების საკითხი შემეცნების სფეროში ძევს. პრობლემები ხშირად წარმოიქმნება მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციამ კონკრეტული სიტუაციის მიმართ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება უნდა გამოიყენოს, რაც შეფასებას, ხშირად კი, სამომავლო პროგნოზსაც მოითხოვს. მიუხედავად ამ სირთულეებისა, ადმინისტრაციულმა ორგანომ განსაზღვრული გადაწყვეტილება უნდა მიიღოს.

გერმანულ კანონმდებლობაში არსებული განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების მაგალითად შეიძლება მოვიყვანოთ: „სანდოობა“, „დაბეჭდილი ტექსტები, რომლებიც შეიძლება ახალგაზრდობისათვის საფრთხეს წარმოადგენდეს“, „საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და წესრიგი“, „განსაკუთრებით გაჭირვებული მდგომარეობა“.

გერმანიაში არ არსებობს ადმინისტრაციული სასამართლოების მაკონტროლებელი უფლებამოსილებების მოცულობის პრობლემის საკანონმდებლო გადაწყვეტა, ამიტომ განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნებების საკითხი, სასამართლოს მიხედულობის საკითხებთან ერთად, მიეკუთვნება ადმინისტრაციულსამართლებრივი დოგმატიკის ყველაზე სადავო პრობლემებს. აღნიშვნის ღირსია ის, რომ ამ პრობლემის გადაწყვეტისადმი მიდგომებში გაჩნდა ღრმა უფსკრული სასამართლო პრაქტიკასა და სამართლებრივ მეცნიერებას შორის. წარმოვადგინოთ ორივე ეს მიდგომა, ვინაიდან საუბარია გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის ცენტრალურ სფეროზე.

ფედერალური ადმინისტრაციული სასამართლო და ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო იზიარებენ ერთ პოზიციას გაურკვეველი სამართლებრივი ცნებების ადმინისტრაციული სასამართლოების მხრიდან შეუზღუდავი შემოწმებადობის შესახებ. კერძოდ, ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლო ამ დროს მიუთითებს დაინტერესებული მოქალაქეების ძირითად უფლებებ-

ზე, რომლებიც განაპირობებენ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების სრული შემოწმების აუცილებლობას. შემდეგი არგუმენტის სახით მოჰყავთ ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-4 აბზაცის დებულება, რომლის შესაბამისად, სახელმწიფო ხელისუფლების ნებისმიერი აქტი სრულ სასამართლო კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს.

ფედერალური ადმინისტრაციული და ფედერალური საკონტიტუციო სასამართლოების შეხედულების თანახმად, მხოლოდ ზოგიერთ გამონაკლის შემთხვევაში შეიძლება საუბარი ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ შეფასებისათვის რაღაც სივრცის ფლობაზე, სადაც შენარჩუნებულია სასამართლო კონტროლის თავისუფლება. ამასთან, საუბარია შემთხვევების შემდეგი ხუთი ჯგუფის შესახებ:

- საგამოცდო გადაწყვეტილებანი (გამოსაშვები და სახელმწიფო და ა.შ.) და ამის მსგავსი გადაწყვეტილებანი (მაგალითად, სასკოლო განათლების სფეროში);
- შეფასებები სამოხელეო სამართლის სფეროში (მაგალითად, მოხელის სამსახურებრივი დახასიათება მისი უფროსის მხრიდან);
- შეფასებითი ხასიათის გადაწყვეტილებანი იმ ორგანოების მხრიდან, რომლებიც შედგება ვიწრო სპეციალიზაციის ექსპერტებისაგან ან ისეთი ჯგუფების წარმომადგენლებისაგან, რომლებიც სხვადასხვა საზოგადოებრივ ინტერესებს გამოხატავენ (მაგალითად, ახალგაზრდობისათვის სახიფათო ნაწარმოებებზე კონტროლის ფედერალური უწყების მიერ კონკრეტული ნაბეჭდი ნაწარმოების შეფასება);
- პროგნოზული გადაწყვეტილებანი და რისკების შეფასებები, უპირველეს ყოვლისა, ეკოლოგიური სამეურნეო სამართლის სფეროებში;
- ადმინისტაციულ-პოლიტიკური ხასიათის გადაწყვეტილებანი.

სასამართლო პრაქტიკის მეირ შემოთავაზებული გადაწყვეტილების წინააღმდეგ გამოვიდა თითქმის ყველა გერმანელი სამართალმცოდნე-ადმინისრატივისტი. უკვე 1955 წელს ცნობილმა სამართალმცოდნე ოტო ბაჰოფმა შეიმუშავა ე.წ. სწავლება *შეფა-*

სებებისათვის სივრცის შესახებ. ამ სწავლების შესაბამისად, ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა შეფასებებისათვის უნდა მიიღონ გარკვეული სივრცე, რომელშიც მათ, ყოველგვარი მითითებისაგან თავისუფლებს, შეეძლებათ ავტონომიური გადაწყვეტილებების მიღება. ადმინისტრაციული სასამართლოები უნდა დაეთანხმონ ამ გადაწყვეტილებებს და მათ გააჩნიათ უფლებამოსილება მხოლოდ იმის შესამოწმებლად, ხომ არ გასცდნენ ადმინისტრაციული ორგანოები ამ სივრცის ფარგლებს. თითქმის ყველა გერმანელი სამართალმცოდნე იზიარებს ამ თეორიას და ზოგჯერ ავითარებს და ავსებს მას.

მოცემულ მიდგომას შემდეგი დასაბუთება გააჩნია: თუ კანონმდებელი კანონების ტექსტების ფორმულირებისას შეგნებულად იყენებს განუსაზღვრელ სამართლებრივ ცნებებს, ამით ის ადმინისტრაციას აკისრებს დამოუკიდებელი გადაწყვეტილებების რწმუნებულებას, რომელიც მხოლოდ შეზღუდულ სასამართლო შემოწმებას ექვემდებარება. ადმინისტრაციას გააჩნია უფრო დიდი პროფესიული ცოდნა და გამოცდილება, ვიდრე ადმინისტრაციულ სასამართლოებს. ამას გარდა, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფო სფერო, მართვას უნდა გააჩნდეს პასუხისმგებლობის საკუთარი სფერო მართლმსაჯულებასთან მიმართებაში.

5.6.3. შეხედულება

გარკვეული გარემოებების არსებობის შემთხვევაში კანონით დაწესებულმა რეგულირებამ შეიძლება ადმინისტრაციულ ორგანოებს მისცეს არანაკლებ ორი შესაძლებლობა მოქმედებისათვის, ანდა – მოქმედების გარკვეული სფერო. შეხედულება მას ეძლევა კანონმდებლის მიერ ან ცხადი მითითებით ამაზე, ან შესაბამისი ფორმულირებების გამოყენებით.

შეხედულებისათვის სივრცის მიცემა ხელს უწყობს, უპირველესა ყოვლისა, საქმის კონკრეტული გარემოებების გათვალისწინებას. ამისათვის ადმინისტრაციულმა ორგანომ კანონიერად სწორი გადაწყვეტილების არჩევისას უნდა განახორციელოს ამ გადაწყვეტილების მომხრე და წინააღმდეგი ყველა არგუმენტის აწონილ-დაწონილი შეფასება. თავისი გადაწყვეტილების შემოწმებას ადმინისტრაციული ორგანო ორ ეტაპად ახორციელებს:

- ჯერ არკვევს, რა მიზანს ემსახურება შეხედულების განხორციელების უფლებამოსილება და რომელ თვალსაზრისს აქვს ამ დროს დიდი მნიშვნელობა;
- შემდეგ აფასებს კონკრეტულ შემთხვევას და შეხედულებას ამ უფლებამოსილების მიზნის შესაბამისად იყენებს.

ადმინისტრაციული სასამართლოების შესახებ კანონის §114-ში მითითებულია, თუ რამდენად არიან უფლებამოსილნი ადმინისტრაციული სასამართლოები, შეამოწმონ ადმინისტრაციის მიერ საკუთარი შეხედულებით მიღებული გადაწყვეტილებანი: „თუ ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია იმოქმედოს საკუთარი შეხედულებისამებრ, მაშინ სასამართლო ამოწმებს, ხომ არ არის ადმინისტრაციული აქტი, ან უარი მის მიღებაზე, ან უმოქმედობა კანონსაწინააღმდეგო, ვინაიდან დარღვეულია კანონით დადგენილი შეხედულების საზღვრები ან შეხედულება იქნა გამოყენებული იმგვარად, რაც არ შეესაბამება ამ უფლებამოსილების მიზანს“.

შეხედულებისამებრ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე ადმინისტრაციული სასამართლოების მხრიდან კონტროლის მოცულობა დიდი ხნის მანძილზე წარმოადგენდა დავების საგანს, ვინაიდან **კას** §114 კონტროლის საკმაოდ გაურკვეველ საზღვრებს აწესებს. სულ მცირე, განისაზღვრა, რომ არ არსებობს თავისუფალი შეხედულება, რომ შეხედულება შეზღუდულია კანონით. ადმინისტრაციული ორგანოები ვალდებულნი არიან, დაიცვან შეხედულებისათვის კანონით დადგენილი საზღვრები და მიზანი. თუ მათი დარღვევა ხდება, მაშინ ორგანოს მოქმედება მართლსაწინააღმდეგო ხდება. ადმინისტრაციულ სასამართლოებს შეუძლიათ შეამოწმონ მხოლოდ მართლზომიერება და არა – გონივრულობა და მიზანშეწონილობა.

დროთა განმავლობაში სასამართლო პრაქტიკამ და სამართლებრივმა მეცნიერებამ ურთიერთთანხმობით გამოყვეს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ შეხედულებისამებრ გადაწყვეტილებების მიღებისას დაშვებული შეცდომების ოთხი ჯგუფი:

1. შეხედულების ფარგლებს გარეთ გასვლა: ორგანო ირჩევს მოქმედებას ისეთი სამართლებრივი შედეგით, რომელიც კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებს გარეთ ძევს;

2. გამოუყენებელი შეხედულებანი: შეხედულებისათვის სივრცის მიღების შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო ვალდე-

ბულია გამოიყენოს ის მაშინაც, თუ ორგანოს შეხედულებას მიეკუთვნება საკითხი, მიმართავს თუ არა ის რაიმენაირ მოქმედებას;

3. შეხედულების მცდარი გამოყენება: გარემოებების შეფასებისას ადმინისტრაციულმა ორგანომ გადაუხვია უფლებამოსილების მიზანს ან გამოდიოდა მცდარი მოსაზრებებიდან. აქ შეცდომები ყველაზე ხშირად გვხვდება;

4. ძირითადი უფლებების ან ზოგადი ადმინისტრაციული და საკონსტიტუციო პრინციპების დარღვევა.

ამ შეცდომების გამოვლენის თვალსაზრისით, შეხედულებისამებრ მიღებული გადაწყვეტილებები სრულ ადმინისტრაციულ-სასამართლო კონტროლს ექვემდებარება.

ამჟამად ადგილი აქვს გერმანიის ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოების რეფორმირების მცდელობას. ყველაზე სერიოზულ პრობლემად აღიარებულია ადმინისტრაციულ სასამართლოებში სარჩელების განხილვის უზომო ხანგრძლივობა. ამის მიზეზად ითვლება როგორც ადმინისტრაციული სასამართლოების არასაკმარისი მატერიალური და საკადრო აღჭურვილობა, ისე ადმინისტრაციულ-სასამართლო საქმეების რაოდენობის მუდმივი ზრდა (მაგალითად, საქმეები ლტოლვილის სტატუსის მინიჭების შესახებ, რომელთა რიცხვი მკვეთრად გაიზარდა 90-იან წლებში). კიდევ ერთ მიზეზად ასახელებენ ადმინისტრაციულ-სასამართლო გადაწყვეტილების მეტისმეტად მეცნიერულ და ამომწურავ, მაგრამ ხშირად მხარეებისათვის გაუგებარ სტილს.

ამ პრობლემის გადასაწყვეტად წამოყენებულია შემდეგი რეფორმატორული წინადადებები:

- სასამართლოების საკადრო აღჭურვილობის გაუმჯობესება;
- საინსტანციო წარმოების შემცირება (გასაჩივრების შესაძლებლობის ერთი ინსტანციით შეზღუდვა);
- გასაჩივრების ვადებისა და შესაძლებლობების შემცირება;
- ადმინისტრაციულ-სასამართლო კონტროლის სისრულის შეზღუდვა;
- პროცესში ადმინისტრაციული სასამართლოს შუამავლური როლის გაძლიერება და ადმინისტრაციისათვის შეცდომების მის მიერვე გამოსწორების საშუალების მიცემა პროცესის მიმდინარეობისას, მართლსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილებების მართლზომიერებით შეცვლის გზით.

1996 წელს ჩატარებული კას რეფორმა სწორედ ამ მიმართულებით მიდიოდა, მაგრამ კონსტიტუციურსამართლებრივი თვალსაზრისით აუცილებელია აღინიშნოს, რომ სასამართლოების განტვირთვის მიზნით ადმინისტრაციული სასამართლო წარმოების შესაძლებლობების შეზღუდვამ არ უნდა გამოიწვიოს სამართლებრივ სახელმწიფოში მიღებული მოქალაქეთა უფლებების გარანტიების საგრძნობი შეზღუდვა. კერძოდ, ადმინისტრაციულსამართლებრივ შედავებას პრინციპულად უნდა გააჩნდეს გადადებითი მოქმედება და მხოლოდ **კას** §80-ის მე-2 აბზაცში აღნიშნულ შემთხვევებში შეიძლება ადმინისტრაციული აქტი, გამონაკლისის წესით, დაუყოვნებლივ იქნეს აღსრულებული. წესი-გამონაკლისის ეს დამოკიდებულება არ უნდა იქნეს შერყეული რეფორმატორული წინადადებებით.

თავი VIII. დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციული სამართალი

1. დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციული სამართლის ცნება და წყაროები

1.1. ადმინისტრაციული სამართლის ცნება

დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციული სამართალი გამოირჩევა თავისებურებებით, რასაც განაპირობებს იმ სამართლებრივი სისტემის ხასიათი, რომელიც საერთო სამართლის სამართლებრივ ოჯახს განეკუთვნება. ამგვარი სამართლებრივი სისტემის (სამართლის სისტემა) შიდა ორგანიზაცია უფრო მოქნილია. სამართლებრივი დოქტრინა არ ახორციელებს სამართლის დარგების მკვეთრ გამიჯვნას საგნისა და მეთოდის მიხედვით, ხოლო თვითონ სამართლის დარგების ცნება[1] კი საკმაოდ ბუნდოვანია. ზემოთ აღნიშნული სრულად ეხება ადმინისტრაციულ სამართალსაც.

ინგლისური სამართლის სპეციფიკა ისაა, რომ დიდი ხნის მანძილზე ამ სამართლებრივი სისტემისთვის არ იყო დამახასიათებელი სამართლის დაყოფა კერძო და საჯარო სამართლად. ეს იმით განისაზღვრებოდა, რომ დავები, მათ შორის, კერძო პირებსა და სახელმწიფო ორგანოებს შორის, განიხილებოდა საერთო სამართლის სასამართლოებში და, უპირველეს ყოვლისა, იგი სამოქალაქოსამართლებრივი ხასიათისა იყო.

მე-20 საუკუნის მეორე ნახევრიდან განსაკუთრებით აქტიურად დაიწყო საჯარო სამართლის ფორმირება, რაც ასევე დაკავშირებული იყო ადმინისტრაციული სამართლის განვითარებასთანაც. ინგლისელი მეცნიერი პ. კეინი აღნიშნავს: თავად სამართლის კერძო და საჯარო სამართლად დაყოფა იმითაა განპირობებული, რომ

1 ინგლისურ სამართალში გამოიყენება ცნება – branch.

აუცილებელია, სახელმწიფო ორგანოებისთვის დადგინდეს განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი.[1]

ამასთან, ცხადია, რომ სახელმწიფო ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი კონსტიტუციური სამართლითაც რეგულირდება. შეგახსენებთ, რომ დიდი ბრიტანეთის კონსტიტუციურ სამართალს არ გააჩნია გარკვეული საზღვრები იმის გამო, რომ მას არ აქვს დაწერილი კონსტიტუცია. ამას მივყავართ იქამდე, რომ ინგლისური საკონსტიტუციო და ადმინისტრაციული სამართლის მკაფიო გამიჯვნა არ არსებობს. რიგი ინსტიტუტებისა, რომლებიც რუსეთის სამართალსა და დოქტრინაში კონსტიტუციურ სამართალს განეკუთვნება (მაგალითად, აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის საპარლამენტო კონტროლი), ინგლისურ სამართალში ადმინისტრაციული სამართლის კუთვნილებას წარმოადგენს. გამომდინარე იქიდან, რომ კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული სამართალი ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული და ჯერ კიდევ არ არის ერთმანეთისაგან გამოყოფილი, ბოლო დროს დაიწყო ნაშრომების გამოქვეყნება საერთო სახელმწოდებით – „საჯარო სამართალი", რომელშიც შეტანილია როგორც კონსტიტუციური, ისე ადმინისტრაციული სამართლის კურსები. მსგავსი პუბლიკაციები არ გამორიცხავს ადმინისტრაციული სამართლის შესახებ დამოუკიდებელი კურსების გამოქვეყნებასაც. ისინი სხვადასხვაგვარი შინაარსით გამოირჩევა, რაც იმაზე მეტყველებს, რომ ეს დარგი ჯერ კიდევ ბოლომდე არ არის ფორმირებული.

ინგლისური ადმინისტრაციული სამართლის მთავარი პრობლემაა აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის კონტროლის განხორციელება, უპირველეს ყოვლისა – სასამართლო, ხოლო შემდგომ – სასამართლოს გარეშე კონტროლისა. სამეცნიერო კვლევების ნაწილი აღნიშნული პრობლემის ანალიზით შემოიფარგლება. ამგვარი მიდგომის უპირატესობა იმაშია, რომ ინგლისურ სამართალში დეტალურად დამუშავდა აღმასრულებელი ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის პრობლემა.

ვინაიდან ინგლისის სამართალში კერძო სამართლის ინსტიტუტები დომინირებს, ამიტომაც ინგლისელ მკვლევრებს სამოქალაქო სამართლის ელემენტები (მაგალითად, აღმასრულებელი ხელი-

1 *Cane P.* Administrative Law. L., 1986. P. 43.

სუფლების ორგანოებისა და თანამდებობის პირთა სამოქალაქო-სამართლებრივი პასუხისმგებლობა) შეაქვთ ადმინისტრაციული სამართლის კურსში.

ადმინისტრაციული სამართლის საგანს წარმოადგენს არა იმდენად მართვის სისტემის ორგანიზება, რამდენადაც ცოდნის განსაკუთრებული დარგი – საჯარო ადმინისტრაცია, რომელიც პოლიტოლოგიის, სოციოლოგიის, ფსიქოლოგიისა და სამართლის დარგების შერწყმის საფუძველზე ჩამოყალიბდა და რომელმაც აღნიშნულ მეცნიერებათა მეთოდიკა შეითვისა. დიდი ბრიტანეთი სახელმწიფო და სამართლებრივი ინსტიტუტების მემკვიდრეობითობის მქონე ქვეყანაა, თუმცა იგი პერიოდულად მაინც აწყდება მმართველი სტრუქტურების რეფორმირების აუცილებლობას. გასული საუკუნის, კერძოდ, 1960-80-იანი წლების სასამართლო რეფორმა შეიცვალა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების რეფორმით.

მოვიყვანოთ ინგლისელი მკვლევრების მიერ სხვადასხვა დროს შემუშავებული ადმინისტრაციული სამართლის რამდენიმე განსაზღვრება. უეიდი და ფილიპსი ადმინისტრაციულ სამართალს უწოდებენ იმ სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობას, რომელიც ეხება ადმინისტრაციული ორგანოების ორგანიზებას, უფლებებსა და მოვალეობებს.[1] კ. დაისი ადმინისტრაციულ სამართალს განმარტავდა, როგორც დარგს, რომელიც „განსაზღვრავს ყველა სახელმწიფო ორგანოს იურიდიულ სტატუსსა და კანონიერ არსებობას, მოქალაქეთა უფლებებსა და მოვალეობებს და არეგულირებს მათ ურთიერთობებს საჯარო ორგანოებთან, ასევე, განსაზღვრავს იმ პროცედურას, რომლის მეშვეობითაც ეს უფლებები და მოვალეობები შედის ძალაში".[2]

1.2. ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები

დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციული სამართლის წყაროთა სისტემა რთულია. ამჟამად იზრდება კანონის (სტატუტის) როლი. ის არეგულირებს ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებს, როგორიცაა ად-

1 *Уэйд Филлипс.* Конституционное право. М., 1950. С. 333.
2 *Dicey K.* Law and Public Opinion in England. Cheshire, 1962. P. 429.

მინისტაციული იუსტიციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ორგანიზება (ამ უკანასკნელთა შორისაა 1999 და 2000 წლების აქტები ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ).

მიმდინარე საკითხები რეგულირდება **დელეგირებული აქტებით.** რომანულ-გერმანული სამართლებრივი სისტემისაგან განსხვავებით, დიდ ბრიტანეთში აღმასრულებელ ორგანოებს არ გააჩნიათ უფლებამოსილება, გამოსცენ აქტები „კანონთა აღსასრულებლად". აქტის გამოსაცემად აღმასრულებელმა ორგანომ უნდა მიიღოს შესაბამისი საკანონმდებლო უფლებამოსილებანი (statutory powers), რომლითაც ის კანონის საფუძველზე აღიჭურვება პარლამენტის მიერ. დიდ ბრიტანეთში საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირების უფლება გამომდინარეობს საპარლამენტო უზენაესობის პრინციპიდან, რომლის მიხედვითაც, პარლამენტი თავისი შეხედულებით ახდენს საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირებას სხვა ორგანოებისადმი.

დიდი ბრიტანეთის თავისებურება ისაა, რომ, დაწერილი კონსტიტუციისა და საკანონმდებლო ორგანოს და აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილების გამიჯვნის არარსებობის გამო, აღმასრულებელი ორგანოების სტატუტსა და აქტებს რეგულირებული ურთიერთობების საკმაოდ ფართო საერთო სფერო გააჩნიათ. როგორც ინგლისელი იურისტი პ. ბრომჰედი აღნიშნავს: „სამთავრობო გადაწყვეტილებათა იერარქიაში, უფრო ზოგადიდან კერძომდე, არსებობს მომიჯნავე დარგები, რომელთა მიღმაც მოიაზრება საკითხები, რომლებიც „კანონის სფეროში" ექცევა. ეს სადემარკაციო ხაზი განისაზღვრება არა რომელიმე აბსოლუტური ნორმით, არამედ, წარსული პრაქტიკითა და თანმიმდევრულობის მოსაზრებით. დიდ ბრიტანეთში ეს ხაზი საკმაოდ ფართოდ გაივლის, ამიტომაც, თვით საკანონმდებლო აქტები შეიცავს მრავალრიცხოვან დაწვრილებით წესებს".[1]

დელეგირებული კანონმდებლობა დიდ ბრიტანეთში მეტისმეტად მრავალფეროვანია. ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილება ეძლევა სრულიად განსხვავებულ ორგანოებს – პირველ რიგში, სახელმწიფოს მეთაურს, მინისტრებს, ადგილობრივ ორგანოებს, დაწესებულებებსა და კორპორაციებს.

1 *Бромхед П.* Эволюция британской конституции. М., 1978. С. 197.

დელეგირებული კანონმდებლობის დიდ ნაწილს სამთავრობო ნორმაშემოქმედება შეადგენს. ის სხვადასხვა ფორმით ხორციელდება: მეფის ბრძანებები საბჭოში, წესები, ბრძანებები, ინსტრუქციები. ყველაზე მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებები მიიღება საბჭოში ბრძანებების ფორმით. აუცილებელია, ეს აქტები განვასხვავოთ სამეფო აქტებისგან, რომლებიც გამოიცემა პრეროგატიულ საფუძველზე. როგორც წესი, ბრძანება მზადდება ერთ-ერთი მინისტრის მიერ, ხოლო დედოფლის ხელმოწერა მას უფრო მეტ მნიშვნელობას ანიჭებს.

თანამედროვე ეტაპზე დგას სტატუტისა და სამთავრობო ნორმაშემოქმედების თანაფარდობის პრობლემა. მისთვის საჭირო გადაწყვეტილებების მისაღებად მთავრობას შეუძლია პარლამენტისგან მიიღოს უფლებამოსილება. აქედან გამომდინარე, საკითხი იმასთან დაკავშირებით, გამოსცეს თუ არა პარლამენტმა კანონი, რომ დელეგირებული აქტის მიღების უფლებამოსილებით აღჭურვოს მთავრობა, უმთავრესად იმის მიხედვით წყდება, თუ რამდენად მისაღებია და რამდენად შეესაბამება იგი ადმინისტრაციის პოლიტიკას. დელეგირებული აქტის გამოცემა საშუალებას იძლევა, თავიდან იქნეს აცილებული საკანონმდებლო პროცესის ხანგრძლივი პროცედურა და ხელი შეეწყოს არსებული საკითხების სწრაფად დარეგულირებას.

მნიშვნელოვან ჯგუფს წარმოადგენს ე.წ. **ავტონომიური კანონმდებლობა.** მას მიეკუთვნება ადგილობრივი ორგანოების (ე.წ. by-laws) და კორპორაციების მიერ გამოცემული აქტები. კორპორაციები აქტებს, ძირითადად, თავისი წევრებისთვის გამოსცემენ, მაგრამ, ამავე დროს, შეიძლება ისინი პირთა უფრო ფართო წრეს ეხებოდეს. ასეთი სახის აქტები თავისი ხასიათით გამოყენებით აქტებს უფრო ესაზღვრება, ვიდრე კანონებს. აქტების მოცემული ჯგუფი წარმოადგენს იმის მაგალითს, თუ რამდენად ბუნდოვანია ინგლისურ სამართალში ნორმატიულ და აღმასრულებელ აქტებს შორის საზღვრები.

ინგლისური სამართლის ტრადიციულ წყაროს წარმოადგენს **სასამართლო პრეცედენტი,** მაგრამ დღეს მსჯელობა ძირითადად მიმდინარეობს ე.წ. განმარტების ცალკეული პრეცედენტების გან-

საზღვრაზე, ანუ სტატუტების საერთო-სავალდებულო სასამართლო განმარტებებზე.

ადმინისტრაციული სამართლისათვის, ისევე, როგორც ინგლისური კონსტიტუციური სამართლისთვის, მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს **დაუწერელი კონსტიტუციური ჩვეულებანი** (კონვენციები). მათი ბუნება სადავოა, რადგან ისინი არა მარტო სამართლებრივ, არამედ პოლიტიკურ ნორმებადაც ითვლება. კონსტიტუციური ჩვეულებები არეგულირებს მთავრობისა და კაბინეტის ფორმირებისა და საქმიანობის ბევრ მნიშვნელოვან საკითხს.

ბოლო დროს, სამართლებრივ წყაროებთან ერთად, ამაღლდა ისეთი ნორმების როლი, როგორიცაა ქცევის კოდექსები (მაგალითად, მოსამსახურეთა ქცევის კოდექსი).[1] ისინი იძლევიან იმის საშუალებას, რომ დადგინდეს სახელმწიფო აპარატის ფუნქციონირების საფუძვლები.

2. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სისტემა

2.1. ცენტრალური ადმინისტრაცია

დიდ ბრიტანეთში აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანიზების თავისებურება ისაა, რომ მისი სამართლებრივი სტატუსი მნიშვნელოვნად განისაზღვრება განსაკუთრებული „სამეფო გვირგვინის" სტატუსის არსებობით. ტერმინი „სამეფო გვირგვინი" ნიშნავს მმართველობითი ორგანოების ყველა უფლებამოსილების საერთო ჯამს და შეიძლება გამოყენებულ იქნეს, როგორც სინონიმი ტერმინისა – „აღმასრულებელი ხელისუფლება".[2] მე-18 საუკუნემდე მთელი აღმასრულებელი ხელისუფლება თავმოყრილი იყო მეფისა და მისი საკონსულტაციო ორგანოს – საიდუმლო საბჭოს ხელში.[3] შემ-

1 ამ საკითხთან დაკავშირებით იხ.: Этика публичной политики: Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. М., 2001.

2 Уэйд Филлипс. დასახ. ნაშრომი, გვ. 158.

3 ეს არის დიდი ბრიტანეთის ყველაზე მრავალრიცხოვანი ორგანო; მისი თანამშრომლების რაოდენობა მერყეობს 300-დან 400 ადამიანამდე. მის

დგომში მთავრობის ძალაუფლების თითქმის ყველა უფლებამოსილება გადადის მის კომიტეტზე – კაბინეტზე, რომელიც საბჭოს ერთადერთი აქტიურად მოქმედი სტრუქტურა ხდება.

დიდ ბრიტანეთში აღმასრულებელი ხელისუფლების ცენტრალური ორგანოს ორგანიზება ეფუძნება პასუხისმგებელი მთავრობის კონსტიტუციურ პრინციპს. ის გულისხმობს, რომ მთავრობის ფორმირება ხდება საპარლამენტო გზით იმ პარტიის მიერ, რომელსაც თემთა პალატაში მიღებული აქვს ადგილების უმრავლესობა და ხელისუფლებაში მანამდე იმყოფება, სანამ ქვედა პალატის მხარდაჭერით სარგებლობს. მთავრობისადმი ნდობის საკითხის დაყენება შეუძლია როგორც თემთა პალატას, ასევე, თვითონ მთავრობასაც. პალატის მიერ მთავრობისადმი უნდობლობის ვოტუმის გამოცხადების შემდეგ მთავრობა გადადგება ან ადგილი ექნება თემთა პალატის დათხოვნას და ჩატარდება რიგგარეშე საპარლამენტო არჩევნები. იურიდიულად, აღნიშნული გადაწყვეტილებები გამოაქვს მეფეს, პრაქტიკულად კი – პრემიერ-მინისტრს.

დიდი ბრიტანეთი მიეკუთვნება მმართველობის ანგლოსაქსურ სისტემას, რომლისთვისაც დამახასიათებელია კაბინეტისა და მთავრობის ცნებების გამიჯვნა. მთავრობაში შედიან როგორც კაბინეტის წევრები, ასევე, მათი საპარლამენტო მდივნები – დეპუტატები, რომლებიც მინისტრებს პარლამენტის ქვედა პალატაში საქმიანობის წარმართვაში ეხმარებიან (ბრიტანეთის მინისტრს, სამინისტროს თავისებურებებიდან გამომდინარე, შეუძლია ჰყავდეს ერთიდან ოთხამდე საპარლამენტო მდივანი). ბრიტანეთის მთავრობის წევრთა რაოდენობა 75-80 ადამიანამდე აღწევს, სრული შემადგენლობით ის იშვიათად იკრიბება.

კაბინეტი შედგება მხოლოდ მინისტრებისგან (მათ უმრავლესობას სახელმწიფო მდივნები ეწოდება). თითოეული მათგანი ხელმძღვანელობს ერთ ან ორ სამინისტროს. გამონაკლისს წარმოად-

შემადგენლობაში შედიან მთავრობის წევრები, ყოფილი მინისტრები, სააპელაციო სასამართლოს მოსამართლეები, ინგლისის ეკლესიის არქიეპისკოპოსები, დამსახურებული წევრები. დღესდღეისობით საიდუმლო საბჭო სრული შემადგენლობით იკრიბება იშვიათ, გამონაკლის საზეიმო შემთხვევებში – მაგალითად, მონარქის კორონაციის ან ტახტის მემკვიდრის ხელდასხმის დროს. მის სხდომებზე კვორუმს სულ 3 ადამიანი წარმოადგენს.

გენს საბჭოს თავმჯდომარე ლორდი, რომელსაც არ ექვემდებარება არც ერთი სამინისტრო. დღეისათვის კაბინეტის შემადგენლობა 19-20 ადამიანით განისაზღვრება და იგი სხდომების ჩასატარებლად იკრიბება კვირაში ერთხელ.

კაბინეტი მონაწილეობს სახელმწიფო პოლიტიკის ფორმირებასა და რეალიზაციაში. აქ განიხილება და თანხმდება სხვადასხვა დარგებში მთავრობის მოქმედების პროგრამები. კაბინეტი ასევე განსაზღვრავს პარლამენტის საკანონმდებლო მოღვაწეობის ძირითად შინაარსს. კაბინეტის განსაკუთრებულ უფლებად რჩება ყველა საფინანსო-საბიუჯეტო და საგადასახადო კანონპროექტის მომზადება.

კაბინეტის ხელმძღვანელია პრემიერ-მინისტრი. დამკვიდრებული საკონსტიტუციო ჩვეულების (კონვენციის) თანახმად, ამ თანამდებობაზე დედოფალი ნიშნავს იმ პარტიის ლიდერს, რომელმაც თემთა პალატაში ადგილების უმრავლესობა მიიღო. დიდი ბრიტანეთისათვის, ისევე, როგორც სხვა ქვეყნებისთვის, დამახასიათებელია მთავრობის მეთაურის როლის გაძლიერების ტენდენცია მთავრობის, როგორც კოლეგიალური ორგანოს საპირისპიროდ.

მიუხედავად იმისა, რომ პრემიერ-მინისტრის პოსტი 1721 წლიდან არსებობს, მისი უფლება-მოვალეობების წრე კანონმდებლობით დღემდე არ არის განსაზღვრული, რაც მას თავისუფალი მოქმედების ფართო შესაძლებლობას აძლევს. კაბინეტის სხდომაზე პრემიერ-მინისტრის მიერ გამოთქმული აზრი კაბინეტის დანარჩენი წევრების პოზიციისგან დამოუკიდებლად მიიღება და კაბინეტის გადაწყვეტილებად და მთავრობის პოლიტიკის ნაწილად იქცევა. მთავრობის ყველა წევრი დაკავშირებულია ამ გადაწყვეტილებასთან და ისინი ერთობლივად აგებენ პასუხს მასზე. ამიტომაც, მთავრობის მეთაურის – პრემიერ-მინისტრის – გადადგომა იწვევს მთავრობის მთელი შემადგენლობის დაუყოვნებლივ გადადგომასაც.

კაბინეტისა და მთელი მთავრობის მეთაურობასთან ერთად, პრემიერ-მინისტრი იმავდროულად ხელმძღვანელობს სამოქალაქო სამსახურის სამინისტროს და მას აქვს ხაზინის პირველი ლორდის ტიტული.

დღესდღეობით პრემიერ-მინისტრისა და კაბინეტის სამდივნოების როლი მნიშვნელოვნად გაიზარდა. თუ მე-20 საუკუნის პირველ

ნახევარში ისინი მხოლოდ ტექნიკურ ფუნქციას ასრულებდნენ (ადგენდნენ კაბინეტის გადაწყვეტილებების ოქმებს, პასუხს აგებდნენ სამთავრობო დოკუმენტაციის მსვლელობაზე), გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან მათი უფლებამოსილებათა წრე გაფართოვდა. სამდივნოების მოხელეებს კავშირი აქვთ ყველა სამინისტროსთან, ისინი ადგენენ პრემიერ-მინისტრის მოხსენებებს, აანალიზებენ ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკურ სიტუაციას, ახორციელებენ კაბინეტისა და მთავრობის საქმიანობის გრძელვადიან დაგეგმარებას.

ამგვარად, ორივე სამდივნოს უფლებამოსილება ერთგვაროვანია. პრემიერ-მინისტრის სამდივნოში მუშაობენ მმართველი პარტიის აქტივისტები, მაშინ, როდესაც კაბინეტის სამდივნოში დასაქმებული არიან პროფესიონალი მოხელეები, რომლებიც არც ერთი პარტიის წევრები არ არიან. შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრის სამდივნო ამუშავებს ძირითადად პოლიტიკურ საკითხებს, ხოლო კაბინეტის სამდივნო განიხილავს საკითხების უფრო ფართო წრეს (ადმინისტრაციული, სამართლებრივი, ეკონომიკური და სხვა).

პრემიერ-მინისტრი იღებს გადაწყვეტილებას მინისტრებისა და ცენტრალური უწყებების რაოდენობაზე, მათი უწყებრივი უფლებების გამიჯვნაზე, სამთავრობო თანამდებობებისა და ცენტრალური უწყებების გაუქმებაზე, მაგრამ იურიდიულად ეს გადაწყვეტილებები ფორმდება საბჭოს ბრძანების ფორმით, ხოლო ახალი ცენტრალური უწყებებისა და სამთავრობო თანამდებობების შექმნა, რაც მოითხოვს ასიგნებებს, დამატებით საჭიროებს პარლამენტის მიერ განხილვასა და დამტკიცებას.

ბრიტანეთის მინისტრები იყოფიან სამეფო (უფროსები) და სახელმწიფო (უმცროსები) მინისტრებად. მთავარ სამინისტროებს ხელმძღვანელობენ სამეფო მინისტრები. ზოგიერთი მათგანი ერთად ორ სამინისტროსაც ხელმძღვანელობს. რანგით უმაღლეს სამეფო მინისტრებს – სახელმწიფო მდივნებს – მინიჭებული აქვთ დედოფლისთვის პირდაპირი მიმართვის უფლება.

სახელმწიფო მინისტრი, ჩვეულებრივ, მეორეხარისხოვან სამინისტროს ხელმძღვანელობს. ამასთან, რიგი სამინისტროებისა (მრეწველობისა და ვაჭრობის, განათლებისა და დასაქმების) იმართება ერთდროულად რამდენიმე სახელმწიფო მინისტრის მიერ,

რომლებიც ექვემდებარებიან სამეფო მინისტრს. ცალკეულ სახელმწიფო მინისტრებს კი (მაგალითად, ტრანსპორტის) მინიჭებული აქვთ კაბინეტის წევრების რანგი.

ბრიტანეთის ზოგიერთი სამინისტროს სახელწოდებას ძალზე ცოტა აქვს საერთო კაბინეტის იმ წევრების სამსახურებრივი საქმიანობის პროფილთან, რომლებიც მათ ხელმძღვანელობენ. მაგალითად: ლანკასტერის საჰერცოგოს მინისტრი-კანცლერი ხელმძღვანელობს ტონი ბლერის – პრემიერ-მინისტრის სამდივნოს, ხოლო ბეჭდის მცველი ლორდი მართავს ქალთა საქმეების სამინისტროს.

ტონი ბლერის მთავრობის დროს გამყარდა სამინისტროების რაოდენობის შემცირების გრძელვადიანი ტენდენცია. თუ გასული საუკუნის შუა ხანებში სამინისტროების რაოდენობა 25-დან 35-მდე მერყეობდა, ამჟამად ქვეყანაში 17 ცენტრალური სამინისტრო არსებობს. ბრიტანეთის მთავრობა უარს ამბობს ვიწრო პროფილის მქონე სამინისტროებზე და მათი შერწყმისა და გამსხვილების საფუძველზე ქმნის უფრო ფართო უფლებამოსილების მქონე სამინისტროებს.

სამთავრობო რეფორმები ტარდებოდა როგორც კონსერვატორების, ისე ლეიბორისტების მიერ. მთლიანობაში, ბოლო 50 წლის განმავლობაში კონსერვატორებმა უფრო აქტიურად მოახდინეს მთავრობის, სამინისტროებისა და მათი აპარატის რეფორმირება. თუ ლეიბორისტებმა 15 წლის მანძილზე 39 ცვლილება გაატარეს, კონსერვატორებმა მმართველობის 35 წლის განმავლობაში 60 ცვლილება განახორციელეს. თუმცა, ერთ წელიწადზე გადაანგარიშებით, სამინისტროების გარდაქმნის პროცესში ლეიბორისტები უფრო აქტიურები იყვნენ (2,6 ცვლილება წელიწადში, კონსერვატორების 1,71 ცვლილების წინააღმდეგ). რეფორმები, როგორც წესი, გამოსდიოდათ იმ მთავრობებს, რომლებიც მიყოლებით რამდენიმე ვადით იყვნენ ხელისუფლებაში.

რიგი სამინისტროების (საგარეო საქმეთა, თავდაცვის, შინაგან საქმეთა, სამოქალაქო სამსახურის, ლორდ-კანცლერის უწყება) ორგანიზებისა და მოღვაწეობის ძირითადი პრინციპები მე-19 საუკუნესა და მე-20 საუკუნის პირველ ნახევარში ჩამოყალიბდა და მას შემდეგ სტაბილური დარჩა. სხვა სამინისტროები, რომლებიც ძირითადად ეკონომიკური და სოციალური რეგულირების სფეროს

ხელმძღვანელობენ, აგრეთვე, რეგიონალური სამინისტროები, მე-20 და 21-ე საუკუნეების მიჯნაზე თითქმის უწყვეტ ადმინისტრაციულ ცვლილებებს განიცდიდნენ. იცვლებოდა როგორც სამინისტროების რაოდენობა, ასევე, ხდებოდა მათი შინაგანი სტრუქტურის რეორგანიზება.

ბოლო დროს ბრიტანეთის ზოგიერთი სამინისტრო ჩამოყალიბდა სხვადასხვა სახის უფლებამოსილების ფართო წრის მქონე ფუნქციონალურ-დარგობრივ სუპერსამინისტროდ. მათ შორის არის, მაგალითად, მე-20 საუკუნის 90-იან წლებში შექმნილი განათლებისა და დასაქმების სამინისტრო, რომელსაც გადაეცა შრომის სამინისტროს ფუნქციები. აღნიშნული სამინისტრო მართავს დაწყებით და საშუალო განათლებას, პროფესიულ-ტექნიკურ სწავლებას (მათ შორის, მუშა-მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის შეცვლას), აგრეთვე, პასუხისმგებელია დასაქმების სფეროს პოლიტიკაზე.

სუპერსამინისტროებს მიეკუთვნება, აგრეთვე, კულტურის, მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებისა და სპორტის სამინისტრო; გარემოს, ტრანსპორტისა და რეგიონალური განვითარების სამინისტრო; მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტრო. თითოეულ მათგანს საკანონმდებლო აქტებით აქვს გადაცემული გაუქმებული სამინისტროების რიგი უფლებამოსილებანი.

ნომინალურად, დიდ ბრიტანეთში არ არსებობს ფინანსთა სამინისტრო. მას ტრადიციულად ეწოდება ხაზინა, ხოლო მის ხელმძღვანელს – ხაზინის კანცლერი. ხაზინის პირველი ლორდის ტიტულს ატარებს პრემიერ-მინისტრი. ხაზინა არის უძველესი ბრიტანული სამინისტრო, იგი XI-XII საუკუნეებიდან არსებობს.

ბრიტანეთის სამინისტროებს შორის მაღალ მდგომარეობას ინარჩუნებს შინაგან საქმეთა სამინისტრო, რომელიც 1782 წლიდან არსებობს. შინაგან საქმეთა მინისტრის წინამორბედი შუა საუკუნეებში იყო მეფის მდივანი. სახელმწიფო მდივნებს შორის შინაგან საქმეთა მინისტრი, ტრადიციულად, ითვლება უფროსად. სამინისტროს ძველთაგან აკისრია იუსტიციის მართვის რიგი ფუნქციები, ასევე, იმიგრაციაზე კონტროლი და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სფეროში შემავალი ბევრი სხვა მოვალეობა, რომლებიც სხვა სამინისტროების იურისდიქციის მიღმაა დარჩენილი (მათ შორისაა ციხეების მართვა, საპარლამენტო და მუნიციპალურ არჩევნებზე

ზედამხედველობა, მონარქის ან პარლამენტის სახელზე გაგზავნილი პეტიციების მიღება, ბრიტანეთის რადიომაუწყებლობის კორპორაციის საერთო ხელმძღვანელობა და სხვა).[1]

სხვა სახელმწიფოებისათვის დამახასიათებელი იუსტიციის სამინისტროების უფლებამოსილებები დიდ ბრიტანეთში გაყოფილია რამდენიმე ცენტრალურ უწყებას შორის. ესაა: ლორდ-კანცლერის უწყება, შინაგან საქმეთა სამინისტრო, გენერალური სოლისიტორის უწყება, ლორდ-ადვოკატის უწყება, გენერალური ეტორნის (პროკურორის) უწყება. ზემოთ აღნიშნული პირველი ორი უწყების ხელმძღვანელები არიან კაბინეტის წევრები, ხოლო დანარჩენებისა – მთავრობის წევრები.

ტრადიციულად, ლორდ-კანცლერი არის კაბინეტისა და მთავრობის ერთ-ერთი ყველაზე გავლენიანი თანამდებობის პირი. კაბინეტის წევრობასთან ერთად, იგი იმავდროულად არის ლორდთა პალატის თავმჯდომარე, უმაღლესი სასამართლოს ერთ-ერთი მოსამართლე და სააპელაციო სასამართლოს თავმჯდომარე. მას აქვს „კონსტიტუციურ და იურიდიულ საკითხებში მთავრობისა და პრემიერ-მინისტრის მთავარი მრჩევლის სტატუსი". საერთო ჯამში, მას ათზე მეტი ოფიციალური თანამდებობა უკავია.

გენერალურ სოლისიტორსა და გენერალურ ეტორნს დიდ ბრიტანეთში აქვთ მთავრობის და საიდუმლო საბჭოს წევრების რანგი, მაგრამ არა – კაბინეტის წევრებისა. ლორდ-კანცლერის მსგავსად, ისინიც „სამეფო იურისტებად" ითვლებიან. გენერალური ეტორნის მოვალეობაში შედის: სამართლებრივ საკითხებზე სამთავრობო დეპარტამენტებისთვის კონსულტაციების გაწევა, სასამართლოში სამეფო ინტერესების დაცვა. მისი საერთო ხელმძღვანელობით მოქმედებს შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ დანიშნული საჯარო დევნის განხორციელების დირექტორი. გენერალური სოლისიტორი ითვლება გენერალური ეტორნის მოადგილედ.

ტრადიციით, რომელიც დამკვიდრდა დიდ ბრიტანეთში და შემდგომ რიგ ქვეყნებში გავრცელდა, მინისტრი წარმოადგენს პარტიულ-პოლიტიკურ მოღვაწეს, სამინისტროს დანარჩენი შტატი

1 დაწვრილებით იხ.: Судебные системы западных государств. М., 1991. С. 103, 116-123; Центральный аппарат управления капиталистических стран. М., 1984. С. 144-146.

კი შედგება სამოქალაქო მოსამსახურეებისაგან, რომლებიც ოფიციალურად არ ითვლებიან არც ერთი პარტიის წევრებად და მათი დათხოვნა შეიძლება მხოლოდ მათ მიერ კანონსაწინააღმდეგო ქმედების ჩადენის გამო. სამინისტროს ყოველდღიური ხელმძღვანელობა ხორციელდება მუდმივი მდივნისა და მინისტრის მოადგილეების მიერ. მათ უახლოეს თანამშრომელთა რიცხვში შედიან: სამინისტროს იურიდიული მრჩეველი, მთავარი ფინანსური მოხელე, პერსონალის (კადრების) განყოფილების გამგე.

მინისტრი, როგორც სამინისტროს პოლიტიკური ხელმძღვანელი, თავის საქმიანობაში ეყრდნობა სახელმწიფო მინისტრს, საპარლამენტო მდივნებსა და სპეციალურ თანაშემწეებს. მინისტრების მსგავსად, ისინიც პოლიტიკოსები არიან. ბოლო დროს არაერთი სამინისტროს მმართველობაში გაიზარდა სპეციალურ თანაშემწეთა როლი. თუ სახელმწიფო მინისტრები და საპარლამენტო მდივნები პრემიერ-მინისტრის მიერ ინიშნებიან და თავისუფლდებიან თანამდებობიდან, სპეციალურ თანაშემწეებს თვითონ მინისტრები ნიშნავენ და ათავისუფლებენ.

მარგარეტ ტეტჩერის მთავრობის მიერ გატარებული რეფორმების შედეგად სამინისტროების შემადგენლობაში გამოიყო **მთავარი დეპარტამენტები** (core departments). ამ დეპარტამენტების ხელმძღვანელები გამოდიან, როგორც სამინისტროს **დარგობრივი განყოფილებების** (next-step agencies) მიერ სამუშაოთა შესრულების ცალკეული ეტაპების დამკვეთები და, შესაბამისად, თავიანთ კონტროლზე აჰყავთ ისინი. ამასთან, მთავარი დეპარტამენტებისა და დარგობრივი განყოფილებების კონტროლის ქვეშ ექცევიან ე.წ. ნახევრად არასამთავრობო ორგანიზაციები (quango), რომლებიც არიან აღნიშნული სისტემის მმართველობითი გადაწყვეტილებების არაშუალობითი შემსრულებლები „დაბალ საფეხურზე". აღსანიშნავია, რომ ბოლო პერიოდში კონტროლის მეთოდები ინგლისში, უპირატესად, ეკონომიკურ ხასიათს ატარებს.

ადმინისტრაციული რეფორმის მიმდინარეობისას მე-20 საუკუნის ბოლოს სამთავრობო სტრუქტურას დაემატა კიდევ ერთი რგოლი – მარეგულირებელი სააგენტოები. ისინი სამინისტროების კონტროლის ქვეშ თავის მუშაობას აწარმოებენ და გამოირჩევიან სადამკვირვებლო, სათათბირო და საკოორდინაციო ფუნქციებით

(მათ შორისაა: ინგლისისა და უელსის ჯანმრთელობის დაცვის კომისია, მასწავლებელთა მთავარი საბჭო, საბინაო ინსპექცია, რომლებიც შედიან გარემოს, ტრანსპორტისა და რეგიონების სამინისტროს შემადგენლობაში). მარეგულირებელი სააგენტოები ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებთან მუდმივ კავშირში იმყოფებიან.

სამინისტროებისგან განსხვავებით, სააგენტოებში მუშაობენ არა მარტო სამოქალაქო მოსამსახურეები, არამედ, საზოგადო მოღვაწეებიც. სააგენტოები ათავისუფლებენ სამინისტროებს რუტინული მმართველობითი საქმიანობის არცთუ უმნიშვნელო ნაწილისაგან და ამ უკანასკნელთ საშუალებას აძლევენ, უფრო მნიშვნელოვან პოლიტიკურ-სამართლებრივ საკითხებზე მოახდინონ კონცენტრირება.

როგორც წესი, მარეგულირებელი სამინისტროები იქმნება და უქმდება საბჭოს ბრძანებების საფუძველზე, რადგან მათ, ჩვეულებრივ, ამა თუ იმ სამინისტროს გაუქმებასთან ან მინისტრების შტატების შემცირებასთან დაკავშირებით ქმნიან, რაც არ იწვევს დამატებითი ასიგნებების გამოყოფის საჭიროებას. დიდი ბრიტანეთის მარეგულირებელი სააგენტოები თავისი სტატუსით მოგვაგონებენ ამერიკის შეერთებული შტატების დამოუკიდებელ სააგენტოებს, რომელთა მიხედვითაც ისინი შეიქმნა.

მარეგულირებელი სააგენტოებიდან, რომლებიც მხოლოდ სამინისტროებს ექვემდებარებიან, უნდა განვასხვავოთ საჯარო კორპორაციები. ფაქტობრივად, ისინი ორმაგ დაქვემდებარებაში იმყოფებიან. ოფიციალურად, საჯარო კორპორაციები პირველ რიგში ემორჩილებიან პარლამენტს და ანგარიშვალდებულნი არიან მის წინაშე. ისინი იქმნებიან, უფლებამოსილებით აღიჭურვებიან და უქმდებიან პარლამენტის აქტებით, რომელთა ძალითაც ფლობენ, როგორც წესი, ამა თუ იმ ხარისხის მმართველობით დამოუკიდებლობას. ზოგადად, ინგლისის ბანკი დამოუკიდებლად არეგულირებს სააღრიცხვო განაკვეთს, საფოსტო სამმართველო კი – საფოსტო-სატელეგრაფო მომსამსახურების საფასურს და ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე საფოსტო განყოფილებების რაოდენობას. ბრიტანეთის რადიოსამაუწყებლო კორპორაცია (BBC) არა მარტო განსაზღვრავს გადაცემების პოლიტიკურ და გასართობ თემატი-

კას, არამედ იღებს ტელეფილმებს, ასევე, წინასაარჩევნო კამპანიის პერიოდში პარტიებს შორის ანაწილებს უფასო საეთერო დროს.

საჯარო კორპორაციების საქმიანობის საერთო კურსი და უფლებამოსილების მოცულობა უმთავრეს საკითხებში წინასწარ განისაზღვრება კაბინეტის მიერ. ხოლო მათი ხელმძღვანელები ინიშნებიან და თავისუფლდებიან პრემიერ-მინისტრის მიერ, როგორც წესი, ცალკეული მინისტრების რეკომენდაციით.

კორპორაციები სამ კატეგორიად იყოფა. პირველ კატეგორიას შეადგენს დეპარტამენტის კორპორაციები, რომლებიც მმართველობის სფეროში ყველაზე მცირე დამოუკიდებლობით სარგებლობენ. მათ მხოლოდ სათათბირო და სარეკომენდაციო უფლებამოსილება გააჩნიათ, იშვიათად – საკოორდინაციო ფუნქციაც. მათი პერსონალი, შრომის პირობები და ხელფასი სამოქალაქო სამსახურის სამინისტროს იურისდიქციის სფეროს განეკუთვნება. ასეთი კორპორაციებია ბრიტანეთის სატრანსპორტო კომისია, ბრიტანეთის საბჭო, საჯარო არქივი, სტატისტიკის სამსახური, კეთილსინდისიერი ვაჭრობის კომისია, მთავრობის ინფორმაციული ცენტრი და სამეფო ზარაფხანა.

მეორე კატეგორიას განეკუთვნება მნიშვნელოვანი შიდა ავტონომიის მქონე კორპორაცია-სააგენტოები. მათი ხელმძღვანელობა სამოქალაქო სამსახურის სამინისტროს ნებართვით ქირაობს მოსამსახურე პერსონალს, მაგრამ შრომის პირობებსა და ხელფასის ოდენობას თვითონ განსაზღვრავს. კორპორაცია-სააგენტოები კაბინეტისგან იურიდიულად დამოუკიდებელნი არიან. ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს შეუძლიათ, მათ წინააღმდეგ აღძრან სასამართლო საქმეები. ასეთი ტიპის საჯარო კორპორაცია-სააგენტოებია: ბი-ბი-სი, სატყეო მეურნეობის კომისია, ნაციონალური ბალეტი და ნაციონალური კოსმოსური ცენტრი.

მესამე კატეგორიას შეადგენს მესაკუთრე-კორპორაციები. ისინი დასაქმებულნი არიან წარმოების, ვაჭრობისა და მომსახურების სფეროში და უშუალო კონკურენციას უწევენ კერძო მეწარმეობას. მათ მიეკუთვნებიან: ბრიტანეთის ფოლადჩამომსხმელი კორპორაცია, სახელმწიფო ვაჭრობის სამმართველო, ნაციონალური რკინიგზის სამმართველო, საზღვაო კვლევებისა და ტექნოლოგიების კომიტეტი. მათი აქტივების გარკვეული ნაწილი კერძო კაპიტალს

ეკუთვნის. ეკონომიკის რიგი სფეროებიდან სახელმწიფოს ჩამოშორების გამო, კორპორაცია-მესაკუთრეების რაოდენობა სადღეისოდ მნიშვნელოვნად შემცირდა.

აღსანიშნავია, რომ ტენდენციების წინააღმდეგობრიობა საკმაოდ ხშირად ვლინდება ბრიტანეთის იმ სამთავრობო დაწესებულებების განვითარების პროცესშიც, რომლებსაც არ გააჩნიათ სამინისტროების რანგი. თუ მარეგულირებელი ორგანოების რაოდენობა ზრდას განაგრძობს, საჯარო კორპორაციებისა და საჯარო მოხელეთა საერთო რაოდენობა ბოლო 25 წლის განმავლობაში 30 პროცენტით მაინც შემცირდება.[1]

2.2. რეგიონული ადმინისტრაცია

დიდი ბრიტანეთის შემადგენელი ნაწილების – ინგლისის, უელსის, შოტლანდიისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის (ოლსტერის) მმართველობამ საფუძვლიანი გარდაქმნა განიცადა. ტ. ბლერის ლეიბორისტული პარტია 1997 წლიდან ახორციელებდა დეევოლუციას – საერთო სახელმწიფოებრივი ორგანოების უფლებამოსილებების თანდათანობით გადაცემას ხელისუფლებისა და მმართველობის ადგილობრივი ორგანოებისათვის. დეევოლუციის პოლიტიკა გამყარებულ იქნა შოტლანდიის, ინგლისისა და ჩრდილოეთ ირლანდიის შესახებ ბრიტანეთის პარლამენტის მიერ 1998-1999 წწ. მიღებულ აქტებში. ხსენებული აქტების ძალით, ცენტრალური ორგანოების ბევრი ფუნქცია ნაბიჯ-ნაბიჯ, თანდათან გადაეცა რეგიონებს. იმავდროულად, ხორციელდებოდა თვით ინგლისის რეგიონული მმართველობის უფლებების განაწილება (აქტები ადგილობრივი მმართველობის შესახებ 1999 და 2000 წლები). მიმდინარეობდა ბრიტანეთის ისტორიაში არნახული, ცენტრალური ხელისუფლების გეგმაზომიერი დეცენტრალიზაცია.

თანამედროვე პერიოდში შოტლანდიასა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში მუშაობენ საკანონმდებლო ორგანოები (ასამბლეები) და მმართველობა (მთავრობა), ხოლო უელსში – მხოლოდ ასამბლეა.

1 *Hood C., James O., Scott C.* Regulation of Covernment // Public Administration (Oxford). 2000. №2. P. 285-286; *Marsh D., Richards D., Smith M.* Reassessing the Role of Departmental Cabinet Ministers // Ibid. P. 319-321.

შოტლანდიის 1998 წლიდან არსებული მმართველობა 6 დეპარტამენტს (სამინისტროს) ითვლის. მათ შორისაა: იუსტიციის, საერთო განვითარების, განათლების, სამეწარმეო საქმეთა, ჯანდაცვის დეპარტამენტები. ასევე ფუნქციონირებს ხელოვნების საბჭო, თეატრალური კომისია, ისტორიული კომიტეტი, უმაღლესი სასწავლებლების დაფინანსების საბჭო, სტუდენტური სტიპენდიების ბიურო, სამართლებრივი დახმარების სამსახური.

ჩრ. ირლანდიის 1999 წ. ჩამოყალიბებულ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს შორისაა: ფინანსების დეპარტამენტი, საერთო-ეკონომიკური განვითარების, ბუნებრივი მემკვიდრეობის, განათლების, სოციალური მომსახურების ორგანოები, ასევე, ადამიანის უფლებების (დაცვის) კომისია, თანასწორობის კომისია, ომბუდსმენის სამსახური, ადგილობრივი ინიციატივების ბიურო და სხვ.

უელსის ასამბლეაში ათზე მეტი სპეციალიზებული სტრუქტურაა, მათ რიცხვში შედის: ლინგვისტური კომისია, საბინაო მშენებლობის, უელსის საზღვრების კომისია, გენერალური აუდიტორის უწყება, საერთო განვითარების სააგენტო, ხელოვნების საბჭო.

2.3. ადგილობრივი მმართველობა

დიდ ბრიტანეთში, გასული ასწლეულის ბოლო მეოთხედში, თითქმის მუდმივად მიმდინარეობდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების გარდაქმნა. კონსერვატორები, ეყრდნობოდნენ რა ქვეყნის ცენტრალიზაციის პოლიტიკას, თანმიმდევრულად კვეცდნენ, ავიწროებდნენ მუნიციპალური უფლებამოსილებების მოცულობას და ხელს უწყობდნენ მათი მნიშვნელოვანი ნაწილის ბიზნესისათვის გადაცემას, რაც, მათი აზრით, განაპირობებდა მოსახლეობის უფრო იაფ მომსახურებას. ლეიბორისტები, რომელთა შორისაც გავრცელებულია „მუნიციპალური სოციალიზმის" დოქტრინა, აფართოებენ მუნიციპალიტეტების უფლებამოსილებების სფეროს (1999 წ. ადგილობრივი მმართველობის შესახებ აქტი).

დასახელებული აქტის დებულებების შესაბამისად, თანამედროვე ინგლისი დაყოფილია დაახლოებით თანაბარი სიდიდის 8 რეგიონად, ხოლო თითოეული მათგანი მოიცავს 5-6 საგრაფოს. ასეთი რე-

გიონებია: ლონდონი, აღმოსავლეთი მიდლენდსი, დასავლეთი მიდლენდსი, აღმოსავლეთი ინგლისი, იორკშირი-ჰამბერი, სამხრეთ-აღმოსავლეთი ინგლისი, სამხრეთ-დასავლეთი ინგლისი, ჩრდილო-დასავლეთი ინგლისი. რეგიონები შოტლანდიისა და ჩრდილოეთი ირლანდიის თანამედროვე უფლებამოსილებათა მსგავსი ფართო ავტონომიური უფლებებით არიან აღჭურვილნი. რეგიონული ორგანოების არჩევა ხდება ინგლისის საგრაფოების მუნიციპალური საბჭოების მიერ, ყველა დონის მუნიციპალური მრჩევლების რიგებიდან.

ამჟამად ქვეყნის ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული დაყოფა შემდეგ სახეს ატარებს:

ინგლისი: დედაქალაქი – ლონდონი (32 რაიონი), 6 ქალაქი-საგრაფო, 39 საგრაფო, 296 ოლქი;

უელსი: 11 ქალაქი-საგრაფო, 11 საგრაფო;

შოტლანდია: 32 ოლქი;

ჩრ. ირლანდია: 6 საგრაფო, 26 ოლქი.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ქვედა რგოლებია სოფლისა და ქალაქის მუნიციპალური საბჭოები. ისინი არსებობს ყველგან, სადაც ცხოვრობს 150 ან მეტი ადამიანი. იქ, სადაც მოსახლეობის რაოდენობა ნაკლებია, მაგალითად, სოფლებში, ფუნქციონირებს ამომრჩეველთა საერთო კრება. საგრაფოებისა და ოლქების დონეზე, ასევე, არის მუნიციპალური საბჭოები.

სოფლისა და დაბის მუნიციპალიტეტების წევრებს მრჩევლები ეწოდებათ. დიდი ქალაქების მუნიციპალიტეტებში კი ხდება მათი დაყოფა მრჩევლებად და მამასახლის-ოლდერმენებად. მრჩევლები აირჩევიან მთელი ქალაქის შემადგენლობიდან, მაშინ, როცა ოლდერმენები – ქალაქის რაიონებიდან.

მუნიციპალური მრჩევლები თავიანთი შემადგენლობიდან ირჩევენ საბჭოს თავმჯდომარეს. თავისებურება ახასიათებს ლონდონისა და სხვა დიდი ქალაქების საქალაქო (ქალაქის) საბჭოს თავმჯდომარის არჩევნებს, სადაც მას მერი ჰქვია. ლონდონის მერი აირჩევა პირდაპირი არჩევნების გზით, ხოლო ბრიტანეთის დედაქალაქის ისტორიული ცენტრის – ლონდონ სითის – ლორდ-მერს ნიშნავს გვირგვინი. ჩვეულება მოითხოვს, რომ მერი საბჭოს წევრთა უმრავლესობასთან შეთანხმებით მოქმედებდეს. როგორც წესი, მერი

მონაწილეობს მუნიციპალიტეტის სხდომის დღის წესრიგის შედგენაში და თავმჯდომარეობს მუნიციპალიტეტის სხდომებს. დანარჩენ შემთხვევებში მას უმეტესად ცერემონიალური უფლებამოსილებები აქვს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის დარგების ხელმძღვანელობა, ჩვეულებრივ, თავმოყრილია მუნიციპალიტეტის სპეციალიზებულ კომიტეტებში, მათზე საბჭო ახდენს მრავალი უფლებამოსილების დელეგირებას. კომიტეტის ყველა გადაწყვეტილება არ საჭიროებს საბჭოს თანხმობას. ნებისმიერ მუნიციპალურ მრჩეველს უფლება აქვს, შედიოდეს რამდენიმე კომიტეტის შემადგენლობაში. კომიტეტის წევრებს, უმეტეს შემთხვევაში, ირჩევს საბჭო; ისინი, ასევე, შეიძლება კოოპტირებულ იქნენ მასში. ყველაზე უფრო დიდი ფუნქციები აქვთ პოლიტიკისა და რესურსების საკითხების კომიტეტებს.

მუნიციპალური საბჭო თავის მუშაობას წარმართავს ღია სხდომებით, კომისია კი, ჩვეულებრივ, დახურულ სხდომებს ატარებს.

მუნიციპალიტეტის საქმიანობაში მზარდ როლს თამაშობენ ადრე მუნიციპალიტეტის კლერკად წოდებული მთავარი მმართველები. მთავარი მმართველი აირჩევა საბჭოს სხდომაზე, მათ შორის, მერის წარდგინებითაც. ჩვეულებრივ, მას დიდი ადმინისტრაციული გამოცდილების მქონე პირთაგან ირჩევენ. ის წარმართავს კომიტეტისა და მისი აპარატის ყოველდღიურ საქმიანობას. შოტლანდიაში დამკვიდრებულია მუნიციპალური საბჭო მთავარი მმართველით.

სახელისუფლებო უფლებამოსილებების მთავარი მმართველისა და სპეციალიზებული კომისიების ხელში თავმოყრას თან ახლავს მუნიციპალური აპარატის რიცხოვნობის შემცირება (ოფიციალური მონაცემებით, XX საუკუნის ბოლო მეოთხედში 20%-ით შემცირდა). შეინიშნება მუნიციპალური მრჩევლების რაოდენობის შემცირებაც. XX საუკუნის შუა ხანებში დიდი ქალაქებისა და მჭიდროდ დასახლებული საგრაფოების საბჭოების შემადგენლობაში 70-მდე მრჩეველი იყო, მაშინ, როცა დღეს 35-40 მრჩეველია (გარდა დიდი ლონდონის მუნიციპალიტეტისა).

მუნიციპალური საბჭოების უფლებამოსილებების ვადა ინგლისში, უელსსა და ჩრდილოეთ ირლანდიაში 4 წლით განისაზღვრება, შოტლანდიაში – სამით. ადგილობრივი მმართველობის შესახებ

2000 წლის კანონით დადგენილია საბჭოების განახლების სხვადასხვა ვარიანტი. საბჭო შეიძლება განახლდეს:

1) მთლიანად, ყოველ 4 წელიწადში ერთხელ;
2) სანახევროდ, ყოველ ორ წელიწადში;
3) მესამედით, ყოველ წელს.

საბჭო უფლებამოსილია, თვითონ აირჩიოს ესა თუ ის ვარიანტი, მაგრამ ეს უნდა დამტკიცდეს სახელმწიფო მდივნის მიერ.

არჩევნები ტარდება პარტიულ საწყისებზე. იმისათვის, რომ მუნიციპალურ მრჩეველად იყაროს კენჭი, პირს აუცილებლად უნდა ჰქონდეს მუდმივი საცხოვრებელი ადგილი ან მუდმივი სამსახური მოცემული მუნიციპალური ერთეულის საზღვრებში.

ინგლისში, უელსსა და შოტლანდიაში ყველა მუნიციპალური მრჩეველი ვალდებულია, ოფიციალურად და დაუყოვნებლივ აცნობოს საბჭოს დღის წესრიგით გათვალისწინებული ნებისმიერი განსახილველი საკითხისადმი მისი ფინანსური დაინტერესების არსებობის შესახებ. ნებისმიერი განსახლილველი საკითხის შედეგებით „დაინტერესებულ“ მრჩეველს უფლება არ აქვს მონაწილეობა მიიღოს ასეთი საკითხის განხილვაში. ჩრდილოეთ ირლანდიაში მსგავსი შეზღუდვა არ არსებობს.

მუნიციპალურ უფლებამოსილებათა რიცხვში შედის: წესრიგის დაცვა ქალაქში, ტერიტორიის ნაგვისაგან გაწმენდა, საბინაო მშენებლობა, სკოლების, კულტურისა და დასვენების ობიექტების მოვლა, საზოგადოებრივი თავშეყრის ადგილებში ქცევის წესების, ასევე, ვაჭრობის წესების დადგენა, დასახლებული პუქტების განვითარების დაგეგმვა. უკანასკნელ პერიოდში ბრიტანეთის მუნიციპალიტეტები აქტიურად ახორციელებენ ბუნების დაცვით ღონისძიებებს. მუნიციპალური საბჭოების ვალდებულებების წრე შესაძლოა შეივსოს ზემდგომი ხელისუფლების (ორგანოს) მიერ დელეგირების მეშვეობით, რასაც ადგილი ჰქონდა ლეიბორისტების მმართველობისას, მათ შორის, დღესაც.

ბრიტანეთის მუნიციპალიტეტების შემოსავლები უმეტესად მუნიციპალური გადასახადებითა და მოსაკრებლებით (60%-მდე) და, ასევე, ცენტრალური ხელისუფლების სუბსიდიებით იქმნება. მუნიციპალური შემოსავლების ძირითად ნაწილს შეადგენს უძრავი საკუთრების – მიწის, სახლის მფლობელობის, სამეურნეო ობიექტე-

ბის გადასახადები. ასევე უნდა დასახელდეს სასკოლო გადასახადი და რიგ მუნიციპალიტეტებში – არაპირდაპირი გადასახადი ფართო მოხმარების საგნებზე. შემოსავლების ნაწილს მუნიციპალიტეტები იღებენ სავაჭრო ლიცენზიებზე გადასახადების სახით. მუნიციპალური სექტორიდან მიღებული შემოსავლები (საცხოვრებელი ფონდი, კომუნალური მომსახურება) მუნიციპალიტეტის შემოსავლების საერთო რაოდენობის 3-4%-ს შეადგენს.

მუნიციპალურ მოთხოვნებზე სუბსიდიები უნდა გამოყოს ბუნების დაცვის, ტრანსპორტისა და რეგიონების სამინისტრომ. მასვე აქვს მუნიციპალიტეტების საქმიანობის კონტროლის უფლება. ამ მიზნისთვის, ზემოხსენებული სამინისტროს შემადგენლობაში ფუნქციონირებს მთელი რიგი მმართველობის და მაკოორდინირებელი ორგანოები. მათ შორის: ფასისა და ხარისხის ინსპექცია; საბინაო ინსპექცია; სასმელი წყლის ინსპექცია; ბუნების განყოფილება; ბუნების დაცვის კომიტეტი; ადგილობრივი მმართველობის საკითხთა კომისია. ამჟამად, სამინისტროს მიერ მათ მუშაობაში ფართოდ დაიშვება საზოგადოებრივი მოძრაობების – ახალგაზრდული, ბუნებისდამცავი, ბინების არენდატორების და სხვა ორგანიზაციათა – მოღვაწეების ჩართვა.

დიდი ხნის განმავლობაში მუნიციპალიტეტების სამთავრობო კონტროლში ცენტრალურ როლს ასრულებდა ადგილობრივი მმართველობის საკითხთა კომისია. ბოლო დროს მისი უფლებამოსილებები შეზღუდულია. პირველ პლანზე თანდათან გამოდის ლეიბორისტების მიერ 1999 წელს შექმნილი საკოორდინაციო ინსპექცია, მისი ძირითადი ფუქციაა, პირდაპირ კი არ ჩაერიოს მუნიციპალიტეტების საქმიანობაში, არამედ, წაახალისოს ისინი მოსახლეობისთვის გასაწევი მომსახურების ხარისხის ამაღლებისა და, ამავდროულად, ამ მომსახურების გაიაფებისთვის.

სამინისტროს აქვს უფლება, განახორციელოს იმ მუნიციპალიტეტების იძულებითი რეგულირება, რომლებიც, სამინისტროსა და საზოგადოებრიობის აზრით, ცუდად უმკლავდებიან თავის ფუნქციებს.[1]

1 Local Covernment Act. L., 2000. P. 3-6; *Hood C.* Rregulation of Govermant, P. 292.

თუკი ბრიტანელი კონსერვატორები ამცირებდნენ ადგილობრივი თითმმართველობის ორგანოების უფლებებს, ლეიბორისტები, ამის საწინააღმდეგოდ, ატარებენ მუნიციპალური უფლებების გაფართოებისა და განმტკიცების და მუნიციპალიტეტებზე არსებითი საზოგადოებრივი კონტროლის გაძლიერების კურსს.

3. სამოქალაქო სამსახური

3.1. სამოქალაქო სამსახურის ცნება და მისი შინაარსის ევოლუცია

ბრიტანელი პოლიტიკოსების, გვირგვინის შეიარაღებული ძალების სამხედრო მოსამსახურეთა და ასევე ქვეყანაში სამართალდამცავი და საკანონმდებლო ფუნქციის განმხორციელებელი პირებისაგან განსხვავებით, დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო მოსამსახურეები პოლიტიკურად მიუკერძოებელი მოხელეები არიან და არ არიან დამოკიდებულნი პოლიტიკურ კონიუნქტურაზე. ბრიტანეთის ოსტინდოეთის კომპანიის მოსამსახურეებთან მიმართებაში წარმოშობილი ტერმინი „სამოქალაქო სამსახური" პირველად გამოიყენება „ნებისმიერი მმართველობითი სამსახურის, თანამდებობის აღსანიშნავად, რომელსაც ღია კონკურსის საფუძველზე" იკავებენ[1] და ის საჯარო სამსახურის სინონიმს წარმოადგენს. სწორედ სამოქალაქო (საჯარო) მოსამსახურეთა წყალობით, მთლიანად კაბინეტის ან კერძოდ რომელიმე სამინისტროს ჩარჩოებში, დასაწყისში ფორმულირდება, ხოლო შემდგომში რეალიზდება მთავრობის უმნიშვნელოვანესი გადაწყვეტილებები. ამდენად, სამოქალაქო სამსახური გვევლინება დიდი ბრიტნეთის სახელმწიფო სამსახურის მთავარ შემადგენელ ნაწილად.

დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის კლასიკური განმარტება მოცემულია ტომლინის სამეფო კომისიის მოხსენებაში, რომელიც მუშაობდა 1929-1931 წლებში: „სამოქალაქო მოსამსახუ-

1 Webster's New World College Dictionary. 1999. 4th ed. byMacmillan, USA.

რეები არიან გვირგვინის სამსახურში მყოფი პირები, რომლებიც არ მიეკუთვნებიან პოლიტიკურ, სამხედრო მოღვაწეებს და გვირგვინის მართლმსაჯულების მსახურებს, იკავებენ სამოქალაქო თანამდებობებს და გასამრჯელო სრულად და მთლიანად უნაზღაურდებათ პარლამენტის მიერ განსაზღვრული სახსრებიდან".[1] ნაკლებფორმალური განმარტება, რომელიც XX საუკუნის 80-იან წლებში იქნა ფორმულირებული, ამბობდა: „სამოქალქო სამსახური – ესაა ორგანიზაცია მამაკაცებისა და ქალების შემადგენლობით, რომლებიც უშუალოდ მუშაობენ პარალამენტის წინაშე ანგარიშვალდებულ გვირგვინის სამინისტროებში".[2]

უნდა ითქვას, რომ განსაზღვრებათა უმეტესობაში სპეციალურად არის ხაზგასმული სამოქალაქო მოსამსახურეების პოლიტიკური ნეიტრალობა. თუმცა, მაგალითად, მ. ტეტჩერის ხელმძღვანელობით, კონსერვატორთა მმართველობის დროს (1979-1997) მაღალი წოდების სამოქალაქო მოსამსახურეთა რიგებში პოლიტიკური ანგაჟირებულობის უფრო ცხადად გამოვლენა დაიწყო. „რკინის ლედი" პირადად არჩევდა თავისი ფავორიტებისა და იდეოლოგიური მომხრეებისათვის ხელმძღვანელ თანამდებობებს სახელმწიფო აპარატში. უფრო მეტიც, ჯერ კიდევ XX საუკუნის 20-იანი წლებიდან დიდი ბრიტანეთის კაბინეტის ხელმძღვანელები მაღალ თანამდებობაზე პირს, უპირატესად, პოლიტიკური ლოიალობის მიხედვით ნიშნავდნენ და მხოლოდ ფორმალურად ითვალისწინებდნენ სამოქალაქო სამსახურის იმდროინდელი ხელმძღვანელების რჩევებს. მაგრამ სწორედ ტეტჩერის ინიციატივები საკადრო პოლიტიკაში იყო ყველაზე რადიკალური.

ამიტომაც შეუძლებელია პოლიტიკური და სამოქალაქო ხაზების გამიჯვნა პრემიერ-მინისტრების, სამსახურებრივი იერარქიის სხვა მაღალი დონის მოხელეთა საქმიანობაში, რომ აღარაფერი ვთქვათ მათზე, ვინც მოწოდებულია, თავისი ყოველდღიური საქმიანობით, ცხოვრებაში გაატაროს კაბინეტის გადაწყვეტილებები. ამიტომვე არის შეუძლებელი საუბარი ბრიტანეთის თანამედროვე სამოქალაქო მოსამსახურეთა სრულ პოლიტიკურ მიუკერძოებლობაზე.

1 Tomlin Report. 1931. Report of thge Royal Commission on the Civil Service 1929-1931. Cmd. 3909, 1931. L.: H.M.S.O., 1931.

2 *Fry G.K.* The Changing Civer Service, L., 1985.

აქედან გამომდინარე, უნდა ითქვას, რომ სამოქალაქო სამსახურის ინსტიტუტის შინაარსი ბევრად უფრო მოცულობითია, ვიდრე აქ მოყვანილი განსაზღვრებების კონტურები, ვინაიდან ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის ევოლუცია, მკვლევართა აზრით, მრავალ ასწლეულს ითვლის.[1] ამის საუკეთესო დასტურია სამოქალაქო სამსახურის სისტემის უახლესი დროის რეფორმები.

დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფო წყობის ევოლუცია XIX საუკუნის მეორე ნახევარში იქამდე მივიდა, რომ ტერმინი „პასუხისმგებლობიანი მმართველობა" რეალური შინაარსით შეივსო. წინაღმდეგ ადრე არსებული პრაქტიკისა, როდესაც ხორციელდებოდა გვირგვინის სრული კონტროლი მოხელეთა დანიშვნაზე, საქმიანობაზე და უმაღლესი რანგის მოხელისთვის იმპიჩმენტის წესით გამოტანილი განაჩენის ანულირების შესაძლებლობაზე, უმაღლესი რანგის სამთავრობო სტრუქტურები პარლამენტის წინაშე პასუხისმგებლები ხდებიან. ბუნებრივია, ნელ-ნელა დაკარგა პოზიციები ადრინდელმა შუა საუკუნეების პრაქტიკამ, რომლის მიხედვითაც, სამოქალაქო მოსამსახურეთა შერჩევა, უმეტესად, ანგლიკანური ეკლესიისა და სამეფო კარის წარმომადგენელთაგან ხდებოდა. თუ ადრე ასეთი მოსამსახურის თანამდებობაზე დაწინაურება მთლიანად მინისტრის შეხედულებებზე იყო დამოკიდებული (პატრონაჟის სისტემა), XIX საუკუნის ბოლო მეოთხედში, ნორტკოტ-ტრეველიანის რეფორმების წყალობით, თანდათან შემოდის სამინისტროში სამუშაოდ კადრების საკონკურსო წესით შერჩევის სისტემა. 1854 წელს ქვეყნის მაშინდელმა პრემიერ-მინისტრმა, სერ სტეფორდ ნორტკოტმა, ფინანსთა მინისტრ სერ ჩარლზ ტრეველიანთან თანაავტორობით, წარმოადგინა ცნობილი მოხსენება (Northcote-Trevelyan Report) საჯარო სამსახურის მუდმივ საფუძველზე ორგანიზების აუცილებლობის შესახებ. მოხსენების პრეამბულიდან გამომდინარეობდა, რომ სამსახური უკიდურესად ხელმიშვებულ მდგომარეობაში იყო და, მაშასადამე, დაუყოვნებლივ და კარდინალურ რეფორმირებას საჭიროებდა. შეთავაზებული იყო რეფორმების ფართო მიმართულებით განხორციელება: დაწყებული კადრების შერჩევის ახალი, თანამდებობაზე საგამოცდო კომისიის მეთ-

1 *Elton G. R.* The Tudor Revolution in Covernment. Administrative Changes in the Reign of Henry VIII. Cambridge: Cambridge University Press, 1953.

ვალყურეობით, საკონკურსო გამოცდების საფუძველზე დანიშვნის წესიდან, დამთავრებული ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის მოხელეთა საერთო რანჟირებით ორ – ადმინისტრაციულ (მაღალ) და ტექნიკურ (დაბალ) – კლასად.

1855 წელს იქმნება სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა კომისია. სახელმწიფო თანამდებობაზე დასანიშნად გამოცდებისა და გასაუბრების ჩატარება, ნამსახურობის წლების მიხედვით პენსიების მისაღებად მოხელეთა სავალდებულო სერთიფიცირების ჩატარება – ასეთი იყო კომისიის არსებობის პირველ ათწლეულში მისი საქმიანობის მიმართულებები.

მაგრამ, ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის რეფორმა XIX საუკუნეში ძალზე ნელა მიმდინარეობდა. მკვლევრები აღნიშნავენ, რომ პატრონაჟის სისტემა ძნელად გადადიოდა წარსულში.[1] მაგალითად, ნორტკოტ-ტრეველიანის რეფორმების შემდეგ შემოღებული და, საბოლოოდ, პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ შემოღებული სამოქალაქო მოსამსახურეთა სამ (და არა შეთავაზებულ ორ) თანრიგად დაყოფა. ეს თანრიგებია: ადმინისტრაციული კლასი – აღმასრულებელი კლასი – საკანცელარიო ანუ ადმინისტრაციულ-ტექნიკური კლასი. მდგომარეობა ბევრად არც 1919 წელს სამოქალაქო სამსახურის ხელმძღვანელის ახალი თანამდებობის შემოღებას გამოუსწორებია, რომელსაც, თავდაპირველად, სახაზინოს მუდმივი მდივანი ითავსებდა.

XX საუკუნის პირველ ნახევარში შემოღებული სამოქალაქო მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია მთლად დამაკმაყოფილებელი არ იყო იმიტომაც, რომ სხვადასხვა სამინისტროს ფარგლებში არსებობდა მათი საკუთარი „ხარისხების ტაბელი", რომელიც განსაზღვრავდა შიდა პერსონალის ფუნქციებს, ამასთან, მათი საერთო რიცხვი 1500-ს აღწევდა.[2] ეს უფრო მეტად რევდა სამოქალაქო სამსახურის სქემას, რომელიც იმ დროს 47 საერთო კლასს მოიცავდა და აფერხებდა გადაწყვეტილების მიღებას.

XX საუკუნის 50-იანი წლებიდან ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის რეალური ნაკლოვანებების გაძლიერებული კრიტიკის

1 *Fry G. K.* Statesman in Disguise. The Changing Role of the Administrative Class of the British Home Civil Service 1853-1966. Macmillan, 1969.

2 Государственная служба основных капиталистических стран, М., 1977. С. 141.

შედეგად, ჯერ შეიქმნა სამოქალაქო სამსახურის რეფორმირების კომისია, ხოლო შემდეგ, 1968 წელს, ფულტონის ცნობილი მოხსენებაც გაჩნდა, თუმცაკი ეს მოხსენება ვრცელი და შიგადაშიგ წინააღმდეგობრივი იყო და მას მრავალრიცხოვანი ოპონენტების მხრიდან კრიტიკა მოჰყვა. ის განასახიერებდა სამოქალაქო სამსახურის ერთ-ერთ ყველაზე მასშტაბურ რეფორმას დიდი ბრიტანეთის უახლეს ისტორიაში.

1966 წელს დაფუძნებულმა კომიტეტმა, ლორდ ფულტონის ხელმძღვანელობით, ორი წლის შემდეგ წარმოადგინა გაერთიანებული სამეფოს მმართველი პერსონალის სტრუქტურის მოდერნიზაციის სამი ძირითადი წინადადება. პირველი მდგომარეობდა იმაში, რომ აუცილებელი იყო წოდებისა და ხარისხების **უნიფიცირებული გრადაციის** შემოღება ყველა ჩინოვნიკისათვის, მიუხედავად მათი უწყებრივი დაქვემდებარებისა, და უნდა გაუქმებულიყო მოსამსახურეთა ადრინდელი დაყოფა სამ კლასად. ფულტონის კომიტეტის მეორე წინადადება ითვალისწინებდა **სამოქალაქო სამსახურის კოლეჯის** დაფუძნებას (Civil Servise College) ადრე არსებული სამოქალაქო მოსამსახურეთა გადამზადების ცენტრის ბაზაზე. კოლეჯი ჩაფიქრებული იყო დაწესებულებად, რომელსაც ძალუძს სამოქალაქო მოსამსახურეთა კვალიფიკაციის ამაღლებისადმი უწყებრივი მიდგომის აღკვეთა და ამ ღონისძიებისთვის აკადემიური სტატუსის მინიჭება. დაბოლოს, დაუყოვნებლივ იქნა რეალიზებული კომიტეტის უკანასკნელი საკვანძო წინადადება – **სამოქალაქო სამსახურის სამინისტროს** შექმნა. ამდენად, ჩინოვნიკთა სტრუქტურა გამოყვანილ იქნა სახაზინოს ადრინდელი გავლენისა და კონტროლისგან, მით უფრო, რომ ამ უკანასკნელმა მოასწრო საკუთარი თავის დისკრედიტირება ამ მიმართულებით ნაკლებეფექტური მუშაობის გამო. სამოქალაქო სამსახურის მინისტრი 1968 წლიდან დღემდე, თანამდებობის მიხედვით, ხდება დიდი ბრიტანეთის პრემიერ-მინისტრი.

რეფორმები აქტიურად ტარდებოდა მხოლოდ პირველი ათი წელი. შემდგომში ცხადი გახდა, რომ ფულტონის კომისიის წევრთა ძალისხმევა აშკარა წინააღმდეგობაში მოდიოდა კონსერვატორთა მმართველობასთან. მ. ტეტჩერის კაბინეტმა, რომელიც ხელისუფლებაში იყო 1979-1990 წლებში, მის მიერ მემკვიდრეობით მიღე-

ბული სამოქალაქო სამსახური, რომელიც მფლანგველობისა და არაეფექტურობის სინონიმი იყო, თითქმის მაშინვე აქცია დისკუსიისა და თავდასხმის ობიექტად. ამიტომაც, ათი წლის განმავლობაში (1980-1990) სამოქალაქო მოსამსახურეთა რაოდენობა 547 ათასიდან 495 ათასამდე შემცირდა.[1] პარალელურად, სამოქალაქო მოსამსახურეებმა დაკარგეს ბევრი პრივილეგია, რომელთა უმეტესობაც მათი ხელფასების დონეს ეხებოდა.

მიუხედავად იმისა, რომ რეფორმების სფეროში თვალსაჩინო მიღწევები არ ყოფილა, XX ს. 80-იანი წლების მიწურულს მარგარეტ ტეტჩერმა გაერთიანებული სამეფოს სამოქალაქო სამსახურის მოდერნიზების დამატებითი მცდელობა წამოიწყო. მოცემული გარდაქმნები უთუოდ მთავარი იყო კონსერვატორთა გზაზე ამ მიმართულებით. 1988 წლის მოხსენებაში (Next Step Report) გათვალისწინებული იყო პროგრამა „შემდგომი ნაბიჯების" ცხოვრებაში განხორციელება და დაწვრილებით იყო ასახული სამოქალაქო სამსახურის სისტემაში აუცილებლად გასატარებელი ყველა ცვლილება. დიდი ბრიტანეთისთვის ადაპტირებული ცენტრალური მმართველობის შვედურ მეთოდს და სამოქალაქო სამსახურში საბაზრო მექანიზმების საყოველთაო დანერგვას შედეგად მოჰყვა რიგი სამინისტროების რეორგანიზაცია, მათ გამოეყო შეზღუდული ფუნქციების მქონე პატარა ქვედანაყოფები. ამ ქვედანაყოფებმა (next-step agencies), ძირითადი სამინისტროების ჩარჩოებში, თავის მხრივ, იწყეს რეფორმით შექმნილი ე.წ. ნახევრად არასამთავრობო ორგანიზაციების (quango) კურირება. ამ უკანასკნელებს მთლიანად სამინისტროს პოლიტიკის გატარება და ჩარჩოკონტრაქტებით განსაზღვრული მართვის ფუნქციების შესრულება დაევალა. საერთოდ კი, მართვის იდეა, რომელიც რეფორმას დაედო საფუძვლად, მარტივად განიმარტებოდა: კვანგოში დასაქმებულ მმართველობით პერსონალს საშუალება მისცემოდა, ცენტრალური სამოქალაქო სამსახურისგან საკმაოდ თავისუფლად და დამოუკიდებლად ეგრძნო თავი. სამოქალაქო მოსამსახურე, თუმცაკი თანამდებობაზე მთავრობის მიერ ინიშნებოდა, თავისი მოვალეობების მხოლოდ ზოგად წრეს, სამსახურის მიზნებსა და ამოცანებს იცნობდა და, შე-

1 დაწვრილებით იხ.: *Fry G. K.* Cuvil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington: Indiana University, 1997.

საბამისად, მათ განსახორციელებლად ხაზინის მიერ ვოტირებულ მატერიალურ რესურსებს ფლობდა. დანარჩენში კი ის დამოუკიდებელი იყო და მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები თავიდანვე მოიაზრებოდა, როგორც ეფექტური. ამრიგად, ნდობისა და საბაზრო სტიმულირების პრინციპებზე დაფუძნებული „Small policy Ministries" პრინციპით მართვის სისტემის შექმნას, რეფორმატორთა აზრით, შეეძლო არა მარტო ცენტრალური მმართველობის, არამედ მთლიანი სამოქალაქო სამსახურის სქემის შეცვლა – მისი „ჭეშმარიტად კონკურენტუნარიანი დარგების" ჯგუფში გადაყვანა.

ამის შედეგად, 1980-იანი წლების ბოლოს დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახური ჩართული აღმოჩნდა ტოტალური პრივატიზების პოლიტიკაში, რომლის ურყევი მომხრე იყო თვით ქვეყნის პრემიერ-მინისტრი მ. ტეტჩერი. მაგრამ ქცევის საბაზრო მოდელი დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფო აპარატში დასანერგად მთლად მისაღები ვერ გამოდგა. ერთი მხრივ, პროგრამა „შემდეგი ნაბიჯი" ეფექტური აღმოჩნდა საბაზრო საფუძველზე მოქმედი „კვაზისამთავრობო ორგანიზაციების" შექმნის საქმეში, რამდენადაც, შრომისა და კონკურენციის სტიმულირების მექანიზმებმა აამაღლეს სამოქალაქო მოსამსახურეთა მუშაობის ეფექტურობა. მეორე მხრივ, დაიშალა სამოქალაქო სამსახურების ერთიანი სისტემა, რომელიც ასწლეულობით იქმნებოდა, რასაც მმართველობითი ეთიკის დარღვევა და პერსონალის კორპორაციულობის იდეის წახდენა მოჰყვა. საჯარო სამსახურის „ახალ მენეჯერულ მოდელად" წოდებულ 1988 წ. რეფორმას აგრეთვე მოჰყვა სამოქალაქო სამსახურის სისტემის გართულება, შრომის ანაზღაურების განაკვეთების მრავალფეროვნება, საპენსიო უზრუნველყოფის დიფერენციაცია და ა.შ.

ყოველივე ამის მიუხედავად, „ტეტჩერის ეპოქის" რეფორმების შედეგად, XX საუკუნის 90-იანი წლების დამდეგს დიდ ბრიტანეთში თანდათან ჩამოყალიბდა „საბაზრო შერჩევის" (market testing) გზით სამოქალაქო მოსამსახურეთა შერჩევის სავსებით ეფექტური სისტემა, რაც ამ სფეროში მნიშვნელოვანი ფინანსური ეკონომიის მიღწევის საშუალებას იძლეოდა. სახელმწიფო სახსრების დაახლოებით 40%-ით შემცირება მოჰყვა შედეგად კონსერვატორების მიერ სამოქალაქო სამსახურში დაკავებული პირების შემცირებისკენ მი-

მართული ზომების გატარებას. მოსამსახურეთა რაოდენობა 1970 . 750 ათასიდან XX ს. 90-იანი წლების ბოლოსათვის 460 ათასამდე შემცირდა.

ბუნებრივია, „გარდაქმნათა ეპოქის" ხისტი რადიკალიზმი სრული სახით აისახებოდა სამოქალაქო მოსამსახურეთა კარიერაზე. ამიერიდან, გარდა სამმართველოელთა უმაღლესი ეშელონისა, აღარავის გააჩნია გარანტირებული პრივილეგიები და შესაძლო დათხოვნისგან დაცულობის გარანტია. ასევე, საშუალო და დაბალი დონის მოხელეთა უმრავლესობისთვისაც, განსაკუთრებით, კვანგას სისტემაში მომუშავეებისთვის, წარსულს ჩაჰბარდა წინა წლების კარიერული პერსპექტივები. მაგრამ, ამავე დროს, არ შეიძლება იმის უარყოფა, რომ გაიზარდა სახელმწიფო აპარატის მუშაობის ეფექტურობა. შემდგომში მ. ტეტჩერი თავის მემუარებში მადლიერებით აღნიშნავდა: „ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის სისტემაში მომუშავე პირთა ჭეშმარიტმა პროფესიონალიზმმა არა მარტო საშუალება მისცა მის მთავრობებს, ხელისუფლებაში მოსულიყვნენ, არამედ, მინიმალური დანაკარგებითა და მაქსიმალური ეფექტურობით, მათ წინსვლასაც შეუწყო ხელი".[1]

ამრიგად, გასული ათასწლეულის ბოლოს ტერმინი „დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახური" ახალი შინაარსით შეივსო. მონაცვლეობა შენარჩუნებულია საჯარო სამსახურში საკონკურსო აყვანის სისტემაში, აგრეთვე – მოხელეთა ქვედაყოფის საკვალიფიკაციო კრიტერიუმების მოუწესრიგებლობაში. ხოლო უწინდელი კორპორაციულობის, პოლიტიკური არაანგაჟირებულობის, შრომის ანაზღაურებისა და საპენსიო უზრუნველყოფის სფეროში სტაბილური გარანტიების სანაცვლოდ, სახელმწიფო აპარატის „მენეჯერული მოდელის" ბრიტანელ მოხელეთა უმრავლესობამ ახალი საჯაროუფლებრივი სტატუსი შეიძინა. ის მმართველი გუნდის წევრისგან ითხოვს მისი ორგანიზაციის საქმიანობის საერთო კონცეფციაში კონკრეტული წვლილის შეტანას. ახალ ათასწლეულში სწორედ ამ წვლილზე იქნება პირდაპირ დამოკიდებული დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო მოსამსახურის კარიერული პერსპექტივები.

1 *Thatcher M.* The Downing Street Years. L.: Harper Collins, 1993.

3.2. სამოქალაქო სამსახურის სამართლებრივი რეგულირება

დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურში მყოფ პირთა სამართლებრივი სტატუსი მრავალი სამართლებრივი წყაროთი რეგულირდება. მათ რიცხვს მიეკუთვნება, როგორც ზოგადი სამართლის წყაროები (კონსტიტუციური ჩვეულებები (შეთანხმებები), სასამართლო პრეცედენტები), ასევე, ნორმატიულსამართლებრივი აქტები (სტატუტები, აქტები დელეგირებული კანონმდებლობის შესახებ). ერთგვარად ცალკე დგას კომიტეტების ზემოაღნიშნული მოხსენებები, რომლებმაც განსაზღვრეს დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის რეფორმის მიმართულებები.

უნდა აღინიშნოს, რომ, ისე როგორც სხვა სამართლებრივ სფეროებში, მოხელეთა სტატუსისა და კომპეტენციის რეგულირების სფეროშიც, ამჟამად დომინირებს დელეგირებული ნორმაშემოქმედების აქტები და სტატუტები. ამასთან, სტატუტები ატარებს მაკონსოლიდირებელ ხასიათს, რაც მათ ამ სფეროში „კვაზიკოდექსებად“ აქცევს. დიდი ბრიტანეთისთვის ტიპურია, რომ არ არსებობს ერთიანი კონსოლიდირებული კანონი სამოქალაქო სამსახურის შესახებ, რაც სამოქალაქო სამსახურის ინსტიტუტს წინასწარვე ქაოსურად და ერთიან სამართლებრივ ღერძს მოკლებულად აქცევს.

ვინაიდან ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის სტრუქტურა მრავალფენოვანი და არეულია, მოხელეთა საქმიანობის ცალკეული მხარეების რეგლამენტაციებიც არაერთგვაროვნად ხორციელდება. მათი საქმიანობის ზოგიერთი მიმართულება ძალზე აქტიურად და მასშტაბურად რეგლამენტირდება ყოველწლიურად მიღებული სტატუტებით ან უკვე მოქმედ კანონებში დამატებების შეტანით, დელეგირებული კანონმდებლობის აქტებით (სხვადასხვა სამინისტროს ინსტრუქციებით), პრეცედენტებით. ეს ეხება, მაგალითად, სამსახურში მიღებისა და გათავისუფლების, სამოქალაქო მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურების, მათი საპენსიო უზრუნველყოფის საკითხების რეგულირებას. 1975 წლის კანონს გვირგვინის მინისტრებისა და სხვათა სახელფასო განაკვეთის შესახებ 1997 წელს დაემატა იმავე სახელწოდების კანონი, რომლითაც ამ სფეროში საკანონმდებლო საფუძვლების კონსოლი-

დირება მოხდა. 1996 წლის კანონმა ასიგნების შესახებ დამატებითი ნოველები შემოიტანა სამოქალაქო მოსამსახურეთა დაფინანსების წესში. ამ სფეროში დელეგირებული კანონმდებლობის აქტებიდან შეიძლება დასახელდეს სტატუტური დადგენილება – statutory instrument 1996 № 1746 da statutory instrument 1999 №2277 (ორივე ეხება სამოქალაქო მოსამსახურეთა ანაზღაურების საკითხს შტატების შემცირებისას), ხოლო საბჭოს 1995 წ. ბრძანებულება ხანდაზმულობის პენსიების თაობაზე – სამოქალაქო მოსამსახურეების უმეტესი კატეგორიებისთვის პენსიების გადახდის ძირითადი საპროცედურო სქემის მნიშვნელოვანი დანამატი იყო. თუ გავითვალისწინებთ, რომ ნორმატიულ აქტებს ყოველწლიურად ემატება ათეულობით პრეცედენტი, რომლებიც ეხება სამოქალაქო მოსამსახურეთა დათხოვნისა და კომპენსაციის გადაუხდელობის საკითხებს,[1] გასაგები გახდება, რომ სამსახურში მიღება-დათხოვნის, შრომის ანაზღაურებისა და სოციალური გარანტიების სფეროს სამართლებრივი რეგლამენტაცია დიდ ბრიტანეთში დამაჯერებლად გამოიყურება.

ზოგ შემთხვევაში, სამართლებრივი რეგულირების რეჟიმი ასე ვრცლად არ ხორციელდება და ცალკეული საკვანძო სტატუტების მიღებით შემოიფარგლება. ეს, პირველ რიგში, ეხება სხვადასხვა თანრიგის სამოქალაქო მოსამსახურეთა კომპეტენციის საკითხებს. გვირგვინის მინისტრების შესახებ 1975 წლის კანონმა კანონმდებლობით გაამყარა დიდი ბრიტანეთის მინისტრის თანამდებობების საერთო სია, ნუსხა. ცალკეული სამინისტროს შესახებ არსებობდა ცალკე სტატუტები (მაგალითად, კანონი საქალაქო და სასოფლო დაგეგმარების სამინისტროს შესახებ). 1999 წლის კანონმა სამსახურებრივი ურთიერთობის შესახებ განსაზღვრა სამოქალაქო სამსახურის საფეხურების გავლის ერთიანი სტანდარტები. დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო მოსამსახურეთა კლასიფიკაციის საკითხები უფრო სრულად სამოქალაქო სამსახურის შესახებ ფულტონის კომისიის 1968 წლის მოხსენებაშია განმარტებული.

---

1 ამ სფეროს ერთ-ერთი ცნობილი პრეცედენტია – Inland Revenue Commissioners v. Hambrook (1956).

3.3. სამოქალაქო მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია

დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის არაერთგვაროვნებამ მისი სისტემური დონეების განსაზღვრის პრობლემა შვა. გარდა ამისა, ამ ქვეყანაში იმთავითვე ჩამოყალიბდა მკვლევრებისთვის სამოხელეო აპარატის ზოგადი ჩაკეტილობის ტრადიცია. სამოქალაქო სამსახურის ისედაც ვეებერთელა სტუქტურა დამატებით რთულდება მოხელეთა დიფერენციაციის უამრავი კრიტერიუმის არსებობით. ჩამოვთვალოთ მათგან ძირითადები.

დიდ ბრიტანეთში დიდი ხანია არსებობს მოსამსახურეთა ტრადიციული, არაფორმალური დაყოფა **არაინდუსტრიულ** და **ინდუსტრიულ** მოსამსახურეებად. პირველი ჯგუფი – ეს არის ე.წ. „თეთრი საყელოები". ის დომინირებს შემადგენლობითა და რიცხოვნობით. სწორედ არაინდუსტრიული სამოქალაქო მოსამსახურეები შეადგენენ გაერთიანებული სამეფოს „საკუთრივ ბიუროკრატიას". მათი დინამიკა ქვემოთ, ცხრილშია მოცემული.

„ლურჯი საყელოები" ან ინდუსტრიული მოსამსახურეები სახელმწიფო სამსახურში მხოლოდ იმდენად არიან დაკავებულნი, რამდენადაც მუშაობენ სხვადასხვა სამინისტროს ფარგლებში შემავალ საწარმოებსა და ორგანიზაციებში. ამ კატეგორიის მუშაკებზე არ ვრცელდება არაინდუსტრიული მოსამსახურეებისთვის შემოღებული შეღავათები და პირობები. პროცენტულად მათი რაოდენობა არ აღემატება დიდი ბრიტანეთის სახელმწიფო მოსამსახურეთა საერთო რაოდენობის 10%-ს და, 1995 წლის 1 აპრილის მონაცემებით, მიაღწია 42017-ს.[1]

მეორე მსოფლიო ომის დამთავრებისა და 1945 წელს რეფორმების გატარების შემდეგ დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახური, პირობითად, ორად გაიყო: **საშინაო** და **დიპლომატიურ** სამსახურად. ეს უკანასკნელი შემადგენლობით არც ისე მრავალრიცხოვანია. საგარეო საქმეთა და თანამეგობრობის საქმეთა სამინისტროების შტატების გარდა, მასში მხოლოდ საზღვარგარეთ დიდი ბრიტანეთის დიპლომატიური მისიებისა და საკონსულოების წევრები შედიან. 2000 წელს სამოქალაქო დიპლომატიურ სამსახურში იყო

1 Britain. An Official Handbook. 1985.

5470 ადამიანი[1] (ეს არაინდუსტრიული ჯგუფია). თუ გავითვალისწინებთ, რომ 1970-იან წლებში დიპსამსახური 6400 ადამიანს ითვლიდა,[2] „რიცხოვნობის ვარდნის" დინამიკა აქ უმნიშვნელოა.

დიდი ბრიტანეთის შინაგანი სამოქალაქო სამსახური სწორედ ის სამსახურია, რომელსაც უშუალოდ შეეხო არაერთი რეფორმა და გარდაქმნა. 1968 წლამდე არსებული ზემოხსენებული შინაგანი სამსახურის კლასების სისტემის ლიკვიდაციის შემდეგ შეიქმნა ფორმალური ადმინისტრაციული ჯგუფები, რომლებიც მიღებული გადაწყვეტილებების დონის მიხედვით განსხვავდებოდნენ. ახალი სქემით დამკვიდრდა სამოქალაქო მოსამსახურეთა დაყოფა უფროს, საშუალო და უმცროს ადმინისტრატორებად. ფულტონის კომიტეტის მიერ შემოღებული და 1986 წ. მ. ტეტჩერის მიერ დაზუსტებული (პროგრამაში „შემდეგი ნაბიჯები") ადმინისტრაციული ჯგუფის ზედა დონის შვიდრგოლიანი სტრუქტურის თანახმად, უფროს ადმინისტრატორებს მიეკუთვნებიან ის პირები, რომლებიც იკავებენ მაღალ თანამდებობებს სამინისტროებში და მათ დანაყოფებში და უშუალოდ მათი დამნიშვნელი მინისტრების წინაშე არიან პასუხისმგებელნი. ამ კატეგორიას განეკუთვნებიან: სამინისტროთა ქვედანაყოფების ხელმძღვანელები (მე-7 რგოლი); ასეთი ქვედანაყოფების უფროსი ხელმძღვანელები (მე-6 რგოლი); მდივნების თანაშემწეები (მე-5 რგოლი); აღმასრულებელ-განმკარგულებელი ჯგუფები (მე-4 რგოლი); მდივნების თანაშემწეები (მე-3 რგოლი); მდივნების მოადგილეები (მე-2 რგოლი); მუდმივი მეორე მდივნები (პირველი A რგოლი), მუდმივი მდივნები (პირველი რგოლი). მათი რაოდენობა არ აღემატება სამოქალაქო მოსამსახურეთა საერთო რაოდენობის 1%-ს. ეს ჯგუფი უნიფიცირებულია სამოქალაქო სამსახურის მთელი სისტემისათვის, სამინისტროების სპეციფიკურობისგან დამოუკიდებლად, და ხშირად განისაზღვრება, როგორც „ბიუროკრატიის უმაღლესი ეშელონი".

საშუალო რგოლის ადმინისტრატორები მუშაობენ პროსამთავრობო და კვაზისამთავრობო სააგენტოებსა და სამსახურებში, მათ შორის, კვანგოებში. მათ რიგებში მმართველთა საერთო რაოდენობის ნახევარზე მეტი შედის. ისინი დიდი ბრიტანეთის სამინისტრო-

1 Annual Report. 2000. – www.civil-service.gov.uk/statistics.
2 Britain. An Official Handbook. 1972.

ებისა და დეპარტამენტების ყოველდღიური ამოცანების რიგითი შემსრულებლები არიან.

დანარჩენი მოსამსახურეები მიეკუთვნებიან უმცროს ადმინისტრატორებს. ეს არის დამხმარე მოსამსახურეების: საქმისმწარმოებლების, მდივნების, ტექნიკური საქმის შემსრულებელ პირთა შტატები. პენიტენციარული განყოფილების მუშაკებიც ამ რანგის სამოქალაქო მოსამსახურეებს ეკუთვნიან (მათი რაოდენობა 30 ათასამდეა).

ამრიგად, მესამე ჯგუფი, მეორესთან ერთად, თავის რიგებში სამოქალაქო მოსამსახურეთა დიდ უმრავლესობას აერთიანებს. ეს ორი ჯგუფი შეადგენს ე.წ. „ღია სტრუქტურას" (Open Structure), რომელიც თავის დროზე ფულტონის რეფორმით იქნა შემოღებული. ითვლება, რომ ღია სტრუქტურაში უნდა ხვდებოდნენ ფართო პროფილის სპეციალისტები, მათ შორის, ბიზნესმენებიცა და სწავლულებიც, რომლებიც ფლობენ აკადემიურ ხარისხს. ამ პირებისათვის თავის დროზე დაშვებული იყო გამონაკლისი იმ წესიდან, რომ სამოქალაქო სამსახურში თანამდებობები უნდა ეკავოთ პროფესიონალ ბიუროკრატებს; და სახელმწიფო სამსახურის განახლებისათვის შემოიღეს სახელმწიფო სამსახურში „გვერდითი შესასვლელის" მოდელი. თუმცა, ისტორიული ბედის ირონიით, „გვერდითი შესასვლელი" ხშირად არის ხოლმე დახურული ნამდვილი პროფესიონალებისთვის და, სამსახურში მოხვედრის შემთხვევაშიც კი, მათი კარიერული ზრდა მრავალრიცხოვანი ბიუროკრატიული შეზღუდვებით მუხრუჭდება ხოლმე.

ცხადია, დაყოფა სამოქალაქო სამსახურის შიგნით ჩამოთვლილი კრიტერიუმებით არ შემოიფარგლება. დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო მოსამსახურეები, ასევე, შეიძლება პირობითად დაიყონ შემდეგი კრიტერიუმების მიხედვით: მოსამსახურეები, რომლებიც მუშაობენ სრულ და არასრულ სამუშაო დღეს; მუდმივი და დროებითი, კადრის და კადრგარეშე დეპარტამენტის, საერთო და სპეციალური სამსახური.[1]

მაგრამ ძირითად ჯგუფებად მაინც ზემოთ აღნიშნულები უნდა ჩაითვალოს.

1 Государственная служба основных капиталистических стран. М., 1977. С. 140-142.

რაც შეეხება არაინდუსტრიული ჯგუფის ბრიტანელ სამოქალაქო მოსამსახურეთა შემადგენლობას, XX საუკუნეში ის ასე გამოიყურებოდა:[1]

1902	50 000
1910	55 000
1920	161 000
1930	111 000
1939	163 000
1950	433 000
1960	380 000
1970	493 000
1976	751 000
1980	547 000
1990	495 000
1995	458 000
2000	475 000

3.4. სამოქალაქო სამსახურის მართვის ორგანოები

ბრიტანეთის სახელმწიფო სამსახურის საერთო სქემის სათავეში დგას ქვეყნის პრემიერ-მინისტრი. 1968 წლიდან ის უკვე ex officio და სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა მინისტრია და ხელმძღვანელობს ამავე სახელწოდების სამინისტროს. სწორედ სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა სამინისტროს კომპეტენციაში შედის შემდეგი საკითხები: საშტატო განრიგი, მუშაობისა და თანამდებობაზე დაწინაურების პირობები, სამსახურიდან გათავისუფლება, პენსიებისა და კომპენსაციების გაცემა შტატების შემცირების შემთხვევაში და ა.შ. ამრიგად, ეს საკითხები უნიფიცირებულია ბრიტანეთის სამოქალაქო სამსახურის მთელი სისტემისათვის.

სამინისტროსთან ერთად, მაღალი რანგის მოხელეთა მოღვაწეობას კურირებას უწევს ხაზინაც, რომელიც სამოქალაქო სამსახუ-

1 *Fry G. K.* Cuvil Service Systems in Comparative Perspective. Bloomington: Indiana University, 1997; Annual Report 2000. - www.civil-service.gov.uk/statistics

რის ფინანსური საქმიანობის საერთო ზედამხედველობას ახორციელებს.

სამოქალაქო სამსახურის საქმეთა კომისია, რომელიც, როგორც უკვე აღინიშნა, 1855 წლიდან არსებობს, დღემდე რჩება სახელმწიფო სამსახურში კანდიდატთა მისაღებად საკონკურსო გამოცდების, ტესტირებისა და გასაუბრების ჩატარების მთავარ ცენტრად. ფულტონის რეფორმების დროიდან მოყოლებული, ეს კომისია სამოქალაქო საქმეთა სამინისტროს სტრუქტურულ ქვედანაყოფს წარმოადგენს.

სამოქალაქო სამსახურის თანამშრომელთა ზოგადი მომზადების და გადამზადების, კვალიფიკაციის ამაღლების საკითხებს, XX საუკუნის 60-იანი წლებიდან მოყოლებული, სამოქალაქო სამსახურის კოლეჯი განაგებს.

ცალკეული სამინისტროების დონეზე სამოქალაქო სამსახურს ხელმძღვანელობს მინისტრის მუდმივი მდივანი, რომელიც პასუხისმგებელია სამინისტროს მთელი აპარატისა და მისი თანამდებობის პირების საქმიანობაზე.

3.5. სამოქალაქო მოსამსახურეთა უფლებები და ვალდებულებები

ბრიტანეთის სამოქალაქო მოსამსახურეთა „ეთიკის კოდექსი" არსებობს კონსტიტუციურსამართლებრივი შეთანხმების დონეზე. ივარაუდება, რომ ასეთი წესები არსებობდა ადრეც, გვირგვინსა და მის მსახურთა შორის დაუწერელი შეთანხმების ფორმით. სამოქალაქო სამსახურის თაობაზე სამეფო კომისიის 1929 წლის მოხსენების ციტატის თანახმად: „სამოქალაქო მოსამსახურეთა ვალდებულებებში შედის რჩევა, გაფრთხილება, მემორანდუმების და სიტყვით გამოსვლების პროექტების შედგენა, რომლებშიც მოცემული და განმარტებულია მმართველობის პოლიტიკა, პოლიტიკური გადაწყვეტილებებიდან გამომდინარე გადაწყვეტილებების მიღება, გაამახვილოს ყურადღება იმ სირთულეებზე, რომლებიც წარმოიშობა ან შეიძლება წარმოიშვას ამა თუ იმ პოლიტიკური ხაზის გატარებისას და, საერთოდ, თვალყურის დევნება, რათა მართვა

პოლიტიკურ დადგენილებათა შესაბამისად ხორციელდებოდეს".[1] სამოქალაქო მოსამსახურე ვალდებულია შეინარჩუნოს ნდობა ხელისუფლებაში მყოფი მმართველობისადმი, კეთილსინდისიერად ემსახუროს განსხვავებული პოლიტიკური მრწამსის მთავრობებს.[2] მართალია, მოსამსახურეები სრულად სარგებლობენ აქტიური საარჩევნო უფლებით, მაგრამ, ზოგადი წესის თანახმად, ისინი არ უნდა იყვნენ პოლიტიკური პარტიების აქტიური წევრები, მათ, ასევე, უფლება არ აქვთ, კენჭი იყარონ პარლამენტში, გარდა დაბალი თანრიგის მოსამსახურეებისა, რომლებიც, თემთა პალატაში არჩევის შემთხვევაში, ვალდებულნი არიან გადადგნენ. მანდატთან შეუთავსებლობის პრინციპი არ გამოიყენება მხოლოდ ხელისუფლების მუნიციპალურ ორგანოებში მოხელის არჩევის ცაკეულ შემთხვევებში და სპეციალური ნებართვის არსებობისას.

1999 წლის 30 მარტს გამოცემულ წიგნში მითითებულმა მართვის სრულყოფის მონაცემებმა მოხელეთა აპარატს ახალი მოთხოვნები წაუყენა. კერძოდ: სამოქალაქო მოსამსახურეები ვალდებულნი არიან, დაუყოვნებლივ მოახდინონ რეაგირება მოქალაქეთა საჩივრებზე, უფრო ეფექტურად მოემსახურონ მოსახლეობას და, საერთოდ, გაატარონ მიზანშეწონილი და აწონილ-დაწონილი პოლიტიკა იმ მოქალაქეებთან მიმართებაში, რომლებიც მათ დახმარებისთვის მიმართავენ. დიდი ბრიტანეთის თანამედროვე სამოქალაქო მოსამსახურისაგან ელოდებიან, რომ იგი იქნება პატიოსანი, პოლიტიკურად მიუკერძოებელი, მუდმივად აიმაღლებს საკუთარი პროფესიონალიზმის დონეს და შეეძლება დაინახოს თავისი სამსახურის განვითარების პერსპექტივები. მოხელე ასევე მოწოდებული უნდა იყოს, გამოამჟღავნოს ლიდერის თვისებები და პასუხისმგებლობის თავის თავზე აღებისთვის მზადყოფნა; სასურველია, რომ მუშაობისას იყოს გახსნილი და კომუნიკაბელური; მას უნდა გააჩნდეს საქმისადმი პროფესიული და დაინტერესებული მიდგომა, პარტნიორთა შესაძლებლობების შეფასებისა და სწრაფი, ადეკვატური გადაწყვეტილებების მიღების უნარი.

სამაგიეროდ, ბრიტანელ სამოქალაქო მოსამსახურეს უფლება აქვს იმედი ჰქონდეს, რომ მისი შრომის ანაზღაურება იქნება ეკვი-

1 *Jennings I.* Cabinet Goverment. 3d ed. L. P. 122, 126.
2 *Гарнер Д.* Великобритания. Центральное и местное управление. М., 1984. С. 73.

ვალენტური, ხოლო საპენსიო უზრუნველყოფა – გარანტირებული. მას უნდა ჰქონდეს მაღალი ხარისხის სამუშაო მოწყობილობები, ხოლო თვითონ, თავის სამუშაო ადგილზე, დაცული იყოს სხვადასხვა სახის დევნისა და დაშინებისაგან. მოხელის კარიერა მთლიანად უნდა იყოს დამოკიდებული მის პირად ღვაწლზე, ამასთან, მოსამსახურე დარწმუნებული უნდა იყოს, რომ მის ხმას შეისმენენ, ხოლო მოსაზრებებს გაითვალისწინებენ. თითოეულმა სამოქალაქო მოსამსახურემ ზუსტად უნდა იცოდეს, ვის მიმართოს მისი მიმდინარე საქმიანობის (როგორც მორალური, ისე მატერიალური) შეფასებით უკმაყოფილების შემთხვევაში.

ბუნებრივია, სახელმწიფო მოსამსახურეთა უფლებების გაფართოების პროგრამაში შედის მათთვის რეგულარული სტაჟირებისა და ტრეინინგების გავლის შესაძლებლობის უზრუნველყოფა. ამასთან დაკავშირებით თეთრ წიგნში გამოთქმულია სამოქალაქო სამსახურის კოლეჯის ბაზაზე მენეჯმენტისა და პოლიტიკური განათლების ცენტრის დაფუძნების იდეა. ცენტრი, მისი დამფუძნებლების აზრით, შეძლებდა გადაეწყვიტა ამ მხრივ არსებული პრობლემები.

3.6. სამოქალაქო მოსამსახურეების პასუხისმგებლობა

დიდ ბრიტანეთში სამსახურებრივი მოვალეობების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულებისთვის სამოქალაქო მოსამსახურეების მიმართ სხვადასხვა სახის იურიდიული პასუხისმგებლობა ვრცელდება – ზოგადსამართლებრივი, სისხლისსამართლებრივი, დისციპლინური და სამოქალაქოსამართლებრივი.

მაგალითად, მოსამსახურეთა უმაღლესი რგოლის საქმიანობის კონფიდენციალურობამ საქმე იქამდე მიიყვანა, რომ აუცილებელი გახდა ისეთი დოკუმენტების გაუხმაურებლობის მოთხოვნების შესრულება, რომლებიც „საიდუმლოდ", „განსაკუთრებით საიდუმლოდ" ან „ნაწილობრივ საიდუმლოდ" ითვლება. ამიტომ, სახელმწიფო საიდუმლოების დაცვის შესახებ 1989 წლის კანონის (Official Secrets Act 1989) საფუძველზე იმავე სახელწოდების 1911 და 1920 წლის კანონებში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, გვირგვინის

სამსახურში[1] მყოფი პირის მიმართ სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დადგება შემდეგ შემთხვევებში: თუ მან თავისი მართლსაწინააღმდეგო ქმედებით ხელი შეუწყო სახელმწიფო უშიშროებასთან, დაზვერვასთან, თავდაცვასთან ან საერთაშორისო ურთიერთობათა სფეროსთან დაკავშირებული საიდუმლო დოკუმენტების გახმაურებას. უნდა აღინიშნოს, რომ 1989 წლის კანონმა მნიშვნელოვნად შეამცირა და დააკონკრეტა იმ დოკუმენტების ჩამონათვალი, რომელთა გახმაურებაც დაუშვებელია. ამ აქტისაგან განსხვავებით, 1911 და 1920 წლის კანონები უბრალოდ მიუთითებდნენ, რომ მოხელის მიერ ნებისმიერი ოფიციალური ინფორმაციის სპეციალური თანხმობის გარეშე გაცემა უკანონობაა.

ბრიტანელი მოხელის დისციპლინური პასუხისმგებლობა, უფრო ზოგადი სახით, კონსტიტუციური ჩვეულებებითა და პრეცედენტებით რეგულირდება და ის შეიძლება დადგეს იმ შემთხვევაში, როცა მოხელე ჩაიდენს „გვირგვინის მოსამსახურეთა ღირსების კოდექსის" ფარგლებს გადაცილებულ დელიქტს. გვირგვინის პრეროგატიულ რწმუნებულებათა საფუძველზე გამოცემული სამინისტროთა შიდა დადგენილებებისა და ინსტრუქციების თანახმად, დისციპლინურ სამართალდარღვევათა საკითხების განხილვა კონკრეტული სამინისტროს ხელმძღვანელობის კომპეტენციის ნაწილია. შესაბამისად, სამოქალაქო მოსამსახურე თანამდებობას იკავებს ძველი ინგლისური ფორმულის „სანამ ეს ნებავს გვირგვინს" თანახმად. იგი შეიძლება დააქვეითონ, გადაიყვანონ სხვა სამუშაოზე ან დროებით ჩამოაშორონ მოვალეობების შესრულებას; ასევე, შეიძლება ზემდგომი თანამდებობის პირის მიერ საერთოდ გათავისუფლებულ იქნეს თანამდებობიდან. ყველა მსგავსი ვარიანტი იურიდიული დოქტრინით განიხილება, როგორც დისციპლინური სახდელები, რომლებსაც აკისრებენ „გვირგვინის სურვილის თანახმად". 70-იანი წლების დასაწყისამდე სამოქალაქო მოსამსახურის სამსახურიდან გათავისუფლების გადაწყვეტილება არც სასამართლო და არც კვაზისასამართლო (ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებში) წესით საჩივრდებოდა, რადგან გვირგვინს შეეძლო, ნებისმიერ

1 თანახმად 1989 წლის კანონისა (გვ. 12), ასეთად მიიჩნევა სამეფო კარის მინისტრი, ასევე, კონტრაქტის საფუძველზე დაქირავებული მოსამსახურე.

დროს შეეწყვიტა სამსახურში აყვანის ხელშეკრულება. მაგრამ მას შემდეგ, რაც 1971 წელს მიღებულ იქნა კანონი სამრეწველო ურთიერთობების შესახებ, სამოქალაქო მოსამსახურის იურიდიული სტატუსი გამყარდა (ფაქტობრივად, მის სტატუსს ამყარებდა სამოქალაქო სამსახურის სამინისტროს მიერ დიდი ხნის წინ ჩამოყალიბებული პრაქტიკა, რომლის თანახმად, არ შეიძლებოდა მოსამსახურის სამსახურიდან გათავისუფლება დისციპლინური წესით, გარდა გამონაკლისი შემთხვევისა, როცა ისინი მართლაც სერიოზულ დელიქტს ჩაიდენდნენ). საქმე ის არის, რომ 1971 წლის კანონმა გვირგვინის ინიციატივით გათავისუფლებულ მოსამსახურეს მიანიჭა სამრეწველო ტრიბუნალისათვის საჩივრით მიმართვის უფლება (inustrial tribunal), სადაც მას, უკიდურეს შემთხვევაში, შეეძლო კომპენსაციის მიღების იმედი მაინც ჰქონოდა.

დიდი ბრიტანეთის სამოქალაქო მოსამსახურის პერსონალური სამოქალაქოსამართლებრივი პასუხისმგებლობა, საერთო წესის თანახმად, შეიძლება დადგეს მხოლოდ არასამსახურებრივ ვითარებაში. იმ შემთხვევებში კი, როცა სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულების დროს მოსამსახურე არ ასრულებს გვირგვინის სახელით ნაკისრ სახელშეკრულებო ვალდებულებებს, მოსამსახურის პერსონალური პასუხისმგებლობა არ დგება. კერძოდ, არ შეიძლება სამოქალაქო მოსამსახურეს წაეყენოს სარჩელი სახელშეკრულებო გარანტიების დარღვევისათვის, რომლებიც გვირგვინის სახელით იყო მოცემული (dunn v. macdonald, 1897). უფრო მეტიც, დელიქტური სამოქალაქოსამართლებრივი ურთიერთობების წარმოშობის შემთხვევაში (მაგალითად, ზიანის მიყენების შემთხვევაში) გვირგვინი პასუხს აგებს თავისი მოსამსახურის მიერ მიყენებული ზიანისათვის, რაც არ გამორიცხავს შემდგომში მისი სახელით უშუალოდ ზიანის მიმყენებლის მიმართ რეგრესული სარჩელის წარდგენას.

4. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კონტროლი

დიდ ბრიტანეთში აღმასრულებელი ხელისუფლების კონტროლი ადმინისტრაციული სამართლის ერთ-ერთ ცენტრალურ საკითხს წარმოადგენს. ეს ქვეყანა სამართლიანად ითვლება პასუხისმგებელი მთავრობის (responsible government) სამშობლოდ. ამასთან, კონტროლის ახალი სახეები ამჟამადაც ყალიბდება.

4.1. სასამართლო კონტროლი

ინგლისურ სამართლებრივ აზროვნებაში დიდხანს დომინირებდა დაისის იდეები, რომლებიც საფუძვლად დაედო ერთ-ერთ ძირითად კონსტიტუციურ პრინციპს – სამართლის უზენაესობას. დაისის თანახმად, თანასწორობის პრინციპი მთელი მოცულობით ამოქმედდება, თუ სხვადასხვა დავები, მათ შორის, სახელმწიფო აპარატსა და მოქალაქეს, სამოქალაქო მოსამსახურეთა შორის არსებულიც, საერთო იურისდიქციის სასამართლოებში წყდება. მისი აზრით, საფრანგეთის მსგავსი ადმინისტრაციული იუსტიციის ჩამოყალიბება თანასწორობის პრინციპის დარღვევას გამოიწვევდა. ამის გამო, პრაქტიკაში დომინირებული ადგილი სასამართლო კონტროლმა დაიკავა. ისტორიულად ძლიერმა სასამართლო კონტროლმა შეძლო წინააღმდეგობა გაეწია აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის და იგი მოქალაქეებისათვის ხელისუფლებისა და მოხელეების თვითნებობისაგან დაცვის რეალურ საშუალებად გადაიქცა. თუმცა ახლა ადმინისტრაციაზე კონტროლის ისეთი ფორმებიც განვითარდა, როგორიცაა: ტრიბუნალები, გამოძიება, ომბუდსმენი.

კონტროლისათვის საერთო იურისდიქციის სასამართლოებისთვის მიმართვას ახასიათებს მთელი რიგი პროცესუალური შეზღუდვები. ამჟამად იგი წესრიგდება 1981 წლის აქტით უმაღლესი სასამართლოს შესახებ. პირმა უნდა მიიღოს მაღალი სასამართლოს თანხმობა საქმის განსახილველად მიღებაზე. კერძოდ, ასეთი მიმართვა შესაძლებელია, თუ ამოწურულია დაცვის სხვა საშუალებები, მათ შორის, ადმინისტრაციული ტრიბუნალებისთვის მიმართვისაც. გარდა ამისა, მაღალ სასამართლოს შეიძლება მიმართონ

მაშინ, თუ გასაჩივრებული ადმინისტრაციული ქმედების ან აქტის მიღების შემდეგ გავიდა არა უმეტეს სამი თვისა.

მაღალი სასამართლოსთვის მიმართვის შედეგად, ამ უკანასკნელს შეუძლია მიიღოს აღნიშნული ბრძანებებიდან ერთ-ერთი: ამკრძალავი, დეკლარაციული, მანდამუსი (mandamus), სერშრარი (certiorary), ინჯანქშნ (injunction). ბრძანება სერშრარი გამოიყენება სხვადასხვა ორგანოების – როგორც აღმასრულებელი (მინისტრებიდან დაწყებული ადგილობრივი ორგანოების ჩათვლით), ასევე, სასამართლო ხელისუფლების, მათ შორის, კვაზისასამართლოების (ადმინისტრაციული ტრიბუნალების) – მიმართ. სასამართლო ამ ბრძანების საფუძველზე აჩერებს მოქმედებას ან აქტს, რომელიც უნდა გადაიხედოს მისი მიმღები ორგანოს მიერ. აღნიშნულ ბრძანებასთან ახლოს დგას ამკრძალავი ბრძანება, რომელიც ასევე აჩერებს ადმინისტრაციული ორგანოს მოქმედებას ან გადაწყვეტილებას. ბრძანება მანდამუსი აიძულებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოს, შეასრულოს მისი მოვალეობები. უკანონო ქმედების თავიდან ასაცილებლად ან აღსაკვეთად გამოიყენება ასევე ბრძანება ინჯანქშნ.

ბოლო დროს მაღალი სასამართლო ხშირად ღებულობს დეკლარაცია-ბრძანებას, რომელიც ახდენს მხარეების უფლებებისა და მოვალეობების კონსტატაციას (იგი გამოიცემა კონკრეტულად დელეგირებული აქტების შემოწმების დროს, რომლებიც ცხადდება ultra vires). რამდენადაც დელეგირებული აქტები პარლამენტის მიერ მინიჭებული საკანონმდებლო უფლებამოსილებების ფარგლებში უნდა იქნეს მიღებული, მათთან მიმართებაში მოქმედებს პრინციპი ultra vires. მისი მიზანია, დაადგინოს – იმ ორგანოებმა, რომლებსაც მინიჭებული აქვთ დელეგირებული აქტის მიღება, ხომ არ გადააჭარბეს საკუთარ უფლებამოსილებებს. თუ აქტი მიღებულია უფლებამოსილების გადამეტებით (ultra vires), იგი მიჩნეულია უკანონოდ. სასამართლო მხოლოდ იმ შემთხვევაში ამოწმებს დელეგირებული აქტების კანონიერებას, თუ განსახილველ საქმეში მასზე კეთდება მითითება. კონტროლის აღნიშნული სახე მუდმივი არ არის.

დელეგირებულ აქტებთან მიმართებაში კონტროლის სხვა სახეებიც გამოიყენება, კერძოდ, საპარლამენტო და ადმინისტრაცი-

ული. საპარლამენტო კონტროლი შეიძლება იყოს წინასწარი (თუ მოწმდება დელეგირებული აქტის პროექტი) და შემდგომი (თუ მოწმდება მიღებული აქტი). პარლამენტში მოქმედებს დელეგირებულ აქტებზე ზედამხედველობის კომიტეტი, რომელიც ამოწმებს დელეგირებულ აქტს და წყვეტს, წარუდგინოს თუ არა ის პალატას დასამტკიცებლად.

ბოლო პერიოდში იზრდება ადმინისტრაციული კონტროლის როლი, ე.ი. ზემდგომი ინსტანციების მიერ აქტების შემოწმება.

4.2. ადმინისტრაციული იუსტიცია

დიდ ბრიტანეთში ადმინისტრაციული იუსტიცია რთულად ყალიბდებოდა. მისი ფორმირება XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან დაიწყო. მისი შექმნა ზოგადი იურისდიქციის სასამართლოების განტვირთვის, საქმეების უფრო სწრაფი, შედარებით ნაკლებად ფორმალური პროცედურის დაცვით განხილვისა და სპეციალისტების მოწვევის აუცილებლობამ განაპირობა. ინგლისის ადმინისტრაციული იუსტიციისათვის მნიშვნელოვანწილად დამახასიათებელია საკითხისადმი პრაგმატული მიდგომა და პრობლემის არასაკმარისი თეორიული დამუშავება, რაც მას განასხვავებს სხვა ქვეყნებისაგან, უპირველეს ყოვლისა, გერმანიისა და საფრანგეთისაგან.[1]

ადმინისტრაციული იუსტიციის შესახებ პირველი აქტი 1958 წლით თარიღდება. მასში მომდევნო საკანონმდებლო ცვლილებები 1972 წელს ერთიან კონსოლიდირებულ აქტში მოექცა.

ადმინისტრაციული ტრიბუნალების სახელწოდებები, მათი შემადგენლობის, პროცესის, გასაჩივრების წესის, განსახილველი საქმეების რაოდენობის მიხედვით, მრავალნაირია (მათ შეიძლება ეწოდოს ტრიბუნალები, სასამართლოები და ა.შ.). ზოგი ტრიბუნალი (მაგალითად, ტრანსპორტის ტრიბუნალი) წლის განმავლობაში რამდენიმე ათეულ საქმეს იხილავს, სხვები (სოციალური უზრუნველყოფის სფეროს სააპელაციო ტრიბუნალები) – ათიათასობით

1 დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციული იუსტიციის შესახებ იხ. ასევე: *Сажина В.В.* Административная юстиция Великобритании. Автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 984.

საქმეს (43 ათას საქმეზე მეტს), მესამენი – ასიათასობით.[1] ადმინისტრაციული ტრიბუნალები, ძირითადად, პარლამენტის აქტის საფუძველზე იქმნება, თუმცა არსებობს სხვაგვარი პრაქტიკაც. დანაშაულებრივი ქმედებით მიყენებული ზიანის ანაზღაურების საბჭო შეიქმნა არა კანონის, არამედ, გვირგვინის პრეროგატიული აქტის საფუძველზე.

დიდ ბრიტანეთში არსებობს ე.წ. შიდა ტრიბუნალების შექმნის პრაქტიკა. ისინი შეიძლება შეიქმნას ორგანიზაციების ან დაწესებულებების ინიციატივით. ტრიბუნალის იურისდიქცია ორგანიზაციების ან საწარმოების წევრებზე მხოლოდ მათი თანხმობის შემთხვევაში ვრცელდება. ასეთი ტრიბუნალების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ზოგადი იურისდიქციის სასამართლოებში არ საჩივრდება, მაგრამ უმაღლეს სასამართლოს აქვს მათზე ზედამხედველობის რწმუნებულება. ცალკეულ შემთხვევებში შიდა ტრიბუნალები კანონის საფუძველზე იქმნება. მაგალითად, 1974 წ. კანონი სოლისიტორების შესახებ ითვალისწინებს ტრიბუნალების შექმნას სოლისიტორებისათვის. კანონის საფუძველზე შექმნილი შიდა ტრიბუნალების გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს ზოგადი იურისდიქციის სასამართლოში.

ტრიბუნალის წევრთა სამართლებრივი სტატუსი განსხვავდება მოსამართლეთა სტატუსისაგან. ისინი ინიშნებიან ერთიდან ათი წლის ვადით. ზოგიერთი მათგანი, როგორც სამოქალაქო მოსამსახურე, იღებს მუდმივ ანაზღაურებას, ზოგიერთი კი კომპენსაციას იღებს შესრულებული სამუშოს მიხედვით.

ადმინისტრაციული ტრიბუნალების დამოუკიდებლობის განმტკიცების მიზნით, მათ თავმჯდომარეებს ლორდ-კანცლერი ნიშნავს. თუმცა ტრიბუნალების შემადგენლობის ფორმირებაში დიდ როლს სამინისტროები თამაშობენ, რომლებიც ნიშნავენ შესაბამისი ადმინისტრაციული ტრიბუნალების რიგით წევრებს. ასევე, შეიძლება სამინისტროს მოსამსახურეები შედიოდნენ ტრიბუნალების შტატიან შემადგენლობაში. ამდენად, დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციული იუსტიციის თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ იგი ურთიერთკავშირშია აღმასრულებელ ხელისუფლებასთან, რაც ამწვავებს ადმინისტრაციული ტრიბუნალების დამოუკიდებლობის პრობლემას.

1 *Cane P.* An Introduction to Administrative Law. L., 1986. P. 281.

ადმინისტრაციული ტრიბუნალის წევრები ყოველთვის პროფესიონალი იურისტები არ არიან. ისინი იმ კონკრეტული სოციალური სფეროს სპეციალისტები არიან, რომელთა კონფლიქტებსაც იხილავენ ტრიბუნალები. თუმცა დიდ ბრიტანეთში, სადაც პროფესიული სასამართლო სახელმწიფო მმართველობის ერთ-ერთ საფუძველს წარმოადგენს, ასეთი სიტუაცია კრიტიკას იმსახურებს. ადმინისტრაციული ტრიბუნალების წევრები პროფესიონალიზმით მოსამართლეებს ჩამორჩებიან. ეს განსაკუთრებით შეიმჩნევა უმაღლეს სასამართლოში, რომელიც იხილავს აპელაციებს მთელი რიგი ტრბუნალების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე. მოსამართლეები ყოველთვის არ არიან კმაყოფილები შედგენილი დოკუმენტების ხარისხით, რაც ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კრიტიკას იწვევს. გამოსავალი ადმინისტრაციული ტრიბუნალების წევრთა პროფესიონალიზმის ამაღლებაში, კერძოდ, მათი იურიდიული მომზადების სრულყოფაშია. ტრიბუნალის წევრებს აპელაციების განხილვისას მოსამართლეებისათვის მისაღები, დასაბუთებული გადაწყვეტილების წერას ასწავლიან.

ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებში ჩატარებული პროცესიც თავისებურებებით გამოირჩევა. საქმეების განხილვის წესი დგინდება არა საკანონდებლო ორგანოს, არამედ, სამინისტროების მიერ, დელეგირებული უფლებამოსილების საფუძველზე. შედეგად, საქმის განხილვის წესები მნიშვნელოვნად განსხვავდება. პროცესუალური ნორმების უნიფიკაციას ხელს უწყობს ტრიბუნალების საბჭოს საქმიანობა, რომელიც საკონსულტაციო ორგანოა და უფლებამოსილია, შეიმუშაოს მხოლოდ არასავალდებულო ხასიათის რეკომენდაციები.

ადმინისტრაციულ ტრიბუნალებში საქმის განხილვის პროცესი შეიცავს საჩივრის შეტანის სტადიას, რომელიც, როგორც წესი, განსხვავებული და ნაკლებად ფორმალურია, ვიდრე ზოგადი სამართლის სასამართლოებში. ტრიბუნალი იწყებს მზადებას საქმის მოსმენისათვის, უზრუნველყოფს მხარეების, მოწმეების, ექსპერტების დასწრებას, გამოითხოვს დამატებით დოკუმენტებს საქმის შესახებ. საგამოძიებო ტრიბუნალებში დასმულ კითხვებზე მოწმის მიერ პასუხის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში მასალები გადაეგზავნება მაღალ სასამართლოს, რომელსაც შეუძლია,

სასამართლოს უპატივცემულობის გამო, დასაჯოს იგი (ამდენად, საგამოძიებო ტრიბუნალები დიდწილად სასამართლოსთან არიან გათანაბრებული).

მხარეებს შეუძლიათ, თავად წარმოადგინონ საკუთარი ინტერესები, თუმცა ასევე შეუძლიათ, იყოლიონ წარმომადგენლებიც. ცალკეულ შემთხვევებში (მაგალითად, საგამოძიებო ტრიბუნალში) მხარეების წარმომადგენლების პროცესში მონაწილეობა ტრიბუნალის ნება-სურვილზეა დამოკიდებული.

ზოგიერთი ტრიბუნალი პიდაპირ იწყებს საჩივრის განხილვას, ზოგი კი საქმის წინასწარი განხილვის პრაქტიკას იზიარებს.

მთლიანობაში, ზოგადი იურისდიქციის სასამართლოებისაგან განსხვავებით, ადმინისტრაციულ სასამართლოებში საქმის განხილვის პროცედურა უფრო სწრაფი და შედარებით იაფია.

ადმინისტრაციული ტრიბუნალის მიერ მიღებული გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს. დიდ ბრიტანეთში ადმინისტრაციული ტრიბუნალების სისტემას მარგინალური ადგილი უკავია სახელმწიფო ხელისუფლების აღმასრულებელი და სასამართლოს შტოების გადაკვეთაზე. ეს გასაჩივრების სისტემაზეც აისახება, ზოგი ტრიბუნალისთვის სააპელაციო ტრიბუნალებია შექმნილი. სამრეწველო ტრიბუნალების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე აპელაცია შედის შრომითი დავების სააპელაციო ტრიბუნალში. სხვა ადმინისტრაციული ტრიბუნალების გადაწყვეტილებები შეიძლება გასაჩივრდეს უმაღლესი სასამართლოს საკანცელარიო განყოფილებაში. ეს სასამართლო ასევე ახორციელებს ტრიბუნალების საქმიანობაზე საზედამხედველო საქმიანობას და მას შეუძლია, მათ მიმართ სასამართლო ბრძანებები გამოიყენოს.

დღესდღეობით ადმინისტრაციული ტრიბუნალები ორგანულად ერწყმის ადმინისტრაციული ორგანოების კონტროლის სხვა ფორმებს. ტრიბუნალები არ იხილავენ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების კანონიერებას (ეს სასამართლო კონტროლის საქმეა); ან არასათანადო მმართველობის საკითხებს (ეს ომბუდსმენის ამოცანაა), ისინი საქმეს არსებითად იხილავენ. მთელ რიგ შემთხვევებში ტრიბუნალებს შეუძლიათ მიიღონ გადაწყვეტილება, რომელიც შეცვლის ადმინისტრაციული ორგანოს გასაჩივრებულ გადაწყვეტილებას. ეს კიდევ ერთხელ უსვამს ხაზს ტრიბუნალების ადმინის-

ტრაციულ ორგანოებთან ახლოს დგომას. ტრიბუნალების ამგვარი გადაწყვეტილებები, ultra vires დოქტრინიდან გამომდინარე, შეიძლება შეამოწმონ საერთო იურისდიქციის სასამართლოებმა, ანუ მოწმდება, უფლებამოსილების გადამეტებით ხომ არ მიიღო ისინი ტრიბუნალმა.

ადმინისტრაციული ტრიბუნალების გარდა, დიდ ბრიტანეთში ე.წ. გამოკვლევებიც ხორციელდება. ისინი რეგულირდება იმავე კანონით, რომლითაც წესრიგდება ადმინისტრაციული ტრიბუნალების ორგანიზება. გამოკვლევას ახორციელებენ ინსპექტორები, როგორც წესი, დასაქმების დეპარტამენტის მოსამსახურეები, ასევე, დამოუკიდებელი ინსპექტორები და მოსამართლეებიც კი.

ინსპექტორს შეუძლია მასალების შეგროვება, დავის სამართლებრივი ბუნების დადგენა (მაგალითად, მიწის მესაკუთრესა და ადგილობრივ ორგანოს შორის). ასეთ შემთხვევაში მინისტრი აღნიშნულ დავას წყვეტს, როგორც მეორე, სააპელაციო ინსტანცია. თუმცა სხვადასხვა შემთხვევებში ინსპექტორსა და მინისტრს შორის ურთიერთობა განსხვავებულად წარიმართება.

ინსპექტორების საქმიანობა სასამართლო კონტროლის საგანია, რომელსაც უმაღლესი სასამართლო ახორციელებს. ტრიბუნალთა საბჭო ასევე აკონტროლებს ამ სფეროს.

4.3. ომბუდსმენი

ომბუდსმენის ინსტიტუტი დიდ ბრიტანეთში შემოღებულ იქნა 1967 წლის კანონით პარლამენტის უფლებამოსილი პირის შესახებ. მის საფუძველზე დაიწყეს საქმიანობა ადმინისტრაციის, ადგილობრივი ადმინისტრაციისა და ჯანმრთელობის სფეროებში უფლებამოსილმა პირებმა. მერე და მერე ომბუდსმენის ინსტიტუტმა შემდგომი განვითარება პოვა.

ადმინისტრაციის საქმეებში პარლამენტის უფლებამოსილი პირის განხილვის საგანს წარმოადგენს საჩივრები ადმინისტრაციის ხელმძღვანელობის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებსა და ქმედებებზე. ასეთი პროცედურა იმით აიხსნება, რომ, ინგლისური საკონსტიტუციო დოქტრინის თანახმად, დეპუტატები უშუალოდ არიან პასუხისმგებელნი მოქალაქეების დაცვაზე აღმასრულებე-

ლი ხელისუფლების არასათანადო ქმედებებისაგან. პარლამენტის უფლებამოსილ პირს შეუძლია განიხილოს მინისტრის მიერ ერთპიროვნულად მიღებულ გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით შემოსული საჩივრები. ამასთან, განსაზღვრულია ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის ის სფეროები, რომლებზეც არ ვრცელდება ომბუდსმენის უფლებამოსილება – ესაა საერთაშორისო საქმეები, იუსტიცია, დიპლომატიური, კომერციული საქმიანობა.

პარლამენტის უფლებამოსილი პირი განიხილავს არაეფექტური მმართველობის, აგრეთვე, სამთავრობო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრაქტიკის კოდექსის დარღვევასთან დაკავშირებით შემოსულ საჩივრებს. ცუდი მმართველობის ცნება კანონში არ არის მოცემული, მის განმარტებას ომბუდსმენი ახდენს.

განსხვავებულია ომბუდსმენისათვის საჩივრის წარდგენის წესები. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის განხილვაზე უფლებამოსილ პირს საჩივარი დეპუტატების მეშვეობით გადაეცემა. დეპუტატი წყვეტს საკითხს იმის შესახებ, შეძლებს თუ არა სამართლიანობის აღსადგენად თვითონ, დამოუკიდებლად მიიღოს შესაბამისი ზომები, თუ პარლამენტის უფლებამოსილი პირის მოკვლევა იქნება საჭირო. დაინტერესებული პირი პირდაპირ ვერც ჯანმრთელობის დაცვის სფეროში უფლებამოსილ პირს მიმართავს: საჩივარს ჯერ ჯანდაცვის შესაბამისი ორგანო განიხილავს და მხოლოდ ამის შემდეგ გადაეგზავნება იგი ომბუდსმენს.

პარლამენტის უფლებამოსილი პირის საქმიანობა დაცულია სასამართლოსადმი უპატივცემულობის შესახებ კანონმდებლობით. დოკუმენტების გამოკვლევის საქმეში, ისევე, როგორც ინგლისის პარლამენტის კომიტეტები, ომბუდსმენი ფართო უფლებამოსილებებით არის აღჭურვილი, თუმცა კაბინეტის დოკუმენტებზე მას ხელი არ მიუწვდება. მის მიერ განხორციელებული გამოკვლევა შეიძლება პარლამენტის კომიტეტების მიერ ჩატარებულ გამოკვლევებს შევადაროთ. თუმცა მათ შორის არსებობს განსხვავებაც. პარლამენტის კომიტეტები გამოკვლევას აწარმოებენ ღიად, ხოლო პარლამენტის მიერ უფლებამოსილი პირი – პრივატულად.

ომბუდსმენის მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს სარეკომენდაციო ხასიათი აქვს, მაგრამ სახელმწიფო ორგანოები, როგორც წესი, ხშირად უგულებელყოფენ მათ. ომბუდსმენს შეუძლია პალა-

ტას წარუდგინოს მოხსენება არაეფექტური მმართველობის გამო სამართლიანობის დარღვევის შესახებ. ომბუდსმენის საქმიანობას აკონტროლებს საჯარო ადმინისტრაციის კომიტეტი. მას ასევე შეუძლია ზეწოლა მოახდინოს მთავრობაზე და ამით ხელი შეუწყოს ომბუდსმენის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების რეალიზებას. ამასთანავე, კომიტეტი ხელს უწყობს პარლამენტის უფლებამოსილი პირის გადაწყვეტილების შესრულებას, რამდენადაც ამ უკანასკნელს ასეთი შესაძლებლობა არა აქვს.

ამჟამად ომბუდსმენები მოქმედებენ როგორც საჯარო, ისე კერძო სამართლის სფეროში (იურიდიული, ფინანსური სამსახურების ომბუდსმენები და სხვა). მიუხედავად მოვალეობების შესრულებაში გარკვეული მსგავსებისა (საჩივრების განხილვა), ომბუდსმენის სამართლებრივი ბუნება განსხვავებულია. თუ ადმინისტრაციაზე კონტროლის სფეროში უფლებამოსილი პირი საპარლამენტო კონტროლს ახორციელებს, ომბუდსმენი კერძო სფეროში წარმოადგენს ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოს. თუ საჯარო სფეროში ომბუდსმენის ინსტიტუტი კანონის საფუძველზე იქმნება, კერძოში – ან კანონების (მაგალითად, იურიდიული სამსახურის ომბუდსმენის თანამდებობა შემოიღეს სასამართლოებისა და იურიდიული სამსახურების შესახებ 1990 წლის კანონის საფუძველზე), ან კომპანიის გადაწყვეტილების საფუძველზე.

კერძო სფეროში ომბუდსმენებს აგრეთვე შეუძლიათ განიხილონ როგორც პირველი, ისე მეორე ინსტანციის საჩივრები. მაგალითად, იურიდიული სამსახურის ომბუდსმენი პრაქტიკანტი იურისტების საქმიანობის თაობაზე შემოსულ საჩივარს განიხილავს მხოლოდ მას შემდეგ, რაც იმავე საკითხზე თავად იურიდიული გაერთიანება მიიღებს გადაწყვეტილებას. იმ ომბუდსმენებს, რომლებიც, თავიანთი საქმიანობის შინაარსიდან გამომდინარე, ახლოს დგანან ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოებთან, მხარეებისათვის სავალდებულო გადაწყვეტილებები გამოაქვთ. ომბუდსმენი უფლებამოსილია, არსებითად განიხილოს საჩივარი. და მაინც, მისი მოღვაწეობის ძირითადი მიზანი იურიდიული გაერთიანებების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებზე კონტროლია.

თავი IX. ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციული სამართალი

1. ადმინისტრაციული სამართლის და მისი წყაროების თავისებურებანი

1.1. ადმინისტრაციული სამართლის ცნება

ამერიკის შეერთებული შტატების სახელმწიფოებრივი წყობისათვის, მთლიანობაში, და ადმინისტრაციული სამართლისათვის, კერძოდ, დამახასიათებელია ფედერალური კონსტიტუციის უზენაესობა. კონსტიტუცია მკაფიოდ მიჯნავს ხელისუფლების სამი – საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო შტოს უფლებამოსილებას. კონსტიტუციური უფლებამოსილებით აღჭურვილი სასამართლოები იღებენ საბოლოო გადაწყვეტილებას ყველა სადავო სამართლებრივ საკითხზე, აკონტროლებენ ხელისუფლების ორივე შტოს ყველაფერში, რაც სამართალთანაა დაკავშირებული. ამან განაპირობა მათი განსაკუთრებულად ძლიერი პოზიციები ამერიკის სახელმწიფოებრივი მართვის სისტემაში.

ამერიკელი იურისტების თვალსაზრისით, აშშ-ის ადმინისტრაციული სამართალი არეგულირებს ადმინისტრაციული დაწესებულებების უფლებამოსილებებს და საქმიანობის წესს, ასევე, სასამართლოების კონტროლს ადმინისტრაციაზე[1].

---

1 ერთ-ერთი წამყვანი ამერიკელი ადმინისტრატივისტის, პროფესორ კ. დეივისის სიტყვებით, ადმინისტრაციული სამართალი არეგულირებს „ადმინისტრაციული დაწესებულებების უფლებამოსილებებს და პროცედურებს, განსაკუთრებით კი, მოიცავს ნორმებს, რომლებიც აწესრიგებენ სასამართლოების ზედამხედველობას ადმინისტრაციის საქმიანობაზე". Shafritz J. M. The facts of file. dictionary of Public Administration. N.Y.,1985. P.10.

მათი აზრით, ადმინისტრაციული სისტემის ორგანიზება და ცალკეული დაწესებულებების სტრუქტურები არ წარმოადგენენ ადმინისტრაციული სამართლის რეგულირების ობიექტს. მიიჩნევენ, რომ ეს საკითხები სამართლის სხვა დარგით – საჯარო ადმინისტრაციული სამართლით რეგულირდება. დამკვიდრებული ტრადიციის თანახმად, ადმინისტრაციული სამართალი არეგულირებს სამ ობიექტს: ადმინისტრაციულ ნორმაშემოქმედებას, ადმინისტრაციულ კვაზისასამართლო საქმიანობასა და სასამართლოების კონტროლს ადმინისტრაციაზე.

ამერიკელებმა ყურადღება გაამახვილეს ეგრეთ წოდებულ „საგარეო ადმინისტრაციულ სამართალზე", ე.ი. სამართლის დარგის იმ ნაწილზე, რომელიც აწესრიგებს დაწესებულებების ურთიერთობებს კერძო პირებთან. ისინი მხოლოდ იმ დოზით ინტერესდებიან „შიდა ადმინისტრაციული სამართლით", რომლითაც რეგულირდება ადმინისტრაციის ორგანიზაცია და ურთიერთკავშირი მასში შემავალ ცალკეულ ნაწილებს შორის, რამდენიც საჭიროა კერძო პირებისათვის იურიდიული დახმარების გასაწევად. იგივე შეიძლება ითქვას სამოქალაქო სამსახურზე,[1] რომელიც განიხილება, როგორც საჯარო ადმინისტრაციის სამართლის ინსტიტუტი ან სამართლის ცალკე დარგი.

ამერიკულ დოქტრინაში არც მუნიციპალური სამართალი მიეკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლის დარგს. იგი განიხილება, როგორც დამოუკიდებელი დარგი – ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართალი. მიუხედავად ამისა, სრული სურათის შესაქმნელად, ფედერალური და შტატების ადმინისტრაციების ორგანიზაცია, სამოქალაქო სამსახური და ადგილობრივი თვითმმართველობა ამ თავში იქნება განხილული.

ამერიკელები იხრებიან იმისაკენ, რომ თავისი ადმინისტრაციული სამართალი განიხილონ, როგორც იმ იურიდიული ნორმების ერთობლიობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ კერძო პირების დაცვას ბიუროკრატიის თავნებობებისაგან. ე. ფროინდის მიხედვით, „ადმინისტრაციული სამართალი არის სამართალი, რომელიც კონტროლს უწევს ადმინისტრაციას და არა სამართალი, რომელიც შექ-

1 Schwartz B. Administrative Law. Boston.1976. P.2.

მნილია ადმინისტრაციის მიერ".[1] ადმინისტრაციულ სამართალზე ასეთი გაგებით საუბარია მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ერთმანეთს უპირისპირდებიან კერძო პირი და დაწესებულება, ანუ, როცა უნდა გადაწყდეს მათ შორის წარმოქმნილი კონფლიქტი.

ამერიკულ იურისპრუდენციას ადმინისტრაციულ პროცესში უმთავრესად აინტერესებს არა დაწესებულებები, არამედ, ძირითადად, კერძო პირი, უპირველეს ყოვლისა, მისი ამ პროცესში მონაწილეობის უფლებები და ის შესაძლებლობები, რომლებიც ეძლევა კერძო პირს და მის ადვოკატს მისი ინტერესების დაცვისათვის. ამიტომ აშშ-ის ადმინისტრაციულ სამართალში დომინირებს პროცედურების საკითხები. ასეთ ადმინისტრაციულ სამართალს, უფრო, „ადმინისტრაციულ-პროცესუალური სამართალი შეიძლება ეწოდოს".[2]

ინგლისელი და ამერიკელი იურისტები, რომლებიც მონაწილეობდნენ სამართლის ჩამოყალიბების და განვითარების პროცესში, ხელმძღვანელობდნენ თითქმის მხოლოდ და მხოლოდ იურიდიული პრაქტიკის ინტერესებით. აქედან გამომდინარეობს ჩვეულებების (საერთო სამართლის) დიდი პატივისცემა, რითიც გამყარდა აღნიშნული პრაქტიკა. საქმისადმი პრაქტიკული მიდგომისას ისინი, პირველ ყოვლისა, ხედავდნენ კლიენტს, კერძო პირს, რომელიც ადმინისტრაციის ამა თუ იმ ქმედების გამო დაზარალდა. ეს კოლიზია კერძო პირისა და სახელმწიფო ორგანოს ინტერესებს შორის, ანუ კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის, ანგლოსაქსონელი იურისტისათვის დღემდე ჩრდილავს საზოგადოებრივი ურთიერთობების სფეროს ყველა დანარჩენ საკითხს.

სამართლის დარგის ფორმირება ხდება ამ პირობებში იურიდიული პრაქტიკის განზოგადების პროცესის მსვლელობის დროს. როგორც პროფესორი ბ. შვარცი წერს, „ადმინისტრაციული სამართალი გახდა იმ იურისტების მიერ შემუშავებული პრაქტიკაში გამოყენებადი და კონტროლირებადი სამართლებლივი სისტემა, რომლებმაც ყურადღება გაამახვილეს სასამართლო პროცედურაზე, როგორც კარგი მართვის საუკეთესო ნიმუშზე".

1 Freund E. Cases on Administrative Law. St. Paul, 1928. P.1.
2 Государство и право.1997. №12. С. 16-20.

1.2. ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები

აშშ-ის ადმინისტრაციული სამართლის წყაროებია: კონსტიტუციები (ფედერალური და შტატების); ფედერაციის და შტატების კანონები; სასამართლო გადაწყვეტილებები; ადმინისტრაციულ დაწესებულებათა აქტები.

კონსტიტუციები ადმინისტრაციული სამართლის წყაროებად შეიძლება აღიარებულ იქნეს მხოლოდ მნიშვნელოვანი შენიშვნების გათვალისწინებით, რამდენადაც ისინი, როგორც წესი, არ ახდენენ ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპების ან ნორმების ფორმულირებას. თავად ადმინისტრაციული სამართალი ფაქტობრივად შეიქმნა სასამართლოების, აშშ-ის კონგრესის და შტატების კანონმდებლების მიერ, ძირითადი კანონების საწინააღმდეგოდ. ადმინისტრაციულ სამართალთან მიმართებაში კონსტიტუციები შეიცავენ მხოლოდ შემზღუდველ დებულებებს. ძირითადი კანონები ადგენენ საზღვრებს, რომლებსაც არ უნდა გასცდნენ კანონმდებლები ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების ფორმულირებისას: ადმინისტრაცია – თავის საქმიანობაში და სასამართლოები – მათ მიერ როგორც ლეგისლატურებზე, ასევე, ადმინისტრაციებზე კონტროლის განხორციელების დროს. ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი, რომელიც ამ კონსტიტუციების საფუძველს წარმოადგენს, მიუხედავად იმისა, რომ რეალურად არ კრძალავს ლეგისლატურების მიერ ადმინისტრაციებისათვის საკანონმდებლო და სასამართლო უფლებამოსილების ნაწილის გადაცემას, ხოლო სასამართლოებისათვის – ამგვარი პრაქტიკის სანქციონირებას, მაინც ამუხრუჭებს მათთვის ყოველმხრივ შეუზღუდავი უფლებამოსილების გადაცემის პროცესს.

ადმინისტრაციული სამართლისათვის განსაკუთრებით დიდი მნიშვნელობა აქვს ამერიკის კონსტიტუციის V და XIV შესწორებებს. V შესწორებაში, რომელიც მხოლოდ ფედერალურ დაწესებულებებზე ვრცელდება, კერძოდ ნათქვამია: „არავის... არ უნდა მოესპოს სიცოცხლე, თავისუფლება და ქონება სათანადო სამართლებლივი პროცედურის გარეშე; არ უნდა ჩამოერთვას არანაირი კერძო საკუთრება საზოგადოებრივი სარგებლობისათვის სამართლიანი ანაზღაურების გარეშე". XIV შესწორებაში მითითებულია:

„არც ერთმა შტატმა არ უნდა წაართვას ვინმეს სიცოცხლე, თავისუფლება ან ქონება სათანადო სამართლებრივი პროცედურის გარეშე". ეს კონსტიტუციური ნორმები ამერიკელების მიერ განიხილება, როგორც დაინტერესებული პირების მიერ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შემუშავების პროცესში მონაწილეობის მიღების საფუძველი ან, როგორც იმ დაწესებულებაზე სასამართლოში სარჩელის შეტანის საფუძველი, რომლის თანამშრომლებმაც თავისი სამსახურებრივი ქმედებით კერძო პირს ზიანი მიაყენეს.

შემდგომ, აშშ-ის კონსტიტუციის მე-2 კარის III მუხლში მოცემულ ფორმულირებას – „სასამართლო ხელისუფლება ვრცელდება... დავებზე, რომლებშიც შეერთებული შტატები წარმოადგენს მხარეს" – ემყარება სასამართლო შემოწმების ინსტიტუტი, კერძო პირის მიერ ადმინისტრაციის ქმედებაზე დავასთან მიმართებაში.

ადმინისტრაციული სამართლის შექმნაში დიდი როლი ითამაშა ლეგისლატურების საკანონმდებლო საქმიანობამ. ფედერალურ დონეზე საწყის წერტილად შეიძლება ჩაითვალოს 1887 წელი, როცა მიღებულ იქნა კანონი შტატებს შორის ვაჭრობის შესახებ, რომელმაც დაიფუძნა პირველი დამოუკიდებელი სააგენტო (უწყება) – შტატებს შორის ვაჭრობის კომისია. აშშ-ის კონგრესის ნორმატიული შემოქმედება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო 1930-იან წლებში და შემდგომ – პრეზიდენტ ფ.დ. რუზველტის და მისი საქმის გამგრძელებლების დროს. ამ დროს მიიღეს მრავალი კანონი, რომელთა საფუძველზეც შეიქმნა ახალი დამოუკიდებელი სააგენტოები და განსაზღვრეს მათი სტრუქტურები, კომპენტენცია და საქმიანობის წესი. კანონებით ასევე გაძლიერებულ იქნა მთავრობის ტრადიციული აღმასრულებელი შტო. შეიქმნა ახალი დეპარტამენტები (სამინისტროები) და გაფართოვდა ძველები.

1946 წლამდე დამოუკიდებელი სააგენტოებისა და დეპარტამენტების საქმიანობაში მნიშვნელოვანი შეუთანხმებლობა არსებობდა. ადმინისტრაციული პრაქტიკის უნიფიცირების მიზნით, 1946 წელს მიღებულ იქნა კანონი ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ (Administrative Procedure Act), რომელსაც შემდგომში შემოკლებით ეწოდა ფედერალური კაპ-ის შესახებ. ამ კანონის დებულებები ადმინისტრაციული დოკუმენტების გამოქვეყნებისა და დაწესებულების მასალებზე მოქალაქეების დაშვებადობის ნაწილ-

ში შემდგომში მნიშვნელოვნად გაფართოვდა კანონებით: ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ, 1967 წელი (freedom of Information Act), პირადი ცხოვრების ხელშეუხებლობის შესახებ,1974 წელი (Privacy Act) და ა.შ. ფედერალური კაპ-ის შესახებ მოცულობით დიდი არ არის (იგი შედგება 11 მუხლისაგან და ორ ათეულ გვერდზეა გაწერილი), მაგრამ ის მნიშვნელოვანია თავისი შინაარსით. არსებითად იგი ადმინისტრაციულ კოდექსს წარმოადგენს და მასში ფორმულირებულია უმნიშნელოვანესი დებულებები, რომლებითაც რეგულირდება ადმინისტრაციის საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა ინფორმირების წესი, ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება და კვაზისასამართლო საქმიანობა, სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული დაწესებულების გადაწყვეტილებების შემოწმება. ბ. შვარცი ფედერალურ კაპ-ის შესახებ უწოდებდა „ადმინისტრაციული სამართლის ძირითად კანონს" და შემდეგნაირად განსაზღვრავდა მის მნიშვნელობას: „საერთო სამართლის ქვეყნებში ეს კანონი იყო საკანონმდებლო ორგანოს პირველი მცდელობა, დაემკვიდრებინა ადმინისტრაციული პროცედურების რეგულირების უმნიშვნელოვანესი, პრინციპული დებულებები. კანონმა შეითვისა ყველაფერი საუკეთესო ადრე არსებული ადმინისტრაციული პრაქტიკიდან. იგი განვითარდა ადმინისტრაციული პროცედურების შემდგომი სრულყოფის გზით".[1]

1966 წელს კონგრესმა მოახდინა აშშ-ის კანონების კრებულის მეხუთე კარის (United States Code) კოდიფიცირება, რომელსაც ეწოდა „სამთავრობო ორგანიზაცია და მოსამსახურე". იგი თითქმის მთლიანად ეძღვნება აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემის დაწესებულებებს, მათ შორის, ადმინისტრაციულებსაც. ეს კარი იყოფა სამ ნაწილად: ნაწილი I – „დაწესებულებები ზოგადად", ნაწილი II – „სამოქალაქო სამსახურის მართვა" და ნაწილი III – „მოსამსახურეები".[2] ფედერალური კაპ-ის შესახებ შეიტანეს პირველ ნაწილში, რომელიც მოიცავს მწირ ინფორმაციას მთლიანობაში ადმინისტრაციის სტრუქტურისა და უფლებამოსილების

1 *Schwartz B.* An Introduction to American Administrative Law. L.,1962. . 7, 134-135.

2 United States Code. 1988 Edition.W.,1989. V. 1. გვ. 421-1389; Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 253-286.

შესახებ და თითქმის არაფერს ამბობს ცალკეული დაწესებულებების სტრუქტურებსა და უფლებამოსილებებზე. აღნიშნულის შესახებ ინფორმაციას შეიცავს მეხუთე კარის ნაწილებში და კანონთა კრებულის სხვა 49 კარში გაბნეული მრავალი კანონი.

ადმინისტრაციული სამართლის სხვა კანონებს შორის აღსანიშნავია 1946 წლის ფედერალური კანონი მიყენებული ზიანისათვის პრეტენზიების შესახებ (Federal Tort Claims Act). ეს კანონი ითვალისწინებს ფედერალური ხაზინის ქონებრივ პასუხისმგებლობას იმ ზიანის გამო, რომელიც გამოწვეული იყო სახელმწიფო მოხელეების მართლსაწინააღმდეგო ქმედებებით.

ბევრ შტატს აქვს საკუთარი კანონები ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ. მათთვის სანიმუშოა როგორც ფედერალური **კაპ-ის** შესახებ, ისე „შტატის სამაგალითო კანონი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ" (შემდგომში – შტატის სამაგალითო კაპ-ის შესახებ), რომლებსაც ამზადებდნენ კანონმდებლობის უნიფიცირებისა და მის განსაახლებად შტატების უფლებამოსილი პირები. მასში გათვალისწინებულია ადმინისტრატივისტების მრავალი ახალი რეკომენდაცია და ზოგიერთ შემთხვევაში იგი ბევრად უკეთ არის ფორმულირებული, ვიდრე ფედერალური კაპ-ის შესახებ. ადმინისტრაციული დაწესებულებების პროცედურა ადგილობრივი თვიმმართველობის სისტემაში, ცალკეულ შემთხვევებში, ასევე რეგულირდება განსაკუთრებული აქტებით ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ.

ამერიკული ადმინისტრაციული სამართლის შექმნაში დიდი როლი ითამაშეს *სასამართლოებმა*. აშშ-ში ისინი წარმოადგენენ ბოლო ინსტანციას, რომელიც წყვეტს სამართლის ყველა სადავო საკითხს. მათ მიერ შემუშავებული კონსტიტუციის, კანონების და სხვა ნორმატიული აქტების განმარტებები ყველაზე კვალიფიციურად და ავტორიტეტულად ითვლება. სასამართლოებმა კონსტიტუციის ფართო განმარტებით მოახდინეს დაწესებულებებისათვის ნორმატიულ-შემოქმედებითი და სასამართლო უფლებამოსილების გადაცემის სანქციონირება. მათ ასევე შეიმუშავეს ადმინისტრაციული სამართლის მრავალი ახალი მატერიალური და პროცესუალური ნორმა, რომლებმაც შემდგომ ასახვა პოვეს კანონებში ან დამოუკიდებლად მოქმედებდნენ. ახალი სამართლის შექმნისას სა-

სამართლოები, არცთუ ისე იშვიათად, „ხელყოფენ" მოქმედ კანონმდებლობას.

ამერიკული სასამართლოების ნორმაშემოქმედებითი აქტიურობა განსაკუთრებით გაძლიერდა 1960-იან და შემდგომ წლებში. ისინი საკუთარ თავს აღიქვამდნენ იმ სამართლებრივი რეფორმების განმახორციელებელ ორგანოდ, რომლებსაც საზოგადოება ითხოვდა და რომლებსაც საკანონმდებლო ორგანო არ ატარებდა. 1960-იან წლებში შტატების სასამართლოებმა შეუტიეს შტატების სამთავრობო დაწესებულებების სუვერენული იმუნიტეტის დოქტრინას, რომლის შესაბამისადაც, ორგანიზაციას არ ეკისრებოდა ქონებრივი პასუხისმგებლობა მათი თანამშრომლების მიერ მიყენებული ზიანის გამო, რასაც ამ სფეროში შემდგომ მნიშვნელივანი ცვლილებები მოჰყვა. სასამართლოების მიერ მნიშვნელოვნად გაფართოვდა ასევე იმ პირთა წრე, რომლებსაც შეუძლიათ ადმინისტრაციულ პროცესში მონაწილეობის მიღება და სასამართლოში ადმინისტრაციის გადაწყვეტილების გასაჩივრება.

დაბოლოს, ადმინისტრაციული სამართლის მნიშვნელოვან წყაროს წარმოადგენს *ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტები*. მათი რაოდენობა და მოცულობა გაცილებით აჭარბებს როგორც კანონებს, ისე სასამართლო დადგენილებებს.

ამერიკელი მკვლევრების თქმით, ამჟამად „მთავარ კანონმდებლად" გვევლინება პრეზიდენტი.[1] პრეზიდენტის მიერ გამოცემული ყველაზე მნიშვნელოვანი ნორმატიული აქტებია აღმასრულებელი ბრძანებები და რეორგანიზაციის გეგმები. რეორგანიზაციის გეგმები მიიღება რეორგანიზაციის შესახებ კანონის საფუძველზე და მათ შეუძლიათ ცვლილება შეიტანონ მოქმედ კანონმდებლობაში, ანუ ისინი დელეგირებული საკანონმდებლო აქტებია. რეორგანიზაციის გეგმები, არცთუ იშვიათად, ახდენს სამთავრობო ორგანოების სისტემის და სტრუქტურის არსებით რეფორმირებას. ჯერ კიდევ პრეზიდენტმა ვილსონმა ოუვერმენის 1918 წლის კანონის ძალით მიიღო უფლებამოსილება, საომარი მდგომარეობის ინტერესებიდან გამომდინარე, მოეხდინა ადმინისტრაციული აპარატის

1 *Chamberlain L.H.* President as Legislator// President and Congress. The Conflict of Powers. N.Y.,1955. P. 55.

რეორგანიზაცია. შემდგომში პრეზიდენტებმა გუვერმა, რუზველტმა, ტრუმენმა და სხვებმა მიიღეს და გამოიყენეს ასეთი უფლებამისილება, რის შედეგადაც განახორციელეს მრავალი რეორგანიზაციული გეგმა. მაგალითად, 1953 წელს ერთ-ერთმა მათგანმა დააფუძნა ჯანმრთელობის დაცვის, განათლებისა და სოციალური კეთილდღეობის დეპარტამენტი. ცალკეული აღმასრულებელი ბრძანებები, ასევე, დელეგილებული საკანონმდებლო აქტებია.

ფედერალური დეპარტამენტები და სააგენტოები (უწყებები) გამოსცემენ ნორმატიულ აქტებს ბრძანებების სახით, ინსტრუქციებს, წარმოების და პროცედურების წესებს და სხვ.

ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტები მიღებისთანავე ქვეყნდება ოფიციალურ პერიოდულ გამოცემაში „ფედერალ რეჯისტერ", ასევე, თავსდება რეგულარულად განახლებად მრავლტომეულში „ფედერალური რეგულაციების კრებული" (Code of federal regulations), სადაც ასევე ჯგუფდებიან ჯერ ცალკეული კარების მიხედვით, შემდეგ თითოეულ კარში – დაწესებულებების მიხედვით.

შინაარსობრივად დაწესებულებების აქტები იყოფა ორ კლასად: პირობით (contingent) და დამატებით (ან კანონქვემდებარე) აქტებად. პირველ კლასს მიეკუთვნება აქტები, რომლებსაც დელეგირებულ კანონში მითითებული ფაქტების ან პირობების წარმოქმნისას ძალაში შეჰყავს კანონები. თვით ადმინისტრაცია გამოსცემს აქტს არსებული კანონის მოქმედების შეწყვეტაზე ზემოხსენებული ფაქტების და პირობების გაუქმებასთან დაკავშირებით.

პირობით აქტებს წარმოადგენს, კერძოდ, პრეზიდენტის აქტები, რომლებითაც ცხადდება ისეთი კანონების მოქმედებაში შესვლის ან მოქმედების შეწყვეტის შესახებ, როგორებიცაა კანონები ემბარგოს, საბაჟო გადასახადების შესახებ და საგანგებო კანონები.

მეორე კლასის ნორმატიული აქტები გაცილებით მრავალრიცხოვანია, ვიდრე პირველი. ყველა ადმინისტრაციულ დაწესებულებას კონგრესის მიერ მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება, გამოსცეს აქტები, რომლებიც ავითარებენ, ავსებენ და ახდენენ შესაბამისი კანონების ინტერპრეტაციას. მაგალითად, ფასიანი ქაღალდების და საბირჟო ოპერაციების კომისიას გააჩნია ფართო უფლებამოსილება საფონდო ბირჟების ოპერაციების მარეგულირებელი მითი-

თებების გამოცემაზე; კანონი მარცვლეულის სტანდარტების შესახებ უფლებას ანიჭებს სოფლის მეურნეობის დეპარტამენტს, დაწესოს მარცვლეულის ხარისხის სტანდარტი, რომელიც იყიდება ქვეყნის ფარგლებში და საზღვარგარეთ; აშშ-ის სანაპირო დაცვა, ზღვაზე უსაფრთხოების უზრუნველყოფის მიზნით, გამოსცემს მოცულობით აქტებს საზღვაო ხომალდების მშენებლობისა და მათი მართვის შესახებ; შრომის დეპარტამენტი უოლშ-ხილის კანონის საფუძველზე განსაზღვრავს ხელფასის მინიმალურ ზღვარს, რომელიც უნდა გადაუხადონ სამთავრობო კონტრაგენტებმა თავის მუშა-მოსამსახურეებს. ტ. ლოუვის მოსაზრებით, „თანამედროვე კანონი ადმინისტრატორებისათვის განკუთვნილი ინსტრუქციების სერია უფროა, ვიდრე მოქალაქეებისათვის განკუთვნილი ბრძანების სერია.[1]

მადეტალიზებელი ნორმატიული აქტების კლასს მიაკუთვნებენ ეგრეთ წოდებულ მაინტერპრეტირებელ აქტებსაც, რომლებიც, ისევე, როგორც მადეტალიზებელი აქტები, გამოიცემა ყველა დაწესებულების მიერ. მაინტერპრეტირებელ აქტებში წარმოდგენილია ადმინისტრაციული კანონების და სხვა ნორმატიული აქტების განმარტებები. ისინი ფორმდება განცხადებების, დეკლარირებადი ბრძანებების, მოთხოვნებზე წერილობითი პასუხების და ა.შ. სახით. მაინტერპრეტირებელი აქტები სხვა სახის ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტებისაგან იმით განსხვავდება, რომ მათ იღებს დაწესებულება საკუთარი ინიციატივით და არა კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილების შესაბამისად. მაინტერპრეტირებელი აქტების მაგალითს წარმოადგენს ფინანსთა დეპარტამენტის მიერ გამოცემული აქტები, რომლებითაც განიმარტება საგადასახადო კანონების ცალკეული დებულებები.

1 *Lowi J. T.* The end of Liberalism(Ideology,Policy and the Crisis of Public Authority). N.Y.,1069. P. 144.

2. ადმინისტრაციის ორგანიზება

2.1. ფედერალური ადმინისტრაციული დაწესებულებები

ფედერაციის დონეზე აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სისტემაში შედის პრეზიდენტი, დეპარტამენტები, სამთავრობო კორპორაციები, დამოუკიდებელი სააგენტოები და სხვა დაწესებულებები. კანონმდებლობის თანახმად, ადმინისტრაციულ დაწესებულებებს მიეკუთვნება მხოლოდ ის დაწესებულებები, რომლებიც არ ახორციელებენ სამხედრო და საგარეო პოლიტიკურ ფუნქციებს და უფლებამოსილნი არიან, გამოიტანონ კერძო პირის იურიდიული სტატუსის დამდგენი გადაწყვეტილება, ე.ი. გადაწყვიტონ საკითხი მათი უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ. ადმინისტრაცია გულისხმობს არა უბრალო შესრულებას, არამედ მმართველობას, ძირითადად, სამართლებივი რეგულირების მეშვეობით, რომელსაც ის ახორციელებს მისთვის ნორმაშემოქმედებითი და კვაზისასამართლო უფლებამოსილების გადაცემის მეშვეობით. ამა თუ იმ ორგანოს ადმინისტრაციულ ორგანოდ აღიარებას მნიშვნელოვანი სამართლებლივი შედეგი გააჩნია. ეს იმას ნიშნავს, რომ მისი საქმიანობა უნდა განხორციელდეს ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონით განსაზღვრულ პროცედურულ ჩარჩოებში, რომლებიც კერძო პირს უფლებას აძლევს, მონაწილეობა მიიღოს ადმინისტრაციულ პროცესში თავისი ინტერესების დაცვის მიზნით, ხოლო შემდგომ, საჭიროების შემთხვევაში, სარჩელით მიმართოს სასამართლოს.

კონსტიტუციის შესაბამისად, აღმასრულებელ ხელისუფლებას ახორციელებს პრეზიდენტი. პრეზიდენტი კონგრესთან ერთად აყალიბებს აღმასრულებელი ხელისუფლების აპარატს: ქმნის ფედერალურ დაწესებულებებს, ნიშნავს დეპარტამენტების უფროსებს, უწყებების, სამთავრობო კორპორაციების ხელმძღვანელებს და სხვა უმაღლესი თანამდებობის პირებს, ხელმძღვანელობს მათ საქმიანობას. გარდა წმინდა აღმასრულებელი უფლებამოსილებისა, კონგრესი პრეზიდენტს ანიჭებს ადმინისტრაციულ ძალაუფლებას. მასზე დელეგირებულია ფართო ნორმაშემოქმედებითი

უფლებამოსილება, მათ შორის ისეთი, რომლის დახმარებითაც მას შეუძლია შეცვალოს კერძო პირების სამართლებლივი სტატუსი. მრავალი მათგანი პრეზიდენტის მიერ სუბდელეგირებულია დეპარტამენტების და უწყებების ხელმძღვანელებზე და სხვა თანამდებობის პირებზე.

ფედერაციის დონეზე არსებობს შემდეგი დეპარტამენტები (სამხედროს გარდა): სახელმწიფო, თავდაცვის, იუსტიციის, შინაგან საქმეთა,[1] ფინანსების, ვაჭრობის, ენერგეტიკის, ტრანსპორტის, სოფლის მეურნეობის, ბინათმშენებლობისა და ქალაქის განვითარების, შრომის, განათლების, ჯანდაცვისა და ჰუმანიტარული სამსახური, ვეტერანთა საქმეების სამსახური. სამხედროებს განეკუთვნება ჯარის, სამხედრო-საზღვაო ფლოტის, სამხედრო-საჰაერო ძალების დეპარტამენტები. ისინი შედიან თავდაცვის დეპარტამენტის სისტემაში. სახელმწიფო და თავდაცვის დეპერტამენტები ასრულებენ სამხედრო ან საგარეო პოლიტიკურ ფუნქციებს და ამიტომ ისინი არ ირიცხებიან ადმინისრტაციულ დაწესებულებებში. დანარჩენი დეპარტამენტები მიეკუთვნებიან ადმინისტრაციულ დაწესებულებებს.[2] ამ დეპარტამენტების ცალკეული სტრუქტურული ქვედანაყოფები – სამმართველოები, სამსახურები და ა.შ. – ასევე შეიძლება იყოს ადმინისტრაციული დაწესებულებები, თუ აღჭურვილნი არიან უფლებამოსილებით, განსაზღვრონ კერძო პირების სამართლებლივი სტატუსი ნორმატიული აქტების და ბრძანებების გამოცემის გზით. ასეთ უფლებამოსილებას ისინი, როგორც წესი, დეპარტამენტის ხელმძღვანელისაგან იღებენ.

აშშ-ში სამთავრობო კორპორაციები – როგორიცაა, მაგალითად, ტენესის ხეობის განვითარების სამმართველო, ეროვნული სამგზავრო სარკინიგზო კორპორაცია (ესსკ), საპენსიო უზრუნველყოფის გარანტირების კორპორაცია, ზღვისგაღმა კერძო ინვესტიციების კორპორაცია, აფრიკის განვითარების ფონდი – მონაწილეობენ სამეურნეო ბრუნვაში ისეთივე სამართლებრივ საფუძ-

1 აკონტროლებს სახელმწიფო მიწების, თევზის და ტყის რესურსების გამოყენებას, ბუნებრივი ნიაღის და ისტორიული ძეგლების დაცვას, სამთო დამუშავების უსაფრთხოებას.

2 მაგალითად, იმის შესახებ, თუ როგორ არის ორგანიზებული და მუშაობს აშშ-ის ფინანსთა დეპარტამენტი. იხ.: Вестник Международного университета. 2001. Вып. V. (Серия „Право"). С. 196-210.

ვლებზე, როგორც კერძო კორპორაციები. მათი საქმიანობა რეგულირდება სამოქალაქო სამართლის ნორმებით. მთავარი ფორმა, რომლის მეშვეობითაც კერძო სექტორთან ურთიერთმოქმედებენ, კონტრაქტებია, ხოლო სახელშეკრულებო სამართალი მიეკუთვნება სამოქალაქო სამართლის სფეროს. სამთავრობო კორპორაციებს არ გააჩნიათ უფლებამოსილება, განსაზღვრონ კერძო პირების სამართლებრივი სტატუსი ნორმატიული აქტების გამოცემით ან სადავო საქმეების გადაწყვეტის გზით. ამიტომ მათ ადმინისტრაციულ დაწესებულებებად ვერ განვიხილავთ.

ფედერაციის დონეზე არსებობს დაახლოებით ასამდე *დამოუკიდებელი სააგენტო*. მათგან ყველა არ არის ადმინისტრაციული დაწესებულება, რამდენადაც არ არის აღჭურვილი უფლებასმოსილებით, განსაზღვროს კერძო პირის სამართლებლივი სტატუსი. ყველაზე მნიშვნელოვანი დამოუკიდებელი სააგენტოები, როგორებიცაა ადმინისტრაციული დაწესებულებები, შეიძლება დაიყოს სამ ჯგუფად: პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური.

პოლიტიკურ სააგენტოებს შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია სამოქალაქო უფლებების კომისია და არჩევნების ფედერალური კომისია.

ეკონომიკური სააგენტოების რიცხვს მიეკუთვნება: ფედერალური სავაჭრო კომისია და ვადიანი გაყიდვების კომისია (რომლებიც მოწოდებულნი არიან, დაიცვან კონკურენცია და სამართლიანი სავაჭრო პრაქტიკა); ფედერალური სარეზერვო სისტემა, ანაბრების დაზღვევის ფედერალური კორპორაცია, ფასიანი ქაღალდების და საბირჟო ოპერაციების კომისია (ახორციელებენ რეგულირებას საფინანსო სფეროში); ექსპორტ-იმპორტის ბანკი; მცირე ბიზნესის ადმინისტრაცია, საბინაო ფინანსირების ფედერალური საბჭო, საკრედიტო კავშირების ეროვნული ადმინისტრაცია, ფერმერთა კრედიტის ადმინისტრაცია (უწევს ფინანსურ დახმარებას); ბირთვული რეგულირების კომისია; ფედერალური ენერგეტიკის მარეგულირებელი კომისია (ენერგეტიკის სფეროში); ფედერალური საზღვაო კომისია (ტრანსპორტის სფეროში); კავშირგაბმულობის ფედერალური კომისია, საფოსტო სამსახური, საფოსტო ტარიფების კომისია (კავშირგამბულობის სფეროში).

მნიშვნელოვანი *სოციალური სააგენტოებია:* გარემოს დაცვის უწყება; სოციალური უზრუნველყოფის ადმინისტრაცია (ნიშნავს პენსიებს და შემწეობებს); შრომითი ურთიერთობების ეროვნული საბჭო, დასაქმების თანაბარი შესაძლებლობების უზრუნველყოფის კომისია, ეროვნული საარბიტრაჟო კომისია, პერსონალის მართვის სამმართველო, დამსახურების დაცვის სისტემის საბჭო (არეგულირებს ურთიერთობებს დამსაქმებელსა და დასაქმებულს შორის); ტრანსპორტის უსაფრთხოების ეროვნული საბჭო, წარმოებაში უსაფრთხოებისა და ჯანმთელობის დაცვის კომისია, სამომხმარებლო საქონლის უსაფრთხოების კომისია (დაკავებულია სიცოცხლის და ჯანმრთელობის დაცვის საკითხებით).

ზემოთ ჩამოთვლილი და სხვა დამოუკიდებელი სააგენტოები ადმინისტრაციულ ორგანოებს წარმოადგენენ და, როგორც წესი, ორგანიზაციულად დეპარტამენტებისაგან განცალკევებულები არიან, სარგებლობენ ასევე გარკვეული დამოუკიდებლობით პრეზიდენტთან მიმართებაშიც კი.

დეპარტამენტების ხელმძღვანელებს, მათ მოადგილეებს, მნიშვნელოვანი ქვედანაყოფების ხელმძღვანელებს პრეზიდენტი ნიშნავს და სენატი ამტკიცებს. პრეზიდენტს შეუძლია, თავისი შეხედულებისამებრ, ნებისმიერ დროს დაითხოვოს ეს თანამდებობის პირები.

დამოუკიდებელი სააგენტოების ხელმძღვანელები (როგორც წესი, კოლეგიის წევრები არიან, რომელთა შემადგენლობა განისაზღვრება 5-დან 11 კაცამდე) ასევე ინიშნებიან პრეზიდენტის მიერ და ექვემდებარებიან სენატის მიერ დამტკიცებას. მაგრამ, დეპარტამენტების ხელმძღვანელებისაგან განსხვავებით, ისინი, ჩვეულებრივ, ინიშნებიან კანონით განსაზღვრული ვადით, რომელიც აღემატება პრეზიდენტის უფლებამოსილების ვადას, ხოლო ზოგიერთ მნიშვნელოვან სააგენტოში (ფედერალურ საზღვაო კომისიაში, ფედერალურ სავაჭრო კომისიაში, ფედერალურ სარეზერვო სისტემაში, შრომითი ურთიერთობების ეროვნულ საბჭოში, სამომხმარებლო საქონლის უსაფრთხოების კომისიაში) შეიძლება გადაყენებულ იქნენ პრეზიდენტის მიერ ვადაზე ადრე მხოლოდ კანონის სერიოზული დარღვევისათვის. საქმიანობის მემკვიდრეობითობის უზრუნველყოფის მიზნით, დამოუკიდებელი სააგენტოების

ხელმძღვანელების განახლება, როგორც წესი, ნაწილობრივ ხორციელდება. ამასთან ერთად, ჩვეულებრივ, სააგენტოს კოლეგიალური ხელმძღვანელობის შემადგენლობის მხოლოდ დაახლოებით ნახევარი შეიძლება დაინიშნოს ერთი და იმავე პოლიტიკური პარტიის რიგებიდან, რათა დამოუკიდებელი სააგენტოები ერთპარტიულ მიდგომებში არ იქნენ ეჭვმიტანილნი.

აშშ-ის უზენაესი სასამართლო არაერთხელ გამოვიდა სააგენტოების დამოუკიდებლობის დასაცავად. მაგალითად, სასამართლო დადგენილებაში საქმეზე Humphreys Executor v.United States (1935წ.) უკანონოდ იქნა მიჩნეული პრეზიდენტ ფ.დ. რუზველტის გადაწყვეტილება ფედერალური ვაჭრობის კომისიის წევრის თანამდებობიდან გადაყენების შესახებ მისი ამ პოსტზე ყოფნის შვიდწლიანი ვადის ამოწურვამდე. პრეზიდენტმა გადაწყვეტილების მოტივირება შემდეგნაირად ახსნა: „...მოქმედი ადმინისტრაციის მიზნები კომისიის საქმიანობასთან მიმართებაში ყველაზე ეფექტურად ჩემ მიერ არჩეული პერსონალის დანიშვნით განხორციელდება", მაშინ როცა, კანონის თანახმად, კომისიის წევრის გადაყენება შესაძლებელია მხოლოდ „უმოქმედობის, მოვალეობების უგულებელყოფის ან სამსახურის ბოროტად გამოყენებისათვის".

დამოუკიდებელი სააგენტოები უშუალოდ ანგარიშვალდებულნი არიან არა პრეზიდენტის, არამედ – კონგრესის წინაშე. როგორც ბ. შვარცი მიიჩნევს, იმ შემთხვევებში, როცა სააგენტოები აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელთან კონფლიქტში შედიან, მათი „მდგომარეობა ისეთია, რომ პრეზიდენტს ამ დროს ცოტა რამ თუ შეუძლია გააკეთოს თავისი პოლიტიკის მხარდასაჭერად".[1] მსგავსი დებულებები აიხსნება იმით, რომ კონგრესს არ სურს გააძლიეროს აღმასრულებელი ხელისუფლება, და ასევე იმით, რომ დამოუკიდებელი სააგენტოები, სხვა ყველაფერთან ერთად, აღჭურვილნი არიან კვაზისასამართლო უფლებამოსილებებით, რომელთა განხორციელებაც შეუძლებელია გადაწყვეტილების მიმღები ორგანოს გარკვეული დამოუკიდებლობის გარეშე.

ამასთან ერთად, პრეზიდენტს და მის დაქვემდებარებაში მყოფ აღმასრულებელი ხელისუფლების დაწესებულებებს გააჩნიათ დამოუკიდებელი სააგენტოების ყოველდღიურ საქმიანობაზე ზემოქ-

1 *Schwartz B.* An Introduction to American Administrative Law. P. 20-21.

მედების რიგი ირიბი საშუალებები. მათ შორისაა: სააგენტოების მიერ საკუთარი ბიუჯეტების პროექტების წარგზავნა არა კონგრესისათვის, არამედ – პრეზიდენტისათვის; იუსტიციის დეპარტამენტის კონტროლი სააგენტოების მიერ საქმეების სასამართლოში წარმართვაზე; სააგენტოების მიერ იმ საკანონმდებლო წინადადებების და კომენტარების წარდგენა, რომლებიც კონგრესმენების მიერ პრეზიდენტთან არსებულ ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველოშია შეტანილი; პრეზიდენტის მიერ მნიშვნელოვანი დამოუკიდებელი სააგენტოების კოლეგიალური ხელმძღვანელობის თავჯდომარეების დანიშვნა; დეპარტამენტების ოფიციალური წარმომადგენლების მონაწილეობა კვაზისასამართლო სხდომებში, რომლებსაც სააგენტოები ატარებენ; პრეზიდენტის მიერ მოთხოვნების დაწესება, რომლებსაც ფედერალური მოხელეები უნდა დაემორჩილონ; პრეზიდენტის მიერ სააგენტოს კოლეგიალური ხელმძღვანელობის წევრების თანამდებობიდან ვადაზე ადრე გადაყენება, ზემოთ მითითებული ხუთის გარდა; პრეზიდენტის მიერ მისი უფლებამოსილების ნაწილის სააგენტოებისათვის გადაცემა და ზოგიერთი სხვა. მრავალ სხვა უწყებას არ გააჩნია ნორმაშემოქმედებითი და კვაზისასამართლო უფლებამოსილებები, რომელთა საშუალებითაც გამოიტანდა გადაწყვეტილებებს კერძო პირების უფლებების ან მოვალეობების შესახებ. ჩვეულებრივ, ისინი ახორციელებენ კვლევით, საგეგმო, სათათბირო, მაკოორდინირებელ, ადმინისტრაციულ-ფინანსურ და სხვა ფუნქციებს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა სისტემის შიგნით. მათ მიეკუთვნება, მაგალითად, საერთო სამსახურების ადმინისტრაცია, აერონავტიკისა და კოსმოსის ეროვნული ადმინისტრაცია, საერთაშორისო სავაჭრო კომისია და სხვა. ადმინისტრაციულ დაწესებულებებს არ წარმოადგენენ ასევე ორგანოები, რომლებიც პრეზიდენტის აღმასრულებელ სამმართველოში შედიან: თეთრი სახლის კანცელარია; ეროვნული უსაფრთხოების საბჭო; ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველო; ეკონომიკური საბჭო და სხვა.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებიდან ყველაზე მნიშვნელოვანია აშშ-ის ადმინისტრაციული დაწესებულებები, რომლებიც ასრულებენ განსაკუთრებით რთულ ფუნქციას – უმთავრესად, საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული პოლიტი-

კური გადაწყვეტილებების ცხოვრებაში გატარებას; ისინი ასევე ახორციელებენ კანონების და სამართლის სხვა ნორმების გამოყენებას მოქალაქეებისა და კერძო ორგანიზაციების მიმართ, ე.ი. კერძო პირებთან უშუალო სამართლებრივ ურთიერთობაში შედიან. ნორმატიული წერილობითი მითითების გამოცემისა და დავების გადაწყვეტის გზით, მათ მოქმედებაში მოჰყავთ ფედერალური სამართალი, გამოაქვთ გადაწყვეტილება კონკრეტული პირების უფლებებისა და მოვალეობების შესახებ, რომლებიც შემდგომში, როგორც წესი, შეიძლება მხოლოდ სასამართლომ შეცვალოს ან გააუქმოს. აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში შემავალ ყველა სხვა (არაადმინისტრაციულ) დაწესებულებას არ გააჩნია კერძო პირების ქმედებების მართვის უშუალო მბრძანებლური უფლებამოსილება.

2.2. შტატების ადმინისტრაციული დაწესებულებები და ადგილობრივი თვითმმართველობა

აშშ-თვის დამახასიათებელია ხელისუფლების მნიშვნელოვანი დეცენტრალიზაცია არა მარტო ჰორიზინტალურად, არამედ – ვერტიკალურადაც. შტატების სახელისუფლებო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ფედერალური და შტატების კონსტიტუციებით და სხვა კანონებით საკმარისი უფლებამოსილებით არიან აღჭურვილნი საიმისოდ, რომ ავტონომიურად წარმართონ ადგილობრივი საქმიანობა. ისინი „ფუნქციონირებენ მყარ ფინანსურ ბაზაზე", იმიტომ, რომ გააჩნიათ დაფინანსების საკუთარი წყაროები და დამოუკიდებელი ბიუჯეტები.[1]

შტატებში ადმინისტრაციული სამართლისა და ადმინისტრაციული დაწესებულებების მდგომარეობა ბევრ რამეში ფედერაციაში არსებული მდგომარეობის მსგავსია, რადგან შტატები, ჩვეულებრივ, შეძლებისდაგვარად ახდენენ ფედერალური პრაქტიკის კოპირებას.

შტატში აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი გუბერნატორია. ისევე, როგორც ფედერაციაში, შტატშიც არის დეპარტამენტები და დამოუკიდებელი სააგენტოები. ისინი შტატებში

1 Органы власти штатов и местные органы управления в США. М., 1990. С. 3.

ჩამოყალიბდნენ უფრო ადრე, ვიდრე ფედერაციაში. მაგალითად, 1870-იან წლებში ზოგიერთმა შტატებმა შექმნეს კომისიები, რომლებსაც სარკინიგზო გადაზიდვების რეგულირება დაავალეს.

ფედერაციისაგან განსხვავებით, შტატის აღმასრულებელი ხელისუფლების ხელმძღვანელი ნაკლები ძალაუფლებითაა აღჭურვილი, რამდენადაც აქ მოსახლეობა, გუბერნატორთან და ლეიტენანტ-გუბერნატორთან ერთად, ირჩევს რიგ სხვა თანამდებობის პირებსაც: შტატის მდივანს, ხაზინადარს, ატორნს (აშშ-ში იუსტიციის დეპარტამენტის მეთაური, მთავრობის წარმომადგენელი უმაღლეს სასამართლოში), აუდიტორს, კონტროლიორს და სხვა. ეს პირები გუბერნატორს არ ექვემდებარებიან და, ფაქტობრივად, დამოუკიდებლები არიან. მათი და დამოუკიდებელი სააგენტოების დამოუკიდებლობა ხშირად ხდება მართვაში გაუგებრობის გამომწვევი მიზეზი. ამიტომ, ბოლო დროს შტატების ლეგისტრატორები იღებენ ზომებს გუბერნატორის პოზიციების გასაძლიერებლად და მაკოორდინირებელი ორგანოების შესაქმნელად.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაცია, აშშ-ის კონსტიტუციის X შესწორების თანახმად, შტატების გამგებლობას მიეკუთვნება. შტატების უმრავლესობა მის რეგლამენტირებას ახდენს მხოლოდ ზოგადი ფორმით. 40-ზე მეტმა შტატმა თავის კონსტიტუციაში გაითვალისწინა დებულებები იმის შესახებ, რომ მათ საკანონმდებლო კრებას არა აქვს უფლება, მიიღოს კანონები, რომლებიც ადგილობრივი თვითმმართველობის დეტალურ რეგლამენტირებას ახდენენ. სწორედ აქედან გამომდინარეობს დიდი თავისუფლება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზებასა და საქმიანობაში, განსაკუთრებით, ქალაქის (მუნიციპალურის); ასევე – არასტანდარტული ორგანიზაციების და უფლებამოსილების სიმრავლე. დღესდღეობით შტატები დაყოფილია საგრაფოებად (დაახლოებით 3 ათასი), მუნიციპალიტეტებად (ინკორპორირებული ქალაქები და ვილიჯები – დაახლოებით 19 ათასი), თაუნშიპებად და თაუნებად (17 ათასამდე), სასკოლო ოლქებად (დაახლოებით 13,7 ათასი) და საგანგებო ოლქებად (34 ათასზე მეტი).[1]

საგრაფოების მეშვეობით ძირითადად ხორციელდება სოფლის ტერიტორიების მართვა. მუნიციპალურ კორპორაციებში ქვეყნის

1 იხ.: Statistical Abstract of the United States, 2000.W., 2001. R. 258.

მთელი მოსახლეობის დაახლოებით ორი მესამედი ცხოვრობს. თაუნშიპები და თაუნები, რომლებიც განიხილებიან კვაზიკორპორაციის სახით, არსებობენ 20 შტატში. ოლქების მმართველობა სპეციალიზებულია ცალკეული ფუნქციის შესრულებაზე (განათლება, წყალმომარაგება, სანიტარია და ა.შ.) და მათი საზღვრებიც, როგორც წესი, პრაქტიკული მიზნობრიობის გათვალისწინებით დგინდება, ხშირად – სხვა ტიპის ოლქებისა და ტერიტორიული ერთეულების საზღვრების უგულებელყოფით.

ადგილობრივი დაწესებულებები მეტწილად სოციალური მომსახურების საკითხებით არიან დაკავებული, ესენია: სასკოლო განათლება, საბიბლიოთეკო საქმე, დასვენების ადგილები, სოციალური უზრუნველყოფა.

მეორე ადგილზეა ადმინისტრაციულ-მმართველობითი საკითხები: წესრიგის დაცვა (პირველ რიგში, პოლიციის მართვა), ხანძარსაწინააღმდეგო და სამართლებრივი დაცვის უზრუნველყოფა, გადასახადების აკრეფა, არჩევნების ჩატარება, სამოქალაქო მდგომარეობის აქტების რეგისტრაცია, საქონლის ხარისხის კონტროლი. ადგილობრივი ორგანოები ნაკლებად არიან დაკავებული სამეურნეო საქმიანობით, რადგან ამ სფეროში კერძო მეწარმეები ბატონობენ. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მართავენ მათ კუთვნილებაში არსებულ საწარმოებს, სამსახურებს, ქონებას და, როგორც წესი, მხოლოდ ირიბად ახდენენ კერძო საწარმოების საქმიანობის რეგულაციას. ისინი ასევე აშენებენ მუნიციპალურ საცხოვრებლებს, ადგენენ იჯარის გადასახადის ოდენობას, უზრუნველყოფენ ქალაქების რეკონსტრუქციას, გზების, ნავსაყუდლების, აეროპორტების მშენებლობას და ექსპლუატაციას, ტერიტორიის განვითარებას (მათ შორის, მიწების მიკუთვნების, ეფექტური გამოყენების, მიწათსარგებლობის სხვადასხვა საკითხებს) და გარემოს დაცვას.

საგრაფოს ხელმძღვანელობს 5 ან მეტი წევრისგან შემდგარი დამკვირვებელთა საბჭო (არცთუ იშვიათად, 100-ზე მეტი), რომელსაც ირჩევს საგრაფოში შემავალი თაუნშიპების მოსახლეობა ან, რაც უფრო მეტად არის გავრცელებული, 3-7 წევრისაგან შემდგარი უფლებამოსილთა საბჭო, რომელსაც ირჩევს საგრაფოს მთელი მოსახლეობა. საბჭოების გარდა, საგრაფოებში ასევე ირჩე-

ვენ თანამდებობის სხვა პირებსაც, როგორებიცაა შერიფი, კორონერი, ხაზინადარი, სკოლის ზედამხედველი და სხვა. ბოლო დროს საგრაფოებში აღმასრულებელი ხელისუფლება ხშირ შემთხვევაში საბჭოს მიერ დანიშნული მმართველი ხდება (მენეჯერი), რომელიც ხელმძღვანელობს მოხელეთა აპარატს და კოორდინირებას უწევს საგრაფოს საქმეების მართვას.

ახალი ინგლისის სოფლის თაუნები უხუცეს მცხოვრებთა კრების ან მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლების მიერ იმართებიან. კრება ან წარმომადგენლები, როგორც წესი, ერთი წლით ირჩევენ 3-5 წევრის შემადგენლობის საბჭოს, აღმასრულებელი ორგანოს სახით. ისევე, როგორც საგრაფოებში, თაუნებში თითქმის იმავე თანამდებობის პირები არიან: კლერკი, ხაზინადარი, კონსტებლი და სხვა. ზოგიერთ თაუნში საბჭოები ნიშნავენ მმართველებს. თითქმის იმავე წესით იმართება თაუნშიპები, გარდა იმისა, რომ მათგან დაახლოებით ნახევარში საბჭოები აირჩევა არა მცხოვრებთა კრების მიერ, არამედ – ხმის მიცემით საარჩევნო უბნებზე.

სასკოლო ან განსაკუთრებული ოლქის სათავეში, როგორც წესი, 3-7-წევრიანი საბჭო დგას, რომელსაც მცხოვრებლები ირჩევენ ან შტატის ორგანო ნიშნავს.

საქალაქო კორპორაციები და კვაზიკორპორაციები სხვადასხვანაირად იმართება. პატარა საქალაქო თაუნების და თაუნშიპების (დაახლოებით-500) სათავეში დგას მცხოვრებლების ან მათი წარმომადგენლების კრება. დაახლოებით 200 ქალაქის მმართველობა ხორციელდება კომისიების მიერ, რომლებსაც ირჩევს მოსახლეობა. კომისიის წევრები ერთდროულად ასრულებენ საბჭოს და ქალაქის მმართველობის აპარატის ძირითადი ქვედანაყოფების ხელმძღვანელების ფუნქციებს. დაახლოებით 2,5 ათასი ქალაქის წარმონაქმნების მართვა ხორციელდება სქემით „საბჭო-მმართველი“. ამ შემთხვევაში საბჭო გარკვეული ვადით ნიშნავს პროფესიონალ მოხელე-მმართველს, რომელიც არჩევს მუნიციპალური აპარატის მთავარი თანამდებობის პირებს, შეიმუშავებს მისთვის პროგრამას და აკონტროლებს მათ საქმიანობას. მმართველობის ასეთი სისტემის დროს ქალაქის მერი მხოლოდ წარმომადგენლობით ფუნქციას ასრულებს. დაბოლოს, ყველაზე მეტად გავრცელებულია (3,6 ათას

კორპორაციზე მეტი) მართვა სქემით „მერი-საბჭო". ამ დროს „ძლიერი" მერი, რომელსაც, ჩვეულებრივ, მოსახლეობა ირჩევს, ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს მოხელეთა აპარატის ხელმძღვანელებს, ადგენს ბიუჯეტის პროექტს და იღებს ზომებს მისი შესრულებისათვის, ადებს ძნელად გადასალახ ვეტოს საბჭოების მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებებს. „სუსტი" მერის შემთხვევაში, რომელსაც, როგორც წესი, საბჭო ირჩევს, ქალაქის მართვა თავმოყრილია საბჭოს ხელში.[1]

სწრაფმა ეკონომიკურმა და დემოგრაფიულმა ზრდამ, ასევე, ცალკეული ქალაქების ზრდამ, წარმოქმნა უზარმაზარი ქალაქის ტიპის აგლომერაციები, რომლებიც ხშირად განთავსებულია რამდენიმე საგრაფოს ტერიტორიებზე, ზოგჯერ კი – რამდენიმე შტატის ტერიტორიებზეც. ასეთ წარმონაქმნებში ჩვეულებრივ მოქმედებს ხელისუფლების სხვადასხვა ორგანოების კონგლომერატი. აქედან წარმოიშობა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ახალი ერთეულების შექმნის და ყველა ძველი და ახალი ხელისუფლების კოორდინაციის მუდმივი აუცილებლობა. ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმები ვერ ეწევა სწრაფ ცვლილებებს და ბადებს უამრავ პრობლემას მოსახლეობისა და მართვის ორგანოებისათვის.

2.3. სამოქალაქო სამსახური

აშშ-ის ადმინისტრაციულ დაწესებულებებში ძირითადად სამოქალაქო მოსამსახურეები მუშაობენ. ისინი წარმოადგენენ უფრო ფართო კატეგორიის ნაწილს, რომელსაც, ჩვეულებრივ, საჯარო (საზოგადოებრივი) სექტორის მოსამსახურეებს უწოდებენ. ამ კატეგორიაში, სამოქალაქო მოსამსახურეების გარდა, შედის რამდენიმე ათასი თანამდებობის პირი, რომლებსაც ნიშნავს და ათავისუფლებს პრეზიდენტი (ისინი სამთავრობო სამსახურში იმყოფებიან); დაახლოებით 1 მილიონი სამხედრო მოსამსახურე; რამდენიმე ათასი მოსამართლე; სამთავრობო ორგანოების მომსახურე პერსო-

1 *Штатина М.Ф.* Местное управление в зарубежных странах (Великобритания, США, Франция, страны Латинской Америки). М.,1994.с. 22-29.

ნალი, რომლებსაც ასაქმებენ კონკურსგარეშე და მოსამსახურეთა ზოგიერთი სხვა კატეგორია.

აშშ-ში, კანონით სამოქალაქო სამსახურის შესახებ, თანამედროვე სამოქალაქო სამსახურს ფედერაციის დონეზე დასაბამი 1883 წელს მიეცა. ამ აქტით გაუქმდა პრაქტიკაში დამკვიდრებული „ნადავლის სისტემა", რომლის შესაბამისადაც, არჩევნებში გამარჯვებულ პრეზიდენტს შეეძლო მთლიანად შეეცვალა ყველა თანამდებობის პირი. კანონმა მოქმედებაში შემოიტანა ახალი *დამსახურების სისტემა* და საკონკურსო გამოცდები სამსახურში ასაყვანად და, ასევე, უმეტეს თანამდებობებზე დასანიშნად.

იკრძალებოდა დისკრიმინაცია პარტიული კუთვნილების მიხედვით, ხოლო სამოქალაქო სამსახური პოლიტიკურად ნეიტრალურად გამოცხადდა. კანონმა დააფუძნა განსაკუთრებული ორგანო – სამოქალაქო სამსახურის კომისია, რომელიც შემდგომ აღმასრულებელი ხელისუფლების სისტემაში დამოუკიდებელი სააგენტო გახდა.

შემდგომ წლებში კანონმდებლობაში, რომლითაც სამოქალაქო სამსახურის რეგულირება ხორციელდებოდა, არაერთხელ იქნა შეტანილი დამატებები და ცვლილებები. ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ბოლო აქტი იყო 1978 წლის კანონი სამოქალაქო სამსახურის რეფორმის შესახებ.[1] ამ კანონით, კომისიის ნაცვლად, დამოუკიდებელი სააგენტოების სახით შეიქმნა სამი ახალი ორგანო: პერსონალის მართვის სამმართველო; საგანგებო მრჩევლის სამმართველო, დამსახურების დაცვის სისტემის საბჭო. მათ დაევალა სამი განსხვავებული ფუნქციის შესრულება, რომლებსაც ადრე კომისია ასრულებდა: 1) პერსონალის სამსახურში აყვანა, სწავლება და დაწინაურება; 2) სამართლებლივი ნორმების დარღვევის შემთხვევების გამოძიება; 3) ასეთ დარღვევებზე გადაწყვეტილებების გამოტანა. გარდა ამისა, 1978 წლის კანონი ითვალისწინებდა მოსამსახურეთა საქმიანობის ყოველწლიურ შეფასებას, აძლიერებდა მათ წახალისებას პრემიების უფრო ფართო გამოყენებით და ქმნიდა მოსამსახურეთა ახალ ჯგუფს – უფროსი ხელმძღვანელების

1 Извлечения из текста этого Закона: Соединенные Штаты Америки. Конституция. С. 287-293.

სამსახურს.[1] მრავალრიცხოვან და დეტალიზებულ სამართლებრივ ნორმებს სამოქალაქო სამსახურის საკითხებზე, ძირითადად, აშშ-ის კანონთა კრებულის მეხუთე კოდიფიცირებული კარი შეიცავს. მოსამსახურეები, რომლებიც პერსონალის მართვის სამმართველოს იურისდიქციის ქვეშ ხვდებიან, იყოფიან 15 თანრიგად (საფეხურად). ამასთან, მე-13 და მე-15 თანრიგის მოსამსახურეები ითვლებიან ხელმძღვანელებად. ხელმძღვანელები, რომლებიც 1978 წლის რეფორმამდე მე-16 და 23-ე თანრიგებს იკავებდნენ, დღეს ქმნიან უფროსი ხელმძღვანელების სამსახურს და მათთვის დაწესებულია შერჩევის, წახალისების, დაწინაურების, დათხოვნის და საპენსიო უზრუნველყოფის განსაკუთრებული წესი.

მოსამსახურეთა სამსახურში აყვანას ახორციელებს პერსონალის მართვის სამმართველო. სამსახურში ყველა დონეზე აყვანა პრაქტიკულად დაშვებულია ასაკობრივი ზღვრის შეზღუდვის გარეშე. სამმართველო მათ მიერ დადგენილი პროგრამის მიხედვით ატარებს გამოცდებს. ვეტერანებს გააჩნიათ უპირატესობა სხვა პრეტენდენტებთან მიმართებაში. სამმართველო გამოცდებს ასევე უტარებს ადმინისტრაციული მოსამართლის თანამდებობის დაკავების პრეტენდენტებს. ამ სამმართველოს კვალიფიკაციის გადახედვის საბჭო გამოცდებს უტარებს უფროს ხელმძღვანელებს. მოსამსახურემ უფრო მაღალი საფეხურის თანამდებობის დასაკავებლადაც უნდა ჩააბაროს გამოცდა.

სამმართველო პასუხისმგებელია მოსამსახურეთა სწავლისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ორგანიზებაზე. ის შეიმუშავებს მოსამსახურეთა საქმიანობის ყოველწლიური შეფასების მეთოდიკას და აკონტროლებს დეპარტამენტებისა და სააგენტოების მიერ ამ შეფასებების ჩატარებას. 1988 წელს ფედერალურ მოსამსახურეთა თითქმის 97%-მა გაიარა პროფესიული შესაძლებლობების შეფასება. შეფასება წარმოებს დანესებულების ხელძღვანელების და შესრულების შემოწმების განსაკუთრებული საბჭოების მიერ. მათზე დამოკიდებულია მოსამსახურეთა კარიერა და შრომის ანაზღაურების ოდენობა. მოსამსახურეებს, რომელთა შრომაც ფასდება დადებითად, ეკუთვნით პრემია. იგი გაიცემა წელიწადში ერთხელ

1 *Исаенко А.Н.* Реформа гражданской службы// США: экономика, политика, идеология. 1980. №3. С.108-113.

ერთჯერადი თანხით (გათავისუფლებულია დაქვითვის ნაწილისგან), მაგრამ მხოლოდ თანამშრომლების ნახევარზე.

მოხელეები ჩართულნი არიან ავადმყოფობის სოციალური უზრუნველყოფის სისტემაში, აქვთ ხანდაზმულობის (62 წლიდან) და ინვალიდობის პენსიის უფლება. მათ შეუძლიათ შექმნან პროფკავშირები, დადონ კოლექტიური ხელშეკრულებები ადმინისტრაციასთან, მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღებაში, რომელიც ეხება მათ ინტერესებს; ამასთან, გაფიცვის უფლება შეზღუდული აქვთ. ასევე შეზღუდულია მოხელეთა პოლიტიკური უფლებები, ვინაიდან ისინი ოფიციალურად უნდა იყვნენ პოლიტიკურად ნეიტრალურები.

ყველაზე შეღავათიანი პირობები სამსახურში გათვალისწინებულია უფროსი ხელმძღვანელებისათვის, რომელთა რიცხვიც მხოლოდ 11 ათასს აღწევს: არ ხდება მათი დაყოფა თანრიგების მიხედვით, თანამდებობაზე დანიშვნა და უწყებათშორისი გადაადგილება ხდება მხოლოდ შრომის შეფასების საფუძველზე. მათ ასევე აქვთ შეღავათები კვალიფიკაციის ამაღლებაში, შვებულებებში, საპენსიო უზრუნველყოფაში (შეუძლიათ გავიდნენ პენსიაზე 50 წლის ასაკიდან).

3. ადმინისტრაციული საქმიანობის რეგულირება

აშშ-ში ადმინისტრაციული დაწესებულებების სამართლებრივი საქმიანობა წარიმართება ორი ფორმით: ნორმატიული აქტების შემუშავება-მიღების გზით და კონკრეტული პირების ცალკეული საქმეების განხილვით და მათზე გადაწყვეტილების გამოტანით (ინდივიდუალური აქტები).

3.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება

ადმინისტრაციისათვის ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილების გადაცემა. აშშ-ის კონსტიტუცია კონგრესს ანიჭებს უფლებამოსილებას, გამოსცეს სამართლებრივი აქტები. ფილადელფიის კონვენტზე მისი მიღების ისტორიის ანალიზი ცხადყოფს, რომ

ერის მამებს – დამფუძნებლებს – მხედველობაში არ ჰქონდათ აღმასრულებელი ხელისუფლების ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილებით აღჭურვა. მიუხედავად ამისა, ადმინისტრაციული დაწესებულებები ფუნქციონირების დაწყების დღიდან გამოსცემდნენ ნორმატიულ აქტებს. მათ კონსტიტუციის მიხედვით არ ჰქონდათ ასეთი უფლებები, მაგრამ ჯერ პრეზიდენტმა და დეპარტამენტებმა მიიღეს ისინი კონგრესისაგან, მერე კი – დამოუკიდებელმა საagენტოებმაც.

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების მიღებულ ხასიათზე მეტყველებს ასევე მათზე არსებული საკანონმდებლო კონტროლი, რომელიც, როგორც წესი, ყურადღებით ადევნებს თვალყურს, რათა აღმასრულებელმა ხელისუფლებამ არ გადააჭარბოს მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილების ზღვარს. ამიტომ, თუ პრეზიდენტი ან სხვა თანამდებობის პირი საკმარისი საფუძვლის არსებობის გარეშე გამოსცემს ნორმატიულ აქტს, კონგრესმენებს შეუძლიათ წაუყენონ ბრალდება ადმინისტრაციას მინიჭებული უფლებამოსილების გადაჭარბებისათვის და აქტის გაუქმება მოითხოვონ.

ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედების არსებობა-არარსებობა ბევრად იყო დამოკიდებული სასამართლოებზე. სასამართლოებმა მთელ რიგ საქმეებზე გადაწყვეტილებების მიღებისას, რომელთა საგანი ადმინისტრაციისათვის კანონშემოქმედებითი უფლებამოსილების დელეგირების კონსტიტუციურობა იყო, მოახდინეს ამგვარი პრაქტიკის სანქციონირება. პირველი ასეთი გადაწყვეტილება აშშ-ის უზენაესმა სასამართლომ 1813 წელს გამოიტანა. სასამართლო დელეგირებას კონსტიტუციურად ცნობს, თუ კანონში დელეგირების შესახებ მითითებულია მკვეთრი საზღვრები (სტანდარტები), რომლის ფარგლებშიც უნდა წარიმართოს ადმინისტრაციის ნორმაშემოქმედება. ასეთი სტანდარტების არსებობისას, ნორმაშემოქმედებითი უფლებამოსილების გადაცემა არ განიხილება, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მასზე საბოლოო უარის თქმა.

უზენაესმა სასამართლომ მხოლოდ ორჯერ (1935 წელს) ცნო კანონი დელეგირების შესახებ არაკონსტიტუციურად. ორივე შემთხვევაში საუბარი იყო ეროვნული მრეწველობის აღდგენის შესახებ 1933 წლის კანონის ცალკეულ მუხლებზე, რომლებმაც პრე-

ზიდენტს მიანიჭეს უფლებამოსილება, მოეხდინა ნავთობსა და ნავთობროდუქტების ოპერაციების რეგულირება, ასევე, დაემტკიცებინა ვაჭრობისა და მრეწველობის სამართლიანი კონკურენციის კოდექსი. ასეთ ქმედებებს შეიძლებოდა მოჰყოლოდა მუშებისა და მოსამსახურეებისათვის ზოგიერთი გარანტიების მიცემა სამუშაო დროს, შრომის ანაზღაურებისა და კოლექტიური ხელშეკრულებების, ასევე, მყიდველთა ინტერესების დაცვის საკითხებში, რაც მეწარმეებს ხელს არ აძლევდა. სასამართლოს წევრების უმეტესობამ უფლებამოსილების დელეგირება „გადაჭარბებულად და შეუზღუდავად" ცნო. ამ ორ საკითხზე გადაწყვეტილების გამოტანისას სასამართლო ხელმძღვანელობდა მეწარმეთა იმ კონსერვატიული ნაწილის ინტერესებით, რომელიც გამოდიოდა პრეზიდენტ რუზველტის „ახალი კურსის" წინააღმდეგ, რაც ეკონომიკის მიმართ სახელმწიფო რეგულირების მნიშვნელოვან გაძლიერებას მოასწავებდა. შემდგომ სასამართლომ შეცვალა თავისი პოზიცია, რადგან ეკონომიკასა და ცხოვრებაში სახელმწიფოს აქტიური ჩარევის პოლიტიკამ ფართო მხარდაჭერა მოიპოვა და სასამართლოს შემადგენლობა შეიცვალა, მასში შემცირდა რუზველტის მოწინააღმდეგეთა რაოდენობა.

1970-იანი წლების მეორე ნახევარსა და 1980-იანი წლების დასაწყისში სახელმწიფომ „დიდ" მთავრობასთან ბრძოლის ფარგლებში დაიწყო ზომების მიღება სამეწარმეო საქმიანობის გადაჭარბებული რეგლამენტირების წინააღმდეგ. კერძოდ, წერილობითი მითითებების ზვავის სერიოზულ შემაკავებელ საშუალებად იქცა „ღირებულება-სარგებლის" ანალიზი. 1981 წელს პრეზიდენტმა რეიგანმა „მნიშვნელოვანი" მარეგულირებელი აქტების მომზადებისას აუცილებელი გახადა ზემოთ აღნიშნული ანალიზის გამოყენება დეპარტამენტებში და სხვა ორგანოებში, რომლებიც უშუალოდ მას ექვემდებარებოდნენ. დაწესებულებები ვალდებულნი არიან, ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველოში წარადგინონ ასეთი აქტების სავარაუდო და საბოლოო ვარიანტები, დაწესებულებების მიერ მეწარმეებისაგან ინფორმაციისა და ანგარიშების წარდგენის მოთხოვნის რაოდენობის და მოცულობის შემცირების მიზნით.[1]

1 США: Экономика, политика, идеология, 1987.№ 10. С. 109-111.

ადმინისტრაციულ ნორმატიულ აქტს, როგორც ეს გაცხადდა აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს გადწყვეტილებით საქმეზე United States v. Howard (1957 წ.), გააჩნია კანონის ძალა. მის დარღვევას დამრღვევის პასუხისგებაში მიცემა მოსდევს, მაგრამ თავად ადმინისტრაციას არა აქვს უფლება, დაადგინოს სასჯელი. მას კანონმდებლობა ადგენს დელეგირების შესახებ კანონით. ფაქტობრივად, კანონის ძალა აქვს ინტერპრეტირების აქტებს. ფორმალურად სავალდებულო არ არის, მაგრამ პრაქტიკულად – ეს აქტები ნორმატიულ აქტებთანაა გათანაბრებული. კერძო პირები და ორგანიზაციები, ჩვეულებრივ, ამჯობინებენ დაემორჩილონ ადმინისტრაციულ ინტერპრეტაციებს, რადგან ისინი დაწესებულების პოზიციას გამოხატავენ. უმეტეს შემთხვევებში სასამართლოები ითვალისწინებენ ადმინისტრაციულ ინტერპრეტირებას.

ადმინისტრაციული აქტების მიღება და მოქმედებაში შეყვანა. ამერიკულმა პრაქტიკამ შეიმუშავა რამდენიმე ოფიციალური და არაოფიციალური საშუალება, რომლებიც გამოიყენება ადმინისტრაციის და კერძო პირების ურთიერთობებში ნორმატიული აქტების შემუშავების, მიღებისა და მოქმედებაში შეყვანისას. მათ შორის უმნიშვნელოვანესებია: 1) პეტიციები; 2) შეტყობინება აქტის მომზადების შესახებ; 3) მოქალაქეებისათვის თავისუფალი დაშვებადობა დაწესებულებათა მასალებთან; 4) კონსულტაციები, კონფერენციები და სათათბირო კომიტეტები; 5) ღია (საჯარო) მოსმენები; 6) აქტების რეგისტრაცია და გამოქვეყნება; 7) აქტის მოქმედებაში შესვლის გადავადება.

აშშ-ის კონსტიტუციის I შესწორების თანახმად, ამერიკელ მოქალაქეებს უფლება აქვთ „მიმართონ მთავრობას პეტიციებით ძალაუფლების ბოროტად გამოყენების აღკვეთის შესახებ", რაც, ბუნებრივია, ადმინისტრაციულ დაწესებულებებში პეტიციებით მიმართვის უფლებასაც მოიცავს. აშშ-ის კანონთა კრებულის მეხუთე კარი დაინტერესებულ პირებს ასევე აძლევს საშუალებას, მიმართონ დაწესებულებებს პეტიციით ნორმატიული აქტის გამოცემის, შეცვლის ან გაუქმების შესახებ. თუმცა, კანონი არ მიუთითებს, რა უნდა მოიმოქმედოს ადმინისტრაციულმა ორგანომ პეტიციის პასუხად. ამისგან განსხვავებით, კალიფორნიის შტატის კანონი ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ დაწესებულებას ავალდე-

ბულებს, პასუხი გასცეს 30-დღიან ვადაში პეტიციაზე, მისცეს მას აცილება ან დანიშნოს საქმის მოსმენა.

ფედერალური კანონის მოთხოვნის შესაბამისად, თითოეული დაწესებულება ვალდებულია, ოფიციალურ სამთავრობო მაცნეში – „ფედერალ რეჯისტერ" – განაცხადოს ნორმატიული აქტის სავარაუდო გამოცემის შესახებ. განაცხადი უნდა შეიცავდეს: 1) ნორმაშემოქმედებითი პროცედურის დროის, ადგილის და ხასიათის მითითებას; 2) იმ აქტის მითითებას, რომლის შესაბამისადაც აქვს მინიჭებული ნორმაშემოქმედების უფლებამოსილება. 3) აქტის მიზანს და არსს ან აქტის მომზადებასთან დაკავშირებით შესწავლილი პრობლემატიკის გადმოცემას. ასეთი პუბლიკაციის კვალდაკვალ, დაწესებულება ვალდებულია ყველა დაინტერესებულ პირს მისცეს შესაძლებლობა, მონაწილეობა მიიღოს ნორმაშემოქმედებით პროცედურაში, მათი წერილობითი განცხადებების, დოკუმენტების, მასალების და ა.შ. წარდგენის გზით, ამასთან, დაწესებულებას შეუძლია განიხილოს ზეპირი განცხადებებიც. კანონის დებულებები წინასწარი შეტყობინების შესახებ არ გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როცა საკითხი ეხება სამხედრო და საგარეო-პოლიტიკურ ფუნქციებს, დაწესებულების ხელმძღვანელობას, მის პერსონალს, სახელმწიფო ქონებას, სესხს, სუბსიდიებს, შემწეობას, კონტრაქტებს და ზოგიერთ სხვას.

ჩვეულებრივ, დაწესებულება მუშაობს მჭიდრო კონტაქტში იმ პირებთან და ორგანიზაციებთან, რომელთა საქმიანობასაც არეგულირებს. ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადებისას ადმინისტრაცია, როგორც წესი, გამოითხოვს დაინტერესებული პირების მოსაზრებებს, უგზავნის მათ პროექტის ასლს. გარდა ამისა, დაწესებულებები ხშირად ატარებენ კონფერენციებს, რომლებზეც იწვევენ დაინტერესებული ორგანიზაციის წარმომადგენლებს. კონფერენციის მოწვევის პრაქტიკა ფართოდ გამოიყენება, მაგალითად, ფედერალური სავაჭრო კომისიის მიერ. უწყება, რომელიც ვალდებულია აღკვეთოს „კონკურენციის არაკეთილსინდისიერი მეთოდები", სამეწარმეო ორგანიზაციების წარმომადგენლებთან ერთად, კონფერენციაზე ახდენს ასეთი მეთოდების განმასხვავებელი მახასიათებლების ფორმულირებას.

კონფერენციების გამოცდილებამ წარმოშვა ნორმაშემოქმედების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობის სხვა ფორმებიც – სათათბირო კომიტეტები. ასეთი კომიტეტები, მათი არსებობის დროის, ორგანიზების ხერხისა და უფლებამოსილებათა წრის განსაზღვრის მიხედვით, შესაძლებელია შემდეგნაირად დაიყოს: 1) ერთჯერადი (ad hoc), ანუ შექმნილი კომიტეტი დაწესებულების დახმარების მიზნით რაიმე ცალკეული საკითხის გადაწყვეტისათვის; 2) დროებითი, ანუ რომელიმე კატეგორიის საკითხების გადაწყვეტის მიზნით ორგანიზაციების მიერ გარკვეული დროით შექმნილი კომიტეტი; 3) მუდმივი კომიტეტი, რომლის შემადგენლობა, კომპენტენცია და, არცთუ იშვიათად, საქმიანობის წესი ზედმიწევნით ზუსტად არის რეგლამენტირებული კანონებით. ხშირად სათათბირო კომიტეტები გამოიყენება, მაგალითად, შინაგან საქმეთა დეპარტამენტის მიერ ნადირობისა და თევზჭერის, საძოვრების გამოყენებისა და ა.შ. წერილობითი მითითების მომზადებისას. სათათბირო ორგანოები მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ ასევე შრომითი ურთიერთობების რეგულაციისას და მრავალ სხვა შემთხვევაში.

ერთ-ერთი მთავარი მიზანი, რომელსაც კონსულტაციების, კონფერენციების და სათათბირო კომიტეტების არსებული პრაქტიკა ისახავს, არის ადმინისტრაციული აქტის ისეთი პროექტის მომზადება, რომელიც შეძლებს სწრაფად გაიაროს დაწესებულებაში მოსმენის სტადია. ადმინისტრაციის მიერ მოწყობილი ღია მოსმენები წარმოადგენს ამერიკული ნორმაშემოქმედებითი პროცესის თავისებურებას.

აშშ-ის კანონთა კრებულის მეხუთე კარის პარაგრაფი 553 არ ავალებს ადმინისტრაციას, ჩაატაროს თითოეული აქტის პროექტის მოსმენები. თუ არც ერთი სხვა კანონი არ ითვალისწინებს შესაბამისი აქტის მომზადებისას მოსმენის ჩატარებას, მაშინ დაწესებულება თვითონ წყვეტს საკითხს მოსმენის ჩატარება-არჩატარების შესახებ. ასეთ მიდგომას, ჩვეულებრივ, იმით ამართლებენ, რომ იგი არ ეწინააღმდეგება კონსტიტუციის V შესწორებას, ვინაიდან ნორმატიული აქტის შემუშავება და მიღება არ წარმოადგენს კონკრეტული მოქალაქის ინტერესებისათვის უშუალო საფრთხეს. მიუხედავად ამისა, დაწესებულებები ფართოდ იყენებენ მოსმენის პრაქტიკას, როგორც ნორმაშემოქმედების პროცესის ერთ-ერთ ეტაპს.

მათი წარმოების ფორმის მიხედვით, ღია მოსმენები შესაძლებელია დაიყოს არაფორმალურ და ფორმალურ სახეებად. მათ შორის პირველი ისეთ მკაცრ პროცედურულ ჩარჩოებში არ წარიმართება, როგორიც დადგენილია სასამართლო სხდომებისათვის. ასეთი მოსმენები მეტწილად საკანონმდებლო კომიტეტების მოსმენების ანალოგიურია. მეორე ტიპის ფორმალურ (შეჯიბრებითი) მოსმენებს, როგორც წესი, ორი მოდავე მხარე ესწრება: მაგალითად, მაქსიმალური ფასებისა და შრომის ანაზღაურების მინიმალური ოდენობის დადგენისას – იაფი საქონლის მწარმოებლები ძვირად ღირებული საქონლის მწარმოებლების წინააღმდეგ; შრომის ანაზღაურებასა და შრომის პირობებთან მიმართებაში – მუშები და მოსამსახურეები მეწარმეების წინააღმდეგ; ვაჭრობის რეგულირებისას – მყიდველები გამყიდველების წინააღმდეგ. მოსმენები მოდავე მხარეებს შორის კვაზისასამართლო სხდომების სახეს იღებს, მათი ყველა მოთხოვნის – მტკიცებულებების, დაკითხვების, განცხადებების ოქმის წარმოების და ა.შ. გათვალისწინებით.

1972 წლის საქმეზე United States v. Allegheny-Ludlum Steel Corp, უზენაესი სასამართლოს გადაწყვიტილებით, შეჯიბრებითი ნორმაშემოქმედებითი მოსმენა ეწყობა, როგორც წესი, მხოლოდ მაშინ, როცა შესაბამის კანონში მითითებულია, რომ ოქმის საფუძველზე ნორმატიული აქტი მიიღება დაწესებულებაში მოსმენის ჩატარების შემდეგ. კანონის მარტივი ფორმულა „მოსმენის ჩატარების შემდეგ" კერძო პირს მხოლოდ იმის უფლებას აძლევს, რომ ამ უკანასკნელმა მოითხოვოს არაფორმალური მოსმენის ჩატარება, რომელზეც მას ნაკლებად მნიშვნელოვანი შესაძლებლობა ეძლევა საიმისოდ, რომ გავლენა იქონიოს ნორმატიულ შემოქმედებით პროცესზე, ვიდრე შეჯიბრებითი მოსმენების დროს. პრაქტიკაში უკვე დიდი ხანია გამოიკვეთა ტენდენცია, რომ მეორე სახის (კვაზისასამართლო) მოსმენებს ეძლევა უპირატესობა პირველთან (კვაზისაკანონმდებლო) შედარებით.

ჯერ კიდევ 1872 წელს უზენაესი სასამართლოს ოთხმა წევრმა ეჭვი შეიტანა პრეზიდენტის გამოუქვეყნებელი პროკლამაციის კანონიერ ძალაში და გამოთქვა აზრი ადმინისტრაციული აქტის გამოქვეყნების აუცილებლობაზე. მაგრამ, მეტწილად იმის გამო, რომ არ არსებობდა აღმასრულებელი ხელისუფლების „კანონშემოქმე-

დების" ფაქტის აღიარების სურვილი, ამგვარი აქტების პუბლიკაციის საქმე ადგილიდან არ იძვროდა. პრეზიდენტ ფ.დ. რუზველტის დროს, როცა ადმინისტრაციის ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის მოცულობა მკვეთრად გაიზარდა, ოფიციალური რეგისტრაციის სისტემის და პუბლიკაციის შემოღების მოთხოვნები გაძლიერდა. ამიტომ უკვე 1935 წელს კონგრესის მიერ მოწონებულ იქნა კანონი „ფედერალ რეჯისტერი". ორი წლის შემდეგ ამ კანონს დაემატა დებულება მიღებული ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტების კრებულის გამოცემის შესახებ, რომელსაც შემდგომში ფედერალური წერილობითი მითითებების კრებული ეწოდა. ამჟამად ადმინისტრაციული აქტების პუბლიკაცია ზედმიწევნითაა რეგლამენტირებული 44 კოდიფიცირებული კარის მუხლებთან – „სამთავრობო ბეჭდვა და პუბლიკაციები", მისი მეხუთე კარით და სხვა კანონებით.

პუბლიკაციისათვის გათვალისწინებული ყველა ადმინისტრაციული აქტი ეგზავნება „ფედერალ რეჯისტერის" დირექტორს, მის სამმართველოში რეგისტრირდება და იბეჭდება. გამოიცემა ასევე მოქმედი ნორმატიული ადმინისტრაციული აქტების კრებსითი სისტემატური კრებული – ფედერალური წერილობითი მითითებების კრებული.

„ფედერალ რეჯისტერში" ადმინისტრაციული აქტის გამოქვეყნებას სამართლებრივი შედეგები მოსდევს. კანონთა კრებულის მეხუთე კარის 552-ე პარაგრაფის თანახმად, ეს ნიშნავს აქტის შინაარსის ყველა იმ პირისათვის „დროულ და ნამდვილ შეტყობინებას", ვისზეც იგი ვრცელდება. შემდგომ აღნიშნული პირები ვეღარ მიუთითებენ, რომ არ იცოდნენ აქტის არსებობის შესახებ. გამოსაქვეყნებელი ადმინისტრაციული აქტის გამოუცემლობის შედეგი მისი გაუქმებაა. ამიტომ, 1954 წელს Hotch v. United States საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილებით, ერთ-ერთმა ფედედერალურმა საააპელაციო სასამართლომ გააუქმა განაჩენი იმ საფუძველზე, რომ ბრალდებულმა დაარღვია აქტი, რომელიც არ იყო გამოქვეყნებული.

უმეტეს შტატებში ადმინისტრაციული აქტები ასევე რეგისტრირდება. ჩვეულებრივ, ისინი ეგზავნება შტატის მდივანს, რომელსაც ყველა აქტი მუდმივ სიაში (რეესტრი) შეაქვს და აქვეყნებს

მათ. შტატის სამაგალითო კაპ-ის შესახებ დაწვრილებით ახდენს შტატის მდივნის საქმიანობის რეგლამენტირებას ადმინისტრაციული აქტების რეგისტრაციისა და პუბლიკაციის სფეროში. ამასთან ერთად, რიგ შტატებში აქვთ ასევე მოქმედი ადმინისტრაციული ნორმატიული აქტების კრებულები.

აშშ-ის კანონთა კრებულის მეხუთე კარის 553-ე პარაგრაფის თანახმად, დაწესებულების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტი ძალაში შედის მხოლოდ მისი გამოქვეყნებიდან 30 დღის გასვლის შემდეგ. ამგვარად, პირებს და ორგანიზაციებს, რომლებზეც ვრცელდება წერილობითი მითითების მოქმედება, საკმაოდ დიდი დრო ეძლევათ მათ გასაცნობად. ამ საერთო წესიდან გამონაკლისებიც არსებობს, კერძოდ, აუცილებლობის შემთხვევაში დაწესებულებას შეუძლია, დროზე ადრე აამოქმედოს აქტი, თუ ამის შესახებ შესაბამის განცხადებას გააკეთებს.

სამაგალითო კაპ-ის შესახებ ითვალისწინებს, რომ ადმინისტრაციული აქტი ძალაში შედის შტატის მდივნის მიერ აქტის მიღებიდან 20 დღის შემდეგ. შტატის კანონს ან თვით აქტს ასევე შეუძლია განსაზღვროს აქტის ძალაში შესვლის უფრო გვიანი თარიღი. მაგრამ შტატის დაწესებულებას შეუძლია აამოქმედოს ეგრეთ წოდებული საგანგებო აქტი შტატის მდივნისათვის აქტის გადაცემის დღეს ან ამ თარიღიდან 20-დღიანი ვადის ამოწურვამდე, თუ დაადგენს, რომ ექმნება „აშკარა საფრთხე ხალხის ჯანმრთელობას, უსაფრთხოებას და კეთილდღეობას“.

3.2. ადმინისტრაციული კვაზისასამართლო საქმიანობა

კონგრესმა ადმინისტრაციული ორგანოების სასამართლო უფლებამოსილებით აღჭურვა აშშ-ის კონსტიტუციის დარღვევით განახორციელა. ამასთან აღსანიშნავია, რომ სასამართლო უფლებამოსილების ადმინისტრაციისათვის დელეგირებას თავად სასამართლოების მხრიდან რაიმე წინააღმდეგობა არ შეხვედრია. სოციალურ-ეკონომიკურ ურთიერთობებში სახელმწიფოს ჩარევის გაძლიერებასთან ერთად, სახელმწიფოს მიმართ პრეტენზიების რიცხვიც გაიზარდა. სასამართლოები ვერ აუდიოდნენ ახალი საქმეების ნაკადს. სასამართლო უფლებამოსილების ადმინისტრაცი-

ისათვის გადაცემა განაპირობა ისეთმა გარემოებებმაც, როგორიცაა: დაწესებულების თანამშრომელთა სპეციალური ცოდნა; ასევე იმან, რომ ადმინისტრაციებს ჰქონდათ საზედამხედველო და საგამოძიებო ფუნქციები, კერძოდ, უფლება, საკუთარი ინიციატივით დაეწყოთ სამართალდამრღვევის დევნა, რაც სასამართლოებს არ გააჩნდათ; საქმეების სასამართლოში გავლის რთული, მოუქნელი და ხანგრძლივი პროცედურა; სასამართლო ხარჯების მაღალი ღირებულება; სასამართლოების დამოკიდებულება „დროით ნაკურთხი" პრეცედენტებისადმი; სასამართლოების ყურადღების კონცენტრაცია ცალკეული კერძო პირების დაცვაზე, რაც, არცთუ იშვიათად, სახელმწიფო ინტერესების ხარჯზე ხდებოდა; სასამართლო ხელისუფალთა კონსერვატიული წრეების და ადვოკატურის მტრობა სოციალური რეფორმებისადმი; მათი დაინტერესება რთული, დროში გაწელილი პროცედურის შენარჩუნებით, რაც იურისტებს უზრუნველყოფდა სამუშაოთი, დიდი ჰონორარებითა და მაღალი პრესტიჟით.

დაწესებულებები განიხილავენ გაცილებით მეტ განცხადებებს და დავებს, ვიდრე სასამართლოები. ყოველ წელს ისინი დიდი რაოდენობით იღებენ წარმოებაში კერძო პირების განცხადებებს. მაგალითად, მხოლოდ სოციალური უზრუნველყოფის ადმინისტრაციამ, რომელიც შედის ჯანმრთელობის, განათლებისა და სოციალური კეთილდღეობის დეპარტამენტის შემადგენლობაში, 1976 წელს 125 მილიონზე მეტი განცხადება განიხილა.

3.3. კვაზისასამართლო საქმიანობის არსი და სახეობა

დაწესებულებების კვაზისასამართლო საქმიანობას მოიცავს ცნება „adjudication", ანუ ადმინისტრაციული განხილვა, გარჩევა (არბიტრაჟი). იგი გულისხმობს ადმინისტრაციის ფუნქციონირების თითქმის ყველა სფეროს, გარდა ნორმაშემოქმედებისა. აშშ-ის კანონთა კრებულის 551-ე პარაგრაფი ასეთ განხილვას განსაზღვრავს, როგორც „დაწესებულების მიერ ბრძანების გამოცემის პროცესს". ბრძანება, თავის მხრივ, ნიშნავს „დაწესებულების საბოლოო გადაწყვეტილებას, რომელიც, მთლიანად ან ნაწილობრივ, მტკიცებითი (დადებითი), უარყოფითი, აკრძალვითი ან დეკლარი-

რებადი ფორმით ეხება ისეთ საკითხებს, რომელიც მოიცავს ლიცენზირებას, მაგრამ არ ეხება ნორმატიულ შემოქმედებას". მოყვანილი ფორმულა აღნიშნავს ადმინისტრაციული განხილვის კვაზისასამართლო ხასიათს.

კვაზისასამართლო ორგანოები კერძო პირთა უფლება-მოვალეობებს მათ მიერ ორი ძირითადი სახის უფლებამოსილების განხორციელებისას ადგენენ, ესაა: 1) მარეგულირებელი – ლიცენზირება, კანონის და სხვა ნორმატიული აქტების შესრულების ზედამხედველობა, გადასახადის დაკისრება და ა.შ. 2) გამანაწილებელი – პენსიების და სხვა სახის შემწეობების გაცემა.

ლიცენზირების კერძო სექტორის სამეურნეო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სახით გამოყენებამ ფართო გავრცელება პოვა. უკვე 1960-იანი წლების ბოლოსათვის აშშ-ში არსებობდა 1240 სახის საქმიანობა, რომელიც შესაძლებელი და ნებადართული მხოლოდ ლიცენზიის ფლობის შემთხვევაში იყო. მაგალითად, ფედერალური ენერგეტიკის მარეგულირებელი კომისია გასცემს ჰიდროელექტროსადგურების მშენებლობის ლიცენზიებს; კომუნიკაციების ფედერალური კომისია – რადიოსა და ტელევიზიის; ბირთვული მარეგულირებელი კომისია – ბირთვული ენერგიის გამოყენების და ა.შ. ზემოქმედების ძლიერ საშუალებას რეგულირებად დარგზე წარმოადგენს ლიცენზიის დროებითი შეწყვეტის ან მისი განუახლებლობის საფრთხე. ამიტომ ლიცენზიის მფლობელები, როგორც წესი, არჩევენ, დაემორჩილონ ადმინისტრაციის მითითებებს. თითქმის ყველა შემთხვევაში, ადმინისტრაციის გადაწყვეტილება ლიცენზირების საკითხებთან დაკავშირებით შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.

ადმინისტრაციის სასამართლო-განკარგულებითი საქმიანობის სხვა მნიშვნელოვანი სახეა ნორმატიული აქტების შესრულების ზედამხედველობა. მაგალითად, 1914 წლის ფედერალური ვაჭრობის კომისიის კანონის თანახმად, კომისიას დაევალა ვაჭრობაში „კონკურენციის არაკეთილსინდისიერი მეთოდების" აღკვეთა. მსგავსი უფლებამოსილებით აღჭურვილია შრომითი ურთიერთობების ეროვნული საბჭო და სხვა დაწესებულებები.

1960-იან წლებში რასობრივი თანასწორობისთვის ბრძოლის გამკაცრებასთან დაკავშირებით გაძლიერდა ადმინისტრაციის ზე-

დამხედველობა შესაბამისი კანონმდებლობის დაცვაზე. შეიქმნა სპეციალური ორგანოები, რომელთა მიზანი სხვადასხვა რასისა და ეროვნების ადამიანებს შორის დაძაბულობის შესუსტება იყო. 1962 წლიდან ნიუ-იორკში მოქმედებს ადამიანთა უფლებების კომისია, რომლის 15 წევრი ინიშნება ქალაქის მერის მიერ. კომისია განიხილავს რასის, რწმენის, სქესის ან ასაკის ნიშნით დისკრიმინაციასთან დაკავშირებულ საჩივრებს, რომელიც შეიძლება განხორციელდეს დამსაქმებლების, ბინათმფლობელების, პროფკავშირების, სასწავლო დაწესებულებების, საერთო სარგებლობის ადგილის მეპატრონეების მხრიდან.

XX საუკუნეში მიღებული იყო უამრავი კანონი სხვადასხვა სახის პენსიების და შემწეობების გაცემის შესახებ და ადმინისტრაციულ დაწესებულებებში მოზღვავდა მათ დანიშვნასთან დაკავშირებული საქმეები. პენსიების და შემწეობების უმეტესი ნაწილი გაიცემა შტატების იმ დაწესებულებების მიერ, რომელთა კომპეტენციაშიც შედის მათი დანიშვნა. ამასთან, ხშირად, მთელი რიგი ფედერალური დაწესებულებებიც ანაწილებენ პენსიებსა და შემწეობებს, როგორც შტატების პენსიებზე დანამატს. უმნიშვნელოვანესია ფედერალური მთავრობის მიერ განხორციელებული სოციალური პროგრამა, რომელიც დაწესდა 1935 წლის კანონით სოციალური უზრუნველყოფის შესახებ. მისი შესრულება დაეკისრა დამოუკიდებელ უწყებას – სოციალური უზრუნველყოფის ადმინისტრაციას.

განცხადებები განიხილება მრავალრიცხოვანი არბიტრებისა და რევიზორების მიერ (ყველა მათგანი იურისტია) ადმინისტრაციის ადგილობრივ განყოფილებებში. არბიტრი ამოწმებს განმცხადებლის მიერ წარმოდგენილ დოკუმენტებს, ადგენს, აკმაყოფილებს თუ არა განმცხადებელი კანონის მოთხოვნებს და, დადებითი პასუხის შემთხვევაში, უნიშნავს მას პენსიას. შემდგომ არბიტრის გადაწყვეტილება მოწმდება რევიზორის მიერ. მათ გადაწყვეტილებებს შორის განსხვავების შემთხვევაში, საკითხს წყვეტს ზემდგომი თანამდებობის პირი. სპეციალური საკითხები (სამართლებლივი, შემწეობის ოდენობა, დაფარვის წყაროები და ა.შ.) წყდება სპეციალისტთა ჯგუფის მიერ საარბიტრაჟო სექციაში. პოლიტიკის საკითხები განიხილება ადმინისტრაციის ხელმძღვანელების სტრუქტურული ქვედანაყოფების მიერ, ხოლო ყველაზე მნიშვნელოვანი

– ამ ადმინისტრაციის სოციალური უზრუნველყოფის რწმუნებულის მიერ. პირს, რომელიც არ ეთანხმება არბიტრის ან რევიზორის გადაწყვეტილებას, უფლება აქვს მოითხოვოს თავისი საქმის გადახედვა იმავე ადგილობრივ განყოფილებაში.

იმ შემთხვევაში, თუ განმცხადებელი არ ეთანხმება გადახედვის შედეგებს, ეწყობა მოსმენა. მაგრამ, თუ განმცხადებელი არ აპირებს მოსმენაზე ახალი მტკიცებულებების წარდგენას, მას უფლება აქვს, მის ნაცვლად მოითხოვოს არბიტრის გადაწყვეტილების დამოუკიდებელი განხილვის მოწყობა საქმეში უკვე არსებული დოკუმენტების საფუძველზე. როგორც მოსმენის ჩატარება, ისე დამოუკიდებელი გადახედვა ხორციელდება ადმინისტრაციული მოსამართლის მიერ (administrative law judge). 1980 წელს სოციალური უზრუნველყოფის ადმინისტრაციაში მუშაობდა 698 ასეთი მოსამართლე, რაც შეადგენდა ფედერაციის ადმინისტრაციული მოსამართლეების ნახევარზე მეტს.[1]

სასამართლოს გადაწყვეტილება შეიძლება გასაჩივრდეს სააპელაციო საბჭოში – ადმინისტრაციის სისტემის ნახევრად დამოუკიდებელ ორგანოში. საბჭო შედგება ადმინისტრაციის მიერ დანიშნული რვა წევრისაგან, რომლებსაც ირჩევენ იურიდიული მომზადებისა და სოციალურ სფეროში ადმინისტრაციული პრაქტიკის მქონე პირთაგან. საბჭოს გადაწყვეტილების გასაჩივრება მხოლოდ სასამართლოშია შესაძლებელი.

ზემოთ აღწერილი ადმინისტრაციული განხილვის სისტემა და შიდაუწყებრივი გასაჩივრება ტიპურია დაწესებულებისათვის, რომელიც სოციალური შემწეობების დანიშვნით არის დაკავებული. ანალოგიური ქვედანაყოფები და პროცედურები არსებობს ვეტერანების საქმეთა დეპარტამენტში, ყოფილ რკინიგზელთა საქმეთა საბჭოში, შინაგან საქმეთა დეპარტამენტის ინდიელთა საქმეთა ბიუროში და ბევრ სხვა უწყებაში.

ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა. სამართლებრივი შედეგების მიხედვით, ადმინისტრაციული ბრძანებები შეიძლება დაიყოს ორ კატეგორიად. პირველს განეკუთვნება ბრძანებები, რომლებიც სასამართლოს დაწესებულების სარჩელით შეჰყავს ძალაში. ასეთი იყო 1906 წლამდე შტატებშორისი ვაჭრობის კომისიის ბრძა-

1 Administrative Law Review. 1981 №1. C. 109.

ნებები, ხოლო დღეისათვის ასეთს წარმოადგენს შრომითი ურთიერთობების ეროვნული საბჭოს ბრძანებები. მეორე კატეგორიას განეკუთვნება ის ბრძანებები, რომლებიც ძალაში შედის თავისთავად, სასამართლოს სანქციების გარეშე. მაგრამ ადმინისტრაციას არც აქ აქვს უფლება, დამოუკიდებლად აიძულოს კერძო პირი, შეასრულოს ბრძანება, თუ იგი უარს აცხადებს მის შესრულებაზე. ანგლო-ამერიკული სამართლის სისტემაში ასეთი უფლებამოსილებით მხოლოდ და მხოლოდ სასამართლოებია აღჭურვილი.

ადმინისტრაციული სანქციების სფეროში ამგვარი მდგომარეობა დამკვიდრდა აშშ-ის კონსტიტუციის IV შესწორებით (იმუნიტეტი დაუსაბუთებელი ჩხრეკისა და დაპატიმრებისაგან), სხვა მისი დებულებებით და ფედერალური კანონებით, ასევე, შტატების კონსტიტუციებითა და კანონებით. და ეს განიხილება, როგორც ბიუროკრატიასთან ბრძოლის ერთ-ერთი საშუალება.

სასამართლოებს არაერთხელ მოუხდათ ამ ფუნდამენტური პრინციპის დაცვა. ჯერ კიდევ 1896 წელს უზენაესმა სასამართლომ საქმეზე Wong Wing v. United States მიუთითა, რომ ადმინისტრაციას არ შეუძლია, სასამართლოს გადაწყვეტილების გარეშე დააპატიმროს პირი. სასამართლომ არაკონსტიტუციურად ცნო კანონი, რომლის თანახმადაც, აშშ-ში უკანონოდ მცხოვრები ჩინელი (ამ საქმის მოსარჩელე) შეიძლებოდა დაეკავებინათ და სასამართლოს გარეშე გაეგზავნათ კატორღაში ერთ წლამდე ვადით. თუმცა სასამართლომ ასევე მიუთითა, რომ შეიძლება ადმინისტრაციას მიეცეს უფლებამოსილება, განახორციელოს პირის დროებითი დაკავება. მაგრამ ასეთ შემთხვევაში, დაკავებული „დაუყოვნებლივ“ უნდა იქნეს მიყვანილი სასამართლოში, სადაც მას წაუყენებენ ბრალს ან გაათავისუფლებენ.

შეტყობინება და მოსმენა. ადმინისტრაცია იღებს გადაწყვეტილებებს, რომლებიც შეიძლება უშუალოდ შეეხოს კერძო პირების ქონებრივ ინტერესებს და, შესაძლოა, მათი თავისუფლებაც კი აღკვეთოს, როგორც ეს ხდება დეპორტაციის საქმეებში. ამასთან, აშშ-ის კონსტიტუციის V შესწორებაში ნათქვამია, რომ „არავის უნდა წაერთვას სიცოცხლე, თავისუფლება და ქონება სათანადო სამართლებრივი პროცედურის გარეშე“. „სათანადო სამართლებრივი პროცედურა“ ამერიკელებს, ერთი მხრივ, ესმით, როგორც პირის

შეტყობინება (ინფორმირება, გაცნობა) არსებული პრეტენზიების შესახებ და, მეორე მხრივ, მისთვის ამ პრეტენზიებზე აზრის თავისუფლად გამოთქმის უფლება. მოკლედ, ეს ორი უმთავრესი სამართლებლივი პროცედურა იწოდება „შეტყობინებად და მოსმენად" (notice and hearing).

ყველა შემთხვევაში, როცა ადმინისტრაცია ახორციელებს კვაზისასამართლო საქმიანობას, ის ვალდებულია, იმ პირს, რომლის ინტერესებსაც შეეხება დაწესებულების გადაწყვეტილება, მისცეს შეტყობინებისა და მოსმენის უფლება. კანონები, რომლებიც ადმინისტრაციის სასამართლო უფლებამოსილებას ადგენენ, ჩვეულებრივ, კერძო პირებს ანიჭებენ უფლებას, მიიღონ შეტყობინება და იქნენ მოსმენილნი. იმ ცალკეულ შემთხვევებში, როცა კანონში ამის შესახებ არაფერია ნათქვამი, ხოლო სასამართლოს გამოაქვს დასკვნა, რომ დაწესებულების მიერ გამოყენებული აქცია თავისი ხასიათით სასამართლო ბუნებისაა, მას გამოაქვს გადაწყვეტილება მისთვის შეტყობინებისა და მოსმენის უფლების მინიჭების შესახებ. მაგალითად, 1917 წლის ემიგრაციის შესახებ კანონი შეიცავდა დებულებას იმის თაობაზე, რომ ნებისმიერი უცხოელი, რომელიც აშშ-ში უკანონოდ მოხვდა, გენერალური ატორნეის (იუსტიციის დეპარტამენტის უფროსის) მიერ გაცემული ორდერით უნდა იქნეს დაკავებული და დეპორტირებული. კანონი არ ითვალისწინებდა ასეთი სახის საქმეების მოსმენის აუცილებლობას. მიუხედავად ამისა, საემიგრაციო ხელისუფლება, უცხოელის დაკავებამდე და ქვეყნიდან გაძევებამდე, ვალდებულია ჩაატაროს მოსმენა მისი მონაწილეობით. ასეთი იყო უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე Japanese Immigrant (1903).

რიგ შემთხვევებში, ადმინისტრაციას უფლება აქვს მიმართოს სწრაფ ქმედებას იმ ზიანის თავიდან ასაცილებლად, რომელიც შეიძლება წარმოიშვას დაყოვნების გამო. ასეთ შემთხვევებად შეიძლება განხილულ იქნეს კერძო პირის ქონების გამოყენება ან განადგურება ხანძრის ჩაქრობის დროს, ეპიდემიებისა და ეპიზოოტიების კერების ლიკვიდაცია, გაფუჭებული საკვები პროდუქტის განადგურება და ა.შ. ამასთან, თუ მოსმენა ტარდება ადმინისტრაციული აქციების შემდგომ ან საერთოდ არ ტარდება, მაშინ დაზარალებულები მიმართავენ უშუალოდ სასამართლოს. ასეთი დაჩქარებული

წარმოება (summary procedure) ხშირად გამოიყენება საგადასახადო დაწესებულებების მიერ. მათ უფლება აქვთ დააყადაღონ მევალის ქონება გადასახადის გადახდის უზრუნველყოფის მიზნით.

პირს, რომელსაც ადმინისტრაციის ქმედებით ზარალი მიადგა, შეუძლია შემდგომში პრეტენზია წაუყენოს დაწესებულებას, რაც მას მოსმენის უფლებას ანიჭებს; შემდეგ კი მას ასევე შეუძლია შეიტანოს სასამართლოში სარჩელი ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით.

3.4. ადმინისტრაციული პროცედურა

სასამართლო პროცესის საჯაროობა და ხელმისაწვდომობა. ამერიკელებმა დიდი ძალისხმევის შედეგად მიაღწიეს იმას, რომ ადმინისტრაციული პროცესი გამხდარიყო ღია, ხელმისაწვდომი ყველა დაინტერესებული პირისათვის, ფართო საზოგადოებისათვის, რათა მოსახლეობა დაცული ყოფილიყო ბიუროკრატიის თვითნებობისაგან. ეს მიიღწევა ადმინისტრაციის საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა ფართო ინფორმირებით, მათზე აღძრულ საქმეებზე კონტროლით კოლეგიური ორგანოების ღია სხდომებისა და ღია მოსმენების ნორმაშემოქმედებითი და კვაზისასამართლო საქმეების დაწესებულებებში ჩატარების გზით.

კანონთა კრებულის მეხუთე კარის 552-ე პარაგრაფი დაწვრილებით ახდენს ადმინისტრაციის მუშაობის შესახებ საზოგადოების ინფორმირების საკითხების რეგლამენტირებას. იგი ავალებს ყველა დაწესებულებას, „ფედერალ რეჯისტერში" გამოაქვეყნოს: 1) თავისი ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების ორგანიზაციის და იმის აღწერა, თუ სად, ვისგან და რა სახით არის შესაძლებელი ინფორმაციის და გადაწყვეტილების მიღება, ასევე, ვის შეიძლება გადაეცეს დოკუმენტები და ვის სახელზე შეიძლება გაკეთდეს მოთხოვნა; 2) დაწესებულების ფუნქციონერების ფორმებსა და საშუალებებთან დაკავშირებული საერთო ხასიათის განცხადებები, მათ შორის, ყველა ოფიციალური და არაოფიციალური პროცედურების შესახებ; 3) პროცედურული წესები; ბლანკების, ასევე, იმ ადგილების აღწერილობა, სადაც შესაძლებელია მათი მიღება; ინსტრუქციები ყველა წერილობითი დოკუმენტის ანგარიშების, შე-

მოწმებების მოცულობისა და შინაარსის შესახებ; 4) ნორმატიული აქტები, ზოგადი პოლიტიკური განცხადებები ან ინსტრუქციები. დაწესებულება ვალდებულია განაცხადოს ამ აქტების შესახებ არა მარტო „ფედერალ რეჯისტერში", არამედ, სხვა გამოცემებშიც.

552-ე პარაგრაფი მოქალაქეებს ასევე ანიჭებს თავისუფლად დაშვების უფლებას დაწესებულების დოკუმენტებთან. 1967 წელს „ინფორმაციის თავისუფლების შესახებ" კანონის მიღებით, დოკუმენტებთან თავისუფალი დაშვება გახდა ჩვეულებრივი წესი და არა – გამონაკლისი. დღეს *ნებისმიერ მოქალაქეს აქვს უფლება, დაწესებულებას, გაცნობის მიზნით, მოსთხოვოს:* 1) საბოლოო მოსაზრებები, მათ შორის, შეჯერებული და განსხვავებული აზრები, ასევე, საქმის განხილვისას გამოცემული ბრძანებები; 2) დაწესებულების მიერ მოწონებული და „ფედერალ რეჯისტერში" გამოქვეყნებული პოლიტიკური განცხადებები და განმარტებები; 3) სახელმძღვანელოები და ინსტრუქციები დაწესებულების პერსონალისათვის, რომლებიც ეხება მოქალაქეს.

მოქალაქეებს ასევე აქვთ უფლება, დაწესებულებისაგან მიიღონ ყველა იმ აქტის ჩამონათვალი, რომლებიც უნდა გამოაქვეყნონ ან გადასცენ მოქალაქეებს განკარგვისათვის. სასამართლოში კერძო პირის წინააღმდეგ გამოსვლისას დაწესებულებას შეუძლია მოიშველიოს ყველა ეს მასალა მხოლოდ იმ შემთხვევებში, თუ ისინი შეტანილია ცნობარში და გამოქვეყნებულია, ან ღიაა თავისუფალი ხელმისაწვდომობისათვის, ანდა შესაბამის პირს „დროულად და ნამდვილად" შეატყობინეს მისი შინაარსის შესახებ.

კერძო პირის მოთხოვნაზე მისთვის დოკუმენტების გადაცემის შესახებ, დაწესებულებას პასუხის გაცემისათვის დაუწესდა 10 სამუშაო დღის ვადა. დოკუმენტის გაცემაზე უარის თქმის შემთხვევაში, საკითხი შეიძლება გასაჩივრდეს ზემდგომ თანამდებობის პირთან, რომელიც ვალდებულია, 20 სამუშაო დღის განმავლობაში განიხილოს საჩივარი. მოქალაქეს უფლება აქვს, საოლქო სასამართლოში შეიტანოს საჩივარი ადმინისტრაციის არაკანონიერ ქმედებასთან დაკავშირებით, თუ მან „სწრაფად" არ მიაწოდა ის მასალები, რომლებიც, ვალდებულებით, უნდა გაეცა. როგორც პირველი, ისე მეორე ინსტანციის სასამართლოში საჩივარი პრიორიტეტულია სხვა საქმეებთან შედარებით, გარდა იმ საქმეებისა, რომლე-

ბიც, სასამართლოს შეხედულებით, განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა და განიხილება „დაუყოვნებლივ და სწრაფად". საქმე სასამართლოს მიერ განიხილება არსებითად, და საკუთარი უდანაშაულობის მტკიცების ტვირთი ეკისრება დაწესებულებას, მაშინ როცა ჩვეულებრივ ამერიკულ სასამართლო წარმოებაში მოპასუხის ბრალეულობის დამტკიცება ეკისრება მოსარჩელეს. განმცხადებლის მიერ გამოთხოვილი დოკუმენტების გაცემის შესახებ სასამართლო ბრძანების შეუსრულებლობისათვის ბრალეული თანამდებობის პირი სასამართლომ შეიძლება დასაჯოს უპატივცემულობის გამო. სასამართლო ასევე უფლებამისილია დააკისროს დაწესებულებას მოპასუხის ადვოკატისა და სასამართლო ხარჯების ანაზღაურება.

პარაგრაფი 552a დეტალურად არეგულირებს იმ დოკუმენტებთან მუშაობის წესს, რომლებიც შეიცავენ მონაცემებს აშშ-ის მოქალაქეებისა და უცხოელების შესახებ. მათში მითითებულია, თუ რა შემთხვევებში შეიძლება ამ მონაცემების საჯაროდ გავრცელება, და როგორ ხდება მათი აღნუსხვა. განსაზღვრულია პირები, რომლებსაც უფლება აქვთ გაეცნონ ამ მონაცემებს და, აუცილებლობის შემთხვევაში, მოითხოვონ მათში ცვლილებების შეტანა. ადმინისტრაცია ვალდებულია, განიხილოს ასეთი მოთხოვნები და დააკმაყოფილოს ისინი ან დაასაბუთოს თავისი უარი. განმცხადებელს შეუძლია გაასაჩივროს დაწესებულების გადაწყვეტილება სასამართლოში, რომელიც უფლებამოსილია, დამნაშავე თანამდებობის პირს დააკისროს სისხლისსამართლებივი პასუხისმგებლობა და დააჯარიმოს 5 000 დოლარამდე.

პარაგრაფი 552b ღიად აცხადებს იმ დაწესებულებების სხდომებს, რომლებსაც ხელმძღვანელობს ორი ან მეტი წევრისაგან შემდგარი კოლეგია. ეს, უპირველეს ყოვლისა, შეეხება დამოუკიდებელ სააგენტოებს. ცალკეულ შემთხვევებში სხდომები შეიძლება გამოცხადდეს დახურულად, კერძოდ, თუ განიხილება თავდაცვითი ან საგარეო პოლიტიკური ხასიათის საიდუმლო ინფორმაცია. საზოგადოებას ინფორმაცია, როგორც ღია, ისე დახურული სხდომების ჩატარების შესახებ, აუცილებლად ეცნობება წინასწარ.

დაწესებულების მიერ ნორმაშემოქმედებითი და კვაზისასამართლო საქმეების მოსმენა (პარაგრაფი 556) არის ღია ყველა დაინ-

ტერესებული პირისათვის, იმ შემთხვევების გარდა, რომლებიც ჩამოთვლილია კანონში.

მოსმენას თავმჯდომარეობს დაწესებულების ხელმძღვანელი, ადმინისტრაციული მოსამართლე ან ადმინისტრაციის სხვა თანამდებობის პირი. ჩვეულებრივ, ეს ადმინისტრაციული მოსამართლეა ხოლმე. 1980 წელს ფედერაციის 29 ადმინისტრაციულ დაწესებულებაში 1146 ათასი მოსამართლე იყო.[1] ისინი ინიშნებიან დაწესებულების ხელმძღვანელის მიერ იმ პირთაგან, რომლებსაც რეკომენდაციას პერსონალის სამმართველო აძლევს. მათი თანამდებობიდან გადაყენება შეიძლება მხოლოდ სერიოზული საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც ადგენს დამსახურების დაცვის სისტემის საბჭო მოსმენის ჩატარების შემდეგ, ოქმის საფუძველზე.

ადმინისტრაციული მოსამართლე მოსმენის წარმართვისას აღჭურვილია ფართო უფლებებით, ანალოგიურად იმისა, როგორიც გააჩნია მოსამართლეს სამოქალაქო პროცესზე. მაგრამ, ამ უკანასკნელისაგან განსხვავებით, იგი კვაზისასამართლო პროცესში უფრო აქტიურ როლს თამაშობს. მაგალითად, შრომითი ურთიერთობების ეროვნული საბჭოს წესების თანახმად, იგი უფლებამოსილია გამოიძახოს და დაკითხოს მოწმეები, მოაწყოს ჯვარედინი დაკითხვა და შეიტანოს ოქმში წერილობითი მტკიცებულებები. მან არ უნდა დახუროს ოქმი მანამდე, სანამ არ იქნება ბოლომდე დარწმუნებული იმაში, რომ საქმესთან დაკავშირებული ყველა არსებული და კანონით დაშვებული მტკიცებულებები წარმოდგენილია მხარეების ან, აუცილებელ შემთხვევაში, თვით მოსამართლის მიერ.

მოსმენა იხსნება ადმინისტრაციული მოსამართლის მიერ საქმის ნომრისა და მხარეების გამოცხადებით. მოწმდება და ოქმში შეიტანება ჩანაწერი მონაწილეთა დასწრების შესახებ. შემდგომ მოსამართლე მოკლედ აღწერს საქმის გარემოებებს და მხარეებს სთავაზობს, დაეთანხმონ საქმის გადმოცემულ აღწერას ან შეიტანონ შენიშვნები. შემდეგ მხარეთა ადვოკატებს (მათი არყოფნის შემთხვევაში – თვით მხარეებს) ეძლევათ საშუალება, გააკეთონ განცხადება საქმის არსებით გარემოებებთან დაკავშირებით. ამის შემდეგ მოსამართლე ფიცს ადებინებს მოწმეებს, ოქმს ურთავს ნივთმტკიცებულებებს (ჩვეულებრივ, ეს წერილობითი დოკუმენ-

1 Administrative Law Review. 1981. №1. C. 109.

ტებია), გამოაქვს გადაწყვეტილებები მტკიცებულებების დაშვებადობის და პროცედურული საკითხების შესახებ. სასამართლო პროცესის ყველა დეტალი და მოსამართლის გადაწყვეტილებაც აისახება ოქმში: მხარეების გამოსვლები, მათი წინადადებები, პროცედურული დადგენილებები, მიღებული ან განხილული მტკიცებულებები, ოფიციალურად ცნობილი ფაქტები, მხარეების მიერ მტკიცებულებების შეფასება, გადაწყვეტილებების პროექტები და მათზე გამოთქმული პროტესტები; იმ პირის ნებისმიერი გადაწყვეტილება, მოსაზრება ან მოხსენება, რომელიც თავმჯდომარეობს მოსმენაზე; დაწესებულების მოხელის მიერ მოსამართლისათვის გადაცემული საქმის განხილვასთან დაკავშირებული ყველა სამსახურებრივი მემორანდუმი და მონაცემი.

მხარეებს შეუძლიათ მიმართონ დაწესებულებას თხოვნით, გამოთქვას დაეის საგანთან დაკავშირებული მოსაზრება, რათა მისი მოსაზრების წინასწარ ცოდნის შემთხვევაში, შესაძლებელი იყოს უარის თქმა ფორმალური პროცესის ჩატარებაზე. ამ შემთხვევაში, კანონის თანახმად, დაწესებულებას შეუძლია იხელმძღვანელოს თავისი „ჯანსაღი წინდახედულობით“, გამოსცეს სადეკლარაციო ბრძანება, რათა „შეწყვიტოს დავა ან აღმოფხვრას გაურკვევლობა“.

მოსმენაზე კერძო პირს აქვს უფლება: ზეპირად გამოხატოს მოსაზრება; წარმოადგინოს მტკიცებულებები; ჯვარედინი დაკითხვისა და სხვა სათანადო საშუალებების გამოყენებით, სადავო გახადოს მხარის მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულება; მოითხოვოს, რომ გადაწყვეტილება ემყარებოდეს მხოლოდ მისთვის ცნობილ მტკიცებულებებს; ისარგებლოს ადვოკატის დახმარებით.

მხარეებს შეუძლიათ პირადად დაესწრონ მოსმენას (ადვოკატთან, სხვა კვალიფიცირებულ წარმომადგენელთან ერთად ან მათ გარეშე) ან არ დაესწრონ და წარმოდგენილნი იყვნენ ამ პირების მიერ. სამართლებრივი დახმარება ძალიან ძვირია. დანახარჯები იურისტზე ადმინისტრაციულ პროცესთან დაკავშირებით მეტად მაღალია სხვებთან შედარებით. მოსახლეობის შეძლებულ ფენას, ბუნებრივია, შეუძლია ისარგებლოს ყველაზე კვალიფიცირებული ადვოკატების მომსახურებით, რაც ბევრ რამეში ხელს უწყობს საქმის წარმატებით დასრულებას.

მტკიცებულებები. ადმინისტრაცია მტკიცებულებებს იღებს როგორც საქმის მხარეებისაგან, ისე თავისი გამოძიების შედეგებით, რომელიც დაწესებულების საქმიანობის მნიშვნელოვანი შემადგენელი ნაწილია. როგორც წესი, ამით დაკავებულია ადმინისტრაციის მოხელეთა მრავალრიცხოვანი ჯგუფები.

დაწესებულებას, ჩვეულებრივ, უფლება აქვს კერძო პირებს გაუგზავნოს უწყება გამოცხადების, ჩვენების მიცემისა და დოკუმენტაციის წარდგენის შესახებ. ასეთი უწყებით მოხელეს შეუძლია პირადად მიაკითხოს მათ აუცილებელი ინფორმაციის და დოკუმენტების მისაღებად. მაგრამ მოქალაქეს აქვს უფლება, არ უპასუხოს კითხვებზე და არ წარადგინოს დოკუმენტები, ხოლო დაწესებულებას არა აქვს უფლება, მას ამის გაკეთება აიძულოს. აღნიშნულისათვის იგი სასამართლოს შუადგომლობით მიმართავს. კანონთა კრებულის 556-ე პარაგრაფი ითვალისწინებს, რომ დაწესებულებას შეუძლია მიიღოს ნებისმიერი ზეპირი და წერილობითი მტკიცებულება. ამიტომ სასამართლოები მიიჩნევენ, რომ დაწესებულებას შეუძლია მიიღოს მტკიცებულება „მოსმენით" (hearsay evidence), ანუ თვითმხილველის სიტყვებიდან. სასამართლოებში ასეთ მტკიცებულებებს, როგორც წესი, დაუშვებელთა რიგს მიაკუთვნებენ და ისინი არ მიიღება სასამართლოს მიერ. მათი დასკვნა ფაქტებთან დაკავშირებით არ შეიძლება იყოს მტკიცებულება სასამართლოში, მაგრამ ადმინისტრაციის მიერ მიიღება. ამასთან ერთად, მხოლოდ ამგვარი მტკიცებულებები თავისთავად არ არის საკმარისი, რადგან 556-ე პარაგრაფში ნათქვამია, რომ დაწესებულების ნორმატიული აქტი ან ბრძანება უნდა ეყრდნობოდეს „სანდო, საქმესთან დაკავშირებულ და არსებით მტკიცებულებებს".

ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება. 1946 წლამდე, სასამართლოსგან განსხვავებით, რომელიც თვითონ ისმენდა საქმეებს და გამოჰქონდა გადაწყვეტილებები, ადმინისტრაციულ დაწესებულებაში მოსმენის ჩატარება და საქმეზე გადაწყვეტილების გამოტანა სხვადასხვა პირის მიერ ხორციელდებოდა. მოსმენაზე მტკიცებულებებს წარუდგენდნენ ადმინისტრაციულ მოსამართლეს, რომელიც ადგენდა მოხსენებას რეკომენდაციებით. შემდგომ საქმეს ნაწილ-ნაწილ უგზავნიდნენ სხვადასხვა სპეციალისტებს: იურისტებს, ბუღალტრებს, ინჟინრებს და სხვებს, რომლებიც „ცრიდნენ"

საქმეში არსებულ მტკიცებულებებს და ადმინისტრაციული მოსამართლის რეკომენდაციებს. საბოლოოდ, ეს ყველაფერი მიდიოდა დაწესებულების ხელმძღვანელთან, რომელიც ან „შტამპავდა" რეკომენდებულ გადაწყვეტილებას, ან, ძალიან იშვიათ შემთხვევებში, გადაწყვეტილების შემუშავების პროცესში თავისი წვლილი შეჰქონდა.

შედეგად, გადაწყვეტილების გამოტანის პროცესი გაუპიროვნებელი ხდებოდა. არცთუ იშვიათად ისე გამოდიოდა, რომ გადაწყვეტილებას იღებდა არა კონკრეტული პირი, არა ის პირი, რომელმაც მოსმენის დროს საქმის მტკიცებულებები განიხილა, არამედ – დაწესებულება, ზოგადად, და – არავინ, კონკრეტულად. კერძო პირებისათვის განსაკუთრებით მიუღებელი იყო ის, რომ გადაწყვეტილებას სინამდვილეში იღებდნენ მოხელეები, რომლებიც არ მონაწილეობდნენ მოსმენაში და, შესაბამისად, საქმეში არსებული მტკიცებულებების მნიშვნელობის დაკნინებას ცდილობდნენ, უპირატესობას ანიჭებდნენ საკუთარ და კოლეგების პროფესიულ ცოდნას.

ფედერალურმა კაპ-ის შესახებ ნაწილობრივ გადაწყვიტა ეს რთული პრობლემა. მან მნიშვნელოვანწილად დაამკვიდრა წესი – „გადაწყვეტილებას იღებს ის, ვინც ისმენს". კანონმა ადმინისტრაციულ მოსამართლეს პირველადი გადაწყვეტილების გამოტანის უფლება მიანიჭა. თუ ეს გადაწყვეტილება არ საჩივრდებოდა ადმინისტრაციის ხელმძღვანელთან ან ეს უკანასკნელი თვითონ არ ერეოდა საქმის განხილვაში, მაშინ გადაწყვეტილება საბოლოო ძალას იძენდა. საბოლოო გადაწყვეტილება შეიძლება გამოტანილ იქნეს ასევე ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის მიერ, თუ იგი მოსმენაზე თავმჯდომარეობს ან გამოითხოვს უკვე მოსმენილ საქმეს მასზე გადაწყვეტილების გამოტანის მიზნით.

გადაწყვეტილების მიმღები პირი უნდა ხელმძღვანელობდეს მხოლოდ იმ მტკიცებულებებით, რომლებიც მოსმენაზე ფიგურირებს და ასახულია ოქმში. როგორც ფედერალური კანონი, ისე კაპ-ის შესახებ კრძალავს ადმინისტრაციული მოსამართლის ცალმხრივ კონსულტაციებს. კანონთა კრებულის 554-ე პარაგრაფი ითვალისწინებს, რომ მოსამართლეს არა აქვს უფლება, რომელიმე პირთან ან მხარესთან აწარმოოს კონსულტაციები სადავო ფაქ-

ტთან დაკავშირებით მანამ, სანამ არ შედგება მოსმენა ყველა მხარის მონაწილეობით. აღნიშნული დებულება ვრცელდება მოსამართლის არაოფიციალურ კონსულტაციებზე დაწესებულების მოხელეებთან, რომელთა შესახებაც მხარეებმა შეიძლება არ იცოდნენ და რომლებსაც შეუძლიათ გავლენა მოახდინონ მასზე.

სააპელაციო სასამართლომ, რომელმაც 1973 წელს განიხილა საქმე Brooks v. AEC, აუცილებელი უწოდა დაწესებულებების მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების დასაბუთებას „ადმინისტრაციული სამართლის ფუნდამენტური პრინციპით". 557-ე პარაგრაფი მოითხოვს, რომ დაწესებულების ყველა გადაწყვეტილებას, რომელიც მიიღება მოსმენაზე ან მის შემდგომ, თან ახლდეს დასაბუთებული დასკვნა „ოქმში არსებული ყველა არსებითი საკითხის – ფაქტის, კანონის ან შეხედულებების მიმართ". შემდგომ გადაწყვეტილებები გამოიცემა ცალკე ტომებად და ხშირად, ანალოგიური საქმეების განხილვისას, სახელმძღვანელოების მაგივრობას სწევს, ანუ პრეცედენტებად იქცევა.

გადაწყვეტილების დასაბუთება ხელს უწყობს დაწესებულების დისციპლინებულობას, აიძულებს მას, უფრო მეტი ყურადღებით განიხილოს საქმესთან დაკავშირებით არსებული ყველა ფაქტი და მიიღოს ამ ფაქტების შესაბამისი გადაწყვეტილება; ასევე, უადვილებს დაწესებულებას პრეცედენტების დაცვას, თუ ფაქტობრივი ვითარებები საქმესთან დაკავშირებით თანხვედრაშია; გარდა ამისა, საშუალებას აძლევს მხარეებს და სხვა დაინტერესებულ პირებს, ჩასწვდნენ საქმესთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიმღები თანამდებობის პირის მსჯელობის თანამიმდევრობას და მიიღონ ზომები გადაწყვეტილების გასაჩივრების ან ძალაში დატოვების თაობაზე. დაბოლოს, დასაბუთებული გადაწყვეტილება აადვილებს სასამართლოს ამოცანას, რომელიც საჩივრის საქმეს ამოწმებს. დაწესებულება, ჩვეულებრივ, დაინტერესებულია, რომ გადაწყვეტილება იყოს კარგად არგუმენტირებული, რადგან სასამართლომ შეიძლება გააუქმოს იგი დაუსაბუთებლობის გამო. დაწესებულების მიერ ანალოგიურ საქმეზე ადრე გამოტანილი გადაწყვეტილებისგან განსხვავებული გადაწყვეტილების მიღებისას სასამართლო მოითხოვს, რომ ადმინისტრაციამ ახსნას პოლიტიკის შეცვლის მიზეზები.

ადმინისტრაციული პროცესის ძირითად ნაკლოვანებად ამერიკელები მიიჩნევენ საქმის განხილვის ხანგრძლივ ვადებს, განსაკუთრებით კი, კვაზისასამართლო საქმეებისას. მაგალითად, 1980 წლისთვის ატომური ელექტროსადგურების ლიცენზირების ვადა საშუალოდ შეადგენდა 11 წელიწადს.[1] ადმინისტრაციულ დაწესებულებებში საქმის გაჭიანურება მეტწილად აიხსნება კვაზისასამართლო პროცესის ფორმალიზებით, რომელიც სულ უფრო მეტად უახლოვდება სასამართლო პროცესს, სადაც საქმის ხანგრძლივი მსვლელობა ჩვეულებრივი მოვლენაა.

4. სასამართლოს კონტროლი ადმინისტრაციაზე

არც კონგრესის კონტროლი და არც შიდაადმინისტრაციული კონტროლი აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე არ წარმოადგენს ამერიკული ადმინისტრაციული სამართლის ობიექტს. უკანასკნელი ახდენს სასამართლოების მონაწილეობის რეგლამენტაციას ადმინისტრაციულ პროცესში.

ამერიკულ სასამართლოებს სახელმწიფო ხელისუფლების სისტემაში განსაკუთრებით ძლიერი პოზიცია უკავიათ. ხელისუფლების დაყოფის შედეგად, ისინი აკონტროლებენ ორი სხვა შტოს – საკანონმდებლოს და აღმასრულებლის – ფუნქციონირების მართლზომიერებას. სწორედ სასამართლოებს გამოაქვთ საბოლოო გადაწყვეტილება სამართლის ყველა სადავო საკითხთან დაკავშირებით.

სასამართლოს უფლება, გააკონტროლოს ადმინისტრაციული დაწესებულებების საქმიანობა, ემყარება აშშ-ის კონსტიტუციის III მუხლს. ამ მუხლის მე-2 ნაწილში ნათქვამია: „სასამართლო ხელისუფლება ვრცელდება ყველა დავაზე, რომელშიც შეერთებული შტატები წარმოადგენს მხარეს". რადგან დაწესებულება წარმოადგენს სახელმწიფოს, მას და კერძო პირს შორის დავის წარმოშობის შემთხვევაში და შემდეგ, თუ ამ დავის დარეგულირება შეუძლებელი იქნება დაწესებულების დონეზე, კერძო პირს, კონსტიტუციის

1 Administrative Law Review. 1981. №4. C. 367.

მოცემული დებულების საფუძველზე, შეუძლია მიმართოს სასამართლოს, მით უმეტეს, რომ სასამართლო მიიღებს წარმოებაში საჩივარს დაწესებულების გადაწყვეტილებაზე, რომლის მხარეებსაც წარმოადგენენ კერძო პირები, ანუ მაშინ, როცა თვით დაწესებულება აშკარად ასრულებს სასამართლო ფუნქციას. 1980-იანი წლების დასაწყისიდან მხოლოდ ფედერალურ სასამართლოებს, ყოველწლიურად, ადმინისტრაციული დაწესებულების გადაწყვეტილებით უკმაყოფილო დაახლოებით 9-10 ათასი ადამიანი მიმართავდა. ჩვეულებრივ, სასამართლოს მიერ მოსარჩელეთა დაახლოებით 20% პოულობდა მხარდაჭერას.

4.1. მიმართვა სასამართლოს

სასამართლოში ადმინისტრაციის არამართლზომიერ ქმედებაზე (right on review) საჩივრით მიმართვის უფლება, როგორც წესი, გათვალისწინებულია შესაბამისი კანონით. მაშინაც კი, როცა მასში არ არის პირდაპირი მითითებები ასეთ უფლებაზე, ეს სულაც არ ნიშნავს, რომ ეს უფლება არ არსებობს. საკითხს იმის შესახებ, აქვს თუ არა პირს უფლება, კანონმდებლის დუმილის დროს საჩივარი შეიტანოს სასამართლოში, საბოლოოდ თავად სასამართლო წყვეტს. 1944 წელს ეს წესი ფორმულირებული იყო აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს მიერ გადაწყვეტილებაში საქმეზე Stark v. Wickard. მოსამართლეების აზრით, საწინააღმდეგო პოზიცია ნიშნავს, რომ რომელიმე ადმინისტრაციული ქმედება იქნება საბოლოო მაშინაც კი, თუ ადგილი აქვს ადმინისტრაციის მხრიდან ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას.

სასამართლოები დაწესებულებების გადაწყვეტილებას, როგორც საბოლოოს, მხოლოდ ადმინისტრაციული ორგანოს სისტემის ჩარჩოებში განიხილავენ. მაშინაც კი, როცა კანონი მიუთითებს, რომ სასამართლოს არა აქვს უფლება გადასინჯოს მსგავსი გადაწყვეტილებები, ისინი მაინც იღებენ ამგვარ საჩივრებს, ვინაიდან მიიჩნევენ, რომ სასამართლოებს უფლება არა აქვთ გადახედონ ადმინისტრაციის მხოლოდ იმ გადაწყვეტილებებს, რომლებიც კანონის ყველა მოთხოვნას პასუხობენ. თუ ისინი არ არიან დარწმუნებულები ამაში, მაშინ საქმეს წარმოებაში იღებენ. სასამართლოები ასევე

არ ცნობენ ადმინისტრაციის იმ ქმედებებს საბოლოოდ, რომლებიც ხორციელდება, როგორც მათ მიაჩნიათ, მათი დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში. ასეთ შემთხვევებში სასამართლო, დაინტერესებული მხარის თხოვნით, უფლებამოსილია შეამოწმოს, ბოროტად ხომ არ გამოიყენა დაწესებულებამ ეს უფლება. სასამართლოს პოზიციებმა ადმინისტრაციის საბოლოო გადაწყვეტილების საკითხებთან დაკავშირებით ასახვა პოვა აშშ-ის კანონთა კრებულის მეხუთე კარის 704-ე პარაგრაფში: „დაწესებულების ქმედება, რომელიც, კანონის თანახმად, შემოწმებას ექვემდებარება, ასევე, დაწესებულების საბოლოო ქმედება, რომლისთვისაც არ არის გათვალისწინებული სასამართლო დაცვის სხვა ქმედითი საშუალება, ექვემდებარება სასამართლო შემოწმებას".

თუ ამ კატეგორიის საქმეთა მიმართ დასაშვებია ადმინისტრაციის ქმედების გასაჩივრება სასამართლოში, ჩნდება კითხვა, აქვს თუ არა კონკრეტულ პირს უფლება, მიმართოს სასამართლოს. აშშ-ში *სასამართლოში მიმართვის უფლება გააჩნია მხოლოდ იმ პირს*, რომელიც უშუალოდ არის დაინტერესებული იმ ადმინისტრაციული ქმედების შედეგით, რომელსაც ის ასაჩივრებს. 702-ე პარაგრაფში მითითებულია: „პირს, რომელსაც მიადგა სამართლებრივი ზიანი.... ან პირს, რომელსაც დაწესებულების ქმედებით მიადგა ზარალი, კანონის თანახმად, უფლება აქვს მოითხოვოს ასეთი ქმედების სასამართლოს მიერ გადამოწმება". ამასთან, სასამართლო სამართლებრივ ზიანში, უპირველეს ყოვლისა, გულისხმობს ქონებრივ ზარალს.

კერძო პირსა და ადმინისტრაციას შორის დავის წარმოქმნისას დგება საკითხი: ეს დავა დაწესებულებამ უნდა გადაწყვიტოს თუ სასამართლომ, ანუ ვის აქვს მათ შორის ეგრეთ წოდებული პირველადი იურისდიქცია. პირველადი ადმინისტრაციული იურისდიქციის დოქტრინის თანახმად, დაწესებულებას გააჩნია პრიორიტეტი სასამართლოს წინაშე საკითხების გადაწყვეტის იმ სფეროში, რომელშიც იგი სპეციალისტია. მაგრამ საწყისი იურისდიქცია მხოლოდ სამართლებრივ საკითხებზე, ანუ იმაზე, თუ რამდენად სწორად განმარტავს და იყენებს სამართლის ნორმებს დაწესებულება, ეკუთვნის სასამართლოს. ამასთან, ხშირად ძნელია გადაწყვეტილების მიღება, წარმოადგენს თუ არა ესა თუ ის საკითხი მხოლოდ

და მხოლოდ სამართლებრივ საკითხს. ასეთ შემთხვევებში სასამართლოები ადმინისტრაციას შესაძლებლობას აძლევენ, პირველებმა გამოთქვან მოსაზრებები.

ჩვეულებრივ, ვიდრე სასამართლო შემოწმებისათვის „მომწიფდება", საქმემ უნდა გაიაროს კანონით დადგენილი ყველა ადმინისტრაციული ინსტანცია. სასამართლოები „მოუმწიფებელ" საქმეს, ანუ ყველა ადმინისტრაციული ინსტანციის გაუვლელ საქმეს, მხოლოდ მაშინ მიიღებენ წარმოებაში, თუ დაწესებულება აშკარად თავისი კომპენტენციის სფეროს მიღმა მოქმედებს. პირს ასევე შეუძლია მიმართოს სასამართლოს, თუ ყველა ადმინისტრაციული ინსტანციის გავლამ შეიძლება მას „გამოუსწორებელი ზარალი" მიაყენოს. ასეთი შესაძლებლობა პირდაპირ გათვალისწინებულია კაპის შესახებ და ირიბად გამომდინარეობს აშშ-ის კანონთა კრებულის 705-ე პარაგრაფის მე-5 კარიდან, რომელიც სასამართლოს ანიჭებს უფლებას, შეაჩეროს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება, რომელიც „გამოუსწორებელ ზარალს" აყენებს. სასამართლო წარმოებაში იღებს ასევე საქმეებს, რომლებსაც არ გაუვლია ყველა ადმინისტრაციული ინსტანცია, ცხადია, იმ შემთხვევაში, თუ მისთვის უკვე ცნობილია ადმინისტრაციის აზრი ანალოგიურ საქმეებზე.

4.2. სასამართლო კონტროლის სახეები

აშშ-ში სასამართლო კონტროლი ადმინისტრაციაზე ორი სახისაა: სტატუტური და არასტატუტური. *სტატუტური კონტროლის სახე* არსებობს მაშინ, როდესაც იგი გათვალისწინებულია კანონით. კანონს შეუძლია მიუთითოს, რომ ადმინისტრაციული ბრძანება ძალაში შედის იმ სასამართლოს გადაწყვეტილებით, რომელსაც დაწესებულება მიმართავს პეტიციით ან სარჩელით ბრძანების ძალაში შესვლათან დაკავშირებით სამართალდამრღვევის წინააღმდეგ. პეტიციის ან სარჩელის განხილვისას სასამართლო ამოწმებს ბრძანების კანონიერებას. ასეთი თანმიმდევრობით ძალაში შედის, მაგალითად, ეროვნული საბჭოს შრომითი ურთიერთობების ამკრძალავი ბრძანებები. პეტიციები შეაქვთ სააპელაციო, ხოლო სარჩელი – საოლქო სასამართლოებში. კანონს ასევე შეუძლია გაითვალისწინოს კერძო პირის მიერ სასამართლოში ადმინისტრა-

ციული ქმედების ან უმოქმედობის გასაჩივრების შესაძლებლობა. პირველად სასამართლო კონტროლის ეს სახეობა გათვალისწინებული იყო 1914 წლის კანონით ფედერალური სავაჭრო კომისიის შესახებ და მას შემდეგ ფართოდ გავრცელდა კანონმდებლობაში. დღესდღეობით ფედერალური კანონების უმეტესობა სასამართლო კონტროლის ზუსტად ამ სახეობას ითვალისწინებს.

ჩვეულებრივ, დგინდება სასამართლოში მიმართვის 60-დღიანი ვადა. კაპ-ის შესახებ შტატის საოლქო სასამართლოში საჩივრის შეტანისათვის 30-დღიანი ვადის რეკომენდაციას იძლევა.

სასამართლო კონტროლის *არასტატუტურ სახეობას* მიეკუთვნება „პრეროგატიული" ბრძანებები, რომლებიც სამართლის ამერიკულმა სისტემამ მემკვიდრეობით მიიღო ინგლისური „სამართლიანობის სასამართლოსგან". ინგლისში კანონი არ ითვალისწინებდა სასამართლო ზედამხედველობას, სასამართლოები აპელანტის თხოვნით გამოსცემდნენ რამდენიმე სახის პრეროგატიულ ბრძანებას. თითოეული ბრძანება გამოიცემოდა მხოლოდ იმ შემთხვევებისთვის, რომლებისთვისაც ის იყო გათვალისწინებული. წარუმატებლად მთავრდებოდა სასამართლოში ისეთი ბრძანებისათვის მიმართვა, რომელიც საქმის გარემოებებს არ შეესაბამებოდა. სასამართლო ახდენდა კონსტატირებას, რომ არ არსებობდა ფორმალური საფუძველი მოთხოვნილი პრეროგატიული ბრძანების გაცემისათვის და უარს ეუბნებოდა მომჩივანს. ზოგჯერ იურისტისათვისაც კი ძნელი იყო მიეღო გადაწყვეტილება, თუ რომელი ბრძანების გაცემა ეთხოვა სასამართლოსათვის. ამერიკული სასამართლოები წავიდნენ არასტატუტური კონტროლის შემცირების და ფორმების უნიფიკაციის გზით. ამოსავალ წერტილად აქ იქცა უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე Degg v. Hitchcok (1913 წ.). ამჟამად პრეროგატიული ბრძანებებიდან ფედერალურ დონეზე დარჩა habeas corpus, მანდამუსი და ინჯანქშნ. წარმოიშვა ახალი ფორმა – დეკლარაციული მსჯელობა

უმნიშვნელოვანეს, თუმცა პრაქტიკაში იშვიათად გამოყენებად, სასამართლო კონტროლის ფორმას წარმოადგენს habeas corpus, რომელიც დაადგინა აშშ-ის კონსტიტუციამ. ლათინურად „habeas corpus" ნიშნავს „შენ გაქვს სხეული". ბრძანება „ჰაბეას კორპუსის" დანიშნულებაა უკანონოდ დაკავებული პირის გათავისუფლება.

იგი მიმართულია იმ თანამდებობის პირისადმი, რომელსაც დაკავებული ჰყავს სხვა პირი და მოეთხოვება, დაკავებული მიიყვანოს სასამართლოში და შეატყობინოს სასამართლოს მისი დაკავების მიზეზი. თუ სასამართლო ჩათვლის, რომ დაკავება იყო უკანონო, იგი გასცემს ბრძანებას, გათავისუფლდეს დაკავებული. ამერიკელი იურისტები „ჰაბეას კორპუსს" უწოდებენ „თავისუფლების უდიდეს სასამართლო დოკუმენტს". „ჰაბეას კორპუსს" სასამართლოები მიმართავენ მაშინ, როდესაც შეუძლებელია სხვა საშუალების გამოყენება, კერძოდ, როცა კანონი აცხადებს ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებას საბოლოოდ.

მანდამუსი, ანუ სავალდებულო ინჯანქშნ – ეს არის სასამართლოს ბრძანება, რომელიც აიძულებს დაწესებულებას, შეწყვიტოს უმოქმედობა და შეასრულოს ის, რაც ევალება კანონის თანახმად. 1962 წელს კონგრესის მიერ „მანდამუსისა და იურისდიქციის შესახებ" კანონის მიღების შემდეგ, ყველა ფედერალურმა სასამართლომ მიიღო უფლება ბრძანება-მანდამუსის გამოცემაზე.

ინჯანქშნ, ანუ აკრძალვითი ინჯანქშნ არის სასამართლოს ბრძანება, რომელიც უკრძალავს თანამდებობის პირს ან დაწესებულებას, მიმართოს ქმედებას ან შეწყვიტოს ქმედება, რომელიც, კანონის თანახმად, არ შეუძლია განახორციელოს.

დეკლარაციული მსჯელობა არის სასამართლოს აზრი რაიმე იურიდიულ საკითხთან დაკავშირებით. ყველაზე ხშირად იგი ეხება მხარეების უფლებებს და ვალდებულებებს საქმესთან დაკავშირებით. მხარეებს შეუძლიათ მიმართონ სასამართლოს, რათა გაიგონ მისი აზრი დავის საგანთან დაკავშირებით. იციან რა სასამართლოს წინასწარი პოზიცია, ისინი ხშირად ამჯობინებენ, გაითვალისწინონ იგი და უარს ამბობენ ხანგრძლივ და ძვირად ღირებულ პროცესზე. ფედერაციის დონეზე სასამართლოს მიერ დეკლარაციული დასკვნის გამოტანის პრაქტიკამ ჯერ კიდევ 1934 წელს დაიმსახურა კანონმდებლების მოწონება, როცა მიღებულ იქნა პირველი კანონი დეკლარაციული დასკვნების შესახებ.

ფედერალურმა კაპ-ის შესახებ გაამყარა ყველა ზემოთ აღნიშნული სასამართლო კონტროლის სტატუტური და არასტატუტური ფორმები და ეს უკანასკნელი თავისი არსით გადააქცია ასევე სტატუტურად: „სასამართლო შემოწმების ფორმას წარმოადგენს

სპეციალური სტატუტური შემოწმება, რომელსაც კანონის შესაბამისად ახორციელებს სასამართლო ან, ასეთი შემოწმების არარსებობისას ან მისი არასაკმარისობის შემთხვევაში, სასამართლოს ნებისმიერი სხვა მისაღები კანონიერი ქმედება, მათ შორის, დეკლარირებული მსჯელობა, ამკრძალავი ან ვალდებულებითი ინჯანკშნ ან ჰაბეას კორპუსი.

პრეროგატიული ბრძანებების ფორმების და მათი უნიფიკაციის შემცირების პროცესი მიმდინარეობდა შტატებშიც. აქ, ისევე როგორც ფედერაციაში, სასამართლო კონტროლის ყველაზე გავრცელებული ფორმები გახდა ინჯანქშნ ბრძანებები და დეკლარაციული მსჯელობა. შტატების უმრავლესობას ასევე აქვს კანონები დეკლარაციული მსჯელობის შესახებ. ფედერაციისგან განსხვავებით, შტატებში შენარჩუნდა ბრძანება – კვო ვარანტო – იმასთან დაკავშირებით, რომ თანამდობების პირთა დიდ ნაწილს იქ მოსახლეობა ირჩევს. სასამართლო ბრძანება – კვო ვარანტო – გამოიყენება იმის გასარკვევად, აქვს თუ არა მოცემულ პირს უფლება, დაიკავოს თანამდებობა, ანუ სწორად არის ის არჩეული თუ – არა.

სასამართლო შემოწმების ობიექტს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ქმედებები, უპირველეს ყოვლისა, გამოხატული ნორმატიული და ინდივიდუალური აქტების სახით. გარდა ამისა, სასამართლოები ამოწმებენ ასევე ისეთ ადმინისტრაციულ აქტებს, როგორიცაა პრესისათვის შეტყობინება, საკონსულტაციო დადგენილებები, შიგა დირექტივები დაწესებულების ხელმძღვანელის წერილების სახით.

4.3. სასამართლო კონტროლის მასშტაბები

სასამართლო კონტროლის (scope of review) მასშტაბის საკითხი მიეკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლის პრობლემატიკაში არსებულ მნიშვნელოვან საკითხებს. მრავალი წლის განმავლობაში მწვავე კამათი მიმდინარეობდა სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული საქმეების „ხელახალი" განხილვის მომხრეებსა და შეზღუდული კონტროლის მხარდამჭერებს შორის. შეზღუდული კონტროლი სასამართლოს მიერ მხოლოდ საქმის იურიდიული მხარის შემოწმებაში მდგომარეობს.

1912 წელს უზენაესმა სასამართლომ, შეამოწმა რა საქმესთან Interstate Commerce Commission v. Union Pacific R.R. დაკავშირებით შტატებსშორისი ვაჭრობის კომისიის ბრძანება რკინიგზის ტარიფების შემცირების შესახებ, ჩამოაყალიბა პრინციპული დებულებები, რომლებიც შეეხება სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შემოწმების საზღვრებს. მან მიუთითა, რომ სასამართლომ „არ უნდა განიხილოს საკითხი ბრძანების მიზანშეწონილობის ან იმის შესახებ, გამოიტანდა თუ არა იგი იმავე გადაწყვეტილებას ანალოგიური ჩვენებების საფუძველზე... კომისიის დასკვნა ექვემდებარება სასამართლო შემოწმებას, მაგრამ თუ ის დასტურდება მტკიცებულებებით, მაშინ იგი სასამართლოს მიერ მიიღება, როგორც საბოლოო“. სასამართლოს გადაწყვეტილებამ ამ საქმეზე განსაზღვრა სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებების შემოწმების ფარგლები ფაქტთან დაკავშირებით. მან მოახდინა შეზღუდული სასამართლო კონტროლის სისტემის სანქციონირება. ფაქტებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების გამოტანის უფლება მიეკუთვნა ადმინისტრაციას, გადაწყვეტილების შემოწმება კი მხოლოდ საქმეში არსებული მტკიცებულებების, მისი დასაბუთებულობასთან შესაბამისობის თვალსაზრისით ხდებოდა. სამართლის ყველა სადავო საკითხი, როგორც ადრე, საბოლოოდ სასამართლოს მიერ წყდებოდა.

ფედერალურმა კანონმა ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ დაამკვიდრა შეზღუდული სასამართლო კონტროლის სისტემა. მან სასამართლოებს მიანიჭა უფლებამოსილება, შეამოწმონ როგორც საქმის ფორმალური (კანონით ან სხვა სამართლებრივი ნორმებით დადგენილი პროცედურების დარღვევა), ისე არსებითი მხარე (მატერიალური უფლების დარღვევა, კერძოდ, კერძო პირთა უფლებებთან და მოვალეობებთან დაკავშირებით კონსტიტუციის დებულებების და სხვა კანონების დარღვევა; საქმეზე დაუსაბუთებელი ფაქტებით გადაწყვეტილებების გამოტანა).

კანონთა კრებულის მეხუთე კარის 706-ე პარაგრაფში მითითებულია რამდენიმე საფუძველი, რომლითაც სასამართლოს შეუძლია ადმინისტრაციის ქმედება, გადაწყვეტილება ან დასკვნა უკანონოდ ცნოს და გააუქმოს იგი: 1) თუ ის არის უნებლიე, შემთხვევითი, წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების ბოროტად

გამოყენებას ან სხვაგვარად არ შეესაბამება კანონს; 2) თუ ის არღვევს კონსტიტუციურ უფლებებს, რწმუნებულებებს, პრივილეგიებს ან იმუნიტეტს; 3) თუ დაწესებულების მიერ გადამეტებულია კანონით დადგენილი კომპენტენცია, არ არის დაცული შეზღუდვები და მსგავსი რამ; 4) თუ დაწესებულების მიერ არ იქნა დაცული კანონით დადგენილი პროცედურა; 5) თუ ქმედება, გადაწყვეტილება ან დასკვნა არ ეფუძნება არსებით მტკიცებულებებს; 6) თუ გადაწყვეტილება არ ემყარება ფაქტებს იმ ხარისხით, რომ „ფაქტები ექვემდებარება ხელახალ განხილვას შემმოწმებელი სასამართლოს მიერ". ეს უფლებამოსილებები სასამართლოს აძლევს საშუალებას, ჩაატაროს არა მარტო დაწესებულების მიერ კანონის და სამართლის სხვა ნორმების დაცვისა და გამოყენების არსებითი შემოწმება, ანუ გადაწყვიტოს ყველა სადავო სამართლებრივი საკითხი, არამედ, გამონაკლის შემთხვევებში, შეამოწმოს საქმის ფაქტობრივი მხარე. კ. დევისს, შეაჯამა რა ფედერალური კაპ-ის შესახებ დებულებები, მიაჩნია, რომ სასამართლო ზედამხედველობის ობიექტებია იურისდიქციის საკითხები, ანუ კომპენტენციის, სტატუტური განმარტების სამართლებრივი პროცედურები და არსებითი მტკიცებულებების საკითხები.[1]

ამის შესაბამისად, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შემოწმებისას ყურადღება ძირითადად ექცევა დაწესებულების მიერ სამართლის ნორმების გაგებას და გამოყენებას, რადგან ითვლება, რომ მოსამართლეს ადმინისტრატორთან შედარებით აქვს უფრო მაღალი კვალიფიკაცია სადავო იურიდიულ საკითხზე სწორი გადაწყვეტილების გამოსატანად. საქმის ფაქტობრივ მხარესთან დაკავშირებით სასამართლო თავის აზრს მხოლოდ მაშინ გამოხატავს, თუ დაწესებულებამ დაუსაბუთებელი ან აშკარად მცდარი გადაწყვეტილება მიიღო. მოსამართლეებს მიაჩნიათ, რომ ადმინისტრაციის მოხელეებს მათზე მეტი კომპტენცია აქვთ ტექნიკურ საკითხებში, რადგან ისინი შესაბამისი სფეროს სპეციალისტები არიან.

ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების დასაბუთება და გამართლება საქმესთან დაკავშირებული ფაქტებით, ამერიკული სამართლებრივი დოქტრინის თანახმად, ასევე არის სამართლებრივი და არა ფაქტობრივი საკითხი. იმ შემთხვევებში, როცა ადმინისტრაცი-

1 *Davids K.C.* Administrative Law Treatise. Vol.4.St.Paul, 1958. C. 30-31.

ული გადაწყვეტილება სათანადოდ დასაბუთებულია საქმეში არსებული მტკიცებულებებით და დაწესებულებამ არ დაუშვა უხეში შეცდომა მტკიცებულებების შეფასებისას, სასამართლო იცილებს საქმის არსის შემდგომ შემოწმებას.

1946 წელს ფედერალური კაპ-ის შესახებ მიღებამდე სასამართლო არ ახდენდა ადმინისტრაციული საქმის ოქმის მთლიან გადახედვას და არ სწავლობდა ყველა მტკიცებულებას. იგი ეცნობოდა ოქმის მხოლოდ იმ ნაწილებს, იმ მტკიცებულებებს, რომლებსაც დაწესებულება თავისი გადაწყვეტილების დასაბუთებისას იშველიებდა. ადმინისტრაციის ყველა საწინააღმდეგო შეხედულება სასამართლოს ყურადღების მიღმა რჩებოდა. სასამართლო აფასებდა მხოლოდ იმ მტკიცებულებების საკმარისობას, რომელიც წარმოადგენდა დაწესებულების მიერ გადაწყვეტილების მიღების საფუძველს. თავისთავად საკმარისი მტკიცებულებები მიიჩნეოდა არსებითად.

ამგვარად, 1946 წლამდე დაწესებულება, ამა თუ იმ ფაქტის არსებობის შესახებ გადაწყვეტილების გამოტანისას, ფაქტობრივად, სრული ბატონ-პატრონი იყო. სასამართლო მხოლოდ თვალყურს ადევნებდა, რომ თანამდებობის პირის დასკვნა ფაქტის საკითხთან დაკავშირებით, საქმეში არსებული მტკიცებულებებიდან გამომდინარე, ყოფილიყო საკმარისად დასაბუთებული. ცხადი იყო ასეთი მდგომარეობის არასასურველი ხასიათი იმ მხარისთვის, რომელმაც საქმე წააგო. ეგრეთ წოდებული სპეციალური ცოდნის სფეროში მას, ჩვეულებრივ, არ შეეძლო რამდენადმე წარმატებულად ეკამათა ადმინისტრაციასთან და დაუცველი იყო. სწორედ ამით უკმაყოფილება იყო ფედერალური კაპ-ის შესახებ შემუშავების და მიღების ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი მიზეზი.

აშშ-ის კანონთა კრებულის მე-5 კარის 706-ე პარაგრაფის თანახმად, „სასამართლო ამოწმებს მთელ ოქმს ან მხარის მიერ მითითებულ ნაწილებს და სათანადო ყურადღებას უთმობს შეცდომის შემოწმების წესს, რომელიც მხარეს ზიანს აყენებს". ანუ არკვევს, ხომ არ იყო დაშვებული შეცდომა მტკიცებულებების შეფასებისას, რომელმაც შეიძლება მხარეს სერიოზული ზიანი მიაყენოს. ამჟამად სასამართლომ ფაქტთან დაკავშირებით თანამდებობის პირის დასკვნის სისწორის შეფასებისას უნდა გაითვალისწინოს საპირის-

პირო მოსაზრების სასარგებლოდ არსებული მტკიცებულებებიც. შესაბამისად, შეიცვალა „არსებითი მტკიცებულებების" ცნების მოცულობაც. იგი უკვე მოიცავს არა მარტო იმ მტკიცებულებების საკმარისობას, რომლებიც საფუძვლად დაედო მის დასკვნას, არამედ – ამ დასკვნის გონივრულობასაც. სასამართლო კითხვას უსვამს თავის თავს: შესაძლებელია თუ არა, ყველა მტკიცებულების გათვალისწინებით, ფაქტზე გაკეთდეს იგივე დასკვნა, როგორიც ადმინისტრაციამ გამოიტანა.

სასამართლოს მიერ ფაქტების შემოწმების მოცულობის გაზრდა ნიშნავს იმას, რომ ახლა სასამართლოს, ფორმალური, კერძოდ, პროცესუალური მომენტების შემოწმებასთან ერთად, ევალება, მეტი ყურადღება დაუთმოს საქმის არსს. ამასთან აღსანიშნავია, რომ სასამართლო ყოველთვის არ ცვლის ფაქტთან დაკავშირებით დაწესებულების მიერ გამოტანილ დასკვნას თავისი დასკვნით. არ არის გამორიცხული, რომ, საქმესთან დაკავშირებული არსებული მტკიცებულებებიდან გამომდინარე, ფაქტის შესახებ შეიძლება გაკეთდეს ადმინისტრაციის დასკვნისგან განსხვავებული დასკვნა. ასევე შეიძლება, სასამართლომ ძალაში დატოვოს დაწესებულების მიერ გამოტანილი დასკვნაც.

ადმინისტრაციული დასკვნის გონივრულობის საკითხი, მთლიანად საქმეზე და არა ცალკეულ მის ფაქტებთან დაკავშირებით, მჭიდროდ არის დაკავშირებული ადმინისტრაციის დისკრეციული უფლებამოსილების საკითხთან. ფედერალური კანონი გამორიცხავს სასამართლო კონტროლს ქმედებაზე, რომელიც დაწესებულების მიერ განხორციელებულ იქნა დისკრეციული უფლებამოსილების შესრულების დროს, თუ, რა თქმა უნდა, ადგილი არ აქვს მიხედულობის უფლების ბოროტად გამოყენებას.

სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციის გადაწყვეტილების შემოწმება არსებითი მტკიცებულებების წესის დახმარებით, ფაქტობრივად, ანალოგიურია ზემდგომი ინსტანციის მიერ ქვემდგომი ინსტანციის სასამართლოს გადაწყვეტილების „აშკარა შეცდომის" (clear error) წესით შემოწმებისა. ამასთან, ტერმინი „აშკარა შეცდომა" ბევრად უფრო ზუსტია, ვიდრე ტერმინი „არსებითი მტკიცებულებები", რადგან ვარაუდობს დასკვნაში მოტანილ მტკიცე-

ბულებებსა და მათზე გამოთქმულ შეხედულებებს შორის აშკარა შეუსაბამობის ფაქტის აღმოჩენას, ასეთი მტკიცებულებების არსებობისას „გონიერი" ადამიანის მიერ მსგავსი გადაწყვეტილების გამოტანის შეუძლებელობას.

ხშირად ძნელია იმის გადაწყვეტა, მოცემული საკითხი სამართლებრივი საკითხია თუ ფაქტის საკითხი. როცა განსხვავება „სამართალსა" და „ფაქტს" შორის არასაკმარისად ნათელია, ამერიკელი იურისტები ლაპარაკობენ „სამართლისა და ფაქტის შერეულ საკითხზე". 1904 წელს უზენაესმა სასამართლომ საქმეზე BBates & Guild Co.v. Paune განაცხადა: „თუ სახეზეა სამართლისა და ფაქტის შერეული საკითხი და სასამართლოს არ შეუძლია მათი ისეთი გამიჯვნა, რომ თვალნათელი გახადოს, სად არის სამართლებრივი შეცდომა, ადმინისტრაციული სასამართლოს კანონით გათვალისწინებული გადაწყვეტილება საბოლოოა". შესაბამისად, სასამართლომ ადმინისტრაციას უფლება მისცა, გამოიტანოს საბოლოო გადაწყვეტილება სამართლისა და ფაქტის შერეულ საკითხებზე.

სასამართლოებმა ადმინისტრაციას ასევე დაუთმეს საქმიანობის სარბიელი „იურისდიქციული ფაქტის" შესახებ საკითხზე, ე.ი. ფაქტზე, რომლის არსებობისას დაწესებულებას უფლება აქვს, მოახდინოს თავისი სახელისუფლებო უფლებამოსილებების რეალიზაცია. მაგალითად, საქმეზე Packard Motor Co. v. National Labor Relations Board (1947 წ.) წამოიჭრა საკითხი – სამუშაოთა მწარმოებლები მუშათა და მოსამსახურეთა კატეგორიას მიეკუთვნებიან თუ მეწარმეთა კატეგორიას.

შრომითი ურთიერთობების ეროვნულმა საბჭომ სამუშაოთა მწარმოებლები მუშათა და მოსამსახურეთა კატეგორიას მიაკუთვნა და ამიტომაც მოახდინა მათი სანქციონირება პროფკავშირებმა. უზენაესმა სასამართლომ ძალაში დატოვა საბჭოს გადაწყვეტილება.

იურისდიქციული ფაქტის სახით განიხილება ასევე საზღვარგარეთ მყოფი პირისათვის აშშ-ის მოქალაქეობის საკითხიც. მოქალაქეობის გარკვევის საკითხი ასეთ შემთხვევებში მთლიანად ადმინისტრაციის განმგებლობაშია გადაცემული.[1]

1 სამართლებრივ სახელმწიფოში სასამართლოების როლის შესახებ, მათ შორის, აშშ-ში, დაწვრილებით იხ.: Государство и право. 2001. №3. С. 16-20.

5. ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობა ზიანთან დაკავშირებით (tort liability)

კერძო პირისათვის, რომელიც ადმინისტრაციის გადაწყვეტილებაზე დაობს, სასამართლოს მიერ მისი უბრალოდ გაუქმება შეიძლება არასაკმარისი აღმოჩნდეს. ამიტომ, სასამართლოს მიერ დანესებულების გადაწყვეტილების არამართლზომიერად ცნობის შემთხვევაში, კერძო პირს შეუძლია შეიტანოს სარჩელი ზიანის ანაზღაურების შესახებ.

თავდაპირველად, ზოგადი სამართლის შესაბამისად, სახელმწიფო მოხელეს ეკისრებოდა ქონებრივი პასუხისმგებლობა არამართლზომიერი ქმედებისათვის იმავე საფუძველზე, როგორც ეს ხდებოდა კერძო პირის შემთხვევაში. დიდი ხნის განმავლობაში სახელმწიფო თანამდებობები ეკავათ შეძლებულ ადამიანებს, რომელთა დიდ ნაწილს არისტოკრატიის წარმომადგენლები შეადგენდნენ და მათ შესაძლებლობა ჰქონდათ, აენაზღაურებინათ მათ მიერ მიყენებული ზიანი. დღეს მოხელეთა უმეტესი ნაწილის არსებობის ძირითად წყაროს წარმოადგენს ხელფასი, რომელსაც ისინი სახელმწიფოსაგან იღებენ. ამიტომ აშშ-ში თანდათანობით უარი თქვეს სახელმწიფო მოხელეთა შეუზღუდავ პასუხისმგებლობაზე მათ მიერ კერძო პირებისათვის ზიანის მიყენების შემთხვევაში.

ამჟამად ადმინისტრაციის მოხელეები, რომლებსაც გააჩნიათ კვაზისასამართლო ან დისკრეციული უფლებამოსილებები, ამ უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებენ და არ არიან დამნაშავენი კანონის განზრახ დარღვევაში, აშშ-ის კანონებისა და სასამართლო პრაქტიკის თანახმად, თავისუფლდებიან პასუხისმგებლობისაგან სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულების დროს მათ მიერ მიყენებული ზიანის გამო.

პირად პასუხიმგებლებად კი დარჩნენ მხოლოდ ის მოხელეები, რომლებიც ახორციელებენ მხოლოდ საშემსრულებლო ფუნქციებს და თანაც – არაჯეროვნად. ფაქტობრივად, ადმინისტრაციული მოხელეები, რომლებიც თავის თანამდებობრივ მოვალეობას სათანადო დონეზე ასრულებენ, გათავისუფლებულები არიან ქონებრივი პასუხისმგებლობისაგან იმ ზიანის გამო, რომელიც მათი სამსახურებრივი ქმედებით იქნა მიყენებული.

1946 წლიდან ფედერალური ხაზინის ქონებრივი პასუხისმგებლობა სახელმწიფო მოხელის მიერ მიყენებული ზიანისათვის რეგულირდება ფედერალური კანონით „ზიანის მიყენების გამო პრეტენზიების შესახებ". კანონი იწყება განცხადებით იმის შესახებ, რომ ფედერაცია პასუხისმგებელია ზიანის მიყენების გამო „იმავე წესითა და მოცულობით, როგორც კერძო პირი ანალოგიური გარემოებების შემთხვევაში". მაგრამ ასეთი დამაიმედებელი განცხადების კვალდაკვალ, კანონი მიუთითებს 12 შემთხვევაზე, როცა ხაზინას არ ეკისრება ქონებრივი პასუხისმგებლობა. ალბათ, ერთადერთი სფერო, რომელიც არ არის გამორიცხული 1946 წლის კანონის მოქმედებიდან, ავტოსატრანსპორტო შემთხვევებია. ამიტომ ამერიკელები ამ კანონს ხუმრობით უწოდებენ „ფედერალურ კანონს ავტომანქანის დაუდევრად ტარების შესახებ".

კანონი ზიანის მიყენების გამო პრეტენზიების შესახებ გამორიცხავს სახელმწიფო პასუხისმგებლობას მისი მოხელეების მიერ მიყენებული ზარალისთვის, თუ ისინი მოქმედებდნენ სამართლებრივად, სათანადოდ, „სათანადო მზრუნველობით" ან მოქმედებდნენ უკანონოდ, შეგნებულად არღვევდნენ კანონს, ე.ი. ახორციელებდნენ სამართადარღვევას. შესაბამისად, სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა დგება მოხელის მიერ არა უკანონო ქმედების გამო, არა განზრახ, არამედ მოვალეობების დაუდევრად შესრულების დროს, ისიც მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მათი ქმედება არ ექცევა გამონაკლისების ჩამონათვალში. ამ საერთო წესიდან არის გამონაკლისი, რომელიც შესწორების სახით იქნა შეტანილი 1974 წელს 1946 წლის კანონში. 1974 წლის კანონის თანახმად, აშშ მოპასუხეა სარჩელზე, რომელიც შეტანილია სამართალშემფარდებელი ორგანოების ფედერალური მოხელეების წინააღმდეგ (სამართალდამცავი, საგამოძიებო ორგანოები, თავდაცვის დეპარტამენტი), ძალადობის გამოყენებასთან, შეურაცხმყოფელ ქმედებასთან, უკანონო დაკავებასა და ბადრაგირებასთან, სისხლისსამართლებრივ განზრახ დევნასა და პროცესუალური კანონების ბოროტად გამოყენებასთან დაკავშირებით.

სახელმწიფოს, რომელიც იძულებულია აანაზღაუროს კერძო პირისათვის მოხელის მიერ მიყენებული ზიანი, შემდგომში შეუძლია *რეგრესული სარჩელი* წაუყენოს დაუდევრობაში მხილებულ

მოხელეს. სახელმწიფოს ასეთი უფლება აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ის სპეციალურად არის მითითებული შესაბამის კანონში. მოხელისადმი რეგრესული სარჩელის წაყენების შესაძლებლობა, გარკვეულწილად, უზრუნველყოფს მოხელის დისციპლინებულობას, აიძულებს მას, სათანადოდ შეასრულოს მოვალეობა.

მიუხედავად მთელი მისი შეზღუდულობისა, ზიანის მიყენების გამო პრეტენზიების შესახებ კანონი დიდი წინ გადადგმული ნაბიჯი იყო სახელმწიფოს მიერ თანამდებობის პირთა ქმედებებზე აბსოლუტური პასუხისმგებლობისთვის თავის არიდების პრინციპზე უარის თქმის გზაზე.[1] თუმცა, ფორმალურად უარს ამბობენ რა სახელმწიფოს იმუნიტეტის გამოყენებაზე ზიანის ანაზღაურებასთან დაკავშირებით, ფედერალური და შტატების დაწესებულებები მიმართავენ შემოვლით გზებს, რაც მათ საშუალებას აძლევს, გვერდი აუარონ კანონს. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია: 1) „კერძო კანონები"; 2) განმარტება სამეურნეო ფუნქციების შესრულების შესახებ; 3) კონსტიტუციური დებულებები კერძო ქონების საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის ჩამორთმევის შესახებ; 4) დაზღვევა; 5) დაწესებულების მიერ მოხელისათვის სარჩელით დადგენილი იმ თანხის ანაზღაურება, რომელიც დაეკისრა სასამართლოს მიერ; 6) მიყენებული ზარალის ღირებულების ნებაყოფლობითი ანაზღაურება თავად დაწესებულების მიერ.

კერძო კანონების მოქმედება ვრცელდება კონკრეტულ პირებზე ან პირთა ჯგუფებზე. კერძო კანონები არ წარმოადგენენ ნორმატიულ აქტებს. მათი უმეტესი ნაწილი ეხება სახელმწიფო ხაზინისადმი წაყენებულ პრეტენზიებს ან ცალკეული პირების იმიგრაციასა და ნატურალიზაციას. კერძო კანონის პროექტი მიეწოდება კონგრესს ან შტატის ლეგისტრატურას იმავე წესით, როგორც ჩვეულებრივი „საჯარო" კანონის პროექტი და შემდეგ ხელმოსაწერად გადაეცემა აშშ-ის პრეზიდენტს ან შტატის გუბერნატორს. კერძო ფედერალური კანონები, საჯარო კანონებთან ერთად, თავსდება გამოცემაში „Statues at Large". ჩვეულებრივ, ფედერალური ხაზინისადმი წაყენებული ასობით პრეტენზია ყოველწლიურად ნაზღაურდება კერძო კანონების მეშვეობით.

1 *Gellhorn W.*, Byse C. Administrative Law. Mineola, 1970. C. 326.

შტატების უმრავლესობის კანონები ითვალისწინებს პასუხისმგებლობას მათი მოხელეების მიერ სამეურნეო ფუნქციების განხორციელებისას მიყენებული ზიანისათვის. ადმინისტრაციის მიერ სამეურნეო ბრუნვაში მონაწილე სხვადასხვა სახის საწარმოს ორგანიზებას სასამართლო ისე განიხილავს, როგორც სამეურნეო ფუნქციის შესრულებას. მაგალითად, კალიფორნიაში ესაა: ხიდები, გზები, ნავსაყუდლები, ნავსადგურები, დოკები, ჰიდროტექნიკური ნაგებობები, ნავთობის ჭაბურღილები, აეროპორტები, ქუჩის ტრანსპორტი, ავტოსადგომები, აუდიტორიები, საზოგადოებრივი თეატრები.

მმართველობით ფუნქციებად (მათი შესრულებისას მიყენებული ზარალი არ ექვემდებარება ანაზღაურებას, თუ იგი პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული კანონით) სასამართლოები მიიჩნევენ ისეთ ფუნქციებს, რომელთა შესრულებაც უზრუნველყოფს „ხალხის ჯანმრთელობას და უსაფრთხოებას". მაგალითად, კალიფორნიაში მათ მიეკუთვნება პოლიციის, ციხეების, ხანძარსაწინააღმდეგო დაწესებულებების, საავადმყოფოების, სამხატვრო გალერეების, პარკების, ზოოპარკების, სკოლების, საზაფხულო ბანაკების, საბავშო მოედნების, კარუსელების, საცურაო აუზების საქმიანობა; ასევე, დაუსახლებელ ადგილას სარეველების დაწვა, მუნიციპალური გზების გაუმჯობესება, გემების ნავსაყუდლებში შეყვანა, მოხუცების მოვლა.

აშშ-ის კონსტიტუციის V და XIV შესწორებები ადგენს, რომ, სამართლიანი ანაზღაურების გარეშე, „არანაირი კერძო საკუთრება არ შეიძლება იქნეს ამოღებული საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის". ამიტომ დაწესებულებამ უნდა აანაზღაუროს კერძო საკუთრების გამოყენება ან ამ საკუთრებისათვის მიყენებული ზარალის ღირებულება. ამ ტიპის საქმეებთან დაკავშირებით, გაურკვეველი იყო სახელმწიფოს პასუხისმგებლობა იმ შემთხვევებში, როცა დაწესებულება ქმნიდა შეფერხებებს კერძო პირის მიერ კუთვნილი ქონების თავისუფალი და ეფექტიანი გამოყენების დროს. ასეთი შეფერხება შესაძლებელია იყოს, მაგალითად, იმ სამხედრო თვითმფრინავების მიერ გამოცემული ხმაური და მკვეთრი შუქი, რომლებიც აეროდრომთან ახლოს მდებარე ფერმის თავზე დაფრინავენ; მიწების განმეორებითი დატბორვა წყალსაცავის ფუნქციონი-

რების შედეგად; საარტელერიო ბატარეის მიერ ცეცხლის გახსნა საზაფხულო დასასვენებელი ზონის თავზე; კვამლი სარკინიგზო გვირაბიდან და სხვა. ასეთ შემთხვევებში უზენაესი სასამართლო ასკვნიდა, რომ ადგილი ჰქონდა ქონების ამოღებას საზოგადოებრივი საჭიროებისათვის.

დაწესებულებას შეუძლია თავი დაიზღვიოს პრეტენზიებისაგან რაიმე ზიანის მიყენებისათვის, რაც არსებითად ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფო იღებს პასუხისმგებლობას მოხელეთა იმ ქმედებებზე, რომლებიც დაზღვევითაა გათვალისწინებული. დაწესებულება სადაზღვევო კომპანიას უხდის შენატანებს, ხოლო პირი, რომელსაც სადაზღვევო კომპანიისაგან ზარალი მიადგა, იღებს შესაბამის ანაზღაურებას.

კანონის თანახმად, თუ სახელმწიფო არ არის მატერიალურად პასუხისმგებელი მოხელის გარკვეულ ქმედებებზე, ერთადერთი სუბიექტი, რომლის მიმართაც კერძო პირს შეუძლია აღძრას სარჩელი, არის მოხელე. მაგრამ სახელმწიფოს შეუძლია წინასწარ დათანხმდეს იმ თანხის გადახდას, რომელიც, სასამართლოს გადაწყვეტილებით, შემდეგ მოხელეს დაეკისრება. თუ მოთხოვნილი თანხა დიდი არ არის, დაწესებულება, სასამართლო პროცესის და მასთან დაკავშირებული ხარჯების თავიდან აცილების მიზნით, ხშირად ამჯობინებს, დააკმაყოფილოს პრეტენზია. ამგვარად ხშირად იქცევიან საფოსტო დაწესებულებები.

თავი X. იაპონიის ადმინისტრაციული სამართალი

1. ცნება და წყაროების სისტემა

ომის შემდგომ, კერძოდ, 1945-1952 წლების სამართლებრივ რეფორმებამდე, იაპონიაში ადმინისტრაციული სამართლის არსებობის შესახებ მხოლოდ პირობითად შეიძლება ვისაუბროთ. ამ პერიოდამდე მოქმედი 1889 წლის კონსტიტუციით (კონსტიტუცია მეიძი), მთელი სახელმწიფო ძალაუფლება იმპერატორის ხელში (ტენო) იყო თავმოყრილი, ხოლო სახელმწიფო მართვის ორგანიზება რეგლამენტირდებოდა არა კანონებით, არამედ, უპირატესად, – იმპერატორის ბრძანებულებებით.

იაპონიის ამჟამად მოქმედმა კონსტიტუციამ, რომელიც მიღებულ იქნა 1946 წელს და ძალაში შევიდა 1947 წელს, აღიარა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებებად და სახელმწიფო მართვა მინისტრთა კაბინეტის კომპენტენციას მიაკუთვნა (მუხლი 65).

იაპონიაში ადმინისტრაციული სამართალი წარმოადგენს საჯარო სამართლის დარგს, რომელიც ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოების სამართლებლივ რეჟიმებს. 1940-იანი წლების დასასრულს პროფესორმა ტ. ძირუმ ჩამოაყალიბა ადმინისტრაციული სამართლის განმარტება, რომელიც დღემდე რჩება ყველაზე მეტად ციტირებად განმარტებად იაპონურ იურიდიულ ლიტერატურაში: „ადმინისტრაციული სამართალი არის შინაგანი საჯარო სამართალი, რომლითაც რეგულირდება საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზება და საქმიანობა, ასევე, ადმინისტრაციულ ორგანოებზე კონტროლის წესი".[1] გვხვდება, აგრეთვე, ადმინისტრაციული სამართლის განმარტების უფრო „ხისტი" ვარიანტები, რომელთაც

1 *Obata J.* Le droit administratif face a^ la diversification de l`action administrative// Revue franc, aise d`administration publique.1995.№ 73. C. 115.

საფუძვლად უდევს ტრადიციული იაპონური სამართალგაგების ერთ-ერთი პოსტულატი – საზოგადოებაში სახელმწიფო ძალაუფლების უპირატესი როლის იდეა. იაპონიის ერთ-ერთ ავტორიტეტულ ენციკლოპედიურ ლექსიკონში „კოძიენ“ ადმინისტრაციული სამართალი განმარტებულია, როგორც „იურიდიული დანაწესების კრებული, რომელიც, პირველ რიგში, არეგულირებს სახელმწიფოს, როგორც ადმინისტრაციული ხელისუფლების სუბიექტის, ურთიერთობას ხალხთან“.[1]

მაგრამ ადმინისტრაციული სამართლის განმარტების მსგავს მიდგომებს ყველა იაპონელი მეცნიერი არ იზიარებს. ბოლო დროს ბევრი მკვლევარი აღნიშნავს ადმინისტრაციული ქმედებების ფორმების დივერსიფიკაციას. საჯარო ადმინისტრაციას მის წინაშე დასახული ამოცანების შესრულებისათვის შეუძლია გამოიყენოს კერძო სამართლის არსენალიდან სხვადასხვა საშუალებები, დაგეგმარების სხვადასხვაგვარი ფორმები და ა.შ. ამ პროცესების შეფასებისას პროფესორი ი.ობატა წერს, რომ თანამედროვე ადმინისტრაციული პროცედურები არ შეიძლება შემდგომში განხილულ იქნეს მხოლოდ ისეთი ძალის მქონე აქტებად, რომლებშიც ერთი მხარე (ადმინისტრაცია) დაკავებულია მოწესრიგებით, ხოლო მეორე (ადმინისტრაციული მოწესრიგების ადრესატი) უსიტყვოდ ემორჩილება მას; საჯარო მართვა, მისი აზრით, აღარ იზღუდება მხოლოდ ადმინისტრაციული აქტებით.[2]

სახელმწიფო მართვის სფეროში საჯაროსამართლებრივი და კერძოსამართლებრივი ურთიერთობების ურთიერთკავშირი ზოგჯერ იმდენად მჭიდრო და რთულია ხოლმე, რომ ეს საკითხი სასამართლო განხილვის საგანი ხდება. პრობლემები წარმოიშობა სამართალურთიერთობათა ხასიათის განსაზღვრასთან დაკავშირებით, რომელთა სუბიექტს წარმოადგენს სახელმწიფო მართვის ორგანო. თუ ვაღიარებთ, რომ მოცემული სამართლებრივი ურთიერთობები საჯარო სამართლის სფეროში შედის, მაშინ გამოიყენება ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის წესის შესახებ კანონით გათვალისწინებული პროცედურა. იმ შემთხვევაში კი, როდესაც სამართლებრივ ურთიერთობებს კერძო სამართლს მიაკუთვნებენ,

1 *Симмура Идзуру.* Кодзиэн (Большой сад слов). Токио,1979. С. 573 (На яп. яз.).

2 *Obata J.* Opt. cit. C. 113-118.

სასამართლო განხილვა ხორციელდება სამოქალაქო პროცესუალური კოდექსის შესაბამისად.[1]

ადმინისტრაციული სამართლის, ისევე როგორც იაპონიის მთელი სამართლებრივი სისტემის, ჩამოყალიბება განიცდიდა უცხოური სამართლის არსებით გავლენას. XIX საუკუნის დასასრულს დაიწყო კონტინენტური ევროპული სამართლის გაზიარება. გერმანული სამართლის რეცეფციის მნიშვნელობაზე მეტყველებს იმ დროს გავრცელებული ფრაზა: „რაც გერმანულ სამართალს არ წარმოადგენს, საერთოდ არ არის სამართალი". მეორე მსოფლიო ომის შემდგომ მნიშვნელოვნად გაიზარდა ინგლისურ-ამერიკული სამართლის გავლენა.

მიუხედავად იაპონური და დასავლური სამართლის გარკვეული მსგავსებისა, იაპონიის სამართლებლივი სისტემა ხასიათდება საკუთრივ იაპონური პრაქტიკით დამკვიდრებული რიგი ინსტიტუტებით. ტრადიციული საწყისი გამოიხატება, უპირველესად, იაპონურ კულტურაში სამართალგაგების თავისებურებებით.

იაპონური სამართლის გერმანელი მკვლევარი გუნტრამ რანი სამართლიანად აღნიშნავს: „კონფლიქტების დასავლური საზოგადოება მიისწრაფვის დასარეგულირებელი კოლიზიების დარეგულირებისაკენ, იპონური ჰარმონიული საზოგადოება ცდილობს, თავი აარიდოს მათ".[2]

იაპონიაში მმართველობა მკვეთრად გამოხატული ეროვნული თავისებურებებით ხასიათდება. ომის შემდგომ პერიოდში იაპონიის საზოგადოების წარმატებული განვითარება გახდა იაპონური მართვისადმი, მათ შორის, სახელმწიფო მმართველობის მოდელისადმი, გაზრდილი ინტერესის ერთ-ერთი მიზეზი. დაიწყეს საუბარი ე.წ. „იაპონური მმართველობის სტილზე" (ნიხონტეკი კეიეი), ანუ „იაპონურად მმართველობაზე". ნაციონალურმა სპეციფიკამ განაპირობა სახელმწიფო მართვის ორიგინალური ფორმებისა და მეთოდების წარმოქმნა, რომლებიც გამოირჩევა ფორმალიზაციის არცთუ მაღალი ხარისხით, მოქნილობით და, მეტწილად, ხალხზე და არა ორგანიზაციულ სტრუქტურებზე ორიენტირებით. ამას, თავის მხრივ, ორგანიზაციული მექანიზმი მიჰყავს ამორფულობამდე და გართულე-

1 *Цунэо Инако.* Современное право Японии. пер. с яп. М., 1981. С. 171.
2 *Rahn G.* Recht und Rechtskerstandnis in Japan // Enstehung und Wandel rechtlicher Traditionen. Freiburg; Mu..nchen, 1981. S. 473-496.

ბამდე, მმართველების და მართულების ბუნდოვან სამართლებრივ სტატუსამდე. როგორც ბევრი იაპონელი მკვლევარი თვლის, ტრადიციულ იაპონურ სტილში მმართველობა უფრო ხელოვნებასთან არის ახლოს, ვიდრე მეცნიერებასთან.[1] მმართველობის იაპონური მეთოდები ეფუძნება ნაციონალურ ტრადიციებს და წეს-ჩვეულებებს. მათ ფორმირებაზე გავლენა იქონია სინტოიზმმა, ბუდიზმმა და კონფუციონიზმმა. სინტოიზმთანაა დაკავშირებული იმპერატორის დინასტიის კულტზე და ერის ემოციურ ერთობაზე დაფუძნებული იაპონური სახელმწიფოებრიობის ჩამოყალიბება. ბუდიზმის ცალკეული დებულებების დახმარებით ხდებოდა საზოგადოებრივი წყობილების იერარქიულობის დასაბუთება. კონფუციონიზმი გახდა სოციალური ეთიკის საფუძველი. ამ რელიგიური მიმდინარეობების გავლენით შექმნილ იაპონურ სამართალშეგნებას ახასიათებს ცნება „ვა“ (ჰარმონიის სული). ამ ცნებაში გაერთიანდა იაპონური კულტურისათვის დამახასიათებელი წარმოდგენა იერარქიასა და ჰარმონიაზე. პრინციპი „ვა“ მოითხოვს კრიტიკისაგან თავის არიდებას (კრიტიკა დასაშვებია მხოლოდ შენიღბული ფორმით, რათა კრიტიკის ობიექტმა „არ დაკარგოს თავისი ღირსება“) და გულისხმობს მართვის სფეროში წამოჭრილი დავების ურთიერთპატივისცემითა და მშვიდობიანად გადაწყვეტას (რ. დავიდი ამას უწოდებს იაპონელების „ანტიიურიდიული აზროვნების მიმართულებას“).[2]

ტრადიციული ღირებულებებისა და მოვალეობების სისტემა განსაზღვრავს მმართველობითი გადაწყვეტილებების მიღების მოტივაციის პრინციპებს და კრიტერიუმებს. ერთ-ერთი ცენტრალური ადგილი ამ სისტემაში უკავია ურთიერთობას „ონ“ (მადლიერების მოვალეობა), რომელიც, როგორც წესი, ატარებს ვერტიკალურ ხასიათს ინდივიდსა და იერარქიით უფრო მაღალ სოციალურ მდგომარეობაში მყოფ პირს შორის. ურთიერთობა „ონ“ წარმოიშობა ინდივიდის სურვილის მიუხედავად, მისი რომელიმე სოციალური ჯგუფის (ოჯახის, დაწესებულების ან სახელმწიფოს) კუთვნილებით. პიროვნება, რომელსაც უფრო მაღალი მდგომარეობა უკავია მოცემულ სოციალურ ჯგუფში, მფარველობას და

1 *Оно Т. Нихонтэки.* Японский стиль управления и система „ринги“. Токио, 1967. С. 7 (На яп. яз.).

2 *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М., 1984. С. 460.

ქველმოქმედებას უწევს ქვემდგომს, რაც უკანასკნელში საპასუხო მადლიერების გრძნობას აღივებს. გაწეული მზრუნველობის და მფარველობის საპასუხოდ, ინდივიდმა უნდა შეასრულოს ვალდებულება „გიმუ" და „გირი". „გიმუ" – ეს არის უმაღლესი ხარისხის მოვალეობა (ერთგულების ვალდებულება იმპერატორის, სახელმწიფოს, ერის, მშობლების და წინაპრების წინაშე, აგრეთვე, საკუთარი სამუშაოს მიმართ), რომელსაც სრულად ვერ შეასრულებ, რაც უნდა ისწრაფოდე მისი შესრულებისაკენ. ვალდებულება „გიმუ" არ არის შეზღუდული დროით და დადგენილი მოცულობით. თითოეული იაპონელი ვალდებულია, შეასრულოს ისინი მთელი თავისი ცხოვრების მანძილზე. „გიმუ"-საგან განსხვავებით, ვალდებულება „გირი"-ს შესრულება შესაძლებელია შეიზღუდოს გარკვეული მოთხოვნებით ფორმის, მოცულობისა და დროის მიხედვით. „გირი"-ს მიეკუთვნება ვალდებულება პირის წინაშე, რომლისგანაც ინდივიდი იღებს სარგებელს – „ონ" (იმპერატორის და მშობლების გარდა, რომელთა მიმართ წარმოიქმნება ვალდებულება „გიმუ"), ასევე, ვალდებულება საკუთარი თავის მიმართ (აუცილებელია გაუფრთხილდე საკუთარ სახელს და შეინარჩუნო ღირსება), რომელიც გულისხმობს ინდივიდის კეთილსინდისიერ დამოკიდებულებას თავის მოვალეობებთან მიმართებაში.

ტრადიციული წესები, მორალისა და ეთიკის ნორმები დღემდე არსებით გავლენას ახდენს სახელმწიფო მმართველობის სფეროში წამოჭრილ საზოგადოებრივი ურთიერთობების რეგულირების პროცესებზე. ამასთან, სახელმწიფო მმართველობის თანამედროვე დონეს შეესაბამება რეგულატორების სისტემა, რომელშიც წამყვანი ადგილი უკავია სამართლებრივ დანაწესებს.

ადმინისტრაციული სამართლის წყაროების სისტემის სათავეში იაპონიის კონსტიტუციაა – უზენაესი კანონი, რომლითაც გამყარებულია სახელმწიფო მართვის საფუძვლები.

მუდმივად იზრდება კანონების რიცხვი, რომლებიც წარმოადგენენ ადმინისტრაციული სამართლის წყაროებს.[1] 1980-იანი წლების

1 მრავალი საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების ტექსტები, რომლებითაც რეგულირდება ადმინისტრაციული ურთიერთობები იაპონიაში, შეიძლება იპოვოთ ინტერნეტში. იქვეა განთავსებული ინგლისურ ენაზე თარგმნილი იაპონიის ნორმატიული აქტების ტექსტები. იხ.: Makoto Ibusuki. Japanese Law via Internet(http://llrx.com/features/japan.htm).

დასაწყისისათვის იაპონიაში მოქმედებდა 1500-ზე მეტი კანონი, ამასთან, ათასზე მეტი კანონი სახელმწიფო მართვის და ადმინისტრაციული სამართლის სფეროს მიეკუთვნებოდა.[1]

საკანონმდებლო აქტებს შორის, რომლებითაც სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობა რეგულირდება, გამოირჩევა ე.წ. ძირითადი კანონების ჯგუფი. ძირითადი კანონები შესაბამის სფეროში განსაზღვრავენ სამართლებლივი პოლიტიკის და სამართლებრივი პრინციპების ზოგად მიმართულებებს, ხოლო კონკრეტული ღონისძიებები „ჩვეულებრივი" კანონებით რეგულირდება. ადმინისტრაციულ სამართალში ძირითადი კანონების რიცხვს მიეკუთვნება კანონი მინისტრთა კაბინეტის შესახებ, კანონი სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზების შესახებ, კანონი სახელმწიფო მოხელეების შესახებ, კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ და ზოგიერთი სხვა საკანონმდებლო აქტი.

ჩვეულებრივი კანონების რიგს შეიძლება მიეკუთვნოს კანონები სამინისტროებისა და უწყებების სტატუსის შესახებ (ე.წ. კანონები დაწესებულებების შესახებ – setti xo), რომლებითაც განსაზღვრულია საჯარო ადმინისტრაციის ცენტრალური ორგანოს სტრუქტურა, შტატები, ძირითადი ამოცანები, უწყებათაშორისი კოორდინაციის მექანიზმები, ასევე, მრავალრიცხოვანი კანონები დარგობრივი რეგულირების შესახებ.[2] ეს უკანასკნელები იყოფა მუდმივ და დროებით კანონებად (ე.წ. კანონები დროებითი ღონისძიებების შესახებ). კანონები დროებით კანონებად იწოდება იმ შემთხვევაში, თუ ისინი არ შეიცავს მუდმივი რეგლამენტაციის ნორმატივებს. მაგალითად, ეკონომიკის სფეროში მიღებული დროებითი კანონები ითვალისწინებს შეღავათიან რეჟიმებს, რომელთა მოქმედება დროში შეზღუდულია და მიმართულია როგორც პრიორიტეტული, ისე „სტრუქტურულად მტკივნეული" სფეროებისკენ, რომლებიც დახმარებას საჭიროებენ.

იაპონიის თანამედროვე ადმინისტრაციულ სამართალში არსებობს პოლიციურ-რეპრესიული მიზნების განხორციელებისათვის განკუთვნილი საკანონმდებლო ნორმების გაშლილი ქსელის სის-

1 *Цунэо Инако.* Современное право Японии. пер. с яп. М., 1981. С. 198.

2 მაგალითად, მხოლოდ ერთი საგარეო ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტროს საქმიანობა რეგულირდებოდა 109 კანონით (Япония-2000: Консерватизм и традиционализм. М., 2000. С. 68.

ტემა. იაპონელი იურისტები ამგვარი ნორმების შემცველ ადმინისტრაციულსამართლებრივ აქტებს უწოდებენ კანონმდებლობას საზოგადოებრივი სიმშვიდის სფეროში (ტიან რიპო). ასეთი კანონების რიგს მიეკუთვნება კანონი დივერსიული საქმიანობის აღკვეთის შესახებ (ითვალისწინებს ადმინისტრაციულსამართლებრივ შეზღუდვებს კონსტიტუციურ უფლებათა რეალიზაციასთან მიმართებაში, როგორიცაა შეკრებების, კავშირებად გაერთიანების, კოლექტიური მოქმედებების, ბეჭდვის თავისუფლების და სხვა უფლებები), კანონი თავდაცვითი ძალების შესახებ, კანონი თავდაცვის საიდუმლოების დაცვის შესახებ, კანონი პოლიციის ჩინოსნების მიერ სამსახურებრივი მოვალეობების შესრულების შესახებ, კანონი საგზაო-სატრანსპორტო მოძრაობის შესახებ და სხვა. იაპონიის პარლამენტის მიერ საზოგადოებრივი სიმშვიდის უზრუნველყოფისათვის მიღებული კანონმდებლობის შევსება ხდება საზოგადოებრივი უსაფრთხოების შესახებ (კოან ძიორეი) დადგენილებებით, რომლებიც წარმოადგენს მუნიციპალური კრებების გადაწყვეტილებებს.

იაპონური ადმინისტრაციული კანონმდებლობა, განსხვავებით სისხლის, სამოქალაქო, სავაჭრო სამართლის, სისხლისა და სამოქალაქო სამართლის საპროცესო კანონმდებლობისაგან, კოდიფიცირებული არ არის. ადმინისტრაციულსამართლებრივი ნორმატიული აქტები თავმოყრილია მოქმედი კანონების და დადგენილებების კრებულში, რომელსაც გამოსცემს იუსტიციის სამინისტროსთან არსებული იურიდიული კვლევების ბიურო. გარდა ამისა, ადმინისტრაციული სამართლის სფეროს მიკუთვნებულ ნორმატიულ აქტებს მოიცავს ექვსი კანონის სრული კრებული (ან, უბრალოდ, „ექვსი კანონი"), რომლებსაც აქვეყნებენ სხვადასხვა კერძო გამოცემები.

ადმინისტრაციული სამართლის წყაროების ნაწილი წარმოდგენილია სხვადასხვა კანონქვემდებარე აქტებით, რომელთა რაოდენობაც, ფაქტობრივად, აღრიცხვას არ ექვემდებარება.

აღმასრულებელი ხელისუფლების აქტიურმა ნორმატიულმა შემოქმედებითმა საქმიანობამ ხელისუფლება მიიყვანა სამართლებრივი ბაზის მნიშვნელოვან გაფართოებამდე, რომლის მეშვეობი-

თაც რეგულირდება სახელმწიფო მმართველობა. აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობის განვითარების და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების რაოდენობის მკვეთრ ზრდას იაპონელი სამართალმცოდნე ცუნეო ინაკო აფასებს, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის ქვედარგების გამოყოფის საფუძველს. სახელმწიფო მმართველობის განვითარებამ ადმინისტრაციული და სამოქალაქო სამართლის მიჯნაზე წარმოშვა კანონმდებლობის კომპლექსური დარგები, როგორიცაა მიწის სამართალი, განათლების სამართალი, ბუნების დაცვის სამართალი და სხვა.[1]

თავისი უფლებამოსილების რეალიზებისას აღმასრულებელი ხელისუფლების და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები იღებენ ნორმატიულ კანონქვემდებარე აქტებს.

მინისტრთა კაბინეტი გამოსცემს სამთავრობო განკარგულებებს. ყველაზე უფრო მნიშვნელოვან განკარგულებებს ეწოდება შეირეი, დანარჩენებს – მეირეი. მთავრობის ყველა განკარგულებას, კონსტიტუციის თანახმად (მუხლი 74), ხელს აწერენ კომპეტენტური სახელმწიფო მინისტრები და პრემიერ-მინისტრი ახდენს მათ კონტრასიგნებას.

მმართველობითი აქტების მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს მინისტრების მრავალრიცხოვანი ბრძანებები. ცუნეო ინაკო აღნიშნავს, რომ „კანონქვემდებარე აქტების უზარმაზარმა მოცულობამ სერიოზულად გააძნელა მოქალაქეების მიერ არა მარტო მთლიანად ადმინისტრაციული სამართლის გაგება, არამედ იმ კანონებისაც კი, რომლებითაც უშუალოდ რეგლამენტირდება მათი ცხოვრება და პროფესიული საქმიანობა“.[2] სხვადასხვა ორგანოებს, რომლებიც ფუნქციონირებენ მთავრობასთან, შეუძლიათ მიიღონ ზოგადსავალდებულო ნორმატიული აქტები-წესები.

გარდა ამისა, მინისტრები, ბიუროს, დეპარტამენტის ხელმძღვანელები და სხვა თანამდებობის პირები გამოსცემენ უწყებრივ ცირკულარებს. ისინი, როგორც წესი, არ წარმოადგენენ სამართლის წყაროს, რამდენადაც არ შეიცავენ ახალ ნორმებს და ქვემდგომი თანამდებობის პირებისათვის კანონის და კანონქვემდება-

1 *Цунэо Инако.* Современное право Японии. пер. с яп. М., 1981. С. 170.
2 იქვე, გვ. 199.

რე აქტების დებულებების ინტერპრეტირებას ახდენენ.[1] უწყებრივი ცირკულარები შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოში.[2]

ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ნორმატიული აქტების მიღებისას არსებითი მნიშვნელობა აქვს მმართველობის ორგანოებთან ფორმირებული საკონსულტაციო ორგანოების ამასთან დაკავშირებით გამოთქმულ აზრს. რიგ შემთხვევებში, გადაწყვეტილების მიღებისას მმართველობის ორგანოსაგან მოითხოვენ, რომ გათვალისწინებულ იქნეს საზოგადოებრივი აზრი. განვიხილოთ ეს საკითხი ელექტროენერგიის მოხმარების საფასურის გაზრდის შესახებ ბრძანების გამოცემის მაგალითზე. იაპონიაში ელექტომომარაგება კერძო კომპანიების ხელშია და ელექტროენერგიის მოხმარების საფასურის მომატებისას აუცილებელია ეკონომიკის, ვაჭრობის და მრეწველობის მინისტრის ნებართვის მიღება. ელექტროენერგიის შესახებ კანონით დადგენილია, რომ ასეთი გადაწყვეტილების მისაღებად მინისტრმა „უნდა შექმნას საკონსულტაციო თათბირი და მოისმინოს ფართო წრეების მოსაზრებები", „ვალდებულია მოაწყოს საჯარო მოსმენა". ეკონომიკის, ვაჭრობის და მრეწველობის სამინისტროს მიერ ჩატარებული საკონსულტაციო თათბირის მონაწილეები შეირჩევა ქვეყნის სხვადასხვა ქალაქებში შესაბამისი პრეფექტურული უწყებების მიერ ისე, რომ ელექტროენერგიაზე ფასის ზრდის მომხრეთა და მოწინააღმდეგეთა რიცხვი დაახლოებით თანაბარი იყოს. ასეთი საკონსულტაციო საბჭოების რეალური გავლენა მმართველობითი აქტების მიღების პროცესზე გადაჭარბებით არ უნდა შევაფასოთ. არცთუ იშვიათად, მათი ძირითადი დანიშნულება დაყვანილია ადმინისტრაციული ნორმატიული შემოქმედებითი მექანიზმის ფორმალურ დემოკრატიზაციამდე.

მუნიციპალური კრებები, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში, რომელიც განსაზღვრულია კანონით ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ, იღებენ ლოკალურ ნორმატიულ აქტ-დებულებებს (ძიორეი). შესაძლებელია მათში დადგენილ იქნეს სისხლისსამართლებრივი სანქციებიც კი (ძიორეის ნორმების დარღვევისათვის მაქსიმალური სასჯელია თავისუფლების აღკვეთა ორ წლამდე ვადით). მუნიციპალური მთავრობები იღებენ ლოკალურ სამთავ-

1 *Hiroshi Oda*. Japanese Law. L.,1992. C. 57.
2 Judgment of the Tokyo District Court.8 Nov. 1971// Gyasaireshu 22-11/12-1785.

რობო განკარგულებებს. თავის წესებს ქმნიან მუნიციპალიტეტების აღმასრულებელი ორგანოებიც. მერის (მამასახლისი) აქტებს კისოკუ ეწოდება.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების აქტები არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ცეტრალური ხელისუფლების მიერ გამოცემულ ნორმებს. წინააღმდეგ შემთხვევაში ისინი ბათილად იქნება ცნობილი (კანონის ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ მუხლი 14,15).

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს, შესაბამისი უფლებამოსილების რეალიზაციის პროცესში მიღებულ ნორმატიულ აქტების გარდა, შეუძლიათ გამოსცენ ნორმატიული აქტები დელეგირებული კანონმდებლობის საფუძველზე. კონსტიტუციის 73-ე მუხლით, პარლამენტს შეუძლია თავისი ნორმატიული შემოქმედებითი უფლებამოსილება კაბინეტს გადასცეს. დელეგირებული კანონმდებლობის მართლზომიერება დასტურდება, აგრეთვე, მინისტრთა კაბინეტის შესახებ კანონის მე-11 მუხლით: „მთავრობის ბრძანებულებებს არ შეუძლიათ დააკისრონ ვალდებულება ან შეზღუდონ უფლებები, თუ ეს არ არის გათვალისწინებული კანონით“.

იაპონიაში კანონშემოქმედებითმა პრაქტიკამ მთელი სიცხადით აჩვენა, რომ თანამედროვე პირობებში დელეგირებული კანონმდებლობის გარეშე არსებობა პრაქტიკულად შეუძლებელია.

პარლამენტის მიერ საკუთარი საკანონმდებლო უფლებამოსილების დელეგირება უფლებამოსილების გადაცემის ვადის, ასევე, დელეგირებული უფლებამოსილების მიმღებ პირთა წრის მითითებით უნდა იყოს კონკრეტიზებული.

დელეგირებული კანონმდებლობის აქტები, მათი შინაარსიდან გამომდინარე, ძალაში შედის ან მინისტრთა კაბინეტის მიერ მათი გამოცემის შემდგომ და პარლამენტის უახლოეს სესიაზე ორივე პალატის რეზოლუციით მტკიცდება, ან ძალაში შედის მხოლოდ პარლამენტის მიერ დამტკიცების შემდგომ, ან საერთოდ არ ექვემდებარება დამტკიცებას და პარლამენტის დეპუტატებს მხოლოდ ინფორმაციის სახით წარედგინება.

ის ნორმატიული აქტები, რომლებიც არ ექვემდებარება პარლამენტის მიერ დამტკიცებას, პრინციპში, მხოლოდ პარლამენტის მიერ ადრე მიღებული კანონის საფუძველზე უნდა გამოიცემო-

დეს. მაგრამ კაბინეტი თავის პრაქტიკულ საქმიანობაში ხშირად არ იცავს ასეთ შეზღუდვებს. რიგ შემთხვევებში მთავრობა ნორმატიულ აქტებს პარლამენტის მიერ უფლებამოსილების მინიჭების კანონის მიღებამდე გამოსცემს.[1]

დელეგირებული კანონმდებლობის საგანი შეიძლება სხვადასხვა იყოს. კერძოდ, კანონით წყლის დაბინძურების შესახებ, პრემიერ-მინისტრის კანცელარია აღჭურვილია უფლებამოსილებით, ბრძანებულებებით დაადგინოს წყლის სისუფთავის სტანდარტები. საგარეო ვაჭრობის და სავალუტო კონტროლის შესახებ კანონის შესაბამისად, საგარეო სავაჭრო ოპერაციის განსახორციელებლად ექსპორტიორმა „მთავრობის ბრძანებულებით განსაზღვრული წესით" უნდა მიიღოს ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტროში ლიცენზია. ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობა ითვალისწინებს გარკვეული უფლებამოსილების დელეგირებას კეთილსინდისიერი ვაჭრობის კომიტეტისადმი, რომელიც გამოცემული წესების, დირექტივების და შეტყობინებების გამოცემით ახდენს მათ რეალიზებას.

დელეგირებული კანონმდებლობა შეიძლება შეეხოს ასევე ადამიანის ძირითად უფლებებსაც. მაგალითად, კანონი სახელმწიფო მოხელის შესახებ 102-ე მუხლით კრძალავს სახელმწიფო მოხელეებისათვის პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობას და ადგენს სანქციას – თავისუფლების აღკვეთა სამ წლამდე ვადით. თუმცა, თვით ცნება „პოლიტიკურ საქმიანობაში მონაწილეობა" კანონით არ არის განმარტებული. განმარტება მოცემული იყო პერსონალის საქმეთა კომიტეტის მიერ გამოცემულ კანონქვემდებარე აქტში. კანონქვემდებარე აქტებით პოლიტიკური უფლებების და თავისუფლებების რეალიზაციის ნორმირების წესის მართლზომიერება განიხილებოდა კონსტიტუციური კონტროლის წესით. ამ შემთხვევაში უზენაესმა სასამართლომ კონსტიტუციურად ცნო პერსონალის საქმეთა საბჭოს შესაბამისი აქტი.[2]

უზენაეს სასამართლოს კონსტიტუციური კონტროლის წესით შეუძლია ცნოს დელეგირებული საკანონმდებლო აქტების კონსტიტუციასთან შეუსაბამობა. ასე იყო, მაგალითად, სასოფლო-სამე-

1 Парламенты мира. М.,1991. С. 553.
2 Judgment of the Supreme Court,6.Nov.,1974 // Keishu 28-9-393: Sarufutsu case.

ურნეო მიწების შესახებ კანონის შესაბამისად ნორმატიული აქტის გამოცემასთან დაკავშირებით, რომელიც მნიშვნელოვნად ზღუდავდა მიწის გაყიდვის უფლებას.[1]

მეცნიერ და პრაქტიკოს იურისტებს შორის მრავალრიცხოვან დისკუსიებს იწვევს დელეგირებული ბრძანებულებების გამოცემასა და გამოყენებასთან დაკავშირებული პრობლემები.[2] უპირველეს ყოვლისა, ისინი დაკავშირებულია იაპონიის თანამედროვე ადმინისტრაციულ პრაქტიკაში კანონისადმი მორჩილების (ხო-ნი იერუ გიესეი) პრინციპის განმარტებების თავისებურებებთან.

2. საჯარო ადმინისტრაცია

2.1. საჯარო ადმინისტრაციის თავისებურებანი იაპონიაში

აღმასრულებელი ხელისუფლება იაპონიაში ხორციელდება მთავრობის (მინისტრთა კაბინეტის) მიერ, რომელსაც პრემიერ-მინისტრი ხელმძღვანელობს. იაპონიის მთავრობის ორგანიზებისა და საქმიანობის მარეგულირებელი ნორმატიულსამართლებრივი ბაზა ომის შემდგომ წლებში ჩამოყალიბდა. კონსტიტუციის შესაბამის დებულებებთან ერთად, მასში შედის კანონი მინისტრთა კაბინეტის შესახებ (1947) და კანონი სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზების შესახებ (1948). აღსანიშნავია, რომ ორივე კანონმა რაიმე სერიოზული ცვლილებების გარეშე იარსება 1999 წლამდე.

მინისტრთა კაბინეტი, უპირატესად, პოლიტიკურ ფუნქციებს ასრულებს, რომელთა შესწავლა მიეკუთვნება კონსტიტუციური სამართლის საგანს. ამავდროულად, მის მიერ ხორციელდება ადმინისტრაციული საქმიანობაც, რომლის კოორდინაციისათვის შეიქმნა კაბინეტის სამდივნო.

მინისტრთა კაბინეტი ხელმძღვანელობს ცენტრალური ადმინისტრაციის საქმიანობას, რომლის შემადგენლობაშიც, მმართვე-

1 Judgment of the Supreme Court. 20 Jan., 1971 // Minshu 25-1-1.

2 *Сигюэки Суто.* Принцип „верховенства закона" в Японии: современные проблемы // Вестн.Моск.ун-та. Сер.11. Право.1996. №6. С. 55-60.

ლობის ორგანიზაციის შესახებ კანონის შესაბამისად, შედის: კანცელარია (ფუ), სამინისტროები (სიო), კომიტეტები (იინკაი) და სამმართველოები (ტიო). შესაძლებელია, კომიტეტები და სამმართველოები კანცელარიასთან და სამინისტროებთანაც შეიქმნას.

უკანასკნელ წლებში იაპონიაში მნიშვნელოვნად გაიზარდა დეცენტრალიზებული ადმინისტრაციის შემადგენლობა. საჯარო ადმინისტრაციის სტრუქტურაში ადრეც არსებობდა ორგანოები, რომლებიც ფორმალურად არ ექვემდებარებოდა არც მინისტრთა კაბინეტს, არც რომელიმე სამინისტროს. მაგრამ 1998 წელს მიღებული ცენტრალური სამინისტროების და უწყებების რეფორმის შესახებ ძირითადი კანონის[1] შესაბამისად, შემუშავებულ იქნა და ცხოვრებაში გატარდა რიგი სახელმწიფო დაწესებულებების (მეტეოროლოგიური სააგენტოს, ფინანსთა სამინისტროს ემისიის დეპარტამენტის და სხვა.) ე.წ. დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული იურიდიული პირების მდგომარეობაში გადაყვანის გეგმა. სახელმწიფო დაწესებულებებისათვის ასეთი სტატუსის მინიჭება მათ მოქნილი, ავტონომიური მართვის ახალ შესაძლებლობებს აძლევს, ათავისუფლებს სამინისტროს გადაჭარბებული ზედამხედველობისა და მუდმივი უწყებრივი კონტროლისაგან. ამასთან დადგენილია, რომ დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული იურიდიული პირების საქმიანობა უნდა იყოს საზოგადოებისათვის ღია, ხოლო სამინისტრო, ირიდებს რა ასეთი დაწესებულებების მიმდინარე საქმიანობის რეგულაციას, უფლებას იტოვებს, წამოაყენოს მიზნობრივი ამოცანები გონივრულვადიან პერსპექტივაზე გათვლით.[2]

დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ იურიდიულ პირთა შექმნასთან ერთად, იქმნება სპეციალური კომპანიები, რომლებთანაც გადადის რეალური სამეურნეო ფუნქციები. იაპონიაში რეალურ სამეურნეო საქმიანობასთან დაკავშირებულ სახელმწიფო საქმიანობის სახეებს განეკუთვნება: ფოსტა, სახელმწიფო ტყისა და მიწების მოვლა, ტიპოგრაფიული საქმე, ფულის ნიშნების ემისია.[3]

1 htt://www.//kantei.go.jp/foreign/central–government/index.html.

2 Япония в современном мире:факторы стабильного развития и безопасности.М.,2000. С. 213.

3 Кравцевич А.И. Обшественное предпринимательство в Японии. М.,1988. С. 85.

მაგალითის სახით განვიხილოთ ფოსტა. იაპონიაში ფოსტის სამსახური, ძირითად საქმიანობისთან ერთად (საფოსტო კორესპონდენციის და ამანათების მიტანა), მოქალაქეებს ზოგიერთ „არაპროფილურ" მომსახურებასაც სთავაზობს, როგორიცაა, კერძო პირების საბანკო მომსახურება (საფოსტო დანაზოგების სისტემა), სიცოცხლის დაზღვევის მომსახურება და სხვა. ხანგრძლივი განხილვების შედეგად, მთავრობამ უარი თქვა ფოსტის სამსახურის პრივატიზებაზე და ჩამოთვლილი მომსახურების სახეების კომერციალიზაციის გეგმებზე, რომელთა მიზანი იყო სახელმწიფოს გათავისუფლება მისთვის არადამახასიათებელი ფუნქციებისაგან. ასეთი გადაწყვეტილება ქვეყანას მიიყვანდა სოფლის რაიონებში ბევრ „არაპერსპექტიულ" (ბიზნესის კუთხით) საფოსტო განყოფილების დახურვამდე; ასევე შექმნიდა უზარმაზარი მასშტაბის არასახელმწიფო ფინანსურ სტრუქტურას, რომლის არსებობა დისბალანსს შეიტანდა იაპონიის საბანკო სისტემის ფუნქციონირებაში.[1] ამასთან, შეუძლებელი იყო საფოსტო უწყების მთავრობისადმი დაქვემდებარების ადრინდელი ვარიანტის არსებობა, რამდენადაც იგი არ პასუხობდა სახელმწიფო მართვის სისტემის გამარტივებასა და გაიაფებაზე აღებულ კურსს. მიგნებული კომპრომისი მდგომარეობს იმაში, რომ გადაწყდა, 2003 წლისათვის საფოსტო კავშირის სამმართველო გამოყოფილიყო სპეციალური სახელმწიფო კომპანიის სახით, რომელიც არ შეივიდოდა არც ერთი უწყების დაქვემდებარებაში, ხოლო საფოსტო დაწესებულებების მოხელეები გადაყვანილი იქნებოდნენ სპეციალურ სახელმწიფო მოხელეთა კატეგორიაში. განისაზღვრა, რომ ასეთი კომპანიის ხელმძღვანელი დაინიშნებოდა პრემიერ-მინისტრის მიერ, ხოლო მისი საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები შეთანხმდებოდა შემდეგ სამინისტროებთან: 1) ფინანსთა სამინისტრო; 2) ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო; 3) ადგილობრივი თვითმმართველობის, შინაგან საქმეთა, კავშირის და კომუნიკაციის საქმეთა სამინისტრო.

დეცენტრალიზებული დაწესებულებისათვის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის შერჩევის კრიტერიუმები მდგომარეობს შემდეგში:

1 *Стрельцов Д.В.* Реорганизация функций и методов государственного управления в рамках административной реформы 90-х годов //Япония 90-х: кризис системы или временные сбои. М., 1998. С. 175.

სპეციალური კომპანიების ფორმით ხდება ჩვეულებრივი მეწარმეობის მსგავი საქმიანობის ორგანიზება, ხოლო საქმიანობის ორგანიზება იმ სფეროებში, რომლებშიც არ შეიძლება იყოს გათვლილი კერძო კაპიტალის მოგება, ხდება დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული იურიდიული პირის ფორმით. ზუსტად ამიტომ, ეს უკანასკნელები მთლიანად ფინანსდებიან სახელმწიფოს მიერ.

უკანასკნელი ორმოცდაათი წლის განმავლობაში იაპონიაში საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზება და ფუნქციონირება მნიშვნელოვან ცვლილებებს განიცდის. იაპონიაში საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირების პროცესები შესამჩნევად გააქტიურდა 1980-1990-იან წლებში. ამ პერიოდში ადმინისტრაციული რეფორმები დასავლეთის ბევრ ქვეყანაში მიმდინარეობდა, მაგრამ სწორედ იაპონიაში, ცნობილი იურისტ-იაპონისტის ბ.ი. ერიომინის ზუსტი გამონათქვამის მიხედვით, იქცა ეს პროცესები „თავისი გრანდიოზული მასშტაბებით, რთული შინაარსით და მნიშვნელობით, ისტორიული ნაციონალური რეფორმირების ფაქტორად".[1]

თვით ტერმინი „ადმინისტრაციული რეფორმა"[2] იაპონურ პოლიტიკურ ლექსიკაში ჯერ კიდევ 1960-იან წლებში შემოვიდა, როცა მინისტრთა კაბინეტთან მართვის პრობლემების კვლევის დროებითი კომიტეტების შექმნა დაიწყეს. 1983 წელს ადმინისტრაციული რეფორმის ინტელექტუალურ ცენტრებად ადმინისტრაციული რეფორმების ფორმირების დროებითი კომიტეტები იქცა. 1994 წელს დაფუძნდა ადმინისტრაციული რეფორმების კომიტეტი. 1996 წლის ბოლოსათვის, პრემიერ-მინისტრის გადაწყვეტილებით, შეიქმნა ადმინისტრაციული რეფორმების საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობდა თვით მთავრობის ხელმძღვანელი. მთავრობის შემადგენლობაში შემოიღეს ადმინისტრაციული რეფორმების საკითხებში სახელმწიფო მინისტრის თანამდებობა. ადმინისტრაციული რე-

1 *Еремин В.Н.* Административно-финансовая реформа // Япония. Послевоенная государственная политика: вызовы и ответы. М., 1998. С. 187.

2 იაპონურ პოლიტიკურ და სამეცნიერო ლიტერატურაში, ტერმინთან „ადმინისტრაციული რეფორმა" ერთად გვხვდება სხვა ტერმინიც – „ადმინისრტაციულ-ფინანსური რეფორმა. მეორე ტერმინი უფრო ზუსტად ასახავს იაპონიაში მიმდინარე ცვლილებებს: საჯარო ადმინისტრაციის რეფორმირება მიმდინარეობს სახელმწიფო მმართველობის სისტემის საკრედიტო-ფინანსურ და საბიუჯეტო სფეროების გარდაქმნასთან მჭიდრო კავშირში.

ფორმების საბჭო ადმინისტრაციული რეფორმების გატარებასთან დაკავშირებით მჭიდროდ ურთიერთთანამშრომლობს ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტიის შტაბთან.

ზემოთ ჩამოთვლილი ადმინისტრაციული რეფორმის ორგანოების მიერ მომზადებულ არაერთ მოხსენებაში მკაფიოდაა ფორმულირებული ძირითადი მოთხოვნები, რომელთა გათვალისწინებაც აუცილებელია სახელმწიფო მართვის სფეროში არსებული ადმინისტრაციული ინსტიტუტების ეფექტური მუშაობისთვის. ესენია: რეაგირება საზოგადოებაში მიმდინარე ცვლილებებზე; სახელმწიფო მართვის კომპლექსური ხასიათის უზრუნველყოფა; საჯარო ადმინისტრაციის სისტემის გამარტივება და მისი ეფექტურობის ამაღლება; საზოგადოებაში ადმინისტრაციული ინსტიტუტებისადმი ნდობის მხარდაჭერა. მოხსენების ავტორები ამტკიცებენ, რომ სახელმწიფო მართვის როლი არ უნდა აჭარბებდეს რაღაც მინიმალურ ზღვარს, რომელიც ნამდვილად აუცილებელია ხალხის კეთილდღეობის უზრუნველსაყოფად და, ამასთან, მთლიანად უნდა იყოს გარანტირებული სამოქალაქო საზოგადოების თავისუფლება.[1]

იაპონიაში თანამედროვე ეტაპზე ადმინისტრაციული რეფორმების ძირითად მიმართულებებად აღიარებულია:

1) პრემიერ-მინისტრის პირადი როლის და მისი აპარატის გაძლიერება, საგანგებო სიტუაციების შემთხვევებში პრემიერის აპარატისათვის ერთგვარი საკომანდო პუნქტის ფუნქციის დაკისრებამდეც კი;

2) სამინისტროებისა და სააგენტოების (უწყებების) რიცხვის მნიშვნელოვნად შემცირება;

3) სამინისტროებისა და სააგენტოების (უწყებების) გათავისუფლება მრავალრიცხოვანი ფუნქციებისაგან, რომლებიც დაკავშირებულია მთავრობის პოლიტიკის უშუალოდ რეალიზაციასთან (სხვადასხვა სახის ნებართვებისა და ლიცენზიების გაცემა, „რეალური მეურნეობა" და ა.შ.) და ამ ფუნქციების გადაცემა დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული იურიდიული პირებისათვის, სპეციალური კომპანიებისათვის და სხვა;

4) ადმინისტრაციული პროცესების „გამჭვირვალობის" და „ღიაობის" ხარისხის ამაღლება;

1 *Еремин В.Н.* დასახ. ნაშრომი, გვ.188.

5) ძალაუფლებრივი რწმუნებულებების გადანაწილება ცენტრალურ მთავრობასა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის.

2.2. მინისტრთა კაბინეტი

კონსტიტუცია, განსაზღვრავს რა კაბინეტის კომპენტენციას, მართვის სხვა ზოგად ფუნქციებთან ერთად, მის გამგებლობას მიაკუთვნებს შემდეგ მოვალეობებს (მუხლი 73):

- სახელმწიფო საქმეების გაძღოლა და პარლამენტის მიერ მიღებული კანონების შესრულება;
- საგარეო პოლიტიკის ხელმძღვანელობა;
- სახელმწიფო სამსახურის ორგანიზება და ხელმძღვანელობა;
- ბიუჯეტის პროექტის შედგენა;
- მთავრობის ბრძანებულებების გამოცემა;
- საყოველთაო და ნაწილობრივი ამნისტიის, სასჯელის შემსუბუქების, გადავადების და უფლებებში აღდგენის გადაწყვეტილებები.

კონსტიტუციის 73-ე მუხლით გამყარებული უფლებამოსილების გარდა, კაბინეტის კომპენტენციას განეკუთვნება: იმპერატორისათვის მისი სახელმწიფო საქმეებთან დაკავშირებული ყველა ქმედების შესახებ რჩევების წარდგენა (მუხლი 3); უზენაესი სასამართლოს მოსამართლეების (გარდა მთავარი მოსამართლისა), ასევე, ყველა ინსტანციის მოსამართლეების (მუხლი 79,80) დანიშვნა; გადაწყვეტილება პარლამენტის საგანგებო სესიის მოწვევის თაობაზე (მუხლი 53). კაბინეტს ეკისრება პასუხისმგებლობა ბიუჯეტის დეფიციტის დაფარვის მიზნით სარეზერვო ფონდის გახარჯვისა და შემდგომში ამ ხარჯების პარლამენტის მიერ მოწონებაზე (მუხლი 87).

მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობაში შედიან პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები და სახელმწიფო მინისტრები.

კანონმდებლობა ადგენს რიგ არსებით მოთხოვნებს კაბინეტის შემადგენლობის მიმართ. მინისტრთა კაბინეტის უმრავლესობა თუ არა, ნახევარი მაინც უნდა იყოს პარლამენტის დეპუტატი (პრაქტიკაში პარლამენტის დეპუტატია მინისტრთა კაბინეტის წევრთა უმ-

რავლესობა). კაბინეტის წევრები უნდა იყვნენ სამოქალაქო პირები. ტერმინი „სამოქალაქო პირი" (bummin) პირველად გვხვდება ომის შემდგომ კონსტიტუციაში, როგორც ინგლისური civilian-ის სიტყვა-სიტყვითი თარგმანი, და საჭიროებს განმარტებას, ვინაიდან კანონმდებლობაში ამ ტერმინის მნიშვნელობა არ არის განსაზღვრული. იგი განიმარტება, როგორც ქვემოთ მოცემული სამი განსაზღვრებიდან ერთ-ერთი: ა) პირი, რომელიც არ იმყოფება სამხედრო სამსახურში; ბ) არ იყო წარსულში პროფესიონალი სამხედრო: გ) არ არის მილიტარისტული იდეოლოგიის მატარებელი. ამ გამნარტებებიდან დომინირებს მეორე. ისევე, როგორც პრემიერ-მინისტრი, სხვა მინისტრებიც უნდა იყვნენ სამოქალაქო პირები (civilian), ანუ ადრე მათ არ უნდა ემსახურათ სახმელეთო ჯარებში ან სამხედრო-საზღვაო ფლოტში.[1]

კაბინეტის მეთაური – პრემიერ-მინისტრი – ინიშნება იმპერატორის მიერ პარლამენტის წარდგინებით. არსებული კონსტიტუციური პრაქტიკის მიხედვით, კაბინეტის ხელმძღვანელი ხდება საპარლამენტო უმრავლესობის პარტიის ლიდერი. კონსტიტუცია პრემიერ-მინისტრს ანიჭებს უფლებას, თავისი შეხედულების მიხედვით დანიშნოს და თანამდებობიდან გაათავისუფლოს კაბინეტის მინისტრები. იმ შემთხვევაში, როცა კაბინეტის ხელმძღვანელს დროებით არ შეუძლია განახორციელოს თავისი ფუნქციები, მისი მოვალეობები ეკისრება კაბინეტის წევრთაგან რომელიმე მინისტრს იმ პირობით, რომ მას წინასწარ ჰქონდა მინიჭებული ამის უფლებამოსილება პრემიერ-მინისტრის მიერ. თუ პრემიერ-მინისტრის თანამდებობა ვაკანტური ხდება, კაბინეტი მთელი შემადგენლობით გადადგება.

პრემიერ-მინისტრს შეუძლია თავის თავზე აიღოს ნებისმიერი მინისტრის მოვალეობები ან დაავალოს მათი შესრულება სხვა მინისტრს, როცა რომელიმე მინისტრი ტოვებს პოსტს.

პრემიერ-მინისტრი აღჭურვილია უფლებამოსილებით: გამოვიდეს პარლამენტში კაბინეტის სახელით; პარლამენტში შეიტანოს ბიუჯეტის პროექტი, კანონპროექტები და სხვა სახის დოკუმენტები, რომლებიც მოითხოვენ ქვეყნის საკანონმდებლო ორგანოს მი-

1 *Еремин В.Н.* Политическая система современного японского общества. М.,1992. С. 86.

ერ დამტკიცებას; მოახსენოს პარლამენტს სახელმწიფო საქმეების და საგარეო ურთიერთობების შესახებ; უხელმძღვანელოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა რგოლს და აკონტროლოს მათი მუშაობა. კაბინეტის ხელმძღვანელი თავმჯდომარეობს მთავრობის სხდომებს. ნებისმიერი მინისტრის კომპენტენციის განსაზღვრისას მისი პოზიცია გადამწყვეტია. კანონით კაბინეტის შესახებ (მუხლი 8) იგი უფლებამოსილია, დროებით შეაჩეროს (კაბინეტის მიერ განხილვამდე) აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა სხვა ორგანოს საქმიანობა და განკარგულებები.

ბოლო დროს ლიტერატურაში სულ უფრო ხშირად დაისმის საკითხი საჯარო ადმინისტრაციის მექანიზმებში პრემიერ-მინისტრის პოზიციების ერთგვარი სისუსტის შესახებ.[1]

პრემიერ-მინისტრის „სისუსტე“ ვლინდება მის ურთიერთობებში მთავრობის სხვა წევრებთან. მაგალითად, კანონით მინისტრთა კაბინეტის შესახებ (მუხლი 2) გამყარებულია პარლამენტის წინაშე კაბინეტის კოლექტიური პასუხისმგებლობის პრინციპი, რომელიც პრემიერ-მინისტრს არ აძლევს შესაძლებლობას, გამოვიდეს საპროგრამო წინადადებებით სახელმწიფო მართვის უმნიშვნელოვანეს სფეროებში სახელმწიფო კურსის გატარების შესახებ მანამ, სანამ ეს წინადადებები არ იქნება შეთანხმებული შესაბამისი სამინისტროებისა და უწყებების ხელმძღვანელებთან და არ მიიღებს სრულ მხარდაჭერას. პრემიერ-მინისტრს არ შეუძლია „თავზე გადაახტეს“ შესაბამის მინისტრს და უშუალო მითითებები მისცეს სამინისტროებსა და უწყებებს, რამდენადაც ასეთ შემთხვევებში ირღვევა მინისტრთა კაბინეტის შესახებ კანონით (მუხლი 7) გამყარებული სხვა პრინციპი – მოვალეობების განაწილება.

გადაწყვეტილებების შესაბამისი სამინისტროების და უწყებების ხელმძღვანელობასთან შეთანხმების აუცილებლობა არსებითად ავიწროებს პრემიერ-მინისტრის მიერ საკუთარი პოლიტიკური ნების გამომჟღავნების შესაძლებლობას, რასაც რიგ შემთხვევებში, როგორიცაა, მაგალითად, საგანგებო სიტუაცია, ფართომასშტაბიანი რეფორმების გატარება და ა.შ., მისი მოღვაწეობის ეფექტიანობის მნიშვნელოვანი შემცირება მოსდევს.

კაბინეტის შემადგენლობაში შემავალი მინისტრები ხელმძღვა-

1 *Стрельцов Д.В.* დასახ. ნაშრომი. გვ. 160-162.

ნელობენ თავისი სამინისტროების საქმიანობას. ადმინისტრაციული რეფორმის გეგმის შესაბამისად სამინისტროების რიცხვის შემცირების შემდეგ კაბინეტში დარჩნენ: ადგილობრივი თვითმმართველობის, შინაგან საქმეთა, კავშირისა და ტელეკომუნიკაციის საქმეთა მინისტრი; იუსტიციის მინისტრი; საგარეო საქმეთა მინისტრი; ფინანსთა მინისტრი; განათლების, კულტურის, სპორტის, მეცნიერების და ტექნიკის მინისტრი; ჯანმრთელობის დაცვის, შრომისა და კეთილდღეობის მინისტრი; მიწათმოქმედების, მეტყევეობის და თევზჭერის მინისტრი; ეკონომიკის, ვაჭრობის და მრეწველობის მინისტრი; მიწების, ინფრასტრუქტურის და ტრანსპორტის მინისტრი; გარემოს დაცვის მინისტრი.

სახელმწიფო მინისტრების უფლებებით კაბინეტში შედიან კაბინეტის გენერალური მდივანი, ასევე, პრემიერ-მინისტრის კანცელარიის შემადგენლობაში შემავალი ზოგიერთი კომიტეტის და სამმართველოს ხელმძღვანელები: ეროვნული უსაფრთხოების საქმეთა; თავდაცვის; ადმინისტრაციული რეფორმების; ოკინავას და ჩრდილოეთის ტერიტორების საკითხების; ფინანსური ოპერაციების და სხვა.

მინისტრთა კაბინეტი თავის ფუნქციებს განახორციელებს კაბინეტის სხდომების ფორმით, რომლებიც, ჩვეულებისამებრ, ტარდება კვირაში ორჯერ. შესაძლებელია კაბინეტის საგანგებო სხდომების ჩატარება. ცალკეულ შემთხვევებში შეიძლება, დოკუმენტი კაბინეტის მიერ გამოკითხვის გზით იქნეს დამტკიცებული. იაპონიის კაბინეტის სხდომები „დახურული" მართვის მაგალითია: ისინი წარმოებს დახურულ კარს მიღმა და არ სტენოგრაფირდება. არ არსებობს კაბინეტის გადაწყვეტილების მიღების მკაფიოდ განსაზღვრული რეგლამენტი. იგულისხმება, რომ გადაწყვეტილება მიიღება მხოლოდ მას შემდეგ, რაც მას დაეთანხმება სხდომაში მონაწილე ყველა მინისტრი. თუ პრემიერ-მინისტრი თვლის, რომ გადაწყვეტილების მიღება აუცილებელია, მიუხედავად კაბინეტის ზოგიერთი წევრის წინააღმდეგობისა, მას შეუძლია, იმ მინისტრებს, რომლებიც არ ეთანხმებიან, გადადგომა შესთავაზოს.[1]

1 *Латышев И.А.* Японская бюрократия. М., 1968. С. 15.

2.3. კაბინეტის სამდივნო

მინისტრთა კაბინეტის სხდომის ორგანიზება, სხდომაზე განსახილველი საკითხების მომზადება და მათი ურთიერთდაკავშირება, სახელმწიფო პოლიტიკის უმნიშვნელოვანესი პრობლემების შესახებ ინფორმაციის შეკრება, შენახვა და შესწავლა და სხვა ზოგიერთი ორგანიზაციულ-ტექნიკური საკითხი კაბინეტის სამდივნოს (ნაიკაკუ კამბო) გამგებლობის საგანს წარმოადგენს.

კაბინეტის სამდივნოს ეკისრება დაგეგმარება და წინადადებების შემუშავება „მნიშვნელოვანი პოლიტიკური საქმეების პრინციპული კურსის შესახებ" (საგარეო პოლიტიკა, უსაფრთხოება, ეკონომიკის საერთო ხელმძღვანელობა, საფინანსო პოლიტიკა, გადაწყვეტილებები ადმინისტრაციული ორგანოების სტრუქტურისა და კადრების შესახებ), რომლებიც, მინისტრთა კაბინეტის შესახებ კანონის შესაბამისად, კაბინეტის სხდომაზე გამოაქვს პრემიერ-მინისტრს. გარდა ამისა, სამდივნოს ევალება სამინისტროებისა და უწყებების დონეზე განსახორციელებელი საკანონმდებლო დებულებების დაგეგმვისა და მომზადების კომპლექსური კოორდინაცია.

სამდივნოს სათავეშია გენერალური მდივანი, რომელსაც, როგორც უკვე აღინიშნა, აქვს სახელმწიფო მინისტრის რანგი და ის არსებითად წარმოადგენს პრემიერ-მინისტრის მთავარ პოლიტიკურ მრჩეველს. უშუალოდ გენერალური მდივნის მიერ მზადდება კაბინეტის სხდომის დღის წესრიგი.

სამდივნოს საქმიანობის სფეროს გაფართოებას პრემიერ-მინისტრის პირადი თანაშემწეებისა და მდივნების რიცხვის ზრდასთან მივყავართ. ადმინისტრაციული რეფორმების თანახმად, ვარაუდობენ, უარი ითქვას სამდივნოში სამინისტროებდან მოხელეების მივლინების პრაქტიკაზე და გააქტიურდეს კანდიდატურების ძიება სახელმწიფო აპარატის მიღმა.

სამდივნოსთან ერთად, უშუალოდ მინისტრთა კაბინეტთან მოქმედებს საკანონმდებლო ბიურო, თავდაცვის ეროვნული საბჭო, ასევე, პერსონალის საქმეთა საბჭო.

საკანონმდებლო ბიურო უზრუნველყოფს მინისტრთა კაბინეტის მიერ მომზადებული ყველა კანონპროექტის და მთავრობის ბრძანებულებების სათანადო იურიდიულ გაფორმებას.

პრემიერ-მინისტრთან არსებულ მნიშვნელოვან სათათბირო ორგანოს წარმოადგენს ეროვნული თავდაცვის საბჭო (კოკუბო კაიგი), რომლის შემადგენლობაში შედიან პრემიერ-მინისტრი (თავმჯდომარე), პრემიერ-მინისტრის მოადგილე, საგარეო საქმეთა მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი, თავდაცვის სამმართველოს უფროსი და სხვა. ოფიციალური განმარტებების თანახმად, ეროვნული თავდაცვის საბჭოს ძირითადი ფუნქცია იმაში მდგომარეობს, რომ მან საჭიროების შემთხვევაში გამოიტანოს სათანადო განზოგადებული დასკვნები სახელმწიფოს თავდაცვის საკითხებთან დაკავშირებით არა მარტო სამხედრო მოსაზრებების, არამედ დიპლომატიის, სამრეწველო წარმოების, ეკონომიკის და სოციალური ურთიერთობების მოსაზრებების გათვალისწინებით.

პერსონალის საქმეთა საბჭოს საქმიანობა, რომელიც ასევე იქმნება კაბინეტთან, განხილული იქნება სახელმწიფო სამსახურისადმი მიძღვნილ მომდენო პარაგრაფში.

2.4. კაბინეტის კანცელარია

სახელმწიფო მართვის ორგანიზების შესახებ კანონის შესაბამისად, იაპონიაში ცენტრალური ადმინისტრაციული დაწესებულებების ერთ-ერთ სახეობას წარმოადგენს კანცელარია (ფუ).

დასახელება „ფუ“ ეხება ერთადერთ ადმინისტრაციულ დაწესებულებას – კაბინეტის კანცელარიას (ნაიკაკუფუ).[1]

კანცელარია მოწოდებულია, გადაწყვიტოს ზოგადი ხასიათის საკითხები, რომლებიც შეეხება ყველა ან ბევრ სამინისტროს (სახელმწიფო მოხელეების დაჯილდოება და საპენსიო უზრუნველყოფა, სტატისტიკა, მთავრობის აქტების ოფიციალური პუბლიკაცია, სახელმწიფო აპარატის ყველა რგოლის ზოგადი ინსპექტირება და ა.შ.), ასევე, ზოგიერთი სპეციალური საკითხი, რომელიც არ შედის არსებული სამინისტროების კომპენტენციაში.

კანცელარიის დანიშნულებაა, დახმარება გაუწიოს კაბინეტის სამდივნოს კონკრეტული წინადადებების შემუშავებაში, განახორციელოს საჯარო ადმინისტრაციის სხვადასხვა ინსტიტუტების

1 ადმინისტრაციული რეფორმის მიმდინარეობის პერიოდში კაბინეტის კანცელარია შეიქმნა ადრე არსებულ პრემიერ-მინისტრის კანცელარიის ბაზაზე (სორიფუ).

კოორდინაცია, ასევე, გააკონტროლოს სამთავრობო ორგანოების საქმიანობა.

კანცელარია მუშაობს პრემიერ-მინისტრის საერთო ხემძღვანელობით. მის შტატში დაწესებულია საგანგებო დავალებათა მინისტრების თანამდებობები, რომლებიც შედიან კანცელარიის შტატში. მთავრობის მეთაურს შეუძლია, განსაკუთრებულ დავალებათა მინისტრებს დააკისროს პასუხისმგებლობა სახელმწიფო პოლიტიკის შედარებით მნიშვლენელოვან მიმართულებებზე სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ერთობლივი ღონისძიებების განხორციელებაზე. გარდა ამისა, საგანგებო დავალებათა მინისტრები წარმართავენ ოკინავასა და ჩრდილოეთის ტერიტორიის საქმეებს, ასევე საქმეებს, რომლებიც კანცელარიასთან დაფუძნებულ სპეციალურ საფინანსო სააგენტოს განეკუთვნება. საგანგებო დავალებათა მინისტრები მათზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულებისათვის აღიჭურვებიან აუცილებელი უფლებებით: მოსთხოვონ სამინისტროების და უწყებების ხელმძღვანელებს საჭირო მასალებისა და განმარტებების წარდგენა; პრემიერ-მინისტრს წარუდგინონ საკუთარი რეკომენდაციები და წინადადებები; გაფრთხილება მისცენ საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოებს და მოითხოვონ მოხსენება მათ მიერ ამასთან დაკავშირებით მიღებული ზომების შესახებ.

კანცელარიასთან ფუნქციონირებს სხვადასხვა კომიტეტები (იინკაი) და სამმართველოები (ტიო). მათგან ზოგი ფუნქციონირებს უკვე რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში, სხვები კი სულ ახლახან, ადმინისტრაციული რეფორმის რეალიზაციის მორიგ ეტაპზე შეიქმნა.

„ძველი“ კომიტეტების და სამმართველოების რიგს განეკუთვნება, მაგალითად:

- საზოგადოებრივი უსაფრთხოების კომიტეტი, რომელიც ხელმძღვანელობს პოლიციის სამმართველოს საქმიანობას;
- თავდაცვის სამმართველო, რომელიც ახორციელებს სახმელეთო, საზღვაო და საჰაერო „თავდაცვის ძალების“ ხელმძღვანელობას;
- საიმპერატორო კარის სამმართველო.

კანცელარიაში შექმნილია რამდენიმე ახალი სამმართველო და კომიტეტი: ეკონომიკური და საგადასახადო პოლიტიკის; მეცნიე-

რების და ტექნიკის განვითარების; სტიქიური უბედურებების თავიდან აცილების და სხვა.

ეროვნული ფინანსური სისტემების სტაბილიზაციის რთულმა პრობლემებმა გამოიწვია კაბინეტის კანცელარიასთან ფინანსური სამმართველოს შექმნის აუცილებლობა. ეს სამმართველო დაფუძნდა ფინანსური ზედამხედველობის სამმართველოს ბაზაზე, რომლის ამოცანები იყო ისეთი პრობლემების რეგულირება, როგორიცაა ბანკებისა და სხვა საკრედიტო დაწესებულებების ვალაუვალობა და, ასევე, ფინანსური სისტემის ზოგადი გაჯანსაღება.[1]

კაბინეტის კანცელარიასთან, მთავრობის საქმიანობის მნიშვნელოვან მიმართულებათა მიხედვით, იქმნება საბჭოები (სამეცნიერო-ტექნიკური პოლიტიკის საბჭო, ქალების და მამაკაცების თანასწორობის პრობლემების, სტიქიური უბედურებების და სხვა). ასეთი საბჭოების მუშაობაში მონაწილეობენ როგორც მინისტრები, ისე სპეციალისტ-პრაქტიკოსები. საბჭოს სხდომებს, როგორც წესი, თავმჯდომარეობს პრემიერ-მინისტრი ან კაბინეტის გენერალური მდივანი. ასეთი საბჭოების სხდომებზე შემუშავებული რეკომენდაციები პრემიერ-მინისტრს სამთავრობო პოლიტიკის საფუძვლების ფორმირებაში ეხმარება.

2.5. სამინისტროები

ადმინისტრაციული რეფორმის განაწესის რეალიზაციას სამინისტროების რიცხოვნობის მორიგი შემცირება მოჰყვა (სიო).

2001 წლიდან იაპონიაში ფუნქციონირებს შემდეგი სამინისტროები: 1) ადგილობრივი თვითმმართველობის, შინაგან საქმეთა, კავშირგაბმულობის და ტელეკომუნიკაციების; 2) იუსტიციის; 3) საგარეო საქმეთა; 4) ფინანსების; 5) განათლების, კულტურის, სპორტის, მეცნიერების და ტექნიკის; 6) ჯანმრთელობის დაცვის, შრომის და კეთილდღეობის; 7) მიწათმოქმედების, მეტყეველობის და მეთევზეობის; 9) მიწების, ინფრასტრუქტურის და ტრანსპორტის; 10) გარემოს დაცვის.

პრაქტიკულად, ყველა სამინისტრო აგებულია ერთმანეთის მსგავსად, კერძოდ, სამინისტრო შედგება სამდივნოსაგან (კამბო)

1 Япония в современном мире: факторы стабильного развития и безопасности. М., 2000. С. 208.

და დეპარტამენტებისაგან (კიოკუ), რომლებიც თავის მხრივ იყოფიან განყოფილებებად (ბუ) და სექციებად (კა).

სამინისტროების დეპარტამენტების საერთო რაოდენობა განსაზღვრულია 1983 წლის კანონით სახელმწიფოს ადმინისტრაციული სტრუქტურის შესახებ. ამიტომ, რომელიმე სამინისტროში ახალი დეპარტამენტის შექმნის შემთხვევაში, აუცილებელია ამავე ან სხვა სამინისტროში არსებული ერთ-ერთი რომელიმე დეპარტამენტის გაუქმება.

სამინისტროს ამოცანები, მისი შტატი, სტრუქტურის თავისებურებები განსაზღვრულია კანონებში კონკრეტული სამინისტროს შესახებ. კანონების რაოდენობა, რომლებითაც ერთი სამინისტროს საქმიანობა რეგულირდება, შეიძლება შეადგენდეს რამდენიმე ათეულს.

სამინისტროს სამდივნოს და დეპარტამენტების ამოცანები და ფუნქციები, როგორც წესი, მთავრობის განკარგულებებით ფორმირდება.

სამინისტროს ხელმძღვანელობს მინისტრი (დაიძინ). მისი უფლებამოსილებაც სახელმწიფო მმართველობის ორგანიზების შესახებ კანონით არის დადგენილი: სამინისტროს ხელმძღვანელობა და პერსონალის საქმიანობაზე ზედამხედველობა; მართვის თავის სფეროში კანონპროექტების შემუშავება და კაბინეტის სხდომებზე პრემიერ-მინისტრისათვის განსახილველად წარდგენა; სამინისტროს ბრძანებების და განკარგულებების შემუშავება; სამინისტროს და უწყებების ადგილობრივი ფილიალების საქმიანობის ხელმძღვანელობა და მათი საქმიანობის ზედამხედველობა (მუხლი 10-12,14,15).

თითოეულ მინისტრს ჰყავს თითო საპარლამენტო ვიცე-მინისტრი, ხოლო უფრო მეტად გავლენიან მინისტრებს (ფინანსების, ეკონომიკის, ვაჭრობის და მრეწველობის და სხვა) – ორი და მეტი. საპარლამენტო ვიცე-მინისტრი ეხმარება მინისტრს სამინისტროს მართვაში, ადმინისტრაციული საქმეების გადაწყვეტაში და ასევე ასრულებს მინისტრის მოვალეობას მისი არყოფნის შემთხვევაში. გარდა ამისა, თითოეულ მინისტრს ჰყავს თითო მმართველი ადმინისტრაციული ვიცე-მინისტრი (ძზიმუ ძზიკან), რომლის მოვალეობაშიც შედის სამინისტროს აპარატის ყველა რგოლის მუშაობის უზრუნველყოფა.

ზოგიერთ სამინისტროში იქმნება დამოუკიდებელი სამმართველოები (ტიო) (მაგალითად, ადგილობრივი თვითმართველობის საქმეთა, შინაგან საქმეთა, კავშირგაბმულობის და ტელეკომუნიკაციის სამინისტროსთან არსებული სახანძრო სამმართველო; მიწის, ინფრასტრუქტურის და ტრანსპორტის სამინისტროსთან არსებული საზღვაო დაცვის სამმართველო; ეკონომიკის, ვაჭრობის და მრეწველობის სამინისტროსთან არსებული საპატენტო სამმართველო) ან კომიტეტები (ინკაი) (მაგალითად, ადგილობრივი თვითმმართველობის, შინაგან საქმეთა, კავშირგაბმულობის და ტელეკომუნიკაციის სამინისტროსთან მოქმედებს სამართლიან და პატიოსან გარიგებათა კომიტეტი – ანტიმონოპოლიური რეგულირების ორგანო, რომელიც ჯერ კიდევ 1947 წელს შეიქმნა).

სამინისტროებს შეუძლიათ პერიფერიებში შექმნან თავისი განყოფილებები. მაგალითად, ჯანდაცვის, შრომის და კეთილდღეობის სამინისტროს ფარგლებში შექმნილია რამდენიმე ადგილობრივი საექიმო განყოფილება და სააფთიაქო ზედამხედველობის რეზიდენცია. ყოველ პრეფექტურაში მოქმედებს მისი ფილიალები – შრომითი სტანდარტების განყოფილებები, რომლებსაც თავის მხრივ ექვემდებარებიან შრომის სტანდარტების ზედამხედველობის პუნქტები.

იაპონიის სამინისტროების საქმიანობაში მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ სხვადასხვა სახის საკონსულტაციო საბჭოები და კომისიები. არსებობს აზრი, რომ ამ სათათბირო ორგანოებს, რომლებიც მეცნიერების, პრაქტიკოსების, დაინტერესებული საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენელთა მონაწილეობით ყალიბდება, სამინისტროს საქმიანობის სხვადასხვა ასპექტებზე რეკომენდაციების შემუშავების მიზნით, მთლიანობაში დიდი სარგებლობა მოაქვთ, მაგრამ ხშირად ადმინისტრაცია მათ უინიციატივობის დასაფარავად და პასუხისმგებლობისთვის თავის არიდებისთვის იყენებს, ხელს უწყობს კორპორაციული ინტერესების წინ წამოწევას საერთო-ეროვნული ინტერესების საზიანოდ.[1] ამ ნაკლოვანებების დასაძლევად მუშავდება ინსტრუქციები, რომლებიც განსაზღვრავენ სამინისტროსთან არსებული საკონსულტაციო ორგანოების შემადგენლობას და მუშაობის წესს.

1 Япония в современном мире: факторы стабильного развития и безопасности. С. 212.

2.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები

იაპონიის სახელმწიფო-პოლიტიკური მექანიზმი, რომელიც კაპიტულაციამდე არსებობდა, თითქმის 1945 წლის მიჯნამდე, ბიუროკრატიულ-ცენტრალიზებული ადგილობრივი მმართველობის სისტემით ხასიათდებოდა.

კონსტიტუციისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ 1947 წ. კანონის ძალაში შესვლასთან დაკავშირებით, გამოიკვეთა ადგილობრივი მართვის დეცენტრალიზაციის ტენდენცია. კონსტიტუციამ გაამყარა პრინციპი „ძიტი" (ადგილობრივი თვითმმართველობა), რომელიც, ეროვნული სუვერენიტეტის და პარლამენტის უზენაესობის პრინციპებთან ერთად, იაპონიის ომის შემდგომი სახელმწიფოებრივი წყობის საფუძველი გახდა.

სამართლის წყაროს სისტემის ბირთვი, რომელიც ადგილობრივი თვითმმართველობის საფუძვლებს არეგულირებს, არის კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ. მასში შედის 300-ზე მეტი მუხლი. ამ კანონთან ერთად, მოქმედებს რამდენიმე ათეული სხვა ნორმატიული აქტი – კანონები, სამთავრობო ბრძანებულებები, სხვადასხვა სამინისტროების და უწყებების აქტები. მათ შორისაა კანონები ადგილობრივი კომუნალური მოხელის შესახებ (1950 წ.), სასოფლო-სამეურნეო კომიტეტების შესახებ (1951 წ.), ადგილობრივი კომუნალური საწარმოების და მათი შრომითი ურთიერთობის შესახებ (1952 წ.), პოლიციის შესახებ (1954 წ.), მთელი რიგი კანონებისა (1947-1950 წწ.), რომლებიც განსაზღვრავენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების დაფინანსების მექანიზმს: ადგილობრივი ფინანსების შესახებ, ადგილობრივი სესხების ლიცენზირების შესახებ, საკუთარი ადგილობრივი გადასახადების შესახებ, ადგილობრივი გადასაცემი გადასახადების შესახებ და ა.შ.[1] ამ კანონებში შემდგომ მრავალი ცვლილება[2] იქნა შეტანილი, მაგრამ მათი ძირითადი დებულებები დღემდე მოქმედებს.

1 1995 წელს მიღებულ იქნა კანონი დეცენტრალიზაციის შესახებ, რომლის თანახმად, მნიშვნელოვნად გაფართოვდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების უფლებამოსილებები და გამყარდა მათი ფინანსური დამოუკიდებლობა.

2 1999 წელს პარლამენტმა მოიწონა შესწორებების 475 პაკეტი 1947 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონისათვის.

თანამედროვე იაპონური სამართალმცოდნეობა განასხვავებს ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპს, ადგილობრივი თემის და მოსახლეობის ავტონომიას.[1]

ადგილობრივი ავტონომიის პრინციპი ნიშნავს ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის ავტონომიას სახელმწიფოსაგან. ადგილობრივი თემი დამოუკიდებლად განსაზღვრავს თავის მიზნებს და თავისივე ორგანოების დამოუკიდებელი ფუნქციონირების გზით აღწევს მათ.

ადგილობრივი თემის ავტონომია დაკავშირებულია შიდა ორგანიზაციასთან და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიალური ერთეულების საქმიანობასთან, ის ასევე გულისხმობს ადგილობრივი თემის მართვას თვით მის ტერიტორიაზე მცხოვრები მოქალაქეების მიერ.

დაბოლოს, მოსახლეობის ავტონომია პირველად დახასიათებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონში (მუხლი 74-88) ადმინისტრაციული ტერიტორიის მოსახლეობის გარკვეული ნაწილის მიერ ადგილობრივი დადგენილებების შეცვლის, ადგილობრივი კრებების საქმიანობის ინსპექტირების, დეპუტატების გამოწვევის, ადგილობრივი ორგანოების მესვეურების და სხვა თანამდებობის პირების თანამდებობიდან გადაყენების პეტიციის წარდგენასთან დაკავშირებით დადგენილი ლოკალური რეფერენდუმის ჩატარების პროცედურით. გარდა ამისა, კონსტიტუცია (გვ. 95) ადგენს, რომ „სპეციალური კანონი, რომელიც გამოიყენება მხოლოდ ერთი ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების ორგანოს მიმართ, შეიძლება გამოცემულ იქნეს პარლამენტის მიერ მხოლოდ შესაბამისი ადგილობრივი საჯარო ხელისუფლების ორგანოს ტერიტორიაზე მცხოვრებ ამომრჩეველთა უმრავლესობის თანხმობის შემთხვევაში“.

ადგილობრივი თემების ავტონომიის რეალური ხარისხი მათი ცენტრთან ურთიერთობის რთული მექანიზმით განისაზღვრება. ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების, ასევე, ადგილობრივი ორგანოების ურთიერთკოორდინაცია დაეკისრა 1960 წელს დაფუძნებულ თვითმმართველობის საქმეების სამინისტროს (2001 წლიდან ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმეების, შინაგან

1 Местное управление Японии// Местные органы в политической системе капитализма. М., 1985. С. 180.

საქმეთა, კავშირგაბმულობის და ტელეკომუნიკაციების სამინისტრო). ადგილობრივი ორგანოების ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ფინანსური დამოკიდებულების პირობებში, ამ სამინისტროს მოხელეები, ფაქტობრივად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობით ხელმძღვანელობენ. ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის თანახმად (მუხლი 245), ცენტრალური სამინისტროების და უწყებების ხელმძღვანელები აღიჭურვებიან უფლებამოსილებით, აღმოუჩინონ „ტექნიკური დახმარება" და „რჩევები" მისცენ ადგილობრივ ორგანოებს, ამასთან, ორგანიზება გაუწიონ ადგილობრივი ორგანოების ყოველმხრივ ინსპექციას.

იაპონიაში ჩამოყალიბდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორრგოლიანი სისტემა (პრეფექტურები და მუნიციპალიტეტები). პრეფექტურები და მუნიციპალიტეტები, ჩვეულებრივ, წარმოადგენენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, რომლებთან ერთადაც შესაძლებელია შეიქმნას ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული ორგანოები – დედაქალაქის განსაკუთრებული რაიონები, რეგიონალური განვითარების კორპორაციები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ასოციაციები, საფინანსო-სამეწარმეო ოლქები. ადგილობრივი თვითმმართველობის განსაკუთრებული ორგანოები იქმნება სპეციალურად კონკრეტული ამოცანების გადაწყვეტის მიზნით (მაგალითად, მსხვილმასშტაბიანი სამშენებლო პროექტების ერთობლივი ძალებით განხორციელებისათვის და ა.შ.). ხდება იმ არაფორმალური სამეზობლო ორგანიზაციების საქმიანობის წახალისება, რომლებიც ხელს უწყობენ საზოგადოებრივი წესრიგის დარღვევების თავიდან აცილებას, მრავალი საყოფაცხოვრებო პრობლემის გადაწყვეტას.

პრეფექტურულ დონეს ეწოდება „ტოდოფუკენ" – ამ დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის ოთხი ძირითადი სისტემის სახელწოდების მიხედვით. იაპონიის ტერიტორია დაყოფილია პრეფექტურებად. ესენია: 43 პრეფექტურა – „კენ", ერთი სპეციალური საქალაქო პრეფექტურა – „ტო" (ტოკიო), ორი პრეფექტურა – „ფუ" (ოსაკა და კიოტო) და ერთი პრეფექტურა – „დო" (ხოკაიდო). ამ პრეფექტურების სამართლებრივი სტატუსი პრაქტიკულად ერთნაირია. ტერმინოლოგიური განსხვავებები აიხსნება კულტურულ-ის-

ტორიული მიზეზებით, ფიზიკა-გეოგრაფიული და სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობებით. მაგალითად, პრეფექტურა „ტო"-ს დასახელება არის ჩინური სინონიმი იაპონური სიტყვისა „მიაკო", რომელიც ნიშნავს ადგილს, სადაც განთავსებულია იმპერატორის სასახლე (სწორედ ამიტომ მიიღო ტოკიოს პრეფექტურამ სახელმწოდება „ტო").

პრეფექტურა „კენ"-ს უწოდებენ სოფლის პრეფექტურებს. სოფლის პრეფექტურის გაგება ამჟამად, მეტწილად, პირობითია, რადგან ყველა ამ პრეფექტურაში სოფლის მეურნეობას და მეთევზეობას, პრაქტიკულად, უკვე აღარ უკავია დომინირებული ადგილი მოსახლეობის დასაქმების სტრუქტურაში.

მუნიციპალურ დონეს განეკუთვნებიან ქალაქები („სი"), დასახლებები („ტიო", „მატი") და სოფლები („სონ", „მურა"). ამიტომ, დასახელებულ ადგილობრივი თვითმმართველობის საბაზო დონეს სხვაგვარად უწოდებენ „სიტიოსონ"-ს. მუნიციპალური დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ერთეულს, განურჩევლად მათი ზომებისა, ერთნაირი სამართლებრივი სტატუსი აქვს.

განსაკუთრებული სტატუსი აქვთ მინიჭებული ე.წ. სპეციალურ ქალაქებს, რომელთა რიცხვს სახელმწიფო ბრძანებულებით მიაკუთვნეს ათზე მეტი ქალაქი ნახევარ მილიონზე მეტი მოსახლეობით (ოსაკა, ნაგოია, საპორო, კიოტო და სხვა). საწყის ეტაპზე ეს ქალაქები გამოყვანილ იქნენ იმ პრეფექტურების იურისდიქციიდან, რომელთა ტერიტორიებზეც იყვნენ განთავსებულნი. მუნიციპალურ ფუნქციებთან ერთად, სპეციალური ქალაქები ახორციელებდნენ რიგ მნიშვნელოვან პრეფექტურულ ფუნქციებსაც (მიწათმოწყობა, ჯანდაცვა, სოციალური უზრუნველყოფა და სხვა). ასე გრძელდებოდა 1956 წლამდე, როდესაც ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონში შეტანილ იქნა ცვლილებები, რომლებმაც, ფაქტობრივად, გაათანაბრეს სპეციალური და ჩვეულებრივი ქალაქების სტატუსი. სპეციალურ ქალაქებთან გათანაბრებულები არიან დედაქალაქის განსაკუთრებული რაიონები.

იაპონური კანონმდებლობა ადგენს ქალაქისა და სოფლის ადგილების გამიჯვნის მკაფიო კრიტერიუმებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის მიხედვით (მუხლი 8), ქალაქის სტატუსის მისაღებად, დასახლებული პუნქტი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ

მოთხოვნებს: 1) მისი მოსახლეობა უნდა აჭარბებდეს 50 ათას ადამიანს; 2) 60%-ზე მეტი საცხოვრებელი ნაგებობა უნდა იყოს განთავსებული დასახლებული პუნქტის ცენტრალურ ნაწილში; 3) მოსახლეობის 60%-ზე მეტი უნდა იყოს დასაქმებული მრეწველობაში და ვაჭრობაში ან ქალაქებისათვის დამახასიათებელ სხვა დარგებში; 4) დასახლებული პუნქტი უნდა ფლობდეს ქალაქის ნაგებობებს და სამსახურებს, რომელთა ჩამონათვალი განისაზღვრება პრეფექტურის ორგანოების აქტით.

ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციის მოცულობა გამყარებულია კონსტიტუციით და ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონით. კონსტიტუციაში (მუხლი 94) ეს ზოგადი სახითაა ჩამოყალიბებული: „საჯარო ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ მართონ თავისი ქონება, წარმართონ საქმიანობა და განახორციელონ ადმინისტრაციული მართვა, მათ შეუძლიათ გამოსცენ თავისი დადგენილებები კანონით დადგენილ ფარგლებში“. ადგილობრივი ორგანოების ფუნქციების ზოგადი ჩამონათვალი მოცემულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის მე-2 მუხლში და 20 მიმართულებაზე მეტს ითვლის. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა გეგმიური საწყისი უნდა შეიტანონ თავისი ტერიტორიების განვითარებაში, შექმნან და სათანადო მდგომარეობაში იქონიონ სიცოცხლისუნარიანობისათვის აუცილებელი ინფრასტრუქტურები, ხელი შეუწყონ ადგილობრივ მეწარმეობას, უპირველეს ყოვლისა, – მცირე და საშუალო მეწარმეობას, ყურადღება მიაქციონ დაწყებითი და საშუალო განათლების საკითხებს, ჯანდაცვას და ა.შ.

ადგილობრივი ორგანოების მიერ შესასრულებული ფუნქციები შეიძლება გაერთიანდეს სამ ძირითად ჯგუფში:

1) საკუთრივ ადგილობრივი ფუნქციები;

2) „ადმინისტრაციული უფლებამოსილებები“, რომლებშიც იგულისხმება ფუნქციები, თუმცაკი ადგილობრივი ხასიათისა, მაგრამ რეალიზაციისას სახელმწიფოს მხრიდან იძულებას და სანქციებს რომ მოითხოვს მოქალაქეების მიერ მათი დარღვევის შემთხვევებში;

3) ცენტრალური უწყებების მიერ დელეგირებული ფუნქციები.[1]

პრეფექტურებსა და მუნიციპალიტეტებს შორის ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციების გამიჯვნა ზოგადად გამყარებულია ადგილობრივი თვითმმართველობის კანონის მე-2 მუხლით. მუნიციპალიტეტს ეკისრება ადგილობრივი თვითმმართველობის ყველა ფუნქციის შესრულება, გარდა იმ ფუნქციებისა, რომელთა რეალიზაციაც სცდება ცალკეული მუნიციპალიტეტების საზღვრებს. ასეთი ფუნქციები განეკუთვნება პრეფექტურების კომპეტენციას. პრეფექტურებს ასევე ეკისრება მათ ტერიტორიაზე განთავსებული მუნიციპალიტეტების საქმიანობის კოორდინაციაც.

თითოეულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ დანაყოფში უშუალოდ ამომრჩევლების მიერ ყალიბდება ადგილობრივი (პრეფექტურული, საქალაქო, დაბის, სოფლის) კრება. ადგილობრივი კრებები ირჩევა ოთხი წლის ვადით. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონით, დაბის და სოფლის დონისათვის დაიშვება ადგილობრივი წარმომადგენლობითი კრებების უშუალო დემოკრატიის ისეთი ინსტრუმენტით შეცვლის შესაძლებლობა, როგორიცაა დაბის ან სოფლის მოსახლეობის საერთო კრება (შეკრება). მაგრამ პრაქტიკაში ამ დონეზე ყველაზე ხშირად იქმნება წარმომადგენლობითი კრებები.

კონსტიტუცია (მუხლი 93) ადგილობრივ კრებებს სათათბირო ორგანოს როლს ანიჭებს. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონის 96-ე და მე-100 მუხლების თანახმად, კრებების ძირითად უფლებამოსილებებად დასახელებულია:

1) ნორმატიული აქტების მიღება;
2) ადგილობრივი ბიუჯეტების დამტკიცება;
3) ადგილობრივი გადასახადების და ჯარიმების დაწესება;
4) სამეურნეო ხელშეკრულებების დადება;
5) მუნიციპალური საწარმოების მართვის პრინციპული საკითხები;

1 1999 წელს ადგილობრივი თვიმმართველობის კანონში შეტანილი დამატებების თანახმად, გაუქმებულია ადგილობრივი მმართველობითი ორგანოების მიერ სამთავრობო ორგანოების დავალებით სახელმწიფო საქმეების შესრულების პრაქტიკა.

6) ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოების მართვის საქმიანობის გამოძიების წარმოება და ა.შ.

ადგილობრივი კრების შემადგენლობა დამოკიდებულია მოსახლეობის რაოდენობაზე: პრეფექტურული კრება ითვლის 40-დან 120-მდე წევრს, საქალაქო კრებები – 30-დან 100-მდე, დაბის და სოფლის – 12-დან 30-მდე.

პრეფექტურაში ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელი არის გუბერნატორი, ქალაქებში და დაბებში – მერი, სოფლებში – მამასახლისი. ყველა ამ თანამდებობის პირს 4 წლის ვადით ირჩევს უშუალოდ მოსახლეობა, რომელიც ცხოვრობს აღნიშნულ ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულში.

ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელს, გარდა აღმასრულებელ-განკარგულებითი უფლებამოსილებისა, უფლება აქვს, ადგილობრივ კრებაში განსახილველად შეიტანოს ზოგადი ხასიათის გადაწყვეტილებების პროექტები, დაადოს ვეტო კრების გადაწყვეტილებას (ეს ვეტო გადაილახება, თუ კრება ხელახლა მიიღებს გადაწყვეტილებას ხმათა 2/3-ის უმრავლესობით), ვადაზე ადრე დაითხოვოს კრება. მას მინიჭებული აქვს უფლება, თავის ტერიტორიაზე შეაჩეროს ან არ შეასრულოს ცენტრალური უწყებების ქმედებები. ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის სხვა უფლებამოსილებებს განეკუთვნება: ადგილობრივი თემის ტერიტორიაზე განთავსებული ყველა არაპოლიტიკური ხასიათის საზოგადოებრივი ორგანიზაციის საერთო ხელმძღვანელობა და კონტროლი; თანამდებობრივი და დამხმარე პერსონალის ნაწილის დანიშვნა (ვიცე-გუბერნატორი, ვიცე-მერი, მთავარი ხაზინადარი და სხვა).

აღმასრულებელ ფუნქციებს ადგილობრივ ორგანოებში განახორციელებენ სხვადასხვა ადმინისტრაციული კომისიები – განათლების, პერსონალის საქმეების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, შრომის და ა.შ. ეს ადმინისტრაციული კომისიები აღჭურვილნი არიან მნიშვნელოვანი დამოუკიდებლობით, რაც უზრუნველყოფილია მათი ფორმირების წესით: ისინი ინიშნებიან ადგილობრივი ადმინისტრაციის ხელმძღვანელის მიერ ადგილობრივი კრების თანხმობით ან აირჩევიან ადგილობრივი კრების მიერ.

კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ადგენს, რომ დედაქალაქის პრეფექტურის დეპარტამენტების და დანარჩენი პრეფექტურების განყოფილებების რაოდენობა დამოკიდებულია ამ პრეფექტურებში მცხოვრები მოსახლეობის რაოდენობაზე. კანონი შეიცავს ფუნქციების სამაგალითო განაწილებას ქვედანაყოფებსა და აღმასრულებელი ხელისუფლების თანამდებობის პირებს შორის ადგილებზე.

ადგილობრივი ხელისუფლების ავტონომიის მნიშვნელოვან გარანტს წარმოადგენს ადგილობრივი სამსახურის, როგორც საჯარო სამსახურის, განსაკუთრებულ დამოუკიდებელ სახეობად გამოყოფა. ადგილობრივი საჯარო სამსახურის სამართლებრივი რეგულირების ძირითადი წყაროებია: კანონი ადგილობრივი საჯარო სამსახურის შესახებ (1951 წ.), კანონი საჯარო განათლების სფეროში დასაქმებულთა შესახებ (1949 წ.), კანონი ადგილობრივ საჯარო საწარმოში დასაქმებულთა ურთიერთობის შესახებ (1952 წ.). ადგილობრივი საჯარო სამსახური იყოფა ჩვეულებრივ და განსაკუთრებულ სამსახურებად. განსაკუთრებულ სამსახურში არიან არჩევითი თანამდებობის პირები, მათი მდივნები, ასევე პირები, რომლებიც დროებით თანამდებობებზე იმყოფებიან. ჩვეულებრივ სამსახურში არიან ყველა დანარჩენი მოხელეები, მათ შორის, საგანმანათლებლო დაწესებულებების და პოლიციის ადგილობრივი ორგანოების თანამშრომლები.

რიგ შემთხვევებში, ერთი და იმავე უწყების ფარგლებში, მოხელეების ერთი ჯგუფი შეიძლება იყოს სახელმწიფო სამსახურში, ხოლო მეორე ჯგუფი – მუნიციპალურ სამსახურში. ამის ილუსტრირებას პოლიციის ორგანოების მაგალითზე მოვახდენთ. პოლიციის მთავარი სამმართველოს და პოლიციის ოლქების სამმართველოების ყველა თანამშრომელი სახელმწიფო მოხელეებს მიეკუთვნება და, შესაბამისად, ისინი სახელმწიფო მოხელეების შესახებ კანონის მოქმედების ქვეშ (1947 წ.) ექცევიან. პრეფექტურის პოლიციის თანამშრომლები, პოლიციის უმცროსი დირექტორის წოდებიდან და ზევით, მიეკუთვნებიან სახელმწიფო მოხელეებს, ხოლო პოლიციის უფროსი ინსპექტორიდან და ქვევით – მუნიციპალურ მოხელეებს, რომელთა საქმიანობა რეგულირდება ადგილობრივი საჯარო

სამსახურის კანონის შესაბამისად (1951 წ.).[1] პოლიციელის სამართლებრივი სტატუსი დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელ სამსახურში იმყოფება ის – სახელმწიფო თუ მუნიციპალურ.

ადგილობრივი საჯარო სამსახურის ნორმალურ ფუნქციონირებას უზრუნველყოფენ ადგილობრივ დონეზე შექმნილი პერსონალის საქმეთა კომისიები. ეს კომისიები იქმნება პრეფექტურებში, ასევე, მსხვილ ქალაქებში. გამოცდების ჩატარებისას მათ შეუძლიათ ითანამშრომლონ პერსონალის საქმეთა საბჭოებთან, ასევე, გადასცენ საკუთარი უფლებამოსილებები სხვა ორგანოებს და დაწესებულებებს.

3. სახელმწიფო სამსახური

სახელმწიფო სამსახური იაპონიაში მოიცავს სახელმწიფო მოღვაწეობის ადმინისტრაციულ, დიპლომატიურ და სასამართლო სფეროებს. სახელმწიფო მოხელეების კატეგორიას *(კოკკა კომუინ)* მიაკუთვნებენ არა მარტო მოხელეებს, ამ სიტყვის პირდაპირი გაგებით, არამედ იმ პირებსაც, რომლებიც მუშაობენ სახელმწიფოს კუთვნილ საწარმოებში – სახელმწიფო რკინიგზის მოხელეებს, ტელევიზიის მოხელეებს, სახელმწიფო სკოლების მოხელეებს, „თავდაცვის ძალების“ სამხედროებს, პოლიციის თანამშრომლებს. სახელმწიფო სამსახურში დასაქმებულთა საერთო რიცხვმა 1990 წლის შუა პერიოდისათვის შეადგინა 4,49 მლნ. ადამიანი, რომელთა უმრავლესობაც რეალური მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების უფლებამოსილების არმქონე მუშა და მოხელეა.[2] ამასთან, უმაღლეს სახელმწიფო მოხელეთა რაოდენობა არ აღემატება ამ რაოდენობის 1%-ს. ცენტრალურ აპარატში დაკავებული იყო 1,1 მლნ., ხოლო ადგილობრივ ორგანოებში – 3,2 მლნ. ადამიანი.[3]

სახელმწიფო მოხელეების რიცხოვნობის მიხედვით, იაპონია ჩამორჩება დასავლეთ ევროპის ქვეყნებს და აშშ-ს, რაც, ბევრი

1 *Еремин В.Н.* Полиция Японии. М., 1977, Ч. 1. С. 57.
2 *Nishio Takashi.* La fonction publique. A l'enterface entre pouvoirs publics et gouvernés// Revue française d'admivistration publique. P., 1995 N 73. C. 37.
3 The Asahi Shimbun Japan Almanac. Tokyo, 1998. C. 68.

მკვლევრის აზრით, უპირველეს ყოვლისა, დაკავშირებულია ქვეყანაში არსებულ სახელმწიფო სექტორის შედარებით მცირე ზომებთან.

მოქმედმა კონსტიტუციამ გაამყარა სახელმწიფო მოხელეების, როგორც „მთელი საზოგადოების მსახურების, და არა რომელიმე ერთი მისი ნაწილის", მდგომარეობა (გვ. 15). სახელმწიფო მოხელე აღარ აღიქმება, როგორც იმპერატორის პირადი მსახური. კონსტიტუციაში სახელმწიფო მოხელეების, როგორც „მთელი ერის მსახურების", არსებული განმარტების განვითარებისას, 1947 წლის კანონი სახელმწიფო მოხელეების შესახებ ადგენს, რომ სახელმწიფო მოხელე უნდა მუშაობდეს „მხოლოდ საზოგადოებრივი ინტერესისათვის და სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას მთელ თავის ენერგიას და ძალებს ხალხის კეთილდღეობას უნდა ახმარდეს".

1947 წლის კანონი სახელმწიფო მოხელეების შესახებ, მრავალი შესწორებით და დამატებით, სახელმწიფო სამსახურის სამართლებრივი რეგულირების ძირითადი წყაროა. 1950 წელს ძალაში შევიდა კანონი ადგილობრივი მოხელეების შესახებ, რომელმაც დაადგინა მუნიციპალური ორგანოების მოხელეების სტატუსი. გარდა ამისა, კანონები მინისტრთა კაბინეტის შესახებ და სახელმწიფო მართვის ორგანიზების შესახებ, ასევე, ბევრი ე.წ. კანონი სამინისტროების და უწყებების შექმნის *(სეტი ხო)* შესახებ, მოიცავენ ნორმებს, რომლებიც არეგულირებენ სახელმწიფო სამსახურის ურთიერთობებს. მაგალითად, მხოლოდ ერთი სამინისტროს – საგარეო ვაჭრობის და მრეწველობის – საქმიანობა 109 სპეციალური კანონით იყო დარეგულირებული.[1]

სახელმწიფო სამსახურის სფეროში კანონმდებლობის დაცვის კონტროლი დაეკისრა მინისტრთა კაბინეტთან არსებულ პერსონალის მართვის საბჭოს *(ძინძი ინ)*.[2] საბჭო მოქმედებს, როგორც ორგანო, რომელიც პარლამენტს, კაბინეტს და ცალკეულ სამინისტროებს წარუდგენს რეკომენდაციებს საკადრო საკითხებთან

1 *Молодякова Э.В.* Устойчивые и подвижные элементы в бюрократической системе Японии// Япония - 2000: консерватизм и традиционализм. С. 68.

2 ასევე გვხვდება ამ ორგანოს იაპონური ენიდან თარგმნის სხვა ვარიანტები – პერსონალის საქმეების პალატა, კადრების მართვის ეროვნული სამმართველო, საშტატო პალატა.

დაკავშირებით. საბჭოს სხვა უფლებამოსილებებს შორისაა საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებში სახელმწიფო სამსახურთან დაკავშირებული წესების და დადგენილებების გამოცემა, სახელმწიფო მოხელეებზე შემოტანილი საჩივრების განხილვა, საკონკურსო გამოცდების ორგანიზება და ჩატარება.

პერსონალის საქმეთა საბჭო შედგება სამი წევრისაგან, რომლებსაც პარლამენტის ორივე პალატის თანხმობით ნიშნავს მინისტრთა კაბინეტი. საბჭოს წევრების კანდიდატურებს ამტკიცებს იმპერატორი. საბჭოს წევრების უფლებამოსილების ვადა ოთხი წელია, ხელახალი არჩევის შესაძლებლობით, მაგრამ არაუმეტეს ორი ვადისა. საბჭოს ერთ-ერთი წევრი ინიშნება კაბინეტის მიერ და ასრულებს თავმჯდომარის ფუნქციებს.

პერსონალის საქმეების საბჭოზე დაკისრებული ფუნქციები რეალიზდება მისი აპარატის საქმიანობით, რომელსაც ხელმძღვანელობს საბჭოს წევრების მიერ დანიშნული მმართველი. საბჭოს აპარატის შემადგენლობაში შედის ხუთი სამმართველო (საქმეების, პერსონალის მიღების და გამოყენების, საჩივრების, პერსონალის შრომის ანაზღაურების, მოხელეთა საქმეების) და რვა ადგილობრივი ბიურო.

სახელმწიფო სამსახურში მყოფი პირები ორ ძირითად კატეგორიად იყოფიან – „ჩვეულებრივი სამსახურის" მუშაკები და „განსაკუთრებული სამსახურის" მუშაკები.

მოხელეთა ძირითადი მასა დაკავებულია ჩვეულებრივ სამსახურში, სადაც მოქმედებს თანამდებობაზე დანიშვნის საკონკურსო სისტემა და სახელფასო სარგოს სტანდარტული სკალა.

სახელმწიფო მოხელეების სამსახურებრივი მდგომარეობა განისაზღვრება მათი თანამდებობით, რომელსაც ისინი თავისი რანგის შესაბამისად იკავებენ. ყოველი რვა არსებული რანგი იყოფა 15 თანრიგად. ჩინოვნიკის თანრიგი დამოკიდებულია სტაჟზე, განათლების დონეზე, სამსახურებრივ დახასიათებაზე. პერსონალის საქმეების საბჭო ადგენს სახელმწიფო მოხელეებისათვის კონკრეტული რანგის და თანრიგის მიკუთვნების კრიტერიუმებს.

მოხელის შრომის ანაზღაურება ხორციელდება კანონის სახელმწიფო მოხელეების შესახებ და კაბინეტის შესაბამისი დადგენილებების მიხედვით, მისთვის მიკუთვნებული რანგისა და თანრიგის

თანახმად. ანაზღაურების ოდენობა მკაცრად რეგლამენტირდება სპეციალური სკალით, რომელიც დადგენილია კანონით ჩვეულებრივ სამსახურში დასაქმებულ პირთა შრომის ანაზღაურების შესახებ. ამ კანონის დებულებები არ ვრცელდება პროკურორების (ეს საკითხი დარეგულირებულია სპეციალური კანონით) და სახაზინო საწარმოების მუშების (ანაზღაურება დგინდება კოლექტიურ შეთანხმებებში) შრომის ანაზღაურებაზე.

განსაკუთრებულ სამსახურში დასაქმებული პირები ანაზღაურებას იღებენ თანამდებობის და განსაკუთრებულ სამსახურში დასაქმებულ პირთა ანაზღაურების შესახებ კანონით და თავდაცვის სააგენტოს მოხელეთა შრომის ანაზღაურების შესახებ კანონით დადგენილი წესის მიხედვით. სახელმწიფო მოხელეებისათვის სარგოს გადახდას აკონტროლებს პერსონალის საქმეთა საბჭო. საბჭოს პარლამენტში შეაქვს კანონებში შესატანი შესწორებების პროექტები თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთის სისტემის შეცვლის შესახებ.

თანამდებობრივი სარგოს გარდა, სახელმწიფო მოხელე იღებს სხვადასხვა დანამატებს: პრემიებს, დანამატს ქალაქში მუშაობისათვის, საოჯახო მეურნეობის შენახვისათვის, ზეგანაკვეთისათვის, უქმე დღეებში მუშაობისათვის, ჩრდილოეთ რაიონებში მუშაობისთვის, ბევრ „დარგობრივ დანამატს“ (მაგალითად, მასწავლებლებისათვის, რომლებიც მუშაობენ აუცილებელი განათლების სფეროში) და სხვა.

პერსონალის საქმეთა საბჭოს ფარგლებში არსებული შრომითი ანაზღაურების სამმართველო განსაზღვრავს სახელმწიფო მოხელეების შრომის ანაზღაურების პოლიტიკას: არეგულირებს მის დონეს კერძო სექტორთან მიმართებაში; ყოველი წლის აგვისტოს თვეში ანგარიშობს და ათანხმებს მის ოდენობას.

ჩვეულებრივი სამსახურის უმაღლესი კატეგორიის მუშაკებს შეადგენენ პირები, რომლებიც იღებენ ანაზღაურებას ადმინისტრაციული მუშაობისათვის *(გიოსეისეკუ ხოკიუ)*. ამ კატეგორიაში შედიან ჩინოვნიკები, რომლებიც დაკავებულები არიან საკანცელარიო საქმით *(ძიმუ სიოკუტი)* და შრომით, რომელიც ითხოვს სპეციალურ პროფესიულ ცოდნას *(გინიორიომუ სიოკუნი)*.

ცენტრალურ ადმინისტრაციულ აპარატში მ მ ა რ თ ვ ე ლ ო ბ ი თ პოსტებზე დასაქმებულები არიან პირველი სამი რანგის მოხელე-

ები, რომლებიც შეადგენენ იაპონიის ბიუროკრატიის ელიტას: დეპარტამენტების, განყოფილებების და სექციების ხელმძღვანელები *(კიოკუტე, ბუტიო, კატიო)*, მრჩეველები, სააგენტოების დირექტორები, მინისტრების მუდმივმოქმედი მოადგილეები. ამ კლასის მოხელეებს იაპონიის ყველა სამინისტროში და უწყებაში, ფაქტობრივად, ხელთ უპყრიათ ადმინისტრაციული ძალაუფლების ბერკეტები. მოხელეთა დანარჩენი ჯგუფები მხოლოდ უფროსების გადაწყვეტილებების და მითითებების შემსრულებლები არიან.[1]

სახელმწიფო სამსახურში მოქმედებს იაპონიისათვის დამახასიათებელი „სიცოცხლის ბოლომდე დაქირავების" სისტემა, რომელიც ითვალისწინებს დაქირავებით მომუშავე პირის ხანგრძლივ (პენსიაში გასვლამდე) სამსახურს ერთსა და იმავე ორგანიზაციაში.[2] სიცოცხლის ბოლომდე დაქირავების პრაქტიკა იმაში მდგომარეობს, რომ საწარმოს ადმინისტრაცია სამსახურში იღებს სასწავლო დაწესებულებების კურსდამთავრებულებს, ასწავლის მათ პროფესიული თვალსაზრისით და ინტერესს უღვიძებს, იმუშაონ ამ საწარმოში, პრაქტიკულად, პენსიაზე გასვლამდე; ამასთან, თანამდებობას და სარგოს ოდენობას დამოკიდებულს ხდიან სამუშაოს უწყვეტ სტაჟზე. იაპონიაში სახელმწიფო სამსახურის ერთ-ერთი დამახასიათებელი ნიშანი, რომელიც დაკავშირებულია „სიცოცხლის ბოლომდე დაქირავების" სისტემასთან, არის მოხელეთა უწყებებს შორის გადაადგილების არარსებობა და მოხელეების ხშირი (ორ-სამ წელიწადში ერთხელ) გადაადგილება უწყების შიგნით.

სახელმწიფო სამსახურში მუშაობენ პენსიაზე გასვლის ზღვრულ ასაკამდე (საერთო წესით – 60 წელი, ზოგიერთი სახელმწიფო მოხელისათვის (უმაღლესი სასწავლებლების პედაგოგები და სხვა) – 63-65 წელი). განსაკუთრებული სამსახურის მუშაკებისათვის

1 *Латышев И.А.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 43.

2 სიცოცხლის ბოლომდე დაქირავების სისტემა იაპონიაში პერსონალის მომზადების ერთ-ერთი პრინციპია ხუთი ძირითადიდან (დანარჩენი ოთხი პრინციპია: საკადრო როტაციის პრინციპი, რეპუტაციის პრინციპი, სამუშაო ადგილზე მომზადების პრინციპი, შრომის ანაზღაურების სისტემა). პირველ ტერმინს – „დაქირავება სიცოცხლის ბოლომდე" – იყენებდა ამერიკელი მკვლევარი აბეგგულენი თავის წიგნში „იაპონური ქარხნები", რომელშიც იგი აღნიშნავდა, რომ უკვე 1950 წელს იაპონიაში, აშშ-ისგან განსხვავებით, არ მოქმედებდა დათხოვნის სისტემა. დაწვრილებით იხ.: Волгин Н.А. Опыт подготовки и стимулирования труда государственных служащих в Японии. М., 1998. С. 33-36.

სამსახურში ყოფნის მაქსიმალური ასაკის ზღვარი არ არის დადგენილი.

1990 წლებამდე იაპონიაში არ იყო დადგენილი სამსახურში ყოფნის ზღვრული ასაკი ყველა კატეგორიის სახელმწიფო მოხელეებთან მიმართებაში. დღეს მოქმედებს სპეციალური კანონი ზღვრული ასაკის შესახებ. იაპონიაში თვლიან, რომ ასეთი კანონის მიღება ძალიან მნიშვნელოვანია სახელმწიფო სამსახურში მიღების დაგეგმვის, პერსონალის მოთხოვნილებების რეალური გათვლის თვალსაზრისით.[1]

იაპონიის სახელმწიფო სამსახურის სხვა მნიშვნელოვანი განსაკუთრებულობა არის ელიტარიზმის სულისკვეთება, მოხელეობის ტრადიციული პატივისცემა. ამ თვისებამ ასახვა პოვა ჯერ კიდევ წინა საუკუნის ცნობილ ფორმულაში *„კანსონ მინპი"* ("მოხელეები პატივისცემის ღირსნი არიან, ხალხი – ზიზღის").

იაპონელების თვალსაზრისით, სახელმწიფო მოხელის ადგილი – ყველაზე პრესტიჟული სამუშაო ადგილია. ეკონომიკური კვლევების უნივერსიტეტის ტიუოს (ტოკიო) თანამშრომლის, სოციალური მეცნიერების დოქტორის გ. ფლორის აზრით, ყველაზე პრესტიჟულად ითვლება სამსახური ფინანსთა სამინისტროში, შემდეგ – საგარეო ვაჭრობის, მრეწველობის სამინისტროში (ამჟამად – ეკონომიკის, ვაჭრობისა და მრეწველობის სამინისტრო) და სხვა სამინისტროებსა და უწყებებში.[2]

ბოლო დროს ასევე მკაფიოდ გამოვლინდა ისეთი მახასიათებლები, როგორიცაა ლიბერალურ-დემოკრატიული პარტიის (ლდპ) მკაცრი კონტროლი ადმინისტრაციულ აპარატში კადრების გადაადგილებაზე. პირს, რომელსაც არა აქვს კავშირი ლდპ-სთან, არა აქვს რეალური შანსი, გასცდეს დეპარტამენტის უფროსის დონეს.

იაპონიის პოლიტიკური კულტურის ტრადიციის მიხედვით, ადმინისტრაციული ბიუროკრატიის სისტემაში გარკვეული ადგილის დასაკავებლად დიდი მნიშვნელობა აქვს არაფორმალურ კავშირებს. როგორც ე. ვ. მოლოდიაკოვა აღნიშნავს, ასეთ კავშირებს არანაირი შეხება არა აქვს არც კონსტიტუციის ნორმებთან ან სხვა

1 *Волгин Н.А.* Опыт подготовки и стимулирования труда государственных служащих в Японии. М., 1998. С. 45.

2 *Faure G.* Le rôle du MITI dans le processus de prise de décision instrielle au Japon. Tokyo, 1984.

კანონებთან, არც სამინისტროების ოფიციალურ რეგლამენტებთან და არც კორპორაციებთან და მმართველ პარტიასთან. ეს არის კავშირები უმაღლეს ბიუროკრატებს, პოლიტიკოსებს და ბიზნესმენებს შორის, ოჯახურ ან ნათესაურ, ქორწინებების, რომელიმე პრესტიჟული კლუბის წევრობის, სასწავლო დაწესებულების კუთვნილების დონეზე.[1]

მეცნიერები, რომლებიც იაპონური სახელმწიფოებრივ-პოლიტიკური მოდელის შესწავლით არიან დაკავებულები, ბოლო წლებში იაპონიის მიერ, პირველ ყოვლისა, ეკონომიკურ სფეროში დემონსტრირებულ მნიშვნელოვან წარმატებებს სახელმწიფოს ბიუროკრატიული აპარატის ეფექტიან ფუნქციონირებას უკავშირებენ. მაგალითად, ჰარვარდის უნივერსიტეტის სოციოლოგიის პროფესორი ე. ვოგელი თავის წიგნში „იაპონია პირველ ადგილზე. გაკვეთილები ამერიკისათვის" იაპონელ მოხელეებს ანიჭებს ყველა იმ ნიშან-თვისებას, რომლებიც, მისი აზრით, აკლია ამერიკულ ბიუროკრატიას: მაღალი პროფესიონალიზმი, მემკვიდრეობითობა, პასუხისმგებლობის მაღალი გრძნობა.[2]

იაპონური ბიუროკრატიის უნიკალურობა აიხსნება, პირველ ყოვლისა, იაპონიის კულტურით, რომელმაც გავლენა იქონია ეროვნული ხასიათის სპეციფიკაზე (შრომისმოყვარეობა, კოლექტივიზმი, ავტორიტეტის თაყვანისცემა, ურთიერთპიროვნული დამოკიდებულების ჰარმონიზაციის მოთხოვნილება, სწრაფვა თვითსრულყოფისაკენ და ა.შ.).

მრავალი მკვლევარი-იაპონისტი თვლის, რომ ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ფაქტორი, რომელიც სახელმწიფო აპარატის კადრების შევსებას განსაზღვრავს, არის რომელიმე წამყვანი ეროვნული უნივერსიტეტის დამთავრების დიპლომის ფლობა. საერთო „სტუდენტური წარსული" მნიშვნელოვნად აძლიერებს იაპონური ელიტის ფსიქოლოგიური განწყობის მსგავსებას.[3]

ყველაზე პრესტიჟულ უნივერსიტეტად ითვლება ტოკიოს უნივერსიტეტი, რომელიც შეიქმნა 1877 წელს და დაარსების დღიდან

1 *Молодякова Э.В.* Устойчивые и подвижные элементы в бюрократической системе Японии// Япония. 2000: консерватизм и традиционализм. С. 69

2 *Vogel E.* Japan Number One. Lessons for American. Cambridge, Harward Unit., 1979. C. 65, 70-71.

3 Kubota A. Op. cit. C. 47.

სახელმწიფო ადმინისტრატორების ძირითად სკოლად იქცა. 1883 წლამდე მისი კურსდამთავრებულები ავტომატურად იღებდნენ ადგილს სახელმწიფო აპარატში. შემდეგ მათ უნდა გაევლოთ საკონკურსო შერჩევა, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, უნივერსიტეტი (და, უპირველეს ყოვლისა, სამართლის ფაკულტეტი) ინარჩუნებს უმაღლესი ადმინისტრაციული კადრების შევსების მონოპოლიას. ბოლო წლებში სახელმწიფო აპარატის ახალი მოხელეების დაახლოებით 50%-ს აქვს ტოკიოს უნივერსიტეტის დიპლომი, 25%-ს – კიოტოს უნივერსიტეტის დიპლომი. მთლიანობაში ახალ მოხელეთა 80-85%-ს აქვს 8 ეროვნული და 3 კერძო უნივერსიტეტის დიპლომი (ქვეყნის 423 უნივერსიტეტიდან).[1]

სახელმწიფო სამსახურში დანიშვნა საკონკურსო გამოცდების საფუძველზე ხდება. გარდა გამოცდისა, სახელმწიფო სამსახურის სისტემაში დანიშვნის საშუალება კადრების შერჩევაა. ის ვრცელდება მასწავლებლებზე, მედიცინის მუშაკებზე, ტრანსპორტის მძღოლებზე, ტექნიკურ პერსონალზე. შერჩევისას, როგორც წესი, ეწყობა გასაუბრება, ივსება ანკეტები და ა.შ. იაპონიის კონსტიტუციამ გაამყარა მოქალაქეების სახელმწიფო სამსახურის თანაბარი ხელმისაწვდომობის პრინციპი. კანონი სახელმწიფო მოხელეების შესახებ (მუხლი 33) აზუსტებს, რომ სახელმწიფო სამსახურში შერჩევა ხორციელდება კანდიდატის პირადი დამსახურების, მისი პროფესიული მომზადების და საქმიანი თვისებების შესაბამისად, რომლებიც საკონკურსო გამოცდებმა უნდა გამოავლინოს.

არსებობს 17 სხვადასხვა სახის კონკურსი. ყოველი სახელმწიფო უწყება ყოველწლიურად თავის კადრებს საშუალოდ 20 ახალი მოხელით – კონკურსის ლაურეატებით აკომპლექტებს.[2]

გამოცდების ორგანიზება ეკისრება პერსონალის საქმეების საბჭოს (მხოლოდ ექიმები აბარებენ სამსახურში აყვანისას გამოცდებს ჯანდაცვის სამინისტროში). პერსონალის შერჩევის და გამოყენების სამმართველოში შედის სპეციალური საგამოცდო განყოფილება და ოთხი მთავარი გამომცდელი.[3] თავისი წესების შესაბამისად, საბჭოს შეუძლია შემოიტანოს დამატებითი მოთხოვნები მათთვის,

1 Faure G. Op. cit. P. 108.
2 Faure G. Op. cit. P. 101.
3 Organization of the Goverment of Japan. Tokyo, 1982. P. 28-29.

ვინც პირველად იწყებს მუშაობას, ხოლო დაწინაურების პრეტენდენტების რაოდენობა შეზღუდოს გამოსაცდელ პირთა უკვე გაწეული სამსახურებრივი საქმიანობის შედეგების საფუძველზე შერჩევის გზით.

სამსახურის პირველად დამწყებთათვის გამოცდები ტარდება სამი ცალკეული ჯგუფის მიხედვით: 1) უმაღლესი სასწავლო დაწესებულების კურსდამთავრებულთათვის; 2) არასრული უმაღლესი განათლების მქონე პირთათვის; 3) საშუალო სასწავლო დაწესებულების კურსდამთავრებულთათვის. პრაქტიკაში მმართველი პოსტების დაკავების შანსი აქვთ მხოლოდ უმაღლესი განათლების მქონე პირებს.

სახელმწიფო სამსახურის დაწყების მსურველთაგან გამოცდებზე დაიშვებიან მხოლოდ იაპონიის მოქალაქეები. ზოგიერთი სახელმწიფო სამსახურის სპეციალური სახეობებისათვის შესაძლებელია დაწესდეს დამატებითი შეზღუდვები. მაგალითად, საგარეო საქმეთა სამინისტროს თანამშრომელი არ შეიძლება გახდეს პირი, რომელიც უცხოელზეა დაქორწინებული.

სახელმწიფო სამსახურში მისაღები გამოცდების სისტემა, რომელიც შემოღებული იყო XIX საუკუნეში, დღემდე მოქმედებს არსებითი ცვლილებების გარეშე. გამოცდები შეიძლება იყოს წერითი და ზეპირი. დაიშვება გამოცდების ჩატარება ფიზიკურ მომზადებაში, სპეციალური უნარ-ჩვევების შეფასება.

საკონკურსო გამოცდები ეწყობა „ღია კარის“ პრინციპით. გამოცდების ჩატარების დრო და ადგილი ცხადდება მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით.

საკონკურსო გამოცდების შინაარსი იდენტურია სახელმწიფო დაწესებულებების უმრავლესობისათვის. მხოლოდ რამდენიმე სამინისტრო ამზადებს საკუთარ წერით და ზეპირ გამოცდებს. მათ შორისაა, მაგალითად, იაპონიის საგარეო საქმეთა სამინისტრო. საკარიერო დიპლომატობის კანდიდატები (ისინი არ უნდა იყვნენ 20 წელზე ახალგაზრდები და 28 წელს გადაცილებულები) ივნისში სამი-ოთხი დღის განმავლობაში აბარებენ წერით გამოცდებს შემდეგ საგნებში: იაპონიის კონსტიტუცია, საერთაშორისო სამართალი, ეკონომიკური თეორია, დიპლომატიის ისტორია და უცხო ენა. გარდა ამისა, მაძიებელი თავისი შეხედულებისამებრ ირჩევს ჩასა-

ბარებლად ადმინისტრაციულ ან კერძო სამართალს, ასევე, საკრედიტო-საფინანსო ურთიერთობების თეორიის და პრაქტიკის ერთერთ თავს. ტარდება ასევე „საერთო გამოცდა“ ჯგუფური დისკუსიის სახით ერთ-ერთ საგანში, რათა განისაზღვროს კანდიდატების უნარი, სწრაფად ჩასწვდნენ სხვადასხვა აზრების არსს, გამოიმუშაონ თავისი მიდგომა, დამაჯერებელი არგუმენტები გამოიყენონ საკუთარი პოზიციის გადმოცემისას.[1]

გამოცდაზე დაგროვილი ქულები შეაქვთ საგამოცდო ფურცელში, რომელიც წარმოებს გამოცდაში მონაწილე ყველა პირზე და ერთი წლის მანძილზე ინარჩუნებს ძალას.

საკონკურსო გამოცდების მეშვეობით ხდება დაწინაურებაც. ყოველ პირს, რომელიც დაკავებულია სახელმწიფო სამსახურში, ფორმალურად, დაწინაურების თანაბარი უფლება აქვს (კანონი სახელმწიფო მოხელეების შესახებ. მუხლი 37). ამასთან, პერსონალის მართვის საბჭოს მინიჭებული აქვს უფლება, ამა თუ იმ თანამდებობის პრეტენდენტს დამატებითი შეზღუდვითი მოთხოვნები წაუყენოს და შეცვალოს გამოცდები არჩევითი დანიშვნით, წინა სამსახურებრივი საქმიანობის მაჩვენებლების გათვალისწინებით. რანგში დაწინაურების მსურველები გამოცდებზე დაიშვებიან ყოველწლიურად. ასეთ გამოცდებზე კონკურსი, ტრადიციულად, ძალიან მაღალია (25-40 ადამიანი ერთ ადგილზე). გამოცდის წარმატებით ჩაბარება არ ნიშნავს თანამდებობაზე ავტომატურად დანიშვნას. ისინი, ვინც გამოცდას ჩააბარებენ, შეჰყავთ განსაკუთრებულ სიაში, დანიშვნას კი შესაბამისი უწყება ახორციელებს. თანამდებობაზე დანიშვნა ან დაწინაურება, როგორც წესი, ხდება გამოსაცდელი ვადით (არანაკლებ ექვსი თვისა), რომლის ამოწურვის შემდეგ, დადებითი შედეგების არსებობისას, ხდება პირის ოფიციალური დანიშვნა.

სახელმწიფო სამსახურში დაწინაურებისას ითვალისწინებენ როგორც სამუშაო სტაჟს, ისე მოხელის საქმიან თვისებებს, რაც საკადრო სტრუქტურების მუდმივი შესწავლის საგანს წარმოადგენს. თანამშრომლის სამუშაო ყოველწლიურად ფასდება მისი უშუალო ხელმძღვანელის მიერ (განყოფილების უფროსი სამინისტროში), რომელიც შესაბამის დასკვნას (მოხსენებას) დასამტკიცებლად

1 *Панов А.Н.* Японская дипломатическая служба. М., 1988. С. 135-136.

უგზავნის დეპარტამენტის ხელმძღვანელს. თუ დეპარტამენტის ხელმძღვანელი არ ეთანხმება მოხსენებაში არსებულ შეფასებას, მას შეუძლია მოამზადოს საკუთარი წერილობითი დასკვნა. პრაქტიკაში ასეთი რამ ძალიან იშვიათად ხდება, რადგან, როგორც წესი, დასკვნის დაწერამდე მისი შემდგენელი კონსულტაციას გადის ზემდგომ ხელმძღვანელთან.

მოხსენება წინასწარი დადგენილი სქემით იწერება და შედგება ორი ნაწილისაგან.[1] პირველ ნაწილში სპეციალურ გრაფებში იწერება ნიშნები („კარგი" ან „არასაკმარისი") ისეთი თვისებებისათვის, როგორიცაა დოკუმენტების მომზადების უნარი, შესრულების სისწრაფე, ინიციატივიანობა, მასალების დამუშავებისას გულმოდგინეობა, დისციპლინიანობა. ხდება ასევე ლოიალურობის, კოლექტივში ურთიერთობების დამყარების უნარის შეფასება. მოხსენების მეორე ნაწილი აღწერილობითი ხასიათისაა და, ჩვეულებრივ, მოიცავს განზოგადებულ კრიტიკულ შენიშვნებს და შედგენილია იმ შენიშვნების საფუძველზე, რომელსაც იძლეოდა წლის განმავლობაში ხელმძღვანელი ხელქვეითისათვის გაგზავნილ „არაოფიციალურ წერილებში". გარდა ამისა, ყოველ წელს სამინისტროს კადრების განყოფილება ყველა დეპარტამენტში აგზავნის „მიღწევების ბარათებს", რომლებშიც უნდა დაფიქსირდეს თითოეული თანამშრომლის ყველაზე მნიშვნელოვანი წარმატებები.

მთელი ეს ინფორმაცია ინახება თანამშრომლის პირად საქმეში. კადრების განყოფილების თანამშრომლები აგროვებენ სხვადასხვა სახის არაოფიციალურ ინფორმაციას, რომელსაც იღებენ კონკრეტულ თანამშრომელზე მის ხელმძღვანელთან საუბრისას, კულუარული საუბრებიდან და ა.შ.

სახელმწიფო მოხელეებს უფლება აქვთ გაასაჩივრონ მათი დაწინაურებაზე წარუდგენლობის გადაწყვეტილება. შესაბამისი საჩივრებით ისინი მიმართავენ პერსონალის მართვის საბჭოს და საჩივრების განხილვის გაერთიანებულ საბჭოს (საბჭოს მიმართავენ პირები, რომლებმაც ვერ გაუძლეს გამოცდას, და დროებით მივლინებულები).[2]

1 *Панов А.Н.* Японская дипломатическая служба. М., 1988. С. 147.
2 Государственная служба. Регулирование трудовых отношений. Зарубежный опыт. М., 1995. С. 35.

რაც შეეხება დისციპლინურ სასჯელს, იაპონიის პროფკავშირების გენერალური საბჭოს აზრით, მას აკისრებენ ხელმძღვანელობის ცალმხრივი გადაწყვეტილებით.[1] გაცხადებული დისციპლინური სასჯელი მაშინაც კი ინარჩუნებს თავის ძალას, თუ აღნიშნული მუშაკი და პროფკავშირები წარადგენენ აპელაციას. სანქციები მოქმედებს გასაჩივრების მთელი პროცედურის მანძილზე. როგორც წესი, დისციპლინური სასჯელი მოქმედებს დაწინაურების გადაწყვეტილებაზე, ხელფასის მომატებაზე, გულმოდგინეობისათვის დანამატის დაწესებაზე. დისციპლინური სასჯელის ჩანაწერის პირადი საქმიდან ამოღება არასოდეს ხდება.

იაპონიის კანონმდებლობა ითვალისწინებს სახელმწიფო მოხელეების შრომითი უფლებების მნიშვნელოვან შეზღუდვებს. მაგალითად, პოლიციის მოხელეებზე, სახანძრო სამსახურის თანამშრომლებზე, იმ პირებზე, რომლებიც ემსახურებიან საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვას ზღვაზე, ასევე ციხეებში, არ ვრცელდება წესები შრომის პირობების შესახებ, რომლებიც დადგენილია კანონით შრომითი სტანდარტების შესახებ. კოლექტიური მოლაპარაკებების წარმოების უფლება მნიშვნელოვნად შეკვეცილი სახითაა აღიარებული. სახელმწიფო მოხელეებისათვის გაფიცვა მთლიანად არის აკრძალული. სახელმწიფო საწარმოების მუშები ამ აკრძალვის დარღვევისათვის სამსახურიდან თავისუფლდებიან, ხოლო საკუთრივ მმართველობითი პერსონალი შეიძლება სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაში იქნეს მიცემული.[2]

სახელმწიფო სამსახურს იაპონიაში თან ახლავს მნიშვნელოვანი ფიზიკური დატვირთვა, ხშირად, ზედმეტი სამუშაოს შესრულება, რომელიც, ყველაფერთან ერთად, გამოწვეულია შტატების შეზღუდულობით. ამასთან დაკავშირებით დამტკიცებულ იქნა კომპენსაციების გადახდის სისტემა სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების დროს ჯანმრთელობისათვის ზიანის მიყენების გამო. 1985 წელს ეკონომიკური სამმართველოს მიერ ჩატარებული გამოკითხვის მონაცემების მიხედვით გამოიკვეთა, რომ მოხელეთა 75% უკ-

1 Государственная служба. Регулирование трудовых отношений. Зарубежный опыт. М., 1995. С. 40-41.

2 *Мори Хидэки.* Трудовые права служащих государственных и муниципальных учреждений в Японии// СССР - Япония: Право и социальный прогресс. М., 1983. С. 81-86.

მაყოფილოა იმით, რომ უწევთ მეტისმეტად ბევრი შრომა. ასევე აღმოჩნდა, რომ არც ერთ მათგანს არ შეუძლია მთლიანად გამოიყენოს წელიწადში ერთხელ კუთვნილი 15-დღიანი შვებულება.[1]

სახელმწიფო მოხელეები ძალიან არიან შეზღუდულები პოლიტიკურ მოღვაწეობაში. მათ არ ეკრძალებათ პოლიტიკურ პარტიებში შესვლა, მაგრამ არ შეუძლიათ იყონ პოლიტიკური კონსულტანტები და ფუნქციონერები, რომლებიც მნიშვნელოვან როლს თამაშობენ; არ შეუძლიათ იყარონ კენჭი არჩევით საჯარო თანამდებობაზე და ა.შ.[2] პერსონალის მართვის საბჭოს შეუძლია აუკრძალოს სახელმწიფო მოხელეებს ნებისმიერი პოლიტიკური ქმედება, გარდა იმისა, რომელიც დაკავშირებულია აქტიური ამომრჩევლის უფლების განხორციელებასთან.

სახელმწიფო თანამდებობის პირების განსაკუთრებული სამსახურისთვის *(ტოკუბეცუ სიეოკუ)* მიკუთვნების საფუძველი არის ის გარემოება, რომ ისინი სამუშაოზე იგზავნებიან წოდებაზე გამოცდის გარეშე და გასამრჯელოს იღებენ იმ ოდენობით, რომელიც არ არის დაკავშირებული ჩვეულებრივი სამსახურის მოხელეებისათვის დადგენილი სარგოს სტანდარტულ სკალასთან.

კანონში სახელმწიფო მოხელეების შესახებ მკაფიოდ არის განსაზღვრული იმ თანამდებობის პირების ნუსხა, რომლებიც განსაკუთრებულ სამსახურში იმყოფებიან. მათზე არ ვრცელდება წერილობითი მითითებები და სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც ჩვეულებრივი სამსახურის გავლას არეგულირებენ. განსაკუთრებულ სამსახურში, როგორც წესი, იმყოფებიან ცვლადი მოხელეები: პრემიერ-მინისტრი, მინისტრები, მრჩევლები, პერსონალის საქმეების საბჭოს და სარევიზიო საბჭოს მესვეურები, კაბინეტის გენერალური მდივანი და მისი მოადგილეები, ზოგადი საკითხების კაბინეტის კანცელარიის ხელმძღვანელის მოადგილე, კაბინეტის საკანონმდებლო ბიუროს ხელმძღვანელი, საპარლამენტო ვიცე-მინისტრები, პრემიერ-მინისტრის, მინისტრების და კაბინეტის გენერალური მდივნის პირადი მდივნები. გარდა ამისა, განსაკუთრებულ სამსახურში მყოფად ითვლება ყველა სახელმწიფო თანამდებობის პირი, რომელიც აირჩევა პარლამენტის მიერ ან მტკიცდება

1 *Japan Times.* 1985. 1 May; Панов А. Н. დასახ. ნაშრომი. გვ. 147.
2 *Гудошников Л.М.* Система государственной службы в Японии// Советское государство и право. 1971. №2. С. 136.

პარლამენტის ორივე ან ერთ-ერთი პალატის მიერ; იმპერატორის კარის სამმართველოს უფროსი და რამდენიმე მოხელე. განსაკუთრებულ სამსახურში მყოფ პირთა ჯგუფში შედიან ასევე საგანგებო და სრულუფლებიანი ელჩები, დესპანები, საზღვარგარეთ წარგზავნილი სამთავრობო დელეგაციების წევრები; ასევე, იაპონიის მეცნიერებათა აკადემიის წევრები, მოსამართლეები, პარლამენტის დეპუტატების მდივნები და სხვა.

იაპონიის კანონმდებლობა განსაკუთრებულ სამსახურში მყოფებად განიხილავს დღიურ მუშებს, რომლებიც გამოიყენებიან სხვადასხვა საზოგადოებრივ სამუშაოებზე (ყველაზე ხშირად – კომუნალურ მეურნეობაში) და რომელთა შრომის ანაზღაურებაც ხდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. დღიურ მუშებს განსაკუთრებულ სამსახურში მყოფ პირთა კატეგორიას მიაკუთვნებენ უპირველეს ყოვლისა იმ მიზნით, რომ მათზე არ გავრცელდეს სახელმწიფო მოხელეების პრივილეგიები და მატერიალური უზრუნველყოფა.

სახელმწიფო მოხელეებს დისციპლინური პასუხისმგებლობა შეიძლება დაეკისროთ როგორც სამსახურში მათი ხელმძღვანელების, ისე პერსონალის საქმეთა საბჭოს მიერ. დისციპლინურ პასუხისმგებლობაში მიცემის საფუძველი შეიძლება იყოს:

1) სახელმწიფო მოხელეების შესახებ კანონის და პერსონალის საქმეთა საბჭოს მიერ გამოცემული წესების დარღვევა;

2) თანამდებობრივი მოვალეობების შეუსრულებლობა;

3) ისეთი ქმედებების ჩადენა, რომლებიც სახელს უტეხს სახელმწიფო მოხელეს, როგორც „მთელი ერის მსახურს“.

დისციპლინური სასჯელების ძირითადი სახეობებია: თანამდებობიდან გათავისუფლება; დაკავებული თანამდებობისთვის დროებითი ჩამოშორება ერთი დღიდან ერთ წლამდე ვადით (ამ დროს სახელმწიფო მოხელე, როგორც წესი, ხელფასს არ იღებს); თანამდებობრივი სარგოდან თანხის ჩამოჭრა (შესაძლებელია ჩამოეჭრას ხელფასის მესამედი ერთი დღიდან ერთ წლამდე პერიოდში); წერილობითი საყვედური (შენიშვნა).

უფლებებში აღდგენასთან დაკავშირებით სახელმწიფო მოხელეს შეუძლია მიმართოს ზემდგომ ადმინისტრაციულ ხელმძღვანელებს, ასევე, პერსონალის მართვის საბჭოს, სადაც ის აგზავნის განცხადებას მისთვის შეფარდებული ზომებისადმი „დაუმორჩილებლობის შესახებ“. განცხადება წარედგინება გასასაჩივრებელი

ქმედების ჩადენის შესახებ წერილობითი შეტყობინების (დადასტურების) მიღებიდან 60 დღის განმავლობაში.

„დაუმორჩილებლობის" შესახებ განცხადების მიღებისთანავე, პერსონალის მართვის საბჭოს საჩივრების სამმართველოს თანამშრომლები იწყებენ საქმის მოკვლევას, რომელიც ღიად წარმოებს. სახელმწიფო მოხელეს, რომელმაც შეიტანა აღნიშნული განცხადება, შეუძლია პირადად დაესწროს ზეპირსიტყვიერ გარჩევას ან გამოგზავნოს თავისი ადვოკატი; მას უფლება აქვს წარმოადგინოს მოწმეები, საბუთები და მტკიცებულებები. „დაუმორჩილებლობის" შესახებ განცხადების გარჩევის პროცედურა ბევრ დროს იკავებს და, რაც მთავარია, ითხოვს მნიშვნელოვან მატერიალურ ხარჯებს (ადვოკატის და ა.შ.). ამიტომ პრაქტიკაში ამგვარი განცხადებით პერსონალის მართვის საბჭოს მაღალი და საშუალო რგოლის სახელმწიფო მოხელეები მიმართავენ. წინასწარი განხილვის ეტაპზე საჩივრების სამმართველოს თანამშრომლები შერიგებისათვის აწარმოებენ შუამავლურ მომსახურებას სახელმწიფო მოხელესა და მის ადმინისტრაციას შორის. თუ კონფლიქტის მოგვარება ვერ ხერხდება, პერსონალის საქმეთა საბჭო იღებს გადაწყვეტილებას განცხადებაზე „დაუმორჩილებლობის" შესახებ.

თუ საბჭო იღებს განმცხადებელი სახელმწიფო მოხელის სასარგებლო გადაწყვეტილებას, მაშინ, სახელმწიფო მოხელეების შესახებ კანონის შესაბამისად, უქმდება დისციპლინური პასუხისმგებლობა, რომელიც გარჩევის საგანი გახდა, ასევე მიიღება ზომები სახელმწიფო მოხელის მიმართ დაშვებული უსამართლობის აღმოფხვრისათვის (მაგალითად, იძლევიან მითითებებს სამსახურიდან უკანონოდ გადაყენების დროს მისთვის ხელფასის გადახდის შესახებ).

გადაწყვეტილება, რომელსაც სახელმწიფო მოხელეების საჩივრების საბჭო ღებულობს, საბოლოოა და ექვემდებარება გადახედვას მხოლოდ თვით საბჭოს მიერ. სახელმწიფო მოხელეების შესახებ კანონის შესაბამისად (მუხლი 92[2]), „დაუმორჩილებლობის შესახებ" განცხადების პერსონალის მართვის საბჭოში გარჩევა არ გამორიცხავს საჩივრის სასამართლოში განხილვის შესაძლებლობას. ამასთან, უკანასკნელს შეიძლება მხოლოდ პერსონალის მართვის საბჭოში საქმის განხილვის შემდეგ ჰქონდეს ადგილი.

4. ადმინისტრაციული ქმედებები და ადმინისტრაციული პროცედურები

ადმინისტრაციული ქმედებების და ადმინისტრაციული პროცედურების მაგალითზე ყველაზე მკაფიოდ იკვეთება იაპონიის ადმინისტრაციული სამართლის სპეციფიკა, რომელიც ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების ტრადიციულ და თანამედროვე მიდგომებში გამოიხატება.

4.1. რინგი და ნემავასი

ტრადიციონალიზმის ელემენტები განსაკუთრებულ როლს თამაშობენ ადმინისტრაციული ქმედებების განხორციელებისა და ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღებისას.[1] ადმინისტრაციულ პროცესებზე ყველაზე მნიშვნელოვან ზეგავლენას დღესაც ახდენს ჯგუფურობა, რომლის შედეგებიცაა: გადაწყვეტილების მიღების კოლეგიალური ხასიათი, სწრაფვა პირადი პასუხისმგებლობის თავიდან აცილებისაკენ, კონფორმიზმი, კონსენსუსის მიღწევის მიდრეკილება.

ჯგუფში მუშაობის ჩამოყალიბებული ტრადიცია დაღს ასვამს ადმინისტრაციული პროცესის ყველა სტადიას. ამასთან, ინდივიდუუმის მონაწილეობა ჯგუფური გადაწყვეტილების მიღებაში არ ართმევს მას საშუალებას, პარალელურად, სხვა მსგავსი ჯგუფის მუშაობაშიც მიიღოს მონაწილეობა. „ინდივიდის თავისუფლება, – აღნიშნავს იაპონელი პოლიტოლოგი ხაიასი სიუძი, – იაპონიაში იმაში ვლინდება, რომ ინდივიდს შეუძლია მონაწილეობა მიიღოს ნებისმიერი რაოდენობის სამუშაოში, რომელიც არ არის დაკავშირებული პირველ ჯგუფთან".[2]

გადაწყვეტილების მიღების იაპონური მოდელისათვის, იერარქიული წყობის პრინციპზე უფრო მეტად, დამახასიათებელია პა-

1 *Стрельцов Д.В.* Элементы традиционализма в системе принятия решений правительственными органами// Япония - 2000: консерватизм и традиционализм. გვ. 79-101; Он же. О проблеме политического руководства процессом подготовки правительственных решений// Знакомьтесь. Япония. 1999. № 27.

2 *Стрельцов Д.В.* Элементы традиционализма в системе принятия решений правительственными органами. С. 80.

ტერნალისტური პრინციპი. ამგვარად მიღებული გადაწყვეტილებები კონსერვატიული ნიშან-თვისებებით გამოირჩევა და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილე კონკრეტული პირების პასუხისმგებლობის „ბუნდოვნობას" იწვევს.

ადმინისტრაციული პროცესის კიდევ ერთი ქვაკუთხედია კონსენსუსი. იაპონიაში ერთსულოვნებას უფრო მაღლა აყენებენ, ვიდრე უმრავლესობის მიერ ხმის მიცემას. ამასთან, კონსენსუსი იაპონურად მეტწილად ეყრდნობა არა თანხმობის არსებობას, არამედ – საწინააღმდეგო აზრის არარსებობას.

კონსენსუსის ფორმირება იაპონურ ადმინისტრაციულ პროცესში იმ სპეციალური მექანიზმების არსებობის წყალობით მიიღწევა, რომლებიც უზრუნველყოფენ ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების პროცესში მონაწილე მოხელეთა შორის კონკრეტულ საკითხზე პოზიციების კონსოლიდაციას. ყველაზე მნიშვნელოვანია ორი ასეთი მექანიზმი – *რინგი და ნემავასი.*

ტერმინი „რინგი" ოფიციალურად პირველად 1876 წელს იქნა გამოყენებული კანონში სახელმწიფო ბანკის სტატუსის შესახებ. რინგი ნიშნავს დოკუმენტს, „რომელსაც ქვევიდან ზევით მოწიწებით წარადგენენ შეთანხმებისათვის". სისტემა რინგი განსაზღვრავს, რომ დოკუმენტი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების პროექტით შესაბამისი სუბორდინაციული წესით გადის შეთანხმებას. ყოველი მოხელე, რომელსაც ამ საკითხთან აქვს შეხება, დოკუმენტზე თავის პირადი ბეჭდის ანაბეჭდს სვამს იმის დასტურად, რომ დოკუმენტი მასთან იყო შეთანხმებული.[1]

არსებობს *რინგის* ორი ძირითადი მეთოდი:

1) გაუპიროვნებული შეთანხმების მეთოდი;
2) პერსონიფიცირებული შეთანხმების მეთოდი.

გაუპიროვნებული შეთანხმების მეთოდი, როგორც წესი, ყველაზე უმნიშვნელო რუტინული საკითხების გადაწყვეტისათვის არის განკუთვნილი. იგი ითვალისწინებს დოკუმენტის შეთანხმებას უწყების შიგნით იმ წესით, რომელიც დადგენილია სპეციალური საუწყებო ინსტრუქციით.

პერსონიფიცირებული შეთანხმების მეთოდი გამოიყენება იმ ადმინისტრაციული საკითხების გადაწყვეტისას, რომლებიც მოი-

1 Япония - 2000: Консерватизм и традиционализм. С. 88

ცავენ საზოგადოებრივი ინტერესების ფართო წრეს და, იმავდროულად, სამინისტროს ან უწყების რამდენიმე ქვედანაყოფის კომპეტენციის სფეროს. ამ შემთხვევაში შემსრულებელს პირადად მიაქვს დოკუმენტი სამინისტროს ან უწყების ყველა დაინტერესებულ სტრუქტურაში.

სისტემა *რინგი* საშუალებას იძლევა, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შემუშავებისას უზრუნველყოფილი იყოს კოლეგიალობა. იგი მაქსიმალურად ითვალისწინებს კონკრეტული უწყების ყველა კომპეტენტური მოხელის მოსაზრებას და ამ პროცესს დოკუმენტირებულ ფორმას აძლევს.

უნდა აღინიშნოს, რომ *რინგის* სისტემის გამოყენება მნიშვნელოვნად ანელებს ადმინისტრაციულ დოკუმენტბრუნვას, განსაკუთრებით, გაუპიროვნებული შეთანხმების მეთოდის გამოყენების შემთხვევაში. ხანდახან, როდესაც მოხელეებს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების პროექტის ღია ოპონირება არ უნდათ, ისინი, შეგნებულად, დიდხანს იტოვებენ გადაწყვეტილების პროექტს (იაპონურად – ობსტრუქცია).

გარდა ამისა, სისტემა *რინგს* მივყავართ ბიუროკრატიული აპარატის დაბალ ფენებში ადმინისტრაციულ გადაწყვეტილებაზე პასუხისმგებლობის „გაფანტვამდე". ამ თვალსაზრისით საინტერესოა რინგის ვ.ა. პრონიკოვისა და ი.დ. ლადანოვისეული განმარტება. ისინი წერდნენ, რომ *რინგი* არის ისეთი წესი, რომლის მიხედვითაც „უმაღლესი ადმინისტრაცია მხოლოდ სახავს პრობლემას, ხოლო მისი კონკრეტულად დამუშავება და წინადადებების წარმოდგენა „დაბალ ფენებზეა" დელეგირებული.[1]

სისტემა *რინგი*, ფაქტობრივად, საკანონმდებლო დონეზეა სანქციონირებული, რადგან კანონში მმართველობითი აპარატის კონკრეტული რგოლების პასუხისმგებლობის ზომა სამინისტროების და უწყებების შესახებ საქმისწარმოების რეგულირების წესით არ განისაზღვრება.

სისტემა *რინგის* გამოყენება აღრმავებს უწყებათა შორის განცალკევებულობის პრობლემას. ერთი უწყების ფარგლებში კონკრეტული საკითხის ირგვლივ პოზიციების კონსოლიდაციაზე ორიენტირებულ ამ სისტემას არ შეუძლია აღმოფხვრას კონფლიქტური

1 *Проников В.А. Ладанов И.Д.* Японцы. М., 1996. С. 297.

სიტუაციები, როცა ერთი უწყების ინტერესები ეწინააღმდეგება მეორე უწყების ინტერესებს.

ნემავასი („ფესვების მარგვლა-თოხნა") – არის პოზიციების ჯგუფის შიგნით შეთანხმების სხვა ცნობილი ხერხი, რომელიც გამოიყენება ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მომზადების სტადიაზე. *ნემავასის* მიზანი, უპირველეს ყოვლისა, მდგომარეობს იმაში, რომ უზრუნველყოს აზრთა ერთიანობა კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით „თავისი წრის" შიგნით, საბოლოო გადაწყვეტილების მისაღებად ფორმალური შეხვედრის (თათბირის) ფარგლებში.[1] გადაწყვეტილების მიღების დასავლური მეთოდებისაგან იაპონური სისტემა *ნემავასი* იმით განსხვავდება, რომ იგი მიზნად ისახავს არა მარტო კონკრეტულ საკითხთან დაკავშირებით შეხედულებებში ფორმალური ერთიანობის მიღწევას, არამედ ადმინისტრაციული გადაწყვეტის პროცესში მონაწილე მოხელეებში ერთიანობის სულისკვეთების და კორპორაციული სოლიდარობის გაღივებასაც. იაპონელი მკვლევრები აღნიშნავენ, რომ *ნემავასში* მთავარი არის არა იმდენად მიზანი, რამდენადაც – თვით პროცესი.

ნემავასის ორგანიზაციული ფორმები, რომლებიც ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღებისას გამოიყენება, შეიძლება იყოს მრავალფეროვანი: უმცროსი მოხელის მიერ ყველა დაინტერესებული სტრუქტურის შემოვლა პირადად; სხვადასხვა საცნობო მასალების დაგზავნა, თათბირების, სემინარების, საინფორმაციო ფორუმების ჩატარება; *ნემავასის* მნიშვნელოვან ფორმას წარმოადგენს მოხელეთა არაფორმალური ურთიერთობები არასამუშაო დროს. ამასთან, *ნემავასის* როგორი კონკრეტული ფორმაც არ უნდა იყოს გამოყენებული, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შემუშავების მთელი პროცედურის დამახასიათებელია კონტროლის სრული კონფიდენციალურობა და „გაუმჭვირვალობა". ამაში ვლინდება იაპონური ადმინისტრაციული და პოლიტიკური კულტურისთვის დამახასიათებელი სიძულვილი ამა თუ იმ პრობლემების განხილვების საჯარო ფორმებისადმი.

ამგვარად, ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შემუშავების მთელი მოსამზადებელი სამუშაო ჩრდილში რჩება, საჯარო ხდება მხოლოდ მიღებული გადაწყვეტილება. ამასთან, მოქმედებს საერ-

1 *Проников В.А. Ладанов И.Д.* Японцы. М., 1996. С. 94.

თო წესი, რომლის თანახმად, რაც უფრო მეტი დრო იხარჯება საკითხის შეთანხმებასა და დამუშავებაზე, მით უფრო ნაკლები დრო არის საჭირო მისი ოფიციალურად მიღებისათვის. კარგად დამუშავებულ საკითხებზე ოფიციალური მსჯელობისათვის და გადაწყვეტილების მიღებისათვის ზოგჯერ სულ რამდენიმე წუთია საჭირო და – არავითარი ცხარე პოლემიკა და სენსაციური განცხადებები პრესისათვის.

მაგალითისათვის მივმართავთ გარემოს დაცვის სამმართველოსთან არსებული გარემოს უსაფრთხოების საკითხების საკონსულტაციო საბჭოს საქმიანობის პრაქტიკას (2001 წლიდან ეს სამმართველო სამინისტროდ გარდაიქმნა). სამ წელიწადში (1991-1993 წწ.) ამ საბჭომ განიხილა 25 საკითხი და მათგან 22-ზე გადაწყვეტილება მიღებულ იქნა მაშინვე, ყოველგვარი განხილვის გარეშე.[1]

4.2. ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა

ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა (გიოსეი სიდიო) იაპონიაში უმთავრესად ეკონომიკის სახელმწიფო მართვის სფეროში გამოიყენება. იგი ითვალისწინებს, ერთი მხრივ, ეკონომიკის საკითხებზე სახელმწიფო ორგანოს (თანამდებობის პირის) და, მეორე მხრივ, კორპორაციას, კორპორაციათა ჯგუფებს ან ცალკეულ მეწარმეებს შორის არაფორმალური შეთანხმებების დადებას. ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის გავრცელებული ფორმაა არაფორმალური შეთანხმება დაინტერესებულ მხარეებს შორის (ჯენტლმენური შეთანხმება).

მიუხედავად იმისა, რომ ადმინისტრაციულ ხელმძღვანელობას სავალდებულო ხასიათი არა აქვს, იგი საჯარო ადმინისტრაციის მიერ კერძო სექტორზე ზემოქმედების საკმაოდ ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს. ეს, პირველ ყოვლისა, იმით აიხსნება, რომ ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა შეესაბამება სამრეწველო და სავაჭრო წრეების ინტერესებს და სურვილებს. დ.ი. ოკიმოტო აღნიშნავს: „თითქმის არ ხდება ისე, რომ ზევიდან ცალმხრივად წამოვიდეს რომელიმე ბრძანება, ხოლო კერძო კომპანიები შიშით ცდილობდნენ, შეეწინააღმდეგონ მას. კერძო მეწარმეებისაგან უფ-

1 *Проников В.А. Ладанов И.Д.* დასახ. ნაშრომი, გვ. 97.

რო მეტად შემოდის მოთხოვნა ადმინისტრირების ამა თუ იმ ზომების მიღებისთან დაკავშირებით, რის შემდეგაც მთავრობა იწყებს ქმედებას... ხელმძღვანელობის ასეთი არაოფიციალური სტილი აშშ-ში, როგორც ჩანს, ყოვლად მიუღებელი იქნებოდა მთავრობასა და მეწარმეთა წრეებს შორის ძლიერი გაუცხოებისა და უნდობლობის გამო".[1]

ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის არაფორმალური ხასიათი მთელი სიმწვავით აყენებს იაპონიის სახელმწიფო აპარატის საკადრო სისტემაში ისეთი სპეციალური მექანიზმების შექმნის ამოცანებს, რომლებიც შეამცირებენ მოხელეებსა და მეწარმეებს შორის ფარული შეთანხმების რისკის ხარისხს. ამ მიზნით გამოიყენება, მაგალითად, მოხელეთა მუდმივი (ყოველ ორ-სამ წელიწადში) როტაციის სისტემა აპარატის ქვედანაყოფებს შორის. დგინდება მოხელეთა სამსახურიდან გადადგომის ადრეული ვადა (55 წლამდე), რის შემდეგაც, სამინისტროს თანხმობის შემთხვევაში, მუშაკს შეუძლია დაიწყოს კერძო ფირმაში მმართველად მუშაობა იმ პირობით, თუ სახელმწიფო აპარატში მუშაობის დროს მას არ ჰქონდა ფირმასთან საქმიანი კონტაქტები (წინააღმდეგ შემთხვევაში საჭიროა გავიდეს 2 წელი).[2]

ასახავენ რა ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის განსაკუთრებულ მნიშვნელობას მრეწველობის სახელმწიფო მართვისათვის, მკვლევრები ადმინისტრაციულ ხელმძღვანელობას განსაზღვრავენ, როგორც „იაპონიის ომის შემდგომი ინდუსტრიული პოლიტიკის შუაგულს".[3] ეკონომიკის სფეროში ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის საგანია ფირმათშორისი შეთანხმებების ორგანიზება წარმოების მოცულობის, ექსპორტის, სიმძლავრეების ამოქმედების შესახებ, ფირმების შერწყმის მომზადება. ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა ეგრეთ წოდებული „რეკომენდაციები წარმოების შემცირებაზე" *(სიოტან კანკოკუ)*, რომლებიც კომპანიებს ანტიდეპრესიული პოლიტიკის განხორციელების მიზნით ეძლევა.

1 Окимото Д.И. Японский опыт государственного вмешательства в функционировании рынка. М.: О „Япония сегодня", б/г. С.15.
2 Modern Japanese Organization and Dicision Making. Berkly, 1975. C. 111.
3 *Haley J.* Authority without Rower. Law and Japanese Paradox. N.Y., 1991. P. 160.

ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა ასევე გამოიყენება, როგორც ცენტრალური ადმინისტრაციის მიერ სპეციალური ცირკულარების გამოცემის მეშვეობით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის კონტროლის ეფექტური საშუალება.

ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის ცნება დიდი ხანია დამკვიდრდა იაპონიის ადმინისტრაციულ სამართალში.[1] მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მას დღემდე არ გააჩნია საკანონმდებლო განსაზღვრება. არსებობს მხოლოდ ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის დოქტრინალური განსაზღვრებები. მაგალითად, ტოკიოს უნივერსიტეტის პროფესორი ხიროში შიონო თვლის, რომ ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა წარმოადგენს „ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ განხორციელებული ღონისძიებების ერთობლიობას, რომელსაც, მიუხედავად იმისა, რომ იურიდიული იძულების ძალა არ გააჩნია, შეუძლია უბიძგოს განსაზღვრულ პირებს, სახელმწიფო მართვის ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელონ ესა თუ ის ქმედება".[2]

კანონებში სამინისტროების სტატუსის შესახებ ძალიან ზოგადად განისაზღვრება *ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის ძირითადი ფორმები: რეკომენდაციები (კანკოკუ), მოთხოვნები (იოსეი), რჩევები (ძეიოგენ)* და შუამდგომლობა *(ტიუკაი)*. არ არის დადგენილი და რეგლამენტირებული ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის პროცედურა. „რეკომენდაციები" შეიძლება გაიცეს ნებისმიერი ფორმით, მათ შორის, ზეპირი სახით. სხვა თანაბარი პირობების არსებობისას, ეს გარემოება აძნელებს ადმინისტრაციული არასამართლებრივი ქმედებების სასამართლო გარჩევას.

გამოიყოფა ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის სამი ძირითადი სახეობა: 1) რეგულაციური; 2) შერიგებითი; 3) წამახასილებელი.

რეგულაციური ხელმძღვანელობის დროს საჯარო ადმინისტრაციის ორგანოები ზღუდავენ ერთ-ერთი მხარის საქმიანობას საჯა-

1 *Narita yoriaki.* Administretive Guidance//Lawin Japan. 1968. Vol. 2; Senerata Kenji. Administretive Guidance and Antimonopoly Law//Law in Japan. 1977. Vol.10; Smith M.D. Prices and Petroleum in Japan 1974-1977. A Study of Administrative Guidance//Law in Japan. 1977. Vol.10.

2 *Shiono H.* Administrative Guidance//Public administration in Japan. Tokyo, 1984. P. 204.

რო ინტერესების ან მეორე მხარის უფლებების და კანონიერი ინტერესების დაცვის მიზნით. ამასთან, შესაძლებელია რეგულაციური ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა განხორციელდეს მაშინაც, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოებს მინიჭებული აქვთ საკანონმდებლო ძალაუფლების უფლებამოსილება მოცემული საზოგადოებრივი ურთიერთობის დარეგულირებისათვის და მაშინაც, როცა კანონი არ ანიჭებს მათ ასეთ უფლებამოსილებას. მაგალითად, მშენებლობაში სტანდარტების შესახებ კანონის შესაბამისად, პირმა (იურიდიულმა ან ფიზიკურმა), რომელიც იწყებს შენობის ან სხვა ნაგებობის აგებას, წინასწარ უნდა წარუდგინოს მშენებლობის გეგმა მშენებლობის კონტროლის ადმინისტრაციულ სააგენტოს, რომელსაც შეუძლია, სხვადასხა მიზეზების გამო (მაგალითად, შენობის მშენებელის მიერ შეთავაზებულ ისეთ ადგილზე აგება, სადაც შენობამ შესაძლებელია დაბრკოლებები შეუქმნას ტელე- და რადიომაუწყებლობას), მშენებლობის სხვა ადგილზე გადატანის რეკომენდაცია მისცეს. ადმინისტრაციული სააგენტო, რომელსაც მშენებლობის სტანდარტების შესახებ კანონის შესაბამისად მინიჭებული აქვს თვით მშენებლობის აკრძალვის ძალაუფლებითი უფლებამოსილებაც კი, პრაქტიკაში მას მხოლოდ მაშინ მიმართავს, როცა ხდება მისი მითითებების იგნორირება.

ბევრ შემთხვევაში კანონმდებლობა არ ანიჭებს ადმინისტრაციულ ორგანოს სპეციალურ ძალაუფლებრივ უფლებამოსილებას და მისი გადაწყვეტილებები მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა. ნავთობგადამუშავების შესახებ კანონის შესაბამისად, თითოეული ნავთობგადამამუშავებელი კომპანია ყოველწლიურად წარუდგენს მრეწველობის და საგარეო ვაჭრობის სამინისტროს (2001 წლიდან ეკონომიკის, ვაჭრობის და მრეწველობის სამინისტრო) ნავთობპროდუქტების წარმოების გეგმას. მინისტრს შეუძლია შესთავაზოს კომპანიის ხელმძღვანელობას, გადახედოს გეგმის ცალკეულ დებულებებს. ხოლო თუ კომპანია უარს ამბობს გეგმაში ცვლილებების შეტანაზე, მაშინ ზემოქმედების ერთადერთი საშუალება, რომელიც სამინისტროს კანონმდებლობით აქვს მინიჭებული, არსებული ფაქტის გასაჯაროებაა. პრაქტიკაში ეს საკმარისია იმისათვის, რომ კომპანია „დაარწმუნონ“, რადგან წინააღმდეგ შემთხვევაში შეიძლება იაპონიის ბაზარზე მის საქმიან რეპუტაციას სერიოზული ზიანი მიადგეს.

მომრიგებელი ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა, როგორც ეს თვით სახელწოდებიდანაც ჩანს, მიზნად ისახავს კონფლიქტურ სიტუაციებში მხარეთა ინტერესების მორიგებას. მაგალითად, უკვე მოყვანილ შემთხვევაში მშენებლობის გეგმის მშენებლობის კონტროლის ადმინისტრაციულ სააგენტოში წარდგენასთან დაკავშირებით, უკანასკნელს შეუძლია შესთავაზოს, შეათანხმოს მშენებლობის ადგილი, თუ დაგეგმილი შენობა დაარღვევს გვერდით მდებარე შენობების მფლობელების უფლებებს და კანონიერ ინტერესებს (მაგალითად, გააუარესებს განათებას ახლოს მდებარე შენობებში).

დაბოლოს, *წამახალისებელი ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა* მოითხოვს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ისეთი ქმედებების განხორციელებას, რომლებიც საჯარო თუ კერძო ინტერესების შესატყვისი საზოგადოებრივი ურთიერთობების განვითარების მასტიმულირებელი იქნება.

ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის სამი განსხვავებული სახეობა ურთიერთგამომრიცხავი არ არის და მათ ურთიერთშეთავსებაც შეუძლიათ. მაგალითად, ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა, რომელიც ახდენს წარმოების კონკრეტული სექტორის განვითარების სტიმულირებას (წამახალისებელი ხელმძღვანელობა), იმავდროულად, ზღუდავს კონკურენტი წარმოებების აქტიურობას (რეგულაციური ხელმძღვანელობა).

ადმინისტრაციულსამართლებრივი დოქტრინა იქიდან ამოდის, რომ ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა არ უნდა არღვევდეს კანონებს და დადგენილებებს.[1] ასეთივე პოზიციის ფორმულირება მოხდა სასამართლო პრაქტიკაშიც. ამასთან დაკავშირებით, განსაკუთრებულ აღნიშვნას იმსახურებს ჯერ კიდევ 1974 წელს მიღებული უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება. მასში უკანონოდ იყო აღიარებული ნავთობკრიზისის პერიოდში კერძო კომპანიების ფასების პოლიტიკის საწინააღმდეგო ქმედების სახით ნავთობზე მყარი ფასების დადგენა. საგარეო ვაჭრობის და მრეწველობის სამინისტროს მიერ ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის წესით მიღებული სათანადო ზომები უზენაესი სასამართლოს მიერ გა-

1 The Japanese legal system. Tokyo, 1979. p. 374; Morita A. Les procédés formales et informales de l'action administratives//Revue française d'administration publique. 1995. №73. P. 85-96.

ნისაზღვრა, როგორც ანტიმონოპოლიურ კანონთან შეუსაბამო.[1] ამასთან, გამოაცხადა რა ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობის ზომები არაკანონიერად, სასამართლოს ხელი არ შეუწყვია ამგვარი ზომების მიღების შეწყვეტისათვის. მან მხოლოდ განაცხადა, რომ მათ გამოყენებას უნდა ჰქონდეს განსაზღვრული ფარგლები, რომლებიც უზრუნველყოფენ კანონიერების პრინციპების დაცვას.

არაფორმალური პროცედურების აქტიური გამოყენება იაპონიის სამართლის ერთ-ერთი დამახასიათებელი თვისებაა. მაგრამ ბოლო წლებში იკვეთება არაფორმალური ადმინისტრირების პრაქტიკისაგან თანდათანობითი განდგომის ტენდენცია.

4.3. კანონი ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ

1994 წელს მიღებულმა კანონმა მოახდინა ადმინისტრაციული პროცედურების უნიფიცირება, რომელიც მანამდე საკანონმდებლო აქტების მისამართით განისაზღვრებოდა. მაგრამ ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონის ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი ადმინისტრაციული საქმიანობის გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაში მდგომარეობდა. დიდი ხნის მანძილზე ადმინისტრაციული პროცესი იაპონიაში ერთ-ერთი ყველაზე დახურული იყო განვითარებულ ქვეყანათა შორის. ადმინისტრაციულმა რეფორმამ პრიორიტეტულ ამოცანად ადმინისტრაციული პროცესის გამჭირვალობის უზრუნველყოფა გამოაცხადა, რომლის გარეშეც შეუძლებელია ადამიანის თავისუფლების და მოქალაქეთა ეფექტური უფლებების დაცვა და საჯარო ადმინისტრაციაზე ეფექტური კონტროლის დაწესება.

ადმინისტრაციული პროცესის გამჭვირვალობა სახელმწიფო მართვის დემოკრატიული პრინციპის დაცვის აუცილებელი პირობაა *(მინსიუსიუგი)*. *გამჭვირვალობა* განისაზღვრება (მუხლი 1, კანონი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ), როგორც ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მართვის პროცესში ხალხის ინფორმირება სამომავლო ქმედებების შინაარსისა და წესის შესახებ.

კანონი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ ვრცელდება ინდივიდუალური ხასიათის ადმინისტრაციულ გადაწყვეტი-

1 The Japanese legal system. Tokyo, 1979. P. 400-401.

ლებებზე. მისი მოქმედებიდან გამოყვანილია მხოლოდ ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა მუნიციპალურ დონეზე, ასევე, მუნიციპალური კრებების დადგენილებების *(ძიორეი)* საფუძველზე მიღებული ადმინისტრაციული ზომები. კანონმდებელი იქიდან გამოდის, რომ შესაბამისი საკითხები უნდა გახდეს მუნიციალურ დონეზე მიღებული იმ დადგენილებების საგანი, რომლებიც ადმინისტრაციულ პროცედურებს ეხება.

როდესაც ადმინისტრაცია იღებს განცხადებას თხოვნით – გაიცეს ნებართვა, ლიცენზია კონკრეტული საქმის დარეგულირების თაობაზე, ის ვალდებულია (კანონი ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ, მუხლი 5), გასცეს დადებითი ან უარყოფითი პასუხი, რომელიც ფორმირდება წინასწარ განსაზღვრული და გამოქვეყნებული კრიტერიუმების შესაბამისად.

თუ ადმინისტრაციას გამოაქვს უარყოფითი გადაწყვეტილება (არასასურველი განმცხადებლისათვის), მან უნდა მოახდინოს მისი მოტივირება (მუხლი 8). ადმინისტრაციული ორგანოს უარი უნდა შეიცავდეს მიზეზების მკაფიო და თვალნათლივ წარმოდგენას.

დაინტერესებული პირების მოთხოვნით, ადმინისტრაცია ვალდებულია მიაწოდოს ინფორმაცია მასთან შემოსული განცხადების განხილვის მსვლელობის შესახებ და მიუთითოს მოცემულ განცხადებაზე გადაწყვეტილების მიღების სავარაუდო თარიღი (მუხლი 9). თუ მიღებულ გადაწყვეტილებას შეუძლია მესამე პირების უფლებებს და ინტერესებს ზიანი მიაყენოს, მაშინ ადმინისტრაციამ მხედველობაში უნდა მიიღოს მათი მოსაზრება და ამ მიზნით გამოიყენოს ყველა არსებული საშუალება, მათ შორის, საქმის საჯარო მოსმენა (მუხლი 10).

ადმინისტრაციული პროცედურების შესახებ კანონის მე-11 მუხლი ითვალისწინებს, რომ ერთსა და იმავე საკითხზე ერთდროულად საჯარო ადმინისტრაციის რამდენიმე ორგანოში განცხადების შეტანის ფაქტი არ შეიძლება იყოს გამოყენებული ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მიღების დაბრკოლების მიზნით. ამ შემთხვევაში ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა უნდა გააერთიანონ თავიანთი ძალისხმევა და მონაწილეობა მიიღონ გადაწყვეტილების მიღებაში.

კანონში დაწვრილებით არის გაწერილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განცხადებაზე უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღე-

ბის პროცედურა. უარყოფითი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილება არ ითვლება კანონიერად მიღებულად, თუ განმცხადებელმა ვერ წარმოადგინა თავისი პროტესტი. არაკეთილსასურველი გადაწყვეტილების მიღებამდე, ადმინისტრაცია წერილობით ატყობინებს დაინტერესებულ პირს სავარაუდო გადაწყვეტილების შინაარსისა და დასაბუთების შესახებ, ასევე, კონკრეტულ განცხადებაზე საქმის განხილვის თარიღსა და ადგილს. დაინტერესებულ პირებს აქვთ ამ საქმესთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ დოსიეში არსებულ ყველა დოკუმენტთან დაშვების უფლება.

4.4. კანონი ადმინისტრაციული ორგანოების კუთვნილი ინფორმაციის გამოქვეყნების შესახებ

ადმინისტრაციული რეფორმის საჯაროობის და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფაზე მიმართული მნიშვნელოვანი ეტაპი გახდა 1999 წელს მიღებული კანონი ადმინისტრაციული ორგანოების კუთვნილი ინფორმაციის გამოქვეყნების შესახებ (კანონი ძალაში შევიდა 2001 წელს). ამ ზოგადეროვნული კანონის გამოჩენას წინ უძღოდა მთელი რიგი მუნიციპალიტეტების მიერ დადგენილებების მიღება ინფორმაციის ღიაობის შესახებ.

ადმინისტრაციულ სფეროში შედგენილი ინფორმაცია მოიცავს:

1) ინფორმაციას, რომლის მოსახლეობისათვის მიწოდების საკითხს წყვეტენ ადმინისტრაციული ორგანოები თავის შეხედულებისამებრ;

2) ინფორმაცია, რომლის გახსნაც ადმინისტრაციულ ორგანოებს ევალება.

პირველ შემთხვევაში ლაპარაკია *„ინფორმაციის მიწოდების პოლიტიკის შესახებ“*, მეორე შემთხვევაში – *„ინფორმაციის გამოქვეყნების სისტემის შესახებ“*.[1]

კანონის ნორმები, დაინტერესებულ პირთა მოთხოვნის შესაბამისად, არეგულირებს ურთიერთობებს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ მმართველობითი ინფორმაციის აუცილებელი გახსნის ვალდებულებასთან დაკავშირებით. კანონის მე-3 მუხლის

1 *Анисимцев Н. В.* Правовые и политические проблемы раскрытия государственно-административной информации в Японии// Актуальные проблемы современной Японии. М., 2002. С. 89.

შესაბამისად, „ნებისმიერს.... შეუძლია მოითხოვოს ადმინისტრაციული ორგანოსაგან იმ ადმინისტრაციული დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა, რომლებიც ამ ორგანოს ეკუთვნის". კანონმდებელი ძალზე ფართოდ განსაზღვრავს იმ პირთა წრეს, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან, მოითხოვონ მმართველობითი ინფორმაციის გაცემა. ასეთები შეიძლება იყვნენ ორგანიზაციები, იაპონიის მოქალაქეები და უცხოელები.

კანონის შესაბამისად, ორგანოებს, რომლებიც ვალდებულნი არიან გასცენ მმართველობითი ინფორმაცია, წარმოადგენს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, რომელთა ჩამოყალიბება გათვალისწინებულია 1948 წლის კანონით სახელმწიფო მართვის ორგანიზების შესახებ (საგამოცდო, საინსპექციო, სამედიცინო, სანიტარულ-ჰიგიენური ორგანოები, სამკურნალო დაწესებულებები და სხვა). არ ვრცელდება კანონის მოქმედება იაპონიის ადმინისტრაციული აპარატის მნიშვნელოვან ნაწილზე, რომელიც წარმოდგენილია დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული იურიდიული პირებით და სპეციალური საჯარო კომპანიებით.

ადმინისტრაციულ დოკუმენტებს, რომლებიც დაინტერესებულ პირთა მოთხოვნით საჯაროვდება, წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოების მოხელეთა მიერ შექმნილი და ამ ორგანიზაციების კუთვნილი დოკუმენტები. ისინი შესაძლებელია დოკუმენტების, სქემების, ელექტრომაგნიტური ჩანაწერების სახით იყოს გაფორმებული.

მოთხოვნილი ინფორმაციის შინაარსიდან გამომდინარე, ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელს შეუძლია მიიღოს გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული დოკუმენტის გახსნაზე უარის შესახებ, ან შეზღუდოს მისი გასაჯაროება.

გახსნას არ ექვემდებარება შემდეგი ინფორმაცია (მუხლი 5):

ა) ინფორმაცია, რომელიც ეხება კონკრეტულ ადამიანს და, მისი სახელით, გვარით და დაბადების თარიღით ან სხვა ინფორმაციასთან შეპირისპირებით, იძლევა მისი იდენტიფიცირების საშუალებას, თუ ამასთან „არსებობს იმის საშიშროება, რომ ზიანი მიადგეს პირის უფლებებს და ინტერესებს";

ბ) ინფორმაცია, რომელიც ეხება ორგანიზაციებს (გარდა საჯარო ორგანიზაციებისა) და მეწარმეებს, თუ არსებობს მათი უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დარღვევის საშიშროება;

გ) ინფორმაცია, რომლის გამოქვეყნებით შესაძლოა ზიანი მიადგეს იაპონიის უსაფრთხოებას, ურთიერთობებს სხვა ქვეყნებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან;

დ) ინფორმაცია, რომლის გახმაურებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს დანაშაულის თავიდან არიდებას და დანაშაულებრივი ქმედების აღკვეთას, იურიდიულ პასუხისმგებლობაში მიცემას, დასჯის აღსრულებას ან საჯარო წესრიგის უზრუნველყოფის სხვა ზომებს;

ე) ინფორმაცია, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული საქმის წარმოებასთან და რომლის გამოქვეყნებამ შესაძლოა ხელი შეუშალოს ინსპექტირების ჩატარებას, გამოძიებას, კონკურსებს და ა.შ.

ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი, კანონის მე-6 მუხლის თანახმად, უფლებამოსილია ამოიღოს დოკუმენტიდან „ინფორმაცია, რომელიც არ ექვემდებარება გახსნას" და წარმოადგინოს დოკუმენტი შეკვეცილი სახით *(დოკუმენტის ნაწილობრივი გახსნა)*.

ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელს უფლება აქვს უარი თქვას ადმინისტრაციული დოკუმენტის არსებობის საკითხის კომენტირებაზე და უარყოს კიდეც მისი არსებობა, თუ ასეთი დოკუმენტის არსებობის აღიარება გამოიწვევს იმ ინფორმაციის გახმაურებას, რომელიც არ ექვემდებარება ინფორმაციის გახსნას (მუხლი 8).

აუცილებელი ინფორმაციის მიღებისათვის, დაინტერესებული პირი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელის სახელზე აგზავნის წერილობით მოთხოვნას, რომელიც შეიცავს ცნობებს მოთხოვნის გამგზავნი პიროვნების შესახებ, მოთხოვნილი დოკუმენტის დასახელებას, ასევე, აუცილებელ მონაცემებს მისი იდენტიფიკაციისათვის.

ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი ვალდებულია პასუხი გასცეს მოთხოვნას დოკუმენტის გახსნის თაობაზე ასეთი მოთხოვნის მიღებიდან 30 დღის ვადაში (მუხლი 10). საპატიო მიზეზების არსებობისას, ხელმძღვანელს უფლება აქვს გაზარდოს ეს ვადა კიდევ 30 დღით.

იმ შემთხვევაში, თუ საჯაროდ გამოტანილი ინფორმაციის შინაარსი ეხება მესამე პირს, ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვა-

ნელი, ობიექტური შესაძლებლობის არსებობისას, ვალდებულია აცნობოს ასეთ პირებს მოსალოდნელი გადაწყვეტილების შესახებ და შესაძლებლობა მისცეს მათ, წერილობით გამოხატონ თავიანთი დამოკიდებულება აღნიშნული დოკუმენტის გახსნასთან დაკავშირებით. მესამე პირებთან დოკუმენტის გახსნასთან დაკავშირებით შეუთანხმებლობის შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანოს ხელმძღვანელი უფლებამოსილია, ორი კვირით გადადოს საბოლოო გადაწყვეტილება.

5. კონტროლი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე

საჯარო ადმინისტრაციაზე კონტროლის ორგანიზება და განხორციელება დამოკიდებულია რიგ ფაქტორებზე, რომელთა შორის უმთავრესია პოლიტიკური რეჟიმის ხასიათი, იაპონური საზოგადოების კულტურული და სამართლებრივი ტრადიციები, სახელმწიფო მართვის გამჭვირვალობის და საჯაროობის ხარისხი.

აღიარა რა ადმინისტრაციული რეფორმის ერთ-ერთ ამოცანად სახელმწიფო მართვის სისტემის დემოკრატიზაცია, იაპონიის მთავრობა ბოლო წლებში მომეტებულ ყურადღებას აქცევს საჯარო ადმინისტრაციის სფეროში კონტროლის მექანიზმების სრულყოფის პრობლემას.

ეს ხდება კონტროლის ფორმების თანმიმდევრული დივერსიფიკაციის ფონზე. უკვე არსებული კონტროლის ფორმებთან ერთად (პოლიტიკური,[1] ფინანსური კონტროლი,[2] სასამართლო კონტროლი, ადმინისტრაციული საჩივარი), იქმნება კონტროლის ახალი მექანიზმები. მაგალითად, მუნიციპალურ დონეზე ხდება დასავლეთ-

1 ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე პოლიტიკური კონტროლი, რომელიც ხორციელდება ნდობის გამოცხადების, ინტერპელაციის, მინისტრებისადმი ზეპირი და წერილობითი შეკითხვების, ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობაზე საგამოძიებო კომისიების შექმნის მეშვეობით, განეკუთვნება კონსტიტუციური უფლებამოსილების საგანს.

2 *Козырин А.Н.* Бюджет Японии, под строгим контролем//Президентский контроль. 1995. № 6. С. 62-66; *Цветова И.А.* Финансовый контроль за деятельностью центральных и местных органов власти в Японии//Японский опыт для российских реформ. Вып. 1. М., 1995. С. 77-84.

ში კარგად რეკომენდებული ომბუდსმენის ინსტიტუტების გადმოღება (პირველად ომბუდსმენის თანამდებობა დაწესებული იყო 1990 წელს ქალაქ კავასაკში).

5.1. ადმინისტრაციული აქტების გასაჩივრება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში (ადმინისტრაციული საჩივარი)

ადმინისტრაციული ხელისუფლების ქმედებებთან უთანხმოების განხილვის შესახებ კანონის შესაბამისად (მუხლი 4), ყველა ადმინისტრაციული აქტი შესაძლებელია გახდეს აღმასრულებელ ხელისუფლებაში გასაჩივრების საგანი, გარდა იმ ადმინისტრაციული აქტებისა, რომლებიც წარმოადგენენ ე.წ. „რეგულაციის განსაკუთრებულ საგანს“.

აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში შეტანილი საჩივრები[1] შესაძლებელია გაერთიანდეს ორ ჯგუფში:

1) საჩივრები, რომლებიც შეტანილია ადმინისტრაციული ხელისუფლების ქმედებებთან უთანხმოების განხილვის შესახებ კანონით გათვალისწინებული გასაჩივრების საერთო პროცედურის შესაბამისად;

2) გასაჩივრების იმ განსაკუთრებული პროცედურით შეტანილი საჩივრები, რომელიც შესაძლებელია დადგენილ იქნეს ცალკეულ ადმინისტრაციულ კანონებში.

ადმინისტრაციული გასაჩივრების საერთო და სპეციალური პროცედურების არსებობა ქმნის მრავალრიცხოვან სირთულეებს იმ პირთათვის, რომლებიც მიმართავენ საჩივრით (რომელ ორგანოში შეაქვთ საჩივარი, როგორია მისი განხილვის პროცედურა და ა.შ.). კანონის ადმინისტრაციული ხელისუფლების ქმედებებთან უთანხმოების განხილვის შესახებ 57-ე მუხლის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო, რომელმაც გამოსცა საჩივრის საგნად ქცეული წერილობითი მითითება, ვალდებულია გასცეს ამომწურავი ინფორმაცია საჩივრის შემოტანის წესის შესახებ: საჩივრების უწყებრივი დაქვემდებარების შესახებ, რა ვადებშია შესაძლებელი მისი შემოტანა და ა.შ.

1 კანონის ადმინისტრაციული ხელისუფლების ქმედებებთან უთანხმოების განხილვის შესახებ ტერმინი „საჩივარი“ შეიცვალა ტერმინით „უთანხმოების განცხადება“.

1962 წლამდე, ანუ ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის პროცედურების შესახებ კანონის მიღებამდე, მოქმედებდა წესი, რომლის თანახმად, შესაძლებელი იყო, მხოლოდ ზემდგომ კომპეტენტურ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის შეტანის შემდეგ მიემართათ სასამართლოსთვის. ამ წესის აზრი, პირველ ყოვლისა, იმაში მდგომარეობდა, რომ შეძლებისდაგვარად შემცირებულიყო სასამართლოების დატვირთვა. დღეს ეს დანაწესი აღარ მოქმედებს. ზემდგომ კომპეტენტურ ადმინისტრაციულ ორგანოში საჩივრის შეტანა შესაძლებელია, მაგრამ ადმინისტრაციული საჩივრის შეტანა აღარ არის აუცილებელი პირობა სარჩელის სასამართლოში შეტანისათვის. საერთო წესის მიხედვით, დაინტერესებულ პირს შეუძლია, ჯერ ადმინისტრაციული საჩივარი შეიტანოს და, მისი დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, შემდეგღა მიმართოს სასამართლოს, ასევე შეუძლია შეიტანოს სარჩელი სასამართლოში იმთავითვე, ადმინისტრაციული გასაჩივრების ეტაპის გვერდის ავლით.

გასაჩივრების სპეციალური წესის ილუსტრირებას მოვახდენთ მაგალითით, რომელიც აისახება 1999 წლის კანონში ადმინისტრაციული ორგანოების კუთვნილი ინფორმაციის გამოქვეყნების შესახებ. ამ კანონის მე-18 მუხლში გათვალისწინებულია, რომ საჩივრები ადმინისტრაციული ინფორმაციის გამჟღავნების შესახებ შეაქვთ ინფორმაციის გამოქვეყნების ინსპექტირების საბჭოში – ორგანოში, რომელიც იქმნება კაბინეტის კანცელარიასთან ცხრა კაცის შემადგენლობით (ინიშნებიან პრემიერ-მინისტრის მიერ, პარლამენტის ორივე პალატის თანხმობით, სამი წლის ვადით). გადაწყვეტილება საჩივარზე მიიღება ინსპექტირების საბჭოს თათბირზე სამი ან ცხრა წევრის შემადგენლობით.

საჩივრის განხილვისას ინსპექტირების საბჭოს შეუძლია გამოიყენოს ინფორმაციის სხვადასხვა წყაროები: იგი უფლებამოსილია მოითხოვოს შესაბამისი ადმინისტრაციული აქტი, საჩივრის შემომტანის და სხვა საქმესთან დაკავშირებული პირების კომენტარები და აზრები; მას შეუძლია საჩივრის შემომტანებს და მათ წარმომადგენლებს შესაძლებლობა მისცეს, უშუალოდ გამოვიდნენ ინსპექტირების საბჭოში. გადაწყვეტილება საჩივარზე ინსპექტირების საბჭოს წერილობითი ფორმით გამოაქვს.

კანონის 36-ე მუხლში გათვალისწინებულია ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ინფორმაციის გახსნის შესახებ გადაწყვეტილების სასამართლოში გასაჩივრების უფლება. ამასთან, არ არის აუცილებელი, საჩივრის ინსპექტირების საბჭოში შეტანა უსწრებდეს სასამართლოში სასარჩელო განცხადების შეტანას. დაიშვება საჩივრის ინსპექტირების საბჭოში და სასამართლოში ერთდროული განხილვა.

5.2. მომრიგებლური პროცედურები და დავების რეგულირება სახელმწიფო მართვის სფეროში

იაპონიაში სამართლის გამოყენების თავისებურებაა კონფუციანური ტრადიციით ნაკურთხი იაპონიის საზოგადოების ყველა ფენის ნეგატიური დამოკიდებულება დავის საჯაროდ, სასამართლოში გადაწყვეტისადმი.

რ. დავიდი თავის გამოკვლევაში „ძირითადი სამართლებრივი სისტემები" კატეგორიულად ამტკიცებს: „იმ პრეტენზიის დასაკმაყოფილებლად სასამართლოსთვის მიმართვა, რომელსაც სამართალი კანონიერად მიიჩნევს, იაპონიაში ცოტათი თუ განსხვავდება გამოძალვისგან. იაპონელთა აზრით, სუბიექტური სამართლის ცნება სახეს უკარგავს ადამიანურ ურთიერთობებს, თანასწორ მდგომარეობაში აყენებს ყველა ადამიანს, წინააღმდეგ იმ იერარქიული წესისა, რომელიც, იაპონური ტრადიციის საფუძვლად აღიარებული კონფუციანიზმის დოქტრინის თანახმად, ბუნებაში არსებობს".[1]

წამყვან როლს, ისევე, როგორც ადრე, მორიგებითი შუამავლობის და დავის მშვიდობიანი გადაწყვეტის ტრადიციული ფორმები ასრულებს. იაპონელები კვლავაც ჯიუტად ერთგულებენ ძველ ტრადიციებს, მიუხედავად მათი ცხოვრების პირობების ძირეული შეცვლისა. საგზაო-სატრანსპორტო შემთხვევის დროსაც კი დაზარალებული ან მისი ნათესავები ცდილობენ, სასამართლოს კი არა, გამოცდილ შუამავალს მიმართონ. იგი შეიძლება იყოს, მაგალითად, პენსიაზე გასული პოლიციის მოხელე, რომელიც კომპეტენტურია ასეთი სახის საქმეების გადაწყვეტაში.[2]

1 *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 458.
2 *Цвайгерт К., Кетц Х,* Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. М., 1995. Т. 1. С. 444.

რა თქმა უნდა, იაპონელების მიდრეკილება დავის მშვიდობიანად გადაწყვეტისაკენ გადაჭარბებით არ უნდა შევაფასოთ. იაპონელების უარი, მიმართონ სასამართლოს, რიგ შემთხვევებში აიხსნება არა ტრადიციული მიდგომებით, არამედ ისეთი მიზეზებით, როგორიცაა იაპონური სასამართლო სისტემის გადატვირთულობა, პროცესების განუსაზღვრელი ხანგრძლივობა პირველი ინსტანციის სასამართლოებში, რომლებიც, არცთუ ისე იშვიათად, მრავალი წელი გრძელდება.

სასამართლოში მიმართვამდე, იაპონელი, ჩვეულებრივ, ეძებს შუამავალს კონფლიქტის დარეგულირებისათვის. ყველაზე ხშირად, კონფლიქტი სწორედ წინასასამართლო სტადიაზე იწურება.

სახელმწიფო მართვის სფეროში დავის გადაწყვეტის მიზნით, გამოიყენება ეგრეთ წოდებული ამდინისტრაციული კონსულტაციების პროცედურა, რომლის დედააზრი მდგომარეობს შემდეგში: პირებს, რომლებიც თვლიან, რომ მათი უფლებები დარღვეულია ადმინისტრაციული ორგანოების ქმედებებით, შესაბამისი წერილობითი განცხადება შეაქვთ ადმინისტრაციული მენეჯმენტის დამოუკიდებელი სააგენტოს ადმინისტრაციული ზედამხედველობის დეპარტამენტის ტერიტორიულ ოფისებში. ადმინისტრაციული კონსულტაციების გაწევის სისტემის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე დანერგვის მიზნით, ადმინისტრაციული მენეჯმენტის სააგენტოს გენერალური დირექტორი ნიშნავს სპეციალურ ადმინისტრაციულ კონსულტანტებს, რომლებიც მთელი ქვეყნის ქალაქებში და სოფლის დასახლებულ პუნქტებში ახორციელებენ თავის საქმიანობას. ასეთი კონსულტანტების რიცხვმა 4,5 ათასს გადააჭარბა.

ადმინისტრაციული ზედამხედველობის დეპარტამენტის თანამშრომლები, მას შემდეგ, რაც საჩივარს მიიღებენ, მიმართვას აგზავნიან იმ ორგანოში, რომლის ქმედებაზეც შემოვიდა საჩივარი. ასეთ მიმართვას არა აქვს სავალდებულო ძალა, იგი მხოლოდ უბიძგებს ადმინისტრაციულ ორგანოს საჩივრის მიზეზების აღმოფხვრისაკენ და კონფლიქტის მშვიდობიანად გადაწყვეტისაკენ. თვით ადმინისტრაციული კონსულტანტი გამოდის, როგორც შუამავალი საჩივრის შემომტან პირსა და ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის.

თუ კონფლიქტის მოგვარება ვერ ხერხდება სასამართლოსწინა სტადიაზე, მაშინ საჩივარი შედის სასამართლოში, მაგრამ სასამარ-

თლო გარჩევის მსვლელობისასაც ისევ და ისევ მორიგებითი შუამავლობის იდეა ბატონობს. სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის თანახმად (მუხლი 136), პროცესის მსვლელობისას მოსამართლე მუდმივად უნდა ცდილობდეს, მხარეები მორიგებამდე მიიყვანოს. საქმის საუკეთესო შედეგია – სარჩელზე უარის თქმა და მშვიდობიანი მორიგება. სარჩელზე უარის თქმის მიღწევა უზენაეს სასამართლოსაც კი შეუძლია.

სხვა მორიგებითი პროცედურის თანახმად, მხარეებს, რომლებმაც მიმართეს სასამართლოს, შეუძლიათ ითხოვონ, არ გამოიტანონ კანონზე დაყრდნობილი გადაწყვეტილება და მოითხოვონ მორიგებითი კომისიის შექმნა, რომელსაც დაევალება, მხარეებს შესაძლებელი მორიგებითი შეთანხმება შესთავაზოს. როგორც წესი, მომრიგებელი კომისიის შემადგენლობაში შედის ორი შუამავალი და მოსამართლე. მაგრამ რომ არ შეიქმნას შთაბეჭდილება, თითქოს სინამდვილეში დავა სასამართლო ხელისუფლებამ გადაწყვიტა, მოსამართლე არ მონაწილეობს სხდომებში.

5.3. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის თავისებურებანი

იაპონიაში საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის მექანიზმი მეორე მსოფლიო ომის შემდეგ მთლიანად იქნა შეცვლილი. მანამდე ქვეყანაში არსებობდა მეიძის კონსტიტუციით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა, რომელიც რომანულ-გერმანული სამართლიდან გადმოღებული პროცესუალური კანონმდელობის შესაბამისად ფუნქციონირებდა.

1947 წლის კონსტიტუციაში დადგენილია (76-ე მუხლი): „მთელი სასამართლო ძალაუფლება სრულად ეკუთვნის უზენაეს სასამართლოს და დაბალი ინსტანციის ისეთ სასამართლოებს, რომლებიც კანონით არიან შექმნილი. არ შეიძლება შეიქმნას არანაირი განსაკუთრებული სასამართლო. ადმინისტრაციულ ორგანოებს არ შეუძლიათ განახორციელონ სასამართლო ძალაუფლება საბოლოო გადაწყვეტილების გამოტანის უფლებით“.

ომის შემდგომ იაპონიაში აღმასრულებელი ხელისუფლების სამართლებრივი კონტროლის თეორიამ შეითვისა სამართლებრივი

კონცეფციების ცალკეული მახასიათებლები: კონსტიტუციონალიზმის, სამართლებრივი სახელმწიფოს, ლეგალიზმისა და სამართლის უზენაესობის. როგორც პროფესორი სიგიუეკი სუტო აღნიშნავს, საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის სამართლებრივი კონტროლის თანამედროვე დოქტრინა, რომელმაც გააერთიანა სხვადასხვა სამართლებრივი კონცეფციების თეორიული მემკვიდრეობა, ახალ ყურადღებას იძენს: იგი ხდება „აღმასრულებელი ხელისუფლების დოქტრინა, რომელიც თავის საქმიანობაში ეყრდნობა კანონმდებლობას".[1] ამ დოქტრინის უმნიშვნელოვანესი ელემენტი ხდება კანონის უზენაესობის პრინციპი, რომლის თანახმად, კანონი აუქმებს ან თავიდანვე ართმევს ძალას ყველაფერს, რაც მასთან წინააღმდეგობაში მოდის.

მართვის სფეროში არსებული დავების[2] საერთო სასამართლოების იურისდიქციაში გადაცემას თან ახლდა სასამართლო გარჩევის სპეციალური პროცედურის შექმნა.

1948 წელს მიღებული კანონი ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის პროცედურების შესახებ ითვალისწინებდა ადმინისტრაციული დავების გადაწყვეტას სამოქალაქო პროცესის ნორმებით განსახილველი დავების ადმინისტრაციულსამართლებრივი თავისებურებების ამსახველი რამდენიმე სპეციფიკური წესის ჩართვით. ძალიან მალე ამ კანონის მიღების შემდეგ არჩეული მოდელის მარცხი თვალნათელი გახდა. 1962 წელს მიღებულ იქნა კანონი ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის პროცედურების შესახებ, რომელიც დღემდე რჩება აღნიშნული საკითხის ძირითად სამართლებრივ წყაროდ.

ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის პროცედურების შესახებ კანონის მიხედვით, ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ შემოღებული ზომების გაუქმების შესახებ სარჩელის შეტანის უფლების მქონე პირთა წრე არ შემოიფარგლება მხოლოდ იმ პირებით, რომელთა უფლებებსაც მიადგა უშუალო ზიანი. იგი მოიცავს

1 *Сигюэки Суто.* Принцип „Верховенства закона" в Японии:современные проблемы // Вест. Моск.ун-та. Сер.11. Право. 1996. С. 54,

2 იაპონიის კანონმდებლობაში სახელმწიფო მართვის სფეროს შესახებ დავაში იგულისხმება დავა დაბეგვრასთან და ლიცენზიის მიღებასთან დაკავშირებით, საზოგადოებრივი სამუშაოების შესახებ, სახელმწიფო და კერძო მიწის ნაკვეთების საზღვრების შესახებ, რომლებიც წარმოიშობა პოლიციის საქმიანობის შედეგად და ა.შ.

ასევე „პირებს, რომლებიც, ზომის გაუქმების შედეგად, კანონიერ სარგებელს იღებენ". ეს გამოწვეულია იმით, რომ თანამედროვე სახელმწიფო მართვა ეხება მრავალი ადამიანის ინტერესებს. სასამართლო პრაქტიკა ვითარდება „კანონიერი სარგებლის მიმღებ პირთა"[1] კატეგორიის გაფართოების მიმართულებით. მაგალითად, რამდენიმე ადგილობრივი სასამართლო, განიხილავს რა სარჩელს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ავტობუსით მგზავრობის ღირებულების მომატების შესახებ, მოსარჩელეებად აღიარებს იმ პირებს, რომლებიც ცხოვრობენ ავტობუსის მარშრუტის გასწვრივ.

გათვალისწინებულია სასამართლოში ადმინისტრაციულ დავასთან დაკავშირებით ოთხი ძირითადი სახის სარჩელის შეტანის შესაძლებლობა (კანონი ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის შესახებ. მუხლი 2):

1) სარჩელი *„კიოკოკუ"*;
2) სარჩელი *„ტიოჯიშა"*;
3) actio popularis;
4) სარჩელი ორგანიზაციებსა და უწყებებს შორის დავების შესახებ.

იაპონურ ადმინისტრაციულ-საკანონმდებლო დოქტრინაში[2] ორი პირველი სარჩელის სახეობა განისაზღვრება, როგორც სუბიექტური სარჩელები, რომელთა ძირითადი მიზანია მხარეთა უფლებების, თავისუფლებების და კანონიერი ინტერესების დაცვა. ბოლო ორი სახეობა – ობიექტური სარჩელები – პირველ ყოვლისა, მიმართულია საკანონმდებლო მიწერილობის ზუსტ შესრულებაზე. ობიექტური სარჩელები სასამართლოების მიერ განსახილველად მხოლოდ კანონში შესაბამისი მითითებების არსებობისას მიიღება.

„კიოკოკუს" სარჩელებში იგულისხმება სარჩელების შემდეგი სახეობები:

- სამართლებრივი მიწერილობის გაუქმების შესახებ;
- ადმინისტრაციული აქტის ძალადაკარგულად და ბათილად ცნობის შესახებ;
- ადმინისტრაციის უმოქმედობის არაკანონიერად ცნობის შესახებ.

1 Цунэо Инако. დასახ. ნაშრომი. გვ. 209.
2 Ichiro Ogawa. Administrative and Judicial Remedies against Administrative Actions// Public Administration in Japan. Tokyo, 1984/ C. 218-219.

სარჩელი სამართლებრივი მიწერილობის ბათილად ცნობის შესახებ შესაძლებელია შეტანილ იქნეს სამი თვის მანძილზე გასასაჩივრებელი მიწერილობის წარმოშობის მომენტიდან.

სარჩელი „ტოჯიშა" წარმოადგენს სარჩელს, რომელიც შეაქვთ ორ მხარეს შორის წარმოქმნილი საჯაროსამართლებრივი და არა სამოქალაქოსამართლებრივი ხასიათის საკითხის დავასთან დაკავშირებით, რაც მას ჩვეულებრივ სამოქალაქოსამართლებრივ სარჩელისაგან განასხვავებს (მაგალითად, დავები საზოგადოებრივი სამუშაოების ჩატარების შესახებ, სახელმწიფო და კერძო მიწის ნაკვეთებს შორის საზღვრის შესახებ და ა.შ.).

სახალხო სარჩელის – *actio popularis* – შეტანა მხოლოდ კანონით დადგენილ სპეციალურ შემთხვევებში შეიძლება. იგი განსაზღვრავს, რომ პირს, რომელიც მიმართავს სასამართლოს სარჩელით ადმინისტრაციული ორგანოს არაკანონიერი აქტის გამოსწორების შესახებ, თავად არ აქვს უშუალო იურიდიული შეხება სარჩელის არსთან. მაგალითად, საარჩევნო კანონის 203, 204, 207 და 208 მუხლების შესაბამისად, ამომრჩეველს შეუძლია სასამართლოში შეიტანოს სარჩელი ადმინისტრაციის მიერ საარჩევნო პროცედურის დარღვევასთან დაკავშირებით.

დაბოლოს, ორგანიზაციებსა და დაწესებულებებს შორის დავასთან დაკავშირებით სარჩელის მაგალითი შეიძლება იყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ კანონით (მუხლი 176) გათვალისწინებული სარჩელი პრეფექტსა (მერი, მამასახლისი) და შესაბამისი დონის ადგილობრივ კრებას შორის წარმოშობილ დავასთან დაკავშირებით.

1962 წლის კანონმა ადმინისტრაციული საქმეების განხილვის პროცედურის შესახებ გაამყარა ადმინისტრაციული ორგანოს, როგორც მოპასუხის, პოზიციები. მან გაითვალისწინა, რომ სასამართლოს მიერ მოსარჩელის მოთხოვნების დასაბუთებულად ცნობის შემთხვევაშიც კი, რომელიც ითვალისწინებს ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შესრულების შეჩერებას, სასამართლოს შეუძლია არ მიიღოს სასარჩელო განცხადება, თუ თვლის, რომ გადაწყვეტილების შეჩერება მნიშვნელოვან ზემოქმედებას იქონიებს ან შექმნის „საზოგადოებრივ კეთილდღეობაზე" ასეთი ზემოქმედების საშიშროებას. გარდა ამისა, თუ სასამართლომ მიიღო გადაწყვე-

ტილება ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების შეჩერებაზე, იგი ვალდებულია გააუქმოს თავისი გადაწყვეტილება იმ შემთხვევაში, თუ პრემიერ-მინისტრი წანააღმდეგია. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილება არის აშკარად მართლსაწინააღმდეგო, მაგრამ მის გაუქმებას შეუძლია მნიშვნელოვანი ზიანი მიაყენოს „საზოგადოებრივ კეთილდღეობას", სასამართლოს შეუძლია არ მიიღოს მოსარჩელის მოთხოვნა და, იმავდროულად, გასაჩივრებული გადაწყვეტილება მართლსაწინააღმდეგოდ აღიაროს, მოსარჩელისათვის ამ გადაწყვეტილებით მიყენებული ზარალის ოდენობის, კომპენსაციის ხერხის და ხარისხის ან ამ ზარალის მიყენების აღკვეთის წინასწარი განხილვის წინაპირობით. ამ შემთხვევაში მოსარჩელე, სახელმწიფო კომპენსაციების შესახებ კანონის შესაბამისად, მიმართავს განცხადებით ზარალის კომპენსაციის შესახებ.

5.4. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე კონსტიტუციური კონტროლის თავისებურებანი

1947 წლის კონსტიტუცია უზენაეს სასამართლოს ანიჭებს უფლებამოსილებას, განსაზღვროს ნებისმიერი კანონის, ბრძანების, დოკუმენტაციის ან სხვა ოფიციალური აქტის კონსტიტუციურობა (მუხლი 81). კანონით უზენაესი სასამართლოს ორგანიზების შესახებ დადგენილია, რომ ადმინისტრაციული აქტების კონსტიტუციასთან შესაბამისობის ან შეუსაბამობის შესახებ საქმეები განიხილება მხოლოდ უზენაესი სასამართლოს სრული შემადგენლობით (15 წევრი, მათ შორის, მთავარი მოსამართლე). ბევრი იაპონელი იურისტ-მკვლევარი ეჭვის ქვეშ აყენებს სასამართლოს უზენაესობის პრინციპის და კონსტიტუციით განსაზღვრული საპარლამენტო მართვის ფორმის თავსებადობის საკითხს. მაგალითად, პროფესორი კაძუო კავაი ამის შესახებ წერს: „თეორიული თვალსაზრისით, ეს პრინციპი წამოწევს რიგ პრობლემებს, რადგან, ანიჭებს რა სასამართლოებს უფლებას, გადაწყვიტონ ნებისმიერი კანონის, დებულების და ოფიციალური აქტის კონსტიტუციურობის საკითხი, იძენს სასამართლოს უზენაესობის დაწესების ტენდენციას. ეს შეიძლება ლოგიკური იყოს ამერიკული მართვის ფორმისათვის მისი

უფლებამოსილებების დანაწილებით, მაგრამ აღნიშნული პრინციპი საკმაოდ ძნელად უთავსდება პარლამენტის უზენაესობის პრინციპს, რომელიც იაპონიაში განპირობებულია კონსტიტუციური დებულებით იმის შესახებ, რომ პარლამენტი სახელმწიფო ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოა".[1]

ასეთმა პოზიციამ საბაბი მისცა ზოგიერთ მეცნიერ-იურისტს და უზენაესი სასამართლოს წევრს, გაამართლოს უზენაესი სასამართლოს ინსტანციის უარი, არაკონსტიტუციურად გამოაცხადოს სახელმწიფო ორგანოების მიერ კონსტიტუციის დარღვევით მიღებული ბევრი აქტი. „უზენაესი სასამართლო, – წერს პროფესორი მაკი, – მუდმივად უარს ამბობს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი აქტების არაკონსტიტუციურად გამოცხადებაზე. მისი არგუმენტები ამ საკითხთან დაკავშირებით, ზოგადი სახით, შემდეგში მდგომარეობს: არაკონსტიტუციურად აქტების ცნობა ხელისუფლების დანაწილების პრინციპისა და საკანონმდებლო ხელისუფლების უზენაესობის დოქტრინის დარღვევა იქნებოდა; ეფექტური საშუალება იმ კანონმდებლის წინააღმდეგ, რომელიც სრულად არ მისდევს კონსტიტუციურობას; პოლიტიკური მონაწილეობა – ე.ი. სუვერენული სახელმწიფოს მოსახლეობას შეუძლია, თავისი აზრი პარლამენტის და კაბინეტის შესახებ ხმის მიცემის საშუალებით გამოთქვას".[2]

1 *Kawai K.* Japan's American Interlude. Chcago; L.; 1964. P. 100.
2 *Maki J.* Government and Politics in Japan. The Road to Democraty. L., 1962. P. 107-108.

შინაარსი

წინათქმა..... 7

თ ა ვ ი I. ადმინისტრაციული სამართალი, როგორც სამართლის დარგი და მეცნიერება

1. ადმინისტრაციული სამართლის არსი საზღვარგარეთის ქვეყნებში..... 11

1.1. ადმინისტრაციული სამართლის წარმოშობისა და განვითარების თავისებურებები..... 11

1.2. ადმინისტრაციული სამართლის დამახასიათებელი ნიშნები 19

1.3. ადმინისტრაციული სამართლის მიზნები.....21

1.4. ადმინისტრაციული სამართლის საგანი 24

1.5. ადმინისტრაციული სამართლის სისტემა.....25

2. ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები.....27

2.1. ნორმატიული აქტები.....27

2.2. სასამართლო პრეცედენტი და სასამართლო პრაქტიკა 35

2.3. სამართლებრივი ჩვეულებები 37

2.4. საერთაშორისო სამართლის ნორმები და პრინციპები 38

3. ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები 39

3.1. კანონიერების პრინციპი.....39

3.2. ადამიანისა და მოქალაქის უფლებებისა და თავისუფლებების პრიორიტეტის პრინციპი.....42

3.3. სამართლებრივი სტაბილურობის პრინციპი 42

3.4. გონივრულობისა და აუცილებლობის პრინციპი.....43

თ ა ვ ი II. საჯარო ადმინისტრაცია
1. საჯარო ადმინისტრაციის ცნება 44
1.1. საჯარო ადმინისტრაციის დამახასიათებელი ნიშნები 45
1.2. საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზებისა და საქმიანობის პრინციპები 50
1.2.1. საჯარო ადმინისტრაციის ორგანიზების პრინციპები 51
1.2.2. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის პრინციპები 54
2. ცენტრალიზებული საჯარო ადმინისტრაცია 55
2.1. მთავრობის აპარატი 56
2.2. სამინისტროები 65
2.3. უწყებები 84
3. ადმინისტრაციის ფუნქციონალური დეცენტრალიზაცია 89
3.1. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შექმნა და განვითარება 89
3.2. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების სამართლებრივი სტატუსი 92
3.3. სხვადასხვა ქვეყნებში დეცენტრალიზებული დაწესებულებების სამართლებრივი მდგომარეობის თავისებურებები 94
3.4. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შექმნა 100
3.5. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების შემადგენლობა და სტუქტურა 101
3.6. დეცენტრალიზებული დაწესებულებების სახეები 103
3.7. კონტროლი დეცენტრალიზებული ორგანოების საქმიანობაზე 107
4. ადგილობრივი თვითმმართველობა 111
4.1. ადგილობრივი თვითმმართველობის დამახასიათებელი ნიშნები 112
4.2. ადგილობრივი თვითმმართველობა, როგორც ადმინისტრაციულსამართლებრივი რეგულირების ობიექტი 117
4.3. ადგილობრივი თვითმმართველობის კომპეტენცია 120
4.4. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების სახეები 130
4.5. ადგილობრივი თვითმმართველობის სისტემები 136

თ ა ვ ი III. საჯარო სამსახური
1. საჯარო სამსახურის ცნება და ორგანიზება 140
1.1. საჯარო სამსახურის დამახასიათებელი ნიშნები 141
1.2. საჯარო სამსახურის იურიდიული ბუნება 148
1.3. საჯარო სამსახურის ორგანიზება 150
1.4. საჯარო მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია 155
1.5. საჯარო სამსახურის მართვის ორგანოები 158
2. საჯარო მოსამსახურეთა სამართლებრივი მდგომარეობა 163
2.1. საჯარო სამსახურში აყვანა 163
2.2. სამსახურში დანინაურება და თანამდებობებზე დაწინაურება 175
3. საჯარო მოსამსახურეთა მოვალეობები და უფლებები 177
3.1. სამსახურებრივი მოვალეობები 178
3.2. სამსახურებრივი უფლებები 183
3.2.1. ადმინისტრაციული უფლებები 183
3.2.2 პოლიტიკური უფლებები 186
3.2.3. სოციალური უფლებები 188
4. საჯარო მოსამსახურეთა პასუხისმგებლობა 190
5. სამსახურის შეწყვეტა 193

თ ა ვ ი IV. ადმინისტრაციული მმართველობის ფორმები
1. ადმინისტრაციული აქტები 195
1.1. ადმინისტრაციული აქტების ცნება და სახეები 195
1.2. ადმინისტრაციული აქტის მომზადება და მიღება 202
1.2.1. ადმინისტრაციული აქტის მიღების ინიციატივა 203
1.2.2. ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციის განსაზღვრა 205
1.2.3. ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესის მონაწილენი 206
1.2.4 ადმინისტრაციული ორგანოს უფლებამოსილებები ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში 207

1.2.5. მხარეთა უფლებები ადმინისტრაციული აქტის მომზადების პროცესში 209
1.2.6 ადმინისტრაციული აქტის შინაარსის განსაზღვრა 212
1.2.7. ადმინისტრაციული აქტის გამოქვეყნება 213
1.3. ადმინისტრაციული აქტის ნამდვილობის პირობები 213
1.4. ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება 215
2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულება 218
2.1 ადმინისტრაციული ხელშეკრულების არსი და კრიტერიუმები 218
2.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახეები 229
2.3. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სამართლებრივი რეჟიმი 233

თ ა ვ ი V. კონტროლი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე
1. ადმინისტრაციული საქმიანობის კონტროლის ცნება და ფორმები 240
2. ადმინისტრაციული კონტროლი 244
3. ომბუდსმენი 257
3.1. ომბუდსმენის ცნება 257
3.2. ომბუდსმენის კომპეტენცია 262
3.3. ომბუდსმენის საკონტროლო უფლებამოსილების განხორციელების წესი 264
4. იურისდიქციული კონტროლი 269
4.1. იურისდიქციული კონტროლის ცნება 269
4.2. იურისდიქციული კონტროლის სისტემები 272
5. ადმინისტრაციული იუსტიცია, როგორც იურისდიქციული კონტროლის ფორმა 280
5.1. ადმინისტრაციული იუსტიციის ცნება 280
5.2. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანიზაცია 285
5.3. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების კომპეტენცია 296

5.4. ადმინისტრაციული პროცესი....301
6. საერთო სასამართლოების კონტროლი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე.... 311
6.1. საერთო სასამართლოების კონტროლის სახეები და მათი კონცეფცია....311
6.2. პირდაპირი სასამართლო კონტროლის პროცედურები....315
6.3. საერთო სასამართლოების გადაწყვეტილებები კონტროლის შედეგების მიხედვით....320

თ ა ვ ი VI. საფრანგეთის ადმინისტრაციული სამართალი
1. ადმინისტრაციული სამართლის ცნება საფრანგეთში....325
1.1. ფრანგული ადმინისტრაციული სამართლის ჩამოყალიბება....325
1.2. ადმინისტრაციული სამართლის საგნის ევოლუცია....327
1.3. ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები....330
2. საჯარო ადმინისტრაცია....334
2.1. საჯარო ადმინისტრაციის ცნება....334
2.2. სახელმწიფო ადმინისტრაცია....336
2.2.1. ცენტრალური ადმინისტრაცია....337
2.2.2. სახელმწიფო ადმინისტრაციის ადგილობრივი ორგანოები....343
2.2.3. ხელისუფლების საკონსულტაციო და მაკონტროლებელი ადმინისტრაციული ორგანოები....347
2.3. ტერიტორიული კოლექტივები....351
2.4. ფუნქციონალური ადმინისტრაცია....355
3. საჯარო სამსახური....357
3.1. საჯარო სამსახურის ცნება....357
3.2. მოხელის სტატუსი....358
3.3. საჯარო სამსახურის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი საფუძვლები....360

3.4. მოსამსახურის კარიერა 367
3.4.1. საჯარო სამახურში შესვლა 367
3.4.2. თანამდებობრივი დაწინაურება 369
3.4.3. კარიერის შეწყვეტა 369
3.5. სახელმწიფო მოსამსახურეთა დეონტოლოგია 370
3.6. ადგილობრივი საჯარო სამსახური 374
4. ადმინისტრაციული აქტების სამართლებრივი რეჟიმი 376
4.1. აღმასრულებელი ადმინისტრაციული აქტები 376
4.2. ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები 390
5. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის კონტროლი 397
5.1. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობის კონტროლის სახეები 397
5.2. ადმინისტრაციული კონტროლის ფორმები 398
5.3 საჯარო ადმინისტრაციაზე სასამართლო კონტროლის თავისებურებანი. ადმინისტრაციული იუსტიცია 404
5.4. ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანოების სისტემა 410
5.5. ადმინისტრაციულ-სადავო პროცედურა (procédure administrative contentieuse) 417
5.6. ადმინისტრაციული დავა 422

თ ა ვ ი VII. გერმანიის ადმინისტრაციული სამართალი

1. ადმინისტრაციული სამართლის ცნება 428
2. ადმინისტრაციის სტრუქტურა 430
3. მატერიალური ადმინისტრაციული სამართალი. ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი 432
3.1. ადმინისტრაციული პროცედურები 432
3.1.1. ძირითადი კანონიდან გამომდინარე პრინციპები 433
3.1.2. კანონის ნორმებიდან გამომდინარე პრინციპები 435
3.2. ადმინისტრაციული საქმიანობის ფორმები 437
3.2.1. ადმინისტრაციული აქტი 438
3.2.2. საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულება 445
3.2.3. მარტივი ან არაფორმალური ადმინისტრაციული მოქმედება 448

3.2.4. გადაწყვეტილებები დაგეგმარების სფეროში.....449
3.2.5. ადმინისტრაციის ზოგადაბსტრაქტული სამართლებრივი აქტები 452
4. მატერიალური ადმინისტრაციული სამართალი. განსაკუთრებული ადმინისტრაციული სამართალი 455
4.1. ზოგადი დებულებანი.....455
4.2. პოლიციური სამართალი და საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართალი.....456
4.3. საჯარო სამსახურის სამართალი.....460
5. საპროცესო ადმინისტრაციული სამართალი.....463
5.1. ადმინისტრაციაზე კონტროლის განხორციელების ფორმები.....463
5.2. ადმინისტრაციული სასამართლოების სისტემა.....464
5.3 ადმინისტრაციული სასამართლო პროცესის პრინციპები 467
5.4. სარჩელის სახეები 471
5.4.1. ინდივიდუალური სამართლებრივი დაცვა.....472
5.4.2. წარმოება მოქმედ ნორმებზე კონტროლის თაობაზე.....476
5.5. წინასწარი სასამართლო დაცვა 477
5.5.1. სამართლებრივი დაცვის საშუალების დაყოვნებული მოქმედების აღდგენა.....478
5.5.2. სასამართლოს მიერ დროებითი განკარგულების მიღება....479
5.6. სასამართლო კონტროლის სიმტკიცე.....480
5.6.1. ზოგადი დებულებები.....480
5.6.2. განუსაზღვრელი სამართლებრივი ცნება.....482
5.6.3. შეხედულება.....484

თ ა ვ ი VIII. დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციული სამართალი
1. დიდი ბრიტანეთის ადმინისტრაციული სამართლის ცნება და წყაროები 488
1.1. ადმინისტრაციული სამართლის ცნება 488

1.2. ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები 490
2. აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების სისტემა 493
2.1. ცენტრალური ადმინისტრაცია 493
2.2. რეგიონული ადმინისტრაცია 503
2.3. ადგილობრივი მმართველობა 504
3. სამოქალაქო სამსახური 509
3.1. სამოქალაქო სამსახურის ცნება და მისი შინაარსის ევოლუცია 509
3.2. სამოქალაქო სამსახურის სამართლებრივი რეგულირება 517
3.3. სამოქალაქო მოსამსახურეთა კლასიფიკაცია 519
3.4. სამოქალაქო სამსახურის მართვის ორგანოები 522
3.5. სამოქალაქო მოსამსახურეთა უფლებები და ვალდებულებები 523
3.6. სამოქალაქო მოსამსახურეების პასუხისმგებლობა 525
4. ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის კონტროლი 528
4.1. სასამართლო კონტროლი 528
4.2. ადმინისტრაციული იუსტიცია 530
4.3. ომბუდსმენი 534

თ ა ვ ი IX. ამერიკის შეერთებული შტატების ადმინისტრაციული სამართალი

1. ადმინისტრაციული სამართლის და მისი წყაროების თავისებურებანი 537
1.1. ადმინისტრაციული სამართლის ცნება 537
1.2. ადმინისტრაციული სამართლის წყაროები 540
2. ადმინისტრაციის ორგანიზება 547
2.1. ფედერალური ადმინისტრაციული დაწესებულებები 547
2.2. შტატების ადმინისტრაციული დაწესებულებები და ადგილობრივი თვითმმართველობა 553
2.3. სამოქალაქო სამსახური 557

3. ადმინისტრაციული საქმიანობის რეგულირება 560
3.1. ადმინისტრაციული ნორმაშემოქმედება 560
3.2. ადმინისტრაციული კვაზისასამართლო საქმიანობა 568
3.3. კვაზისასამართლო საქმიანობის არსი და სახეობა 569
3.4. ადმინისტრაციული პროცედურა 576
4. სასამართლოს კონტროლი ადმინისტრაციაზე 584
4.1. მიმართვა სასამართლოს 585
4.2. სასამართლო კონტროლის სახეები 587
4.3. სასამართლო კონტროლის მასშტაბები 590
5. ადმინისტრაციის პასუხისმგებლობა ზიანთან დაკავშირებით (tort liability) 596

თ ა ვ ი X. იაპონიის ადმინისტრაციული სამართალი
1. ცნება და წყაროების სისტემა 601
2. საჯარო ადმინისტრაცია 612
2.1. საჯარო ადმინისტრაციის თავისებურებანი იაპონიაში 612
2.2. მინისტრთა კაბინეტი 617
2.3. კაბინეტის სამდივნო 621
2.4. კაბინეტის კანცელარია 622
2.5. სამინისტროები 624
2.6. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები 627
3. სახელმწიფო სამსახური 635
4. ადმინისტრაციული ქმედებები და ადმინისტრაციული პროცედურები 650
4.1. რინგი და ნემავასი 650
4.2. ადმინისტრაციული ხელმძღვანელობა 654
4.3. კანონი ადმინისტრაციული პროცედურის შესახებ 659
4.4. კანონი ადმინისტრაციული ორგანოების კუთვნილი ინფორმაციის გამოქვეყნების შესახებ 661
5. კონტროლი საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე 664

5.1. ადმინისტრაციული აქტების გასაჩივრება აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებში (ადმინისტრაციული საჩივარი).....665
5.2. მომრიგებლური პროცედურები და დავების რეგულირება სახელმწიფო მართვის სფეროში.....667
5.3. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის თავისებურებანი 669
5.4. საჯარო ადმინისტრაციის საქმიანობაზე კონსტიტუციური კონტროლის თავისებურებანი 673

გამომცემლობის რედაქტორი დალი გერმანიშვილი
კორექტორი ლელა წიკლაური
დამკაბადონებელი ნათია დვალი
გარეკანის დიზაინერი თინათინ ჩირინაშვილი

წიგნი გამოსცა თსუ გამომცემლობამ
Published by TSU Press

0179, თბილისი, ილია ჭავჭავაძის გამზირი14
14 Ilia Tchavtchavadze Avenue, Tbilisi 0179
Tel 995 (32) 225 14 32
www.press.tsu.edu.ge