



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის
იურიდიული ფაკულტეტი
სამართლის სადოქტორო პროგრამა

დავით ჭურლულია

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების სტადიაზე
მშენებლობის უსაფრთხოების მოთხოვნების გათვალისწინების პრობლემები

სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის
მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაცია

სამეცნიერო ხელმძღვანელი - პროფესორი პაატა ტურავა

თბილისი 2021

აბსტრაქტი

სადისერტაციო ნაშრომი ეხება მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების სტადიაზე მშენებლობის უსაფრთხოების მოთხოვნების გათვალისწინების პრობლემებს.

სამშენებლო კანონმდებლობაში ჯერ კიდევ არსებობს ბევრი მიმართულება, რომელიც საჭიროებს ძირეულ რეფორმას. ასეთია სამშენებლო სამართლის ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტის, მშენებლობის ნებართვის საკითხი. სამშენებლო კანონმდებლობის რეფორმის ეტაპზე საკანონმდებლო ქაოსი შეიქმნა სამშენებლო სფეროში და დამკვიდრდა არაერთგვაროვანი პრაქტიკა. ამიტომ, განსაკუთრებით აქტუალურია მშენებლობის ნებართვის გამოცემის ადმინისტრაციული წარმოების და მისი თავისებურებების შესწავლა, ვინაიდან ეს არის საშუალება ყველა საჭირო ინფორმაციის სრულფასოვნად გამოკვლევის და მისაღები გადაწყვეტილების სისწორის განსაზღვრისთვის. სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების მექანიზმების არასათანადოდ გამოყენების გამო, გაზრდილია მშენებლობის ნებართვების სადავოდ ქცევის პრაქტიკა, განსაკუთრებით გამოსაყოფია მშენებლობისგან მომდინარე რისკების და საფრთხეების გამო მშენებლობის მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა აქტიურობა. შესაბამისად, დღესდღეობით გამოწვევაა უსაფრთხო მშენებლობის მიღწევის გზების ძიება და სათანადო შედეგის მიღება.

ნაშრომში დასახულია კვლევის მიზანი - სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით უსაფრთხო მშენებლობის განხორციელება. ამ მიზნით, განხილულია ისეთი საკითხები, რომლებთან დაკავშირებით დღესდღეობით სათანადო რეგულაციები არ მოიპოვება საქართველოს საკანონმდებლო სივრცეში და სამშენებლო სფერო მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე დგას ამ მიმართულებით. მშენებლობის უსაფრთხოების მიღწევის ეფექტურ საშუალებად ნაშრომში მიჩნეულია მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპი. მისაღწევი შედეგი უკავშირდება მშენებლობის უსაფრთხოების მექანიზმების შექმნის აუცილებლობას, თანაც ისე, რომ ამ მექანიზმებისთვის სწორი ადგილი გამოინახოს, მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპი.

ნაშრომში წამოჭრილია პრობლემური საკითხების სრულყოფილად შესწავლისა და გამოკვლევის გზები. ამ მიზნით გამოყენებულ იქნება ისტორიული, სისტემური, დედუქციური, ლოგიკური და შედარებით-სამართლებრივი მეთოდი. კვლევაში მოცემული ანალიზი და დასკვნები ემყარება ქართული და გერმანული ლიტერატურისა და კანონმდებლობის ანალიზს და შედარებას. აღსანიშნავია ასევე საქართველოს ადმასრულებელი თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პრაქტიკა და უზენაესი სასამართლოს განმარტებები საკვლევ თემასთან მიმართებაში.

ნაშრომი შედგება შესავლის, ექვსი ნაწილის, დასკვნითი დებულებებისა და რეკომენდაციებისგან. თითოეული თავი მოიცავს რამდენიმე საკითხს. ნაშრომის სტრუქტურა შეესაბამება კვლევის მიზნებს და თანმიმდევრულად ავითარებს, ასაბუთებს კვლევის საბოლოო შედეგს.

კვლევის შედეგების შეჯამებით მიღებულ იქნა დასკვნითი დებულებები და გაიწერა საჭირო რეკომენდაციები, დაფიქსირდა საინტერესო მოსაზრებები პრობლემათა გადაჭრისთვის. დამტკიცდა, რომ მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების თავიდან არიდება შესაძლებელია და უფლებების დაცვის საუკეთესო ადგილად მიჩნეულია სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება.

ნაშრომის მთავარი სიახლე მდგომარეობს მშენებლობის უსაფრთხოების მიღწევისთვის საჭირო ცნებების რეგლამენტირებაში, არსებული საკანონმდებლო აქტების ცვლილებებსა და ერთგვაროვანი პრაქტიკის შექმნის საჭიროებაში. ამ ყველაფრის მიღწევის გზა ნაშრომის შესაბამის თავებში თანმიმდევრულად და დასაბუთებულად იქნა გაწერილი. ამ მექანიზმების შექმნით იმედია ნაშრომი თავის წვლილს შეიტანს სამშენებლო სფეროს, უფრო კონკრეტულად სამშენებლო სამართლის განვითარებაში.

საკვანძო სიტყვები: ნებართვა, საფრთხე, ადმინისტრაციული წარმოება, უსაფრთხოება.

The Abstract

This dissertation addresses the problems of the construction safety requirements at the stage of administrative proceedings during the issuance of a construction permit.

There are still many directions in construction legislation calling for the fundamental reforms. Such is the case with the most important institute of construction law- the construction permit. On the reform stage of the construction legislation, legislative chaos was created in the construction sector and mixed practices were established. Therefore, it is especially important to study the administrative proceedings of a construction permit issuance and its peculiarities, as this is a means of the full expertise of all the necessary information and determining the correctness of the decision.

Due to improper use of the administrative procedure mechanisms of permission issuance, the practice of disputing construction permits has increased, especially must be noted the activity of the owners of adjacent construction property due to the risks and dangers arising from the construction. Consequently, it is a real challenge today to find the ways to achieve construction safety and get the proper result.

The aim of the research is to implement construction safety with the use of the administrative proceedings. To this end, this dissertation addresses the issues regarding the relevant regulations not currently available in the Georgian legislation, and therefore the construction sector faces significant challenges in this direction. This paper considers the administrative proceeding stage of the construction permit as an effective means for the achievement of the construction safety. The result to be achieved is related to the need of the creation of the construction safety mechanisms, as well as to find the right place for these mechanisms, the stage of administrative proceedings of construction permits.

The paper outlines the ways of the thorough study and research of the problematic issues. Historical, systemic, deductive, logical and comparative-legal methods will be used for this purpose. The analysis and conclusions presented in the study are based on the analysis and comparison of the Georgian and German literature and legislation. The practice of the executive or local self-government bodies of Georgia and the interpretations of the Supreme Court in relation to the research topic is also noteworthy.

The paper consists: introduction, six parts, final provisions and recommendations. Each part covers several issues. The structure of the paper corresponds to the objectives of the research and consistently develops, substantiates the final result of the research.

The final provisions were adopted and the necessary recommendations were written, interesting ideas for solving the problems were located by summarizing the results of the research. It has been proven that construction risks can be avoided and the administrative proceedings are considered to be the best stage to harbour rights.

The main novelty of the paper is in the strong regulation of the concepts of the construction safety, the need for amendments of the existing legislation and the establishment of the uniform practice. The way to achieve all this has been consistently and reasonably described in the relevant chapters of the paper.

By creating these mechanisms, hopefully the paper will contribute to the development of the construction sector, more specifically construction law.

Keywords: permit, hazards, administrative proceedings, safety.

შინაარსი

აბრევიატურები და შემოკლებანი10
შესავალი 12

ნაწილი I. მშენებლობის უსაფრთხოების ადგილი სამშენებლო სამართლის სისტემაში 21

1. შესავალი21
2. სამშენებლო სამართლის არსი.....23
3. სამშენებლო სამართლის სისტემა.....24
3.1. კერძო სამშენებლო სამართალი24
3.2. საჯარო სამშენებლო სამართალი.....26
4. არსებული საკანონმდებლო სისტემა.....33
5. მომიჯნავე სამართლის სფეროები და მათი რეგულაციები36
6. უსაფრთხოების ადგილის განსაზღვრა40
6.1. საფრთხის ცნება41
6.2. საფრთხე, როგორც რეაგირების საფუძველი44
6.3. საფრთხე ქალაგეგმარებით ღონისძიებებში46
6.4. საფრთხე სამშენებლო წესრიგში48
6.5. საფრთხე მეზობლის ინტერესებისთვის48
6.6. საფრთხე საკუთრებისთვის49
7. პირველი ნაწილის შეფასება50

ნაწილი II. მშენებლობის უსაფრთხოების კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები
52

1. შესავალი52
2. სამშენებლოსამართლებრივი პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში.....54
2.1 სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის სამშენებლოსამართლებრივი ელემენტები56
2.2 სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის სამშენებლოსამართლებრივი ელემენტები 59
2.3 გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპის კავშირი მშენებლობის უსაფრთხოებასთან.....61
3. სამშენებლო სამართლებრივი უფლებები საქართველოს კონსტიტუციაში.....64
3.1. საკუთრების უფლების სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი64
3.2. გარემოს დაცვისა და საჯარო სივრცით სარგებლობის უფლების სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი.....69
3.3. სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების კონსტიტუციური უფლება და მისი სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი.....75

3.4.	საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი	81
3.5.	შემოქმედების თავისუფლების უფლების დაცვის სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი	85
3.6.	კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი	86
4.	მეორე ნაწილის შეფასება	88
ნაწილი III. ნებართვასავალდებულობა და სანებართვო კონტროლი		89
1.	შესავალი	89
2.	ნებართვას დაქვემდებარებული სამშენებლო საქმიანობები	91
3.	ნებართვასავალდებულობის კონსტიტუცურსამართლებრივი საფუძვლები	98
3.1	ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი	102
3.2	თანაზომიერების პრინციპის არსი და მნიშვნელობა	103
4.	სანებართვო კონტროლის ძირითადი მოდელური კონფიგურაციები და სანებართვო კონტროლის ფუნქციები	111
4.1.	პრევენციული აკრძალვა	112
4.2.	რეპრესიული აკრძალვა	115
4.3.	ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება	120
4.4.	სანებართვო კონტროლის დამცავი ფუნქცია	121
5.	მესამე ნაწილის შეფასება	123
ნაწილი IV. სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების განხორციელების მექანიზმი		124
1.	შესავალი	124
2.	ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციები	127
2.1	ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფის ფუნქცია	130
2.2	წარმოების სამართლიანობისადმი მსახურება	132
2.3	ადმინისტრაციული წარმოების სხვა ფუნქციები	133
3.	მშენებლობის ნებართვა, როგორც სამშენებლო წესრიგის სამართლის ინსტიტუტი	134
4.	მშენებლობის ნებართვის ფორმა და მისი სახეები	137
4.1	მშენებლობის ტიპური ნებართვა	140
4.2	მშენებლობის წინასწარი ნებართვა	140
4.3	მშენებლობის ფიქციური ნებართვა	142
4.4	შეტყობინების ვალდებულებას დაქვემდებარებული ნებართვა	142
4.5	ნაწილობრივი მშენებლობის ნებართვა	144
4.6	შესრულებადი, განხორციელებადი ნებართვა (Ausführungsgenehmigung)	145
4.7	მოგვიანებითი ნებართვა	145
5.	მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკანონმდებლო რეგულაცია და პროცედურები	147

6. სანებართვო დოკუმენტაციის ნუსხა და განაცხადის წარდგენაზე პასუხისმგებელი პირები.....	150
7. მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ორგანოები	153
8. სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა, როგორც საფრთხეების შემცირების საშუალება.....	153
9. არქიტექტორთა, ინჟინერ-დამპროექტებელთა სერთიფიცირება როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმი.....	158
10. ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტაციისა და ღონისძიებების მნიშვნელობა მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის	163
10.1 მიწის ნაკვეთის პარამეტრები და მისი ცვლილება, როგორც საფრთხის წარმოშობის მექანიზმი.....	164
10.2 განაშენიანების სახეობა და მიჯნის ზონის რეგულირება, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის საშუალება.....	167
10.3 განაშენიანების ხაზების მნიშვნელობა მშენებლობის უსაფრთხოებაში	170
10.4 ზონის ცვლილება, როგორც საფრთხე.....	170
11. საპროექტო დოკუმენტაციის შეფასება მშენებლობის უსაფრთხოების თვალსაზრისით.....	173
12. დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში საფრთხის შემცირების პრიზმაში.....	175
12.1 დაინტერესებული პირისთვის ინფორმაციის ნაკლებობის პრობლემა	177
12.2 მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მეზობლის მონაწილეობის მნიშვნელობა.....	180
13. წარდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის ფორმალურობა, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის ხელისშემშლელი ფაქტორი.....	182
14. დაჩქარებული საქმისწარმოება და მისი პრობლემატიკა მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის კრილში	184
15. გამარტივებული სანებართვო წარმოება	186
16. საგამონაკლისო ნებართვები როგორც საფრთხის წარმოქმნის საფუძველი.....	188
17. საექსპერტო როლი მშენებლობის უსაფრთხოებაში	192
18. მეოთხე ნაწილის შეფასება.....	194
ნაწილი V. უფლებების დაცვის მნიშვნელობა მშენებლობის უსაფრთხოებაში	195
1. შესავალი	195
2. სუბიექტური უფლებების დაცვა	198
2.1 მეზობლის ცნება	199
2.2 პირდაპირი და უშუალო ზიანის დადგომის რისკების შეფასება.....	207
3. ობიექტური უფლებების დაცვა	208
3.1. საზოგადოებრივი უსაფრთხოება	210
3.2 სახანძრო უსაფრთხოება.....	212

4. მომიჯნავე კანონმდებლობის დაცვის აუცილებლობა.....	216
4.1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმი	216
4.2. სატრანსპორტო უსაფრთხოება	220
5.მეხუთე ნაწილის შეფასება.....	224
ნაწილი VI. დასკვნითი დებულებები და რეკომენდაციები	225
1. დასკვნითი დებულებები	225
2. სამშენებლო კანონმდებლობის რეფორმა	229
2.1. ქალაქგეგმარებითი ნაწილის რეფორმა	231
2.2. სანებართვო ნაწილის რეფორმა	234
3. მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანოების რეფორმა	242
4. მომიჯნავე კანონმდებლობის რეფორმა.....	243
ბიბლიოგრაფია.....	244
საკანონმდებლო აქტები	244
კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები	245
სახელმძღვანელოები	246
სტატიები/მონოგრაფიები	247
სასამართლო გადაწყვეტილებები	251
უცხოური	252
სხვა წყაროები.....	253
ინტერნეტ რესურსები:.....	254

აბრევიატურები და შემოკლებანი

ა.შ. - ასე შემდეგ

გგ-გარემოსდაცვითი გადაწყვეტილება

გვ.-გვერდი

გზშ-გარემოზე ზემოქმედების შეფასება

ე.წ. -ეგრეთწოდებული

თბ.-თბილისი

თსუ-თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი

ინდ.-ინდივიდუალური

იხ.-იხილეთ

მაგ.-მაგალითად

ჟურნ.-ჟურნალი

რედ.-რედაქტორი

სასკ-საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი

სდასსკ-სივრცის დაგეგმარების არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი

სზ-საცხოვრებელი ზონა

სზაკ-საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

სსსგ-საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება

სსიპ-საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

სსმ-საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე

სუსსგ-საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება

ტ.-ტომი

შეად.-შეადარე

წ.-წელი

Aufl.-Auflage

BauGB-Baugesetzbuch

Ch-chapter

Ed.-editor

Icc-International construction code

USA-United States of America

UVPG- Umweltverträglichkeitsprüfung

Vol.-volume

VwVfG- Verwaltungsverfahrensg

Ст- Статя

შესავალი

თანამედროვე და სწრაფად ცვალებად დროში, როცა გარდამავალი დემოკრატიის და განვითარების გზაზე მყოფი ქვეყნების ყოველდღიურ ცხოვრებაში უმნიშვნელოვანესი ადგილი სამართლის რეფორმირებას უჭირავს, რთულია სწორი ბალანსის შენარჩუნება დარგის და მისი სამართლებრივი საფუძვლების განვითარებას შორის. სფეროს განვითარებას მისი მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტების განვითარებამ უნდა აუწყოს ფეხი, ვინაიდან წარმოდგენელია რეალურ გამოწვევებთან გამკლავების შესაძლებლობის უნარის არმქონე, მოძველებული და უსისტემო კანონმდებლობით რაიმე შედეგის მიღწევა. დაახლოებით ასეთი კანონმდებლობის პირობებში მოახერხა საქართველოში ბოლო ორი ათწლეულის განმავლობაში განვითარებულ დარგებს შორის ერთ-ერთმა მოწინავე სფერომ, არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობამ პროგრესი განეცადა. მიუხედავად მშენებლობების რაოდენობის ზრდისა და სამშენებლო სექტორში გააქტიურებული საქმიანობისა, კანონმდებლობის უსისტემობამ თავისი კვალი დატოვა ამ დარგის განვითარებაზე და ამან განაპირობა სწორედ არსებული ქაოსი. შესაბამისად, მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს დარგის სწორი და თანმიმდევრული სამართლებრივი რეგულირება.

როგორც აღინიშნა, ამ სფეროს რეგულაციები იყო უსისტემო და წლების განმავლობაში სხვადასხვა კანონებსა თუ კანონქვემდებარე აქტებში იყო მიმოხნეული. სამშენებლო კანონმდებლობის რეფორმა 2012 წელს დაიწყო. რეფორმის დაწყების შემდგომ პერიოდში შენელებული პროცესის გააქტიურებას ბიძგი მისცა ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმებამ¹, რომლის შესაბამისად, ქვეყნის მიერ აღებული ვალდებულებების ნაწილია ასევე სამშენებლო სფეროს რეფორმირება. აღნიშნულის შედეგად 2018 წელს მიღებული იქნა „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“ და ამ კოდექსის საფუძველზე შემუშავებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. ეს

¹ "ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის", ხელი მოეწერა 2014 წლის 27 ივნისს, ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

არის ქვეყნის სამართლის სისტემის რეფორმირების გზაზე გადადგმული მნიშვნელოვანი ნაბიჯი, თუმცა, სამშენებლო სამართლის რეფორმის დასრულებაზე საუბარი ჯერ კიდევ ნაადრევია.

ამასთან, უნდა აღინიშნოს რომ ქართულ იურიდიულ მეცნიერებაში სამშენებლო სამართალი ნაკლებად შესწავლილი დარგია. მხოლოდ 2016 წელს შექმნილი ნაშრომი² იყო ხელმისაწვდომი იურიდიული ლიტერატურის ნუსხიდან და სრულყოფილი სახელმძღვანელოს შექმნასაც³ ბიძგი სწორედ ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღებამ მისცა.

ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღებამ და იურიდიულ მეცნიერებაში სამშენებლო სამართლის გააქტიურებამ მეტი დაინტერესების და რეფორმის გაგრძელების, მისი წარმატებით დასრულების საფუძველი უნდა შექმნას. თუმცა ამ სფეროში არსებული გამოწვევები და პრობლემატური საკითხები საჭიროებს მეტ ყურადღებას და დამუშავებას. სამშენებლო კანონმდებლობაში ჯერ კიდევ არსებობს ბევრი მიმართულება, რომელიც საჭიროებს რეფორმირებას. ასეთია სამშენებლო სამართლის ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტის, მშენებლობის ნებართვის საკითხი. ზოგადად მშენებლობის ნებართვების გასაჩივრების, მისი სადავოდ ქცევის სტატისტიკა მკვეთრად არის გაზრდილი⁴, რაც მიანიშნებს ამ მიმართულებით, როგორც კანონმდებლობის სისუსტეზე, ასევე ნებართვის გამცემი სათანადო ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან საქმის გარემოებების არასაკმარისად შესწავლის შედეგად მიღებულ ნაჩქარევ, თუ კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილებებზე. მკვეთრად იმატა ისეთი დავების რიცხვმა, სადაც მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეებზე და დაინტერესებულ პირთა უფლებების უგულვებლყოფაზე ხდება ადმინისტრაციული საჩივრების და სარჩელების შეტანა. სწორედ ამიტომ დღის წესრიგში დგას მშენებლობის ნებართვის გამოცემის ადმინისტრაციული წარმოებისას ყველა საჭირო ინფორმაციის სრულფასოვნად გამოკვლევის აუცილებლობა.

² იგულისხმება, *გალიჩავა კ.*, მშენებლობის სამართალი, წიგნში *ხუბუა გ./ზომერმანი კ.კ.* (რედ.) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ., ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016.

³ იგულისხმება, *ტურავა პ., გალიჩავა კ.*, სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020

⁴ სტატისტიკა 2012-2017 წლებში საკასაციო პალატის მიერ განხილული საჩივრების რაოდენობისა და დავების შესახებ იხ. კრებულში, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგავროვანი პრაქტიკა, სამშენებლო ურთიერთობებიდან წარმოშობილ დავებზე (2012-2017 წწ) *ჯორბენაძე ს.* (რედ.), თბ. 2018, 17-19

მშენებლობის ნებართვის გამცემი უწყებების პასუხისმგებლობის დონის და მათში დასაქმებული პირების კვალიფიკაციის ამდლების ზრდა გარდაუვალ აუცილებლობას წარმოადგენს. ყველაზე მეტად, მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება გამოდგა ის სუსტი წერტილი, სადაც ვერ მოხერხდა სათანადო მექანიზმების შექმნა ისე, რომ ყველა პრობლემური საკითხი წარმოების ფუნქციებისა და ელემენტების გამოყენებით გადაწყდეს. მშენებლობის, როგორც საფრთხის შემცველი საქმიანობის სანებართვო კონტროლი უფრო დეტალურ შესწავლას და ეფექტურად გამოყენებას საჭიროებს, განსაკუთრებით სანებართვო კონტროლის გამოყენებით მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის კუთხით. მშენებლობის ნებართვამ უნდა უზრუნველყოს სამშენებლო წესრიგის დამყარება, შესაბამისად მისი გამომცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპი არსებული საკანონმდებლო ბერკეტების სრულად ათვისებას მოითხოვს. მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების კონტროლი სწორედ სანებართვო წარმოებით უნდა იქნეს მიღწეული. ამ ნაშრომმა, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებების, წარმოების ეტაპზე საფრთხეთა გამოვლენის და მათი აღმოფხვრის სათანადო მექანიზმების შექმნით უნდა შეიტანოს გარკვეული წვლილი სამშენებლო სამართლის რეფორმის საქმეში, განსაკუთრებით კი მშენებლობის ნებართვის ინსტიტუტის სრულყოფის საკითხში.

კვლევის საგანი - კვლევის საგანია სამშენებლო სამართლის ერთ-ერთი ცენტრალური ინსტიტუტი - მშენებლობის ნებართვა, როგორც სამშენებლო წესრიგის დაცვის სამართლებრივი ინსტრუმენტი. საკითხის კვლევა ხდება მშენებლობის ნებართვის გამომცემისას მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინების მნიშვნელობაზე განსაკუთრებული აქცენტით.

ზოგადად, სამშენებლო სამართალი საჯარო და კერძო სამართლად იყოფა.⁵ საჯარო სამშენებლო სამართალი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებულ ნაწილს და თავის მხრივ სამშენებლო დაგეგმვისა და სამშენებლო წესრიგის სამართლად იყოფა. სამშენებლო წესრიგის სამართალი ფორმალურ და

⁵ იხ. ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №2. თბ., 2009, 121

მატერიალურ ნაწილებად შეგვიძლია დავყოთ. ორივე მათგანი თავისი მნიშვნელობით ერთიანობაში ქმნიან სფეროს სრულად მოწესრიგების საფუძველს. კვლევის საგანს წარმოადგენს სამშენებლო წესრიგის სამართლით რეგულირებული ურთიერთობა, თუმცა მისი მნიშვნელობა სამშენებლო სამართლის ქვაკუთხედია, ვინაიდან მშენებლობის უსაფრთხოება ნებისმიერ ეტაპზე უკავშირდება არა მარტო სამშენებლო სამართლებრივ ურთიერთობებს, არამედ აქ იკვეთება სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები. მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოებისას მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინების პრობლემა მწვავედ დგას დღის წესრიგში, ვინაიდან მშენებლობის კერძო, საინვესტიციო ინტერესზე მალა დგას გარანტირებული კონსტიტუციური უფლებები. მშენებლობის განხორციელების საფუძველშივე, სამშენებლო ნებართვის მიღებამდე მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინება არა მხოლოდ სამშენებლო საქმიანობის მკაცრ სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევას გულისხმობს, არამედ ის ადამიანის უფლებათა დაცვისკენ მიმართული უმნიშვნელოვანესი ღონისძიებაა.

კვლევის აქტუალობა – სამშენებლო კანონმდებლობის რეფორმის პარალელურად არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობის მარეგულირებელ არაერთ კანონსა თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება გახდა საჭირო, რადგან რეფორმის დასრულებამდე არსებულ კანონმდებლობას უნდა ეპასუხა იმ მზარდი მოთხოვნებისთვის რაც სამშენებლო სფეროში გაჩნდა. კანონების გარდა, განსაკუთრებით იმატა ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ მიღებულმა რეგულაციებმა, ასევე საქართველოს მთავრობის შესაბამისმა დადგენილებებმა, რომელთა მიღება იყო კანონმდებლობის სრულყოფის მცდელობა. საკანონმდებლო ცვლილებების პრაქტიკაში იმპლემენტაციამ ბევრი ხარვეზი, თუ ისეთი საკითხი წარმოაჩინა, რომელმაც ერთგვარი საკანონმდებლო ქაოსი შექმნა სამშენებლო სფეროში. ამას დაერთო რეფორმის დროში გაწევა, რამაც უარყოფითი როლი შეასრულა და წარმოშვა არაერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრების შესაძლებლობები, რამაც მთლიანად სამშენებლო სფეროში შერჩევითი მიდგომების დანერგვას შეუწყო ხელი. შეიქმნა შთაბეჭდილება, რომ სამშენებლო სამართლის

რეფორმის დასრულებამდე და სრულყოფილი საკანონმდებლო აქტების შექმნამდე ადგილი ქონდა მოქმედი კანონმდებლობის რესურსის „ამოწურვას“, სამშენებლოდ გამოსადეგი მიწის ნაკვეთების მაქსიმალურად ათვისებას. საკანონმდებლო ქაოსმა ყველაზე მეტად აზარალა მშენებლობის ნებართვის ინსტიტუტი.

მიწის ნაკვეთების ფუნქციური ზონების დაჩქარებული, დაუსაბუთებელი ცვლილებების, საგამონაკლისო ნებართვების გაცემის შესაძლებლობის საკანონმდებლო რეგულაციებმა, ბიზნესის კეთების სიმარტივის რეიტინგში⁶ ქვეყნის მოწინავე ადგილის დამკვიდრებისთვის დაჩქარებული საქმისწარმოების წესების შემოღებამ, საფრთხე შექმნა მშენებლობებისგან მომდინარე რისკები უკონტროლო გამხდარიყო. საბოლოო ჯამში, მივიღეთ სამშენებლო ქაოსი, განსაკუთრებით ქვეყნის დიდ ქალაქებში. მიუხედავად იმისა, რომ მიმდინარე სამშენებლო პროცესში შრომითი უსაფრთხოების დაცვის რეგულაციები იქნა მიღებული და სანქციები გამკაცრდა⁷ ეს კანონმდებლების მხრიდან მხოლოდ მცდელობა აღმოჩნდა, რომელიც ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის დაცვის ღონისძიებების გაუმჯობესებისკენ გადადგმული ნაბიჯი იყო, თუმცა მთავარი საკითხი მოუწესრიგებელი დარჩა. კერძოდ, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე საფრთხეთა გამოვლენა და ანალიზი, ხოლო სანებართვო წარმოების მექანიზმებით მათი შემცირება და აღმოფხვრა კრიტიკულად დგას დღის წესრიგში. მშენებლობის საფრთხეების შეწონვის არარსებობამ და უკონტროლო მშენებლობებმა დღის წესრიგში დააყენა მშენებლობის უსაფრთხოების მექანიზმების შექმნის აუცილებლობა, თანაც ისე, რომ ამ მექანიზმებისთვის სწორი ადგილი უნდა გამოინახოს. მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის არასაკმარისი მექანიზმების არსებობა განაპირობებს სწორედ ამ თემის აქტუალობას. რეფორმის გარკვეული ეტაპის შედეგად მიღებული კანონმდებლობა და მის საფუძველზე დადგენილი პრაქტიკა სათანადოდ ვერ პასუხობენ არსებულ გამოწვევებს, რაც იძლევა ბიძგს სამშენებლო სამართლის ეს მნიშვნელოვანი საკითხი, მშენებლობის ნებართვის

⁶ იხ. <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>

⁷ 2019 წელს მიღებულ იქნა საქართველოს ორგანული კანონი „შრომის უსაფრთხოების შესახებ“ 04.03.2019 4283-III, ხოლო 2020 წლის 28 მაისს მიღებულ იქნა საქართველოს კანონი „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ 5953-სს, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4870659?publication=0#DOCUMENT:1>;

გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება და მისი მეშვეობით მშენებლობის უსაფრთხოების პრობლემების გადაჭრა უკეთ იქნეს შესწავლილი და დამუშავებული.

კვლევის მეთოდოლოგია - ნაშრომში წამოჭრილი პრობლემური საკითხების სრულყოფილად შესწავლისა და გამოკვლევის მიზნით გამოყენებულ იქნება ისტორიული, სისტემური, დედუქციური, ლოგიკური და შედარებითი კვლევის მეთოდები. უნდა აღინიშნოს, რომ დისერტაციის თემის კვლევისას სხვადასხვა საკითხთან დაკავშირებით განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იქნება შედარებით-სამართლებრივი მეთოდის გამოყენება. ვინაიდან, აღნიშნული მეთოდის გამოყენებისას უცხო ქვეყნების კანონმდებლობის შედარებითი ანალიზის საფუძველზე თვალნათლივ ჩანს საკითხების რეგულირების სფეციფიკა, საერთო პრობლემატიკა, დამახასიათებელი ნიშნები. ცნობილია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული სამართლის რეფორმა გერმანული რეფორმის მაგალითზე წარიმართა, ხოლო სამშენებლო სამართალი გერმანიაში გადაუჭარბებლად შეიძლება ითქვას რომ საუკეთესოდ არის შესწავლილი. წინამდებარე ნაშრომში მოცემული ანალიზი და დასკვნები ემყარება ქართული და გერმანული ლიტერატურისა და კანონმდებლობის ანალიზს და შედარებას. ამასთან, კვლევისას მნიშვნელოვან ადგილს დაიკავებს საქართველოს აღმასრულებელი თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პრაქტიკა და უზენაესი სასამართლოს განმარტებები საკვლევ თემასთან მიმართებაში.

კვლევის მიზანი - კვლევის მიზანი არის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტში პირველი სადისერტაციო ნაშრომის შექმნა სამშენებლო სამართალში, შედარებით ახალ და ნაკლებად შესწავლილ სფეროში. ასევე ისეთი ნაშრომის შექმნა, რომელიც დამყარებული იქნება არსებული კანონმდებლობის ანალიზსა და რეალურ, პრაქტიკულ მაგალითებზე, სადაც აქტიურად იქნება გამოყენებული შედარებით-სამართლებრივი მეთოდი. კვლევის მიზანს წარმოადგენს არსებული პრობლემატიკის თვალსაჩინოდ წარმოჩენა და იმის გარკვევა, აკმაყოფილებს თუ არა მოქმედი კანონმდებლობა რისკებისგან თავისუფალი, უსაფრთხო მშენებლობის განხორციელების სტანდარტებს. მნიშვნელოვანია, ნათლად

გამოიკვეთოს არსებული საკანონმდებლო ხარვეზები, ასევე არასწორი პრაქტიკის დანერგვით გამოწვეული პრობლემური საკითხები. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, კვლევის ძირითადი მიზანია მშენებლობის უსაფრთხოების ადგილის განსაზღვრა და იმის დადასტურება, რომ მშენებლობის უსაფრთხოების მიღწევის საუკეთესო ადგილი და შესაძლებლობა მისი სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპია. ამ მიზნის მისაღწევად აუცილებელია მოხდეს მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში მშენებლობის უსაფრთხოების მთავარი პრინციპების გაწერა, შემუშავებული იქნეს არსებული პრობლემების გადაჭრის რეკომენდაციები და დაფიქსირდეს კონკრეტული პოზიციები, რომელიც საკუთარ წვლილს შეიტანს შესაბამისი დარგის განვითარებაში.

ნაშრომის სტრუქტურის აღწერა - დისერტაცია შედგება აბრევიატურის, შესავლის, ნაწილების, თავების, ქვეთავების, დასკვნითი დებულებების და რეკომენდაციების, ასევე ნაშრომში გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხისგან. ნაშრომის სტრუქტურა გამომდინარეობს კვლევის მიზნებიდან.

პირველი ნაწილი იწყება მოკლე შესავლით, რომელიც ემსახურება ამ ნაწილის მიზნების და მისაღწევი შედეგისკენ მიმავალი გზის უკეთ გაგებას. ამ ნაწილში განხილულია სამშენებლო სამართლის არსი, ძირითადი ცნებები, ინსტიტუტები, წყაროები, სისტემა, მოწესრიგების სფერო, არსებული და მომიჯნავე კანონმდებლობა. პირველ ნაწილში დიდი ყურადღება ეთმობა მშენებლობისგან გამომდინარე საფრთხეს. განსაზღვრულია საფრთხის ცნება გერმანული ლიტერატურის და კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე, დასახულია საფრთხეზე რეაგირების აუცილებლობა, მისი აცილების გარდუვალობა და იმ შესაძლებლობების ძიება, რომლითაც ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება უნდა აღიჭურვოს. ნაშრომის პირველი ნაწილი ერთგვარი კვლევის მიმართულების მიმცემი ნაწილია და ის ემსახურება კვლევის მიზნებისთვის უსაფრთხოების ადგილის გამოკვეთას.

მეორე ნაწილს აქვს მოკლე შესავალი, სადაც ზოგადად გამოკვეთილია სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლების ძირითადი

კონტურები, კერძოდ, სამშენებლოსამართლებრივი კონსტიტუციური პრინციპები და მათი მნიშვნელობა. ამავდროულად, ეს კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები განხილულია სამართლებრივი, სოციალური, გარემოსდაცვითი სახელმწიფო პრინციპების პრიზმაში. ამის შემდგომ ხდება საქართველოს კონსტიტუციაში ადამიანის იმ ძირითადი უფლებების ანალიზი, რომელთაც სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი გააჩნიათ. უფლებათაგან განსაკუთრებული ყურადღება აქვს დათმობილი საკუთრების უფლებას და სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებას, როგორც სამშენებლო სამართლის და შესაბამისად, ამ კვლევის გამორჩეულ საკითხებს.

მესამე ნაწილის შესავალი, წინა ორი ნაწილის მსგავსად ე.წ. მიმართულების მიმცემი ფუნქციის მატარებელია. ის შეეხება ნებართვასავალდებულოობის და სანებართვო კონტროლის მნიშვნელობას მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის ჭრილში. საწყის ეტაპზე ხაზგასმულია სანებართვო კონტროლის ფუნქციების შესახებ. ამის შემდგომ აქტიურად არის გაანალიზებული სამშენებლო სფეროში სხვადასხვა სამუშაოების ნებართვის აღების ვალდებულებას დაქვემდებარების მიზნები. ამ ნაწილში ასევე განხილულია მოდელური კონფიგურაციების არსი, გამოკვეთილია მათი როლი ნებართვის გაცემის რისკების ამოწურვის შესახებ. ამ საკითხების ანალიზი მიზნად ისახავს საუკეთესო მოდელური კონფიგურაციის შერჩევას საქართველოს კანონმდებლობის და ზოგადად წესრიგისსამართლებრივი მიზნებისთვის. ნაშრომის ამ ნაწილს მივყავართ მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპისკენ, სადაც უნდა იქნეს დასახული ის საშუალებები, რაც ნაშრომის შექმნის მიზანს ემსახურება, უსაფრთხო მშენებლობის მიღწევა მშენებლობის სანებართვო კონტროლის გამოყენებით.

მეოთხე ნაწილის ყველა თავი და ქვეთავი მიმართულია იმ საკითხების სრულყოფილი განხილვისკენ, რომელიც შესაძლოა გამოიკვეთოს სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე. ეს ნაწილი იწყება ადმინისტრაციული წარმოების არსის და ფუნქციების განხილვით, დასახულია ის მიზნები, რასაც უნდა ემსახურებოდეს ადმინისტრაციული წარმოება და როგორ არის მისი ფუნქციების

სწორად და სრულფასოვნად გამოყენება შესაძლებელი. ამ ნაწილშივე შემოდის მთავარი საკვლევი ინსტიტუტი - მშენებლობის ნებართვა და მისი ადმინისტრაციული წარმოება. ნებართვა განხილულია არამხოლოდ, როგორც აღმჭურველი ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, რომელიც მშენებლობის განხორციელების საფუძველია, არამედ მისი მიზნებიდან გამომდინარე. განხილულია ნებართვის ყველა სახეობა, რომელთაც სხვადასხვა მიზანი გააჩნიათ. ესენია - ნაწილობრივი, მოგვიანებითი, პირობადადებული, ფიქციური, ტიპური, შეტყობინებას დაქვემდებარებული და განხორციელებადი ნებართვები. ნებართვის ყველა ამ სახეობის განხილვა სრულდება მათი შეფასებით, მშენებლობისგან მომდინარე რისკების ამოწურვის ეფექტიანობის კონტექსტში. აქაც აქტიურად არის გამოყენებული ევროპული მოდელი და საკითხი დანახულია ნებართვის მიერ მისაღები შედეგის - სამშენებლო წესრიგის დამყარების პრიზმაში. ნაშრომის ამავე ნაწილში არის მიმოხილული ეროვნულ კანონდებლობაში არსებული მშენებლობის ნებართვის საკანონმდებლო რეგულაციები და გაანალიზებულია ნებართვის გაცემის ყველა თავისებურება, რომელიც შესაძლოა დანახული იქნეს როგორც საფრთხე, რომელიც მომდინარეობს მშენებლობიდან. ამას მოსდევს ნებართვის გაცემის ეტაპზე მონაწილე სუბიექტების ფუნქციების, ასევე ამ წარმოებაში არსებული ყველა სახის დოკუმენტის ანალიზი საფრთხის წარმოქმნის და მისი შემცირების ჭრილში. შეიძლება გადაუჭარბებლად ითქვას, რომ ამ თავში ვლინდება მშენებლობის ნებართვის გამოცემის მიზნით მიმდინარე ადმინისტრაციული წარმოებისას მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისკენ მიმართული ღონისძიებების აქტუალიზაციის საკითხი და ის არის იმ ძირეული თემების ანალიზის მომცველი, რომელიც უნდა უზრუნველყოფდეს ადმინისტრაციული წარმოების გზით მშენებლობის უსაფრთხოების მიღწევას.

მეხუთე ნაწილი ეთმობა უფლებების დაცვის საშუალებებს და მნიშვნელობას უსაფრთხო მშენებლობის მისაღწევად. ამ ნაწილში ხაზგასმულია, რომ უფლებათა დაცვის კანონით გათვალისწინებულ საშუალებებზე, ადმინისტრაციულ საჩივარზე და სასარჩელო წარმოებაზე არანაკლებ მნიშვნელოვანი უფლებათა დაცვის კუთხით არის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების მექანიზმების და საშუალებების

რეალიზება. გამოკვეთილია სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის მნიშვნელობა. ამ მიზნით დიდი ყურადღება ეთმობა მეზობლის ინტერესების დაცვას, მისი და სხვა დაინტერესებული პირების მონაწილეობის შედეგებს ადმინისტრაციულ წარმოებაში და იმ გზების ძიებას, როგორ უნდა იქნეს საფრთხეები თავიდან აცილებული პირდაპირი და უშუალო ზიანის დადგომის აღსაკვეთად. ამავე ნაწილში შემოდის საჯარო და კერძო ინტერესების, საზოგადოებრივი უსაფრთხოების მშენებლობა და მშენებლობის ნებართვის გაცემის დროს მათი გათვალისწინების აუცილებლობა. მეხუთე ნაწილის ბოლო თავები ეთმობა სახანძრო უსაფრთხოებას, სატრანსპორტო უსაფრთხოებას, გარემოზე მავნე ზეგავლენის შემცირებას და მომიჯნავე კანონმდებლობის დაცვის აუცილებლობას.

მეექვსე ნაწილი მოიცავს კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებულ დასკვნით დებულებებს და რეკომენდაციებს სექტორული კანონმდებლობის სრულყოფისა და სწორი პრაქტიკის დანერგვის მიზნით. ჩამოყალიბებულია რეკომენდაციები, რომლებიც კანონმდებელს შესაბამისი პროცედურის დანერგვის, სიახლეების შემოღების, არსებული ნორმების დახვეწის, ხოლო სამშენებლო სამართლით დაინტერესებულ პირებს საკითხების სიღრმისეულად შესწავლისკენ უბიძგებს.

ნაწილი I. მშენებლობის უსაფრთხოების ადგილი სამშენებლო სამართლის სისტემაში

1. შესავალი

წინამდებარე ნაშრომის კვლევის საგანს სამშენებლო სამართლის ერთ-ერთი გამორჩეული ნაწილი – მშენებლობის ნებართვა და მისი გამოცემისას მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინება წარმოადგენს. ნაშრომის ძირითადი საკითხის – მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოების მოთხოვნების გათვალისწინების მნიშვნელობის ანალიზი შეუძლებელია სამშენებლო სამართლის არსის და მისი ადგილის განსაზღვრის გარეშე. სამშენებლო სამართლის არსის გაგება და მისი ძირითად ელემენტების შესწავლა მეტად გამოაჩენს კვლევის დროს სამშენებლო სამართლის

რომელ ნაწილზე უნდა გამახვილდეს ყურადღება. თუ ზუსტად დადგინდება კერძო და საჯარო სამშენებლო სამართლის ურთიერთმიმართება და გამოიკვეთება საჯარო სამშენებლო სამართლის ძირითადი მიმართულებები, უფრო მარტივად გამოჩნდება პრობლემის არსი და მისი გადაწყვეტის გზები. საკვლევი თემის სპეციფიკიდან გამომდინარე, იმისთვის რომ უფრო ღიად იქნეს პრობლემა დასახული, აუცილებელია მშენებლობისგან მომდინარე რისკებისა და საფრთხეების სწორად დანახვა და მისი შემცირების ან აღმოფხვრის ღონისძიებებზე მუშაობა. ეს ყველაფერი შესაძლებელია არსებული საკანონმდებლო სისტემის ანალიზით და მომიჯნავე კანონმდებლობასთან კავშირით, რათა გამოიკვეთოს სად არის მოქმედ კანონმდებლობაში ის საშუალება, რომელიც სანებართვო წარმოების ეტაპზე ყველა იმ ბერკეტს გამოიყენებს რაც საბოლოო სახით გამორიცხავს მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეებს. ამაში, ასევე, მომიჯნავე სფეროების კანონმდებლობის ანალიზიც დაგვეხმარება, ვინაიდან სამშენებლო სამართლის სხვა სფეროებთან კავშირი ერთგვარი გასაღებია კვლევისთვის აქტუალური საკითხების სწორი ანალიზისთვის. ამ ყველაფრით შესაძლებელია მშენებლობის, როგორც საფრთხის შემცველი საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობის არსებული რეგულაციების მაქსიმალურად ეფექტიანად გამოყენების მექანიზმები იქნეს დასახული, ხოლო ის რასაც კანონმდებლობა არ არეგულირებს, უცხო ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის განზოგადებით იქნეს გადაწყვეტილი. საბოლოო ჯამში კვლევის ამ თავის მიზანია სამშენებლო სამართლის რეგულირების სფეროდან, მისი მომიჯნავე დარგების ანალიზიდან და ზოგადად საფრთხის, როგორც აუცილებელ რეაგირებას დაქვემდებარებული საშიშროებიდან გამომდინარე, გამოიკვეთოს ამ საფრთხის აღმოფხვრის საშუალებებისთვის საუკეთესო ადგილი. საუკეთესო ადგილის პოვნა მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების ანალიზისთვის შესაძლებელია სწორედ ზემოთ განხილული საკითხების დეტალური შესწავლით. წინამდებარე თავიც სწორედ ამ საკითხს ეხება და კვლევის ამ ნაწილში აუცილებელია მინიმუმ გამოიძებნოს უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმების შექმნის საუკეთესო ადგილმდებარეობა. სწორი ადგილის გამონახვის შემდგომ, კვლევის სხვა საკითხების ანალიზი უფრო სისტემურ სახეს მიიღებს და სათანადო მეთოლოგიის გამოყენება საბოლოო მიზანს მიაღწევს-მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვას.

2. სამშენებლო სამართლის არსი

სამშენებლო სამართალი არის სფერო, რომლის მნიშვნელობაც ბოლო ათწლეულების განმავლობაში მუდმივად იზრდება. ეს განპირობებულია, როგორც მშენებლობის პროცესის ზრდით, ასევე სამშენებლო მიზნებისთვის გამოსაყენებელი მიწის ნაკვეთის სიმცირით. რამდენადაც მშენებლობის მიზნით ტერიტორიის უსაზღვრო გამოყენებამ შესაძლებელია გამოიწვიოს როგორც მესამე პირთა უფლებების, ისე საჯარო ინტერესების ხელყოფა, აშკარაა იმის აუცილებლობა, რომ მიწის ნაკვეთის სამშენებლო და სხვა მიზნებით გამოყენება, საჯარო ინტერესებიდან გამომდინარე, დაექვემდებაროს გარკვეულ წესებსა და შეზღუდვებს, რომელიც უზრუნველყოფს მიწის მოწესრიგებულ გამოყენებას.⁸

სამშენებლო სამართლის არსსა და ცნებაზე საუბრისას აუცილებელია ზოგადად მოხდეს მისი სამართლებრივი ბუნების მოკლე დახასიათება. სამეცნიერო ლიტერატურაში აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით აზრთა სხვადასხვაობაა. აქტიურად განხილულია ის მოსაზრება რომ სამშენებლო სამართალი, მისი მოწესრიგების სფეროდან გამომდინარე მრავალი ელემენტის მატარებელია. “ძნელია გადაწყვეტით ითქვას, რომელი სამართლებრივი ბუნება გააჩნია სამშენებლო სამართალს, რა სამართლებრივ ელემენტებს მოიცავს და აერთიანებს იგი საკუთარ თავში. სამშენებლო სამართალი მოიცავს როგორც საჯარო, ისე კერძოსამართლებრივ მახასიათებლებს, რომლებიც საბოლოო ჯამში აისახება კიდევაც სამართლის ამ დარგის სამართლებრივ ბუნებაზე.”⁹ ეს მოსაზრება რომ სამშენებლო სამართალი კერძო და საჯარო სამართლის ელემენტების შემცველია და მისი გამიჯვნა კერძო და საჯარო სამშენებლო სამართლად უსაფუძვლოა, იურიდიულ ლიტერატურაში კრიტიკის ქვეშ არის მოქცეული.¹⁰ ზოგადად სისტემის დაყოფა გამომდინარეობს ინგლისური სისტემიდან, რომელიც შეიქმნა როგორც სამართლის სისტემის ერთიანობის მოდელი და ცნობს სისტემის გამიჯვნას კერძო და საჯარო

⁸ ტურავა პ. სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი, №2. თბ., 2009, 121

⁹ გეგენავა დ. სამშენებლო სამართალი და მისი სამართლებრივი ბუნება, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, №1(2) თბ., 2011, 28

¹⁰ ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 17-დან

სამართლად.¹¹ სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებების შესახებ მოგვიანებით იქნება საუბარი, სამართლის სისტემაში სამშენებლო სამართლის ადგილისა და როლის შესახებ შესაბამის ქვეთავში, მანამდე კი აუცილებელია მოკლედ აღინიშნოს სამშენებლო სამართლის ძირითადი ელემენტების და მისი სისტემის შესახებ.

3. სამშენებლო სამართლის სისტემა

სამშენებლო სამართალი მოიცავს როგორც საჯარო ასევე კერძო სამშენებლო სამართალს. თავის მხრივ საჯარო სამშენებლო სამართალი იყოფა სამშენებლო დაგეგმვისა და სამშენებლო წესრიგის სამართლად.¹²

3.1. კერძო სამშენებლო სამართალი

კერძო სამშენებლო სამართლის საგანია მშენებლობის პროცესში წარმოშობილი კერძოსამართლებრივი ურთიერთობები და მეზობელთა კერძო ინტერესების დაბალანსება. მისი მიზანია კერძო სამეზობლო ინტერესების დაცვა სამოქალაქო-სამართლებრივი ურთიერთობის საფუძველზე. შესაბამისად, კერძო სამშენებლო სამართალი მოიცავს ისეთ ურთიერთობებს, რომლებიც წესრიგდება კერძო-სამართლებრივი ნორმებით, ან საჯაროსამართლებრივთან ერთად კერძო-სამართლებრივი ნორმებითაც.¹³

კერძო სამშენებლო სამართლის მთავარ ცნებებზე საუბარს მივყავართ სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივ საფუძველთან და საკუთრების უფლების ჭრილში განხილვის აუცილებლობასთან.

გარდა საკუთრების უფლების და ზოგადად საკუთრების სხვაგვარად გააზრებისა, საკუთრების უფლების ობიექტის, ამ შემთხვევაში მიწის ნაკვეთის სამშენებლო სამართლებრივ სტატუსზე და მის დანიშნულებისამებრ გამოყენებაზე უნდა გამახვილდეს ყურადღება. აქ აუცილებელია სამშენებლო თავისუფლების, ანუ

¹¹ იხ. ტურავა პ., მოძღვრება საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფორმებზე, *ხუბუა/ყალიჩავა* (რედ.), ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თბ., 2018, 274-დან

¹² *ყალიჩავა, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 17

¹³ იქვე, 17-18

მიწის ნაკვეთის კერძო სამართლებრივი, სამეწარმეო მიზნებისთვის გამოყენების პირობებზე გაკეთდეს აქცენტი. ბუნებრივია უმეტეს შემთხვევაში მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს საკუთრების მიმართ სამეწარმეო ინტერესი ამოდრავებს.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით მესაკუთრეს შეუძლია კანონისმიერი ან სხვაგვარი შეზღუდვის ფარგლებში თავისუფლად ფლობდეს და სარგებლობდეს ქონებით და განკარგოს იგი. ამ დათქმიდან გამომდინარეობს ისიც, რომ მესაკუთრე აღჭურვილია უფლებამოსილებით, მიწის ნაკვეთზე განახორციელოს სასურველი მშენებლობა და ისარგებლოს ასეთი შენობა-ნაგებობით.¹⁴ თუმცა მეორე მხრივ სამოქალაქოსამართლებრივი მშენებლობის კერძოსამართლებრივი შეზღუდვის ფარგლების დანიშნულება დიდია იმ შემთხვევაში, როცა საჯაროსამართლებრივი შეზღუდვის ფარგლები სუსტია, ან ის საერთოდ არ არსებობს. კერძოსამართლებრივი შეზღუდვის ფარგლები ძირითადად მოცემულია სამეზობლო და კანონისმიერი ვალდებულებების სამართალში. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი ადგენს შეზღუდვას, რომლის თანახმად საკუთრების უფლება შეიძლება შეიზღუდოს, თუ ის მეზობლის ან მესამე პირთა უფლებებს ლახავს, ანუ შემთხვევა როცა საკუთრების გამოყენებით სხვებს ადგებათ ზიანი.¹⁵ აღსანიშნავია, რომ საკუთრების თავისუფლად ფლობისა და სარგებლობის უფლება მოცემულია კანონით დადგენილი შეზღუდვების ფარგლებში. შეზღუდვებს შეიცავს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი მუხლები¹⁶ და ეს ჩამონათვალი არ არის ამომწურავი. ასევე, შეზღუდვები მოცემულია სხვადასხვა საჯაროსამართლებრივ ნორმაში, როგორებიცაა: მშენებლობის, სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის წარმოების, გარემოს დაცვის მარეგულირებელი და სხვა ნორმები.¹⁷

კერძო სამშენებლო სამართლის ელემენტია ხელშეკრულება, რომელიც გამოიყენება სამშენებლო პირობების კერძო ინტერესების დაცვის მთავარ ინსტრუმენტად. მას ნებართვის გაცემის დროს მცირედი სამართლებრივი მნიშვნელობა ენიჭება.

¹⁴ იქვე, 18

¹⁵ იქვე, 19

¹⁶ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, 117, 174, 182 მუხლები

¹⁷ *თოთლაძე ლ.*, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი II, სანივთო (ქონებრივი) სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, *ჭანტურია ლ.* (რედ) თბ., 2018, 77

აღსანიშნავია, რომ კერძო სამშენებლო სამართლებრივმა ურთიერთობებმა მართალია არასწორი პრაქტიკის სახით, მაგრამ საკანონმდებლო დონეზეც ასახვა პოვა სამშენებლო დაგეგმვის სამართალში, კერძოდ სამეზობლო მიჯნის დარღვევისთვის მეზობლის მხრიდან გაცემული თანხმობა წლების განმავლობაში აქტიურად გამოიყენებოდა, როგორც მშენებლობის განხორციელებისთვის გარკვეული ხელის არშემლის სამართლებრივად გამყარების საფუძვლიანი.¹⁸

ზემოთ მითითებული ცნებების და ელემენტების განხილვითაც ცხადი ხდება, რომ კერძო სამშენებლო სამართალი მჭიდრო კავშირშია საჯარო სამშენებლო სამართალთან, მეტიც მას გარკვეული შემსვები ფუნქცია აქვს.¹⁹

განსახილველი თემის ჭრილში, კერძო სამშენებლო სამართლით რეგულირებულ ურთიერთობებს აქტიური გამოყენება აქვს, განსაკუთრებით ეს ვლინდება სამეზობლო სამართლებრივი ურთიერთობების თვალსაზრისით. კვლევაში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს სამეზობლო ინტერესების დაცვა. უპირველეს ყოვლისა ეს ეხება მშენებლობისგან მომდინარე შესაძლო საფრთხისგან დასაცავი მეზობლის კონსტიტუციური თუ ქონებრივი უფლებების დაცვას.

3.2. საჯარო სამშენებლო სამართალი

კერძო სამშენებლო სამართლის განხილვისას იოლად თვალშისაცემია რა მრავალმხრივ ურთიერთობებთან გვაქვს საქმე, თუმცა საჯარო სამშენებლო სამართლის ელემენტების განხილვა უფრო მეტად წარმოაჩენს კერძო სამშენებლო სამართლის მიმართებას საჯარო სამშენებლო სამართალთან. საჯარო სამშენებლო სამართლის მნიშვნელობა დიდია, რადგან ის ეხება საზოგადოებრივი უსაფრთხოების, ჯანმრთელობისა და სახელმწიფოში არსებული მართლწესრიგის დაცვის, საჯარო ინტერესებზე მორგებული ღირსეული საცხოვრებელი გარემოს

¹⁸ ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღების შემდგომ ის ამოღებულ იქნა სამშენებლო სამართლებრივი აქტებიდან, როგორც სამეზობლო მიჯნის დარღვევის საშუალება

¹⁹ საკითხთან დაკავშირებით დაწვრილებით იხ. *ყალიჩავა, ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი*, თბ., 2020, 21-22

უზრუნველყოფის წესსა და პირობებს, ასევე იმ რისკებს რომელიც თუნდაც უმნიშვნელო ყურადღების მოდუნებამ შესაძლოა გამოიწვიოს“.²⁰

საჯარო სამშენებლო სამართალი, საჯარო და კერძო ინტერესების შეჯერების საფუძველზე აწესრიგებს მიწის სამშენებლო განვითარებასთან, შენობა-ნაგებობის ხარისხობრივ მოთხოვნებსა და აღსრულებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს²¹. სახეზეა იმ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით აწესრიგებს მიწის ნაკვეთის სამშენებლო მიზნით გამოყენების საკითხებს.²²

საჯარო სამშენებლო სამართალი იყოფა სამ ნაწილად: სივრცის დაგეგმვის, ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის და მშენებლობის წესრიგის სამართლად.

3.2.1 სივრცის დაგეგმვის სამართალი

სივრცის დაგეგმარების სამართლის საგანია სივრცის დაგეგმარება. საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის (შემდგომში - კოდექსი) მიხედვით სივრცის დაგეგმარება არის საზოგადოების ეკონომიკური (მათ შორის, აგრარული, სამრეწველო, სატრანსპორტო და ა.შ.), სოციალური, კულტურული და ეკოლოგიური პოლიტიკის გეოგრაფიული ასახვა, რომელიც ვითარდება მრავალმხრივი და მრავალდისციპლინური მიდგომის ფარგლებში და უზრუნველყოფს საერთო სტრატეგიის შესაბამისად, დაბალანსებულ განვითარებას და სივრცის ფიზიკურ ორგანიზებას.

სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ ის არის იმ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც აწესრიგებს ზელოკალური (ანუ დასახლებული და დასახლებათაშორისი ტერიტორიების) როგორც სივრცითი, ისე ფიზიკური გარემოსა და ინფრასტრუქტურის ფორმირების პროცესს. მისი ცენტრალური ინსტიტუტია სივრცითი მოწყობის დაგეგმვა, რომელიც არის ინტეგრირებული (ჰოლისტიკური) ხასიათის ინსტრუმენტი და უზრუნველყოფს ურთიერთსაპირისპირო ინტერესებისა

²⁰ გეგენავა დ. სამშენებლო სამართალი და მისი სამართლებრივი ბუნება, სამართლის ჟურნალი სარჩევი, №1(2) თბ., 2011, 28

²¹ ყალიჩავა, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 22-23

²² დაწვრილებით იხ., ტურავა პ. სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ჟურნ. სამართლის ჟურნალი, №2, თბ., 2009, 121-123

და საჭიროებების კოორდინაციას. სამართლებრივი მოწესრიგების თვალსაზრისით, ის ახდენს ისეთი სივრცითი განვითარების პოლიტიკის ფორმირებას, რომელსაც ქვედა დონეზე გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ექნება შესასრულებლად სავალდებულო ძალა.²³ სივრცითი დაგეგმვის სამართლის მნიშვნელობა ვლინდება ზოგადად მთელ მშენებლობის სამართალში, განსაკუთრებით კი მშენებლობის წესრიგით დასაცავი სიკეთეების მექანიზმების შექმნაში, ვინაიდან სწორედ სივრცითი დაგეგმვა არის ზოგადი სივრცითი პოლიტიკის შემქმნელი, რომლის სწორად გამოყენება არის სამშენებლო სამართლის სხვა ნაწილების, ქალაქთმშენებლობის და სამშენებლო წესრიგის ამოქმედებისთვის ძირითადი საფუძველი. თუ სივრცითი დაგეგმვის ღონისძიებებით არ იქნა მიღწეული სივრცითი გარემოს სწორად ფორმირება, საჭიროებების ზუსტი მიგნებები, შემდგომ აზრს კარგავს როგორც ქალაქგეგმარება, ასევე მშენებლობის ნებართვით მისაღწევი შედეგი. სწორედ ამიტომ, სივრცითი დაგეგმვის სამართალი გარკვეული წინარე მოსამზადებელი ფუნქციის მატარებელია, რაც ამ კვლევის მიმდინარეობისას დამტკიცდება.

3.2.2 ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის სამართალი

ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის სამართალი აწესრიგებს დასახლებათა ტერიტორიაზე მიწის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებთან დაკავშირებულ საკითხებს. მისი ცენტრალური ელემენტია ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა, რომელიც ხორციელდება მიწათსარგებლობისა და განაშენიანების რეგულირების გეგმების მეშვეობით.²⁴ ახალი სამშენებლო კოდექსის მიხედვით მას დაემატა განაშენიანების დეტალური გეგმა.²⁵ სწორედ ქალაქთმშენებლობით გეგმებით ხდება ტერიტორიების მართვა. ქალაქთმშენებლობის დაგეგმვის დონეზე წყვეტს

²³ *ყალიჩავა კ.*, მშენებლობის სამართალი, წიგნში *ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ.* (რედ) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016., 257

²⁴ იქვე, 257

²⁵ სდასსკ-ის მე-5 მუხლი

მუნიციპალიტეტი, თუ რა მიმართულებით უნდა განვითარდეს შესაბამისი დასახლება თუ ცალკეული მიწის ნაკვეთი.²⁶

ზემოთ მითითებული გეგმები ადგენს მიწის სამშენებლოდ ან არასამშენებლოდ გამოყენების სამართლებრივ რეჟიმებს, რითაც განსაზღვრავს მიწის ნაკვეთზე საკუთრების უფლების სამშენებლოსამართლებრივ შინაარსს. ის არსებითად განსხვავდება სივრცითი განვითარების გეგმებისაგან, რომლებიც განეკუთვნება ზედა ტაქსონომიურ დონეს, რითაც ხორციელდება ტერიტორიების სივრცითი განვითარება, ხოლო ქალაქთმშენებლობითი გეგმები არის ქვედა ტაქსონომიური დონე, რითაც ხორციელდება განაშენიანების მართვა.²⁷

ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა ხდება ორდონიანი დაგეგმვით, კერძოდ მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, რომელიც არის მთელი ტერიტორიის ძირითადი კონცეპტუალური განვითარების სტრატეგიული დოკუმენტი და განაშენიანების რეგულირების ან განაშენიანების რეგულირების დეტალური გეგმა. ეს უკანასკნელი შეიძლება გახდეს პირდაპირ მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველი.

3.2.3 სამშენებლო წესრიგის სამართალი

სამშენებლო დაგეგმვის სამართლის არსის გაგების შემდგომ სამშენებლო წესრიგის სამართლის არსის გაგება უფრო ადვილია, მათ შორის არსებული მჭიდრო კავშირიდან გამომდინარე. თუ სამშენებლო დაგეგმვა უკავშირდება ტერიტორიების განაშენიანების რეგულირების წესებს, სამშენებლო წესრიგის მიზანია სამშენებლო საქმიანობიდან გამომდინარე რისკების პრევენცია და საფრთხეების თავიდან აცილება.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება და ამ წარმოების ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინება, რისკების პრევენცია და შემცირება არის სწორედ წინამდებარე ნაშრომის მთავარი საკითხი, შესაბამისად, სამშენებლო წესრიგის სამართლის ინსტიტუტების და მომიჯნავე ყველა

²⁶ *გალიჩავა, იბ. ტურავა პ., გალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 25*

²⁷ იქვე, 25

პროცედურის უკეთ შესწავლა წარმოაჩენს იმ პრობლემურ საკითხებს, რომელთა გადაჭრის მცდელობად უნდა შეფასდეს წინამდებარე ნაშრომის შექმნა.

სამშენებლო წესრიგის სამართალი არის საზოგადოებრივი მართლწესრიგის დაცვის შემადგენელი ნაწილი, რომელიც მიმართულია სამშენებლო საქმიანობით გამოწვეული სპეციფიკური საფრთხის თავიდან აცილებისკენ. საქმე შეეხება სამართლის სფეროს, რომელიც უკავშირდება მშენებლობის დარგში საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვას, რომელიც გამდიდრებულია დამატებით სოციალურ-პოლიტიკური, სამშენებლო, ენერგეტიკული და ეკოლოგიური ხასიათის მიზანდასახულობით.²⁸

მართლწესრიგი და საზოგადოებრივი საფრთხის თავიდან აცილება საკმაო ხნის მანძილზე სამშენებლო წესრიგს სამართლის ერთადერთ ფუნქციად მიიჩნეოდა. დროთა განმავლობაში მას სხვა ფუნქციებიც დაემატა, თუმცა, სამშენებლო წესრიგის სამართალი, უპირველესად, მაინც საფრთხის თავიდან აცილებას ემსახურება და მართლწესრიგის სამართლის გამოკვეთილ ნაწილად რჩება. ეს ცხადი ხდება არა მხოლოდ თავად მისი სახელიდან, არამედ სამშენებლო ნებართვის გაცემის შემდგომ, ზედამხედველობითი ორგანოს უფლებამოსილებებიდან, რომლებიც წინამორბედი სამშენებლო პოლიციის ინსტიტუტიდანაა აღმოცენებული²⁹.

მშენებლობის წესრიგის სამართალი ადგენს წესრიგის სამართლებრივ მოთხოვნებს ასაშენებელი/აშენებული შენობა-ნაგებობის მიმართ და, შესაბამისად, ის მოიცავს ობიექტზე ორიენტირებული ნორმების ერთობლიობას, რომელიც იყოფა ფორმალურ და მატერიალურ ნაწილებად. მატერიალური წესრიგის სამართლის მიზანია საფრთხის თავიდან აცილება, დამახინჯება/დაზიანების პრევენცია, რაც ტრადიციულად საპოლიციო სამართლიდან განვითარდა.³⁰ თანამედროვე გაგებით, მასში უმეტესად მოიაზრება ჯანსაღი და ღირსეული ცხოვრებისა და შრომის სტანდარტების დაცვის უზრუნველყოფა. ამ უკანასკნელში განსაკუთრებით იგულისხმება როგორც სოციალური უსაფრთხოების (მაგ., რეგულაციები, რომლებიც

²⁸ ტურავა კ. სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, თსუ იურიდიული ფაკულტეტი, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №2., თბ. 2009, 126

²⁹ Rabe K./Pauli F./Wenzel G., Bau-und Plannungsrecht, 7., Aktualisierte Aufl., 2014, 297

³⁰ დაწერილებით საკითხთ დაკავშირებით იხ. ტურავა კ., საპოლიციო სამართალი, წიგნში *ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ.* (რედ) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, 2016. ტ.3, 595-621

აწესრიგებს მიჯნის ზონაში შენობათა განთავსების პირობებს, სახანძრო უსაფრთხოების საკითხებს, ესთეტიკურ პარამეტრებს, საზოგადოებრივ სივრცეში შენობა-ნაგებობის ნაწილების შეჭრის და ა.შ. საკითხებს), ისე გარემოსდაცვითი სტანდარტების (მაგ.: შენობის განთავსების ან ფუნქციონირების დროს ხმაურის დეციბელების გადამეტების აკრძალვის, ინსოლაცია/ბუნებრივი განათებულობის მოთხოვნების) დაცვა. როგორც ითქვა, მატერიალური წესრიგის სამართლის მიზანია ადამიანისათვის ჯანსაღი და უსაფრთხო საცხოვრებელი და სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფა. ფორმალური წესრიგის სამართალი არეგულირებს მშენებლობის სფეროში უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოების ორგანიზაციული მოწყობის, მშენებლობის ნებართვის გაცემის, მშენებლობაზე ზედამხედველობისა და სამშენებლო სამართალდარღვევათა საქმისწარმოების წესებს. მისი მეშვეობით ხდება გეგმარებით სამართლებრივი, მატერიალური წესრიგის სამართლებრივი და მომიჯნავე კანონმდებლობის მოთხოვნების უზრუნველყოფა, როგორც სამშენებლო პროექტის დასაშვებობის, ისე ექსპლუატაციაში მიღებული შენობა-ნაგებობის ფუნქციონირების ეტაპზე.³¹

ნათელია, რომ სამშენებლო წესრიგის სამართალი სხვა მნიშვნელოვანი საკითხების გარდა, უმთავრეს ფოკუსირებას ახდენს სამშენებლო სამართლის უმთავრესი ინსტიტუტის მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე. მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესი სწორედ რომ მიმართულია სამშენებლო სამართლებრივი წესრიგის დამყარებისკენ.

სამშენებლო წესრიგის სამართლის ამგვარი დაყოფა გერმანული სამართლის სისტემიდან იღებს სათავეს. სამშენებლო წესრიგის სამართალი განეკუთვნება მიწის (ლანდის) სამართალს, რომელიც ძირითადად საფრთხის თავიდან აცილებას ემსახურება. სამშენებლო წესრიგის სამართალი უპირველესად არეგულირებს ისეთ მოთხოვნებს, რომლებიც დადგენილია სამშენებლო პროექტის განსახორციელებლად, კონსტრუქციისათვის, გარე ფასადისთვის (ექსტერიერისთვის ზოგადად), სამშენებლო ნაკვეთისთვის, ისე მიწის ნაკვეთზე ნაგებობის განლაგებისთვის. აღნიშნული რეგულაციების მიზანია საფრთხის თავიდან აცილება,

³¹ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ. სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 26-27*

ადგილმდებარეობის იერსახის დამახინჯებისთვის ხელის შეშლა და ცხოვრებისათვის ჯანსაღი პირობების უზრუნველყოფა.³²

განასახვებენ ფორმალურ და მატერიალურ სამშენებლო წესრიგის სამართალს. ფორმალურ სამშენებლო წესრიგის სამართალს განეკუთვნება სამშენებლო ზედამხედველობის ადმინისტრაციული ორგანოს უფლება-მოვალეობებთან და მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციულ წარმოებასთან დაკავშირებული რეგულაციები. მატერიალური სამშენებლო სამართალი წარმოადგენს იმ ნორმების ერთობლიობას, რომლებიც მიზნად ისახავს საფრთხის თავიდან აცილებას, დამახინჯების დაბრკოლებასა და სოციალური და ეკოლოგიური უსაფრთხოების სტანდარტების უზრუნველყოფას. აღნიშნული მიზნის მისაღწევად მატერიალური სამშენებლო წესრიგის ქვეშ ერთიანდება სამშენებლო პოლიციის სამართალი, მშენებლობის სტრუქტურირების სამართალი (რა მინიმალური ესთეტიკური მოთხოვნები უნდა იქნეს დაცული) და ეკოლოგიური სამშენებლო სამართალი.³³

ამას გარდა, საფრთხის თავიდან აცილების ჭრილში სამშენებლო წესრიგის სამართალი მოიცავს პრევენციულ და რეპრესიულ სამშენებლო წესრიგის სამართალს. პრევენციული სამშენებლო წესრიგის სამართალი მიზნად ისახავს საფრთხის წარმოშობისა და სამშენებლო სამართალთან წინააღმდეგობრივი შემთხვევების თავიდან აცილებას. რეპრესიული სამშენებლო წესრიგის სამართლის საჭიროება კი ჩნდება მათი წარმოქმნის შემდეგ, უკვე აღმოსაფხვრელად.³⁴

ნათლად ჩანს, რომ სამშენებლო წესრიგის სამართალი ემსახურება სწორედ საფრთხეების პრევენციის და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვას. მისი ელემენტების სწორად გაანალიზება საშუალებას მოგვცემს საკვლევი თემის მნიშვნელობა დანახულ იქნეს მშენებლობის ნებართვის გაცემით საფრთხეების თავიდან აცილების გზით.

³² *Quapp-Michel U.*, Öffentliches Baurecht von A-Z, 1.Aufl., Berlin: Bauwerk 2009, 63

³³ იქვე, 63-64

³⁴ იქვე, 64

4. არსებული საკანონმდებლო სისტემა

სამართლის სხვა დარგებისგან განსხვავებით, დიდი ხნის განმავლობაში სამშენებლო სამართლებრივი ნორმები სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებში იყო გაბნეული. კოდიფიკაციის არარსებობის გამო სამშენებლო სამართლის უსისტემობამ ბევრი პრობლემური საკითხი წარმოშვა, რომელიც პირველ რიგში არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობას აზარალებდა ქვეყნის მასშტაბით და არასტაბილურობის განცდას აჩენდა.

ქართულ სამშენებლო სექტორში არსებული პრობლემების გადაჭრის გზაზე ყველა თანხმდებოდა იმაში, რომ კანონმდებლობის მოდერნიზაციისთვის გამოყენებული უნდა ყოფილიყო გერმანული და ევროპული სამართლის გამოცდილება. საბოლოოდ არჩევანი გერმანული სამართლის სასარგებლოდ გაკეთდა³⁵.

კვლევის მიზნებისთვის აუცილებლობას წარმოადგენს მოკლედ იქნეს მიმოხილული არსებული სამშენებლო საკანონმდებლო სისტემა. ამით საშუალება გაჩნდება სრულად შეიქმნას წარმოდგენა რა რეგულაციები მოქმედებს საქართველოში და სად არის სამშენებლო წესრიგის მთავარი ელემენტების ადგილი არსებულ საკანონმდებლო სისტემაში. ასევე, არსებული სისტემის მიმოხილვით შესაძლებელია დადგინდეს ძირითადი საკანონმდებლო აქტებისა და მათთან ბმაში არსებული კანონქმედარე აქტების ურთიერთმიმართება. საბოლოო ჯამში ამ მიმოხილვის მიზანია მოქმედი კანონმდებლობის შექმნამდე არსებული რეგულაციების და ახალი სამშენებლო კანონმდებლობის მოკლე ანალიზი, რაც საკვლევი თემის უკეთ გაგებაში დაგვეხმარება.

2018 წლის 20 ივნისს კი საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, რომელიც ამოქმედდა 2019 წლის ივნისში. აღნიშნულს წინ უძღოდა წლების განმავლობაში არსებული პოლემიკა, საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარება³⁶, აზრთა სხვადასხვაობა და ბიუროკრატიული პროცედურები.

³⁵ *ყალიჩავა, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ.* სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020,43

³⁶ განსაკუთრებით გამოსაყოფია თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის (შემდგომში თსუ) ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მიერ გამართული ფორუმები რომელიც ეხებოდა სამშენებლო სფეროში არსებული კანონმდებლობის რეფორმირების საკითხებს. დაწვრილებით იხ.

კოდექსის პირველივე მუხლში ჩაიწერა, რომ კოდექსი ადგენს საქართველოს სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების სისტემას, მის ძირითად პრინციპებს, მიზნებსა და ამოცანებს, აგრეთვე სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების იერარქიასა და შემადგენლობას, მათი შემუშავებისა და დამტკიცების წესებს; მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებს და შენობა-ნაგებობის მიმართ ძირითად მოთხოვნებს; მშენებლობის ნებართვის გაცემის, მშენებლობის ზედამხედველობის, სამშენებლო სამართალდარღვევათა ცალკეულ სახეებს, პასუხისმგებლობის ზომებს, სამშენებლო სამართალდარღვევის საქმის განხილვასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების წესებს.³⁷ რაც შეეხება კოდექსის მიზანს და ამოცანებს, მისი მიზანია საქართველოს ტერიტორიაზე სივრცის დაგეგმარების, ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის სამართლებრივი მოწესრიგება.³⁸

სამშენებლო კოდექსის ავტორებმა მოახერხეს და ის დღეს აწესრიგებს როგორც სივრცითი დაგეგმვის და ქალაქთმშენებლობით დაგეგმვის, ასევე მატერიალური და ფორმალური წესრიგის მომცველ ურთიერთობებს. ამით ახალი მიდგომები დამკვიდრდა ზოგადად სამშენებლო სამართალში და შეიძლება ითქვას, რომ ახალი ერა დაიწყო.

კოდექსმა ზოგადად დაარეგულირა ძირითადი საკითხები და გარდამავალ დებულებებში აღინიშნა კიდევ, რომ მის ამოქმედებამდე მისაღები იყო არაერთი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი³⁹ რომელიც დეტალურად მოაწესრიგებდა კოდექსით გათვალისწინებული ურთიერთობების მთელ სპექტრს.

ეტაპობრივად მიღებულ იქნა კიდევ შესაბამისი აქტები. კოდექსთან პირდაპირ ბმაში მოქმედებს ძირითადი კანონქვემდებარე აქტები, ხოლო მათ გარდა ასევე მიღებულ იქნა ტექნიკური რეგლამენტები და მშენებლობის უშუალო განხორციელებისას სამოქმედო წესების განმსაზღვრელი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები.

თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის მასალები, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა პერსპექტივები, ტ. 2 2016, ტ. 3 2017, ტ. 4, 2018

³⁷ სდასსკ, მუხლი 1

³⁸ სდასსკ, მუხლი 2

³⁹ სდასსკ, მუხლი 142

სივრცის დაგეგმარებას და ქალაქთმშენებლობით გეგმებთან დაკავშირებულ სრულ პროცედურას აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №260 დადგენილება „სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“.

სამშენებლო და არასამშენებლო ტერიტორიებს, აგრეთვე, მათში დასაშვებ შენობა-ნაგებობის სახეობების ჩამონათვალს, ფუნქციურ ზონებასა და ქვეზონებას, მიწის ნაკვეთის განაშენიანების პარამეტრებს, განაშენიანების სახეობებს, მიწის ნაკვეთზე განაშენიანებისთვის განსაზღვრული არეალების დადგენის წესს, ასევე სამშენებლო მიჯნის ზონების განსაზღვრის და ამ ზონებში შენობა-ნაგებობების განთავსების წესებს აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №261 დადგენილება „ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“.

რაც შეეხება მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და იმ შენობა-ნაგებობათა კლასებს და მშენებლობის სახეებს, რომელიც ექვემდებარება მშენებლობის ნებართვას ან მშენებლობის შეტყობინებას, სანებართვო დოკუმენტაციის შემადგენლობას, მათი შედგენისათვის წინასაპროექტო კვლევის ჩატარების წესსა და პირობებს, ასევე სანებართვო პირობებს და მათი შესრულების პროცესს, მშენებლობადასრულებული შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღებისათვის ვარგისად აღიარების წესსა და პირობებს, აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №255 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“.

უნდა აღინიშნოს, რომ სდასკ-ში შეტანილ იქნა ცვლილება⁴⁰, რომლის მიხედვითაც კოდექსის მნიშვნელოვანი ნაწილის ამოქმედებამ საქართველოს დედაქალაქის, თბილისისთვის გადაიწია 10 წლის ვადით. აღნიშნული რეგულაციით ქვეყანაში შეიქმნა არაერთგვაროვანი პრაქტიკის შექმნის საფუძველი და სამშენებლო სექტორი შესაძლოა ისევ დაუბრუნდეს გარკვეულ ქაოსურ მდგომარეობას, სხვადასხვა კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში გაბნეულ რეგულაციებს, რაც სფეროს განვითარებას არ წაადგება⁴¹.

⁴⁰ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4741282?publication=0>

⁴¹ კოდექსის მთავარი ნაწილების დედაქალაქის, თბილისისთვის გადავადების შესაბამისი ცვლილების კრიტიკის შესახებ დაწვრილებით იხილეთ თსუ-ს იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორის,

ზემოთ მითითებული კანონქვემდებარე აქტების გარდა, ასევე მოქმედებს ტექნიკური რეგლამენტები, რომლებიც საკვლევი თემის ჭრილში მნიშვნელოვან როლს იკავებს, შესაბამისად მათზე, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების და სათანადო უსაფრთხოების მოთხოვნათა დაცვის ჭრილში მოგვიანებით იქნება საუბარი, შესაბამის ქვეთავებში.

5. მომიჯნავე სამართლის სფეროები და მათი რეგულაციები

სამშენებლო სამართლის ზემოთ ჩამოთვლილ თითოეულ მიმართულებას მჭიდრო კავშირი აქვს სამართლის სხვა დარგებთან, უფრო ზუსტად, მომიჯნავე კანონმდებლობასთან. გარდა ძირითადი საკანონმდებლო აქტებისა, რომლებიც არეგულირებენ არქიტექტურულ სამშენებლო საქმიანობაში ძირითად პრინციპებსა და ამოცანებს, აუცილებელია, გამოიყოს სფეროს მომიჯნავე კანონმდებლობა. სამშენებლო სფეროს მომიჯნავე კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვის მიზანია სამშენებლო სამართალურთიერთობების მჭიდრო კავშირის წარმოჩენა, ვინაიდან სამშენებლო სამართლის მთავარი ინსტიტუტის მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში შესაძლოა მონაწილეობდეს სხვადასხვა სფეროს შესაბამისი უწყება, ან სამართლის სხვა დარგის რეგულირების სფეროს მიხედვით გამოცემული დოკუმენტი გადამწყვეტი მნიშვნელობის იყოს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში (მაგ., გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დოკუმენტი). ამავდროულად, ვინაიდან საკვლევი თემა ეხება მშენებლობის ნებართვას და მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინებას ნებართვის გაცემის ეტაპზე, მშენებლობის უსაფრთხოების ქალაქგეგმარებითი, სახანძრო, ეკოლოგიური, სატრანსპორტო ელემენტები მნიშვნელოვან როლს იკავებს მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების პრევენციის კუთხით. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე,

ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის აკადემიური დირექტორის კობა ყალიჩავას მოსაზრებები:

-) <https://www.interpressnews.ge/ka/article/583442-samsheneblo-normevisa-da-standartebis-reporma-dgemde-arsebuli-kaosi-da-mosalodnelicvlilebebi/?fbclid=IwAR1kk0inUIG6xsYETVs8cC0mSNNGdHpFvL1w-69uC7yeQUUnkEJiVaQAYE>
-) <https://bm.ge/ka/article/axali-regulaciebi---msheneblobis-seqtorshi-shemcirebuli-machveneblebi/49128>
-) <https://www.interpressnews.ge/ka/article/580660-samsheneblo-kanonmdeblobis-reporma-sakartveloshi-2018-cels-migebuli-kodeksi-romlis-nacili-kvlav-amokmedebis-molodinshia/?fbclid=IwAR3qupUigVlfJognbcW0hka8vghS1=Wb7 mmElgZPAfneyZiw78uAdtP8fB8>

მშენებლობის ნებართვის და მისი გაცემის ეტაპზე უსაფრთხოების ყველა რისკის გამოვლენა და მინიმუმამდე დაყვანა მომიჯნავე კანონმდებლობის ბერკეტების გამოყენებით და მათი მჭიდრო კავშირის გარეშე რთულად მისაღწევია.

როგორც აღინიშნა, ყველაზე მარტივად აღნიშნული მომიჯნავე სფეროების კანონმდებლობის გამოყენება ვლინდება სამშენებლო სამართლის, უფრო ზუსტად სამშენებლო წესრიგის საამართლოს მთავარ ინსტიტუტთან, მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ პროცესებში. სამშენებლო კოდექსის და მის შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიხედვით⁴² მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურებში მონაწილეობენ იმ დარგის ორგანოები, რომელთა უფლებამოსილებას განეკუთვნება კონკრეტული საკითხების გადაწყვეტა. მაგალითად: იმ შემთხვევაში, თუ კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ზონაში ან კულტურული მემკვიდრეობის უძრავ ძეგლზე მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით, საკითხი რეგულირდება „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონით და მასში ჩართულია შესაბამისი სამინისტრო. მსგავსი რეგულაციაა გარემოს დაცვის თვალსაზრისით. კერძოდ ისეთი მშენებლობები, რომელიც საჭიროებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასების დოკუმენტს, ნებართვის გაცემა ვერ მოხდება გარემოს დაცვაზე პასუხისმგებელი სათანადო ორგანოს შესაბამისი მონაწილეობის გარეშე. სწორედ მსგავსი სამართლებრივი ურთიერთობები და კვეთა იწვევს მომიჯნავე კანონმდებლობის მნიშვნელობაზე საკითხის უკეთ შესწავლის აუცილებლობას. მომიჯნავე კანონმდებლობის დაუცველობა სამშენებლო სამართლებრივი დოკუმენტების მიღების პროცესში ხშირად გადამწყვეტი მნიშვნელობისაა და ის შეიძლება გახდეს რადიკალური გადაწყვეტილებების მიღების საფუძველი.

შეიძლება თამამად ითქვას, რომ სამშენებლო სამართალს ყველაზე მჭიდრო კავშირი აქვს კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ნორმებთან და გარემოს დაცვის სამართალთან.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურებთან დაკავშირებით, როგორც ზემოთ აღინიშნა, გარდა ჩეულებრივი სანებართვო კანონმდებლობისა, კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ზონებში დამატებით მოქმედებს „კულტურული

⁴² „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესის და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №255 დადგენილება, მუხლი 3, სსმ 255, 31.05.2019

მემკვიდრეობის შესახებ” საქართველოს კანონი (2007 წ.), რომელიც ითვალისწინებს ამ ზონებისათვის დამახასიათებელ სპეციფიკას.

კანონით წესრიგდება ძეგლის დაცვის, კულტურული მემკვიდრეობის დამცავი ზონები და მათი რეჟიმები, კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლზე სამუშაოებისა და არქეოლოგიური სამუშაოების ჩატარების სამართლებრივი საფუძვლები, ნებართვების გაცემის წესი და სანებართვო პირობები.⁴³

რაც შეეხება გარემოსდაცვით კავშირს, ზოგადად, გარემოს დაცვის სამართალსა და სამშენებლო სამართალს შორის მნიშვნელოვანი კავშირია და ეს კავშირი, უპირველეს ყოვლისა მათი მოწესრიგების სფეროდან გამომდინარეობს. ისინი მნიშვნელოვან თანხვედრაში არიან. „გარემოს დაცვის სამართალი არის იმ ნორმების ერთობლიობა, რომელიც უზრუნველყოფს გარემოზე მავნე ზემოქმედების რეგულირების პროცესში წარმოქმნილი (შიდა და გარე) კონფლიქტური სიტუაციების დაძლევას“.⁴⁴ შესაბამისად, ცალსახაა, რომ გარემოზე მავნე ზეგავლენის მოხდენის კუთხით დიდი როლი აკისრია მშენებლობის განხორციელების სისწორეს. მოუწესრიგებელი და უკონტროლო სამშენებლო საქმიანობა პირდაპირპროპორციულია გარემოზე მავნე ზემოქმედების პროცესში წარმოქმნილ სირთულეებთან. მშენებლობა, რომელიც იმავდროულად საჭიროებს გარემოსდაცვით გადაწყვეტილებას (გგ-ს), მასთან დაკავშირებით დამატებით მოქმედებს „გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი“ (2017 წ.). კოდექსი აწესრიგებს გარემოზე ზემოქმედების შეფასებისა და მის საფუძველზე გადაწყვეტილების მიღებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ასეთი გადაწყვეტილების მიღების შემდეგ ხდება შესაძლებელი მშენებლობის ნებართვასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღება. მხოლოდ დადებითი გადაწყვეტილების საფუძველზე შეიძლება მშენებლობის ნებართვის გაცემის დადებითად გადაწყვეტა.⁴⁵

მშენებლობის ნებართვის გაცემისთვის მნიშვნელოვან წინაპირობებს ადგენს „საავტომობილო გზების შესახებ“ 1994 წლის საქართველოს კანონი. ამ მხრივ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან დანაწესს მოიცავს 22-ე მუხლი, რომელიც აწესებს საავტომობილო

⁴³ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი*, თბ., 2020, 40

⁴⁴ *ყალიჩავა კ., მშენებლობის სამართალი, წიგნში ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ. (რედ) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, 2016. ტ.3, 306*

⁴⁵ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი*, თბ., 2020, 41

გზებზე, გზისპირა ზონებში შეუთანხმებელი მოქმედების აკრძალვას საავტომობილო გზების დეპარტამენტთან ან პოლიციასთან შეუთანხმებლად. იმავე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად კი, დათქმის დარღვევით ორგანიზაციების, საწარმოების, დაწესებულებების და მოქალაქეების მიერ აშენებული შენობა-ნაგებობანი უნდა დაინგრეს თვითნებურად აშენებელთა ხარჯზე⁴⁶. საავტომობილო გზების რეგულირების კანონმდებლობას ასევე დიდი მნიშვნელობა აქვს მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე სატრანსპორტო უსაფრთხოების საკითხის განხილვისას, კერძოდ მშენებლობის საგზაო ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფა და სატრანსპორტო ზონების სწორად დაგეგმვა დიდ როლს ასრულებს მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვაში. შესაბამისად, ამ სფეროს კანონმდებლობა აქტიურად გამოიყენება ნებართვის გაცემის ეტაპზე უსაფრთხოების რისკების ამოწურვისთვის.

მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და მიწათსარგებლობის საკითხებთან დაკავშირებით სპეციალურ მოთხოვნებს ადგენს 1996 წლის „საქართველოს საჰაერო კოდექსი“. ის აწესრიგებს აეროდრომებისა და აეროპორტების მშენებლობა-რეკონსტრუქციის, აეროდრომის რაიონში მიწათსარგებლობისა და ობიექტების მშენებლობის, აეროდრომის რაიონში შენობის, ნაგებობის და სხვა ობიექტების ნიშანდების საკითხებს⁴⁷. საჰაერო რეგულაციების მომწესრიგებელ კანონმდებლობას ასევე საჭირო ფუნქცია აქვს ნებართვის გაცემის ეტაპზე, რაც ვლინდება აეროდრომების და ასაფრენი ბილიკების დაცვის ზონაში მშენებლობის ნებართვის გაცემის დროს მშენებლობით გამოწვეული რისკების მინიმალიზებაში, შენობათა სიმაღლის შემზღვეველ საკითხებზე საჰაერო უსაფრთხოების კუთხით სათანადო დოკუმენტაციას (თანხმობას) გასცემს საამისოდ უფლებამოსილი უწყება, რაც როგორც საჰაერო უსაფრთხოების დაცვას, ასევე მშენებლობის უსაფრთხოებას ემსახურება.

საქართველოს კურორტებში სანიტარული ზონების დადგენისა და ამ ზონებში ნებადართული და აკრძალული საქმიანობის საკითხს აწესრიგებს "კურორტებისა და საკურორტო ადგილების სანიტარული დაცვის ზონების შესახებ" საქართველოს

⁴⁶ იქვე, 41

⁴⁷ იქვე, 41

კანონი (1998 წელი). საკურორტო ტერიტორიებზე ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავებისას გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ამ კანონის მოთხოვნები.⁴⁸

ყველა ზემოთ მითითებული, მომიჯნავე სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობა და მათი სპეციფიკაციები განხილულ იქნება შემდგომ თავებში მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოებისას მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის პრიზმაში, ვინაიდან აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს ამ კანონის მოთხოვნები. მათი გათვალისწინება მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე ემსახურება მშენებლობის ნებართვის გაცემით მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმების შექმნას, რაც მათი დეტალური განხილვის დროს დადასტურდება.

6. უსაფრთხოების ადგილის განსაზღვრა

ზემოთ განხილული საკითხები ამარტივებს მშენებლობის უსაფრთხოების ადგილის განსაზღვრას. აუცილებელია მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის პირობების შექმნის ზუსტი ადგილმდებარეობის განსაზღვრა, ანუ იმის დადგენა სად უფრო მეტად ეფექტურია იმ მექანიზმების შექმნა, რომელიც მშენებლობის განხორციელებას ნებართვის გაცემის შემდგომ უსაფრთხოს გახდის. საგულისხმოა, რომ ამ კვლევისთვის მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპი არის შერჩეული მშენებლობის უსაფრთხოების მთავარი ბერკეტების გამოყენების შესაძლებლობად, ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების და მისი მრავალფეროვნების გათვალისწინებით. ამ გზების ძიება არის სწორედ წინამდებარე კვლევის ქვაკუთხედი და ამოსავალი წერტილი.

მშენებლობის უსაფრთხოება ფართო ცნებაა და მოიცავს როგორც პრევენციული ასევე პროცესში მყოფი ქმედებების რისკების მინიმალიზებას და საფრთხის თავიდან აცილებას, რაც დაკავშირებულია ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობასთან.

შესაბამისად, მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის საუკეთესო ადგილის განსაზღვრა პირდაპირ კავშირშია მშენებლობის ნების გამოხატვის, მისი დაგეგმვის,

⁴⁸ იქვე, 42

სანებართვოდ სათანადო დოკუმენტაციის წარდგენის, სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების, ნებართვის შემდგომი მიმდინარე მშენებლობის პროცესის და მშენებლობადასრულებული ობიექტის უსაფრთხო ექსპლუატაციის მიზნებისთვის. მართალია, ზემოთ მითითებულ ყველა ეტაპზე აუცილებელია მშენებლობის უსაფრთხოებაზე ზრუნვა, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ განსაკუთრებით ეს ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე არის შესაძლებელი საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობიდან გამომდინარე. ნებართვის გაცემის ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის შესაძლებლობის გამონახვაა სწორედ ამ ნაშრომის შექმნის მიზანი და მისაღწევი შედეგი. რა გზებით და რა საკითხების განხილვით იქნება ეს შედეგი მიღწევადი ამას კვლევის მიმდინარეობა და განხილული საკითხების ანალიზი წარმოაჩენს. ასევე, არსებული კანონმდებლობისა და სასამართლო პრაქტიკის განზოგადება, უცხო ქვეყნების მაგალითების განხილვა ხელს შეუწყობს გამოსავლის მოძებნას მშენებლობის უსაფრთხოება დაცულ იქნეს ნებართვის გაცემის ეტაპზე.

მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის საუკეთესო ადგილის მოსაძიებლად აუცილებელია მშენებლობისგან მიმდინარე საფრთხეების და სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებების ანალიზი. საფრთხის როგორც რეაგირების აუცილებელი წინაპირობის და საზოგადოებრივი წესრიგის, ასევე ადამიანის უფლებების დაცვის მთავარი მექანიზმების შექმნა ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე არის კვლევის მთავარი მიზანი, რისთვისაც კვლევის ყველა საჭირო მეთოდი იქნება გამოყენებული.

6.1. საფრთხის ცნება

ზოგადად, საფრთხის ცნება საქართველოს არაერთ კანონმდებლობაში შეიძლება მოიძებნოს. „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ მიხედვით არსებობს მომეტებული საფრთხის, დადასტურებული საფრთხის ცნებები.⁴⁹ ეს ცნებები ემსახურება ამ კოდექსის მიზნებსა და ამოცანებს. უფრო ზოგადი განმარტება, რომელიც საზოგადოებრივ უსაფრთხოებასა და წესრიგს

⁴⁹ იხ. „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი“ სსმ 6157-ლს, მუხლი 15

უკავშირდება და საკვლევი თემის ჭრილში მეტად მნიშვნელოვანია, მოცემულია „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში. ამ კანონის მიხედვით საფრთხე არის ვითარება, როდესაც არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისთვის, რომ მოვლენათა მოსალოდნელი განვითარების შეუფერხებელი მსვლელობის შემთხვევაში დიდი ალბათობით ზიანი მიადგება პოლიციის მიერ დასაცავ სიკეთეს.⁵⁰ აქ ხაზგასმია პოლიციის მიერ დასაცავ სიკეთეზე, თუმცა ვინაიდან ეს სიკეთე უკავშირდება ადამიანის ჯანმრთელობას, უსაფრთხოებას და საზოგადოებრივ კონტროლს, ეს განმარტება სამშენებლო სამართლებრივი მიზნებისთვის უფრო მეტად ახლოს მყოფი და მისაღებია.

სამშენებლო წესრიგის სამართლისათვის ამოსავალია საფრთხე. საფრთხე არის მართლწესრიგის სამართლის ცენტრალური ცნება. მხოლოდ საფრთხის შემთხვევაში შეუძლია წესრიგის დამცავ ადმინისტრაციულ ორგანოს, განახორციელოს მართლწესრიგის დაცვის ღონისძიება და შეზღუდოს პიროვნების თავისუფლება. მხოლოდ საფრთხის შემთხვევაში შეუძლია მას, განსაზღვროს სუბიექტების, როგორც პასუხისმგებელი პირების, ვალდებულება კონკრეტულ მოქმედებაზე ან უმოქმედობაზე. საფრთხის აღნიშნული სახეების საერთო ნიშნების გათვალისწინებით, შესაძლებელია საფრთხის ზოგადი ცნების ჩამოყალიბება: საფრთხე იმ შემთხვევაში არის სახეზე, როდესაც არსებობს საკმარისი საფუძველი ვარაუდისათვის, რომ საქმის გარემოებები ან მოვლენების შეუფერხებელი განვითარება გამოიწვევს კანონით დაცული სიკეთისათვის ზიანის მიყენებას. საკმარისი საფუძველია ვარაუდისთვის – ფაქტი ან/და ინფორმაცია, რომელიც დააკმაყოფილებდა ობიექტურ დამკვირვებელს გარემოებათა გათვალისწინებით დასკვნის გასაკეთებლად.⁵¹

საქართველოს კანონმდებლობასა და იურიდიულ ლიტერატურაში ამ თემის სიმწირის გამო საფრთხის ცნების გასაგებად აუცილებელია უცხოენოვანი ლიტერატურის, კერძოდ კი გერმანული ლიტერატურის ანალიზი სადაც უფრო მეტად არის დამუშავებული ეს საკითხი. გერმანელი მკვლევარების ნაშრომებში აღნიშნულია, რომ კონკრეტული საფრთხე მაშინაა სახეზე, როდესაც ზოგადი ცხოვრებისეული გამოცდილებიდან ან საგნობრივი ცოდნის საფუძველზე,

⁵⁰ იხ. „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, სსმ 1444-ის, მუხლი 2, პუნქტი „გ“

⁵¹ ტურავა იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 161

გარკვეული სახის ქცევის ან მდგომარეობის არსებობისას, არის საკმარისი ალბათობა იმისა, რომ ცალკეულ შემთხვევაში ზიანი შეიძლება მიადგეს სამართლით დაცულ სიკეთეებს, კერძოდ, როდესაც არსებობს ამის კონკრეტული საშიშროება. მოთხოვნილი ალბათობის ხარისხი დამოკიდებულია საფრთხის ქვეშ მყოფი სამართლებრივი სიკეთის მნიშვნელობასა და შესაძლო ზიანის სიდიდეზე. თუ ეს ეხება განსაკუთრებით მაღალღირებულ სამართლებრივი სიკეთის დაცვას, როგორცაა ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმარტელობა, შესაძლოა ზიანის დადგომის შორეული შესაძლებლობაც საკმარისი აღმოჩნდეს.⁵²

საფრთხის ცნებისთვის დამახასითებელია, რომ არსებობდეს მიზეზობრივი კავშირი მიმდინარე გარემოებებსა და ზიანის მომტან გარემოებებსა თუ მოვლენებს შორის. ზიანის შესაძლებლობები, რომლებიც არ შეიძლება გამოირიცხოს იმის გამო, რომ ამჟამინდელი ცოდნა ამ გარემოებების შესახებ არც დადებითია და არც უარყოფითი, ვერ აფუძნებენ საფრთხეს, არამედ მხოლოდ საფრთხის ეჭვს ან „ზრუნვის (შეშფოთების) პოტენციალს“. უზრუნველყოფი ღონისძიებები, რომლებიც მიმართული იქნება წინასწარ საფრთხეებში შესაძლო ზიანის თავიდან აცილებისკენ, არაა მოცული უფლებამოსილების სამართლებრივი საფუძვლებით. ეს ასევე არ იძლევა ისეთი ფართო ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას, რომ აღმასრულებელს ჰქონდეს „შეფასების პრეროგატივა“, იმ საკითხებთან მიმართებით, ამართლებს თუ არა მიმდინარე ცოდნა კონკრეტული საფრთხის ვარაუდს.⁵³

საფრთხის დადგენისას გადაწყვეტი კრიტერიუმია საკმარისი ალბათობის არსებობა, რომ ზიანი განხორციელდება. ზოგადი მოსაზრების თანახმად, **ex-ante** (წინასწარი) დაკვირვების საფუძველზე, კონკრეტული საფრთხის ქვეშ უნდა გავიგოთ ისეთი ვითარება, როდესაც ობიექტურად მოსალონდელი მოვლენის უწყვეტი განვითარებით ცალკეულ შემთხვევაში იარსებებს ზიანის საკმარისი ალბათობა, კერძოდ, იგი უმნიშვნელოდ არ დაარღვევს დაცულ სამართლებრივ სიკეთეს (პროგნოზირებადი გადაწყვეტილება).⁵⁴

ამდენად, საფრთხე განიმარტება ისეთ რისკად, როდესაც ზიანის დადგომა საკმარისი ალბათობით შესაძლებელია და ამის გამო, იგი ვეღარ იქნება მისაღები

⁵² *Zilch K., Diederichs J.C., Katzenbach R., Beckmann K.J.* (რედ.) *Raumordnung und Städtebau, Öffentliches Baurecht / Verkehrssysteme und Verkehrsanlagen*, 2013, 2063

⁵³ იქვე, 2064

⁵⁴ იქვე, 2064

სამართლებრივი წესრიგისთვის. ვითარების კონკრეტულ საფრთხედ შეფასებისთვის მართებულია არც სამშენებლო პოლიციური ოპტიმიზმი და არც პესიმიზმი, არამედ ცხოვრებისეულ გამოცდილებასთან შესაბამისი რეალიზმი.⁵⁵ საფრთხის ზუსტი დეფინიციის შესახებ გერმანელი ავტორების მოსაზრებით საფრთხის ქვეშ მოიაზრება გონივრული შეფასების საფუძველზე, ისეთი მდგომარეობა, როდესაც ზიანის დადგომა სავარაუდოდ მოსალოდნელია.⁵⁶ კონკრეტული საფრთხის არსებობა მაშინაა სახეზე, „როდესაც ზიანი უკვე დადგა ან მისი მოხდენა მოსალოდნელია“.⁵⁷

6.2. საფრთხე, როგორც რეაგირების საფუძველი

როგორც აღინიშნა სამშენებლო წესრიგის სამართალი არის მართლწესრიგის სამართლის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც აწესრიგებს მართლწესრიგის სამართლით დაცული სიკეთეებისათვის სამშენებლო საქმიანობით გამოწვეული საფრთხის თავიდან აცილების საკითხებს. სამშენებლო წესრიგის სამართლით დაცული სიკეთეა სამშენებლო სამართლის ნორმებით დაცული სამართლებრივი წესრიგი (მართლწესრიგი), რომელიც ემსახურება სუბიექტური უფლებებისა (როგორც მშენებლობით დაინტერესებული, ისე მესამე პირების) და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვას.⁵⁸

სამშენებლო წესრიგის მატერიალური ნორმების ცენტრში ექცევა საფრთხის თავიდან აცილება. იგი წარმოადგენს სამშენებლო წესრიგის სამართლის „უმნიშვნელოვანეს ამოცანას“. აქედან გამომდინარე, საშნებლო წესრიგის სამართალი არეგულირებს პირველ რიგში, როგორ უნდა მოხდეს ნაგებობის მშენებლობა ისე, რომ საზოგადოებრივი უსაფრთხოება თუ წესრიგი საფრთხის ქვეშ არ დადგეს.⁵⁹ საფრთხის თავიდან აცილება ემსახურება საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის უზრუნველყოფას. სქემატურად სამშენებლო წესრიგის მიზანი და საშუალება შესაძლოა შემდეგნაირად გამოიყურებოდეს:

⁵⁵ იქვე, 2064

⁵⁶ *Schulte B. H.*, Rechtsgüterschutz durch Bauordnungsrecht, 1982, 93

⁵⁷ იქვე, ციტ. *Koch*, in *Domning/Koch*, BauORSH, §3, Erl. 3, Berlin, 1984

⁵⁸ *ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 160

⁵⁹ *Schulte B. H.*, Rechtsgüterschutz durch Bauordnungsrecht, Berlin, 1982, 92

საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და წესრიგის უზრუნველყოფა



სამშენებლო სამართალთან წინააღმდეგობრივი შემთხვევებისა და საფრთხის თავიდან აცილება

მიზანი

-) სამშენებლო სამართლის შესაბამისი მდგომარეობის აღდგენა
-) წარმოქმნილი საფრთხეების თავიდან აცილება



-) მშენებლობის ნებართვა
-) ნაწილობრივი მშენებლობის ნებართვა
-) მშენებლობის წინასწარი გადაწყვეტილება



საშუალება

-) აღმოფხვრის განკარგულება
-) მშენებლობის შეჩერება
-) გამოყენების აკრძალვა

პრევენციული სამშენებლო წესრიგის ფარგლებში საფრთხეები და სამშენებლო სამართალთან წინააღმდეგობრივი გარემოებები იმგვარად უნდა იქნეს თავიდან აცილებული, რომ მშენებლობის დაწყებამდე მიღებულ იქნას სამშენებლო ზედამხედველობისგან შესაბამისი ნებართვა. ეს შეიძლება იყოს მშენებლობის ნებართვა, ნაწილობრივი მშენებლობის ნებართვა ან მშენებლობის წინასწარი გადაწყვეტილება. რეპრესიული სამშენებლო წესრიგის საშუალებები კი

წარმოდგენილია აღმოფხვრის განკარგულების, მშენებლობის შეჩერების განკარგულებისა და გამოყენების აკრძალვის სახით.⁶⁰

შესაბამისად, საფრთხის დროული გამოვლენის და მისი მინიმალიზების მთავარი საშუალების მოძებნა ის აუცილებელი ქმედებაა, რომელიც საშუალებას მისცემს მშენებლობის ნებართვის გამცემ უწყებას ნებართვის გაცემით მოახდინოს საფრთხის აღკვეთა. სამშენებლო საქმიანობის როგორც საფრთხის შემცველი, მომეტებული საფრთხის მქონე საქმიანობის გამო, მშენებლობის ნებართვის მაძიებელს განსაკუთრებული საფრთხის პოტენციალის პირობებში წამროეშობა ვალდებულება ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე წარმოადგინოს ყველა ის დოკუმენტი, რომელიც ნებართვის გამცემი ორგანოს მხრიდან მიზნაშეწონილად იქნება მიჩნეული საფრთხის შესამცირებლად და გამოსარიცხად.⁶¹

მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპი ზემოთ განხილული საფრთხეების გამორიცხვის საუკეთესო საშუალებად შესაძლებელია იქნეს გამოყენებული თუ ნებართვის გამცემი უწყების მხრიდან წარმოების ეტაპზე დასმული იქნა ყველა საფრთხის შემცველი რისკი და მისი გამორცხვის მეთოდები შეირჩა ადმინისტრაციული წარმოების უშაულო პროცესში. ამ გზით საფრთხის თავიდან აცილება რეალური ხდება. ეს ნაშრომი სწორედ ამის მტკიცების შესაძლებლობას ითვალისწინებს.

6.3. საფრთხე ქალაგეგმარებით ღონისძიებებში

უსაფრთხო ქალაქთმშენებლობა და ურბანული განვითარება, როგორც სახელმწიფოს მიზანი განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციით. ის პირდაპირი ჩანაწერის სახით არ გვხვდება კონსტიტუციაში, მაგრამ კონსტიტუციის მე-5 მუხლი არაპირდაპირ აცხადებს, რომ სახელმწიფო ზრუნავს „ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე“. სახელმწიფოს უმთავრესი მიზანია ასევე ადამიანის საყოველთაოდ

⁶⁰ *Quapp-Michel U*, *Öffentliches Baurecht von A-Z*, 1.Aufl., Berlin: Bauwerk 2009, 64

⁶¹ *Rabe K./Pauli F./Wenzel G.*, *Bau-und Planungsrecht*, 7., aktualisierte Aufl., 2014, 290

ადიარებული უფლებებისა და თავისუფლებების, როგორც წარუვალი და უზენაესი ადამიანური ღირებულებების პოზიტიური დაცვა და უზრუნველყოფა (მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი), რომელსაც უნდა პასუხობდეს სივრცითი განვითარებისა და ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებები. სწორედ ეს ზემოთ აღნიშნული ობიექტურ სამართლებრივი სიკეთეებისა და ადამიანის რელევანტური ძირითადი უფლებების პოზიტიური დაცვის ვალდებულება ქმნის სივრცის განვითარებისა და უსაფრთხო ქალაქთგეგმარების, როგორც სახელმწიფო მიზნის, კონსტრუქციას.⁶²

უსაფრთხო ქალაქგეგმარება უპირველეს ყოვლისა ვლინდება ფუნქციური ზონირების პრინციპში. აღნიშნული გულისხმობს ზონირების იმგვარ დადგენას, რომელიც საფრთხეს არ უქმნის ტეროტორიაზე მყოფთა სიცოცხლესა და ჯანმრთელობას. მაგ: დაბალი ინტენსივობის საცხოვრებელი ზონის გვერდით საწარმოო ზონის ან საზოგადოებრივ-საქმიანი ზონის არსებობა შეიცავს მნიშვნელოვან საფრთხეებს. ეს შესაძლებლობას ქმნის საცხოვრებელი სახლის გვერდზე განთავსდეს მაგ., საღებავების ქარხანა, საიდანაც მომდინარე მტვერი და საწარმოო ნაერთი მნიშვნელოვან საფრთხეს შეიცავს.

იგივე შეიძლება ითქვას განაშენიანების რეგულირების პარამეტრებთან მიმართებაში. დადგენილი სამშენებლო პარამეტრების შეუსაბამო ზრდა იწვევს დადგენილისგან რადიკალურად განსხვავებული შენობა-ნაგებობის განთავსების შესაძლებლობას, რაც მომიჯნავე უძრავი ქონების მესაკუთრისთვის მომეტებული საფრთხის წყაროს წარმოადგენს.

ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტაცია ადგენს სამეზობლო მიჯნებს, რაც ასევე პირდაპირ კავშირშია საფრთხის წარმოშობასთან, ის უკავშირდება ბუნებრივი განათების შეზღუდვის, ინსოლაციისა და სახანძრო უსაფრთხოების საკითხებს.

ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტაციის უსაფრთხოების შეფასების კუთხით განხილვას ამ ნაშრომში ასევე ცალკე თავი ეთმობა, სადაც უფრო დეტალურად იქნება განხილული მომდინარე რისკები და საფრთხეები. ქალაქგეგმარებითი კუთხით საფრთხეების გამოვლენა და პრევენცია მიზნად ისახავს ქალაქგეგმარებითი რეგულირების დასაცავი სიკეთეების საფრთხისგან დაცვას. მიუხედავად იმისა, რომ ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტები მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული

⁶² *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 43*

წარმოების ეტაპამდე უნდა იქნეს მიღებული, წარმოების ეტაპზე მოწმდება მათი თავსებადობა სანებართვო კანონმდებლობასთან, შესაბამისად ისინი ნებართვის გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების მთავარი საფუძველი შეიძლება გახდეს, ამიტომაც მათი შეფასება უსაფრთხოების თვალსაზრისით დიდი მნიშვნელობის მქონეა და შესაძლოა გავლენა იქონიოს საბოლოო გადაწყვეტილებაზე.

6.4. საფრთხე სამშენებლო წესრიგში

სამშენებლო წესრიგის სამართლის მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია მშენებლობის განხორციელების აკრძალვა სათანადო ნებართვის გაცემამდე როგორც საფრთხის თავიდან აცილების პრევენციული ღონისძიება. სამშენებლო წესრიგის სამართლის ღონისძიების განხორციელების საფუძვლების შემოწმება მოითხოვს ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლას. მშენებლობის ნებართვის უფლება გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული საკუთრების უფლებიდან. ის, როგორც საფრთხის თავიდან აცილების პრევენციული საშუალება, შესაძლებლობას იძლევა, შესაბამისი პროცედურების გავლით გამოირიცხოს მშენებლობის განხორციელებით დამდგარი საფრთხეები. ფორმალურად და მატერიალურად კანონიერი ანუ ნებართვის შესაბამისად განხორციელებული მშენებლობა არის მიზანი, რომლის მიღწევასაც ემსახურება სამშენებლო კოდექსი.⁶³ მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება საბოლოოდ იმ მიზანს ემსახურება, რომ სწორედ წარმოების ეტაპი გახდეს ის ძირითადი ინსტრუმენტი და საშუალება, რომლის დროსაც ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის, საზოგადოებრივი სიკეთეების და უსაფრთხოების, ქვეყნის კონსტიტუციით გარანტირებული უფლებების რეალიზების და ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციის სრულფასოვნად გამოყენების მიღწევა იქნება შესაძლებელი.

6.5. საფრთხე მეზობლის ინტერესებისთვის

საფრთხეებზე საუბრისას აუცილებელია აღინიშნოს მშენებლობით გამოწვეული საფრთხეების შესახებ, როცა საკითხი ეხება მეზობლის დამცავ ნორმებს. სივრცობრივი ხედვით მეზობლად მიიჩნევა არამხოლოდ უშუალოდ მომიჯნავე

⁶³ ტურავა, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 162-163

პირი, არამედ ნებისმიერი პირი, რომელიც სამართლის ნორმით დაცულია. მეზობლის ცნება დაფუძნებულია არა ფორმალურ არამედ მატერიალურ გაგებაზე. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ საფრთხეებზე საუბრისას გასათვალისწინებელია არა უშაულოდ მომიჯნავე, არამედ ზოგადად მეზობლის ინტერესიც. მაგ., თუ მშენებლობისას არ იქნა გათვალისწინებული სივრცითი დაშორების ნორმები, ეს როგორც ეწესი ნეგატიურ შედეგს მხოლოდ მომიჯნავე ნაკვეთის მესაკუთრისთვის ქმნის, ხოლო თუ მშენებლობის პროექტი ემისიებს ეხება, ეს გავლენას ახდენს არა მხოლოდ მომიჯნავე, არამედ დაშორებულ მიწის ნაკვეთზეც. მეზობლის პერსონალური განსაზღვრების ჭრილში საყურადღებოა, რომ სამშენებლო სამართალი არის არა პიროვნული ხასიათის, არამედ მიემართება მიწის ნაკვეთზე. ამიტომ მეზობელი განიხილება მხოლოდ, როგორც მიწის ნაკვეთზე საგნობრივად უფლებამოსილი პირი.⁶⁴ სწორედ ამიტომ მშენებლობის განხორციელების პროცესში მეზობლისთვის საფრთხის წარმოშობის თავიდან არიდების მიზნით ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოხდეს ინტერესთან ურთიერთმიწონასწორობა, რომელშიც გათვალისწინებულ იქნება ღირებული ფაქტორები.

სამშენებლო წესრიგის სამართლის სფეროში მეზობლის დაცვა ეფუძნება იგივე პრინციპებს, როგორც დაგეგმვით სამართალში. აქაც მოქმედებს პრევენციული დაცვა. მართალია მეზობლის პრევენციული დაცვის გვერდით სამშენებლო წესრიგის სამართალი ასევე შემდგომ დაცვასაც ითვალისწინებს, მაგრამ ის გვევლინება სამშენებლო წესრიგის სამართლის რეპრესიულ ინსტრუმენტად, ამიტომ უფრო მეტი მნიშვნელობა ენიჭება პრევენციულ დაცვას.⁶⁵ მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოებისას მეზობლის უფლებების დაცვა და მის მიმართ საფრთხეების გამორიცხვა, მშენებლობის უსაფრთხოების ერთერთი ქვაკუთხედი.

6.6. საფრთხე საკუთრებისთვის

უსაფრთხო მშენებლობა არ უნდა ვეძიოთ მხოლოდ მიმდინარე მშენებლობის პროცესში უსაფრთხოების ნორმების დაცვასა და მშენებლობის სახელმწიფო თუ უსაფრთხოებით ზედამხედველობაში. მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის

⁶⁴ Muckel S./Ogorek M., Öffentliches Baurecht , 2. Aufl., Munchen, 2014, 204-205

⁶⁵ იქვე, 220-222

ინსტრუმენტების გამოყენების მთავარი ადგილი არის ნებართვის გაცემის პროცესში. ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტაციის, ასევე საპროექტო დოკუმენტაციის და დაგეგმილ მშენებლობასთან კავშირში მყოფი ყველა ინფორმაციის სრულფასოვანი და ამომწურავი შესწავლით მიიღება ის შედეგი, რაც საბოლოოდ გახდება მშენებლობის უსაფრთხოების გარანტი. ერთერთი მნიშვნელოვანი, ქვეყნის კონსტიტუციით დაცული სიკეთე, რომელიც მშენებლობის ნებართვის გაცემის შედეგად უნდა იქნეს დაცული ეს არის საკუთრების უფლება. საკუთრების უფლებაზე, როგორც სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივ საფუძველზე მოგვიანებით იქნება საუბარი, მანამდე კი მშენებლობის განხორციელებით გამოწვეული საფრთხეების გამორიცხვის ჭრილში უნდა ითქვას საკუთრებასთან მიმართებაში.

სხვისი საკუთრების ხელყოფის საფრთხის დადგომის თავიდან აცილება წარმოადგენს სწორედ იმ მიზანს რასაც ემსახურება სანებართვო წარმოება. კანონით განსაზღვრული ყველა დოკუმენტაციის შემოწმება უსაფრთხოების თვალსაზრისით სწორედ რომ ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე არის შესაძლებელი. ამავე ეტაპზე უნდა შეფასდეს ასევე საკუთრებაზე პირდაპირი და უშუალო ზეგავლენის შესაძლებლობის საფრთხე. ამისთვის გამოსაყენებელი საშუალებაა იმ მესაკუთრეთა ინფორმირება, რომელსაც შესაძლოა საფრთხეს უქმნიდეს დაგეგმილი მშენებლობა. ასევე, დიდ მნიშვნელობას იძენს საექსპერტო შეფასება, რათა გამორიცხოს მშენებლობის ზეგავლენა სხვა საკუთრების დაზიანების ან მისი ღირებულების შემცირების თვალსაზრისით.

7. პირველი ნაწილის შეფასება

ნაშრომის პირველი ნაწილი დაეთმო მშენებლობის უსაფრთხოების ადგილის განსაზღვრის სისტემურ ანალიზს. აღნიშნული მიღწეულ იქნა სამშენებლო სამართლის არსზე, მის ძირითად ცნებებზე და სამშენებლო სამართლის სისტემაზე საკითხთა ამომწურავი ჩამონათვალითა და მსჯელობით.

თავდაპირველად განისაზღვრა სამშენებლო სამართლის როგორც სამართლის დისციპლინის ადგილი სამართლის სხვა დარგებს შორის, ხოლო შემდგომ კი

უმუალოდ სამშენებლო სამართლის სისტემა იქნა განხილული. ასევე განხილულ იქნა არსებული და მომიჯნავე კანონმდებლობა, რომლის მნიშვნელობაზე გამახვილდა ყურადღება მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის ჭრილში. ამის შემდეგ წამოწყულ იქნა საფრთხის ცნება და მნიშვნელობა, მისი წარმოშობის და მასზე რეაგირების მექანიზმები იქნა დასახული. ერთმნიშვნელოვნად აღინიშნა, რომ საფრთხის გამოსარიცხად აუცილებელია მისი სრულად გაანალიზება და აღმოფხვრა მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე. ამ განხილვამ შესაძლებლობა გააჩინა სამშენებლო წესრიგის სამართლის დიდი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, სწორედ სამშენებლო წესრიგის სამართლის მარეგულირებელ ნორმებში მოძებნილიყო სამშენებლო უსაფრთხოების დაცვისთვის საუკეთესო ადგილმდებარეობა, ვინაიდან სამშენებლო წესრიგის სამართლის მთავარი ინსტიტუტის, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპი არის სწორედ ის საშუალება, რომლის დროსაც ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების გამოყენებითა და წარმოების საშუალებების ამოწურვის შედეგად, ყველაზე მეტად იქნება უზრუნველყოფილი უსაფრთხო მშენებლობის განხორციელების შესაძლებლობა. შესაბამისად, მშენებლობის უსაფრთხოების ადგილი განისაზღვრა სწორედ მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე.

კვლევის პირველ ნაწილში დაისახა მიზანი, რომ აუცილებელია წარმოების ეტაპზე მოიძებნოს ყველა შესაძლო საშუალება, რომელიც მიმართულია საფრთხეების პრევენციისა და აღმოფხვრისკენ. ის საშუალებები, კი რომელიც ამ ეტაპზე არსებული კანონმდებლობით არ არის გათვალისწინებული, შესაძლებელია შეიქმნას, სათანადო დასკვნების და რეკომენდაციების სახით.

ნაშრომის შემდგომი ნაწილები სწორედ აღნიშნულის კვლევას, მტკიცებას და შესაძლებლობის რეალურობას ეხება.

ნაწილი II. მშენებლობის უსაფრთხოების კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები

1. შესავალი

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციამ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ტრანსფორმაციისთვის თავიდანვე ურყევი საფუძველი შექმნა. უზენაესი კანონის მიღება იმის დადასტურება იყო, რომ ადმინისტრაციული სამართლის მოდერნიზაციისკენ გადადგმული ნებისმიერი ნაბიჯი თავად კონსტიტუციურ ვალდებულებათა შესრულებას უნდა დაკავშირებოდა. დემოკრატიულ და სამართლებრივ სახელმწიფოში საჯარო მმართველობასა და მის მარეგულირებელ კანონმდებლობას ეკისრება ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების გარანტიის ფუნქცია. ყოველდღიურ ცხოვრებაში ამ ფუნქციის რეალიზება ხდება ზოგადი და განსაკუთრებული ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მეშვეობით. შესაბამისად, ამ კანონმდებლობათა რეფორმა თავიდანვე ქვეყნის კონსტიტუციური ვალდებულებების ნაწილი იყო.⁶⁶ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობას როცა ეხება საუბარი, აქ ბუნებრივია, ძირითად ადმინისტრაციულ კანონმდებლობასთან ერთად იგულისხმება სექტორული კანონმდებლობა, ხოლო სამშენებლო კანონმდებლობა, როგორც ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შემადგენელი ნაწილი სწორედ ზემოთ აღნიშნული გარანტიის მატარებელია, რაც კონსტიტუციით არის განმტკიცებული.

საქართველოს კონსტიტუციამ საფუძველი შექმნა სამშენებლოსამართლებრივი ურთიერთობებისთვის და სათანადო ადგილი დაეთმო იმ პრინციპებს, რომელიც აქტიურად გამოიყენება სამშენებლო რეგულაციებში. უფრო მეტიც, კონსტიტუციის ადამიანის უფლებათა დაცვის თავში ასახვა პოვა იმ უფლებებმა, რომელთაც სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი გააჩნიათ. ამ პრინციპების და უფლებების სამშენებლო რეგულირების ჭრილში დანახვა არის ნაშრომის ამ თავში მათი განხილვის მიზანი.

თავდაპირველად განხილულ იქნება კონსტიტუციაში არსებული სამშენებლო-სამართლებრივი პრინციპები და მისი მნიშვნელობა, რათა უკეთ იქნეს დანახული,

⁶⁶ *ყალიჩავა კ.*, გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 68

რომ საჯარო მმართველობა ეფუძნება კონსტიტუციურ პრინციპებს და მის მიხედვით უნდა იქნეს წარმართული. კონსტიტუცია ადგენს უნივერსალურ პრინციპებს, რომელთა შესრულება სავალდებულოა სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა ორგანოსთვის და საჯარო მმართველობის სწორად განხორციელებაში მას გადაწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. შემდგომ კი აუცილებელია ამ კონსტიტუციურ პრინციპებში ვეძიოთ სამშენებლო-სამართლებრივი შინაარსი და მათი მნიშვნელობის განზოგადება მოხდეს. ამით ხაზი უნდა გაესვას ამ პრინციპების დაცვასა და მის გათვალისწინებას სახელმწიფო და ადგილობრივი თითმმართველობის ორგანოების საქმიანობისას. ამის შემდგომ კი უფრო ადვილია იმ უფლებებზე საუბარი, რომლებიც არის ზოგადად სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები.

ისეთი ფუნდამენტალური უფლება, როგორცაა საკუთრების უფლება წარმოადგენს ერთერთ ქვაკუთხედს სამშენებლო სამართლით რეგულირებულ ურთიერთობებში. საკვლევი თემის ჭრილში საკუთრების უფლების განხილვა უნდა მოხდეს, როგორც პიროვნების უფლება მშენებლობის თავისუფლებაზე, ასევე იმ პირთა საკუთრების უფლების დაცვის კუთხით, ვის საკუთრებასაც შესაძლოა მიადგეს ზიანი. ადმინისტრაციული ორგანოების გადაწყვეტილებების საკუთრების უფლებაზე ზეგავლენის კუთხით ოქროს შუალედის პოვნის შესაძლებლობის და გადაწყვეტილების ქვეშ მოქცეული პირების უფლებების დაცვის საკითხი იკავებს გამორჩეულ ადგილს ნაშრომის წინამდებარე ნაწილში.

ამასთან, ნაშრომის ამ ნაწილში გამოსაყოფია სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების მნიშვნელობა, ვინაიდან ნაშრომი ეხება სწორედ ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოების გათვალისწინების პრობლემებს. სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი პრინციპების: პროპორციულობის, კანონის წინაშე თანასწორობის, საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის და საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის პრინციპების დაცვის მნიშვნელობა პირდაპირ კავშირშია მშენებლობის სანებართვო წარმოების გზით მთავარი მიზნის მიღწევასთან, სანებართვო წარმოების ეტაპზე მოხდეს ყველა იმ პროცედურის უზრუნველყოფა, რაც საბოლოოდ მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების თავიდან აცილებას ისახავს მიზნად.

ამ ნაწილში ასევე განხილული იქნება მშენებლობის, როგორც საფრთხის შემცველი საქმიანობისგან მომდინარე ერთერთი მთავარი დასაცავი სიკეთის, საჯარო სივრცეების დაცვის და ჯანსაღი საცხოვრებელი და საყოფაცხოვრებო გარემოს უზრუნველყოფის საკითხი. მისი დაცვის აუცილებლობა პირდაპირ უკავშირდება საფრთხეების გამოვლენასა და მასზე რეაგირებას. შესაბამისად ამ კონსტიტუციური უფლების სამშენებლო-სამართლებრივი მნიშვნელობა დეტალურ ანალიზს საჭიროებს.

უნდა აღნიშნოს ასევე, რომ ნაშრომის ამ ნაწილში განხილული იქნება კონსტიტუციით გათვალისწინებული სხვა სამშენებლო-სამართლებრივი საფუძვლები, როგორცაა შემოქმედებითი თავისუფლება, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა მშენებლობის უსაფრთხოების მნიშვნელობის შეფასების ჭრილში.

საბოლოო ჯამში, ნაშრომის მეორე ნაწილში განხილული საკითხებით, ეტაპობრივად ვუახლოვდებით ნაშრომის მთავარ მიზანს, ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმების შექმნას.

2. სამშენებლო-სამართლებრივი პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში

თანამედროვე სამართალში რამდენიმე ინსტიტუტია ისეთი სტატუსის მატარებელი, რომელსაც შეუძლია თავისუფლად შექმნას წარმოდგენა თავად სამართლის სისტემის შესახებ. მსგავს ინსტიტუტებს განეკუთვნება კონსტიტუცია, სახელმწიფოებრიობის განმსაზღვრელი ერთ-ერთი ნიშანი, რომლის საფუძველზეც ხორციელდება სახელმწიფო ხელისუფლება.⁶⁷

კონსტიტუცია განსაზღვრავს სახელმწიფო მმართველობის სამართლებრივ საფუძვლებს, მართვის ძირითად ორიენტირებს. სახელმწიფო მმართველობა უნდა ეფუძნებოდეს კონსტიტუციას და უნდა წარიმართოს კონსტიტუციის შესაბამისად. კონსტიტუცია დგას საქართველოს ნორმატიული აქტების იერარქიის სათავეში და,

⁶⁷ ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ.,2004, 141

როგორც სახელმწიფოს უზენაესი კანონი, ადგენს სახელმწიფოს საქმიანობის ჩარჩოებს.⁶⁸

კონსტიტუცია ადგენს სახელმწიფო მმართველობის ისეთ ფუნდამენტურ პრინციპებს, როგორცაა სამართლებრივი და სოციალური სახელმწიფოს, დემოკრატიის პრინციპები, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლება, გარემოს დაცვის პრინციპი, საჯარო სამსახურში საქმიანობის უფლება, სახელმწიფოსთვის უკანონო საქმიანობით მიყენებული ზარალის ანაზღაურების უფლება, რესურსების ეკონომიურად გამოყენების მოთხოვნა და სხვ.⁶⁹

საქართველოს კონსტიტუცია ადგენს უნივერსალურ პრინციპებს, რომელთა მოქმედება ვრცელდება საქართველოს ტერიტორიაზე მოქმედ ყველა სამართლებრივ აქტზე, მისი შესრულება სავალდებულოა სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა ორგანოსა, თუ თანამდებობის პირისათვის. ეს პრინციპებია სამართლებრივი, დემოკრატიული, სოციალური სახელმწიფო. საქართველოში სახელმწიფოს ეკოლოგიური მიზანი გამოხატულია კონსტიტუციის 29-ე მუხლში. აღნიშნული კონსტიტუციური პრინციპები მაღალ მოთხოვნებს აყენებს არამარტო კანონმდებლის მიმართ, არამედ აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და, განსაკუთრებით საჯარო მმართველობის მიმართ.⁷⁰

კონსტიტუცია, როგორც ქვეყნის უმაღლესი კანონი ქმნის საფუძველს ყველა სამართლის დარგის განვითარებისთვის და გამონაკლისი არც სამშენებლო-სამართლებრივი ურთიერთობებია. კონსტიტუციით განსაზღვრული უფლებების და სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლების განხილვამდე აუცილებელია აღინიშნოს, რომ ქვეყნის კონსტიტუცია განსაზღვრავს ისეთ პრინციპებს, რომლებიც ასახვას პოვენს სამშენებლოსამართლებრივ ნორმებში.

⁶⁸ ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები წიგნში *ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ. (რედ) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები*, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016. 62

⁶⁹ იქვე, 62

⁷⁰ *ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე.*, ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 13

სამშენებლო სამართლებრივი ელემენტები

სამართლებრივი სახელმწიფო პრინციპი ურყევად არის ჩადებული საქართველოს კონსტიტუციაში, როცა საქართველოს მოქალაქეები კონსტიტუციის პრეამბულაში აცხადებენ „ურყევ ნებას“ „დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება და ეკონომიკური თავისუფლება, ააშენონ სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო, უზრუნველყონ ადამიანის საყოველთაოდ აღიარებული უფლებანი და თავისუფლებანი“. ხაზგასმულია სამართლებრივი სახელმწიფოებრიობის პრინციპი, როგორც უზენაესი პრინციპი, ვინაიდან საქართველოს კონსტიტუცია სახელმწიფოს უზენაესი კანონია.⁷¹ დღეს მოქმედი საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის შესაბამისად, საქართველო არის სამართლებრივი სახელმწიფო. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გამოხატავს სახელმწიფო ხელისუფლების სამართლით შეზღუდვის მოთხოვნას ადამიანის ღირსებისა და მისი თავისუფლების დასაცავად. სამართლებრივი სახელმწიფო არის სახელმწიფო, რომელშიც საჯარო მმართველობა მოქმედებს შესაბამისი კანონების საფუძველზე, ეს უკანასკნელი სამართალში კანონის უზენაესობად (rule of law) იწოდება. კანონის საფუძველზე მოქმედება, სხვა სიტყვებით რომ ვთქვათ, წარმოადგენს სამართლებრივი სახელმწიფოს აუცილებელ, თუმცა არასაკმარის წინაპირობას. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის შინაარსი ევროპაში მიღებულია, როგორც ადამიანის ღირსებისა და ინდივიდუალური თავისუფლების დაცვა, როცა სახელმწიფო ხელისუფლება შეზღუდულია სამართლით და ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციის შესაბამისად.⁷² აუცილებელია ასევე აღინიშნოს, რომ სამართლებრივი სახელმწიფო ეყრდნობა სამართლიან კანონებს და არა ნებისმიერ კანონს. სამართლებრივი სახელმწიფოს უმნიშვნელოვანესი ელემენტია კანონის რაციონალურობა და გონივრულობა.⁷³ ზოგადად სამართლებრივი სახელმწიფო არის საჯარო-

⁷¹ კობი ქ., საჯარო სამსახურის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი საფუძვლები, საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტ.2, 2015, 56-57

⁷² ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 13

⁷³ იქვე, 13

პოლიტიკური ხელისუფლების ორგანიზაციის და საქმიანობის, ასევე სამართლის სუბიექტებთან ურთიერთმიმართების სამართლებრივი ფორმა. მისი ჩამოყალიბების ქვაკუთხედეა კანონის უზენაესობა.⁷⁴

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი დაკავშირებულია სახელმწიფოს ორგანოების საქმიანობის ყველა სფეროსთან. იგი ქმნის სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების ძირითად მიმართულებებს. სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი მოითხოვს, რომ აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ კანონდებლობის საფუძველზე გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი თავისი შინაარსით, მიზნითა და მოცულობით იმგვარად უნდა იყოს დაზუსტებული, რომ მოქალაქემ ამ აქტის საფუძველზე განსახორციელებელი ქმედებები, გარკვეულ დონეზე, წინასწარ განჭვრიტოს. ვინაიდან, სამართლებრივი სახელმწიფოს უმთავრეს ამოცანას წარმოადგენს ის, რომ ადამიანის უფლებაში ჩარევისა და შეზღუდვის ფარგლები სათანადოდ იყოს განსაზღვრული და დაკონკრეტებული.⁷⁵

სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური მიზანი აყალიბებს შემდეგ მინიმალურ სტანდარტებს სახელმწიფო მმართველობის სფეროში: კანონიერების პრინციპი, მმართველობითი პროცესის ღია და გამჭვირვალე ხასიათი, სამართლიანი ადმინისტრაციული პროცესი, სამართლებრივი უსაფრთხოება, კორუფციისაგან დაცვა, თანაზომიერების პრინციპი, სასამართლო დაცვის უფლება, სახელმწიფოს მიერ მიყენებული ზარალის ანაზღაურების უფლება.⁷⁶

ხსენებული პრინციპები განმტკიცდა კონსტიტუციით და ასახვა პოვა შესაბამის კანონმდებლობაში. ასე მოხდა ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაშიც და ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის სათანადო მუხლებში ასახვა პოვა ამ პრინციპების უმრავლესობამ.⁷⁷ თუმცა პრინციპების ასეთი ჩამონათვალის ნაკლი მდგომარეობს

⁷⁴ ნაკაშიძე ნ., სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი პრინციპები, ჟურნ. სამართალი, №11-12 თბ., 2003, 88-89

⁷⁵ ცხადაძე ქ., კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების რელევანტურობა ადმინისტრაციული სამართლისათვის, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, (რედ.) კოპალეიშვილი მ., №2, თბ., 2016, 6

⁷⁶ ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები, წიგნში ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ. (რედ.) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტ.3 თბ., 2016, 63

⁷⁷ საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (სზაკ), მუხლები: 4-13

იმაში, რომ ზოგიერთი მათგანი თავისთავად არ გამოიყენება და მხოლოდ კანონის სხვა თავებში დაზუსტების შედეგად, ხდება მათი რეალიზება.⁷⁸

ყველა ზემოთ ჩამოთვლილი პრინციპი, რაც სამართლებრივ სახელმწიფოს ამოსავალ დებულებად რჩება, სამშენებლოსამართლებრივ ურთიერთობებში უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს. განსაკუთრებით ეს ვლინდება მშენებლობის დასაშვებობის, ასევე ნებართვის გაცემის პროცესამდე ქალაგეგმარებითი დოკუმენტაციის შედგენის პროცესსა და მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში წარმოშობილ სამართალურთიერთობებში. ასევე არსებულ საკანონმდებლო ნორმათა სწორ გამოყენებაში, როდესაც კანონიერების და თანაზომიერების დაცვა კონსტიტუციით გარანტირებული სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების რეალიზების საშუალებით საბოლოო შედეგს ემსახურება, სამშენებლო წესრიგის მთავარმა ინსტრუმენტმა და ელემენტმა, მშენებლობის ნებართვამ შეასრულოს მასზე დაკისრებული ფუნქცია, რომელიც სახელმწიფოს მხრიდან მშენებლობის განხორციელების ნების დადასტურებას გულისხმობს. ამ ჭრილში, სამართლებრივი სახელმწიფო პრინციპების სწორი გამოყენება, ადამიანის უფლებათა დაცვის გარანტი ხდება.

ამ კვლევის ფარგლებში სამართლებრივი სახელმწიფოს ცნების და ელემენტების განხილვა ემსახურება სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების და სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპების განხილვას და დაცვას. ის მიზანი, რაც ამ კვლევას უდევს საფუძვლად შეუძლებელია მიღწეულ იქნეს, თუ სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნდამენტალური პრინციპები არ იქნა გაზიარებული და მან ასახვა არ პოვა სამშენებლოსამართლებრივ ურთიერთობებში. სწორედ ამიტომ, ყველა ქმედების ანალიზი და შესაძლო შედეგი, რასაც ამ ნაშრომის შექმნა ისახავს მიზნად, უნდა შეესაბამებოდეს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს.

⁷⁸ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართლი, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.) №1, თბ., 2013, 79

2.2 სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის სამშენებლოსამართლებრივი ელემენტები

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაშივე ითქვა, რომ საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნებაა დამკვიდრდეს დემოკრატიული საზოგადოებრივი წესწყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო. ხოლო კონსტიტუციის მეხუთე მუხლში ცალკე გამოიყო, რომ საქართველო არის სოციალური სახელმწიფო. სახელმწიფო ზრუნავს საზოგადოებაში სოციალური სამართლიანობის, სოციალური თანასწორობისა და სოციალური სოლიდარობის პრინციპების განმტკიცებაზე. სახელმწიფო ზრუნავს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე თანაბარ სოციალურ-ეკონომიკურ და დემოგრაფიულ განვითარებაზე⁷⁹.

სხვადასხვა ნაშრომებში აღნიშნულია, რომ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი ყველაზე ნაკლებად პოპულარულია პრინციპთა იმ ტრიადიდან, რომელიც დადგენილია. განსხვავებით სამართლებრივი და დემოკრატიული სახელმწიფოს პრინციპებისაგან, მასზე შედარებით ნაკლებად მახვილდება ყურადღება.⁸⁰

სოციალური სახელმწიფო ესწრაფვის სოციალური უსაფრთხოების დამკვიდრებას, ადამიანების უზრუნველყოფას ღირსეული საარსებო მინიმუმით და ცხოვრების საერთო დონის ამაღლებას. სოციალური სახელმწიფო, როგორც მმართველობის მიზანი, უშუალოდ არ აყალიბებს ძირითად უფლებებს. სახელმწიფო მმართველობა დამოუკიდებლად წყვეტს, თუ რა საშუალებები გამოიყენოს სოციალური სახელმწიფოს მიზნის რეალიზაციისათვის. ამავე დროს, სახელმწიფომ აქტიურად უნდა იმოქმედოს ადამიანის ღირსეული ყოფისათვის აუცილებელი მინიმუმის უზრუნველსაყოფად.⁸¹

⁷⁹ ადრინდელი რედაქციისგან განსხვავებით „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილებების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონის მიხედვით ცალკე მუხლი დაეთმო სოციალურ სახელმწიფოს და მისი შინაარსი სრულიად ახლებურად ჩამოყალიბდა <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3811818?publication=1>

⁸⁰ *ლოლაძე ბ.*, სოციალური სახელმწიფო-საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებისთვის?, სტატიათა კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები, *კორკელია კ.*, (რედ.), თბ., 2012, 105

⁸¹ *ხუბუა გ.*, საჯარო მმართველობის კონსტიტუციური საფუძვლები წიგნში *ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ.* (რედ) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016, 63

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი გამოხატულებას პოულობს სახელმწიფოს ამოცანათა ერთობლიობაში, რომლის უპირველეს ამოცანას საზოგადოების საერთო კეთილდღეობაზე ზრუნვა წარმოადგენს. სოციალური სახელმწიფოს უმთავრესი მიზანია, სამართლიანი სოციალური წესრიგის დამკვიდრება, საერთო ეკონომიკური წონასწორობის შენარჩუნება, მოსახლეობის შეძლებისდაგვარად თანაბარზომიერი უზრუნველყოფა, ქვეყნის მასშტაბით ცხოვრების მაქსიმალურად თანაბარი პირობების შექმნა.⁸²

ბუნებრივია სოციალური სახელმწიფო სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების გარეშე ვერ იარსებებს. როდესაც საქმე ეხება სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის დაცვას, აუცილებელია დადგინდეს, თუ რას გულისხმობს ის და რას მოითხოვს სახელმწიფოსაგან. პირველი, როცა სოციალური სახელმწიფოს აქტივობა მიმდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპით დადგენილ ფარგლებში. ეს, უპირველესად, გულისხმობს, რომ სამართლებრივი სახელმწიფოს ყველა მოთხოვნა დაცული უნდა იყოს.⁸³

საგულისხმოა, რომ ერთერთი უმთავრესი ჩანაწერი რაც გაჩნდა კონსტიტუციის გადასინჯვის შედეგად არსებულ რედაქციაში, ეს არის გათანაბრების და გადანაწილების პრინციპი. კონსტიტუციის მე-5 მულის მე-3 ნაწილის შესაბამისად, სახელმწიფო ზრუნავს თანაბარ სოციალურ-ეკონომიურ, დემოგრაფიულ განვითარებაზე. შესაბამისად, აქ ყველა სახის გათანაბრებაზეა საუბარი და ის თანასწორობის პრინციპზე დაყრდნობით აქაც სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების დაცვის ქვეშ მოქმედებს. ნათლად ჩანს სახელმწიფო მიზანი, თანაბარი განვითარების სფეროებში და რეგულაციებში აცხოვროს საკუთარი მოქალაქეები.

ზემოთ მითითებულ გათანაბრებაში შესაძლებელია დანახულ იქნეს, სამშენებლო, უფრო ზუსტად კი ქალაქთმშენებლობითი პრინციპები. ახალი სამშენებლო კოდექსის მე-8 მუხლით გათვალისწინებულ პრინციპებში პირდაპირ ჩაიწერა, რომ სივრცის დაგეგმარების და ქალაქთმშენებლობის პრინციპია ქვეყნის ეკონომიკური, სოციალური და ეკოლოგიური განვითარებისათვის თანაბარი

⁸² ცხადაძე ქ., კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების რელევანტურობა ადმინისტრაციული სამართლისათვის, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, *კოპალეიშვილი მ.*, (რედ.), №2, თბ., 2016, 7

⁸³ ტურავა პ., ვირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 29

წინაპირობების შექმნა. ამით კონსტიტუციით გარანტირებული პრინციპის სპეციალურ კანონმდებლობაში ასახვა და განმტკიცება მოხდა და ხაზი გაესვა, რომ კოდექსით განსაზღვრული სამართალურთიერთობები ემყარება სოციალურ თანასწორობას.

სოციალური სახელმწიფოს პრინციპებში სამშენებლო სამართლებრივი ნორმის დანახვის მიზანს წარმოადგენს მისი მნიშვნელობისთვის ხაზგასმა. შეიძლება ითქვას, რომ ამით სამართლიანი სამშენებლო გარემოს შექმნის საფუძველი იქნა ჩაყრილი. სამართლიანი სამშენებლო გარემოს შექმნა, კი ერთი მხრივ წარმოადგენს საფუძველს, რომ სწორად იქნეს შედგენილი და დამტკიცებული ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაცია, ხოლო მეორე მხრივ, მის საფუძველზე გამოცემული მშენებლობის ნებართვა უნდა გახდეს სამშენებლო წესრიგის დამყარების ინსტრუმენტი. სამართლიან გარემოში, კანონიერების და თანასწორობის პრინციპებზე დაყრდნობით გამოცემული მშენებლობის ნებართვა შემდგომ ნაკლებ სავარაუდოა გახდეს დავის საგანი, რაც თავის მხრივ ხელს უწყობს სამართლიანობის დამკვიდრებას.

2.3 გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპის კავშირი მშენებლობის უსაფრთხოებასთან

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის მე-5 ნაწილის მიხედვით სახელმწიფო ზრუნავს გარემოს დაცვასა და ბუნებრივი რესურსებით რაციონალურ სარგებლობაზე. ამ ჩანაწერით შეიძლება ითქვას, რომ განმტკიცდა სახელმწიფოს მიზანი, ანუ გარემოს დაცვა წარმოადგენს სახელმწიფოს მიზანს. ამ ჩანაწერის გაჩენა კონსტიტუციის პირველივე თავში აშკარა დასტურია რომ გარემოსდაცვითი სახელმწიფო პრინციპი მეტად განმტკიცდა და ამავდროულად, გარემოს დაცვითი უფლებები კონსტიტუციის მეორე თავში დარჩა, ამასთან, მეტი სიცხადე იქნა შეტანილი ბევრ ასპექტში.⁸⁴

ბოლო პერიოდში, საჯარო მმართველობის ფორმებზე და მის სამართლებრივ საფუძველზე საკითხთა განხილვისას, იურიდიულ ლიტერატურაში უფრო ხშირად არის აღნიშნული, რომ სოციალური სამართლებრივი სახელმწიფო სულ უფრო და

⁸⁴ გარემოსდაცვითი უფლებების ძველი და ახალი რედაქციის კონსტიტუციაში მნიშვნელოვანი ხარვეზების შესახებ დაწვრილებით იხ. *გალიჩავა კ.*, გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 95-98

უფრო გადაიქცა სოციალურ და ეკოლოგიურ სამართლებრივ სახელმწიფოდ, რამაც სხვადასხვა კონსტიტუციაში პოვა ასახვა. ეკოლოგიური სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი, სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი მიზნის შესაბამისად – უზრუნველყოს ადამიანის ღირსება და ინდივიდუალური თავისუფლება, ორიენტირებულია იმაზე, რომ სახელმწიფოს ქმედება მიმართული იყოს ადამიანის ცხოვრების ბუნებრივი საფუძვლების შენარჩუნებაზე. სუფთა გარემო, სახეობების დაცვა და დაბალანსებული ბუნებათსარგებლობა, ამ პერსპექტივის ფარგლებში, ემსახურება ადამიანის ყოვლისმომცველი განვითარების შესაძლებლობებს თავის ბუნებრივ გარემოში. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საქართველოში სახელმწიფოს ეკოლოგიური მიზანი გამოხატულია კონსტიტუციის მე-5 მუხლში. საჯარო მმართველობისთვის ეს ნიშნავს, რომ მან კანონები უნდა განმარტოს ამ სახელმწიფოებრივი მიზნის ჭრილში, და რომ გარემოს დაცვა წარმოადგენს დისკრეციული უფლებამოსილების განხორციელების მატერიალურ კრიტერიუმს გარემოსთან დაკავშირებული მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებისას.⁸⁵

გარემოსდაცვითი საკითხების კონსტიტუციაში ასახვამ, აგრეთვე ძირითადი უფლებების და ეკოლოგიური ბოჭვის აუცილებლობამ, იურიდიულ მეცნიერებაში გააჩინა გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს ცნება.⁸⁶ აღნიშნულ საკითხზე ევროპული მოწინავე ქვეყნებში წამოწყებულმა დისკუსიამ და საკითხზე მუშაობამ ჩამოაყალიბა ძირითადი ცნებები თუ როგორი სახელმწიფო არის გარემოსდაცვითი სახელმწიფო.

მთავარი პრინციპები რაც გარემოსდაცვით სახელმწიფოს ახასიათებს არის სახელმწიფოს უმთავრესი მიზანი დაიცვას გარემო და ამისთვის გააფართოვოს შესაძლებლობები, ასევე გარემოს დაცვის მოტივით ძირითადი უფლებების შეზღუდვის ეკოლოგიური ბოჭვა და გაძლიერებული პრევენცია გარემოს დაცვასა და შენარჩუნებისთვის მომავალი თაობების ინტერესების დაცვის მიზნით. ეს ყოველივე კი აუცილებლად უნდა იყოს არტიკულირებული ქვეყნის კონსტიტუციაში.⁸⁷

⁸⁵ ზომერმანი კ.პ., საჯარო მმართველობა დემოკრატიულ, სოციალურ და სამართლებრივ სახელმწიფოში, წიგნში *ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ.* (რედ.) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016, 29

⁸⁶ *ვალჩავა კ.*, გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 93

⁸⁷ იქვე, 94

სამშენებლოსამართლებრივი თვალსაზრისით გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპების განხილვისას აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ გარემოს დაცვასა და შენარჩუნებაზე პრევენციული ღონისძიებების გატარება, ასევე გარემოსდაცვითი საფრთხეების მინიმალიზება პირდაპირ კავშირშია ქვეყნის სამშენებლო სექტორის განვითარების და სახელმწიფოს მხრიდან ამ სექტორის ხელშეწყობის ამოცანებთან. აქ ოქროს შუალედის დაჭერაა საჭირო, ვინაიდან გარემოსდაცვითი უფლებების და სამშენებლოსამართლებრივი უფლებების ჭიდილში მთავარი ღირებულებები არ დაიკარგოს და მათ შორის ბალანსი შენარჩუნდეს. გარემოსდაცვითმა შებოჭვამ არ უნდა შეაფერხოს ინდუსტრიული განვითარება და ამავდროულად საკითხები უნდა გადაწყდეს გარემოს დაცვის სასარგებლოდ. ამის განხორციელება საფრთხეების შეფასებისა და ურთიერშეჯერების საფუძველზე, თანაზომიერების პრინციპის დაცვით უნდა მოხდეს. უფრო ფართოდ ეს საკითხები განხილულ იქნება გარემოსდაცვითი უფლებების და საკუთრების უფლების რეალიზაციის კრილში, თუმცა მანამდე ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპების რეალიზებისთვის უმნიშვნელოვანესია სამშენებლო წესრიგის სამართლის ინსტიტუტმა, მშენებლობის ნებართვამ არ შექმნას საფრთხე გარემოს გაუარესებისთვის. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება ნაშრომის ან ნაწილში გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს ცნების განხილვა. ერთი მხრივ, ყუდარება მახვილდება იმაზე, რომ სახელმწიფო ზრუნავს გარემოს დაცვაზე, ხოლო მეორე მხრივ, ამ მიზნების განხორციელებამ ხელი არ უნდა შეუშალოს სახელმწიფოს სხვა მიზანს შეიქმნას სწორი სამშენებლო პოლიტიკა. მშენებლობის განხორციელებით სახელმწიფოს ეკოლოგიური მიზნები არ უნდა დაზიანდეს და არც ხელი შეეშალოს სამშენებლო განვითარებას. სამშენებლო განვითარებისთვის მნიშვნელოვანია მშენებლობის ნებართვის სწორად და კანონის ყველა ბერკეტის გამოყენებით გაცემა, შესაბამისად ეკოლოგიური პრინციპები აუცილებლად უნდა იქნეს დაცული, რომ მიღწეულ იქნეს როგორც ეკოლოგიური უსაფრთხოება ასევე მშენებლობის ნებართვის გაცემით ამოიწუროს გარემოზე ზეგავლენის რისკები და საფრთხეები.

3. სამშენებლო სამართლებრივი უფლებები საქართველოს კონსტიტუციაში

სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლები უმნიშვნელოვანესი საკითხია. საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში განმტკიცებული ადამიანის უფლებებიდან სამშენებლოსამართლებრივ საფუძვლებს მოიცავს: საკუთრების უფლება, ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილება და გარანტიები, შემოქმედების თავისუფლება, გარემოს დაცვისა და საჯარო სივრცეებით სარგებლობის უფლება, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა. თითოეული მათგანის სამშენებლოსამართლებრივ უფლებათა პრიზმაში განხილვა ბევრ საინტერესო და პრობლემურ საკითხს წარმოაჩენს.

3.1. საკუთრების უფლების სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი

საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში გამორჩეული ადგილი უჭირავს საკუთრების უფლებას. საკუთრების უფლება ბუნებითი უფლებაა, რომლის გარეშე შეუძლებელია დემოკრატიული საზოგადოების არსებობა. საკუთრების უფლება ადამიანის არა მარტო არსებობის ელემენტარული საფუძველია, არამედ უზრუნველყოფს მის თავისუფლებას, მისი უნარისა და შესაძლებლობების ადეკვატურ რეალიზაციას, ცხოვრების საკუთარი პასუხისმგებლობით წარმართვას. ყოველივე ეს კანონზომიერად განაპირობებს ინდივიდის კერძო ინიციატივებს ეკონომიკურ სფეროში, რაც ხელს უწყობს ეკონომიკური ურთიერთობების, თავისუფალი მეწარმეობის, საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას, ნორმალურ, სტაბილურ სამოქალაქო ბრუნვას.⁸⁸

საკუთრება ზოგადად ძალიან კომპლექსური ცნებაა და ის პირველ რიგში ეხება კერძო სამართლის ცენტრალურ ინსტიტუტს, მეორე მხრივ ის არის საზოგადოების წევრებზე მიკუთვნების, გადანაწილების სამართლიანობის მექანიზმი, მესამე მხრივ

⁸⁸ ვირცხალაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს მოქალაქეობა ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, ტურავა პ., (რედ.) თბ., 2013, 201

კი საკუთრების უფლებები გაცვლის ობიექტებია და საბაზრო ეკონომიკური წყობის შემადგენელი ნაწილია. ეს ცნებები ერთმანეთთან არაპირდაპირაა დაკავშირებული, თუმცა საკუთრების ყველა გაგება მისი დაცვის აუცილებლობის საჭიროებას ქმნის ყველა ეპოქაში.⁸⁹

საკუთრება, როგორც ადამიანის ძირითადი უფლება, შეიძლება ითქვას, ზესახელმწიფოებრივი უფლებაა. კონსტიტუციური საკუთრება არის ის, რომელიც ექვემდებარება დაცვას. კონსტიტუციით აღიარებული და უზრუნველყოფილია არა საექვო საკუთრება, არამედ საკუთრება, რომელიც დაცვისა და ნდობისუნარიანია. კონსტიტუციური დაცვის საგანს წარმოადგენს სამართლებრივად უხარვეზო საკუთრება.⁹⁰

საკუთრების უფლება წარმოადგენს თანამედროვე დემოკრატიული საზოგადოების განვითარების საყრდენს, რომელსაც ეფუძნება ეკონომიკური თავისუფლება და სტაბილური სამოქალაქო ბრუნვა.⁹¹

საკუთრების უფლება მნიშვნელოვანი ადამიანური ღირებულებაა. თუმცა იმისათვის, რომ პირმა ისარგებლოს კონსტიტუციით დადგენილი გარანტიებით, საჭიროა იგი წარმოადგენდეს ამ უფლების სუბიექტს. ძირითადი უფლებების დამახასიათებელი უმთავრესი ნიშანი მათი ორმაგი ფუნქცია, ორმაგი დატვირთვაა. კერძოდ, ერთი მხრივ, ისინი წარმოადგენენ სუბიექტურ უფლებებს, ხოლო მეორე მხრივ, ქმნიან ღირებულებათა კონსტიტუციურ წესრიგს. ორივე ფუნქცია ავსებს ერთმანეთს და მთლიანობაში საკუთრების უფლების სრულყოფილ გამოხატულებას ადგენს.⁹²

საკუთრების, როგორც ძირითადი უფლების, გარანტია, პირველ რიგში, ნიშნავს თითოეული მესაკუთრის სუბიექტურ უფლებას, თავი დაიცვას სახელმწიფოს გაუმართლებელი ჩარევისაგან მის კონსტიტუციით გარანტირებულ უფლებაში.

⁸⁹ *ბაზედოვი ი.*, საკუთრების სამართლის განვითარება ევროპულ კავშირში, კონფერენციის მასალები, საკუთრება და სამართლებრივი სტაბილურობა: საკუთრების ცნების ტრანსფორმაცია, *ზარანდია თ., კურზინსკი-სინგერი ე., შატბერაშვილი ლ.* (რედ.) თბ., 2015, 61-74

⁹⁰ შეად. *ზოიძე ბ.*, საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბ. 2007, 96-97

⁹¹ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება (შემდგომში-სსსგ) 3/4/550 17.10.2017

⁹² *ფირცხალაშვილი ა.*, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს მოქალაქეობა ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, *ტურავა პ.*, (რედ.) თბ., 2013, 209

კერძოდ კი, ეს უფლება გამოიხატება პირის უფლებაში, მიმართოს სასამართლოს. თუმცა, ამ უფლების გარანტირებულობა მხოლოდ სახელმწიფოს წინაშე დაცვის უფლებით არ ამოიწურება, ის იმავდროულად ავალდებულებს ხელმწიფოს დაიცვას ეს უფლება, რაც, პირველ რიგში, ნიშნავს კანონმდებლობაში საკუთრების შინაარსის კონსტიტუციის შესაბამის რეგლამენტირებას.⁹³

კონსტიტუციის შესაბამისად საკუთრების უფლების მოქმედება მხოლოდ პირსა და სახელმწიფოს ურთიერთობის რეგულირებით არ შემოიფარგლება. კონსტიტუციით დაცული გარანტიები ასევე ვრცელდება კერძო სამართლებრივ „პირთა შორის“ ურთიერთობებზე.⁹⁴

სამშენებლო წესრიგის სფეროში მიღებული რეგულაციები და ცალკეული გადაწყვეტილებები გულისხმობს საკუთრების უფლებაში ჩარევას. ამიტომ აუცილებელია, ამ სფეროში მოქმედი კანონმდებლობა და ცალკეული გადაწყვეტილებები შეესაბამებოდეს საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული საკუთრების უფლების მოთხოვნებს.⁹⁵

საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული საკუთრების უფლება, ერთი მხრივ, არის საკუთრების, როგორც ინსტიტუტის და, მეორე მხრივ, საკუთრების, როგორც პიროვნების უფლების გარანტია. საკუთრების უფლების ინსტიტუტის არსი კერძო საკუთრების, როგორც ობიექტური ღირებულების დაცვა, მისი არსებობის რეალური უზრუნველყოფაა, რომელიც პირველ რიგში კანონმდებლისკენაა მიმართული. კანონმდებელს არ შეუძლია ისეთი ნორმების გამოცემა, რომელიც კერძო საკუთრებას, როგორც ინსტიტუტს, ეჭვქვეშ დააყენებდა. საქართველოს კონსტიტუცია ძირითად უფლებებს აღიარებს, როგორც უშუალოდ მოქმედ სამართალს, რომელიც ხელისუფლების სამივე შტოს ზღუდავს. საკუთრების, როგორც პიროვნების უფლების გარანტია, ემსახურება მესაკუთრის სამართლებრივი მდგომარეობის დაცვას, კერძოდ, მის პირად უფლებას გარკვეულ ქონებაზე. ყოველივე ეს ცალკეულ პირებს ანიჭებს თავისუფლებას ქონებრივ სფეროში და ამდენად, საკუთარი ცხოვრების დამოუკიდებლად განსაზღვრის შესაძლებლობას⁹⁶.

⁹³ იქვე, 210

⁹⁴ სსსგ №1/1/103 7.06.2001

⁹⁵ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 45

⁹⁶ *ტურავა პ.* სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, ჟურნ., სამართლის ჟურნალი №2, თბ., 2009, 123

საკუთრების უფლება, ერთი მხრივ, საკუთრების როგორც ინსტიტუტის და, მეორე მხრივ, საკუთრების როგორც პიროვნების უფლების გარანტია, გულისხმობს მშენებლობის თავისუფლებას. მიწის გამოყენების სხვა შესაძლებლობებთან ერთად, საკუთრების შინაარსს განსაზღვრავს მისი მშენებლობის მიზნით გამოყენების შესაძლებლობა. ეს გამომდინარეობს იქედან, რომ კონსტიტუციურსამართლებრივად დაცული საკუთრება ხასიათდება კერძო გამოყენების შესაძლებლობით. განსაკუთრებით მიწაზე საკუთრება, მისი გამოყენებისა და მოსავლის მიღების შესაძლებლობის გარეშე, იქნებოდა ღირებულებას მოკლებული. მიწის გამოყენება და მისი ღირებულების მატება ექცევა საკუთრების კონსტიტუციური უფლების ქვეშ. ამ შემთხვევაში საუბარი არ შეეხება უბრალო მოგების მიღების შესაძლებლობას, მომავლის იმედებსა და პროგნოზებს, რომელიც არ ექცევა საკუთრების დაცვის კონსტიტუციურ უფლებაში. მიწის მშენებლობის მიზნით გამოყენების შესაძლებლობა არის საკუთრების უფლების არსებითი შემადგენელი ნაწილი. საკუთრების კონსტიტუციური უფლება ზოგადად და მათ შორის მიწის მშენებლობის მიზნით გამოყენების შესაძლებლობა შეიძლება შეიზღუდოს კანონით. სამშენებლო სამართლის ნორმები ადგენენ აღნიშნული უფლების შეზღუდვას კონსტიტუციის საფუძველზე და მის ფარგლებში.⁹⁷

როგორც ზემოთ აღინიშნა ამ შემთხვევაში არ შეიძლება ცალსახად იქნეს გაგებული საკუთრების უფლება, როგორც ერთი მხრივ ინსტიტუტი, იგი მეორე მხრივ გულისხმობს საკუთრების, როგორც პიროვნების უფლებას მშენებლობის თავისუფლებაზე. მიუხედავად იმისა, რომ მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს საქართველოს დღეს მოქმედი კანონმდებლობით აქვს მშენებლობის განხორციელების თავისუფლება, ეს თავისუფლება სრულდება იქ, სადაც სხვების კანონიერი უფლებები და ინტერესები იწყება. ამიტომ არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი აქტები ადგენენ აღნიშნული უფლების შეზღუდვას, ბუნებრივია კონსტიტუციის საფუძველზე და მის ფარგლებში. როგორც ცნობილია საკუთრების უფლება არ წარმოადგენს აბსოლუტურ უფლებას,

⁹⁷ იქვე, 123-124

საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს საკუთრების უფლების შეზღუდვის შესაძლებლობას.⁹⁸

მშენებლობის კონსტიტუციურსამართლებრივი პრინციპების მიმოხილვისას აუცილებლად გასათვალისწინებელია, ის, რომ კონსტიტუციით გარანტირებული საკუთრების უფლების დაცვის ღონისძიებები, მისი პრინციპები მოქმედებს მანამ, სანამ მშენებლობის მესაკუთრე თავისი საკუთრების და მისი ქონების მართლზომიერი, თანაზომიერი გამოყენების პრინციპის დაცვით მოქმედებს. საკუთრების ობიექტურ-სამართლებრივ უზრუნველყოფასთან ერთად კონსტიტუცია იცავს თითოეული პირის საკუთრებას.⁹⁹

როგორც აღინიშნა საქართველოს კონსტიტუციის მე-19 მუხლი იცავს ასევე საკუთრების, როგორც პიროვნების უფლების, გარანტიას. ის ემსახურება მესაკუთრის პირადი უფლებისა და თავისუფლებების დაცვას მის ქონებაზე და უზრუნველყოფს პირადი და ოჯახური ცხოვრების პატივისცემის უფლებას. ამ თვალსაზრისით, დაუშვებელია ისეთი რეგულაციების ან გეგმარებითი თუ სანებართვო გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც ჩამოყალიბებულ საცხოვრებელ გარემოში იძლევა ინდუსტრიული მშენებლობის შესაძლებლობას, რათა ამით დასახლებაში მაცხოვრებლებს არ შეეზღუდოთ თავიანთი საკუთრებით დანიშნულებისამებრ სარგებლობის უფლება. ასეთ შემთხვევაში საკუთრების უფლების დარღვევა დაკავშირებულია პიროვნული უფლებების დარღვევასთან (მაგ.: ფიზიკური ხელშეუხებლობის უფლება, ღირსების უფლება, პიროვნების თავისუფალი განვითარების უფლება).¹⁰⁰

კონსტიტუციის ის ჩანაწერი, სადაც მკაფიოდ არის მითითებული, რომ საკუთრება აღიარებული და ხელშეუვალია, უნდა განვიხილოთ თითოეული პირის საკუთრების უფლებასთან მიმართებაში, მათი საკუთრების სრულფასოვნად, დანიშნულებისამებრ სარგებლობის, გამოყენების უზრუნველყოფის პრინციპების დაცვით. სამშენებლო სამართლის მიხედვით, მშენებლობის პროცესში ჩართულ,

⁹⁸ შეად., ჭურღულია დ., სამშენებლო დაგეგმვისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემისას, მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის პრობლემატური საკითხები, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №2, თბ., 2017, 318-319

⁹⁹ იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბ., 2005, 146

¹⁰⁰ ყალიჩავა, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 46-47

მშენებლობასთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებულ სუბიექტთა მრავალფეროვნების გათვალისწინებით, საკუთრების უფლების დაცვა მშენებლობის კანონიერების ქვაკუთხედს წარმოადგენს¹⁰¹.

3.2. გარემოს დაცვისა და საჯარო სივრცით სარგებლობის უფლების სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი

საქართველოს კონსტიტუციის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით ყველას აქვს უფლება ცხოვრობდეს ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში, სარგებლობდეს ბუნებრივი გარემოთი და საჯარო სივრცით. ეკოლოგიური უფლებების კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სივრცეში მოქცევა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია გარემოს დაცვის სფეროში სახელმწიფოს ანგარიშვალდებულების, გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, საზოგადოებრივი მონაწილეობისა და სხვა გარემოსდაცვითი მექანიზმების გამართული, ეფექტური მუშაობისა და კოორდინაციისათვის. ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების დადგენით, საქართველოს კონსტიტუცია ადასტურებს და განამტკიცებს კონსტიტუციურ ღირებულებათა წესრიგში მდგრადი ეკოლოგიური განვითარების განსაკუთრებულ მნიშვნელობას.¹⁰² ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების სტანდარტზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო თავის გადაწყვეტილებაში¹⁰³ უთითებს, რომ კონსტიტუციური უფლების შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრისას, უნდა ვიხელმძღვანელოთ ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოზე ხელმისაწვდომობის სტანდარტით. კონსტიტუციის აღნიშნული დებულებებით დაცული ვერ იქნება პირის უფლება, იცხოვროს მისთვის კომფორტულ ან/და ესთეტიკურად მისაღებ გარემოში და სახელმწიფოსგან მოითხოვოს აღნიშნულის უზრუნველყოფა. აღნიშნულის კონსტიტუციით რეგულირების მიზანია, ყველამ იზრუნოს არსებულ ბუნებრივ გარემოზე და სახელმწიფოსგან მოითხოვოს მისი დაცვა. გარემო პირობების მზარდმა დეგრადაციამ და მასთან დაკავშირებულმა პრობლემებმა გარდაუვალი

¹⁰¹ შეად., *ჭურღულია დ.*, სამშენებლო დაგეგმვისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემისას, მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის პრობლემატური საკითხები, *ჭურნ*. სამართლის ჟურნალი, №2, თბ., 2017, 319

¹⁰² სსსგ №2/1/524 10.04.2013

¹⁰³ იქვე

გახადა ჯანმრთელობისთვის უვნებელი გარემოს კონსტიტუციური დაცვის საჭიროება.

ვინაიდან გარემოს დაცვითი უფლებები უკავშირდება ფიზიკური გადარჩენისა და ფიზიკური ხელშეუხებლობის, ასევე მომეტებული საფრთხეების თავიდან აცილებას და მომავალი თაობების ინტერესების დაცვის ფუნდამენტალურ საკითხებს, საინტერესოა ევროკავშირის გამოცდილების¹⁰⁴ შესახებ ითქვას ამ მიმართლებით. საინტერესოა რა ადგილი უკავია ჯანსაღ, უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლებას ევროპულ სამართალში.¹⁰⁵

აღნიშნულის მისაღწევად პირველ რიგში იდენტიფიცირებულ უნდა იქნეს ის ძირითადი მიმართულებები და სამართლებრივი დოკუმენტები, რომელთა გამოყენებითაც გაერთიანება მართვს ამ მეტად დელიკატურ და სათუთ სფეროს. ძირითად მიმართულებებში იგულისხმება ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლების გამიჯვნა იმ ძირითადი ასპექტების მიხედვით რომელიც საბოლოოდ ერთ მთლიანობას ქმნის. ეს ასპექტებია:

1) უფლება მიიღო სრული, დროული და ობიექტური ინფორმაცია საცხოვრებელი გარემოს შესახებ;

2) უფლება სამართლიან მართლმსაჯულებაზე;

3) უფლება გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მონაწილეობის შესახებ.¹⁰⁶

ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლების ამგვარი დეფინიცია იმის დასტურია, რომ ეს უფლება, ევროკავშირის სამართლის მიხედვით აღიარებულია როგორც არსებითი უფლება, რომელიც ინდივიდის აქტიური და პოზიტიური უფლებების რეალიზაციით გამოიხატება. ამგვარი მიდგომა ნათლად ადასტურებს ევროგაერთიანების დემოკრატიულ მიზნებს, რომელთა შორის უმთავრესია ადამიანის უფლებების დაცვა.¹⁰⁷

¹⁰⁴ ადამიანის უფლებათა ევროპული სასამართლოს მიერ დადგენილი სტანდარტების შესახებ გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებით იხ. *გალიჩაევა კ.*, გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 124-დან

¹⁰⁵ *შეად. Fadeyeva v. Russia*, 09.06.2005

¹⁰⁶ *ბითაძე მ.*, ეკოლოგიური უფლებების დაცვის სტანდარტები ევროპის გაერთიანების სამართლის მიხედვით, სტატიათა კრებული ადამიანის უფლებათ დაცვის ევროპული და ეროვნული სისტემები, *კორკელია კ.*, (რედ.) თბ., 2007, 13

¹⁰⁷ იქვე, 13

უფლება მიიღო სრული, დროული და ობიექტური ინფორმაცია გარემოს შესახებ, ასახულია საქართველოს კონსტიტუციაში. 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით ყველას აქვს უფლება დროულად მიიღოს სრული ინფორმაცია გარემოს მდგომარეობის შესახებ. ყველას აქვს უფლება ზრუნავდეს გარემოს დაცვაზე. გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღებაში მონაწილეობის უფლება უზრუნველყოფილია კანონით. სამშენებლოსამართლებრივი თვალსაზრისით კონსტიტუციის ეს ჩანაწერი უზრუნველყოფს: ქალაქთგეგმარებით პროცესში ნებისმიერი პირის ინფორმირებული მონაწილეობის გარანტიას (განსაკუთრებით საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებისა და სტრატეგიული გარემოსდაცვითი შეფასების პროცედურის მეშვეობით); ნებისმიერი გარემოსდაცვითი ტონალობის მმართველობითი ღონისძიების სასამართლო წესით გასაჩივრების უფლებას (ე.წ. „პოპულარული სასარჩელო უფლებამოსილება“)¹⁰⁸.

რაც შეეხება ერთ მნიშვნელოვან საკითხს, ეს უკავშირდება სიახლეს კონსტიტუციის 2018 წლის რედაქციაში, სადაც გაჩნდა ჩანაწერი საჯარო სივრცით სარგებლობის უფლების შესახებ. საჯარო, საზოგადოებრივ სივრცეს კი განმარტავს ახალი სამშენებლო კოდექსი. სდასკ-ის მე-3 მუხლის „34“ პუნქტი განსაზღვრავს საზოგადოებრივ სივრცეს, როგორც საზოგადოებრივი დანიშნულებით გამოყენებად სივრცეს, როგორებიცაა: ქუჩა, გზა, მაგისტრალი, ჩიხი, ტროტუარი, გაზონი, ბაღი, სკვერი, წყლის სარკე, ლანდშაფტი, საზოგადოებრივი გზა და სხვა მსგავსი სივრცეები. მაგ., სახელმწიფოს მხრიდან ამგვარი სივრცეების ისე განკარგვა, ან მესამე პირთა მხრიდან დაზიანების არაღკვეთა განიხილება ამ უფლებაში ჩარევად. მის მიმართ, როგორც გარემოსდაცვითი შინაარსის უფლების მიმართ, იმოქმედებს ე.წ. პოპულარული სასარჩელო უფლებამოსილება. იგივე სტანდარტი მოქმედებს ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის იმ შემთხვევების მიმართ, რომლებიც სცდება სპეციალური სარგებლობის ფარგლებს. ცხადია, ეს უფლება არ ნიშნავს გარემოთი და საჯარო სივრცეებით შეუზღუდავ სარგებლობას. პირველ რიგში, ის გულისხმობს ბუნებრივი გარემოთი სარგებლობის უფლებას იმ აუცილებელ საარსებო მინიმუმზე, რაც აუცილებელია ადამიანის არსებობისათვის. ამ კატეგორიის საერთო

¹⁰⁸ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 49*

სარგებლობის უფლებაზე, როგორც წესი, დაუშვებელია სპეციალური ნებართვის დაწესება.¹⁰⁹

საჯარო სივრცით სარგებლობის საკითხთან დაკავშირებით აუცილებელია აღინიშნოს ახალი სამშენებლო კოდექსით დადგენილი მიზნებისა და ამოცანების, ამავე კოდექსის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებთან გარკვეული შეუსაბამობების შესახებ. როცა ქვეყნის კონსტიტუცია განსაზღვრავს, რომ საჯარო სივრცეებით სარგებლობა ადამიანის უფლებაა და ის უნდა ცხოვრობდეს უვნებელ გარემოში, აღნიშნულის შესაბამისი ასახვა უნდა განხორციელდეს სექტორულ კანონმდებლობაში. სდასსკ-ის მე-2 მუხლი აყალიბებს კოდექსის მიზნებსა და ამოცანებს, რომლის შესაბამისად კოდექსის მიზანია ადამიანის ცხოვრებისა და საქმიანობისათვის ღირსეული გარემოს შექმნა, სივრცის დაგეგმარების, ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვისა და მშენებლობის პროცესში ადამიანის ჯანმრთელობის, გარემოს, ბუნებრივი რესურსებისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა.

ღირსეული გარემოს შექმნა პირდაპირ კავშირშია სივრცის დაგეგმარებასთან და საჯარო სივრცეების ათვისების ან ათვისებისაგან თავის შეკავებასთან. კოდექსი ადგენს ასევე სამშენებლო და არასამშენებლო ტერიტორიებს. არასამშენებლო ტერიტორიებზე ძირითადად გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა დაუშვებელია მშენებლობა, შესაბამისად მათი საზოგადოებრივ, საჯარო სივრცეებად გამოყენების ხელშეწყობა ხდება. ამასთან, ღირსეულ საცხოვრებელ გარემოსთან და სივრცეებით სარგებლობასთან მნიშვნელოვან კავშირშია სამეზობლო მიჯნის და საზოგადოებრივი მიჯნის ზონების დაცვის საკითხი. სწორედ ამ საკითხთან მიმართებაში ხდება საკანონმდებლო დონეზე შეუსაბამო დაშვებები.

სამშენებლო კოდექსის მიხედვით მიწის ნაკვეთზე მიჯნის ზონის რეგულირების მიზანია ინსოლაციის, ბუნებრივი განათებულობის, განიავების, სახანძრო უსაფრთხოების, ევაკუაციისა და ტერიტორიის გამწვანების მიმართ მოთხოვნათა დაცვა.¹¹⁰ ამავე კოდექსის მიხედვით ასევე დადგენილია, შენობა-ნაგებობის დაპროექტების მიზნები და ამოცანები. შენობა-ნაგებობა ისე უნდა იქნეს დაპროექტებული და აშენებული, რომ მისი ექსპლუატაციის პერიოდში დაცულ

¹⁰⁹ იქვე, 48-49

¹¹⁰ სდასსკ-ის 74-ე მუხლი

იქნეს შენობა-ნაგებობის ინსოლაციის მიმართ მოთხოვნები (არსებობის შემთხვევაში) და შენობა-ნაგებობაში მცხოვრებთა, მეზობლებისა და დასაქმებულ პირთა ინტერესები მათი ჯანმრთელობის დაცვის და ბუნებრივი განათებულობის უზრუნველსაყოფად¹¹¹. ამ მიზნებისა და ამოცანების შემდგომ, სფეროში ჩართულ ყველა ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირს უჩნდება განცდა, რომ კოდექსი იცავს ყველა მხარის უფლებას. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ კოდექსის ამოქმედების შემდგომ მიღებულ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში კოდექსის მიზნების განხორციელების საშალებები და ინსტრუმენტები არ იძებნება. „ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №261 დადგენილების ტექსტში მართალია ჩაიწერა, რომ განსაზღვრული წესის დაცვით დაგეგმილი მშენებლობა, მომიჯნავე შენობა-ნაგებობის მიმართ, ეწინააღმდეგება ინსოლაციისა და ბუნებრივი განათებულობის მოთხოვნებს, შესაბამისად მშენებლობის ნებართვის გაცემა დაუშვებელია¹¹², მაგრამ მანამდე სამეზობლო მიჯნის ზონების დადგენის და დადგენისთვის საგამონაკლისო წესები¹¹³ ისე იქნა გაწერილი, რომ რეალური ბუნებრივი განათებულობის, ღირსეული საცხოვრებელი გარემოს ჩამოყალიბების და სივრცეების სარგებლობის უფლების რეალიზაცია დიდი კითხვის ნიშნის ქვეშ დგება. უფრო მეტიც, დადგენილების მიხედვით ინსოლაციისა და ბუნებრივი განათებულობის მოთხოვნების განსაზღვრა უნდა მოხდეს საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობით დადგენილი რეგულაციებით, თუმცა ეს რეგულაციები ქვეყანას არ აქვს.

საჯარო სივრცეებით სარგებლობის სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი ვლინდება ასევე ზონირების საკითხში. სდასკ-ის მიხედვით გენერალური გეგმა და ქალაქგეგმარებით გეგმა ემყარება ზონირების პრინციპს.¹¹⁴ ამ დოკუმენტების მიხედვით დადგენილია ზონები და ქვეზონები, ისინი კი შესაბამისად იყოფიან სამშენებლო და არასამშენებლო ზონებად და ქვეზონებად. რეგლამენტირებულია ის

¹¹¹ იქვე, 83-ე მუხლი

¹¹² “ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №261 დადგენილება, სსმ 261, მუხლი 41

¹¹³ სამეზობლო მიჯნის ზონების და გამონაკლისი წესების შესახებ დაწვრილებით იხ. “ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ” საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №261 დადგენილება.

¹¹⁴ სდასკ-ის 39-40 მუხლები

ზონები და ქვეზონები, სადაც აკრძალულია ყოველგვარი მშენებლობა, თუმცა სდასსკ-ის საფუძველზე მიღებულ 261-ე დადგენილებაში დაშვებულია ის გამონაკლისები, რომელიც საფრთხეს უქმნის საჯარო სივრცეებით სარგებლობის უფლების რეალიზებას¹¹⁵. ეს ვლინდება ზონის ცვლილების პროცედურებსა და ზონისთვის დადგენილისგან განსხვავებული სახეობის მშენებლობის შესაძლებლობის დაშვებაში. შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოებისთვის მინიჭებულია გარკვეული დისკრეციული უფლებამოსილებები. მიუხედავად იმისა რომ საგამონაკლისო წესები საჯარო ინტერესითაა დაცული, მეტი სიცხადის შეტანაა საჭირო ამ საკითხში. არსებული რეგულაციებით შესაძლოა საბოლოო ჯამში მოხდეს არასამშენებლო ზონისთვის იმ რეგულაციების „მორგება“ რომელიც დაინტერესებულ პირებს მისცემს შესაძლებლობას შეიძინოს ის მიწის ნაკვეთი, რომელიც მოქცეული იყო არასამშენებლო ზონაში და შემდგომ სამშენებლო მიზნებისთვის გამოიყენოს. ეს საფრთხეს უქმნის საჯარო სივრცეებით სარგებლობის უფლებას. აქ აუცილებელია მიწის ნაკვეთის განმკარგველმა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა გამოჩინონ მეტი წინდახედულება და კონსტიტუციით განმტკიცებული უფლებებისა და პრინციპების საწინააღმდეგო გადაწყვეტილებების მიღებას არ შეუწყონ ხელი. საბოლოო ჯამში, საგამონაკლისო წესით განხორციელებული ცვლილებები შესაძლოა გახდეს მშენებლობის ნებართვის გაცემის წინაპირობა. იმ შემთხვევაში, თუ ამოიწურება ყველა დაბრკოლება, რასაც კანონი აწესებს საჯარო სივრცეების არასამშენებლო ტერიტორიებად გამოცხადების შესახებ და მიწის ნაკვეთები მომზადდება მშენებლობის ნებართვის გასაცემად სათანადო პირობებით, აზრს კარგავს როგორც კონსტიტუციური ჩანაწერი საჯარო სივრცეებით სარგებლობის უფლების შესახებ, ასევე სპეციალურ კანონმდებლობაში არსებული რეგულაციები. სწორედ ამიტომ, კანონმდებლობის ამ ნაწილის რეგულაციების გამოყენებისას საჯარო ინტერესზე ზრუნვა მართებთ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოებს. ცალსახაა, რომ თუ გეგმარებითი წინაპირობები იქნა ამოწურული არასამშენებლო ტერიტორიების სამშენებლო ტერიტორიებად ქცევისთვის, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება შესაძლებელია ფორმალურად იქცეს და წარმოების ის ბერკეტები ვერ იქნეს

¹¹⁵ 261-დადგენილება, მუხლები 22-28

გამოყენებული, რაზეც ამ ნაშრომში არის საუბარი. ეს ყოველივე საფრთხის შემცველია მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისკენ მიმართული ღონისძიებების ეფექტურობისთვის.

3.3. სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების კონსტიტუციური უფლება და მისი სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი

საქართველოს 1995 წლის კონსტიტუციის პირველადი რედაქცია არ შეიცავს დათქმას სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებაზე. საქართველოს კონსტიტუციაში 2017 წელს შეტანილი ცვლილებების შედეგად ადამიანის ძირითად უფლებათა ჩამონათვალს დაემატა მე-18 მუხლის ახალი რედაქცია¹¹⁶, რომლის თანახმად, ყველას აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მასთან დაკავშირებული საქმის გონივრულ ვადაში სამართლიანად განხილვის უფლება. საქართველოს სამართლის სისტემაში ადმინისტრაციული წარმოების სამართლებრივი საფუძვლები შექმნა საქართველოს ზოგადმა ადმინისტრაციულმა კოდექსმა, რომელიც ამოქმედდა 2000 წლის 1 იანვარს.¹¹⁷ კონსტიტუციისთვის დამატებული ეს უფლება ე.წ. „კარგ მმართველობასა“ და სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე ძირითადი უფლების რანგში იქნა განმტკიცებული.¹¹⁸ მას კი საფუძვლად დაედო საქართველოსა და ევროკავშირის შორის დადებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება.¹¹⁹ შეთანხმების მხარეები კისრულობენ ვალდებულებას პატივი სცენ კარგ მმართველობას (Good Governance¹²⁰). ამიტომ, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს კონსტიტუციაში „სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების“ უფლების გაჩენა ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების განხორციელებაა.

¹¹⁶ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3811818?publication=1> 1324-რს, 19.10.2017

¹¹⁷ ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა დაცვა:კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ.,(რედ.) თბ., 2018, 246

¹¹⁸ ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 9

¹¹⁹ "ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის", ხელი მოეწერა 2014 წლის 27 ივნისს, ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>

¹²⁰ „კარგი მმართველობის დეფინიციის შესახებ“. იხ. <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლებების არსის განსაზღვრისათვის მნიშვნელოვანია მისი სუბიექტური და ობიექტური მნიშვნელობის განსაზღვრა.¹²¹

ზოგადად, ძირითადი უფლებების სუბიექტური მნიშვნელობა იმით ვლინდება, რომ ის, როგორც ინდივიდის უფლება, პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობას ეხება, ხოლო ძირითადი უფლებების ობიექტური მნიშვნელობა ინდივიდისაგან დამოუკიდებლად განსაზღვრავს მოქალაქეების მიმართ სახელმწიფო ხელისუფლების ქმედებების ძირითად მიმართულებებს.¹²²

ამ უფლების სუბიექტური მნიშვნელობა გამოიხატება იმით, რომ მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ შეილახოს ადამიანის უფლებები, ხოლო შემზღვეველი გადაწყვეტილების მიღების შედეგად უფლებებში ჩარევის შემთხვევაში, პიროვნებას უზრუნველყოფილი ჰქონდეს სამართლებრივი დაცვის საშუალებები. ამ უფლების ობიექტური მნიშვნელობა უფლების ინსტიტუტის გარანტიას მოიცავს – იგი, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე სუბიექტისაგან დამოუკიდებლად, სახელმწიფოს ავალდებულებს უფლებით აღიარებული სამართლებრივი ინსტიტუტის უზრუნველყოფას.¹²³

სანამ უშუალოდ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების როგორც უფლების გარანტიებზე გადავალთ, აუცილებელია მოკლედ განისაზღვროს ადმინისტრაციული წარმოების არსი. საქართველოს კონსტიტუცია არ განსაზღვრავს ადმინისტრაციული წარმოების ცნებას და ფუნქციებს. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი (შემდგომში-სზაკ) განსაზღვრავს მის არსს. სზაკ-ის მე-2 მუხლის 1-ლი პუნქტის „კ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემისა და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის

¹²¹ ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა დაცვა:კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ., (რედ.) თბ., 2018, 247

¹²² უფლებების დაცვის სუბიექტური და ობიექტური მნიშვნელობის შესახებ დაწვრილებით იხ. იზორია ლ., ავტორთა კოლექტივი, წიგნში: საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, თავი მეორე. საქართველოს მოქალაქეობა; ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, ტურავა პ. (რედ.), მე-7 მუხლის კომენტარი, თბ., 2013, 14-16

¹²³ ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა დაცვა:კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ., (რედ.) 2018, 247

გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.¹²⁴

ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილების მიღებისკენ. საქმიანობის პროცესის სამართლებრივი მოწესრიგება ემსახურება მმართველობის გამარტივებას. სტანდარტული, წინასწარ გაწერილი საფეხურების გავლა გამორიცხავს (ან მინიმუმამდე დაყავს) გადაწყვეტილების მიღების შეცდომას. ადმინისტრაციული ორგანო დგას მყარ სამართლებრივ საფუძვლებზე. მისი ქმედება არის წინასწარ განჭვრეტადი, ხოლო შედეგი - პროგნოზირებადი. ადმინისტრაციული წარმოება არის არა მარტო გადაწყვეტილების მიღების სამართლებრივი ინსტრუმენტი, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში დაინტერესებული პირების მონაწილეობის, შესაბამისად, მათი უფლებების რეალიზების სამართლებრივი საშუალება. სწორედ ეს უკანასკნელი განაპირობებს საქართველოს კონსტიტუციით მის უფლებების რანგში აყვანას.¹²⁵

გადაწყვეტილების მიღების პროცესი არის საჯარო მმართველობის განხორციელების მნიშვნელოვანი ეტაპი, რამდენადაც მიღებული გადაწყვეტილების შესაბამისობა ადმინისტრაციული სამართლის ძირითად პრინციპებთან – კანონიერების, კანონის წინაშე თანასწორობის, მიუკერძოებლობისა და ა.შ. დამოკიდებულია გადაწყვეტილების მიღების წესების დაცვასთან¹²⁶.

სამართლიან ადმინისტრაციულ წარმოებაზე ძირითადი უფლების განმსაზღვრელი კონსტიტუციური ნორმის დაცვის სფერო ორი ელემენტისგან შედგება: პირველი ელემენტი განსაზღვრავს იმ სამართლებრივ სიკეთეს, რომელსაც უფლება იცავს, ხოლო მეორე ელემენტი განსაზღვრავს ამ უფლების სუბიექტს. დაცვის სფეროს ამ ორი ელემენტის განსაზღვრას განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება იმის დასადგენად, საჯარო მმართველობის განხორციელების პროცესში ირღვევა თუ არა ეს ძირითადი უფლება.¹²⁷

¹²⁴ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16270?publication=33> 2181

¹²⁵ ტურავა კ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2018, 199-200

¹²⁶ ტურავა კ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ., (რედ.) თბ., 2018, 248

¹²⁷ იქვე, 248

ვინაიდან ტერმინი „სამართლიანი“ არ იძლევა მისი შინაარსის ცალსახად განსაზღვრის შესაძლებლობას, იურიდიულ ლიტერატურაში სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების შინაარსის განსაზღვრა ხდება საჯარო მმართველობის იმ პრინციპების საფუძველზე, რომლებიც განსაზღვრულია ადმინისტრაციული წარმოების მომწესრიგებელ საკანონმდებლო აქტებში, საქართველოს შემთხვევაში კი სზაკ-ში. ეს პრინციპები, თავის მხრივ, კონსტიტუციიდან იღებს სათავეს. ამ პრინციპების ერთობლიობა გვაძლევს სამართლიანი წარმოების ცნების შინაარსს. ეს პრინციპებია: პროპორციულობის პრინციპი, კანონის წინაშე თანასწორობა, საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტა, საჯარო მმართველობის გამჭვირვალობის პრინციპი.¹²⁸

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლების კონსტიტუციური საფუძვლების განხილვამ ნათლად გამოაჩინა მისი მნიშვნელობა და ადვილად მისახვედრია, რამხელა როლს ასრულებს ის სამშენებლოსამართლებრივი ნორმებით რეგულირებულ ურთიერთობებში. იგულისხმება, როგორც სამშენებლო დაგეგმვით ასევე სამშენებლო წესრიგით განსაზღვრული ურთიერთობები.

როგორც აღინიშნა, სიტყვა „სამართლიანი“ არ იძლევა მისი განსაზღვრის ზუსტ შესაძლებლობას და ის სპეციალურ კანონმდებლობაში უნდა ვეძიოთ, ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობით დადგენილი პრინციპების დაცვით.

სამშენებლო დაგეგმვის დროს სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპები გულისხმობს გეგმების შემუშავების ზემოთ მითითებული იმ ოთხი პრინციპის დაცვას, რომელიც ერთობლიობაში ქმნიან სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების არსს.

სივრცის დაგეგმარების გეგმის შემუშავების დროს აუცილებელ პირობას წარმოადგენს საჯარო ინტერესების დაცვის ამოცანების გადაწყვეტა. გეგმის შემუშავების ინიციატორი გეგმის შემუშავებისას ეყრდნობა ქალაგეგმარებით პრინციპებს და ნორმებს. შესაძლებელია გეგმის შემუშავების პროცესში გამოიკვეთოს გარკვეული შეზღუდვების დაწესების აუცილებლობა (მაგ: მაგისტრალური გზის განხორციელების აუცილებლობა და სხვა ინფრასტრუქტურული პროექტები) რომლის დროსაც გარკვეული უფლებების შეზღუდვა მოხდეს. შესაბამისად, პროპორციულობის დაცვის ვალდებულება აქ გადამწყვეტ ადგილს იკავებს. იგივე

¹²⁸ იქვე, 254-255

შეიძლება ითქვას გენერალური გეგმის შემუშავების პროცესსა და მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე (მაგ: მუნიციპალიტეტის მხრიდან ნებართვის გაცემის დროებითი შეჩერება განაშენიანების გეგმების შემუშავების პროცესთან დაკავშირებით, რომელმაც შესაძლოა გამოიწვიოს მშენებლობისთვის დასაშვებ ზონაში მიწის ნაკვეთის მესაკუთრის სამშენებლო უფლების, მშენებლობის განხორციელების უფლების დროებითი შეზღუდვა. თუმცა აღნიშნული ემსახურება საჯარო ინტერესს, გაუნაშენიანებელი ტერიტორიის მოწესრიგების სამართლებრივი დოკუმენტის შექმნას).

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების სამშენებლო-სამართლებრივი საფუძვლები ვლინდება ასევე სივრცის დაგეგმარების და განაშენიანების გეგმების შემუშავების სტადიაზე პროცესის საჯაროობის უზრუნველყოფის მიზნით დაგეგმვაზე უფლებამოსილი უწყების მხრიდან საჯარო განხილვების და შენიშვნების/წინადადებების მოსმენის ვალდებულებაში¹²⁹. ეს ხაზს უსვამს პროცესის გამჭვირვალობას.

ნიშანდობლივია აღინიშნოს საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტის სამშენებლო-სამართლებრივი ასპექტების შესახებ. ეს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის პრინციპი ნებისმიერი აქტის შემუშავებისა და დამტკიცების პროცესის ქვაკუთხედაა და ამ მხრივ გამონაკლისი არც სამშენებლო-სამართლებრივი ურთიერთობებია. საკითხზე დეტალური მსჯელობა გვექნება ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების შესაბამის ქვეთავებში.

რაც შეეხება კანონის წინაშე თანასწორობას, ის სხვა, საჯაროდ აღიარებულ თანასწორობის პრინციპებთან ერთად განსაკუთრებით ვლინდება უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენების მოთხოვნის აკრძალვაში. მუნიციპალიტეტის ქალაქგეგმარებითი ნება, რომელიც ხორციელდება საკუთარი უფლებამოსილების ფარგლებში, პირდაპირი საკანონმდებლო დათქმების გარდა, ასევე ექვემდებარება კერძო და საჯარო ინტერესების შეჯერების ვალდებულებას. სდასსკ-ის მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, „ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვის პროცესში უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, უზრუნველყოს ყველა მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესისა და კერძო ინტერესის შეწონასწორება და

¹²⁹ საკითხი დეტალურადაა დარეგულირებული „სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობით გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №260 დადგენილებით, 3.06.2019 წ.

დაბალანსება.” აქედანაც ცხადად ჩანს, რომ დაგეგმვა არის კომპლექსური პროცესი, სადაც მრავალი ინტერესი იყრის თავს, რომლებიც ერთმანეთთან უნდა შეჯერდეს და დაბალანსდეს. სხვაგვარად წარმოდგენილი იქნებოდა ქალაქგეგმარების უფლებამოსილების სამართლიანად განხორციელება¹³⁰. საჯარო და კერძო ინტერესის შეჯერების დროს აუცილებელია პროცესთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებული ყველა პირის თანასწორობის უფლების დაცვა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ხშირ შემთხვევაში ყველა უფლება ვერ იქნება დაცვის ღირსი (მაგ: მეწარმის მოთხოვნა – ქალაქგეგმარებითი გადაწყვეტილებებით მოხდეს მისი კონკურენტული მდგომარეობის შენარჩუნება და მეზობელ ნაკვეთებზე არ იქნეს დაშვებული სამეწარმეო ობიექტების მშენებლობა¹³¹) ეს პირდაპირ არღვევს როგორც საჯარო ინტერესს ასევე არათანაბარ მდგომარეობაში ამყოფებს რიგ პირებს.

სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება ეფუძნება ისეთ პრინციპებს, რომლებიც მშენებლობის ნებართვის გაცემის დროს აუცილებლად უნდა იქნეს დაცული. მხარეთა თანასწორობაზე და საქმის მიუკერძოებლად გადაწყვეტაზე ორიენტირებული ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად არის სწორედ კანონიერი გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი შექმნილი. ადმინისტრაციული წარმოების სამართლიანობა იმაში ვლინდება, რომ ყველა დაინტერესებული პირის მონაწილეობით, მტკიცებულებათა სათანადო გამოკვლევის და ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების რეალიზებით მიღებულ იქნეს სწორი გადაწყვეტილება. იკვეთება, რომ სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების უფლება პირდაპირ კავშირშია მთელი სამშენებლო სამართლით გათვალისწინებული ინსტიტუტების სწორ და სამართლიან ფუნქციონირებასთან, ვინაიდან სწორედ ის არის მთავარი ინსტრუმენტი „სამართლიანობის“ დამკვიდრებისთვის. ეს კონსტიტუციით განმტკიცებული უფლება, მთელს ამ ნაშრომში მნიშვნელოვან როლს დაიკავებს, რაც დადასტურდება საკვლევი მომდევნო თემების ანალიზის დროს.

¹³⁰ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 91*

¹³¹ იქვე, 92

3.4. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი

საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი გამომდინარეობს საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 და 29-ე მუხლებიდან. კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მეორე პუნქტის შესაბამისად ყველას აქვს უფლება კანონით დადგენილი წესით გაეცნოს საჯარო დაწესებულებაში მასზე არსებულ ან სხვა ინფორმაციას, ან ოფიციალურ დოკუმენტს. კონსტიტუციის ეს უფლება სრულად ასახულია საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში, სადაც ცალკე თავი¹³² ეთმობა ინფორმაციის თავისუფლებას.

სამართლებრივ სახელმწიფოში, სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელებაზე საზოგადოებრივი კონტროლის განხორციელებისათვის მნიშვნელოვანია, რომ საზოგადოების თითოეულ წევრს ხელი მიუწვდებოდეს საჯარო დაწესებულებებში არსებულ ინფორმაციაზე. ის სახელმწიფოს ღიაობის, გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უზრუნველყოფის მექანიზმია.¹³³

საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში ინფორმაციის თავისუფლებისა და ხელმისაწვდომობის პრინციპის რეგლამენტაცია ემსახურება საქართველოს კონსტიტუციით და საერთაშორისო აქტებით აღიარებული ინფორმაციისა და გამოხატვის თავისუფლების რეალიზაციას.¹³⁴

სამშენებლო სფეროში ჩართული ფიზიკური თუ იურიდიული პირებისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას ფასდაუდებელი მნიშვნელობა ენიჭება. ის განსაკუთრებით ვლინდება გეგმარებითი დოკუმენტაციის შემუშავების და მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში.

მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის და განაშენიანების რეგულირების, დეტალური გეგმების შემუშავება, დადგენის პროცესში სათანადო ინფორმაციის არარსებობა დიდ რისკებთანაა დაკავშირებული. ეს რისკები მოიცავს, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოებას და პირდაპირ კავშირშია ადამიანის

¹³² სჯაკ-ის III თავი

¹³³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2018, 262

¹³⁴ იქვე, 266

ჯანმრთელობასთან, ასევე ის უკავშირდება საკუთრების უფლების სრულფასოვანი გამოყენებისა და სხვა ქონებრივ უფლებებს.

მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის შემუშავების პროცესის დიაოზის უზრუნველსაყოფად კანონმდებელმა სათანადო ღონისძიებები და გარანტიები განსაზღვრა. ქალაქთმშენებლობითი გეგმების შემუშავების ორივე სტადიაზე პროცესის საჯაროობა უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს დაგეგმვაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ¹³⁵. განაშენიანების დეტალური გეგმის შემთხვევაში არ ხდება საჯარო განხილვები. თუმცა საზოგადოებისა და დაინტერესებული პირების შენიშვნები და მოსაზრებები მიიღება წერილობით. ადმინისტრაციული წარმოების მიმდინარეობის შესახებ ინფორმაციის მიწოდება უზრუნველყოფილია ასევე სდასსკ-ის 43-ე მუხლით. კერძოდ განაშენიანების გეგმასთან/განაშენიანების დეტალურ გეგმასთან დაკავშირებული საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების თითოეულ სტადიაზე საზოგადოებისათვის თვალსაჩინო ადგილას დამატებით უნდა განთავსდეს საინფორმაციო დაფა, სადაც, სულ მცირე, უნდა განთავსდეს ინფორმაცია დასაგეგმარებელი ტერიტორიის საზღვრების, დაინტერესებული პირებისაგან მოსაზრებებისა და შეფასებების მიღების პერიოდისა და გეგმის დამტკიცების სავარაუდო ვადების შესახებ. განაშენიანების გეგმის შემუშავების დაწყების თაობაზე ინფორმაცია (მათ შორის, გეგმარებითი არეალის ზუსტი საზღვრების შესახებ ინფორმაცია) უფლებამოსილმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გამოაქვეყნოს ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე არაუგვიანეს 3 თვისა. განაშენიანების დეტალური გეგმის შემუშავების დაწყების თაობაზე ინფორმაცია საინფორმაციო დაფაზე პირმა უნდა განათავსოს საპროექტო ტერიტორიის მიმდებარედ, საზოგადოებისათვის თვალსაჩინო ადგილას, ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე არაუგვიანეს 2 კვირისა. დაინტერესებულ პირებს, მიმდინარე წარმოების მასალების გამოთხოვის და გაცნობის უფლება აქვთ სზაკ-ის III თავით დადგენილი პროცედურების და ვადების შესაბამისად.

¹³⁵ რეგულაციებს დეტალურად აწესრიგებს სდასსკ და „სივრცის დაგეგარებისა და ქალაქთმშენებლობით გეგმების შემუშავების წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №260 დადგენილება, სსმ-260, 3.06.2019

რაც შეეხება მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებას, ნებართვის გაცემის პროცედურების საჯაროობაც უზრუნველყოფილია კანონით. აქაც კანონმდებელი საინფორმაციო დაფა-ბანერის შესაძლებლობას გვთავაზობს. სდსკ-ის 110-ე მუხლის შესაბამისად დაინტერესებული პირისთვის მშენებლობის ნებართვის გაცემის ცალკეული სტადიების დაწყების თაობაზე ინფორმაციის დროულად მიწოდების მიზნით საინფორმაციო დაფა ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე 3 კალენდარული დღით ადრე უნდა განთავსდეს სამშენებლო ტერიტორიის საზოგადოებრივი მიჯნის ზონის მხარეს.

საინტერესოა თავად დაფა-ბანერის საიმედოობის და სანდოობის შესახებ გამოთქმული მოსაზრებები, ვინაიდან ითვლება, რომ ის ვერ უზრუნველყოფს სათანადო დოზით ინფორმირებულობას, მასში შემავალი ინფორმაციის სიმცირის და მასში ცვლილების სიმარტივის გამო.¹³⁶

ნიშანდობლივია, რომ მშენებლობის ზედამხედველობის განხორციელების დროს დაინტერესებული პირების მხრიდან სათანადო ინფორმაციის გამოთხოვის და გაცნობის საკითხი განსაკუთრებით მწვავედ დგას. მშენებლობის კონტროლის ღონისძიებების შესახებ სათანადო ოქმების და შედგენილი დოკუმენტაციის საჯაროობა, შემდგომში დაინტერესებული პირების მხრიდან მათი უფლებათა დაცვის ერთგვარი გარანტია.

თითოეულ სახელმწიფოს დემოკრატიული განვითარების გზაზე სხვადასხვა ეტაპის გავლა უწევს, რომელთა შორის უმთავრესია ადამიანის უფლებების დაცვა, მაგრამ ვერც ერთი სახელმწიფო ვერ მიაღწევს დასახულ მიზანს, თუ მისი ყველა მოქალაქე სათანადოდ არ იქნა ინფორმირებული. ინფორმაციის ფლობა და მისი ხელმისაწვდომობა ადამიანის უფლებების ამოსავალი წერტილია. ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაზე საუბრისას გარემოსდაცვითი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობაც თავისთავად იგულისხმება, რამეთუ სწორედ ეკოლოგიურ მდგომარეობაზე არსებული ინფორმაცია ქმნის იმ რეალურ ბერკეტს, რომელიც

¹³⁶ სამშენებლო დაფა-ბანერის კრიტიკის შესახებ იხ. *ჭურღულია დ.*, მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №1, თბ., 2019, 294-296

მოქალაქეს საკუთარი საცხოვრებელი და სამუშაო გარემოს ჯანსაღი სახით შენარჩუნებაში უწყობს ხელს.¹³⁷

საქართველოში გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული ინფორმაციის მიღების უფლება განმტკიცებულია კონსტიტუციით. ევროგაერთიანების ქვეყნებში გარემოსდაცვით ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის უფლებას სამართლებრივად ადგენს 1990 წლის დირექტივა, რომელიც ადგენს უამრავ პირობას, რომელიც მოქალაქეებს საშუალებას აძლევს, მიიღონ ყოველგვარი დაბრკოლების გარეშე მათთვის საინტერესო ეკოლოგიური ინფორმაცია.¹³⁸ ეს დირექტივები ევროკავშირის წევრმა ქვეყნებმა ეტაპობრივად მაგრამ წარმატებით ასახეს თავიანთ კონსტიტუციაში. საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების გაფორმებამდეც ქონდა ეს უფლება განმტკიცებული კონსტიტუციაში, მაგრამ შეთანხმების შემდგომ კონსტიტუციის ახალ რედაქციაში მეტი ხაზგასმა უდავოდ წინ გადადგმული ნაბიჯია.

გარემოს დაცვის შესახებ ინფორმაციის დროული ქონა პირდაპირ კავშირშია, საფრთხეების შემცირებასა და უფლებების ეფექტურად დაცვასთან. ის უკავშირდება ისეთ მნიშვნელოვან საკითხს, როგორცაა ინფორმაცია გარემოს დაბინძურებასთან დაკავშირებით, ასევე ინფორმაცია ტყის ზონის ცვლილებასა და მის სხვა, სამეწარმეო საქმიანობის დასაშვებ ზონად ცვლილებასთან დაკავშირებით, მდინარეების დაცვის ზოლების ცვლილებასთან (შემცირება) დაკავშირებით. ამ საკითხთა ჩამოთვლით ნათელი ხდება, რა მნიშვნელოვანი და საფრთხის შემცველია სათანადო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომობის შეზღუდვა.

საჯარო ინფორმაციაზე ხელმისაწვდომის უფლების სამშენებლო უსაფრთხოების დაცვის ჭრილში დანახვა არც ისე რთულია, განსაკუთრებით, როცა საქმე ეხება მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოებისთვის საჭირო მექანიზმების შექმნას. ქალაგგმარებითი ღონისძიებების დროს ინფორმაციის ქონის მნიშვნელობაზე და გარემოს შესახებ ინფორმაციის აუცილებლობაზე ზემოთ უკვე აღინიშნა. რაც შეეხება მშენებლობის სანებართვო წარმოებაში საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას, ის პირდაპირ

¹³⁷ ბითაძე მ., ეკოლოგიური უფლებების დაცვის სტანდარტები ევროპის გაერთიანების სამართლის მიხედვით, სტატიათა კრებული ადამიანის უფლებათ დაცვის ევროპული და ეროვნული სისტემები, *კორკელია კ.*, (რედ.), თბ., 2007, 16

¹³⁸ იქვე, 16

კავშირშია გამოცემული აქტის კანონიერებასთან, ანუ მშენებლობის კანონიერება შესაძლოა ექვევებ დადგეს თუ დაინტერესებულ პირებს არ ექნებათ შესაძლებლობა მიიღონ ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობა, ხელი მიუწვდებოდეთ ინფორმაციაზე. მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე საჯარო ინფორმაციას წარმოადგენს როგორც მიწის ნაკვეთისთვის დადგენილი გამოყენების პირობები, ასევე არქიტექტურული პროექტი. ამასთან, საჭიროების შემთხვევაში, არსებული საექსპერტო ან მომიჯნავე ქონებაზე ზეგავლენის შესახებ დასკვნა და ანგარიში, ასევე გეოლოგიური ექსპეტიზის დასკვნა არის საჯარო ინფორმაცია. ასეთი მნიშვნელოვანი დოკუმენტების ხელმისაწვდომობა კი მიმდინარე ადმინისტრაციულ წარმოებაში სრულფასოვნად მონაწილეობის და უფლებების დაცვის აუცილებელი პირობაა. შესაბამისად, მშენებლობისგან მიმდინარე საფრთხეების მინიმუმზე დაყვანის გამოსარიცხად დაინტერესებულ პირებს უნდა ჰქონდეთ წვდომა ყველა ზემოთ ჩამოთვლილ ინფორმაციაზე. ამ უფლების რეალიზება, ერთი მხრივ, გამოცემული სანებართვო დოკუმენტის ლეგიტიმაციას უწყობს ხელს, მეორე მხრივ, ის არის მისი კანონით განსაზღვრული პირობების დაცვით გამოცემულად მიჩნევის საფუძველი.

3.5. შემოქმედების თავისუფლების უფლების დაცვის სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი

საქართველოს კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მიხედვით შემოქმედების თავისუფლება უზრუნველყოფილია. ინტელექტუალური საკუთრების უფლება დაცულია. შემოქმედებით პროცესში ჩარევა, შემოქმედებითი საქმიანობის სფეროში ცენზურა დაუშვებელია.

ამ უფლების სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი გამოიხატება იმაში, რომ სამშენებლო სფეროში შემოქმედების შედეგს და ინტელექტუალურ საკუთრებას წარმოადგენს არქიტექტურული ესკიზი/პროექტი, რომლის მომზადებასა და შედგენაში ჩარევა დაუშვებელია. არქიტექტორს/დამპროექტებელს ეს უფლება ანიჭებს სრულ შესაძლებლობას დამკვეთის ნების და თავისი ინტელექტუალური შესაძლებლობის ფარგლებში, სპეციალური დანაწესების, შეზღუდვების გარეშე მოახდინოს პროექტის შედგენა.

ამ უფლების შესაბამისად, ერთი მხრივ, დაუშვებელია საპროექტო დოკუმენტაციის შემუშავებისთვის ავტორის მიმართ გაუმართლებელი ნორმატიული შეზღუდვების დაწესება, ხოლო, მეორე მხრივ, ცალკეული გადაწყვეტილების მიღებისას დაუშვებელია ისეთი მოთხოვნების დაწესება, რომლებიც შესაბამის ნორმატიულ რეგულაციებში არ არის გათვალისწინებული. სწორედ ამ სულისკვეთების გაგრძელებაა მშენებლობის კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტის ჩანაწერი, რომლის თანახმად, კოდექსის ერთ-ერთი ამოცანაა „სახელმწიფოს მიერ არქიტექტორის შემოქმედებითი თავისუფლებისა და არქიტექტურული განათლების განვითარების უზრუნველყოფა“.¹³⁹

მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის კუთხით არქიტექტორთა და ინჟინერ-დამპროექტებელთა ინტელექტუალური შემოქმედების შედეგი, ესკიზური ნახაზი და არქიტექტურული პროექტი მნიშვნელოვანი ნაწილია მოქმედი კანონმდებლობით, თუმცა მას შემდეგ რაც ახალი სამშენებლო კოდექსის შესაბამისად მისაღები წესები ამოქმედდება, რომელიც უკავშირდება მათ სერთიფიცირებას, განსაკუთრებით დიდ მნიშვნელობას შეიძენს არქიტექტორთა მიერ შესრულებული დოკუმენტაციის მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე უსაფრთხოების შემოწმების სტანდარტი.

3.6. კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი

კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა როგორც სახელმწიფოს მიზანი განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლში, რომლის შესაბამისად სახელმწიფო ზრუნავს ეროვნული ფასეულობებისა და თვითმყოფადობის, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის განვითარებაზე. ხოლო კონსტიტუციის მე-20 მუხლის მე-4 პუნქტი ეხება უშუალოდ კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის უფლებას, რომლის შესაბამისად ყველას აქვს უფლება ზრუნავდეს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვაზე. კულტურული მემკვიდრეობა დაცულია კანონით.

¹³⁹ *ყალიჩავა, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, გვ.47*

კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს სექტორულ კანონმდებლობაში. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით განსაზღვრულ მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებებში აღნიშნულია, რომ ადგილობრივი თვითმყოფადობის, შემოქმედებითი საქმიანობისა და კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და განვითარება თვითმმართველობის უფლებამოსილებას განეკუთვნება.¹⁴⁰ გარდა იმისა, რომ სპეციალური კანონმდებლობა არეგულირებს სფეროს სამართალურიერთობებს¹⁴¹, მომიჯნავე სფეროების კანონმდებლობა სპეციალურ დათქმებს აკეთებს მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებულ, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვასთან დაკავშირებულ საკითხებთან მიმართებაში. ამ მხრივ გამონაკლისი არც სამშენებლო კანონმდებლობაა. სდასკ-ის 55-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ კულტურული მემკვიდრეობის დამცავი ზონისა და კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის შემთხვევაში, ქალაქთმშენებლობითი ღონისძიებების განხორციელებისთვის ამ კოდექსით დადგენილი მოთხოვნების გარდა, მოქმედებს შესაბამისი სფეროს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნები. ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტაციის შედგენისას, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის საკითხი განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს მისი სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობიდან გამომდინარე.

სამშენებლო კანონმდებლობის სანებართვო ნაწილიც განსაკუთრებულ ხაზს უსვამს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას და აზუსტებს, რომ თუ მიწის ნაკვეთი ან/და შენობა-ნაგებობა იმავდროულად შედის კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ზონაში, დაცული ტერიტორიების, ტყის ფონდის, წყლის ფონდის ან წიაღის ფონდის მიწების არეალში ან მასზე ვრცელდება სხვა რეჟიმი, მისი სამშენებლოდ გამოყენების პირობები უნდა ითვალისწინებდეს ამ ზონისთვის ან/და რეჟიმისთვის დადგენილ მოთხოვნებსაც.¹⁴²

სპეციალური წესი მოქმედებს კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ზონებში სამშენებლო და სარეკონსტრუქციო პროექტებზე მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით, ნებართვას გასცემს საქართველოს კანონმდებლობით

¹⁴⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის, მე-2 პუნქტის „ტ“ ქვეპუნქტი

¹⁴¹ სფეროს არეგულირებს „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის მიზანია მიზანია საქართველოს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და ამ სფეროში წარმოშობილი სამართლებრივი ურთიერთობების მოწესრიგება, სსმ-4708, 8.05.2007

¹⁴² სდასკ-ის 69-ე მუხლი

განსაზღვრული ორგანო სამინისტროს თანხმობით, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.¹⁴³ კულტურულ ძეგლებზე ან ისტორიულ ზონაში მშენებლობის ნებართვის გაცემის ამგვარი მაღალი ლეგიტიმაცია კომისიური წესით ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით, ემსახურება კულტურული მემკვიდრეობის დაცვას. უნდა აღინიშნოს, რომ კულტურული ძეგლის მომიჯნავედ მშენებლობის ნებართვის გაცემის შემთხვევაში, კანონმდებლობა განსაკუთრებული დეტალური რეგულაციებით ადგენს ძეგლის დაზიანების შესაძლო საფრთხეების გამორიცხვის პირობებს. სწორედ ამით არის განპირობებული სფეროს მართვის განმახორციელებელი შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოების და დარგის სპეციალისტების ჩართულობა.

4. მეორე ნაწილის შეფასება

ნაშრომის მეორე ნაწილი დაეთმო მშენებლობის უსაფრთხოების კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლების ანალიზს.

პირველ ეტაპზე განხილულ იქნა ზოგადად სამშენებლოსამართლებრივი პრინციპები საქართველოს კონსტიტუციაში და მისი დაკავშირება მოხდა სექტორულ კანონმდებლობაში არსებულ პრინციპებთან. შედარებით-სამართლებრივი მეთოდით დადგენილ იქნა კონსტიტუციით განსაზღვრული სამართლებრივი, სოციალური და გარემოსდაცვითი სახელმწიფო პრინციპები. თითოეული მათგანის პრინციპების დაკავშირება მოხდა ზოგად ადმინისტრაციულ კანონმდებლობასთან და შემდგომ სამშენებლო კანონმდებლობასთან. გამოიკვეთა თითოეულ სახელმწიფო პრინციპში მშენებლობის უსაფრთხოების როლის მნიშვნელობა.

მეორე ეტაპზე განხილულ იქნა ყველა ის კონსტიტუციით განმტკიცებული უფლება, რომელსაც გააჩნია სამშენებლოსამართლებრივი შინაარსი. მათი ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელი გახდა მშენებლობის უსაფრთხოების მნიშვნელობასა და მის ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უფლებასთან დაკავშირება. ამ მეთოდით ხაზი გაესვა ქვეყნის უმაღლესი კანონით განტკიცებული უფლებების დაცვის დროს მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე მშენებლობის უსაფრთხოების პრობლემურ საკითხებს.

¹⁴³საქართველოს კანონი „კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ“, მუხლი 41, სსმ-4708, 8.05.2007

საბოლოო ჯამში, ისეთი ფუნდამენტალური უფლებების, როგორცაა საკუთრების, გარემოსდაცვითი და საჯარო სივრცეებით სარგებლობის, კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის, სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების, შემოქმედებითი თავისუფლების და ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის უფლებათა ჭრილში დანახულ იქნა კვლევის მთავარი მიზნის გადაწვეტის საშუალებები.

ნაწილი III. ნებართვასავალდებულობა და სანებართვო კონტროლი

1. შესავალი

ნებართვის აღების ვალდებულების დაწესება და ნებართვასავალდებულო საქმიანობის წრის განსაზღვრა საკმაოდ პრობლემური საკითხი იყო კანონმდებლობის რეფორმების ყველა ეტაპზე. 2000-იანი წლების დასაწყისში კანონმდებლობის რეფორმის შედეგად ნებართვასავალდებულო საქმიანობის ამომწურავი ჩამონათვალის ეტაპობრივი დამკვიდრება მოხდა. უნდა აღინიშნოს, რომ ამ საკითხზე მუშაობის პროცესი დღესაც აქტიურად მიმდინარეობს და ნებართვის გაცემის წინაპირობები, კრიტერიუმები და პროცედურები გაიწერა სექტორულ კანონმდებლობებში. დეტალურად გაიწერა ის სამშენებლო სამუშაოები, რომელიც საჭიროებს ნებართვას და ასევე განისაზღვრა ნებართვისგან გათავისუფლებული სამუშაოების ჩამონათვალი. მიუხედავად ამისა, დღემდე რჩება ისეთი პრობლემური საკითხები, როგორცაა მაგალითად სამუშაო, რომელიც არ საჭიროებს ნებართვას, მაგრამ საჭიროებს ნებართვის გამცემი უწყების მხრიდან დადასტურებას. ამით კანონმდებელმა ფორმალურად გაათავისუფლა გარკვეული სამუშაოები ნებართვასავალდებულობისგან. მიუხედავად ამისა, რომ ზოგადად შესამჩნევი პროგრესია სამშენებლო კანონმდებლობაში, ეს ეროვნული კანონმდებლობის მნიშვნელოვან ხარვეზად უნდა ჩაითვალოს. ბუნებრივია დადებითი მოვლენაა ის, რომ ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღებით, სფეროს მარეგულირებელი სანებართვო საქმიანობის წრე ერთი მთავარი აქტის ქვეშ მოექცა, რაც ხელს შეუწყობს ამ

მიმართულების სწორად დარეგულირებას, მაგრამ ევროპული ქვეყნების კანონმდებლობისგან განსხვავებით¹⁴⁴ ნებართვისგან თავისუფალი სამშენებლო სამუშაოების წარმოებითსამართლებრივი შეზღუდვა აფერხებს მოქალაქეთა მისწრაფებებს საცხოვრებელი პირობების გაუმჯობესება მოახერხონ პროცედურებისა და დანახარჯების გარეშე.

ზოგადად, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკაში განვითარებული ინსტიტუტია და მას აქვს ერთი მიზანი – საქმიანობის აკრძალვა სახელმწიფოებრივი ნების გამოხატვამდე¹⁴⁵. ამ მიზანს შესაბამისი კონფიგურაციები გააჩნია. მათი განხილვა საკვლევითი თემის ჭრილში ნაშრომს მეტად საინტერესოს გახდის.

ნებართვასავალდებულობის და სანებართვო კონტროლის მოდელური კონფიგურაციების განხილვის მიზანს საკვლევითი საკითხისთვის ის მნიშვნელობა გააჩნია, რომ ნებართვის გაცემის ვალდებულებას დაქვემდებარება მყარად არის დაკავშირებული სანებართვო წარმოების ფუნქციების გამოყენებასთან და მის პრინციპებთან. სწორედ სანებართვო წარმოებას დაქვემდებარებით ხდება იმ შემთხვევებში მექანიზმის შექმნა, რაც სამშენებლო ქაოსის თავიდან აცილების შესაძლებლობას იძლევა. ამავდროულად, კანონმდებლობის მკაცრ რეგულაციებში სამშენებლო საქმიანობის მოქცევით სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს საშუალება ეძლევათ კონტროლის ღონისძიებების გამოყენებისთვის. მთავარი ბერკეტი ამ შემთხვევაში არის ნებართვის გაცემამდე აკრძალვის დაწესება და სანებართვო წარმოებაში ყველა იმ საშუალების გამოყენება რაც სწორი, კანონიერი, ადამიანის უფლებების დაცვაზე ორიენტირებული და სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი უნდა გახდეს.

რაც შეეხება სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებს, თითოეული მათგანის ანალიზი და მოქმედი კანონმდებლობის რეგულაციებთან

¹⁴⁴ მაგ. გერმანიის სამშენებლო კანონმდებლობის მიხედვით თუ სახეზეა მცირე საცხოვრებელი სახლის და სხვა დამხმარე ნაგებობის მშენებლობის საჭიროება, ის თავისფლდება ნებართვის გაცემის ვალდებულებისგან, მაგრამ მისი პროექტი უნდა ექცეოდეს მშენებლობის დაგეგმვის და სხვა ქალაქმშენებლობის დადგენილების მოქმედების სფეროში. საკითხზე დაწვრილებით იხ. *Brenner M., Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 202*

¹⁴⁵ *ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. "ადმინისტრაციული სამართალი", რედ. *კოპალეიშვილი დ.*, №2, თბ., 2016, 94.

შედარება ის საშუალებაა, რომელიც საუკეთესო მოდელის შერჩევის და მისი გაფართოების აუცილებლობას ისახავს მიზნად. პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას, მშენებლობის სანებართვო წარმოების წინარე ეტაპზე არის თუ არა შესაძლებელი უსაფრთხოების მისაღწევად ე.წ. „ბარიერების“ შექმნის შესაძლებლობა და იქნება თუ არა ის ეფექტური, თუ უმჯობესია სანებართვო წარმოების უარყოფითი შედეგის მეშვეობით იქნეს დაცული საჯარო ინტერესი და მიღწეულ იქნეს მშენებლობის განხორციელებისგან შესაძლო საფრთხის პრევენცია.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ნაშრომის მესამე თავში გათავლისწინებული თემების ანალიზი უნდა გახდეს ის საშუალება, რაც სამშენებლო საქმიანობის ნებართვას დაქვემდებარების და მისი კონტროლის საშუალებების გამონახვის შესაძლებლობას წარმოჩენს.

2. ნებართვას დაქვემდებარებული სამშენებლო საქმიანობები

ნებართვასავალდებულო საქმიანობების წრესთან დაკავშირებით, ქართულ სამართალში არსებობს რამდენიმე პრობლემა. მართალია ევროპის მაგალითზე, ნებართვის გაცემის ვალდებულება განისაზღვრება საკანონმდებლო დონეზე, რამდენადაც ის იწვევს ადამიანის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვას და ამდენად, საჭიროებს საკანონმდებლო ლეგიტიმაციას (კანონისმიერ დათქმას), თუმცა, განსხვავებით ქართული რეალობისგან, ეს საკითხი წესრიგდება სექტორული კანონებით¹⁴⁶.

ნებართვები ძირითადად გაიცემა ეკონომიური, სამეწარმეო საქმიანობებისთვის. საქართველოში სამწუხაროდ ეს საკითხი ამომწურავად არ არის დარეგულირებული და ჯერ კიდევ მოქმედებს ისეთი კანონები, რომლებიც ხშირ შემთხვევაში წინააღმდეგობაში მოდის სექტორულ კანონმდებლობასთან პრინციპების დონეზე. ამიტომ ეტაპობრივად დაწყებულია პროცესი ზოგადი კანონმდებლობიდან

¹⁴⁶ ვინტერი გ., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., საქართველოს გარემოს დაცვის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება: ნებართვების სისტემა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ზიანის პრევენცია და ანაზღაურება, გარემოს დაგეგმვა და ეკო-აუდიტი, თბ. 2010, 14-დან

სექტორულ კანონმდებლობაში გადასული სანებართვო ამომწურავი ჩამონათვალის შემდეგ მთლიანად იქნეს ამოღებული ზოგადი კანონმდებლობის დანაწესები¹⁴⁷.

ნებართვასავალდებულო საქმიანობების რეგულირების საკითხზე გერმანიის მაგალითის მოყვანა საშუალებას მოგვცემს საკითხი საუკეთესო კუთხით იქნეს წარმოჩენილი. ამავდროულად ნიშანდობლივია, რომ გერმანული სამართალი ამ საკითხს უსაფრთხოების დაცვის პრევენციის გამოყენებით არეგულირებს, რაც საკვლევი თემისთვის უმნიშვნელოვანეს ასპექტს წარმოადგენს.

იმისთვის რომ დადგინდეს, თუ „რომელი საქმიანობა უნდა დაექვემდებაროს, ან არ უნდა დაექვემდებაროს სანებართვო კონტროლს, გერმანული სამართლის დოგმატიკა გვთავაზობს უსაფრთხოების სამწვეროვან კონცეფციას. რას გულისხმობს ამ კონცეფციის არსი? მისი როლი, უპირველესად, გერმანული სამართლის იმ არჩევანს ემყარება, რომ ის იმისთვის დაცვის სფეროში სანებართვო ვალდებულებათა მხოლოდ ზოგად კრიტერიუმებს ადგენს. კონკრეტიზაციის ძირითადი ნაწილი კი მას გადააქვს სასამართლო კონტროლისადმი დაქვემდებარებული აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროში, რომლის შემოწმების დოგმატურ მასშტაბს, სწორედ, უსაფრთხოების სამწვეროვანი მოდელი ქმნის. ის ემყარება სამ ფუნდამენტურ ცნებას: საფრთხე – რისკი – ნარჩენი რისკი. რას ნიშნავს ცალკეული მათგანი? საფრთხის (Gefahr) ქვეშ მოიაზრება ყოველდღიური გამოცდილებისა და ნორმატიული შეჯერების ე.წ. „mixtum compositum“, რომელიც გულისხმობს ზიანის გამოწვევის საკმარის ვარაუდს და ჩარევის პროპორციულობას ასაცილებელი დაზიანების მოცულობასთან. რისკის (Risiko) ცნება ადეკვატურად

¹⁴⁷ ნებართვასავალდებულობის და ამომწურავი ჩამონათვალის საფუძველი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონმა 2005 წლიდან შემოიღო და მათ შორის სამშენებლო საქმიანობა დაუქვემდებარა ნებართვის მიღების სავალდებულობას, რითაც კანონმდებელმა მკაცრად განსაზღვრა, რომ აიკრძალა ყველა ტიპის ნებართვის გაცემა რაც ამ კანონით არ იქნებოდა დარეგულირებული. მთავარი მიზანი ვერ იქნა მიღწეული, ვინაიდან მხოლოდ კანონით გარკვეული საქმიანობის ნებართვის გარეშე განხორციელების აკრძალვა შედეგის მიმღები ვერ გახდა. ამიტომ საჭირო გახდა გარდამტეხი ცვლილებების განხორციელება, თუმცა კანონის მიღებიდან ათწლეულზე მეტი დასჭირდა კანონმდებელს, გაეუქმებინა ზემოაღნიშნულ კანონში მშენებლობის სფეროს ნებართვასავალდებულობის განსაზღვრა და მშენებლობის სანებართვო მოწესრიგება სექტორულ კანონში გადაეტანა. ამის ნათელი მაგალითია „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში 2018 წლის 20 ივნისის შესული ცვლილება, რომლის შესაბამისად მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესი ამოღებულ იქნა. აღნიშნული უკავშირდება საქართველოში სამშენებლო კოდექსის შემოღებას.

იხ. საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე 20.07.2018, N3218-რს <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4269904?publication=2#DOCUMENT:1;>

რეაგირებს ემპირიული ცოდნის დეფიციტის შედეგად შექმნილ სიტუაციაზე, სადაც საფრთხის გამოწვევის ვარაუდი დადასტურებული არ არის, თუმცა არც უარყოფილია. ნარჩენი რისკი (Restrisiko) არის ზღვარი ჩარევის დაუშვებლობისთვის, ის დღევანდელი ცივილიზაციის გარდაუვალი თანმდევი შედეგი, რაც კაცობრიობამ უნდა ითმინოს. ჰიპოთეტურად ის შეიძლება გულისხმობდეს ზიანის გამოწვევის მნიშვნელოვან პოტენციალს, თუმცა მოცემულ ეტაპზე ეს პრაქტიკულად შეუცნობადია და გონივრულობის თვალსაზრისით მისი აკრძალვა ან მასში სხვანაირად ჩარევა დაუშვებელია¹⁴⁸.

საფრთხეების და რისკების შეცნობასა და მისი გამოწვევის შედეგად საკმარისი, თანაზომიერი ჩარევის შესაძლებლობას ქმნის გერმანული კანონმდებლობა.

საკითხი საფრთხეების და რისკების გამოვლენის ადეკვატურ ჩარევასთან დაკავშირებით სამშენებლო სფეროს საქართველოს კანონმდებლობასაც გარკვეული დოზით გათვალისწინებული აქვს და ნებართვასავალდებულოობის განსაზღვრისას, შენობათა დაყოფას რისკების მიხედვით ახდენს.

ასევე გერმანიის კანონმდებლობიდან იღებს სათავეს დეფინიცია, რომ იმისათვის, რათა კანონმდებლობით დადგენილი სამშენებლო სამართლის მიზნები განხორციელდეს, სამშენებლო პროექტების უმრავლესობა მშენებლობის ნებართვასავალდებულოობას ექვემდებარება. აღნიშნულით ნებართვის გამცემმა ორგანომ მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში სამშენებლო პროექტის მოქმედ სამართალთან თავსებადობის შემოწმება უნდა უზრუნველყოს¹⁴⁹. საყურადღებოა, რომ მშენებლობის ნებართვასავალდებულოობას დაქვემდებარება, გარდა სხვა სახის სიკეთეებისა, ქმნის საფუძველს, რომ ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე შემოწმდეს მოქმედ კანონმდებლობასთან დაგეგმილი მშენებლობის თავსებადობა. შესაბამისად, სწორედ ნებართვასავალდებულოობაშია ის ე.წ. „გასაღები“, რაც იძლევა საშუალებას ყველა საფრთხე შემოწმდეს. ნებართვასავალდებულოობის მთავარი არსიც იმაშია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან მშენებლობის ნების დადასტურება მოხდეს საკანონმდებლო რეგულაციებთან წარდგენილი საპროექტო, სანებართვო დოკუმენტაციის მკაცრი

¹⁴⁸ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 75-76

¹⁴⁹ *Brenner M.*, Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 190

სკრინინგის შედეგად. ის რომ მშენებლობის წარმოება საჭიროებს ნებართვას, არის ის მთავარი შემაკავებელი კანონისმიერი ბარიერი, რაც სახელმწიფო ორგანოებს აძლევს საშუალებას სანებართვო კონტროლის მექანიზმები აამოქმედოს. ეს ეხება როგორც უფლებების დაცვას და დაგეგმილი მშენებლობის არსებულ გარემო-პირობებთან თავსებადობას, ასევე გულისხმობს მშენებლობისგან მომდინარე რისკებისგან დაცვის შესაძლებლობას.

საქართველოში ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღებამდე მოქმედი და დღეს იურიდიულ ძალაში მყოფი კანონმდებლობა იდენტური მიდგომისაა ნებართვასავალდებულობის და მათი კლასებად დაყოფის საკითხებთან დაკავშირებით.

საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის 96-ე მუხლის შესაბამისად შენობა-ნაგებობები ადამიანის ჯანმრთელობის დაცვის, გარემოს დაცვის, აგრეთვე მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და ექსპლუატაციაში მიღების თვალსაზრისით იყოფა 5 კლასად.

I კლასის შენობა-ნაგებობა – შენობა-ნაგებობა, რომელიც ხასიათდება უმნიშვნელო რისკით;

II კლასის შენობა-ნაგებობა – შენობა-ნაგებობა, რომელიც ხასიათდება დაბალი რისკით;

III კლასის შენობა-ნაგებობა – შენობა-ნაგებობა, რომელიც ხასიათდება საშუალო რისკით;

IV კლასის შენობა-ნაგებობა – შენობა-ნაგებობა, რომელიც ხასიათდება მაღალი რისკით;

V კლასის შენობა-ნაგებობა – მომეტებული ტექნიკური საფრთხის შემცველი შენობა-ნაგებობა.

შენობა-ნაგებობის კლასისადმი მიკუთვნება ხდება ასაშენებელი ან სადემონტაჟო შენობა-ნაგებობის ფუნქციური დანიშნულების და პარამეტრების მიხედვით.

ამ დაყოფას აქვს წარმოებასამართლებრივი ფუნქცია, რამდენადაც ის ქმნის გადაწყვეტილების მიღების მატერიალურსამართლებრივ საფუძვლებს¹⁵⁰.

¹⁵⁰ *ყალიბავა, იბ. ტურავა პ., ყალიბავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 69*

ზემოთ ჩამოთვლილ კლასებში გამოსაყოფია I და V კლასს მიკუთნებული მშენებლობები, ვინაიდან მათ გარკვეული თავისებურებები ახასიათებთ. I კლასის შენობა-ნაგებობა და სამუშაოები ექვემდებარება მარტივი შეტყობინების ვალდებულებას და არ საჭიროებს ნებართვას, თუმცა საჭიროებს ნებართვის გამცემი უწყების მხრიდან დადასტურებას სამუშაოების განხორციელების შესახებ. აღსანიშნავია, რომ დადასტურების დოკუმენტის გარეშე ნაწარმოები სამუშაოები განეკუთვნება უნებართვო მშენებლობას. ახალი სდასკ ასევე ითვალისწინებს საგამონაკლისოდ, II კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობის დეტალური შეტყობინებისთვის დაქვემდებარებას, თუმცა მაღალი ლეგიტიმაციით, მას ესაჭიროება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობითი ორგანოს თანხმობა. რაც შეეხება V კლასის შენობა-ნაგებობას, ის განეკუთვნება მომეტებული ტექნიკური საფრთხის შემცველ შენობა-ნაგებობას და მასზე ნებართვის გაცემა ხდება სპეციალური წესით, არა მუნიციპალიტეტის, არამედ აღმასრულებელი ორგანოს შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის მიერ¹⁵¹.

აუცილებელია განისაზღვოს თუ რა სახის სამუშაოები განეკუთვნება მშენებლობის სახეობებს. ამას არეგულირებს „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №255 დადგენილება. დადგენილების მიხედვით მშენებლობის სახეობა:

ა) ახალი მშენებლობა (მათ შორის, მონტაჟი). ბ) რეკონსტრუქცია; გ) შეკეთება (რემონტი, მოპირკეთება/აღჭურვა); დ) დემონტაჟი (არსებული შენობა-ნაგებობის დაშლა/დანგრევა); ე) ლანდშაფტური მშენებლობა.

ნებართვის მიღების ვალდებულებისგან გათავისუფლებულია შეკეთება. ის ექვემდებარება მარტივი შეტყობინების ვალდებულებას. ასევე ახალ მშენებლობაში, თავისი მახასიათებლებით I კლასს მიკუთნებული შენობა-ნაგებობის მშენებლობა.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს კანონმდებლობაში არსებული რეგულაცია I კლასის სამუშაოების და შენობა-ნაგებობის მშენებლობის შეტყობინების და ამ

¹⁵¹ V კლასის შენობა-ნაგებობაზე ნებართვის გაცემის წესი და პირობები რეგულირდება „განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის, რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის №257 დადგენილებით. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4578118?publication=0>

შეტყობინების შედეგის დალოდებამდე მშენებლობის აკრძალვის შესახებ იწვევს აზრთა სხვადასხვაობას. მიჩნეულია, რომ ის არ არის ნებართვათვისუფალი და ამ მხრივ კანონმდებლობა მეტ სიცხადეს და დაზუსტებებს საჭიროებს¹⁵².

როგორც ზევით აღინიშნა ნებართვისგან თავისუფალი სამშენებლო სამუშაოები გერმანიის კანონმდებლობის მოდელს განეკუთვნება. კანონი განასხვავებს ნებართვა სავალდებულო და ნებართვისგან თავისუფალ სამშენებლო მოწყობილობებს. მშენებლობის ნებართვა გაიცემა მხოლოდ ნებართვასავალდებულო პროექტზე და შესაბამისად მხოლოდ ამ შემთხვევაშია იგი სავალდებულო. ისეთი მარტივი სარემონტო სამუშაოები ან სამშენებლო მოწყობილობის იმგვარი ცვლილებები, როგორცაა დაზიანებული მშენებლობის ნაწილის შეკეთება და ნაკლის ან ზიანის აღმოფხვრა - არ საჭიროებს მშენებლობის ნებართვას¹⁵³. თუმცა აქვე აღნიშნულია, რომ გასამიჯნია სარემონტო სამუშაოები დეტალურად. სარემონტო სამუშაოები მაშინაა სახეზე, როდესაც შენობის იდენტობა გარანტირებული რჩება და თავდაპირველი ნაგებობა ისევ „უცვლელად“ გამოიყურება. ამ მსჯელობას თუ გავყვებით, მიშენებას ან სახეცვლილებას ვერ განვიხილავთ მარტივ სარემონტო სამუშაოდ და შესაბამისად, წარმოიშობა მშენებლობის ნებართვის მიღების ვალდებულება¹⁵⁴.

საყურადღებოა, რომ გერმანული კანონმდებლობის ამ საინტერესო გამონაკლისებს შესაბამისი ახსნა გააჩნია. იმ პროექტთა წრე, რომლებიც ნებართვასავალდებულოობას არ ექვემდებარებიან, მიწის (იგულისმება გერმანიის ფერედაციული ცალკეული მიწა - Land) სამშენებლო წესრიგის ნოვაციის შედეგია, რომელიც არსებითად უკანასკნელ წლებში გაფართოვდა. ამით მიწებმა დააჩქარეს სამშენებლო ზედამხედველობითი წარმოების დერეგულირებული ეფექტისა და ადმინისტრაციული წარმოების ეკონომიის განვითარება. საბოლოოდ, ნებართვასავალდებულოობისგან გათავისუფლება ეხება ისეთ სამშენებლო პროექტებს, რომლებიც თვისობრივად ან რაოდენობრივად მინიმალურ ზღვარს სცდებიან¹⁵⁵.

¹⁵² შეად. *ჭურღულია დ.*, მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №1, თბ., 2019, 298-301

¹⁵³ *Brenner M.*, Öffentliches Baurecht. 3, Aufl. Heidelberg, 2009, 200

¹⁵⁴ იქვე, 200

¹⁵⁵ იქვე, 200

მნიშვნელოვანია, რომ ნებართვის თავისუფლება არ ამსუბუქებს მოვალეობებს იმ მოთხოვნების შესრულების თაობაზე, რომლებიც სამშენებლო მოწყობილობების მიმართ საჯარო სამართლებრივი ნორმებითაა დადგენილი. ასევე ვალდებულებას, სხვა ნორმების შესაბამისად აუცილებელი ადმინისტრაციული გადაწყვეტილებების მიღებაზე, არ ათავისუფლებს ნებართვის თავისუფლება. აქედან გამომდინარე, ნებართვათავისუფალი სამშენებლო მოწყობილობების შემთხვევაში არ წარმოიშობა მოთხოვნა ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ ე.წ. „ნეგატიური ცნობის“ გაცემის თაობაზე (BayVGH, BayVBl. 1987, გვ. 499)¹⁵⁶.

ყურადსაღებია, რომ მიწათა სამშენებლო წესრიგით გათვალისწინებული საგამონაკლისო შემადგენლობები გვერდი-გვერდ გამოყენებადი არიან, რაც ნიშნავს, რომ, ნებართვათავისუფლება მიიღწევა მაშინ, როდესაც კანონით გათვალისწინებული საგამონაკლისო შემადგენლობა სახეზეა. ნებართვათავისუფლებას ვხვდებით მხოლოდ მაშინ, როდესაც პროექტი თავად, განცალკევებით უნდა განხორციელდეს და არა როგორც ნებართვას დაქვემდებარებული მოწყობილობის შემადგენელ ნაწილად. სხვა მხრივ, ნებართვასავალდებულოობა წარმოიშობა მაშინ, როდესაც მრავალი ნებართვისაგან თავისუფალი სამშენებლო მოწყობილობა ერთიანი მოწყობილობის სახით უნდა განხორციელდეს¹⁵⁷.

ნებართვასავალდებულოობის მთავარი არსი მდგომარეობს იმაში, რომ უმეტესი სახეობის მშენებლობა დაუშვებელია ნებართვის გარეშე და ამით სახელმწიფო საკანონმდებლო დონეზე აწესებს კონტროლს, ერთი მხრივ, იმით, რომ ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხას ადგენს, ხოლო, მეორე მხრივ იმით, რომ ამოწმებს სანებართვოდ წარდგენილი მოთხოვნის და დოკუმენტაციის თავსებადობას როგორც ქალაქგეგამებით ასევე სამშენებლო სანებართვო ურთიერთობების მარეგულირებელ საკანონმდებლო აქტებთან. ამით კანონმდებელი იცავს მოქალაქეებს ქაოსური სამშენებლო პროცესებისგან და სათანადო შემოწმებით კი ჩარჩოებში აქცევს დაგეგმილ საქმიანობას. სწორედ ამ რეგულაციების გამოყენებით ხდება სამშენებლო მიზნების გამართლება და მოქალაქეთა უფლებების დაცვა დაგეგმილი მშენებლობით დამდგარი უფლებათა ხელყოფის საფრთხისგან. ეს

¹⁵⁶ იქვე, 201

¹⁵⁷ იქვე, 202

გარემოება უდევს საფუძვლად ამ საკითხის წინამდებარე კვლევის ფარგლებში განხილვას.

3. ნებართვასავალდებულობის კონსტიტუცურსამართლებრივი საფუძვლები

ძირითადი სანებართვო ვალდებულებები, რომელიც საქმიანობის დასაშვებობის შინაარსს განსაზღვრავს, კონსტიტუციური საფუძვლებითაც არის შებოჭილი. მართალია, კონსტიტუცია, ამ მხრივ, კონკრეტულ მოწესრიგებას არ გვთავაზობს, თუმცა მიუთითებს გარანტირებულ კერძო და საჯარო ინტერესებზე, რომელიც გავლენას ახდენს როგორც ცალკეული სანებართვო გადაწყვეტილების ფორმირებაზე, ისე ნორმატიული სამართალშემოქმედების შინაარსზე¹⁵⁸.

მშენებლობის თავისუფლების კონსტიტუცურსამართლებრივი პრინციპიდან გამომდინარეობს, რომ სამშენებლო პროექტს მხოლოდ მაშინ ესაჭიროება ნებართვა, თუ ეს ცალსახად არის გაწერილი. ამიტომ მშენებლობის ნებართვაზე ძირითადად მხოლოდ მაშინ არსებობს მოთხოვნა, თუ სამშენებლო პროექტი კანონით გათვალისწინებულ ნორმებს შეესაბამება, რაც გადამოწმებულ უნდა იქნეს ნებართვის გაცემის პროცესში. ნებართვის გაცემის ეტაპზე შემოწმებულ უნდა იქნეს პროექტის შესაბამისობა საჯაროსამართლებრივ ნორმებთან.¹⁵⁹

კერძო და საჯარო ინტერესების დაბალანსება არის ის საუკეთესო საშუალება, რომელიც ნებართვასავალდებულობის კონსტიტუცურსამართლებრივი საფუძვლების განხილვისას ნებართვის გაცემით სხვა უფლებების ხელყოფის თავიდან არიდებისთვის იქნება გამოყენებული. ამასთან, ნებართვის გაცემის შემთხვევაში, გამცემი სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო პირდაპირ უნდა უშვებდეს, რომ ის შემდგომი ყველა პროცედურის მონაწილეა, ვინაიდან, „კერძო პირების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, რომელიც ლახავს

¹⁵⁸ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 124

¹⁵⁹ *შტელკენსი უ.*, სამშენებლო ზედამხედველობა გერმანიაში, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ.3, თბ, 2017, 40-41

სხვა პირთა უფლებებს, პირდაპირ შეერაცხება სახელმწიფოს, თუ ეს საქმიანობა მის მიერ იქნა ნედართული¹⁶⁰“

საქმიანობის ნებართვასავალდებულოდ მიჩნევის საკითხი ეფუძნება კონსტიტუციით განმტკიცებულ ძირითად უფლებებს. ამის აუცილებლობა თავიდანვე არის მოაზრებული კონსტიტუციაში, ვინაიდან ძირითადი უფლებები გვთავაზობს არა კონკრეტულ გადაწყვეტილებას, არამედ მხოლოდ ამოსავალ პრინციპებს, რათა ცალკეულ შემთხვევაში შეიქმნას სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღებისათვის საჭირო სამართლებრივი საფუძვლები¹⁶¹. თუმცა აქვე აღსანიშნავია, რომ პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას, არის თუ არა წარმოდგენილი კონსტიტუციით გარანტირებული ძირითადი უფლება, რომელიც შეიძლება დაირღვეს საქმიანობის დასაშვებობის შემთხვევაში? ამ კითხვაზე ცალსახა და ამომწურავი პასუხის გაცემა რთულია. სანებართვო სამართალში და მითუმეტეს სამშენებლო სამართლის სანებართვო ნაწილში იკვეთება სამი სუბიექტის ინტერესი, ნებართვის მაძიებელი/ინვესტორი, რომელსაც სურს თავისი საკუთრების უფლების რეალიზება და მიაჩნია, რომ ეს მისი სამშენებლო თავისუფლებაა, მესამე პირი ვინც შესაძლოა იყოს დაინტერესებული მხარე და უშაულო და პირდაპირი ზიანი მიადგეს ან ასეთის საფრთხე დადგეს მის ისეთ უფლებებთან მიმართებაში როგორცაა საკუთრების უფლება და გარემოსდაცვითი უფლებები, ბოლოს კი სახელმწიფო, რომელმაც უნდა დაიცვას ორივე ზემოთთქმული სუბიექტის უფლება ისე, რომ ორივეს მიმართ მიიღოს კანონიერი, სამართლიანი, და პროპორციული გადაწყვეტილება. სწორედ ამაში ვლინდება სირთულე და აუცილებელია, საქმიანობის გარკვეული აკრძალვა არ დაუპურისპირდეს სამეწარმეო თავისუფლებას ან სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს.

ნებართვასავალდებულოობის, სანებართვო კონტროლის მეშვეობით ძირითად უფლებებში ჩარევის დაშვება სათუთი საკითხია და ჩარევის გამართლება მხოლოდ ძირითადი უფლებების შინაარსს უნდა აფუძნებოდეს. საგულისხმოა, ნებართვის

¹⁶⁰ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 127, ციტირება: Callies, 2001, S. 307

¹⁶¹ იქვე, 81

ვალდებულების დადგენისას ძირითადი უფლებების გათვალისწინების ვალდებულება¹⁶².

აქ გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ზღვარის დადგენას და საჯარო კეთილდღეობის, საჯარო ინტერესის დაცვას. მხარეთა უფლებათა დაცვის უზრუნველსაყოფად, სახელმწიფოს მხრიდან ჩარევა გულისხმობს სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უფლების შეჯერებას სხვა ძირითად უფლებებთან, როგორცაა საკუთრების უფლება, მეწარმეობის თავისუფლება¹⁶³.

ნებართვის გაცემის ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა გაირკვეს ინტერესთა ურთიერთშეპირისპირების გზით, ამა თუ იმ ფორმით ერთ უფლებაზე ზემოქმედება წარმოადგენს თუ არა მეორე უფლების დარღვევას. სამშენებლოსამართლებრივ ჭრილში კონსტიტუციით განმტკიცებული უფლებების დაცვა ასევე კონკრეტულ შემთხვევაში შეპირისპირების გზით უნდა გადაწყდეს. ამის დასადგენად რამდენიმე პრაქტიკული მაგალითის მოყვანაა შესაძლებელი.

თუ მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი მშენებლობას გეგმავს მდინარეთა სიახლოვეს, სახელმწიფოს ამ შემთხვევაში ნებართვის გაცემის სტადიაზე უწევს იმაზე ზრუნვა რა მოცულობით შეიძლება იქნეს დაშვებული გარემოზე ზემოქმედება, რათა ადამიანის ჯანმრთელობისთვის უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების შეზღუდვის საფრთხე არ დადგეს. ნათლად ჩანს, გარემოსდაცვითი უფლება საფრთხის ქვეშაა, შესაბამისად ნებართვის გამცემმა ორგანომ უნდა გაითავისოს რომ, საზოგადოებრივი ინტერესი განსაზღვრავს უვნებელ გარემოში ცხოვრების უფლების დაცულ სფეროში ჩარევის ლეგიტიმაციურ მიზანს. ეს ემყარება მიზანი-საშუალების რელატივირების პრინციპს¹⁶⁴. ამ შემთხვევაში, მიზანი არის საერთო კეთილდღეობის მიღწევა, საშუალება გულისხმობს ძირითად უფლებებში ჩარევას, ხოლო რელატივირება ნიშნავს კოლიდირებული სამართლებრივი სიკეთეების შეწონასწორებას და იმის დადგენას, თუ რამდენად არის დაცვის კონცეფცია პროპორციული დასახულ მიზანთან¹⁶⁵. სახეზეა პროპორციულობის პრინციპის დაცვის სავალდებულობა.

¹⁶² სსსგ №2/2/180-183 5.04.2002

¹⁶³ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 135

¹⁶⁴ იქვე, 134

¹⁶⁵ იქვე, 134

იგივე შეიძლება ითქვას, კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ზონაში მესაკუთრის სამშენებლო თავისუფლების და საკუთრების უფლების რეალიზებასთან მიმართებით. თუ მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს განზრახული აქვს მშენებლობა კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ზონაში, მას კანონმდებლობა უწესებს არაერთ შეზღუდვას იმისთვის, რომ არსებულ გარემო-პირობებთან შეუსაბამო მშენებლობა არ განხორციელდეს. მაღალი ლეგიტიმაციით, კომისიური წესით მიმდინარე ნებართვის გაცემის პროცედურის გარდა, ნებართვის მაძიებელს შესაძლოა დაევალოს სხვადასხვა კვლევების წარდგენის ვალდებულება, გარდა ამისა ნებართვის მაძიებლის სურვილი მისთვის მისაღები ვიზუალის შენობა-ნაგებობის მშენებლობაზე არ იყოს თანხვედრაში სახელმწიფოს კულტურული მემკვიდრეობის განვითარების მიზნებსა და კონცეფციასთან. ამ დროს იბოჭება მესაკუთრის სამეწარმეო თავისუფლება და ის ექცევა კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის უფლების მკაცრ ჩარჩოებში.

მოყვანილ ორ მაგალითში გარდა იმისა, რომ არის ინტერესთა კონფლიქტი უფლებებს შორის და სახელმწიფოს ვალდებულებაა ურთიერთშეპირისპირების საფუძველზე მიიღოს პროპორციული გადაწყვეტილება, სახეზეა კიდევ ერთი საყურადღებო გარემოება. კერძოდ, სახელმწიფოს მიერ საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების შემდგომ, ამ გადაწყვეტილებით (ნებართვით) ერთი მხარე იღებს სახელმწიფოსგან გარკვეულ დამცავ ფუნქციას. ნებართვის გაცემის და მისი ძალაში შესვლის შემდგომ სახელმწიფოს უჩნდება მისივე გადაწყვეტილების დაცვის ვალდებულება და ეს ერთერთ მხარეს პრივილეგირებულ მდგომარეობაში აყენებს¹⁶⁶. წარმოიშობა კანონისმიერი ნდობის ვალდებულება მიღებული გადაწყვეტილების მიმართ. ეს განსაკუთრებით ამბავრებს სახელმწიფოს მხრიდან მისაღები გადაწყვეტილებ(ებ)ის კანონიერების, პროპორციულობის და თანაზომიერების პრინციპების დაცვას.

¹⁶⁶ შეად. Hoppe W./Bönker C./Grotfels S., Öffentliches Baurecht, 4. Aufl.,Munchen, 2010, 467

3.1 ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი

2000-იანი წლების დასაწყისში საქართველოს კანონმდებლობის რეფორმაზე მომუშავე ჯგუფის წევრი და საქართველოს ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ერთერთი თანაავტორი პროფ. გერდ ვინტერი თავის ერთერთ ნაშრომში ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპთან დაკავშირებით, წერს, რომ კანონმდებლობის რეფორმის მნიშვნელოვან მონაპოვრად შეიძლება ჩაითვალოს ნებართვასავალდებულო საქმიანობის ამომწურავი ჩამონათვალის ეტაპობრივი დამკვიდრება. კანონმდებლობის ლიბერალიზაციამ 2004 წლის შემდეგ ნებართვასავალდებულო საქმიანობები კიდევ უფრო შეზღუდა და ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპს დაეყრდნო, რაც გულისხმობდა, რომ არ არსებობდა სხვა შესაძლებლობა რომ სანებართვო საქმიანობის სახეობა გარკვეულ შემთხვევაში გაფართოებულიყო. დღეს აღნიშნული, ტვირთად აწვება სანებართვო მატერიალური კრიტერიუმების დიფერენცირებულ მიდგომას და სპეციფიურ სანებართვო წარმოებას. ამდენად დღეს, დღის წესრიგში დგას, ნებართვების შესახებ კანონის გაუქმება და სანებართვო შემთხვევის მოწესრიგება სექტორულ კანონებში¹⁶⁷.

ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპი აქტიურად გამოიყენება სამოქალაქო სამართალში, იქ ის ცნობილია როგორც Numerus Clausus¹⁶⁸ პრინციპი.

ამომწურავი ჩამონათვალის პრინციპის იდეოლოგიური საფუძვლები ჯერ კიდევ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში ჩაიდო. კანონის მე-4 მუხლის მიხედვით, ლიცენზირებადი საქმიანობის და სანებართვო ქმედების სფეროების ლიცენზიისა და ნებართვის სახეების ამომწურავ ჩამონათვალს განსაზღვრავს ეს კანონი. დაუშვებელია სხვა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტით ლიცენზიისა და ნებართვის შემოღება ამ კანონით გაუთვალისწინებელ საქმიანობასა და ქმედებაზე. როგორც ჩანს, მისი მიზანია საკანონმდებლო პროცესების მართვის უფლების

¹⁶⁷ ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, კოპალეიშვილი მ. (რედ.), №1, თბ., 2013, 73

¹⁶⁸ ტერმინი გამოხატავს პრინციპს, რომელიც სამართლებრივ მდგომარეობათა ნორმატიულად ზუსტად განსაზღვრულ რიცხვს, ჩამონათვალს ადგენს.

იხ. *Merrill T.W./Smith H.E.*, Optimal Standardization in the Law of Property: The Numerus Clausus Principle, *The Yale Law Journal*, Vol. 110, 2000, 9-10.

დელეგირება ეკონომიკური ხასიათის პოლიტიკური ინსტიტუტებისათვის. ამით კი კანონმდებელს სურს შეასუსტოს სექტორული კანონმდებლობის გავლენა¹⁶⁹.

ამ მიმართულებით სიახლეებია სამშენებლო კანონმდებლობაში და როგორც ზემოთ აღინიშნა, ახალი სამშენებლო კოდექსის მიხედვით სამშენებლო ნებართვების საკითხი მთლიანად ამოღებულ იქნა ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ კანონიდან, თუმცა მე-4 მუხლის ჩანაწერი ისევ რჩება კანონში. ამით დატვირთვა სექტორულ კანონმდებლობაზე გადადის.

3.2 თანაზომიერების პრინციპის არსი და მნიშვნელობა

თანაზომიერების პრინციპი გამომდინარეობს სამართლებრივი სახელმწიფოს კონსტიტუციური პრინციპიდან, რომლის თანახმადაც, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის კონსტიტუციური უფლებების შეზღუდვა იმდენად არის დასაშვები, რამდენადაც ის საჯარო ინტერესების დაცვისათვის გარდაუვალი საშუალებაა. თანაზომიერების პრინციპი კრძალავს მმართველობითი ღონისძიების ადრესატის შეუსაბამო შეზღუდვას. თანაზომიერების პრინციპის შემოწმებისას მოწმდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოყენებულ საშუალებასა და მისაღწევ მიზანს შორის არსებული დამოკიდებულება¹⁷⁰. თანაზომიერების დაცვა გამორიცხავს არაპროპორციულ ზომებს მისაღები გადაწყვეტილებისთვის.¹⁷¹

თანაზომიერების პრინციპი უზრუნველყოფს, ერთი მხრივ, პირის თავისუფლების, და მეორე მხრივ, თავისუფლების შეზღუდვის გაწონასწორებულ, თანაზომიერ დამოკიდებულებას და ძირითად უფლებებში ზომაზე მეტად ჩარევას

¹⁶⁹ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 72

¹⁷⁰ *ტურავა პ.*, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2018, 103-104

¹⁷¹ *შეად. შტელკენსი უ.*, კარგი ადმინისტრირების პანევროპიული ზოგადი სამართლებრივი პრინციპები დისკრეციის საკითხთან დაკავშირებით და მათი მნიშვნელობა საქართველოს ადმინისტრაციისთვის, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ.4, თბ., 2018, 67-დან

კრძალავს. არ შეიძლება მოქალაქის ინდივიდუალური სფეროს იმაზე მეტი მოცულობით შეზღუდვა, ვიდრე ეს აუცილებელია¹⁷².

თანაზომიერების პრინციპი სამართლებრივი სახელმწიფოს იდეიდან მომდინარეობს. თანაზომიერების პრინციპის ძირითად დატვირთვას წარმოადგენს სახელმწიფოს ჩარევისას მისი ფარგლების განსაზღვრა¹⁷³

თანაზომიერების პრინციპი უზრუნველყოფს თანაზომიერ დამოკიდებულებას და გაწონასწორებული გადაწყვეტილების მიღებას, რაც უპირველესად გულისხმობს კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის პროპორციულობის დადგენას. შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ყოველი კონკრეტული გადაწყვეტილების მიღებისას უნდა იყოს უზრუნველყოფილი გონივრული ბალანსი კერძო და საჯარო ინტერესებს შორის, არც ერთი ინტერესის დაცვა არ უნდა მოხდეს მეორე ინტერესის არაპროპორციული შეზღუდვის ხარჯზე. ადმინისტრაციულ - სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე რომელიმე მხარის შეზღუდვა იმდენად არის დასაშვები, რამდენადაც ის საჯარო ინტერესების დაცვის გარდაუვალი საშუალებაა.¹⁷⁴

თანაზომიერების პრინციპი მოითხოვს, რომ დაცული უნდა იყოს პროპორცია მიზანსა და ამ მიზნის მისაღწევად არჩეულ საშუალებას შორის. უნდა დადგინდეს მიზნის ლეგიტიმურობა, რომელსაც ესწრაფვის ადმინისტრაციული ორგანო. თუ მიზანი არალეგიტიმურია, ადმინისტრაციული ორგანოს აქტი იმთავითვე უნდა ვადიაროთ უკანონოდ. ასევე ლეგიტიმური უნდა იყოს მიზნის მისაღწევად შერჩეული საშუალება.¹⁷⁵

საშუალებასა და მიზანს შორის თანაზომიერების შემოწმება¹⁷⁶ ხდება მიზნის დადგენის, შესაფერისობის დადგენის, აუცილებლობის დადგენისა და პროპორციულობის დადგენის კომპონენტებით¹⁷⁷. თუმცა იურიდიულ

¹⁷² იზორია ლ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს მოქალაქეობა ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისფლებები, თბ., 2013, 24

¹⁷³ სსსგ-№1/3/393/397 15.12.2006

¹⁷⁴ ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული ორგანოს ამბივალენტური ფუნქცია, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორ მაია კოპალეიშვილის 55 წლის იუბილესთან დაკავშირებით გამოცემული სტატიათა კრებული, *ყოფშიძე შ.*, (რედ.) თბ., 2019, 163

¹⁷⁵ ხუბუა გ., მართვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, *ხუბუა გ./ყალიჩავა კ.*, (რედ.) ტ.4, თბ., 2018, 144

¹⁷⁶ შეად. *Pincová and Pinc vs. the Czech Republic*, 05.11.2002

¹⁷⁷ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2018, 104

ლიტერატურაში ასევე მცირედით განსხვავებული მიდგომაცაა გათვალისწინებული შემადგენელ ელემენტებთან დაკავშირებით. გამოყოფილია 4 ძირითადი სტრუქტურული ელემენტი: ლეგიტიმური მიზანი, გამოსადეგობა, აუცილებლობა და პროპორციულობა.¹⁷⁸

ევროგაერთიანების სასამართლო პრაქტიკის მიხედვით გამოყოფენ თანაზომიერების პრინციპის სამ ძირითად ელემენტს: გამოსადეგობა, საჭიროება და თანაზომიერება ვიწრო გაგებით, ანუ გარკვეული თანაფარდობა მხარდაჭერილ და ხელყოფილ სამართლებრივ ინტერესებს შორის.¹⁷⁹

თანაზომიერების პრინციპი განსაზღვრავს სამართლებრივი სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელ საზღვრებს და ადგენს ცალკეულ შემთხვევასთან მისადაგებული რეგულირების მოდელს. თანაზომიერების პრინციპი არის შეფასების დინამიკური საზომი, სადაც თავად შეფასების შინაარსი იმ კონკრეტულ ფაქტზეა დამოკიდებული, რომლის მიმართაც ის გამოიყენება. შეფასების ფარგლები მოიცავს როგორც არაპროპორციული ჩარევის ისე არაპროპორციული დაცვის აკრძალვის ასპექტებს. ის გვევლინება რისკზე დაფუძნებული უსაფრთხოების კონცეფციის სახით.¹⁸⁰

ქვემოთ შესაძლებელი იქნება ორივე ასპექტის დახასიათება.

3.2.1 არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა

არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვა თანაზომიერების პრინციპის ერთი ასპექტია, რომელიც, როგორც მატერიალური სამართლებრივი სახელმწიფოს ელემენტი, ძირითად უფლებებში ჩარევის პროპორციულობის შემოწმების კონსტიტუციით დაუწერელი უნივერსალური იურიდიული მეთოდია.¹⁸¹

¹⁷⁸ იზორია ლ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს მოქალაქეობა ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, თბ., 2013, 24

¹⁷⁹ საკითხთან დაკავშირებით დაწვრილებით იხ. *გაბრიჩიძე გ.*, თანაზომიერების პრინციპი ევროპის გაერთიანების სამართლის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სფეროში, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, *კორკელია კ.*, (რედ.) თბ., 2006, 72

¹⁸⁰ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 81-82

¹⁸¹ იქვე, 82

სამართლის დოგმატიკა იცნობს თანაზომიერების სამსაფეხურიან სისტემას.¹⁸² ამ სისტემაში პირველი ორი საფეხური, ანუ, შერჩეული ღონისძიების დასაშვებობა და შესაფერისობა უმეტესად არ არის პრობლემური. ამიტომ, ჩარევის გამართლების თვალსაზრისით, ყველაზე მნიშვნელოვანია პროპორციულობის შემოწმების ეტაპი. რამდენადაც მიზნისა და საშუალების რელატივირება ცალკეულ შემთხვევაში ცვალებადი და დინამიკური ხასიათისაა, იმდენად ის ორიენტირებულია მხოლოდ სამართლებრივი სიკეთეების ერთმანეთთან შეჯერებაზე (თანაზომიერება ფართო გაგებით). გარდა ამისა, პროპორციულობის სტადიას თანაზომიერების პრინციპის პირველი ორი საფეხურის მაკონკრეტებელი ფუნქციაც აქვს (თანაზომიერება ვიწრო გაგებით), რომელიც ქმნის ირაციონალური დეციზიონიზმის საპირისპირო კონსტრუქციას, სადაც გადაწყვეტილების პროცესი ემყარება წმინდა გონივრულ და ნორმატიულ ელემენტებს.¹⁸³

ერთი შეხედვით, ქართულ სანებართვო სამართალში, დერეგულირების გამო, ჩარევის გამართლების პრობლემა არ უნდა არსებობდეს. თუმცა, ამ მხრივ რამდენიმე გარემოება დამაფიქრებელია. ის, რომ ქართულ სამართალში უკვე ნებადართულ საქმიანობაში ცვლილების შეტანა ექვემდებარება ახალი ნებართვის აღების ვალდებულებას ისე, რომ ერთმანეთისაგან არ არის გამიჯნული არსებითი და არაარსებითი ცვლილების ცნება, რაც მოგვცემდა ამ უკანასკნელზე ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულების გავრცელების შესაძლებლობას და მხოლოდ არსებითი სახის ცვლილება დაექვემდებარებოდა ნებართვის აღების ვალდებულებას. სხვა მხრივ, ქართული დერეგულირების პოლიტიკა უფრო არაპროპორციული დაცვის აკრძალვასთან არის დაკავშირებული, რაზეც ქვემოთ იქნება საუბარი.¹⁸⁴

¹⁸² იხ. *გაბრიჩიძე გ.*, თანაზომიერების პრინციპი ევროპის გაერთიანების სამართლის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სფეროში, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, *კორკელია კ. (რედ.), 2006*, /*ტურავა პ.*, წიგნლაქი ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, მეორე გამომუშავებული გამოცემა, თბ., 2013, 47-48

¹⁸³ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 82

¹⁸⁴ იქვე, 83

3.2.2 არაპროპორციული დაცვის აკრძალვა

არაპროპორციული დაცვის აკრძალვა გულისხმობს ძირითადი უფლებების სახელმწიფოებრივი დაცვის ვალდებულებას, რომელიც, არაპროპორციული ჩარევის აკრძალვის მსგავსად, ემყარება სამსაფეხურიან სქემას: ამ სქემის მიხედვით, უპირველესად, პასუხი უნდა გაეცეს კითხვას, არის თუ არა წარმოდგენილი კონსტიტუციით გარანტირებული ძირითადი უფლება, რომელიც შეიძლება დაირღვეს საქმიანობის დასაშვებობის შემთხვევაში? პირველი საფეხურის მიხედვით, დაცვის კონცეფცია უნდა იყოს შესაფერისი რომ უზრუნველყოს სამართლებრივი სიკეთე, მეორე საფეხურის მიხედვით აუცილებელია დადგინდეს მოხდა თუ არა დაცვის მისადაგებული რაციონალური ღონისძიების შერჩევა და მესამე საფეხურზე, იყო თუ არა დაცვის ღონისძიება საქმიანობისაგან მოსალოდნელი საფრთხისა და რისკის პროპორციული.¹⁸⁵

ბოლო საფეხურზე ასევე დგინდება საჯარო-სამართლებრივი დაცვის მიღმა დარჩენილი რისკებისა და საფრთხეების სოციალური აქცეპტაბელურობისა და მისი კერძო-სამართლებრივი დაცვის ფარგლებში მოქცევის საკმარისობის საკითხი.¹⁸⁶

3.2.3 თანაზომიერების პრინციპის სამშენებლო სამართლებრივი გაგება

თანაზომიერების პრინციპის ნებართვასავალდებულოობის და საქმიანობის დასაშვებობის ასპექტში განხილვისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების მარეგულირებელი კანონმდებლობის ანალიზზე. სამშენებლო საქმიანობაში, რომელიც საჭიროებს ნებართვას და აკრძალულია ნებისმიერი სახის სამშენებლო სამუშაოს განხორციელება სახელმწიფოებრივი ნების გამომხატვამდე, თანაზომიერების პრინციპის დაცვა კანონიერი და სამართლიანი გადაწყვეტილებების მიღების ერთერთი საწინდარია.

ქალაქგეგმარებითი დაგეგმვის ღონისძიებებისთვის თანაზომიერების პრინციპს ერთერთი გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება. გეგმების კანონიერება პირდაპირ დაკავშირებულია ისეთ კრიტერიუმებთან როგორცაა, ქალაქთმშენებლობითი

¹⁸⁵ იქვე, 84

¹⁸⁶ იქვე, 84

გეგმების შესაბამისობა ადამიანის ძირითად უფლებებთან, დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპებთან, დარგობრივ საკანონმდებლო მოთხოვნებთან, თავსებადობის პრინციპთან და სხვა. ამ მიზნით კანონმდებლობით დადგენილია არაერთი შემზღვევითი მოთხოვნა.¹⁸⁷

თანაზომიერების დაცვისთვის აუცილებელია საჯარო და კერძო ინტერესების შეჯერება. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის პროცესში უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, უზრუნველყოს ყველა მნიშვნელოვანი საჯარო ინტერესისა და კერძო ინტერესის შეწონასწორება და დაბალანსება¹⁸⁸. ინტერესთა შეჯერებას შესაბამისი ფაზები გააჩნია, რომელიც მოიცავს საჯარო და კერძო ინტერესების იდენტიფიკაციას და თავმოყრას, ინტერესების გაანალიზებას და რანჟირებას მნიშვნელობის მიხედვით, ცალკეულ ინტერესთა შეფასებას და ობიექტური ღირებულებების განსაზღვრას, ინტერესთა შეჯერებას და გადაწყვეტილების მიღებას.¹⁸⁹ საბოლოოდ ინტერესთა შეჯერების შედეგი იქნება მიღებული, რომელიც ითვლება რომ სამართლიანია, თუ ის ეფუძნება თანაზომიერების პრინციპს¹⁹⁰. ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის ეტაპზე, ინტერესთა შეჯერების დროს განსაკუთრებით გათვალისწინებული და მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებსაც კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები გააჩნია.

სამშენებლო კოდექსის შესაბამისად მიღებული ქალაქგეგმარებითი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები შეიცავს კონკრეტულ ნორმებს, რომლებიც ადგენენ განაშენიანების რეგულირების ძირითად დებულებებს. ამ ნორმების რეგულაციები გარკვეულ შემთხვევაში ისე განსაზღვრავს სხვადასხვა ქმედებათა ნებართვასავალდებულოობას, რომ მისი თანაზომიერების პრინციპთან შესაბამისობის დადგენა რთულად მიღწევადია. ასეთია საკითხი, რომელიც ეხება მიწის ნაკვეთზე გამწვანების ვალდებულებას, ასაშენებელი შენობა-ნაგებობის ესთეტიკური პარამეტრების დაცვის ვალდებულებას და სხვა.

¹⁸⁷ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 90*

¹⁸⁸ *სდასსკ, მუხლი 9, ნაწილი 2*

¹⁸⁹ *ინტერესთა შეჯერების ფაზებთან დაკავშირებით დაწვრილებით ყალიჩავა იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 91-92*

¹⁹⁰ *იქვე, 93*

მაღალი ინტენსივობის საცხოვრებელ ზონებში, მრავალბინიანი სახლის ეზოებში და საზოგადოებრივი სარგებლობის ტერიტორიებზე მუნიციპალიტეტის საკრებულოს სამართლებრივი აქტის საფუძველზე დგინდება გამწვანების ვალდებულება მინიმუმ კ-3-ით განსაზღვრულ არეალში¹⁹¹. ამით კანონმდებლობა სავალდებულოს ხდის გამწვანების შესაბამისი ღონისძიებების განხორციელებას. ამავე კანონმდებლობის მიხედვით კი კ-3 კოეფიციენტი არის გამწვანების კოეფიციენტი, რომელიც განსაზღვრავს გამწვანებისთვის და წყალგამტარიანობისთვის განკუთვნილ მინიმალურ ფართობს. შესაბამისად, წყალგამტარუნარიანობის დაცვით აუთვისებელი ყველა სივრცე შეიძლება შეყვანილ იქნეს კ-3 კოეფიციენტში. ამ რეგულაციის ფარგლებში კანონმდებლობა აწესებს გამწვანების ვალდებულებას. უნდა შეფასდეს, მისი სავალდებულოობა არის თუ არა თანაზომიერი საკანონმდებლო მოთხოვნა. ამით ფაქტიურად ხე-ნარგავების დარგვის ვალდებულება ეკისრება მშენებლობის მწარმოებელ პირს და ის ნებართვის მიღების სავალდებულო წინაპირობაა. მშენებლობის ნებართვის მაძიებელმა ასევე უნდა წარადგინოს შესაბამისი დენდროლოგიური დასკვნა ხე-ნარგავების განლაგების და მისი თვისებების შესახებ.

შესაძლებელია კანონმდებელი ამ დანაწესით ნებართვასავალდებულოობის დაქვემდებარებას იმით ამართლებს, რომ სახელმწიფოს მიზანია ეკოლოგიაზე ზრუნვა და ჯანსაღი გარემოს შექმნისთვის სათანადო პირობების უზრუნველყოფა, მაგრამ გამწვანების ვალდებულებად განსაზღვრით და მის გარეშე ნებართვის გაცემის თაობაზე უარყოფითი გადაწყვეტილებისთვის საფუძვლის შექმნა, არ შეიძლება გახდეს ნებართვის მაძიებლის შეუსაბამო შეზღუდვის საფუძველი. ეს რეგულაცია ბოჭავს ნებართვის მაძიებლის მშენებლობის თავისუფლებას. ამავდროულად რეგულირება გვევლინება კერძო მესაკუთრისთვის უპირობოდ შესასრულებელი ვალდებულების დაკისრების საფუძველად. შესაფერისობის, აუცილებლობის და პროპორციულობის ელემენტების მისადაგების თვალსაზრისით ეს საკანონმდებლო რეგულაცია არ ქმნის ნებართვის სავალდებულოობას დაქვემდებარებული საქმიანობის თანაფარდობას ამ ვალდებულებასთან.

¹⁹¹ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №261 დადგენილება „ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“, მუხლი 48, ნაწილი 1

დაახლოებით იგივე რეგულაციას ვაწყდებით ამავე 261-ე დადგენილებაში, რაც დაკავშირებულია განაშენიანების ესთეტიკური პარამეტრების დადგენასთან. დადგენილების 49-ე მუხლის მე-2 ნაწილის მიხედვით, მაღალი ესთეტიკური ღირებულების განაშენიანების ჩამოყალიბება/შენარჩუნება და ცხოვრების ხარისხის ამაღლების მიზნით მუნიციპალიტეტის საკრებულო ადგენს განაშენიანების სხვა ესთეტიკური პარამეტრების რეგულირებას შესაბამისი ნორმატიული აქტის საფუძველზე. ამით ფაქტობრივად კანონმდებელმა დაადგინა მშენებლობის განხორციელების მაღალი ესთეტიკური სტანდარტი და შესაძლოა შენობა-ნაგებობის ფერი, მასალა და სხვა ვიზუალური მახასიათებლები არ იქნეს დასაშვები ესთეტიკურ პარამეტრებთან შეუთავსებლობის გამო. 261-ე დადგენილების იმ ქვეთავში, სადაც რეგულირდება მიწის ნაკვეთზე შენობათა განთავსები წესი, ესთეტიკური პარამეტრების სავალდებულობის დანაწესის შემოღება მშენებლობის თავისუფლების არათანაზომიერი შეზღუდვის მაგალითია.

რაც შეეხება მშენებლობის ნებართვის გაცემის რეგულაციებს, აუცილებელია აღინიშნოს მშენებლობის ნებართვაში ცვლილების შეტანის ვალდებულების შესახებ ახალი მშენებლობის ნებართვის მიღების გზით. ნებადართულ საქმიანობაში ცვლილების შეტანა ექვემდებარება ახალი ნებართვის აღების ვალდებულებას და ეს წარმოშობს მთელ რიგ გაუგებრობებს, ვინაიდან დღეს მოქმედი კანონმდებლობით, ერთმანეთისაგან არ არის გამიჯნული არსებითი და არაარსებითი ცვლილების ცნება. მხოლოდ განსაზღვრულია იმ დასაშვებ სამუშაოთა ჩამონათვალი, რომელთა განხორციელების შემთხვევაში ახალი მშენებლობის მიღების ვალდებულება არ აკისრია ნებართვის მფლობელს. განსაკუთრებით შესაბამო ვალდებულებას აწესებს კანონმდებელი იმ შემთხვევაში, როცა საქმე ეხება თავისი მახასიათებლებით I კლასს მიკუთნებულ ობიექტს, რომელიც ქვემდებარება მარტივ შეტყობინებას. პარადოქსულია, რომ I კლასის სამუშაოების (მაგ:ფასადის ცვლილება, 8 მეტრ სიმაღლემდე მილის/ანტენის განთავსება) განხორციელების დადასტურების შესახებ სანებართვო აქტის მიღების შემდგომ, ნებართვის მფლობელი ვალდებულია მასში ცვლილება ასახოს, თუ მცირედით განსხვავებულად განახორციელა სამუშაოები, რომელიც შეთანხმებული იყო, მხოლოდ ფოტომონტაჟის საფუძველზე და არც

არქიტექტურული პროექტის წარდგენას არ საჭიროებდა¹⁹². ამავდროულად, კანონით რეგლამენტირებული არ არის, თუ რა სახის გადაცდომა საჭიროებს იმ აქტში ცვლილებას რომელიც ფორმალურად განთავისუფლებულია ნებართვის აღების ვალდებულებისგან.

ზემოთ მოყვანილი ანალიზი ცხადყოფს, რომ კანონმდებლობით დადგენილი ვალდებულება სანებართვო აქტ(ებ)ში შესატან ცვლილებებთან დაკავშირებით შორს არის თანაზომიერების პრინციპით განსაზღვრულ შესაფერისობის, აუცილებლობის, გამოსადეგობის და პროპორციულობის ელემენტებთან.

4. სანებართვო კონტროლის ძირითადი მოდელოვანი კონფიგურაციები და სანებართვო კონტროლის ფუნქციები

როდესაც სხვადასხვა ლიტერატურასა თუ ნაშრომში აღინიშნება მშენებლობის წესრიგი, ბუნებრივია ეს არ გლისხმობს მხოლოდ მშენებლობის ნებართვის გაცემის რეგულაციებს ან მშენებლობაზე სახელმწიფო ზედამხედველობის განხორციელებას. სამშენებლო წესრიგში ასევე მოიზარება ზოგადად მშენებლობის დასაშვებობა. მშენებლობა განეკუთვნება ისეთ საქმიანობას, რომელიც, როგორც წესი, პრევენციულ სახელმწიფო კონტროლს ექვემდებარება. იგი გამოიხატება ე.წ ნებართვის გაცემის დათქმის აკრძალვაში.¹⁹³ სახელმწიფო კონტროლის მნიშვნელოვანი ბერკეტია სანებართვო კონტროლი, რომელიც არის საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ცენტრალური ელემენტი. თავად საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკაში განვითარებული ინსტიტუტია. მისი ცნების ქვეშ მოიაზრება კონტროლის სამი მოდელოვანი კონფიგურაცია:

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

¹⁹² აღნიშნული რეგულაციის ფარგლებში I კლასს მიკუთვნებული შეთანხმებული სამშენებლო სამუშაოების დოკუმენტაციის ცვლილების და კორექტირების მაგალითები იხ. <http://tas.ge/?p=searchdocument&menuItem=7104>

¹⁹³ *Brenner M., Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 199*

სამივე კონფიგურაციას აერთიანებს ერთი მიზანი – საქმიანობის აკრძალვა სახელმწიფოებრივი ნების გამოხატვამდე. ცალკეული კონფიგურაცია კი გულისხმობს ამ ნების გამოხატვის განსხვავებულ მეთოდებს¹⁹⁴.

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ეს მოდელური კონფიგურაციები თანამედროვე ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში საჯარო მმართველობის რეფორმის ძირითად ორიენტირებსაც ეხმიანება. ცხადია, რომ რეფორმის ეს ორიენტირები არ ცვლის სახელმწიფოს კლასიკურ ფუნქციებს მართლწესრიგის, მშვიდობისა და უსაფრთხოების სფეროში, არამედ მისი მიზანია ამ კლასიკური ფუნქციების უზრუნველყოფისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტების მოდერნიზაცია. ამიტომ, საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ალტერნატიული მოდელური კონფიგურაციების, როგორც საჯარო მმართველობის განსხვავებული მეთოდების არსებობა ამ საჭიროებითაც არის განპირობებული.¹⁹⁵

სანებართვო კონტროლის ფუნქციები ემყარება უსაფრთხოების კონცეფციას და ის მოიცავს, როგორც საფრთხის თავიდან აცილებას ისე რისკებს და წინდახედულებას. ამ მიზნებიდან გამომდინარე მას ბერვი ისეთი ფუნქცია გააჩნია, რომელიც საქმიანობის ეფექტურად განხორციელების მყარ გარანტიას იძლევა.

ქვემოთ განხილულ იქნება თითოეული მათგანი დეტალურად, რა დროსაც შესაძლებლობა გაჩნდება სანებართვო კონტროლის თითოეული კონფიგურაცია და სანებართვო კონტროლის ფუნქციები მისადაგებულ იქნეს საქმიანობის უსაფრთხოების მთავარ კონცეფციებთან.

4.1. პრევენციული აკრძალვა

სანებართვო სამართალში ვხვდებით ურთიერთობას, რომელიც ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით წარმოიშობა ნებართვის მაძიებელსა და ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს შორის. შესაძლოა ამ ურთიერთობაში იკვეთებოდეს მესამე პირთა ინტერესი, თუმცა ითვლება, რომ სანებართვო ურთიერთობა არის ბიპოლარული და ის ნებართვის მაძიებელსა და გამცემს შორის ურთიერთობას

¹⁹⁴ *ყალიჩავა კ.*, „სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები)“, *ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალ*“, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.) თბ. 2016, 94

¹⁹⁵ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 34

გულისხმობს. ამ ურთიერთობაში პრევენციული აკრძალვა როგორც სანებართვო კონტროლის ყველაზე გავრცელებული მოდელოური კონფიგურაციაა გულისხმობს სანებართვო ნორმის ისეთ სტრუქტურას რომელიც მეტ-ნაკლებად ცხადად მიუთითებს სამომავლო სამართლებრივ შედეგებზე და გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ბოჭავს ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს. ამ თვალსაზრისით, ნებართვის მაძიებლის პოზიციიდან პრევენციული აკრძალვა ქმნის ნებართვის მიღების წინასწარი განჭვრეტის შესაძლებლობას, რაც მას აძლევს სამართლებრივი უსაფრთხოების მაღალ გარანტიას. ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს პოზიციიდან კი პრევენციული აკრძალვა ქმნის არგუმენტირებული კონტროლის მყარ საფუძველს, რომელიც საჯარო მმართველობას ანიჭებს ლეგიტიმურობის მაღალ ხარისხს.¹⁹⁶

„პრევენციული აკრძალვა ნებართვის გაცემის დათქმით ყველაზე გავრცელებული მოდელოური კონფიგურაციაა ადმინისტრაციული საქმიანობის პრაქტიკაში. ის არის ფორმალური ხასიათის დაბრკოლება და ქმნის „პოტენციური საფრთხის ზედამხედველობის“ შესაძლებლობას. მისი მეშვეობით უფლებამოსილი ორგანო, კანონმდებლობის (მართლწესრიგის) დაცვის მიზნით, პრევენციულ აკრძალვას გარდასახავს დამთავრებულ აკრძალვაში (ანუ უარყოფით გადაწყვეტილებაში). ნებართვის გაცემით კი განმცხადებელს ექმნება საქმიანობის განხორციელების ფორმალური საფუძველი, რაც კონსტიტუციურ-სამართლებრივად ისედაც გამომდინარეობს საქმიანობის საყოველთაო თავისუფლებისა და საკუთრების ძირითადი უფლების შინაარსიდან“.¹⁹⁷

პრევენციულ აკრძალვასთან დაკავშირებით ყველაზე გავრცელებული თეორიის მიხედვით პრევენციული აკრძალვა ნებართვის აღების ვალდებულებასთან ერთად გულისხმობს იმასაც, რომ ნებართვის აღებამდე ეს საქმიანობა ფორმალურად აკრძალულია. ამდენად, საქმიანობის დასაშვებობის წინასწარი შემოწმებისა და აღმჭურველი ინდ. აქტის გარეშე, საქმიანობა ფორმალურად უკანონოა და ის ან უნდა შეწყდეს, ან უნდა შეესაბამებოდეს კანონმდებლობის ფორმალურ მოთხოვნებს. სხვა მხრივ, ასეთი საქმიანობა, როგორც წესი, კონსტიტუციურ-სამართლებრივად ისედაც

¹⁹⁶ იქვე., 36

¹⁹⁷ *ყალიბავა კ.*, „სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები)“, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალ“, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.), თბ., 2016, 94

დასაშვებია და მის მიმართ სანებართვო აქტი, მოთხოვნის შემთხვევაში, ისედაც გაიცემოდა.¹⁹⁸

იკვეთება, რომ პრევენციული აკრძალვა არის დაშვებული საქმიანობის შემოწმება, ანუ ყველა წინაპირობის შემოწმება შესაბამისი აქტის გამოცემამდე. ეს საშუალებას იძლევა ფორმალური წინაპირობები შემოწმდეს საკონტროლოდ, ანუ საქმიანობის დაშვებამდე მოხდეს ყველა შესაძლო საფრთხის პრევენცია. თავისი არსით სამშენებლო წესრიგის მთავარი ინსტიტუტი მშენებლობის ნებართვაა სწორედ პრევენციული აკრძალვა. ყველაზე საინტერესოა, ის რომ მშენებლობის ნებართვის ინსტიტუტის არსებობით ხდება მთელი რიგი საკითხების თავიდან აცილება, რაც შეიძლება მოყვეს ნებართვის გაუცემლად საქმიანობის წარმართვას.

პრევენციული აკრძალვა თავისი სტრუქტურით და ფუნქციით შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის ერთერთი საფუძველი. ვინაიდან დადგენილია, რომ პრევენციული აკრძალვა ქმნის ნებართვის მიღების წინასწარი განჭვრეტის შესაძლებლობას, თავის მხრივ ის შესაძლოა გამოყენებულ იქნეს როგორც საკანონმდებლო ბერკეტი მშენებლობის უსაფრთხოების რისკების მინიმუმამდე დაყვანისთვის. საფრთხის პრევენციის მექანიზმის შექმნა არის შესაძლებელი პრევენციული აკრძალვის კონფიგურაციის გამოყენებით. ვინაიდან სანებართვო კონტროლის საკითხი საქართველოს მოქმედ საკანონმდებლო სისტემაში მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს და სექტორულ კანონმდებლობაში განსაკუთრებულად გამაფრებელია მისი გამოყენების აუცილებლობა, ნებართვის გაცემამდე, ყველა სარისკო წინაპირობის ამოწურვა რეალური შესაძლებლობაა. შესაძლებელია ნებართვის გაცემამდე ყველა შესაძლო საფრთხე იქნეს გამოვლენილი და გამორიცხული. უფრო ზუსტად თუ ვიტყვით, პრევენციული აკრძალვის დათქმა, საკანონმდებლო დონეზე იძლევა შესაძლებლობას ნებართვის გაცემის ეტაპამდე, ანუ ფორმალური დასტურის მიღებამდე, გამოირიცხოს ყველა შესაძლო პრობლემური საკითხი, რაც ხელს უშლის სწორი გადაწყვეტილების მიღებას. სამშენებლოსამართლებრივი გაგებით პრევენციული აკრძალვის წინაპირობები ჯერ იქმნება გეგმარებით სამართლებრივ საფუძვლებში.

¹⁹⁸ *ყალიბავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 37, ციტ. Maurer, 2011, 9, Rn.52

გეგმარებითი კუთხით არსებული საკანონმდებლო შეზღუდვები, რაც უკავშირდება სამშენებლო და არასამშენებლო ტერიტორიების დადგენას, ზონირებას და ქვეზონირებას, მიწის ნაკვეთებისთვის სავალეულო სამშენებლო პარამეტრების დადგენას, ყველა მათგანი ემსახურება სანებართვო წარმოების წინ გამოსარიცხ გარემოებებს, მაგალითად, თუ მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი არ მოამზადებს მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ განვითარების დეტალურ გეგმას და არ განისაზღვრება სამშენებლო პარამეტრები, აზრი ეკარგება მშენებლობის ნებართვის მოთხოვნით შესაბამისი ორგანოსთვის მიმართვას. ამით იქმნება გეგმარებითი წინაპირობები, მშენებლობის ნებართვის გაცემა არ გახდეს ფორმალური დასტური სამშენებლო სამუშაოების დაწყებისთვის.

რაც შეეხება მშენებლობის ნებართვის მიღებისთვის საჭირო პროცედურების საკანონმდებლო რეგულაციებს, ისეთი საფეხურებრივი დანაწესები, როგორცაა სანებართვო დოკუმენტაციის ნუსხა, სანებართვო დოკუმენტაციის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების კვალიფიკაციის დადასტურება, საექსპერტო შეფასებას დაქვემდებარებული ობიექტების სავალდებულო საექსპერტო დასკვნების წარდგენის ვალდებულება და სხვა, აკრძალვის კონკრეტიზაციის მნიშვნელოვანი ასპექტებია. ეს ყოველივე იძლევა სამშენებლო კანონმდებლობის სფეროში არსებულ მოთხოვნათა შესრულების თაობაზე სრულყოფილი შემოწმების შესაძლებლობას. ამ ბერკეტების არსებობა ამაღლებს სამართლებრივი უსაფრთხოების ხარისხს და ამცირებს ხარვეზის დადგენის ალბათობას. სამართლებრივი უსაფრთხოების პრინციპი კი მოითხოვს, რომ მართვის პროცესში მიღებული გადაწყვეტილება იყოს სტაბილური. დაინტერესებულ პირებს არ უნდა ჰქონდეთ განცდა იურიდიული შედეგების შესაძლო გადასინჯვის¹⁹⁹. სწორედ სტაბილურობის და უსაფრთხოების გარანტიის ფუნქცია უნდა იტვირთოს პრევენციული აკრძალვის კონფიგურაციამ.

4.2. რეპრესიული აკრძალვა

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მოდელური კონფიგურაციაა ასევე რეპრესიული აკრძალვა. რეპრესიული აკრძალვის ნორმა გულისხმობს ნებართვის

¹⁹⁹ ხუბუა გ., მართვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ხუბუა გ./ყალიჩავა კ. (რედ.), ტ.4, თბ., 2018. 143

გაცემის შესაძლებლობას. ამასთან, კანონმდებლობით ნათლად არ არის განსაზღვრული ნებართვის გაცემის წინაპირობები. ამ შემთხვევაში ნებართვის გაცემა უნდა ეფუძნებოდეს ძირითად უფლებებს და სოციალურ უსაფრთხოებას. სწორედ ძირითად უფლებებზე დაყრდნობით და სოციალური უსაფრთხოების გათვალისწინებით ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა დისკრეციული უფლებამოსილება მოსალოდნელ საფრთხეებზე რეაგირების პრევენციის მიზნით საერთოდ უარი თქვას ნებართვის გაცემაზე მთელ რიგ შემთხვევებში. ეს შემთხვევები კი უნდა ემსახურებოდეს სააჯრო ინტერესების დაცვას.²⁰⁰

რეპრესიული აკრძალვა პრევენციული აკრძალვისაგან განსხვავებით, საგამონაკლისო ნებართვის გაცემის წინაპირობად გულისხმობს არა კანონმდებლობის მიერ წინასწარ დადგენილ მოთხოვნებს, არამედ „კულტურული ნორმების“ საფუძველზე განსაზღვრულ „შეხედულებებს მოწესრიგებული საზოგადოებრივი ან ეკონომიკური ცხოვრების შესახებ“. ამ თვალსაზრისით, ის არ ნიშნავს საქმიანობის დასაშვებობაზე საბოლოო უარის თქმას და ამით, აბსოლუტური აკრძალვის ინსტიტუტსაც ემიჯნება. ამ უკანასკნელისაგან განსხვავებით, დასაშვებობის პერსპექტივა მისგან პირდაპირ გამომდინარეობს, რაც ცალკეულ შემთხვევაში აკრძალვიდან გამონაკლისის დაშვების შესაძლებლობის არსებობაში იკვეთება. როგორც წესი, ამ შესაძლებლობას განსაზღვრავს შემდეგი წინაპირობები:

- ნებართვის მიღების მაღალი ინტერესი და
- განსაკუთრებული საჯარო ინტერესი²⁰¹.

ნებართვის მიღების მაღალი ინტერესი ნიშნავს იმას, რომ სანებართვო აქტი არის არა ძირითადი უფლებების, არამედ ასეთი უფლების საფუძველზე მნიშვნელოვნად მიჩნეული ინდივიდუალური ინტერესების შედეგი. რაც შეეხება განსაკუთრებულ საჯარო ინტერესს, ის, კოლექტიურ სიკეთესთან დაკავშირებული ასპექტების გარდა, ძირითადი უფლებების მხარესაც მოიცავს, ვინაიდან დასაშვებობის აქტი საჯარო

²⁰⁰ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 38

²⁰¹ *ყალიჩავა კ.*, „სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები)“, ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, კოპალეიშვილი მ. რედ., თბ., 2016, 94.

ინტერესების გათვალისწინების პარალელურად ძირითადი უფლების მატარებელთა ინდივიდუალური ინტერესების დაძლევის კონსტატაციასაც გულისხმობს.²⁰²

თუმცა ეს ისე არ უნდა იქნეს გაგებული, რომ რეპრესიული აკრძალვა საერთოდ კრძალავს საქმიანობის დასაშვებობას. პირიქით, დასაშვებობის პრესპექტივა მისგან პირდაპირ გამომდინარეობს თუ ამით არ ილახება კულტურული და სამართლებრივი ნორმებით აღიარებული წესრიგი.²⁰³

რეპრესიული აკრძალვა მოქმედებს იმ შემთხვევაში, როცა დაგეგმილი საქმიანობა არ შეესაბამება სამშენებლო დაგეგმვის ან/და სამშენებლო წესრიგის-სამართლებრივ ნორმებს. მისი მიზანია საკუთრების სარგებლობის შეზღუდვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ მოთხოვნებთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა ცალკეული გადაწყვეტილების მეშვეობით.²⁰⁴

რეპრესიული აკრძალვის ელემენტების გააზრებით ნათელია, რომ ნებართვის გაცემა გარდაუვალი აუცილებლობით და სააჯრო სიკეთეებით უნდა იქნეს განპირობებული. ამ მხრივ მშენებლობის ნებართვის გაცემის დროს გარდაუვალი აუცილებლობა შეფასებითია და ამას კანონმდებლობა არ ადგენს, თუმცა არის გამონაკლისები, როცა, ნებართვის მაძიებელი ცდილობს ნებართვის აუცილებლობა დაასაბუთოს უკიდურესი საჭიროებიდან გამომდინარე. მსგავსი შემთხვევა ნაკლებად ეხება პირის კომერციულ ინტერესს, ის უფრო განპირობებულია საცხოვრებელი პირობის გაუმჯობესებით ან საზოგადოებრივი ობიექტის მშენებლობით (მაგალითად ბავშთა სახლი, ცხოველთა თავსშესაფარი და აშ). რეპრესიული აკრძალვა არ გულისხმობს უპირობოდ უარყოფით გადაწყვეტილებას, თუმცა კანონმდებლობაში არსებული ბერკეტებით ის ინსტრუმენტია სოციალური საჭიროების და უფლებების დაცვის მაღალი სტანდარტი იქნეს დამკვიდრებული. დღეს მოქმედი სამშენებლო კანონმდებლობა ამ მხრივ იცნობს საგამონაკლისო ნებართვას. საგულისხმოა რომ საგამონაკლისო ნებართვა გათანაბრებულია ჩვეულებრივ სამშენებლო ნებართვასთან²⁰⁵ რაც ფორმალურად სწორია ნებართვის ელემენტების და

²⁰² იქვე, 94.

²⁰³ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 38

²⁰⁴ *ყალიჩავა კ.*, „სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.) თბ., 2016, 100

²⁰⁵ იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს (შემდგომში სუსსგ) გადაწყვეტილება, №ბს-203-200(კ-11)

სამართლებრივი ბუნების გათვალისწინებით, თუმცა საგამონაკლისო ნებართვების გათანაბრება ჩვეულებრივ ნებართვასთან უპირისპირდება სანებართვო აკრძალვის ტიპოლოგიზაციის იდეას.²⁰⁶ აქ აუცილებელია დადგინდეს საგამონაკლისო ნებართვით დაშვებული საქმიანობის მიმართების საკითხი საზოგადოებრივ ინტერესებთან.²⁰⁷

რაც შეეხება მშენებლობის საჯარო ინტერესს, ის გარდაუვალ აუცილებლობაზე მეტად შეიცავს შეფასებითობის ელემენტს. საჯარო ინტერესის დადგენის დროს აუცილებელი პირობაა არსებულ გარემო-პირობებთან თავსებადობა იყოს საერთო ინტერესთან თანხვედრაში. ამ მხრივ ჩვენი ქვეყნის სამშენებლო კანონმდებლობა სამწუხაროდ წლების განმავლობაში გაჯერებული იყო და არის საგამონაკლისო წესებით, რაც უკავშირდება სამშენებლო პარამეტრების გადამეტებას და განსხვავებული პირობების დადგენას. ამ ნაშრომის იმ ქვეთავებში, სადაც საუბარი იყო სამშენებლო კანონმდებლობის კონსტიტუციურსამართლებრივ საფუძვლებზე, აღინიშნა, რომ კანონმდებლობის მიზანია თანაბარი შესაძლებლობების სივრცეების შექმნა, ჯანსაღი საცხოვრებელი გარემოს შექმნა, სრულყოფილი, თანაბარი სამოღვაწეო გარემოს შექმნა. შესაბამისად, ამ პრინციპების და ღირებულებებისგან გადახვევა და საგამონაკლისო წესით შესაბამისი ნებართვის გაცემა არ უნდა უპირისპირდებოდეს საზოგადოებრივ ინტერესს და არ ლახავდეს მესამე პირთა გარანტირებულ უფლებებს.²⁰⁸

დაახლოებით იგივე კონცეფციას ავითარებს გერმანიის კანონმდებლობა და საზოგადოებრივი ინტერესი, გარანტირებულ უფლებების დაცვასთან ერთად რეპრესიული აკრძალვა დასაშვებია, თუ ამას საფუძვლად უდევს მალე საზოგადოებრივი ინტერესი, დაცული მესამე პირთ უფლებები და განსაზღვრულ ქმედებას არ უპირისპირდება სამეზობლო თმენის ვალდებულება.²⁰⁹

²⁰⁶ *ყალიბავა კ.*, „სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.) თბ., 2016, 100

²⁰⁷ იქვე., 100

²⁰⁸ იხ. სუსსგ №ბს-930-922(2კ-16) 20.04.2017

²⁰⁹ *Hoppe W./Bönker C./Grotfels S*, *Öffentliches Baurecht*, 4. Aufl.,Munchen, 2010, 235-238

საგულისხმოა, რომ ორივე წინაპირობას, რომელიც დაკავშირებულია ნებართვის მიღების მაღალ საჭიროებასთან და განსაკუთრებულ საზოგადოებრივ აუცილებლობასთან, მჭიდრო კავშირი აქვს მშენებლობის უსაფრთხოებასთან.

ვინაიდან მესამე პირთა ინტერესების გათვალისწინების გარეშე მშენებლობის განსაკუთრებული საჭიროების დასაბუთება შეუძლებელია სამშენებლოსამართლებრივი კუთხით, ეს თავისთავად გულისხმობს მესამე პირთა ინტერესების ხელყოფის და მათ ქონებაზე ზეგავლენის გამორიცხვას. მშენებლობის უსაფრთხოება ამ შემთხვევაში უნდა განვიხილოთ მისგან გამოწვეული პირდაპირი და უშუალო საფრთხის ჭრილში. საფრთხის თავიდან აცილების მიზნით რეპრესიული ჩარევა მესამე პირთა უფლებების დაცვას უნდა ემსახურებოდეს. მშენებლობის განსაკუთრებული საჭიროება ამ შემთხვევაში უპირისპირდება საფრთხის გამორიცხვას.

რეპრესიული აკრძალვის მოდელური კონფიგურაცია სრულად თავსებადია იმ მიზანთან რაც ამ კვლევას უდევს საფუძვლად. დასაშვებობის პერსპექტივის შემოწმების შედეგად განსაკუთრებულად მაღალი და საჯარო ინტერესი უნდა იქნეს გათვალისწინებული. გარდა ამისა, რეპრესიული აკრძალვის ელემენტების გამოყენებით ცხადი ხდება, რომ მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის ის საუკეთესო საშუალებაა. მშენებლობის უსაფრთხოება საფრთხის კონცეფციიდან გამომდინარე უპირველეს ყოვლისა იცავს საჯარო ინტერესს, ის გულისხმობს დაცულ მესამე პირთა უფლებებს და განსაზღვრულ ქმედებას არ უპირისპირდება სამეზობლო თემის ვალდებულება. ვინაიდან საჯარო ინტერესის დადგენის დროს აუცილებელი პირობაა არსებულ გარემო-პირობებთან თავსებადობა იყოს საერთო ინტერესთან თანხვედრაში, მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის სწორედ რომ ინტერესთა თანხვედრა და საფრთხეების გამორიცხვაა ამოსავალი დებულება. აღნიშნულიდან გამომდინარე სწორედ ეს მოდელური კონფიგურაცია, რეპრესიული აკრძალვაა მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის საუკეთესო კონფიგურაცია.

4.3. ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება

საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის მესამე მოდელური კონფიგურაცია არის ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება. ის ეხება ისეთი სამშენებლო საქმიანობების შესახებ სათანადო ორგანოთა ინფორმირებას, რომელიც რისკის უმნიშვნელო თვისებით ხასიათდება. ის გამოიყენება ისეთი ნაკლებად სახიფათო საქმიანობების მიმართ, რომლებიც საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლისთვის არ მოითხოვენ გართულებულ სანებართვო წარმოებას ან რაიმე სახის სანებართვო აქტის გამოცემას. ამავე დროს, პროცედურული და მატერიალურ-სამართლებრივი გამარტივებით არ უნდა დაირღვეს საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლის ძირითადი სუბსტანცია.²¹⁰

ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას ექვემდებარება ისეთი ნაკლებად სახიფათო ტიპის სამშენებლო საქმიანობები, რომლებთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს მხოლოდ კანონშესაბამისობის საკითხს და არ ეხება მათი მიზანშეწონილობის ასპექტებს. ამ თვალსაზრისით, ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება წმინდა პრევენციულ ხასიათს ატარებს.²¹¹ ნაკლებად სახიფათო და დამხმარე მოწყობილობებისთვის მხოლოდ შეტყობინების ვალდებულება გერმანული სამართლებრივი მოდელია. მხოლოდ განცხადება სავალდებულოობას ექვემდებარება მცირე სიმაღლის და დამხმარე მოწყობილობების მშენებლობა.²¹² ამ მკუთხით ჩვენი ქვეყნის კანონმდებლობა მნიშვნელოვან ხარვეზებს შეიცავს და ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულებას მშენებლობას საკმაოდ ფართო ჩამონათვალი საჭიროებს²¹³, ამავდროულად ის ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან დადასტურების აუცილებლობას მოითხოვს. დადასტურების გარეშე მშენებლობის განხორციელების საშუალება არ მიეცემა ნებართვის მაძიებელ პირს. ეს წესი ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღების შემდგომ გაუმჯობესდა, თუმცა

²¹⁰ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 39

²¹¹ *ყალიჩავა კ.*, „სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.) თბ., 2016, 101

²¹² *Brenner M.*, *Öffentliches Baurecht*. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 202

²¹³ მშენებლობის შეტყობინების წესის შესახებ რეგულაცია იხ. საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის 94-96 მუხლები

არსებითი ხარვეზებით მიმდინარეობს ახალი რეგულაციების შემდგომი პროცედურები, რაზეც მოგვიანებით იქნება საუბარი.

4.4. სანებართვო კონტროლის დამცავი ფუნქცია

სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებს მრავალი ფუნქცია გააჩნია. მათი მნიშვნელობა ვლინდება კონსტიტუციურ მოთხოვნებთან შესაბამისი რეგულირებით. მათი მთავარი ამოცანაა, ისეთი მოდელური წინაპირობების შექმნა, სადაც შესაძლებელი იქნება როგორც მხარეთა სამართლებრივი პოზიციების სწორად სტრუქტურირება, ისე ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან სამეწარმეო თავისუფლებაში არათანაზომიერი ჩარევის დაძლევა.²¹⁴ მოდელური კონფიგურაციების მნიშვნელობა ემყარება შემდეგ გარემოებებს: პრევენციული აკრძალვა პროგნოზირებადი გადაწყვეტილების სტრუქტურული ელემენტებით კონტროლის ფუნქციის გარდა, ასევე ქმნის ინვესტიციების სტაბილურობასთან მისადაგებული რეგულირების შესაძლებლობას; ინფორმაციის შეტყობინების ვალდებულება ქმნის სანებართვო კონტროლის მოჭარბებული ბარიერების მსუბუქი ფორმით ჩანაცვლების შესაძლებლობას ისე, რომ ინარჩუნებს კონტროლის სუბსტანციას; ხოლო რეპრესიული აკრძალვა ცალკეული საქმიანობის მიმართ ქმნის დასაშვებობის საგამონაკლისო პერსპექტივებს ცალკეულ საჭიროებების შესაბამისად ისე, რომ არ ახდენს მის საერთოდ აკრძალვას.²¹⁵

სანებართვო კონტროლის ფუნქციებიდან გამოსაყოფია დაცვის ფუნქცია. მისი მნიშვნელობა ვლინდება იმაში, რომ ის გულისხმობს საფრთხეების აცილებას და რისკების წინდახედულებას.

საფრთხეების პრევენციის მიზანია, არ მოხდეს სიკეთეების დაზიანება ან განადგურება. სწორედ ამ მაღალი მიზნის გამო, სანებართვო კონტროლის კონცეფცია სარგებლობს სამეწარმეო საქმიანობაში ჩარევის მაღალი ლეგიტიმურობით. ამავდროულად, საფრთხის ხარისხის და თავისებურებების გათვალისწინებით უნდა მოხდეს სანებართვო ნორმის ადეკვატურად სტრუქტურირება, რაც

²¹⁴ *ყალიჩავა კ.*, გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016, 54

²¹⁵ იქვე, 54

ადმინისტრაციულ ორგანოს მაქსიმალურად სამართლიანი გადაწყვეტილების მიღების საშუალებას მისცემდა.²¹⁶

რაც შეეხება რისკების წინდახედულებას, ის გულისხმობს ისეთი ზემოქმედების შეზღუდვას, რომლის ნეგატიური შედეგების თაობაზე რაიმე დადასტურებული ცოდნა არ არსებობს, თუმცა არც უარყოფილი არ არის.²¹⁷

სანებართვო კონტროლის ყველა კონფიგურაცია დამცავი ფუნქციის მატარებელია, თუმცა უნდა განისაზღვროს რა მიზნების მისაღწევად არის ეს დაცვის ელემენტები აუცილებელი. სანებართვო კონტროლის არსებობა რომ აუცილებელია, უფრო მეტიც, მისი გაფართოება და მეტი დეტალიზაციაა საჭირო, ამას ზემოთ განხილული საკითხების მნიშვნელობა მოწმობს, თუმცა აუცილებელია სწორი ბალანსის შერჩევა რომელი მოდელური კონფიგურაციაა მშენებლობის წესრიგის მიღწევის საუკეთესო ინსტრუმენტი. ამავდროულად უნდა განისაზღვროს, რომელი მოდელური კონფიგურაციის საშუალებით არის მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მაქსიმალური გარანტიის შექმნის შესაძლებლობა.

პრევენციული აკრძალვის როგორც სანებართვო კონტროლის კონფიგურაციის არსი ვლინდება, იმაში, რომ მშენებლობის ნებართვა თავისი ნიშან-თვისებებით სწორედ რომ პრევენციული აკრძალვის არსის მატარებელია. თუმცა სამშენებლო სამართლებრივ ურთიერთობებში არსებობს რეპრესიული აკრძალვის შესაძლებლობაც.

პრევენციული აკრძალვა ქმნის არგუმენტირებული კონტროლის მყარ საფუძველს, ის გვევლინება საფრთხეების პრევენციის შექმნის საფუძველად და ემყარება კონცეფციას, რომ სამშენებლო საქმიანობა ფორმალურად დაუშვებელია სანებართვო აქტის გამოცემამდე. პრევენციული აკრძალვით ხდება საფრთხეებისა და რისკების გაზომვის საფუძველზე სავარაუდო მისაღები შედეგის მაქსიმალური სიზუსტით განჭვრეტა.

პრევენციული აკრძალვა არის დაბრკოლება ნებართვის გაცემამდე და საფრთხეების მონიტორინგის ეფექტური მექანიზმი. სწორედ ამაში ვლინდება მისი დაცვის ფუნქცია. პრევენციული აკრძალვით მშენებლობის ნებართვის გამცემ ორგანოს შესაძლებლობა აქვს მართლწესრიგის დაცვის მიზნით გამორიცხოს ყველა

²¹⁶ იქვე, 51

²¹⁷ იქვე, 51

შესაძლო საფრთხის დადგომის შესაძებლობა, რომლის შემდგომაც მას ასევე შესაძლებლობა აქვს პრევენციული აკრძალვა გარდასახოს დამთავრებულ აკრძალვაში და მიიღოს ურაცოფითი გადაწყვეტილება.²¹⁸ პრევენციული აკრძალვის კონფიგურაციის გამოყენებით შესაძლებელია წინმსწრები კონტროლის დაწესება, ნებართვის გაცემამდე ყველა იმ გეგმარებითსამართლებრივი წინაპირობის ამოწურვა და ძირითადი უფლებების დაცვის გარანტიების შექმნა. ასევე მშენებლობს უსაფრთხოების მექანიზმების შემოწმება, რაც უზრუნველყოფს იმას, რომ მშენებლობა მომეტებული საფრთხის წყაროდ არ იქცეს გარემო პირობებისთვის.

ნათლად ჩანს, რომ საკუთრების ხელშეუხებლობის, სამეწარმეო თავისუფლების დაცვის, სამართლებრივი და გარემოსდაცვითი სახელმწიფოს პრინციპების შენარჩუნების, ასევე უსაფრთხოების დაცვა გულისხმობს მშენებლობის სანებართვო კონტროლის შენარჩუნების აუცილებლობას, უფრო მეტიც მისი მოდერნიზაცია და სრულყოფა გარდაუვალი აუცილებლობაა.²¹⁹

5. მესამე ნაწილის შეფასება

ნაშრომის მესამე ნაწილში განხილულ იქნა ისეთ მნიშვნელოვანი საკითხები, როგორცაა ნებართვასავალდებულობა და სანებართვო კონტროლი. თავდაპირველად განხილულ იქნა, ნებართვასავალდებულობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები. გამოიკვეთა მისი სამშენებლოსამართლებრივი ხასიათი და თავისებურებები. თითოეულ პრინციპთან დაკავშირებით გააზრებულ იქნა მშენებლობის უსაფრთხოების მნიშვნელობა და ძირითად უფლებებთან მისი მიმართება. საკითხის უკეთ წარმოსაჩენად მოყვანილ იქნა არსებული კანონმდებლობის რეგულაციები და მოხდა ხაზგასმა გარკვეულ შეუსაბამობებზე, რომელიც ვლინდება ეროვნულ კანონმდებლობაში.

შემდგომ განხილულ იქნა მშენებლობის სანებართვო კონტროლის არსი და მისი როლი მშენებლობის სწორი პოლიტიკის წარმართვაში. წარმოჩენილ იქნა მშენებლობის დასაშვებობის მნიშვნელოვანი ასპექტები და მისი მოდელური

²¹⁸ ყალიჩავა კ., „სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი“, კოპალეიშვილი მ. (რედ.), თბ., 2016, 94

²¹⁹ ყალიჩავა კ., გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, 2016, 55

კონფიგურაციები, რომელთა დეტალურმა ანალიზმა ცხადყო მათი მნიშვნელობა მშენებლობის ნებართვის გაცემის მიზნებისთვის. შეფასდა მოდელური კონფიგურაციების ზეგავლენა მშენებლობის ნებართვის მაძიებელსა და სახელმწიფო ორგანოთა ქმედებების სისწორის კუთხით და შეირჩა საუკეთესო გამოსავალი მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მიზნით გამოსაყენებელი კონფიგურაციის შესახებ.

საბოლოო ჯამში, შეიძლება ითქვას, რომ ნაშრომის ამ თავში თავი მოიყარა ისეთმა საკითხებმა, რომელსაც პირდაპირი და უშუალო ზეგავლენა შეუძლია მშენებლობის წესრიგის დამყარების მიღწევაში. ამ ნაშრომის მიზანიც სწორედ ის არის, რომ საუკეთესო გადაწყვეტილებები იქნას მოძიებული და შერჩეული მშენებლობის პროცესში ჩართული თითოეული პირის უფლებების დაცვის და საფრთხეების თავიდან აცილებისთვის. ყურადღება გამახვილდა ნებართვასავალდებულობაზე და სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებზე. პრევენციული აკრძალვის და რეპრესიული აკრძალვის გერმანულ მოდელის ანალიზმა ცხადყო, რომ სანებართვო კონტროლი საფრთხეების შემცირების მნიშვნელოვანი ბერკეტია.

ნაწილი IV. სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების განხორციელების მექანიზმი

1. შესავალი

ნაშრომის პირველ ნაწილში მშენებლობის უსაფრთხოების მიღწევის მთავარ საშუალებად სანებართვო წარმოების გამოყენება იქნა მიჩნეული. განისაზღვრა, რომ მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების და რისკების გამორიცხვისთვის საუკეთესო საშუალება სწორედ ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპია. სანებართვო წარმოების არსში, მისი თავისებურებების და ინსტრუმენტების სწორად გააზრებასა და გამოყენებაში უნდა ვეძიოთ მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის გარანტიები. სანებართვო წარმოების ფარგლებში უნდა გადამოწმდეს,

განზრახული საქმიანობა ხომ არ ეწინააღმდეგება სამშენებლო კანონმდებლობით დადგენილ ზოგად და კონკრეტულ მოთხოვნებს, მათ შორის უპირველეს ყოვლისა უსაფრთხოებით კონცეფციებს. სანებართვო წარმოება უნდა გახდეს სწორედ მშენებლობის უსაფრთხოების განხორციელების ის მექანიზმი, რომელიც პროცესთან პირდაპირ და ირიბად დაკავშირებული ყველა პირის უფლების დაცვას ემსახურება, ამავდროულად არ ხელყოფს მშენებლობის თავისუფლებას და სემეწარმეო თავისუფლების განმტკიცებულ პრინციპებსა და წესებს.

ნაშრომის ეს ნაწილი სწორედ ამ უსაფრთხოების მექანიზმების ძიებას და სანებართვო წარმოების ფუნქციების გამოყენებით უსაფრთხო მშენებლობის მიღწევას დაეთმობა. ამ მიზნების მისაღწევად უპირველეს ყოვლისა ადმინისტრაციული წარმოების არსის და მისი ფუნქციების საკითხის დეტალურად განხილვა იქნება აუცილებელი. ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების შესახებ ქართულ იურიდიულ ლიტერატურაში საკითხი ნაკლებად არის დამუშავებული, ამიტომ გამოყენებული იქნება შედარებით-სამართლებრივი მეთოდი, რათა უკეთ იქნეს დანახული ფუნქციების მნიშვნელობა და ამ ფუნქციების შესრულებით მისაღები შედეგის - მხარეთა ინტერესების და საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით მიღებული გადაწყვეტილების არსი.

გარდა ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციებისა ნაშრომის მეოთხე ნაწილში შემოდის მშენებლობის ნებართვის არსის, მისის სახეების და თავისებურებების საკითხი. ამ შემთხვევაშიც განხილულ იქნება ევროპული ქვეყნების ლიტერატურაში მოცემული მიდგომები, განსაკუთრებით კი გამოიყოფა გერმანული მოდელი მშენებლობის ნებართვის სახეობების შესახებ. ეს ხელს შეუწყობს საკითხის უკეთ გაგებას და ხაზს გაუსვამს იმ გარემოებას, რომ მშენებლობის ნებართვის დაყოფა შესაძლებელია, როგორც სამშენებლო სამუშაოების ეტაპებზე დაყრდნობით ასე პირობადადებულ ნებართვად, რაც ნებართვის გამცემს ანიჭებს უპირატესობას ნებართვის მაძიებელს წარმოების ეტაპზევე, სანამ საბოლოო ნებართვა გაიცემა დაუდგინოს შესასრულებელი პირობები, რომლის შეუსრულებლობის შემთხვევაში ნებართვა არ იქნება გაცემული. ამით ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება ხდება მეტად ეფექტური და საშუალება ჩნდება საფეხურებრივად ამოიწუროს ყველა პრობლემური საკითხი.

ამ საკითხს მოსდევს მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკანონმდებლო რეგულაცია ეროვნული კანონმდებლობის დონეზე და სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება. განსაკუთრებით გამოყოფილი და დეტალურად განხილულია სანებართვო წარმოების თავისებურებანი.

ნაშრომის ეს თავი ნაწილი ეთმობა ერთერთ ყველაზე გამორჩეულ საკითხს, ადმინისტრაციული წარმოების პროცესში პირთა მონაწილეობას და წარმოებაში ჩართული პირების (სპეციალისტი, ექსპერტი, გეოლოგი, ინჟინერ-დამპროექტებელი) როლს მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების შემცირების კუთხით. დეტალურადაა განხილული სამშენებლო პროექტის მახასიათებლების და მათი შემდგენი პირების კვალიფიკაციის საკითხი, რომელიც მიჩნეულია უსაფრთხო მშენებლობის ერთერთ საფუძვლად. საკვლევი მიზნებისთვის, ყურადღების მიღმა დატოვებული არ არის ასევე ნებართვის გაცემა ადმინისტრაციული ორგანოების და იქ დასაქმებულ პირთა მაღალი კვალიფიკაციის აუცილებლობის საკითხი, როგორც უსაფრთხოების მექანიზმი. წარდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის დეტალიზაცია და უსაფრთხოების რისკების ამოწურვის შესაძლებლობები, რომელთაც უნდა მიექცეს მათი მხრიდან ყურადღება.

წინამდებარე ნაწილში განსაკუთრებულ ადგილს დაიკავებს სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეთა საკითხი, ვინაიდან მათ მიერ მიწოდებული ინფორმაციის, თუ სხვა სახის მტკიცებულებების მნიშვნელობა განუსაზღვრელად დიდია მშენებლობის დაწყებამდე საფრთხეთა ამოწურვის თვალსაზრისით. ამავდროულად მათი სავალდებულო და სარეკომენდაციო მონაწილეობის საკითხზე არის ყურადღება გამახვილებული, როგორც იმ პირთა ინფორმირების საშუალება, რომელთაც მშენებლობით შესაძლოა გამოუსწორებელი ზიანი მიადგეთ. ეს ყველაფერი დანახულია მშენებლობის უსაფრთხოების რისკების მინიმუმზე დაყვანის პრიზმაში, რაც ხელ შეუწყობს კვლევის მიზნების მიღწევას.

ბოლოს კი, საუბარია იმ პრობლემურ საკითხებზე, რომლებმაც უკანასკნელი ათწლეულის მანძილზე თავი იჩინა ეროვნულ კანონმდებლობაში და ამ კანონმდებლობის ხარვეზებიდან გამომდინარე ხელი შეეწყო არაერთგვაროვანი პრაქტიკის დამკვიდრებას. ამან ასახვა პოვა საგამონკალისო წესით გაცემულ ნებართვებში, გეგმარებით დოკუმენტებში შეტანილი ისეთი ცვლილებით, რომელიც

ხელს უშლის სანებართვო წარმოებას, შეასრულოს თავისი ფუნქცია სრულყოფილად. საუბარია საგამონაკლისო და გამარტივებულ ნებართვებზე და ამ პროცესში საექსპერტო შეფასების დაბალ სტანდარტზე. ამ საკითხის ანალიზის და პრობლემათა წარმოსაჩენად გამოყენებულია, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკა. ეს საკითხები შეფასებულია, როგორც ერთერთ მთავარი საფრთხედ და მშენებლობის სწორად წარმართვაში ხელისშემშლელ გარემოებად.

საბოლოოდ უნდა ითქვას, რომ კვლევის ეს თავი ყველაზე აქტიურად წარმოაჩენს მშენებლობის სანებერთვო წარმოებაში არსებულ ხარვეზებს, სწორედ ამიტომ ამავე თავში მოცემულია ის შეფასებითი კრიტერიუმები და პრობლემათა გადაჭრის გზები, რომელთა ანალიზი საშუალებას იძლევა სანებართვო წარმოების ეტაპი გახდეს პრობლემურ საკითხთა გადაჭრის ადგილად და საშუალებად.

2. ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციები

ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების, გამოცემის და აღსრულების, ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტის, აგრეთვე ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მომზადების, დადების ან გაუქმების მიზნით.²²⁰ ადმინისტრაციული წარმოება არის ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა, რომელიც მიმართულია გადაწყვეტილების მიღებისკენ. საქმიანობის პროცესის სამართლებრივი მოწესრიგება ემსახურება მმართველობის გამარტივებას. სტანდარტული, წინასწარ ჩამოყალიბებული საფეხურების გავლა გამორიცხავს (ან მინიმუმამდე დაყავს) გადაწყვეტილების მიმღების შეცდომა.²²¹

ადმინისტრაციული წარმოება, ფართო გაგებით, არის ადმინისტრაციული ორგანოს ნებისმიერი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება საჯარო-სამართლებრივი უფლებამოსილებების განხორციელების მიზნით. სზაკ-ის მიზნებისთვის კანონმდებელი იყენებს ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგებას, რომელიც

²²⁰ სზაკ, მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „კ“ ქვეპუნქტი

²²¹ ტურავა კ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ., (რედ.), თბ., 2018, 250

ეფუძნება ორ კრიტერიუმს: პირველი, ის მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობას, რომელსაც აქვს გარე ზემოქმედების ძალა, ანუ შიდაორგანიზაციული ღონისძიებები არ ხორციელდება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში და, მეორე, ის გამოიყენება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების დადების შემთხვევაში, ანუ ადმინისტრაციული რეალაქტი, კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულება და არაფორმალური მმართველობა არ ექვევა ადმინისტრაციული წარმოების ვიწრო გაგების ქვეშ.²²²

ადმინისტრაციული წარმოება ემსახურება გადაწყვეტილების მიღებას. ის არის გადაწყვეტილების მიღების პროცესი. აღსანიშნავია, რომ სანამ გადაწყვეტილება მიიღება, ამისთვის აცილებელია ზუსტად განისაზღვროს გადაწყვეტილების მიღების გზით გადასაჭრელი პრობლემა, დადგინდეს გადაწყვეტილების მიზნები ანუ გადაწყვეტილების სამართლებრივი და არასამართლებრივი მასშტაბები, შესწავლილ იქნეს გადაწყვეტილების შესაძლო ალტერნატივები და განისაზღვროს გადაწყვეტილების მიღების დროს გასათვალისწინებელი სამართლებრივი და ფაქტობრივი შეზღუდვები.²²³

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

²²² ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 135

²²³ ტურავა პ. ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბ., 2006, 10-11

გაგებით, არაფორმალურ მმართველობას, კერძოსამართლებრივი ხელშეკრულების დადებას, შიდაორგანიზაციულ ურთიერთობებს და სხვა).²²⁴

ადმინისტრაციული წარმოება ეს მხოლოდ ის ნაწილია საჯარო მმართველობითი საქმიანობისა, რომელიც საჯარო-სამართლებრივად ან კერძოსამართლებრივად ორგანიზებული ორგანიზაციის მიერ ხორციელდება საჯარო მმართველობითი ინსტრუმენტების გამოყენებით და რომლის შედეგადაც ვიღებთ პროდუქტს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ან ადმინისტრაციული ხელშეკრულების სახით.²²⁵

როდესაც ვსაუბრობთ ადმინისტრაციულ წარმოებაზე, როგორც ფუნქციაზე - საჯარო მმართველობის განხორციელების ერთ-ერთ ყველაზე მკაცრად გაწერილ საქმიანობაზე, აუცილებელია შინაარსობრივად გავერკვეთ მის პრინციპებში; შესაბამისად, ადმინისტრაციული წარმოების პრინციპები ეს ის იდეებია, რომელსაც ყველა ადმინისტრაციული ორგანო/თანამდებობის პირი უნდა იზიარებდეს მმართველობის განხორციელების პროცესში, უნდა იცავდეს და მისდევდეს მათ შინაარსს გამოხატულს სხვადასხვა ნორმაში. ვინაიდან ადმინისტრაციული სამართლის პრინციპები სახელმძღვანელო იდეებია, რომლითაც მმართველობის მთლიანი პროცესი უნდა განიმსჭვალოს, ისინი უნდა ვრცელდებოდეს არამხოლოდ იმ საქმიანობაზე რაც ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მიმდინარეობს ადმინისტრაციულ ორგანოში, არამედ მათი შინაარსი უნდა აისახოს ყველა იმ მმართველობითი საქმიანობის განხორციელებისას, რომელიც საჯარო მმართველობის, როგორც საქმიანობის ფარგლებში ხორციელდება, მიუხედავად იმისა მას საჯარო მოსამსახურის სტატუსის მქონე პირები ახორციელებენ თუ კერძო სამართლის სუბიექტები.²²⁶

ადმინისტრაციული წარმოების ცენტრალურ პუნქტს წარმოადგენს ჭეშმარიტების უზრუნველყოფა. „ჭეშმარიტების“ ცნება უფრო ფართოა, ვიდრე კანონიერება და ასევე მოიცავს მოთხოვნილებებისა და ინტერესების ასპექტებს, რომლებიც არ იქნა სამართლებრივ სტანდარტებთან კონსოლიდირებული. აღნიშნული ფართო მიზანი შეესაბამება მიღებული გადაწყვეტილების ჭრილში

²²⁴ Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, Munchen, 2011, § 19, Rn. 1 f

²²⁵ ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 36

²²⁶ იქვე, 39

წარმოების იდეალურ-ტიპურ უტყუარობასა და წარმართველი ადმინისტრაციული ორგანოს მნიშვნელოვანი სტრუქტურირების უფლებამოსილებას, შესაბამისი წარმოებისთვის. ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციას წარმოადგენს წარმოებასთან დაკავშირებული ინფორმაციის შეგროვება და დამუშავება, როგორც სიზუსტის უზრუნველყოფილი ბაზისი, გამჭვირვალობა, როგორც წარმოების კონფიგურაციის ზოგადი მოთხოვნა, ასევე ეფექტურობა, როგორც მიზანი-საშუალების კავშირი, რომლის მთავარი ორიენტირი წარმოების ხარჯების შემცირებაზე გადის. ამას გარდა, ფუნქციად წარმოგვიდგება გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებული ეფექტიანობა, როგორც სისწორის უზრუნველყოფი მომდევნო საკითხი, რომელშიც აქტენტი კეთდება რაც შეიძლება ქმედით გადაწყვეტილებასა და აქცეპტაბელურობაზე, გადაწყვეტილების თავსებადობის კუთხით. და ბოლოს ადმინისტრაციული წარმოება ემსახურება სამართლებრივ დაცვას.²²⁷

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

2.1 ადმინისტრაციული წარმოების უზრუნველყოფის ფუნქცია

ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების კანონიერება, სამართლიანობა და საგნობრივი სიზუსტე მოითხოვს, რომ წარმოდგენილი საქმის არსი სრულყოფილად იქნეს გამორკვეული, შესაბამისი სამართლებრივი ნორმები იქნას მოძიებული და სათანადოდ განმარტებული, საქმის არსი სწორად იქნეს სუბსუმირებული, შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილების არეალი შეივსება (დაკმაყოფილდება) მას შემდეგ, რაც მოხდება გასათვალისწინებელი ინტერესების პროპორციულად ურთიერთშეწონასწორება.²²⁸

ამის შემდეგ უნდა იყოს ჩამოთვლილი ადმინისტრაციული წარმოების იმგვარი რეგულაციები, რომლებიც ემსახურებიან კანონიერი და საგნობრივად ზუსტი

²²⁷ Siegel T., Rechtsschutz vor Gericht und im Verwaltungsverfahren – wechselseitige Kompensationsmöglichkeiten? Zeitschrift für Umweltrecht, 9/2017, 451

²²⁸ Held J, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 462), 37

გადაწყვეტილების მიღებას. სწორედ ამაში ვლინდება ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი არსი და მისი ფუნქცია. ის არის მისაღები გადაწყვეტილების ყოველმხრივი გამოკვლევის შედეგი.²²⁹

გერმანულ იურიდიულ ლიტერატურაში განვითარებული თეორიების მიხედვით ადმინისტრაციულ წარმოებას უპირველეს ყოვლისა თანდაყოლილი აქვს ადმინისტრაციული წარმოების „მომსახურებითი (მომსახურების) ფუნქცია“. იგი ემსახურება ადმინისტრაციულ წარმოებაში მატერიალური სამართლის ნორმების სწორად გამოყენებას. რამდენადაც გერმანული ადმინისტრაციული სამართლის დოგმატიკა მატერიალური სამართლის სიზუსტის პრინციპს ემყარებოდა (და ახლაც ასე გრძელდება), რომლისთვისაც საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენცია სასამართლოს ხელთაა, ამ კუთხით ადმინისტრაციული წარმოება მეორეხარისხოვან, დაქვემდებარებულ როლს ასრულებს. მკაცრი, ზუსტი სამართლის ფარგლებში სამართლებრივი დაცვის მოთხოვნის შედეგიანობა არსებითად დაკავშირებულია მატერიალურ სამართალზე. თუ სახეზეა წარმოების შეცდომა, იგი არ ასრულებს რაიმე როლს, როდესაც ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ საქმეში სხვა გადაწყვეტილების მიღება არ შეუძლია. განსხვავებულად მოქმედებს ეს იმ სფეროებში, რომლებშიც ადმინისტრაციულ ორგანოს აქვს მოქმედების სივრცე, განსაკუთრებით დისკრეციული უფლებამოსილების, შეფასების თავისუფალი სივრცისა და დაგეგმვით გადაწყვეტილებებში. აქ, როგორც წესი, არაა გამორიცხული, სხვა გადაწყვეტილება ყოფილიყო მიღებული, თუ წარმოების შეცდომა არ გვეჩნებოდა, მაგალითად, მხარის მოსმენა რომ სწორად მომხდარიყო, მესამე პირი სწორად ჩართულიყო ან გადაწყვეტილება სათანადოდ ყოფილიყო დასაბუთებული. შეფასების სივრცის მქონე გადაწყვეტილებებში, ადმინისტრაციული წარმოება ავლენს სისწორის უზრუნველყოფელ ფუნქციას.²³⁰

²²⁹ იქვე, 37

²³⁰ *Kopp F.O./Ramsauer U., VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar 16. Aufl., Munchen 2015, 21*

2.2 წარმოების სამართლიანობისადმი მსახურება

„მოსახურებითი წარმოების სამართლიანობის“ ცნების ამოსავალი წერტილია სამართლიანობის მატერიალური ღირებულებიდან მომდინარეობა. „მატერიალური სამართლიანობის თეორიების“ ძირითადი მოდელი აპრიორი მოიაზრებს ამ ღირებულებას და მისი დამფუძნებელი ხდება ადმინისტრაციული წარმოების მომსახურებითი ფუნქცია (მომსახურებითი წარმოება). „გარეგანი“, „უზრუნველყოფი“, „ინსტრუმენტალური“ ან „მომსახურებითი“ წარმოების სამართლიანობის იდეა ეფუძნება მატერიალური სამართლიანობის გაგებას. წარმოების სამართლიანობის, როგორც ასპექტად კლასიფიკაცია არ აღმოჩნდა წარმატებული, ამ მიდგომის მიხედვით, სამართლიანობა და ლეგიტიმაცია არა უშუალოდ წარმოების შიგნით ხდება, არამედ არსებითი მიზნისგან, რომლებიც წარმოების მიღმაა.²³¹

გადაწყვეტილების მიმღები ადმინისტრაციის პერსპექტივიდან, ეს უპირველესად მატერიალური, კანონზე დაფუძნებული უფლების განხორციელებას გულისხმობს, რაც ხდება სამართლიანი გადაწყვეტილების სტანდარტი. არ ენიჭება მნიშვნელობა იმას, ეს უშუალოდ თუ მომდინარეობს საკანონმდებლო პროცესიდან, რადგანაც მომსახურებითი წარმოების სამართლიანობის სისტემაში საკანონმდებლო პროცესს არ აქვს განსაკუთრებული ფუნქცია. ამდენად, მატერიალური, კანონზე დაფუძნებული უფლება წარმოადგენს - ადმინისტრაციული წარმოების შედეგსა და უკვე არსებული მატერიალური სამართლიანობის მასშტაბის კონკრეტიზებას.²³²

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

²³¹ Quabeck C., Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung, Osnabrück 2010, 26

²³² იქვე, 27

დამხმარეს“ ნორმატიული მოთხოვნებით პრეიუდიცირებული მატერიალური სამართლიანობის მიღწევის გზაზე.²³³

2.3 ადმინისტრაციული წარმოების სხვა ფუნქციები

წმინდა “მომსახურებითი“ ფუნქციის გვერდით, ადმინისტრაციულ წარმოებას აქვს სხვა ფუნქციებიც, რომლებიც დამოუკიდებელია მატერიალური სამართლის სიზუსტისგან და პრაქტიკაში მზარდ როლს თამაშობენ. ჯერჯერობით ისინი განიხილებიან სამართლებრივი პოლიტიკის დისკუსიაში, თუმცა წარმოებასამართლებრივ დოგმატიკაში საკმარისად არ არის ყურადღება გამახვილებული. ადმინისტრაციული წარმოება ემსახურება აგრეთვე ადმინისტრაციული გადაწყვეტილების მისაღებობას დაინტერესებული პირის მეშვეობით, ვინც სათანადოდ მიიღო მონაწილეობა წარმოებაში, სათანადოდ განხორციელდა მისი მოსმენა, შეეძლო გადაწყვეტილების მიღების პროცესს მიღვენებოდა და გასაგები დასაბუთება მიეღო, უჩნდება მეტი ნდობა და მისაღებობა, თუნდაც მისთვის არასახარბიელო გადაწყვეტილება იქნას მიღებული, ვიდრე იმ პირთან შედარებით, რომლის დროსაც გადაწყვეტილება მოკლებულია გამჭვირვალობასა და მონაწილეობას და იწვევს ეჭვს, რომ ასეთი გადაწყვეტილება არღვევს კანონს. ამას გარდა, სწორი მიმდინარეობის მეშვეობით ადმინისტრაციული ორგანო უზრუნველყოფს მნიშვნელოვანი ინტეგრაციული ვალდებულების შესრულებას: ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართულ პირებს ჰქონდეთ შესაძლებლობა, დაინახონ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული წარმოების მართებულად ფუნქციონირება და მიიღონ მონაწილეობა მოქმედი სამართლის ნორმების განხორციელებაში.²³⁴

²³³ იქვე, 27

²³⁴ Kopp F.O./Ramsauer U., VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar 16. Aufl., 2015, München 22.

3. მშენებლობის ნებართვა, როგორც სამშენებლო წესრიგის სამართლის ინსტიტუტი

სანამ უშუალოდ მშენებლობის ნებართვის, როგორც სამშენებლო წესრიგის მთავარი ინსტიტუტის არსის განხილვაზე გადავალთ, აუცილებელია თვითონ სამშენებლო წესრიგის სამართლის შესახებ სათანადო დაზუსტებები. სამშენებლო წესრიგის სამართალი არის მართლწესრიგის სამართლის მნიშვნელოვანი ნაწილი, რომელიც აწესრიგებს მართლწესრიგის სამართლით დაცული სიკეთეებისათვის სამშენებლო საქმიანობით გამოწვეული საფრთხის თავიდან აცილების საკითხებს. სამშენებლო წესრიგის სამართალი არეგულირებს ობიექტთან დაკავშირებულ სამართლებრივ ურთიერთობებს. სამშენებლო წესრიგის სფეროში ასევე გამოიყენება მართლწესრიგის სამართლისათვის დამახასიათებელი ზოგადი პრინციპები.²³⁵

სამშენებლო წესრიგის სამართლით დაცული სიკეთეა სამშენებლო სამართლის ნორმებით დაცული სამართლებრივი წესრიგი (მართლწესრიგი), რომელიც ემსახურება სუბიექტური უფლებებისა (როგორც მშენებლობით დაინტერესებული, ისე მესამე პირების) და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვას. სამშენებლო წესრიგის სამართალი იყოფა პრევენციულ (სამშენებლო ნებართვების სამართალი და სამშენებლო ზედამხედველობა) და რეპრესიულ (დარღვევების გამოვლენა და რეაგირება) სამშენებლო წესრიგის სამართლად. სამშენებლო წესრიგის სამართლის დასაცავი სიკეთეა ადამიანის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისათვის უსაფრთხო ქალაქთმშენებლობა.²³⁶

როგორც აღინიშნა, სამშენებლო წესრიგი უსაფრთხოებას, ანუ საფრთხის თავიდან აცილების მექანიზმების შექმნას ემსახურება, ის მოიცავს ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელებისა და შეზღუდვების დამდგენ ნორმებს მშენებლობის სფეროში საზოგადოებრივი წესრიგის და უსაფრთხოების დაცვის მიზნით.²³⁷ მისი ამოსავალი წერტილია საფრთხე. საფრთხე არის მართლწესრიგის სამართლის ცენტრალური ცნება. მხოლოდ საფრთხის შემთხვევაში შეუძლია წესრიგის დამცავ ადმინისტრაციულ ორგანოს, განახორციელოს

²³⁵ ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 160

²³⁶ იქვე, 160

²³⁷ ტურავა პ. სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, „სამართლის ჟურნალი“ №2. თბ., 2009, 122

მართლწესრიგის დაცვის ღონისძიება და შეზღუდოს პიროვნების თავისუფლება. მხოლოდ საფრთხის შემთხვევაში შეუძლია მას, განსაზღვროს სუბიექტების, როგორც პასუხისმგებელი პირების, ვალდებულება კონკრეტულ მოქმედებაზე ან უმოქმედობაზე.²³⁸

მშენებლობის ნებართვა გვევლინება სწორედ, როგორც საფრთხის თავიდან აცილების პრევენციული საშუალება. ის იძლევა შესაძლებლობას, შესაბამისი პროცედურების გავლით გამოირიცხოს მშენებლობის განხორციელებით დამდგარი საფრთხეები.²³⁹

საინტერესოა ასევე საკითხი, სამშენებლო წესრიგის სამართლის რომელ ნაწილში მოიაზრება მშენებლობის ნებართვა, ვინაიდან სამშენებლო წესრიგის სამართალი ასევე იყოფა ფორმალურ და მატერიალურ წესრიგის სამართლად. ფორმალური სამშენებლო წესრიგის სამართალი მოიცავს მართლწესრიგის განმახორციელებელი სუბიექტების ორგანიზაციული მოწყობისა და უფლებამოსილების, ასევე გადაწყვეტილების მიღების პროცედურებს (ადმინისტრაციული წარმოების სახესა და ჩატარების წესებს). მისი საგანია სამშენებლო წესრიგის სფეროში მიღებული გადაწყვეტილებების ფორმალური კანონიერების კრიტერიუმები. მატერიალური სამშენებლო წესრიგის სამართლის შინაარსს ქმნის სამშენებლო საქმიანობის მომწესრიგებელი მატერიალურ-სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის უფლებამოსილების საფუძველია.²⁴⁰

შენობა-ნაგებობის მშენებლობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია მშენებლობის ნებართვა და მშენებლობის შეტყობინება. ფორმალური სამშენებლო წესრიგის სამართალი აწესრიგებს მშენებლობის ნებართვის მოპოვებისა და მშენებლობის შეტყობინების ადმინისტრაციულ ორგანოში წარდგენის პროცედურებს.

მშენებლობა ექვემდებარება ნებართვასავალდებულოობას, და მშენებლობის პრევენციული აკრძალვა ემსახურება სწორედ საფრთხეების შეკავების მექანიზმების შექმნას. სწორედ მშენებლობის ნებართვის გაცემით ხდება ასეთი აკრძალვების

²³⁸ ტურავა იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, გვ.161

²³⁹ იქვე, 163

²⁴⁰ იქვე, 165

მოხსნა, რამდენადაც განზრახული საქმიანობის სრულყოფილი შემოწმების შედეგად დადგინდება მისი მშენებლობის სამართლის ნორმებთან შესაბამისობა. თუკი განზრახული სამშენებლო საქმიანობა შეესაბამება მშენებლობის კოდექსით დადგენილ მოთხოვნებს, ადმინისტრაციულმა ორგანომ უნდა გასცეს მშენებლობის ნებართვა. ეს შესაბამისობა მოწმდება ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში. მშენებლობის ნებართვა არის საქართველოს კონსტიტუციითა და სამშენებლო კანონმდებლობით გარანტირებული მშენებლობის უფლების ერთი კონკრეტული შემთხვევის ამსახველი სამართლებრივი დოკუმენტი, რომლის არსი იმაშია, რომ ის მშენებლობის უფლების წარმოშობის პირველადი წყარო კი არ არის, არამედ ემყარება ასეთი უფლების არსებობას და მის საფუძველზე გამოიცემა.²⁴¹

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

იურიდიული ლიტერატურაში გამოთქმული მოსაზრების მიხედვით მშენებლობის ნებართვა შედგება აღიარებითი და განკარგულებითი ნაწილებისგან. აქტის დამდგენი ნაწილი ადგენს განზრახული სამშენებლო საქმიანობის მატერიალურ კანონიერებას, ხოლო განკარგულებით ნაწილში მოცემულია აკრძალვის მოხსნა და დაშვებული საქმიანობის შინაარსი.²⁴²

გერმანელ მეცნიერთა ლიტერატურაში იდენტური ცნებაა გაზიარებული, რომლის მიხედვითაც მშენებლობის ნებართვა წარმოადგენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ კანონის (VwVfG) 35-ე პარაგრაფის მნიშვნელობით, რომელიც აღიარებადი (დამდგენი) და განკარგვადი, მშენებლობაზე თანხმობის ნაწილისგან შედგება. აღიარებადი ნაწილი მოიცავს მშენებლობის პროექტის მატერიალური კანონიერების აღიარებას. განკარგვად ნაწილში კი მშენებლობის ზედამხედველობითი ორგანო თანხმობას იძლევა მშენებლობის პროექტის შესრულებაზე. აქედან გამომდინარე, არ შეიძლება, რომ მშენებლობის ნებართვის მიღებამდე მშენებლობა იქნას დაწყებული.²⁴³ მშენებლობის

²⁴¹ ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 165-166

²⁴² იქვე, 172

²⁴³ Brenner M., Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., Heidelberg, 2009, 192.

ნებართვის განკარგულებითი ნაწილი მთავარი საფუძველია მშენებლობის წარმოებისთვის და ამით მოიხსნილია ყველა დაბრკოლება მშენებლობის აკრძალვის მიზნებიდან გამომდინარე²⁴⁴.

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

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

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

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

– მშენებლობის ნებართვის საპროცესოსამართლებრივი ფუნქცია ისაა, რომ მის მიმართ გამოიყენება სზაკ-ითა და სასკ-ით დადგენილი უფლების დაცვის სამართლებრივი საშუალებები.²⁴⁵

4. მშენებლობის ნებართვის ფორმა და მისი სახეები

მშენებლობის ნებართვა უნდა გამოიცეს წერილობითი ფორმით. ეს გამომდინარეობს სამშენებლო საქმიანობის სპეციფიკიდან. მართალია სააქართველოს

²⁴⁴ *Hermes G.*, The German Law and Planning: An Overview, *Journal European Public Law*, Vol. 8, Issue 3, 2002, 379

²⁴⁵ ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 172

კანონმდებლობა, კერძოდ სზაკ²⁴⁶ ადგენს რომ ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტი გამოიცემა, როგორც წერილობით ასევე ზეპირად. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმალური კანონიერების განსაზღვრის პროცესში აუცილებელია, ყურადღება მიექცეს მის დასაბუთებას. ყოველი წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუთებას. მასში უნდა იყოს მოცემული ის სამართლებრივი და ფაქტობრივი წანამძღვრები, რომელთა საფუძველზეც გამოიცა ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. თუ ადმინისტრაციული ორგანო მოქმედებდა დისკრეციული უფლებამოსილების საფუძველზე, იგი ვალდებულია, აქტის დასაბუთებაში მიუთითოს იმ გარემოებებზე, რომლებიც საფუძველად დაუდო თავის გადაწყვეტილებას.²⁴⁷ დასაბუთებასთან დაკავშირებით საინტერესო მოსაზრებაა გამოთქმული გერმანიის პრაქტიკასთან დაკავშირებით, კერძოდ, მშენებლობის ნებართვა დასაბუთებას საჭიროებს მხოლოდ მაშინ, როდესაც თანხმობა მეზობლის დამცავი ნორმებიდან გამომდინარეობს და მეზობელი თანხმობას არ ეთანხმება.²⁴⁸ საინტერესოა ასევე, რომ მშენებლობის ნებართვა გაიცემა მესამე პირთა კერძო უფლებებისთვის უმტკივნეულოდ, ეს ნიშნავს, რომ მშენებლობის ნებართვა ადგენს მხოლოდ პროექტის საჯარო სამართალთან თავსებადობას, ხოლო კერძო უფლებებს ხელშეუხებლად ტოვებს. ნებართვის გამცემმა ადმინისტრაციულმა ორგანომ პროექტის დასაშვებობის შემოწმებისას არ უნდა გაითვალისწინოს სანივთო, ვალდებულებით-სამართლებრივი ან სხვა მესამე პირთა კერძო უფლებები.²⁴⁹

მშენებლობის ნებართვა ასევე საჭიროებს მითითებას უფლების დაცვის სამართლებრივ საშუალებებზე. ის ძალაში შედის ნებართვის მაძიებლისთვის ნებართვის გაცემის შესახებ კანონით დადგენილი²⁵⁰ წესით ჩაბარების მომენტიდან. მშენებლობის ნებართვა გაიცემა მშენებლობის ორგანიზების პროექტით განსაზღვრული გონივრული ვადით. აღნიშნული ემსახურება როგორც მშენებლობით დაინტერესებული პირის უფლების დაცვას, რომ მას მიეცეს

²⁴⁶ სზაკ, მუხლი 51

²⁴⁷ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 76

²⁴⁸ *Brenner M.*, Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 191

²⁴⁹ იქვე, 191

²⁵⁰ სდასკ, მუხლი 11

განზრახვის სისრულეში მოსაყვანად საკმარისი ვადები, ისე საჯარო ინტერესს, რომ ხანგრძლივად არ გაგრძელდეს პროცესი და წინააღმდეგობაში არ მოვიდეს საზოგადოების ინტერესებთან (მშენებლობით გამოწვეული ხმაური, დაბინძურება და იერსახე).²⁵¹

ტიპური მშენებლობის ნებართვის გარდა კანონმდებლობა განასხვავებს მშენებლობის ნებართვის სხვადასხვა სახეებს. ისინი გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. ჩვენი ქვეყნის კანონმდებლობა იცნობს მშენებლობის ტიპურ ნებართვას, მშენებლობის წინასწარ ნებართვას, ე.წ. ფიქციურ ნებართვას, მოგვიანებით ნებართვას და მშენებლობის შეტყობინებას. ამ მხრივ ევროპული ქვეყნების კანონმდებლობა განსხვავებულია. საინტერესოა მათი მოკლე აღწერა. აღნიშნული საშუალებას მოგვცემს მშენებლობის ნებართვით მოწესრიგებული ურთიერთობები სხვადასხვა ქრილში იქნეს დანახული.

²⁵¹ ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 177

4.1 მშენებლობის ტიპური ნებართვა

მშენებლობის ნებართვის მიღება გულისხმობს სამშენებლო საქმიანობის განხორციელების შესაძლებლობას და ის მიწის ნაკვეთის მესაკუთრეს მისი საკუთრების დანიშნულებისამებრ გამოყენების საშუალებას აძლევს.²⁵² მშენებლობის ნებართვის მიღებით ეძლევა შესაძლებლობა ნებართვის მფლობელს დაიწყოს სამშენებლო სამონტაჟო სამუშაოები. ის არის მშენებლობის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველი. დღეს მოქმედი საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს იერარქიულ ნებართვას და ის გამოიყენება სამ სტადიად. სამივე სტადიის წარმატებით გადალახვის შემთხვევაში არის მშენებლობის განხორციელების შესაძლებლობა დაშვებული. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №255 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“ განსაზღვრავს ნებართვის გაცემას სამ სტადიად, I სტადია - ქალაქმშენებლობითი პირობების დადგენა (მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცება), II სტადია - არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება III სტადია - მშენებლობის ნებართვის გაცემა. კანონმდებლობა ასევე ადგენს შემთხვევებს, როდესაც I სტადიის გამოტოვება შესაძლებელია. ამ სტადიების გავლის შემდგომ გამოცემული ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტი არის ტიპური მშენებლობის ნებართვა.

4.2 მშენებლობის წინასწარი ნებართვა

საქართველოს კანონმდებლობა იცნობს მშენებლობის წინასწარ გადაწყვეტილებას. სდასსკ-ის 113-ე მუხლი ითვალისწინებს აღნიშნულ რეგულაციას. მშენებლობის ნებართვის მოსაპოვებლად განცხადების წარდგენამდე შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს წინასწარი გადაწყვეტილების ინსტიტუტი. პრაქტიკაში მას აქვს მნიშვნელოვანი დატვირთვა, რამდენადაც მშენებლობით დაინტერესებულ სუბიექტს შეუძლია, განზრახულ საქმიანობასთან დაკავშირებულ მნიშვნელოვან საკითხებზე

²⁵² *Brenner M.*, Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 13

მიიღოს პასუხები და მყარ სამართლებრივ საფუძვლებზე დაყრდნობით გადადგას შემდგომი ნაბიჯები. წინასწარი გადაწყვეტილება არის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის საფუძველზე დაგეგმილი შენობის მშენებლობაზე ან მის ნაწილზე მომზადებული არქიტექტურული ესკიზის (მშენებლობის კონცეფცია) შეთანხმება. წინასწარი გადაწყვეტილება განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია იმის დასადგენად, კონკრეტულ ტერიტორიაზე დაშვებულია თუ არა განზრახული მშენებლობა. მას აქვს მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე გასათვალისწინებლად სავალდებულო ძალა, ის მიიჩნევა მშენებლობის ნებართვის შემადგენელ ნაწილად²⁵³.

გერმანიის კანონმდებლობაში ის მშენებლობის განსაკუთრებული ფორმის ჭრილშია განხილული. წინასწარი გადაწყვეტილება (Bauvorbescheid) ემსახურება დაგეგმილი პროექტის დასაშვებობის განსაკუთრებულ კითხვებზე წინასწარ პასუხს. ის არ წარმოდგენს ყოვლისმომცველ, სრულ თანხმობას, არამედ სრული ნებართვის ერთ-ერთ ნაწილს. მისი დასაბუთება და გამართლება მდგომარეობს იმაში, რომ წინასწარი სამშენებლო შეკითხვის საფუძველზე შეიძლება გადაწყდეს ის პრობლემები, რომელთაც ნებართვის წარმოებამდე ვაწყდებით, მაგალითად, რთული სახის სამშენებლო დაგეგმვის კითხვები, რომელთან მიმართებაშიც გამოიცემა წინასწარი წერილობითი სახის გადაწყვეტილება და ახსნილია ამაზე პასუხი. აქედან გამომდინარე, იგი ვლინდება მშენებლობის ნებართვის მოსალოდნელ ნაწილად. ამასთან მშენებლობის წინასწარი გადაწყვეტილება გამოიყენება სამშენებლო დაგეგმვითი პროექტის დასაშვებობის ნაწილშიც, როგორც განაშენიანების ნებართვა.²⁵⁴

²⁵³ ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 173

²⁵⁴ Brenner M., Öffentliches Baurecht. 3, Auflage, 2009, 194

4.3 მშენებლობის ფიქციური ნებართვა

სდასსკ-ის 107-ე მუხლის მე-7 ნაწილის თანახმად, „თუ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში არ იქნა მიღებული დადებითი ან უარყოფითი გადაწყვეტილება მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით, მშენებლობის ნებართვა გაცემულად ჩაითვლება.“ ეს ჩანაწერი ისე არ უნდა იქნეს გაგებული, რომ ის უკანონო მოთხოვნის შემთხვევაშიც მოქმედებს. მისი გამოყენება შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, როცა ნებართვის მაძიებლის მოთხოვნა მატერიალურსამართლებრივად არის კანონიერი. თუ ასეთ შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო არ მიიღებს გადაწყვეტილებას, მაშინ მის მიერ დაწყებული მშენებლობა არ ითვლება უნებართვო მშენებლობად.²⁵⁵ თუმცა, ნებართვა გამოცემულად ითვლება კანონით დადგენილი პროცედურების გავლის და მშენებლოდასაშვებობის საკითხის შესწავლის გარეშე. მსგავს რეგულაციას იცნობდა კოდექსის ამოქმედებამდე არსებული კანონმდებლობა²⁵⁶, სადაც ეს განსაზღვრული იყო პრინციპით „დუმილი თანხმობის ნიშანია“. თუ დადგენილ ვადაში არ იქნებოდა მიღებული რაიმე სახის გადაწყვეტილება, ნებართვა ითვლებოდა გაცემულად. ამ ტიპის ნებართვის არსებობა მნიშვნელოვანი საფრთხეების შემცველია და აუცილებელია ადმინისტრაციულმა ორგანოებმა მათზე დაკისრებული მოვალეობები კანონის დაცვით, დადგენილ ვადაში შეასრულონ. მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების დროს წარმოების ბერკეტები, რომელიც იძლევა დოკუმენტაციის ყოველმხრივი შემოწმების შესაძლებლობას და კანონშეუსაბამო გადაწყვეტილების თავიდან აცილების საშუალებებს, აუცილებლად უნდა იქნეს გამოყენებული. ამიტომ ე.წ. ფიქციური ნებართვა საფრთხეს უქმნის, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოებას, ასევე ადამიანის უფლებების დაცვას.

4.4 შეტყობინების ვალდებულებას დაქვემდებარებული ნებართვა

²⁵⁵ ტურავა, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 174

²⁵⁶ იხ. №57 დადგენილება, მუხლი 54, პუნქტი 7. აქტი ძალადაკარგულია 2020 წლის 02 მარტის საქართველოს მთავრობის №139 დაგდენილებით
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4811330?publication=0>

მშენებლობის შეტყობინების ვალდებულებას ექვემდებარება თავისი მახასიათებლებით I კლასს მიკუთვნებული²⁵⁷ ობიექტების მშენებლობა. შეტყობინება განზრახული მშენებლობის თაობაზე შეტანილ უნდა იქნეს წერილობითი ფორმით ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოში, რომლის შინაარსი უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 78-ე მუხლის მოთხოვნებს. შეტყობინებისათვის თანდართული დოკუმენტაციის ნუსხა, მისი შინაარსი და მშენებლობის შეთანხმების წესი განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.²⁵⁸

საქართველოს კანონმდებლობა ასევე იცნობს მშენებლობის დეტალური შეტყობინების ვალდებულებას. მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ან მის ნაწილში II კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობისთვის ამ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს უფლება აქვს, მშენებლობის ნებართვის მიღების ვალდებულების ნაცვლად, დაადგინოს მშენებლობის დეტალური შეტყობინების ვალდებულება.²⁵⁹

შეტყობინების საფუძველზე მშენებლობის უფლება არ გულისხმობს მშენებლობის შეტყობინებით გათვალისწინებული სამშენებლო საქმიანობის საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნებისგან გათავისუფლებას. ადმინისტრაციული ორგანო ამოწმებს განზრახული საქმიანობის შესაბამისობას საქართველოს კანონმდებლობასთან და ასეთის გამოვლენის შემთხვევაში ვალდებულია, მიიღოს უარყოფითი გადაწყვეტილება.²⁶⁰

მშენებლობის შეტყობინება და დეტალური შეტყობინება კანონმდებლობის მიხედვით განსაზღვრულია ისეთ ობიექტებზე, რომლებიც ხასიათდება რისკის უმნიშვნელო და დაბალი მაჩვენებლით, შესაბამისად მშენებლობის უსაფრთხოების თვალსაზრისით ამ ტიპის სამუშაოების ნებართვის გაცემის ეტაპზე რაიმე განსაკუთრებული ღონისძიებები არ არის დაგეგმილი. თუმცა, უნდა აღინიშნოს რომ შესაბამისი დადასტურება/ნებართვა მოიცავს დათქმას იმის შესახებ რომ ნებართვის

²⁵⁷ სდასსკ, მუხლი 94

²⁵⁸ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №255 დადგენილება, მუხლი 22-23-24

²⁵⁹ სდასსკ, მუხლი 94, პუნქტი 3

²⁶⁰ ტურავა იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ. 2020, 189

მფლობელმა სამუშაოები უნდა აწარმოოს ქვეყანაში მოქმედი უსაფრთხოების ნორმების დაცვით.²⁶¹

4.5 ნაწილობრივი მშენებლობის ნებართვა

საქართველოს კანონმდებლობისგან განსხვავებით გერმანიის სამშენებლო კანონმდებლობა იცნობს ნაწილობრივი მშენებლობის ნებართვის ცნებას. ნაწილობრივი ნებართვა მშენებლობის ფაზისთვის წარმოადგენს სამშენებლო პროექტის განსაზღვრულ ნაწილს, როგორც მატერიალური კანონიერება და იძლევა თანხმობას მშენებლობის მიმდინარეობაზე. მშენებლობაზე განცხადების შეტანის შემდეგ და ნებართვის გამოცემამდე ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია ნება დართოს სამშენებლო სამუშაოების დაწყებაზე, მაგ., სამშენებლო საძირკვლის და ცალკეული მშენებლობის ნაწილებზე ან მშენებლობის გარკვეულ ფაზაზე. ნაწილობრივი მშენებლობის გამოცემის შესახებ გადაწყვეტილება განეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას და ხანგრძლივი ნებართვის წარმოების სექციურად დაყოფას, მთლიანობაში კი მშენებლობის სწრაფად დასრულების შესაძლებლობას იძლევა. ნაწილობრივი მშენებლობის ნებართვა ადმინისტრაციულ ორგანოს ბოჭავს იმ მხრივ, რომ უკვე გადაწყვეტილ საკითხებზე შემდგომი მშენებლობის ნებართვისას უარის თქმა შეუძლებელია, მაგალითად საგნობრივი და სამართლებრივი მდგომარეობის შეცვლაზე.²⁶² როგორც აღინიშნა მსგავს რეგულაციას საქართველოს კანონმდებლობაში არ ვხვდებით. საინტერესოა, რომ ის ერთი მხრივ შესაძლოა იყოს მშენებლობის პროცესის დაბრკოლებისგან თავის არიდების საშუალება, თუმცა გარკვეულ რისკებს შეიცავს ის დათქმა, რომ ის გარკვეული შემოჭველია ადმინისტრაციული ორგანოსთვის უკვე გადაწყვეტილ (დადებითი გადაწყვეტილება მშენებლობის ნაწილზე) საკითხზე შემდგომი სრული ნებართვის გაცემის უარყოფითი პოზიციისთვის. შესაძლოა ამ ფორმის მშენებლობის ნებართვა ჩვენი ქვეყნის სამშენებლო კანონმდებლობის სანებართვო ნაწილის საფეხურებრივი

²⁶¹ მაგალითები იხ. <http://tas.ge/?p=searchdocument&menuitemid=7104>

²⁶² *Brenner M.*, Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 194

დაყოფიდან გამომდინარე, გარკვეული საფრთხეების შემცველი იყოს. საგულისხმოა, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში სათანადო დოკუმენტაციის სრულფასოვანი შესწავლის შემდგომ გამოვლენილმა შეუსაბამობებმა საფუძველი შექმნას საბოლოო უარყოფითი გადაწყვეტილებისთვის და წინმსწრებმა ნაწილობრივმა გადაწყვეტილებამ გარკვეული ზემოქმედების როლი შეასრულოს ვინაიდან ის გაცემულია.

4.6 შესრულებადი, განხორციელებადი ნებართვა (Ausführungsgenehmigung)

საქართველოს კანონმდებლობა პირდაპირ არ იცნობს შესრულებადი, განხორციელებადი ნებართვის ნაირსახეობას, თუმცა პრაქტიკაში მოიპოვება შემთხვევები, როცა ნებართვის გამცემი ორგანო გასცემს ტიპური ნებართვის გაცემის სტადიაზე გარკვეული პირობის შესრულებით დასტურს და ამ პირობის შესრულება ხდება შემდგომ საბოლოო ნებართვის გაცემის საფუძველი.²⁶³

რაც შეეხება გერმანიის კანონმდებლობას, ის იცნობს ე.წ. განხორციელებად ნებართვას და ის ნებართვის სახეებთან ერთობლიობაში არის განხილული. განხორციელებადი მშენებლობის ნებართვა, ე.წ. „მფრინავი“ (მოძრავი) ნაგებობებისთვისაა განკუთვნილი. ამ ტიპის ნაგებობის ქვეშ იგულისხმება ისეთი სამშენებლო მოწყობილობები, რომლებიც სხვადასხვა ადგილზე განსათავსებლად იქმნება, (მაგალითად ცირკის კარავი, ლუდის კარავი, ატრაქციონები) ტრადიციულად, მსგავსი ტიპის ნაგებობები ნებართვასავალდებულოობას ექვემდებარებიან, თუმცა შემცირებული მშენებლობის ზედამხედველობითი ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად, მათთვის ადგილის სწარაფად შეცვლა გარანტირებული ხდება.²⁶⁴

4.7 მოგვიანებითი ნებართვა

²⁶³ პირობადადებული ნებართვის მაგალითები იხ. <http://tas.ge/?p=publicpage&documentId=551357>

²⁶⁴ Brenner M., Öffentliches Baurecht. 3, Aufl.Heidelberg, 2009, 195

თუ ნაწარმოებია უნებართვო მშენებლობა, რომელიც შეესაბამება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია დაინტერესებული პირის განცხადების საფუძველზე განიხილოს მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკითხი. ასეთ შემთხვევაში ნებართვის მაძიებელი ვალდებულია წარადგინოს შესაბამისი ჯარიმის გადახდის დამადასტურებელი ქვითარი, საექსპერტო დასკვნა განხორციელებული მშენებლობის ტექნიკურ რეგლამენტებთან შესაბამისობის თაობაზე და არსებული შენობის აზომვითი ნახაზები ან არქიტექტურული პროექტი. მშენებლობის ნებართვა გაიცემა მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ უნებართვოდ განხორციელებული მშენებლობა შეესაბამება კანონმდებლობის მოთხოვნებს.²⁶⁵

მოგვიანებითი მშენებლობის ნებართვა უსაფრთხო მშენებლობის სრულად უგულებელყოფაა, ვინაიდან უკვე ნაწარმოებ უკანონო მშენებლობაზე იძლევა მისი სამართლებრივი ჩარჩოებში მოქცევის საშუალებას, რა დროსაც მშენებლობის სანებართვო წარმოების მექანიზმების სათანადოდ გამოყენება შეუძლებელია. ამ რეგულაციის არსებობა საქართველოს სამშენებლო კანონმდებლობაში ამავდროულად ქმნის იმის საფრთხეს, რომ დაინტერესებულ პირებს ერთმევათ შესაძლებლობა მათთვის კანონმდებლობით მინიჭებული უფლებათა რეალიზება მოახდინონ, მეორე მხრივ, ის გარკვეულწილად უნებართვო მშენებლობის წახალისებად შეგვიძლია მივიჩნიოთ. მსგავსი ჩანაწერის არსებობა მოქმედ კანონმდებლობაში ხელს არ უწყობს ამ ნაშრომის საკვლევი მიზნის მიღწევას, მშენებლობის ნებართვის გაცემის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოებისას საფრთხეების გამორიცხვა იქნეს უზრუნველყოფილი. მსგავსი რეგულაციის არსებობა გარკვეული ზემოქმედების მატარებელია და საჯარიმო სანქციის დაკისრების შემთხვევაში აადვილებს უკვე აშენებული შენობა-ნაგებობის კანონიერ ჩარჩოებში მოქცევის შესაძლებლობას. თანაც ეს რეგულაცია შესაძლოა მშენებლობის მწარმოებელმა პირმა გამოიყენოს შემდგომ საკუთრების უფლების დაცვის კუთხით დავის საგნად, ვინაიდან მოქმედი კანონმდებლობა ასევე არ კრძალავს დაუსრულებელი მშენებლობის დროს ქონების განკარგვის შესაძლებლობას, შესაბამისად ქონების შემძენი, რომელიც უნებართვოდ ნაწარმოებ მშენებლობაში

²⁶⁵ სდასსკ, მუხლი 112

იძენს საკუთრებას, იღებს უფლებას მისი საკუთრების დაცვაზე. ეს ყოველივე კი არასასურველ გავლენას ახდენს შემდგომ პროცესებზე, რომელიც შესაძლოა წარმოიშვას. საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ მოგვიანებითი მშენებლობის ნებართვა მნიშვნელოვანი რისკების მატარებელია, რაც სხვა ზემოთ განხილულ საკითხებთან ერთად უკავშირდება მშენებლობის უსაფრთხოებას.

5. მშენებლობის ნებართვის გაცემის საკანონმდებლო რეგულაცია და პროცედურები

დღესდღეობით მშენებლობის ნებართვის გაცემის ზოგად წესსა და პირობებს არეგულირებს 2018 წლის 20 ივნისს მიღებული „სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი“, რომელიც ამოქმედდა 2019 წლის ივნისში. კოდექსი ადგენს ზოგად პრინციპებსა და ამოცანებს, ხოლო უშუალოდ ნებართვის გაცემის პროცესს, წარსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხას, მონაწილე პირებს და სხვა დეტალურ რეგულაციებს ადგენს საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №255 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“.

მშენებლობის ნებართვა არის განსაკუთრებული იერარქიის ნებართვა და ის გაიცემა ადმინისტრაციული წარმოების საფუძველზე. ის არის ორი სტადიისგან შემდგარი ადმინისტრაციული წარმოება, თუმცა შესაძლებელია ნებართვის გაცემა ერთი სტადიის გავლის საფუძველზე, ან შესაძლებელია, იყოს სამსტადიიანი ადმინისტრაციული წარმოება. მშენებლობის ნებართვის გაცემის თითოეულ სტადიაზე მიმდინარეობს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება²⁶⁶

მშენებლობის ნებართვის გაცემის მიზნით ჩატარებული ორსტადიიანი ადმინისტრაციული წარმოება მოიცავს: I სტადია – მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცებას და II სტადია – მშენებლობის ნებართვის გაცემას. მშენებლობის ნებართვის მაძიებელს შეუძლია, მხოლოდ მშენებლობის ნებართვის გაცემის I სტადიაზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-

²⁶⁶ სდასსკ, მუხლი 102-102

სამართლებრივი აქტით განსაზღვრული პირობების ფარგლებში მოითხოვოს შემდგომი სტადიისათვის დადგენილი ადმინისტრაციული წარმოების დაწყება.

მიწის ნაკვეთისთვის, რომელზეც ვრცელდება განაშენიანების დეტალური გეგმა, მშენებლობის ნებართვის გაცემის I სტადიის გავლა საჭირო არ არის და მშენებლობის ნებართვის მაძიებელს აქვს შესაძლებლობა, მოიპოვოს ნებართვა ერთი სტადიის გავლით, რამდენადაც, ამ შემთხვევაში, მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებს განსაზღვრავს განაშენიანების დეტალური გეგმა. ადმინისტრაციულ წარმოებას სამსტადიურს ხდის მშენებლობის ნებართვის მაძიებლის უფლებამოსილება, მშენებლობის ნებართვის გაცემამდე მოითხოვოს არქიტექტურული პროექტის შეთანხმება.²⁶⁷

ზემოთ მითითებულ თითოეულ სტადიაზე მიმდინარეობს დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული წარმოება. სტადიებთან დაკავშირებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტები უნდა შეესაბამებოდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის IV თავით ადმინისტრაციული აქტისათვის დადგენილ მოთხოვნებს. მშენებლობის ნებართვის გაცემა წარმოებს სზაკ-ის VI თავით დადგენილი მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებითა და „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“ 255-ე დადგენილების შესაბამისად არსებული რეგულაციით.

მშენებლობის ნებართვის გაცემისთვის გამოიყენება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების ერთერთი მნიშვნელოვანი სახეა. სზაკ-ის 72-ე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად თუ კანონი არ ითვალისწინებს სხვა სახის ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენების აუცილებლობას, ადმინისტრაციული ორგანო ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივ აქტს ამზადებს მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების გამოყენებით. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება არის ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული სხვა წარმოების სახეების ბაზისი. მარტივი ადმინისტრაციული წარმოება ხოცრციელდება სზაკ-ის VI თავის საფუძველზე.²⁶⁸

²⁶⁷ ტურავა იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 178

²⁶⁸ ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბ., 2013, 178-179

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ყველა სტადია გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. პირველი სტადია მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დადგენაა. აუცილებელია აქვე აღინიშნოს, რომ მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი მხოლოდ მაშინ მიიღებს მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებს თუ ამ პირობების დასადგენად წარმოდგენილია სამშენებლოდ შესაბამისი მიწის ნაკვეთი. მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ ვარგისად განსაზღვრა გულისხმობს, რომ მასზე შესაძლებელია სამშენებლო საქმიანობის განხორციელება. თითოეული კატეგორიის ქვეზონისთვის დგინდება განსხვავებული სამშენებლო პირობები, რაც გამომდინარეობს მიწის ნაკვეთის თავისებურებიდან და ზონის მიხედვით დაშვებული მშენებლობის სახეობიდან. შესაბამისად, მიწის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსის ქონა მთავარი პირობაა მისი შემდგომი სამშენებლო განვითარებისთვის.²⁶⁹

მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობებით დგინდება მიწის ნაკვეთის განაშენიანების კოეფიციენტი, მიწის ნაკვეთის განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტი, მიწის ნაკვეთის გამწვანების კოეფიციენტი, მიწის ნაკვეთზე კომუნიკაციების განთავსების წესი და პირობები, შენობა-ნაგებობების ფუნქციური დანიშნულება, შენობა-ნაგებობების სართულიანობა და სხვა.

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

²⁶⁹ გიორგაძე ლ., მიწის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი, №1, თბ., 2016, 358

არსებობს შეთანხმებული არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტი, არსებობს მაღალი საინვესტიციო ინტერესი.²⁷⁰

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

6. სანებართვო დოკუმენტაციის ნუსხა და განაცხადის წარდგენაზე პასუხისმგებელი პირები

სამშენებლო საქმიანობის მარეგულირებელი კანონმდებლობა ზუსტად განსაზღვრავს იმ დოკუმენტაციის ნუსხას, რომელიც სხვადასხვა მახასიათებლებს მიკუთვნებული შენობა-ნაგებობების მშენებლობის ნებართვის (მათ შორის დადასტურების) მისაღებად არის საჭირო. აღნიშნული ნუსხის არსებობა გარკვეული ბერკეტია მშენებლობის ნებართვის გამცემისთვის, რადგან ეს ნუსხა ასრულებს ე.წ. „მიმართულების მიმცემ“ ფუნქციას და იძლევა საშუალებას სამშენებლო კანონმდებლობის სფეროში არსებულ მოთხოვნათა შესრულების თაობაზე სრულყოფილი შემოწმების შესაძლებლობას.²⁷¹ მშენებლობის ნებართვის თითოეულ სტადიაზე წარსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხა განისაზღვრება სდასსკ-ის და №255 დადგენილების შესაბამისი რეგულაციებით.

წარსადგენი დოკუმენტაციის ნუსხასთან დაკავშირებით, მნიშვნელოვანია იმის გარკვევა, თუ ვინ შეიძლება იყოს ამ დოკუმენტაციის შედგენაზე უფლებამოსილი პირი. სდასსკ-ის 98-ე მუხლის შესაბამისად I კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობის შეტყობინებისთვის თანდართული დოკუმენტაციის მომზადების უფლება აქვს ნებისმიერ პირს. ეს პირი ვალდებულია უზრუნველყოს მშენებლობის შეტყობინებისთვის თანდართული დოკუმენტაციის საქართველოს კანონმდებლობის

²⁷⁰ *ყალიჩავა კ.*, მშენებლობის სამართალი, *ხუბუა გ./ზომერმანი კ.კ.* (რედ), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, ტ.3., თბ., 2016, 291

²⁷¹ *ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. „ადმინისტრაციული სამართალი, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.) თბ., 2016, 95.

მოთხოვნათა შესაბამისად მომზადება. II, III, IV კლასის შენობა-ნაგებობის არქიტექტურული ესკიზის/არქიტექტურული პროექტის, კონსტრუქციული ან/და ტექნოლოგიური სქემის ან/და მისი ნაწილის შემუშავების უფლება აქვს, შესაბამისად, არქიტექტორსა და ინჟინერ-კონსტრუქტორს. სანებართვო დოკუმენტაციის შედგენის უფლებამოსილების მქონე პირი პასუხისმგებელია მის მიერ შედგენილი დოკუმენტის ტექნიკურ რეგლამენტებთან შესაბამისობაზე.

საქართველოს კანონმდებლობა ახალი კოდექსის ამოქმედებამდე, არ იცნობდა სამშენებლო საქმიანობაში მონაწილე სერტიფიცირებული სპეციალისტების ცნებას. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი სიახლე დაამკვიდრა სამშენებლო კოდექსმა, კერძოდ, კოდექსით დადგენილია არქიტექტორებისა და ინჟინერ-მშენებლების სერტიფიცირების აუცილებლობა, რაც მნიშვნელოვნად მონაპოვრად უნდა ჩაითვალოს. აღსანიშნავია, რომ კოდექსი ამკვიდრებს აკრედიტირებული ინსპექტირების ორგანოს და სერტიფიცირებული ექსპერტის ინსტიტუტს, რომელიც მნიშვნელოვნად გაზრდის როგორც მშენებლობის უსაფრთხოებას, ასევე მომზადებული დასკვნების სისწორესა და კომპეტენციას. მართალია აღნიშნული რეგულაციის კოდექსში არსებობა სასიკეთო სიახლეა, თუმცა სერტიფიცირების წესი და სათანადო კრიტერიუმები ჯერ არ არის რეგლამენტირებული. ამ საკითხზე უფრო დეტალურად, მშენებლობის უსაფრთხოების ჭრილში მოგვიანებით იქნება საუბარი.

ქართული კანონმდებლობისაგან განსხვავებით, ევროპულ ქვეყნებში (მაგ., გერმანიაში) მშენებლობის ნებართვის განაცხადზე თანდართული დოკუმენტების შედგენაზე და ხელმოწერაზე უფლებამოსილი არიან მხოლოდ სერტიფიცირებული არქიტექტორები და ინჟინრები.²⁷²

მსგავსი ტიპის რეგულაციას ვხდებით ამერიკის შეერთებულ შტატებში. საპროექტო დაგეგმვის და შესაბამისი დოკუმენტაციის შედგენაში მონაწილეობენ სპეციალური ცოდნის მქონე სერტიფიცირებული არქიტექტორები, უფრო მეტიც, დაპროექტების სხვადასხვა ეტაპზე (მაგ., კომუნიკაციების მოწყობა, კონსტრუქციული ნაწილის შედგენა და ა.შ.) მონაწილეობენ შესაბამისი ლიცენზიის მქონე სპეციალისტები. მათი მონაწილეობა და ნებართვის გამცემ

²⁷² *ყალიჩავა კ.*, მშენებლობის სამართალი, ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ. (რედ), საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016, 288-289

ადმინისტრაციასთან კომუნიკაცია, მათ შორის წინასწარი კონსულტაცია აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.²⁷³

საინტერესოა ამ მხრივ რუსეთის ფედერაციის კანონმდებლობა, სადაც საპროექტო დოკუმენტაციის მომზადებას და ნებართვის მისაღებად წარდგენას ახორციელებს არქიტექტორი, ინჟინერი, იქნება ეს ფიზიკური პირი თუ იმ კომპანიაში დასაქმებული, რომელიც ახორციელებს საპროექტო სამუშაოებს. თუმცა ერთი მნიშვნელოვანი საგამონაკლისო წესი არის გათვალისწინებული რუსეთის ფედერაციის სამშენებლო კანონმდებლობაში, რაც ბიუროკრატიულ ელემენტად უნდა ჩაითვალოს, კერძოდ დამპროექტებელი დოკუმენტაციას წარუდგენს ნებართვის გამცემ უწყებას ან ე.წ. მრავალფუნქციურ ცენტრს, რომელიც უფლებამოსილია ასევე მშენებლობის ნებართვის გასაცემად დოკუმენტაცია წარუდგინოს ნებართვის გამცემ უფლებამოსილ ორგანოს.²⁷⁴

ბალტიის ქვეყნებიდან საინტერესო რეგულაცია აქვს ლატვიას ამ საკითხთან დაკავშირებით. სანებართვო დოკუმენტაციის ნუსხაში განსაზღვრულია მშენებლობის მწარმოებლის მიერ ხელმოწერილი „საგარანტიო თანხმობა“, რომ ის პასუხისმგებელია სამუშაოების განხორციელებაზე და მისი სანებართვო პირობების შესრულებაზე.²⁷⁵

რაც შეეხება განაცხადის წარდგენაზე პასუხისმგებელ პირებს, ამ საკითხს საქართველოს კანონმდებლობა არეგულირებს შემდეგნაირად, მშენებლობის ნებართვის გაცემის პირველ სტადიაზე განაცხადის წარდგენა შეუძლია ნებისმიერ პირს, ხოლო ბოლო სტადიაზე ნებართვის მიღების უფლებამოსილება გააჩნია მესაკუთრეს ან მის საამისოდ უფლებამოსილ პირს²⁷⁶. საგულისხმოა, რომ გერმანული მოდელის მსგავსად, მშენებლობის მფლობელისა და მიწის ნაკვეთის მესაკუთრის პერსონალური იდენტობა მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიების დროს არაა სავალდებულო.²⁷⁷

²⁷³ Ravi S., The Development of Permit Process, Building Department Administration, 3RD ed., ICC, Ch. 7., USA, 170-171

²⁷⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации, ст. 51.

²⁷⁵ იბ. *Cepane I*, “Actualities of legal regulation of building”, problems of transformation of law in connection with European integration, Riga, 2002, 331-332

²⁷⁶ სდასსკ, მუხლი 97, პუნქტი 7

²⁷⁷ შეად. *Brenner M.*, Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 196

7. მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ორგანოები

ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა გამოიცეს საგნობრივად და ტერიტორიულად უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ. საგნობრივი უფლებამოსილება უკავშირდება მოწესრიგების საგანს (ობიექტს), ანუ იმას, არის თუ არა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილი, მოაწესრიგოს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობა. ტერიტორიული უფლებამოსილება გულისხმობს საგნობრივად უფლებამოსილი ორგანოს სამოქმედო ტერიტორიას.²⁷⁸

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-16 მუხლის მე-2 ნაწილი „ნ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მუნიციპალიტეტის ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემა არის მუნიციპალიტეტის საკუთარი უფლებამოსილება (საგნობრივი უფლებამოსილება). მშენებლობის შეტყობინების შეთანხმებაზე ან მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოა იმ მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანო, რომლის სამოქმედო ტერიტორიაზეც მდებარეობს სამშენებლო მიწის ნაკვეთი (ტერიტორიული უფლებამოსილება). ის პასუხისმგებელია მხოლოდ მის მიერ შეთანხმებული დოკუმენტების კანონმდებლობის მოთხოვნებთან შესაბამისობაზე.²⁷⁹

ყველა კლასის მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანო არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, გარდა V კლასის შენობა-ნაგებობების ნებართვისა. V კლასის შენობა-ნაგებობების, როგორც მომეტებული ტექნიკური საფრთხის შემცველ მშენებლობაზე, ნებართვას გაცემს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შესაბამისი სტრუქტურული ერთეული.

8. სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა, როგორც საფრთხეების შემცირების საშუალება

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობის

²⁷⁸ ტურავა იბ., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 175

²⁷⁹ იქვე, 175

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

კანონიერი და საგნობრივად სწორი გადაწყვეტილების მიღწევის შემდგომ საშუალებას წარმოადგენს სხვა კომპეტენტური ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობა. კომპლექსური გადაწყვეტილების მიღება, რომელშიც მრავალი საზოგადოებრივი მოთხოვნილებაა გასათვალისწინებელი, უზრუნველყოფილი ხდება სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ. აქედან გამომდინარე, პროექტის საჯარო მოთხოვნებთან თავსებადობის გადაწყვეტა შესაძლებელი ხდება მხოლოდ დარგობრივი ცოდნის მქონე მრავალი ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობის შედეგად. სხვადასხვა სპეციალიზებული ადმინისტრაციული ორგანოს თანამოქმედება ასევე მნიშვნელოვანია „პლურალისტული ადმინისტრაციისთვის“, რათა გამოყენებულ იქნას ერთიანი ადმინისტრაციული ცოდნა და მიღებულ იქნას სწორი გადაწყვეტილება.²⁸⁰

მშენებლობის ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებით, ადმინისტრაციულ წარმოებაში მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს გარდა, მონაწილეობს სხვა ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც, მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანოს გადაწყვეტილებით, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 84-ე მუხლით დადგენილ ვადაში ერთვება მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცებასთან ან/და არქიტექტურული პროექტის შეთანხმებასთან დაკავშირებულ (მათ შორის ორსტადიან) ადმინისტრაციულ წარმოებაში.²⁸¹

სანებართვო წარმოებაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მონაწილეობა ფორმალურის გარდა მატერიალურ ასპექტებსაც მოიცავს. ამ მხრივ, მაგ.,

²⁸⁰ *Held J.*, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 462), 39-40

²⁸¹ *ტურავა იბ., ტურავა პ.* ყალიჩავა კ. სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 182

კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლთა დაცვის ან გარემოს დაცვის ინსტიტუციების ჩართვა სანებართვო წარმოებაში ნიშნავს მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში როგორც შესაბამისი სფეროს კანონმდებლობის, ისე ამ სფეროში არსებული პროგრესული ცოდნის ინტეგრაციას. ამავდროულად მსგავსი მონაწილეობა უზრუნველყოფს ნებართვის გაცემის პროცედურების მეტ ლეგიტიმაციას.²⁸²

დღეს მოქმედი რეგულაციით მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურაში, კერძოდ, თბილისის ადმინისტრაციულ საზღვრებში ახალი მშენებლობისას – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერია სანებართვო წარმოებას ახოციელებს გარემოს დაცვის პოლიტიკაზე პასუხისმგებელი სტრუქტურული ერთეულის მეშვეობით (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც II კლასს მიკუთვნებული ინდივიდუალური საცხოვრებელი სახლების მშენებლობისას შენობა-ნაგებობის განთავსება ხდება მწვანე ნარგავებისგან თავისუფალ ტერიტორიაზე, კანონმდებლობით განსაზღვრული მოთხოვნების დაცვით) მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი ასეთი საჭიროების დადგენის შემთხვევაში ვალდებულია მოიპოვოს და წარმოადგინოს საპროექტო ტერიტორიის გამწვანების პროექტი, შესაბამისი სპეციალისტის მიერ შედგენილი და ხელმოწერილი სახით, ამავდროულად დაცული უნდა იქნეს არსებული და დასარგავი ხე-მცენარეების მოვლა-პატრონობის შესაბამისი წესები. პრაქტიკა ჩამოყალიბდა იმგვარად, რომ გამწვანების პროექტი ეგზავნება მუნიციპალიტეტის გარემოს დაცვის პოლიტიკაზე პასუხისმგებელ სტრუქტურულ ერთეულს პოზიციის დაფიქსირების მიზნით. ბუნებრივია აღნიშნული წინ გადადგმული ნაბიჯია მშენებლობის პროცესის გარემოზე ზეგავლენის შემცირების თვალსაზრისით. ეს რეგულაცია ასევე უნდა განვიხილოთ საფრთხის შემცირების შესაძლებლობის ჭრილში. ვინაიდან გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა, მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში წარსადგენ დოკუმენტაციასთან ერთად ნებართვის მაძიებელმა უნდა წარადგინოს გამწვანების პროექტი და ეს პროექტი ფასდება მუნიციპალიტეტის იმ სტრუქტურული ერთეულის მიერ, რომელიც პასუხისმგებელია თავის სამოქმედო ტერიტორიაზე ეკოლოგიის დაცვასა და

²⁸² *ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.) თბ., 2016, 96

განვითარებაზე, ჩნდება შესაძლებლობა ეკოლოგიური რისკების შეფასება მოახდინოს საამისოდ უფლებამოსილმა ორგანომ.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების მონაწილეობასთან დაკავშირებით გამოსაყოფია ეკოლოგიურ ექსპერტიზას დაქვემდებარებული ობიექტების საკითხი, რომელიც გარემოზე მავნე ზეგავლენის შემცირებას უკავშირდება. არსებული კანონმდებლობა გამოყოფს ისეთ მშენებლობებს, რომელთა მშენებლობის ნებართვა საჭიროებს ეკოლოგიური ექსპერტიზის გავლას.²⁸³ უნდა აღინიშნოს, რომ იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია საკმაოდ საინტერესო მოსაზრებები ეკოლოგიურ ექსპერტიზასთან დაკავშირებით. აღნიშნულია, რომ „ქართულ სამართალში ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნა ატარებს „ნეგატიური ვოტუმის“ მნიშვნელობას. კერძოდ, ეკოლოგიური ექსპერტიზის დადებითი დასკვნა მშენებლობის ნებართვის მიღების აუცილებელი წინაპირობაა, სხვა შემთხვევაში ნებართვა არ გაიცემა. თავის მხრივ, ვინაიდან კანონმდებელი არ განსაზღვრავს ასეთი დასკვნის კონდიციურ (პროგნოზირებად) წინაპირობებს, შესაბამისად ეკოლოგიური ექსპერტიზის დასკვნის მომზადება ფართო დისკრეციული უფლებამოსილების შედეგია, რის გამოც, მშენებლობის ნებართვაც ავტომატურად რეპრესიულ ხასიათს იღებს.“²⁸⁴ ამიტომ გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ისევე როგორც განვითარებულ ევროპულ ქვეყნებში (მაგ.,გერმანია) ეკოლოგიური ექსპერტიზის როლი უპირველეს ყოვლისა უნდა იყოს პროცედურული ხასიათის, გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ასპექტებთან დაკავშირებული და არა ნეგატიური ვოტუმის ფუნქციის მატარებელი.²⁸⁵

ზემოხსენებული სიახლე მართალია, ხელს უწყობს, ეკოლოგიური კუთხით უარყოფითი ზემოქმედების შემცირებას, მაგრამ აუცილებელია აღნიშნული პროცედურები განხორციელდეს ნებართვის გამცემი უწყების მხრიდან საკითხის სათანადო სიღრმისეული კვლევის, წარმოდგენილი დოკუმენტაციის შესაბამისი

²⁸³ ეკოლოგიური ექსპერტიზას დაქვემდებარებული ობიექტების ნუსხა და ექსპერტიზის ჩატარების წესი დარეგულირებულია საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით

²⁸⁴ *ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.) თბ., 2016, 96

²⁸⁵ იქვე, 96

სპეციალისტების მხრიდან შესწავლისა და შეფასების საფუძველზე და მან არ შეიძინოს ფორმალური ხასიათი. ვინაიდან, მშენებლობის განხორციელებით ეკოლოგიური მდგომარეობის გაუარესების გამოსარიცხად და ამ საფრთხეების შესამცირებლად საუკეთესო ეტაპი იქნა შერჩეული, ნებართვის გაცემის პირველი სტადია.

მშენებლობის ნებართვის გაცემა იმ ტერიტორიაზე რომელიც განეკუთვნება ისტორიულ-კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ზონას ნებართვის გაცემაში მონაწილეობს საქართველოს კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო. ამავდროულად განსხვავებული რეგულაციაა თბილისის შემთხვევაში, სადაც მრავლად არის კულტურული მემკვიდრეობის უძრავი ძეგლები, რომლებზეც სამშენებლო სამუშაოების წარმოებაზე ნებართვა გაიცემა კომისიური წესით, თბილისის მუნიციპალიტეტისა და კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტროს წარმომადგენელთაგან შექმნილი სამუშაო ჯგუფის მეშვეობით. აღნიშნული რეგულაციის მიზანს წარმოადგენს უზრუნველყოფილ იქნეს კულტურული მემკვიდრეობის დაცვა და უძრავი ძეგლებისთვის მნიშვნელობის და კულტურული ღირებულებების შენარჩუნება. ამ პროცედურითაც მთავარი მისაღწევი შედეგი არის იმ საფრთხეების შემცირება, რაც მომდინარეობს ახალი მშენებლობისგან კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ზონაში. ნებართვის გაცემის პროცესის მსგავსი სახით წარმართვა ემსახურება ახალი მშენებლობით კულტურულ ძეგლებზე ზეგავლენის შემცირებას.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს ჩართვას ეხება არის სახანძრო უსაფრთხოების დაცვა. ნებართვის გამცემი უწყება დაგეგმილი მშენებლობის სახანძრო უსაფრთხოების თაობაზე პოზიციის დასაფიქსირებლად, სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობისათვის მიკუთვნებულ ობიექტებში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების შესრულების უზრუნველსაყოფად, მიმართავს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს. აღნიშნული ბუნებრივია მნიშვნელოვანი მონაპოვარია სამშენებლო კანონმდებლობისთვის. პრაქტიკამ აჩვენა, რომ სახანძრო უსაფრთხოების დაუცველობა საფრთხეს უქმნის არა მხოლოდ კონკრეტულად იმ ობიექტს სადაც

შესაძლოა გაჩნდეს ხანძარი, არამედ მომეტებული საფრთის წყარო შესაძლოა გახდეს მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის. სახანძრო უსაფრთხოებაზე, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების უმნიშვნელოვანეს საკითხზე, მოგვიანებით დეტალურად იქნება საუბარი, თუმცა ნებართვის გაცემის პროცესში უფლებამოსილი ორგანოს ჩართულობა, საფრთხეების პრევენციის მონაპოვრად უნდა ჩაითვალოს.²⁸⁶

გარდა აქ განხილული ორგანოებისა კანონმდებლობა განსაზღვრავს²⁸⁷ იმ ორგანოების ჩამონათვალს, რომლებიც მონაწილეობენ მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში. ეს დამოკიდებულია გასაცემი მშენებლობის ნებართვის და მშენებლობის სახეობის სპეციფიკაზე, მაგ: თუ ნებართვის გაცემის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს დაცულ ტერიტორიებში, წარმოებაში ერთვება დაცული ტერიტორიების სააგენტო, ან თუ ნებართვის გაცემის თაობაზე ადმინისტრაციული წარმოება მიმდინარეობს სახელმწიფო წყლის ფონდის ტერიტორიაზე, სანაპირო ზოლში ან ზონაში, წარმოებაში ერთვება საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და სხვა. ეს ყოველივე ემსახურება სათანადო უფლებამოსილების მქონე ორგანოთა ჩართულობას და საფრთხეების გამორიცხვას, რომელიც შესაძლოა მომდინარეობდეს მშენებლობის განხორციელებით.²⁸⁸

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

საქართველოში დღეს მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით II, III, IV კლასის შენობა-ნაგებობის არქიტექტურული ესკიზის და არქიტექტურული პროექტის, კონსტრუქციული ან/და ტექნოლოგიური სქემის ან მისი ნაწილის შემუშავების

²⁸⁶ შეად. *ჭურღულია დ.*, მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №1, თბ., 2019, 29 დან

²⁸⁷ „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესისა და პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის №255 დადგენილება, მუხლი 3, 31.05.2019

²⁸⁸ შეად. *ჭურღულია დ.*, მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №1, თბ., 2019, 291-293

უფლება აქვს არქიტექტორსა და ინჟინერ-კონსტრუქტორს. სანებართვო დოკუმენტაციის შედგენის უფლებამოსილების მქონე პირი პასუხისმგებელია მის მიერ შედგენილი დოკუმენტის ტექნიკურ რეგლამენტებთან შესაბამისობაზე.²⁸⁹ აღნიშნული პირები ასევე ექვემდებარებიან სავალდებულო სერტიფიცირებას. სდასსკ-ის 140-ე მუხლის მიხედვით სავალდებულო სერტიფიცირებას ექვემდებარებიან: არქიტექტურული პროექტის დამოწმების უფლებამოსილების მქონე არქიტექტორი, კონსტრუქციული პროექტის დამოწმებისთვის, სამშენებლო სამუშაოების განხორციელებისთვის პასუხისმგებელი ინჟინერ-მშენებელი, არქიტექტურული პროექტისა და კონსტრუქციული პროექტის ექსპერტი. სერტიფიცირების ვალდებულებასთან ერთად, სამშენებლო კოდექსში ასევე აისახა იმ მისაღები კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის შესახებ, რომელმაც უნდა განსაზღვროს სერტიფიცირების წესი²⁹⁰.

კოდექსის ამოქმედებამდე საქართველოს კანონმდებლობაში არსებობდა ამ საკითხის არსებითი დეფიციტი. ნებისმიერი პირი უფლებამოსილი იყო შეედგინა, როგორც ქალაქგეგმარებითი ასევე სანებართვო დოკუმენტაცია.²⁹¹

სერტიფიცირებული არქიტექტორისა და ინჟინერ-დამპროექტებლის მიერ შედგენილი საპროექტო, სანებართვო დოკუმენტაცია ბუნებრივია განსაზღვრავს დაგეგმილი მშენებლობის ხარისხს და ამაღლებს დოკუმენტაციის შემდგენის პასუხისმგებლობას, რომლის ნაკლებობა შეინიშნება დღევანდელ სამშენებლო სექტორში. ჩვენი ქვეყნისგან გასხვავებით ევროპის ქვეყნებსა და აშშ-ში საპროექტო დოკუმენტაციის ყველა ეტაპის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირები არიან დადგენილი სათანადო კანონმდებლობით. აღნიშნულის ვალდებულება კანონმდებლობით არის რეგლამენტირებული. ევროპული კანონმდებლობის, კერძოდ გერმანიის სამშენებლო კანონმდებლობის გავლენა იგრძნობა ჩვენი ქვეყნის ახალ სამშენებლო კოდექსში განმცხადებლის და პროექტის ავტორ-შემსრულებელთა კვალიფიკაციის გერმანული მოდელია შემოთავაზებული.²⁹²

²⁸⁹ სდასსკ, მუხლი 98

²⁹⁰ იქვე, მუხლი 142

²⁹¹ *ყალიჩავა კ.*, საქართველოში სამშენებლო სამართლის რეფორმის გავლენა ბიზნესის თავისუფლებაზე, თსუ ადმინისტრაციულ მეციერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ.2, 38-39

²⁹² შეად. *Hoppe W./Bönker C./Grotfels S.*, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl., München, 2010, 456-457

გერმანიის სამშენებლო წესრიგის თანახმად, პროექტის ავტორი არის ის, ვინც დარგობრივი ცოდნისა და გამოცდილების შესაბამისად მოწოდებულია მიმდინარე სამშენებლო პროექტის მოსამზადებლად. იგი პასუხისმგებელია პროექტის სისრულესა და ვარგისიანობაზე, რაც მის მთავარ მოვალეობასაც წარმოადგენს. პროექტის ავტორის მოვალეობა გამოიხატება იმაშიც, რომ შედგენილი პროექტი საჯარო სამართლებრივ ნორმებს შეესაბამებოდეს. პროექტის ავტორები არიან არქიტექტორები და ინჟინრები. მართლზომიერ, ურთიერთთავსებად პროექტზე პასუხისმგებლობა რჩება პროექტის ავტორზე.²⁹³ უფრო მეტიც, დაპროექტებული შენობა-ნაგებობის კონკრეტული მახასიათებლების, როგორცაა მდგრადობა, ხანძრისგან, ხმაურისგან, სითბოს და ვიბრაციისგან დაცვა, აღნიშნულის შესახებ მითითებები გაცემული უნდა იყოს მხოლოდ იმ ინჟინერ-მშენებლის ან არქიტექტორის მიერ, რომელსაც სულ მცირე 3 წლიანი პროფესიული გამოცდილება აქვს.²⁹⁴

არქიტექტორთა, დამპროექტებელთა მონაწილეობა შეიძლება განაწილებული იყოს ფაზებად და სხვადასხვა სამუშაოების დაპროექტებისას (მაგ: მიწის სამუშაოები, საინჟინრო კომუნიკაციები, დიზაინი და სხვა) მონაწილეობდეს მხოლოდ საამისო სერთიფიკატის მქონე პირი. არქიტექტორთა პასუხისმგებლობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ დაპროექტებით, ისინი მშენებლობის მფლობელს უწევენ ასევე კონსულტირებას მშენებლობის პროცესში და აქტიურად არიან ჩარეული მშენებლობის მეთოდების შერჩევასა და ტექნოლოგიური პროცედურების განხორციელებაში.²⁹⁵

აშშ-ში ეს საკითხი ძალზე დეტალიზებულია. არქიტექტურული პროექტის შედგენის დროს გარდა არქიტექტორისა, პროცესში მონაწილეობენ სხვადასხვა მიმართულების კონსულტანტები, როგორცაა სამშენებლო კოდების კონსულტანტ-სპეციალისტი, უსაფრთხოების კონსულტანტი, ტექნოლოგიების მოწყობილობის კონსულტანტი, კომუნიკაციების დამპროექტებელ-კონსულტანტი, ლანდშაფტის და შიდა სივრცის დაპროექტებელ-დიზაინერი, გაგრილება-გათბობისა და ვინტილაციის

²⁹³ *Brenner M.*, Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 198

²⁹⁴ იქვე, 208

²⁹⁵ *Altman R. J.* participants in the design and construction process, *Construction Law*, Ed. *Allensworth W., Altman R. J., Overcash A., Patterson C.J.*, Forum on Construction Law, American Bar Association, Chicago, Illinois, 2009, 20-21

დამპროექტებელი, შენობის ხანძარმედეგობის კონსულტანტი, შენობის ხმაურისგან დაცვის საკითხების კონსულტანტი და სხვა. ამ პირთა სავალდებულო მონაწილეობა და მათი სერთიფიცირება აუცილებელი მოთხოვნაა. გასათვალისწინებელია შენობა-ნაგებობის ფუნქციური დანიშნულება, რაც განსაზღვრავს დაპროექტებაში მონაწილე პირთა რაოდენობას.²⁹⁶ ცხადია, ყველა ჩამოთვლილ პირთა მონაწილეობა და სამშენებლო დოკუმენტაციის მომზადებისას ვიწრო სპეციალიზაციის, სათანადო კვალიფიკაციის მქონე პირთა ჩართლობა მეტად უზრუნველყოფს მშენებლობის პროექტის და ასაშენებელი შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების მექანიზმებს. პროექტის თითოეული ნაწილის დაპროექტებაზე პასუხისმგებელი სერთიფიცირებული სპეცილისტების მონაწილეობა მნიშვნელოვნად ზრდის მშენებლობის ხარისხსა და უსაფრთხოებას.

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

²⁹⁶ Hess S., A., Melton L., C., the design undertaking, Construction Law, Ed. Allensworth W., Altman R. J., Overcash A., Patterson C.J., Forum on Construction Law, American Bar Association, Chicago, Illinois, 2009, 131-135.

პასუხისმგებელია მხოლოდ მის მიერ დამოწმებული დოკუმენტების კანონმდებლობასთან შესაბამისობაზე.²⁹⁷

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

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

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

²⁹⁷ მაგალითები იხ. <http://tas.ge/?p=publicpage&documentId=742273>> 22.05.2020

10. ქალაქგეგმარებითი დოკუმენტაციისა და ღონისძიებების მნიშვნელობა მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის

ზოგადად, ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის დონეზე წყვეტს მუნიციპალიტეტი, თუ რა მიმართლებით უნდა განვითარდეს დასახლება თუ ცალკეული მიწის ნაკვეთი.²⁹⁸

მიწის ნაკვეთის სამშენებლოუნარიანობის და მისი სამშენებლო სტატუსის განმსაზღვრელი არის ქალაქგეგმარებით დოკუმენტაცია. ამ დოკუმენტაციის საფუძველზე შესაძლოა გაუმჯობესდეს მიწის ნაკვეთის სამშენებლო პოტენციალი, უფრო მეტიც, ზოგადად მოხდეს ნაკვეთისთვის ამ სტატუსის მინიჭება. ასევე ხდება პირიქით, ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტით შეიძლება შეიზღუდოს ან საერთოდ აიკრძალოს მშენებლობა.

განაშენიანების რეგულირების და განაშენიანების დეტალური გეგმები არის ის დოკუმენტი, რომელიც შესაძლებელია გახდეს მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველი, შესაბამისად ისინი ადგენენ ნებართვის გაცემის ყველა წინაპირობას, ამიტომ ამ დოკუმენტაციის მნიშვნელობა ნებართვის გაცემის ეტაპზე გადაწყვეტია. განაშენიანების გეგმა, შესაძლოა მოიცავდეს ისეთ საკითხებს, როგორც არის ფუნქციური ქვეზონები, განაშენიანების პარამეტრები, გამოყენების სახეობები, განაშენიანების რეგულირების ხაზები, განაშენიანების სიმაღლის მაქსიმალური მაჩვენებლები, სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურა, საინჟინრო ქსელები, საზოგადოებრივი საჭიროების აუთვისებელი სივრცეები, განსაკუთრებული მიზნებისთვის გამოყოფილი ტერიტორიები და სხვა²⁹⁹. შესაბამისად, ამ ყველა მონაცემის შეფასება და სამშენებლო მიზნებისთვის სწორად გამოყენება არის მშენებლობის ნებართვის გაცემის საფუძველი.

ზოგადად, უნდა აღინიშნოს, როდესაც მიწის მესაკუთრე იღებს გადაწყვეტილებას მშენებლობის განხორციელებაზე, მთავარი რაც მესაკუთრემ უნდა გაითვალისწინოს არის სწორედ ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის შემუშავება და სათანადო დასტურის მოპოვება. ამავდროულად, უფლებამოსილმა სახელმწიფო

²⁹⁸ *ყალიჩავა იბ., ტურავა კ. ყალიჩავა კ. სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 24*

²⁹⁹ სდასკ, მუხლი 40-41

თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა უკვე ამ ეტაპიდან უნდა დაიწყონ იმაზე ზრუნვა, რომ მშენებლობის ნებართვის მაძიებლისთვის ქალაქთმშენებლობითი დოკუმენტაციის დამტკიცებით შექმნან მყარი საფუძველი სწორი და უსაფრთხო, სხვა პირების პირადი უფლებების, თუ ქონებაზე ზეგავლენისგან თავისუფალი სამშენებლო პირობებისთვის. ამ დოკუმენტაციის სწორი სახით გამოყენებას ენიჭება საფრთხეების ამოწურვის ფუნქცია. ის არის ნებართვის გაცემის წინმსწრები პროცედურა, რომელიც მიზანმიმართულად მიიწევს ნებართვისკენ, შესაბამისად ამ სახის დოკუმენტაციის სწორად შეფასება და მისი დამტკიცების მნიშვნელობა განუსაზღვრელია.

10.1 მიწის ნაკვეთის პარამეტრები და მისი ცვლილება, როგორც საფრთხის წარმოშობის მექანიზმი

განაშენიანების რეგულირების პარამეტრების დადგენის მიზანია მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენებისას განაშენიანების დასაშვები ინტენსივობისა და სიმაღლის რეგულირება. განაშენიანების ინტენსივობის რეგულირებისთვის დგინდება შემდეგი პარამეტრები:

- მიწის ნაკვეთის განაშენიანების კოეფიციენტი (კ-1);
- მიწის ნაკვეთის განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტი (კ-2);
- მიწის ნაკვეთის გამწვანების კოეფიციენტები (კ-3).

განაშენიანების პარამეტრების დადგენის მიზანია სამშენებლო ზონებსა და ქვეზონებში მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენებისას განაშენიანების დასაშვები ინტენსივობის და სიმაღლის რეგულირება. განაშენიანების პარამეტრების დადგენა ხორციელდება ზღვრული მაჩვენებლების სახით, შესაბამისი ტერიტორიის ამტანიანობის, თავისებურების პირობების, ინსოლაციისა და ბუნებრივი განათებულობის პირობების გათვალისწინებით.³⁰⁰

როგორც ცნობილია, მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმა ეფუძნება ზონირების პრინციპს, ხოლო განაშენიანების გეგმებით ცალკეული ზონისთვის და

³⁰⁰ “ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №261 დადგენილება, მუხლი 33

ქვეზონისთვის დადგენილია კონკრეტული კოეფიციენტები. საქართველოს მთავრობის №261-ე დადგენილება ადგენს ცალკეული კოეფიციენტების გამომანგარიშების წესს. ცალკეულ შემთხვევებში არსებული კოეფიციენტების გადამეტება დაუშვებელია. ამის შესაძლებლობა არსებობს მხოლოდ განაშენიანების დეტალური გეგმის საფუძველზე, ისიც მხოლოდ კანონმდებლობით დადგენილი განსაკუთრებული შემთხვევის დროს. ახალი სამშენებლო კოდექსის ამოქმედებით გაუქმდა წლების განმავლობაში არსებული მახინჯი პრაქტიკა კოეფიციენტებით ვაჭრობასთან დაკავშირებით.³⁰¹ ამით გაუქმდა სპეციალური ზონალური შეთანხმების ინსტიტუტი, რომელიც კოეფიციენტების განუსაზღვრელად გადამეტების შესაძლებლობას იძლეოდა. მოქმედი კანონმდებლობით კი მხოლოდ იმ შემთხვევაშია ცალკეული გადამეტებები დაშვებული, როდესაც ეს გათვალისწინებულია განაშენიანების დეტალური გეგმის საფუძველზე და ასეთი გამონაკლისის დაშვება კომპენსირდება შესაბამისი ღონისძიებებით.³⁰²

კოდექსში ზუსტად გაიწერა ის შემთხვევა, როდესაც ზღვრული გადამეტება უნდა დაკომპენსირდეს. ძირითადი დებულებებით დადგენილი განაშენიანების მაქსიმალური კოეფიციენტი ან/და განაშენიანების ინტენსივობის მაქსიმალური კოეფიციენტი შეიძლება გადამეტებულ იქნეს განაშენიანების დეტალური გეგმის საფუძველზე, თუ ეს კომპენსირდება სხვა ღონისძიებებით, ამას მოითხოვს ქალაქთმშენებლობითი განვითარების განსაკუთრებული მიზეზები (მაგალითად, ურბანული ღირებულების დაცვა და განვითარება), ამას არ დაუპირისპირდება საზოგადოებრივი ინტერესები და არ გამოიწვევს ადამიანთა საცხოვრებელი გარემოს და სამუშაო გარემოს სანიტარიულ-ჰიგიენური მდგომარეობის გაუარესებას.³⁰³

დღესდღეობით სამშენებლო კანონმდებლობაში გარკვეული ქაოსია ამ მიმართულებით. კერძოდ, სამშენებლო კოდექსის დეფინიციებს არ იმეორებს

³⁰¹ შეად. გიგინეიშვილი დ., საქართველოს სივრცითი მოწყობისა და მშენებლობის კოდექსის პროექტი, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა პერსპექტივები ტ. 2, თბ., 2016, 50-53

³⁰² შეად. ყალიჩავა კ., საქართველოში სამშენებლო სამართლის რეფორმის გავლენა ბიზნესის თავისუფლებაზე“, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა პერსპექტივები ტ.2, თბ., 2016, 34-42

³⁰³ სდასკ, მუხლი 41, ნაწილი 5

დედაქალაქის, თბილისისთვის მოქმედი აქტი³⁰⁴, შესაბამისად სამშენებლო კუთხით ყველაზე მეტად დატვირთული ქალაქის³⁰⁵ რეგულაციები სამშენებლო „ორხელისუფლებიანობას“ ქმნის. დედაქალაქისთვის მოქმედი ნორმატიული აქტი კოეფიციენტების შეცვლის და გადამეტების ბევრად მსუბუქ კრიტერიუმებს აწესებს.³⁰⁶ ეს რეგულაცია მეტი საფრთხეების შემცველია, ვიდრე კოდექსით დადგენილი ახალი წესი.

კოეფიციენტების შეცვლის და გადამეტების საკითხზე მეტად მკაცრი რეგულაციების ახალ სამშენებლო კოდექსში ასახვა განპირობებული იყო ქვეყანაში არსებული სამშენებლო ქაოსით და დიდი რაოდენობით სასამართლო დავებით. უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლო პრაქტიკა დიდ ყურადღებას უთმობს კოეფიციენტების შეცვლის საკითხის გადაწყვეტისას საზოგადოებრივი სიკეთეების და ინტერესების გათვალისწინებას. სასამართლო უთითებს, რომ კოეფიციენტების მატების საკითხზე მსჯელობისას ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია იმსჯელოს მოითხოვდა თუ არა ამგვარ გადამეტებას დასახლების სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის და ტერიტორიის განვითარებასთან დაკავშირებული სხვა განსაკუთრებული მიზეზები, ცვლილება კომპენსირდება და წონასწორდება თუ არა სხვა ღონისძიებით, რომელთა გატარება უზრუნველყოფდა ჯანსაღი საცხოვრებელი და სამუშაო პირობების მოთხოვნების შელახვისა და გარემოზე არახელსაყრელი ზემოქმედების თავიდან აცილებას, სატრანსპორტო და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას, ამგვარ გადამეტებას უპირისპირდება თუ არა საზოგადოებრივი ინტერესები.³⁰⁷

მიწის ნაკვეთის პარამეტრების ცვლილება პირდაპირ უკავშირდება მშენებლობით გამოწვეული რისკების ზრდას. გადამეტებული ზღვრული მაჩვენებლების დადასტურების შესაბამისი გადაწყვეტილების წარდგენის შემდეგ, მშენებლობის ნებართვის გამცემი უწყება მსჯელობს ნებართვის გაცემაზე

³⁰⁴ „ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №14-39 24.05.2016

³⁰⁵ ინფორმაცია მშენებლობების სტატისტიკის შესახებ იხ.

<https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/621/informatsia-msheneblobaze-gatsemuli-nebartvebisa-da-ekspluatatsiashi-mighebuli-obiektebis-shesakheh>

³⁰⁶ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება №14-39, 24.05.2016, მუხლი 21-22

³⁰⁷ იხ. სუსსგ №ბს-930-922(2კ-16) 20.04.2017

დადგენილისგან განსხვავებული განაშენიანების რეგულირების ფარგლებში. შესაბამისად, სათანადო ზონისთვის განსხვავებული გაბარიტებისა და სიმაღლის, ხშირ შემთხვევაში გაორმაგებული და გასამმაგებული პარამეტრების შენობა-ნაგებობის განთავსება მნიშვნელოვანი საფრთხეების შემცველია.

მიუხედავად იმისა, რომ კოეფიციენტების გადამეტების საკითხზე მსჯელობას თან ახლავს აღნიშნულის ურბანული დასაბუთება და სათანადო დასკვნები გადამეტებით გამოწვეული რისკების არარსებობის შესახებ³⁰⁸, რთულია ცალსახად იმაზე საუბარი, რომ ეს დასკვნები ამოწურავენ იმ რისკებს, რაც თან სდევს გადაჭარბებული პარამეტრებით არსებულ მშენებლობას. მითუმეტეს, ამავე ნაშრომში უკვე აღინიშნა, რომ არქიტექტორთა, ინჟინერ-დამპროექტებელთა სერთიფიცირების წესი ჯერ ქვეყანაში არ ამოქმედებულა, ამავდროულად არ არსებობს ექსპერტთა სტატუსის მინიჭების წესი და კრიტერიუმები, შესაბამისად ამ რეგულაციების არარსებობის პირობებში შედგენილი დასკვნები და დასაბუთებები ექვეყნე აყენებს მათ სანდოობას და ზრდის იმ საფრთხეებს, რომელიც მნიშვნელოვნად გაზრდილი პარამეტრების მქონე მშენებლობამ შესაძლოა გამოიწვიოს.

ჩამოყალიბებულ გარემოში მკვეთრად გაზრდილი პარამეტრების მქონე ახალმა მშენებლობამ მეტად არ უნდა დაამძიმოს არსებული საცხოვრებელი პირობები, მეტიც, მიმდებარე განაშენიანების ინსოლაციის, განათებულობის და მასზე ზეგავლენის არსებობა მომეტებული საფრთხის ეწყარო არ უნდა გახდეს არსებული გარემო-პირობებისთვის.³⁰⁹ სწორედ ამ ფაქტორებში ვლინდება პარამეტრების გადამეტების საფრთხე, რაც საბოლოო ჯამში არ უნდა გახდეს დავის წარმოშობის საფუძველი და მოსახლეობის კანონიერი ინტერესების, ასევე სახელმწიფო ინტერესების შელახვის საფუძველი.

10.2 განაშენიანების სახეობა და მიჯნის ზონის რეგულირება, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის საშუალება

მშენებლობის ნებართვის გაცემამდე გეგმარებით დოკუმენტაციაში განაშენიანების სახეობის განსაზღვრას და სამეზობლო მიჯნის რეგულირებას

³⁰⁸ დასაბუთებისა და განსხვავებული მიდგომების შესახებ იხ. *ჯობაძე ვ.*, დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების პრაქტიკა თბილისის მერიის არქიტექტურის სამსახურის საქმიანობის მაგალითზე, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ.4, თბ., 2018, 44-დან

³⁰⁹ სუსსგ №ბზ-930-922(2კ-16) 20.04.2017

უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება მშენებლობის უსაფრთხოების თვალსაზრისით. განაშენიანების სახეობას ადგენს სამშენებლო კოდექსის მე-40 მუხლი, რომლის შესაბამისად გეგმა შეიძლება ადგენდეს კონკრეტულ ქალაქთმშენებლობით პირობებს, მათ შორის განაშენიანების სახეობას.

განაშენიანების სახეობის ზუსტი განსაზღვრის საკითხს აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის №261-ე დადგენილება, რომლის თანახმად განაშენიანების სახეობა განისაზღვრება განაშენიანების გეგმით, განაშენიანების დეტალური გეგმით ან ფაქტობრივი მდგომარეობით. განაშენიანების სახეობა არის მიწის ნაკვეთის გვერდითი საზღვრების მიმართ შენობა-ნაგებობის განთავსების სახეობა, რომელიც შეიძლება იყოს როგორც დახურული, ისე ღია (ცალკე მდგომი, შეტყუპებული, შეჯგუფებული).

განაშენიანების სახეობის განსაზღვრა შედარებით მარტივია, როცა საქმე ეხება გაუნაშენიანებელ ტერიტორიას. უფრო რთულია განაშენიანების სახეობის დადგენა უკვე ჩამოყალიბებულ გარემო-პირობებში, როცა ფაქტობრივი მდგომარეობა კარნახობს ახალი მშენებლობის განხორციელების წესებს. უფრო ზუსტად, იგულისხმება შემთხვევა, როცა გვერდზე მდგომი შენობა-ნაგებობა აშენებულია და შემთხვევები, როცა აშენებული შენობა საზღვართან ახლოს არის აშენებული, ავალდებულებს ახალ მესაკუთრეს დაიცვას მთელი რიგი პარამეტრები. თუმცა მესაკუთრეს უფლება ეძლევა, ნორმების დაცვით შეატყუპოს შენობა-ნაგებობა, ხოლო თუ საზღვრის ორივე მხარეს აშენებულია შენობა, მაშინ შესაძლებელი იქნება შეჯგუფება. ამ ტიპის სახეობების განსაზღვრისას როგორც დამპროექტებელი ასევე შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანო უნდა მოქმედებდნენ მშენებლობის უსაფრთხოების, მომიჯნავე ქონებაზე ზეგავლენის, სახანძრო უსაფრთხოების დაცვის და ქონებრივი ზიანის მიყენების საფრთხის თავიდან აცილების პირობების დაცვით.

სამეზობლო მიჯნის საკითხს ასევე არეგულირებს საქართველოს მთავრობის №261-ე დადგენილება. მიჯნის ზონა არის საზოგადოებრივი და სამეზობლო საზღვრის, სივრცის მხარეს დაშორება შენობის შეხების წერტილიდან, სადაც დაუშვებელია შენობის ნაწილების შეჭრა ან/და სხვა შენობა-ნაგებობის განთავსება. ის არის დაცვის მექანიზმი მომიჯნავედ არსებული შენობა-ნაგებობებისგან მომდინარე საფრთხეების შემცირებისკენ. ასეთი საფრთხეები შესაძლოა იყოს ატმოსფერული

ნალექი, მტვერი, ხმაური, ჩაუხედაობა, განათება და სხვა ისეთი ზეგავლენა, რომლის არსებობის შემთხვევაში მშვიდი და ჯანსაღი საყოფაცხოვრებო პირობები ან გარემო პირობები ვერ იქნება დაცული. ამიტომ, მიჯნის დაცვის მნიშვნელობა უსაფრთხოების მიზნებისთვის უმნიშვნელოვანესია. ამავდროულად, სამეზობლო მიჯნამ უნდა გაზარდოს უსაფრთხოების ხარისხი და არ უნდა გამოიწვიოს მეზობლის მდგომარეობის გაუარესება და მისი უფლებების შეზღუდვა.³¹⁰ მეზობლის დაცვა და შემდგომი დავის თავიდან აცილება სწორედ მიჯნის დაცვით ხდება. არსებითია მესამე პირთა პოტენციური სამართლებრივი შემხებლობა, ის მეზობლის დაცვის თეორიის შესაბამისად გამომდინარეობს.³¹¹ მიჯნის დაცვის საკითხზე საუბრისას უნდა აღინიშნოს ერთმნიშვნელოვნად, რომ მისი დაცვის უგულებელყოფა როგორც წესი, ნეგატიურ შედეგს არამხოლოდ მომიჯნავე მიწის ნაკვეთს უქმნის. თუ მშენებლობის პროექტი ემისიებს ეხება, ეს გავლენას ახდენს არა მხოლოდ მომიჯნავე, არამედ დაშორებულ მიწის ნაკვეთზეც.³¹²

ახალი სამშენებლო კოდექსის ამოქმედებამდე არსებული რეგულაციები სამეზობლო მიჯნის საკითხზე შეიცავდა მეტ დაშვებებს და საგამონაკლისო წესებს მიჯნის დარღვევისთვის, უფრო მეტიც, მომიჯნავე მეზობლის თანხმობა საკმარისი საფუძველი შესაძლოა ყოფილიყო მიჯნის დარღვევისთვის, რაც ქმნიდა შემდგომ სადავო საკითხებსა და კანონმდებლობის პრინციპების უგულებელყოფას. ასევე სამეზობლო მიჯნის საკითხზე კანონმდებლობაშივე არსებობდა რიგი წინააღმდეგობები³¹³ დღეს მოქმედი კანონმდებლობა უფრო ეფექტური დაცვის საშუალებებს იძლევა მიჯნის დაცვასთან დაკავშირებით, თუმცა მაინც არის საკითხები რაც მეტ სიცხადეს საჭიროებს. თუნდაც ის, რომ მიჯნის ზონაში დასაშვებია ღია ნაწილების მოწყობა ტექნიკური რეგლამენტების მოთხოვნათა დაცვით. ამ რეგულაციით, მომდინარე და შესაძლო საფრთხეების ტვირთი დაეკისრა შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რაც შესაძლოა გახდეს აბსტრაქტული საფრთხის დადგომის საშუალება.

³¹⁰ შეად. სუსსგ №ას-152-144-10 10.06.2010

³¹¹ *ob. Finkelnburg K./Ortloff K.M., Öffentliches Baurecht, Bd. II, Munchen, 1998, §17.*

³¹² შეად. *Stollmann F. Öffentliches Baurecht § 20 Rn. 19, Rieger in: Schrödter, BauGB, Munchen, 2017 § 31 Rn. 45*

³¹³ შეად., *ჭურღულია დ.*, „სამშენებლო დაგეგმვისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემისას, მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის პრობლემატური საკითხები“, ჟურნ. „სამართლის ჟურნალი“ №2 თბ.. 2017, 326-327

10.3 განაშენიანების ხაზების მნიშვნელობა მშენებლობის უსაფრთხოებაში

განაშენიანების დეტალური გეგმა ასევე უნდა მოიცავდეს მიწის ნაკვეთებზე შენობათა განთავსების სქემას, რაც მონიშნული უნდა იყოს განაშენიანების სავალდებულო ხაზების (ლურჯი ხაზების) სახით, აგრეთვე, მიწის ნაკვეთზე განაშენიანების რეგულირების ხაზს (წითელ ხაზს), რომელიც გულისხმობს მიწის ნაკვეთისათვის დადგენილ წარმოსახვით მიჯნას, რომლის მიღმაც უნდა განთავსდეს შენობა-ნაგებობა. შესაბამისად, მიწის ნაკვეთის იმ ნაწილზე, რომელიც წითელი ხაზების მოქმედების ფარგლებს მიღმა არ ხვდება, განაშენიანება დაუშვებელია (სდასსკ-ის 41-ე მუხლი მე-3 მუხლის „ი“ და „კ“ ქვეპუნქტებთან ბმაში). ამის მიზანი შეიძლება იყოს გზის გაფართოება, საზოგადოებრივი სივრცის დაცვა და სხვა. თუ განაშენიანების სავალდებულო ხაზის დადგენა შესაძლებელია მიწის ნაკვეთის გამოყენების პირობების დადგენის ეტაპზე (სდასსკ-ის 103-ე მუხლი), განაშენიანების რეგულირების ხაზის დადგენა შესაძლებელია მხოლოდ ქალაქმშენებლობითი გეგმების საფუძველზე³¹⁴.

განაშენიანების ხაზების მნიშვნელობა პირდაპირ კავშირშია საზოგადოებრივი სივრცეების დაცვის საკითხთან. ამავდროულად, ის უკავშირდება საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვას. დადგენილი ხაზების მეშვეობით მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე შესაძლებელი ხდება საზოგადოებრივი სივრცეების დაცვა, რაც უკავშირდება მოქალაქეთა უსაფრთხოებას.

10.4 ზონის ცვლილება, როგორც საფრთხე

მიწის ნაკვეთზე მშენებლობის განხორციელება დაკავშირებულია მიწის სამშენებლოსამართლებრივ სტატუსთან.³¹⁵ თვითონ სტატუსი გამომდინარეობს ბევრი ფაქტორიდან. სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი გულისხმობს

³¹⁴ *ყალიბავა იხ. ტურავა პ., ყალიბავა კ., სამშენებლო სამართალი*, თბ., 2020, 128-129

³¹⁵ იხ. *გიორგაძე ლ.*, მიწის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი, *ჟურნ. „სამართლის ჟურნალი“*, №1, თბ., 2016, 349-362

სამშენებლო განვითარების შესაძლებლობას. შესაბამისად, იმისთვის რომ ნაკვეთზე აღიმართოს შენობა-ნაგებობა ის უნდა იყოს სამშენებლო მიზნებისთვის შესაბამისი. კანონმდებლობა იცნობს ასევე სამშენებლო მიზნებისთვის შეუსაბამო მიწის ნაკვეთის დეფინიციას. სამშენებლო განვითარების მიზნებისთვის შეუსაბამოა ის მიწის ნაკვეთი, რომელიც არ შეესაბამება განაშენიანების გეგმით ან/და ძირითადი დებულებებით ნებადართულ გამოყენების სახეობას, განაშენიანების პარამეტრებს, მიწის ნაკვეთის ფართობის პარამეტრებს ან არასამშენებლო ტერიტორიაზე მდებარეობს.³¹⁶ სწორედ არასამშენებლო ტერიტორიაზე მდებარეობა ხდება საფუძველი მიწის ნაკვეთის ზონის ცვლილების პროცედურის დაწყებისთვის.

ზონის ცვლილების ინიციატორი უმეტეს შემთხვევაში არის მისი მესაკუთრე, რომელსაც გააჩნია მიწის სამშენებლოსამართლებრივი მიზნებით განვითარების სურვილი. ზონის ცვლილების პროცედურა მოიცავს მესაკუთრის მხრიდან განცხადებით მიმართვას შესაბამისი მუნიციპალიტეტის აღმასრულებელი ორგანოსთვის. განაცხადს თან უნდა ახლდეს ზონის ცვლილების აუცილებლობის დასაბუთება. იმ შემთხვევაში თუ საკითხი დადებითად გადაწყდა, საბოლოო დასტურისთვის ის წარედგინება მუნიციპალიტეტის წარმომადგენლობით ორგანოს. მსგავსი მაღალი ლეგიტიმაცია მოწმობს საკითხის მნიშვნელობას, თუმცა სამწუხაროდ განსაკუთრებით ქვეყნის დიდ ქალაქებში (თბილისი, ბათუმი) დიდი რაოდენობის მიწის ნაკვეთზე შეიცვალა ბოლო ათწლეულის მანძილზე ზონა იმგვარად რომ არასამშენებლო, ლანდშაფტური, რეკრეაციული ტერიტორიები იქცა სამშენებლოდ შესაბამისი ზონის მიწის ნაკვეთებად. ეს იწვევს მშენებლობის მიზნით ტერიტორიის უსაზღვრო გამოყენებას, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს, როგორც მესამე პირთა უფლებების, ასევე საჯარო ინტერესების ხელყოფა. ასევე, დიდი ოდენობით ნაკვეთებზე ზონის ცვლილება მნიშვნელოვან საფრთხეს უქმნის კონსტიტუციით განმტკიცებულ ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლებას.

ზონის ცვლილების საკითხზე საუბრისას აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ გარდა მესაკუთრის მხრიდან ზონის ცვლილების მოთხოვნისა, შეიძლება მასიური სახით ზონის ცვლილება მიიღოს ამა თუ იმ ტერიტორიამ მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის მიღებით. თბილისის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის

³¹⁶ სდასსკ, მუხლი 69, პუნქტი 1

დამტკიცებით³¹⁷ სწორედ მსგავსი რამ მოხდა. ახალი გენერალური გეგმის შედეგად სამშენებლო ტერიტორიების უფრო მაღალი ინტენსივობის სამშენებლო ტერიტორიებად ქვევის ფაქტების შედეგად წარმოქმნილი შესაძლო ზიანის მიყენების შემთხვევის განხილვა ცხადყოფს წარმოქმნილ პრობლემატურ საკითხებს. კერძოდ, დაბალი ინტენსივობის სამშენებლო ტერიტორიების ნაწილი ახალი გენერალური გეგმით გადავიდა მაღალი ინტენსივობის ფუნქციურ ზონებში³¹⁸, რამაც კერძო სახლებით განაშენიანებულ ტერიტორიებზე გააჩინა მრავალსართულიანი შენობა-ნაგებობების მშენებლობის შესაძლებლობა, ამით საფრთხე შეექმნა კერძო განაშენიანებაში განხორციელებული ინვესტიციების დაცულობას, რადგან კერძო სახლების მესაკუთრეები აღმოჩნდნენ რისკის წინაშე, რომ მათ მომიჯნავედ დაიწყება მრავალსართულიანი, მრავალფუნქციური შენობა-ნაგებობების მშენებლობა, რაც მნიშვნელოვნად გააუარესებს მათი ინდივიდუალური საცხოვრებელი სახლების მდგომარეობას, რადგან ერთმნიშვნელოვნად დაირღვევა სატრანსპორტო მიღწევადობა, ჩაუხედაობის პრინციპი, ბუნებრივი განათებულობა და ინსოლაცია. ცხადია, თუკი ადრე მოქმედი გენერალური გეგმა გარკვეულ ტერიტორიებზე ადგენდა დაბალი ინტენსივობის ფუნქციურ ზონებს, (მაგ. სზ-1, სზ-2 და სზ-3), რაც თავის მხრივ მოიცავდა შეზღუდვას შენობის სიმაღლეზე და ასევე, მის ფართობზე, ახალი გენერალური გეგმით დადგენილმა ახალმა ფუნქციურმა ზონირებამ და ამ ტერიტორიების სზ-5-ად ან/და სზ-6-ად ცვლილებამ გამოწვივა ამ ტერიტორიებზე სამშენებლო პარამეტრების (ასაშენებელი შენობის ფართობის) მნიშვნელოვანი ზრდა. ეს კი უკვე განაშენიანებულ უბნებში ერთმნიშვნელოვნად იწვევს კერძო მესაკუთრეთა უფლებების შეზღუდვას, რადგან ისინი მეზობლად იღებენ მრავალსართულიან, მრავალფუნქციურ შენობებს, რაც მათ ინვესტიციებს, ასევე ქონების ღირებულებას აუფასურებს. მრავალსართულიანი შენობების მშენებლობა ხელყოფს არსებულ განაშენიანებას და იწვევს კონტექსტიდან ამოვარდნის, შეუსაბამო გაბარიტების მშენებლობას, რომელიც მნიშვნელოვნად ზრდის დატვირთვებს მიმდებარე სატრანსპორტო და საინჟინრო ინფრასტრუქტურაზე, აკნინებს არსებული განაშენიანების დამახასიათებელ მნიშვნელოვან

³¹⁷ „დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს №39-18 დადგენილება 15.03.2019

³¹⁸ ფუნქციური ზონირების გრაფიკული გამოსახულება იხ. თბილისის მერიის სსიპ-არქიტექტურის სამსახურის ოფიციალურ ვებ გვერდზე: <http://maps.tbilisi.gov.ge/#/C=44.7807474-41.7138468@Z=14>

ქალაქგეგმარებით ღირებულებებს, კერძოდ: დაბალი სიმჭიდროვე, მშვიდი საცხოვრებელი გარემო, ინსოლაცია და ა.შ.³¹⁹

11. საპროექტო დოკუმენტაციის შეფასება მშენებლობის უსაფრთხოების თვალსაზრისით

მშენებლობის ნებართვის გაცემის იმ სტადიაზე, როდესაც ხდება არქიტექტურული პროექტის შეთანხმება, საჭიროა საპროექტო დოკუმენტაციის წარდგენა. რომელი სამუშაოები საჭიროებს არქიტექტურული პროექტის შეთანხმებას, ამას განსაზღვრავს სამშენებლო კოდექსი. რაც შეეხება პროექტის შესათანხმებლად წარსადგენადი დოკუმენტაციის დეტალურ ჩამონათაღს, ამ საკითხს არეგულირებს საქართველოს მთავრობის №255-ე დადგენილება.

არქიტექტურულ-საპროექტო დოკუმენტაცია მოიცავს: წინასაპროექტო კვლევის შედეგებს, არქიტექტურულ პროექტს, მშენებლობის ორგანიზების პროექტს, საინჟინრო-გეოლოგიურ კვლევას, კონსტრუქციულ სქემას, ტექნოლოგიურ სქემას, საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში – არქიტექტურული პროექტის, საინჟინრო-გეოლოგიური კვლევის, კონსტრუქციული სქემის/პროექტის, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში – აგრეთვე ტექნოლოგიური სქემის/პროექტის თაობაზე აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანოს ან/და სერტიფიცირებული ექსპერტის დასკვნას.³²⁰ ახალი სამშენებლო კოდექსი და მის საფუძველზე მიღებული მთავრობის №255-ე დადგენილება მათ ამოქმედებამდე არსებული კანონმდებლობისგან განსხვავებით, მეტად დეტალურად ადგენს თითოეული ზემოთ ჩამოთვლილი დოკუმენტების მიმართ ძირითად მოთხოვნებს.

როგორც ვხედავთ საპროექტო დოკუმენტაციის წარდგენის დროს განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება გეოლოგის, კონსტრუქტორის, ინსპექტირების ორგანოსა და სერტიფიცირებული ექსპერტის დასკვნას. ამ შემთხვევაში ნებართვის მისაღებად წარდგენილი დოკუმენტაცია უნდა შესრულდეს სწორედ ჩამოთვლილი პირებისა და ორგანოების მიერ. თუმცა, უფრო პრობლემურია საკითხი ამ დოკუმენტაციის შემოწმებასთან დაკავშირებით. განსაკუთრებით

³¹⁹ ზაქაშვილი უ., მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის შესაძლო უარყოფითი ზეგავლენა საკუთრების უფლებაზე და მისი დაცვის საშუალებები, ჟურნ. ჩემი ადვოკატი, №3, თბ., 2020, 16-20

³²⁰ სდასსკ, მუხლი 106

მშენებლობის უსაფრთხოების ტექნიკურ რეგლამენტებთან საპროექტო დოკუმენტაციის თავსებადობის კუთხით არის სირთულეები.

ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღებამდე, საქართველოს მთავრობის მიერ 2016 წლის 28 იანვრას №41-ე დადგენილებით დამტკიცდა ტექნიკური რეგლამენტი „შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების წესების“ თაობაზე. ამ აქტით დადგინდა, რომ წესების მიზანია მინიმალური პირობების შექმნა საზოგადოების ჯანმრთელობის, უსაფრთხოებისა და საერთო კეთილდღეობის მისაღწევად, რასაც უზრუნველყოფს გასასვლელი საშუალებები, სანიტარიული პირობები, სათანადო განათება და განიავება, შენობაში ხანძრისა და სხვა საფრთხეებისგან სიცოცხლისა და საკუთრების დაცვა, ასევე, მეხანძრე-მაშველების უსაფრთხოება საგანგებო ვითარებებისას. მიზანი ბუნებრივია მშენებლობის უსაფრთხოების გაძლიერება საპროექტო დოკუმენტაციის შედგენის გამოყენებით, რაც ბუნებრივია მისასაღმებელია. თუმცა, პრობლემას წარმოადგენს ამ წესების შესაბამისად დამპროექტებელთა, არქიტექტორთა და სხვა ჩართულ პირთა კვალიფიკაცია და მათ მიერ შედგენილი დოკუმენტაციის გადამოწმების მექანიზმების არარსებობა.³²¹ დადგენილების მოთხოვნათა დაცვით შესადგენი საპროექტო, საინჟინრო დოკუმენტაციის შედგენაზე უფლებამოსილ პირებად განისაზღვრენ 10 წლიანი გამოცდილების მქონე არქიტექტორ/დამპროექტებლები. ხოლო მათი კვალიფიკაციისა და ამ დადგენილების შესაბამისად საპროექტო დოკუმენტაციის გადამოწმებისთვის კანონმდებლობაში არავითარი მექანიზმი არ შეიქმნა. შესაბამისად, ნებართვის გამცემი უწყება „ბრმად“ ენდობა წარმოდგენილ დოკუმენტაციას და სამართლებრივად მხოლოდ იმით ამყარებს მის მიერ გამოცემულ ნებართვას, რომ წარდგენილი დოკუმენტაციის სისწორეზე პასუხისმგებელია მისი წარმოდგენი პირი. იმ პირობებში, როცა ჯერ კიდევ არ არის მიღებული ექსპერტთა შერჩევის და აკრედიტაციის სათანადო კანონმდებლობა, საპროექტო დოკუმენტაციის

³²¹ 41-ე დადგენილების შესახებ იხ. თსუ-ს იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორის, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის აკადემიური დირექტორის კობა ყალიჩავას მოსაზრებები:

<https://bm.ge/ka/article/41-e-dadgenileba---reglamenti-romelic-msheneblobis-nebartvis-migebas-afexes/48160>
3.02.2020

<https://bm.ge/ka/video/ratom-afexes-41-e-dadgenileba-msheneblobis-nebartes/16826> 6.02.2020

უსაფრთხოების ნორმებთან შესაბამისობა მოქმედ სპეციალისტთა კეთილსინდისიერების იმედზე რჩება.

12. დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში საფრთხის შემცირების პრიზმაში

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი დაინტერესებულ პირს განმარტავს, როგორც ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოცემულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება³²².

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

³²² სზაკ, მე-2 მუხლი, სსმ 32(39), 15.07.1999, 1

გადაწყვეტილებაში უნდა აისახოს თანაზომიერების პრინციპის საფუძველზე თუ რატომ მიენიჭა უპირატესობა კერძო ან საჯარო ინტერესს.³²³

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

გადაწყვეტილებისათვის მნიშვნელოვანი ფაქტობრივი გარემოებების შესწავლის და მტკიცებულებების მოპოვების ეტაპზე დაინტერესებულ მხარეთა ინტერესების გათვალისწინებით შესაძლებელია უფლებების უფრო მაღალი ხარისხით დაცვა, ვიდრე შემდგომ სასამართლო განხილვის ფარგლებში შეცდომის კორექტირებისას, იმის გათვალისწინებით, რომ მმართველობითი დისკრეციის (განუსაზღვრელი ცნებები, შეფასების თავისუფალი სივრცე) ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოს მხრიდან გადამოწმების ფარგლები არის შეზღუდული.³²⁴

იქიდან გამომდინარე, რომ გადაწყვეტილება მეტწილად მოქალაქის ქცევას ეხება, საქმის არსი ხშირად დამოკიდებულია იმ გარემოებებზე, რომელთა შესახებ ინფორმაციის მიწოდება მხოლოდ მოქალაქეს შეუძლია. დაინტერესებული პირი უმეტეს შემთხვევაში წარმოადგენს მნიშვნელოვან „ცოდნის მატარებელს“. აქედან გამომდინარე, დაინტერესებული პირის მოსმენა არის მნიშვნელოვანი საშუალება, რათა უზრუნველყოფილ იქნეს, რომ გადაწყვეტილება ჭეშმარიტი ფაბულის საფუძველზე იქნეს მიღებული და შედეგად, იქცეს კანონიერად.³²⁵

ცალსახაა, რომ დაინტერესებული მხარის უფლებები მნიშვნელოვანია სამართლებრივი დაცვის კუთხით, რათა თავიდან იქნეს აცილებული მოსალოდნელი

³²³ ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ., 2020, 144

³²⁴ იქვე, 145

³²⁵ Held J, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, Berlin, 1984, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 462), 38

ზიანი. ამ კუთხით აღსანიშნავია, რომ სამშენებლოსამართლებრივ ჭრილში უშუალო და პირდაპირი გავლენის მოხდენა პირდაპირ კავშირშია მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესთან და მასში დაინტერესებული პირის მონაწილეობასთან. ზიანის დადგომის ალბათობის დადგენა მაღალი მტკიცების სტანდარტით უნდა განხორციელდეს. ამავდროულად გათვალისწინებულ უნდა იქნეს ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი, რაც უკავშირდება ადამიანის უფლებებს. აუცილებელია დაინტერესებულ პირებს მიეცეთ საშუალება დააფიქსირონ თავიანთი პოზიცია უფლებათა ხელყოფის რეალური საფრთხის დადგომამდე, ამავდროულად აღსანიშნავია, რომ სანებართვო წარმოებაში დაინტერესებული პირის მონაწილეობა ამ წარმოების ლეგიტიმაციის ამაღლების მნიშვნელოვანი ფაქტორია. შესაბამისად ნათელია, თუ რაოდენ რთულ პოზიციაშია მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული უწყება, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს წარმოებაში მონაწილე ყველა პირის უფლების დაცვა. სამშენებლო კანონმდებლობა ამ მხრივ მნიშვნელოვან რეფორმირებას საჭიროებს, რომლის აუცილებლობაც პრაქტიკაში არსებული პრობლემური საკითხებით და დიდი რაოდენობის სასამართლო დავებით დასტურდება.³²⁶

12.1 დაინტერესებული პირისთვის ინფორმაციის ნაკლებობის პრობლემა

სანამ უშუალოდ დაინტერესებული პირთა მონაწილეობის თავისებურებებზე გადავალთ, უნდა აღინიშნოს ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ერთერთი ყველაზე რთულად გადასაწყვეტი საკითხის შესახებ. რა საშუალებით არის შესალებელი იმ პირმა შეიტყოს მშენებლობის შესახებ, რომელსაც შესაძლოა დიდი ზიანი მიადგეს მშენებლობის განხორციელებით? აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად კანონმდებლობა მხოლოდ საინფორმაციო დაფის ინსტიტუტის არსებობით შემოიფარგლება. თუმცა საინფორმაციო დაფა, რომლის განთავსების ვალდებულება

³²⁶ სტატისტიკა 2012-2017 წლებში საკასაციო პალატის მიერ განხილული საჩივრების რაოდენობისა და დავების შესახებ იხ. კრებულში, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგავროვანი პრაქტიკა, სამშენებლო ურთიერთობებიდან წარმოშობილ დავებზე (2012-2017 წწ) *ჯორბენაძე ს.* (რედ), თბ. 2018, 17-19

ნებართვის მაძიებელს ნებართვის გაცემის პირველივე სტადიაზე აქვს³²⁷ მხოლოდ იმის მაუწყებლად გამოდგება, რომ მიწის ნაკვეთზე დაგეგმილია მშენებლობა და მიმდინარეობს ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება. მიუხედავად იმისა, რომ საინფორმაციო დაფაზე განსათავსებელი ინფორმაცია ერთი შეხედვით ამომწურავია, კანონმდებლობა არ აწესებს არავითარ შეზღუდვას მშენებლობის დაწყებამდე ან მის შემდგომ ნებართვის მფლობელმა განახორციელოს საპროექტო შენობა-ნაგებობის კორექტირება, მისი ფუნქციის ცვლილება, გაბარიტისა და ვიზუალის ცვლილება, ხოლო დაინტერესებულმა პირმა ამის შესახებ ვერ შეიტყოს. შესაბამისად, იკვეთება, რომ შესაძლებელია კონკრეტული დაინტერესებული მხარე მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში საერთოდ არ მონაწილეობდეს. რა რეჟიმში ექცევა ასეთ დროს პირთა ინტერესი? თუ ნებართვის მაძიებლის მიმართ ხორციელდება ღონისძიება, თუნდაც დუმილით, უფრო მძიმე მდგომარეობაშია მესამე პირი რომლის კანონიერ ინტერესსაც შეიძლება საქმიანობის ფორმა ზღუდავდეს.³²⁸ ამ შემთხვევაში ყველაზე რთულია იმის დადგენა, თუ სამშენებლო სამართლებრივი თვალსაზრისით რას ნიშნავს დაინტერესებული მხარის ცნება ან მისთვის „სამართლებრივი მდგომარეობის გაუარესება“³²⁹ როგორ უნდა მოხდეს თანაზომიერების დაცვა, სრული ბალანსის შენარჩუნება და სამართლებრივი წესრიგის ერთიანობა? სამშენებლო კანონმდებლობა უნდა მოიცავდეს მკაფიო მითითებას მეზობლის საჯარო-სამართლებრივი ინტერესების დაცვის რეალიზების წარმოება-სამართლებრივი გარანტიების თაობაზე, რისი ალტერნატივა, ბუნებრივია, ვერ იქნება საინფორმაციო დაფა, რაც ქართული სამართლის არსებითი ხარვეზია და, როგორც ზემოთ აღინიშნა, ის მნიშვნელოვან რეფორმას საჭიროებს.³³⁰ სამოქალაქო სამართლებრივი გზით სასამართლო დავის წარმოება ამ შემთხვევაში დაინტერესებული პირისთვის გამოსავალი არ არის.

³²⁷ იხ. სდასსკ, მუხლი 110

³²⁸ წიკლაური ი., მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების პრობლემატიკა, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართლის პრობლემები, გიორგაძე ლ. (რედ.), დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბ., 2013, 122-123.

³²⁹ ყალიჩავა კ., სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, კოპალეიშვილი მ. (რედ.) თბ., 2016, 97.

³³⁰ იქვე, 97

ამ საკითხში ახალი კოდექსის ამოქმედებამდე არსებული კანონმდებლობა ვერ უზრუნველყოფდა სათანადო დაცვის მექანიზმების არსებობას. სამწუხაროდ არც ახალი კოდექსი აწესებს მნიშვნელოვან ბერკეტებს. კოდექსის მიხედვით დაინტერესებული პირისთვის მშენებლობის ნებართვის გაცემის ცალკეული სტადიების დაწყების თაობაზე ინფორმაციის დროულად მიწოდების მიზნით საინფორმაციო დაფა ადმინისტრაციული წარმოების დაწყებამდე 3 კალენდარული დღით ადრე უნდა განთავსდეს სამშენებლო ტერიტორიის საზოგადოებრივი მიჯნის ზონის მხარეს. ხოლო დაინტერესებული პირი, რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს დაგეგმილი მშენებლობა, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩაბმული უნდა იქნეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 95-ე მუხლით დადგენილი წესის შესაბამისად.³³¹ ბუნებრივია ეს რეგულაცია კვლავ ზოგადია და მხოლოდ საინფორმაციო დაფის განთავსება პრობლემას ვერ გადაწყვეტს. ახალი სამშენებლო კოდექსი სამწუხაროდ არ აწესებს დაფაზე განსათავსებელი ინფორმაციის ზედმიწევნით დაცვის ვალდებულებას. ამასთან, მშენებლობის დამკვეთსა და მის მწარმოებელს კოდექსმა არ განუსაზღვრა ვალდებულება, რომ დაფაზე მშენებლობის ნებართვის მიღების პირველივე სტადიაზე განთავსებული ინფორმაციის სავალდებულო ნაწილის ცვლილება დაუშველია. ბუნებრივია დაფის განთავსება ასეთ დროს ყოველგვარ აზრს კარგავს, ვინაიდან თუ დაინტერესებულმა პირმა საინფორმაციო დაფის მეშვეობით შეიტყო რომ მის სიახლოვეს დაგეგმილია ინდივიდუალური საცხოვრებელი სახლის მშენებლობა და აღნიშნული არ გაუხდია სადავოდ, ხოლო საბოლოოდ მშენებლობის დასრულების შემდგომ მის მეზობლად აღიმართა მრავალბინიანი საცხოვრებელი კორპუსი ან მრავალფუნქციური საწარმო, საინფორმაციო დაფის მიზანი სრულიად უგულებელყოფილია, ხოლო დაინტერესებულ პირს ერთმევა შესაძლებლობა მისი უფლებების დაცვის საშუალებები სრულად ამოქმედოს. ამ მხრივ კანონმდებლობა კვლავ მნიშვნელოვან ხარვეზებს ტოვებს.³³²

დაინტერესებული პირისთვის სანებართვო წარმოების მიმდინარეობისას ინფორმაციის ნაკლებობის კიდევ ერთ მკაფიო გამოვლინებად ქართულ სამშენებლო

³³¹ სდასკ, მუხლი 110

³³² *ჭურღულია დ.*, მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, *ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №1*, თბ., 2019, 295

კანონმდებლობაში მიიჩნევა პრინციპი „დუმილი თანხმობის ნიშანია“. თუ კანონმდებლობით დადგენილ ვადაში არ იქნა მიღებული მშენებლობის ნებართვის გაცემის გადაწყვეტილება, მშენებლობის ნებართვა გაცემულად ჩაითვლება. ამ შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი უფლებამოსილია ნებართვის გაცემისათვის დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ მოითხოვოს სანებართვო მოწმობა. მშენებლობის ნებართვის გამცემი ვალდებულია დაუყოვნებლივ გასცეს სანებართვო მოწმობა. აღნიშნული პრინციპი ემსახურება ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან კანონით დადგენილ ვადაში შესაბამისი წერილობითი აქტის გამოცემის ვალდებულებასა და იმ პირის კანონიერი ინტერესის დაცვა, ვისაც აქვს ნებართვის მიღების კანონიერი უფლება. იმ შემთხვევაში თუ ნებართვის მაძიებლის მხრიდან მოთხოვნილ იქნება მშენებლობის ნებართვა, თუმცა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან არ ან ვერ იქნება გადაწყვეტილება მიღებული, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გასცეს სანებართვო აქტი. ამ დროს ბუნებრივია არ ხდება დაინტერესებულ პირთა მოწვევა ან მათი პოზიციის გაზიარება, არც სზაკ-ის შესაბამისად ხორციელდება საქმისთვის მნიშვნელობის მქონე ყველა გარემოების გამოკვლევა, შესაბამისად დაინტერესებული პირის უფლება, ჰქონდეს წვდომა ადმინისტრაციული წარმოების ნებისმიერ ეტაპზე, სრულიად უგულებელყოფილია. „დუმილი თანხმობის ნიშანია“ პრინციპის არსებობა კანონმდებლობაში ერთის მხრივ არის გარანტია ადმინისტრაციული ორგანოს ბრალეული ქმედებით ზიანი არ მიადგეს ნებართვის მაძიებლის სამშენებლო სამართლებრივ უფლებას, ხოლო მეორე მხრივ ეს პრინციპი გვევლინება დაინტერესებული პირის სრული „დუმის“ მდგომარეობაში ჩაყენებით.³³³

12.2 მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მეზობლის მონაწილეობის მნიშვნელობა

უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს მშენებლობის ნებართვის მოპოვების პროცესის ლეგიტიმაციისთვის და შემდგომი დავის თავიდან არიდების მიზნით წარმოადგენს ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მეზობლის მონაწილეობა.

³³³ იქვე, 295-296

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

გერმანულ ლიტერატურაში ერთმნიშვნელოვნად არის ხაზგასმული, რომ მეზობლის ცნების ზოგადი დეფინიცია არ არსებობს, არამედ ეს ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაზეა დამოკიდებული. განმარტებისთვის შესაძლებელია გამოვიყენოთ სივრცობრივი და ნორმატიული, შესაბამისად პერსონალური მიდგომები³³⁴. სივრცობრივი ხედვით მეზობლად მიიჩნევა არა მხოლოდ უშუალოდ მომიჯნავე პირი, არამედ ნებისმიერი, რომელიც სამართლის ნორმით დაცულია. მეზობლის ცნება დაფუძნებულია არა ფორმალურ, არამედ მატერიალურ გაგებაზე.³³⁵ მაგალითად, თუ მშენებლობისას არ იქნა გათვალისწინებული სივრცითი დაშორების ნორმები, ეს, როგორც წესი, ნეგატიურ შედეგს მხოლოდ მომიჯნავე მიწის ნაკვეთს უქმნის. ამის საპირისპიროდ, თუ მშენებლობის პროექტი ემისიებს ეხება, ეს გავლენას ახდენს არა მხოლოდ მომიჯნავე, არამედ დაშორებულ მიწის ნაკვეთზეც.³³⁶

მეზობლის პერსონალური განსაზღვრების კრილში საყურადღებოა, რომ საჯარო სამშენებლო სამართალი არის არა პიროვნული ხასიათის, არამედ მიემართება მიწის ნაკვეთს. ამიტომ მეზობელი განიხილება მხოლოდ როგორც მიწის ნაკვეთზე საგნობრივად უფლებამოსილი პირი, როგორცაა პირველ რიგში მესაკუთრე. მეზობელს მხოლოდ მას შემდეგ აქვს ზედამხედველობითი ორგანოს ჩარევის მოთხოვნის უფლება, როცა პროექტი მეზობლის დამცავ საჯარო-სამართლებრივ ნორმებს არღვევს და ამავდროულად, მეზობლის დაცვის ინტერესები უმნიშვნელო არაა.³³⁷

³³⁴ შეად. *Stollmann F.*, *Öffentliches Baurecht*, Munchen 2017, 317-318, §20 Rn. 18.

³³⁵ შეად. *Brohm W.*, *Öffentliches Baurecht*, §30 Rn. 9, § 31 Rn. 3, Rieger in: Schrödter, *BauGB*, Munchen, 2008, § 31 Rn. 45.

³³⁶ შეად. *Stollmann F.*, *Öffentliches Baurecht* § 20 Rn. 19, Rieger in: Schrödter, *BauGB*, Munchen, 2017 § 31 Rn. 45.

³³⁷ *Muckel S./Ogorek M.*, *Öffentliches Baurecht*, 2. Aufl., Munchen, 2014, 223

13. წარდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის ფორმალურობა, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის ხელისშემშლელი ფაქტორი

მშენებლობის ნებართვის მისაღებად წარსადგენი დოკუმენტაციის და მათ შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების შესახებ ახალი სამშენებლო კოდექსის ჭრილში ზემოთ შესაბამის თავებში იყო საუბარი³³⁸, თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანია წარდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის და ექსპერტიზის განმახორციელებელი პირებისა და მათი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შესახებ.

დღესდღეობით მშენებლობის ნებართვის გამცემ ორგანოებად გვევლინებიან ადგილობრივი მუნიციპალიტეტები, მუნიციპალიტეტების მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შესაბამისის სტრუქტურული ერთეული V კლასის შენობა-ნაგებობის ნებართვის გაცემისას. ამ უწყებებში დასამქებული პირები სამსახურებრივ პოზიციებს იკავებენ სათანადო კონკურსებში მონაწილეობს შედეგად. მათთვის სპეციალური მოთხოვნების და დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები, ასევე მათი სერთიფიცირების და მათი კონკურსში მონაწილეობის საკვალიფიკაციო სპეციალური მოთხოვნები რეგულირდება „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონით. აღსანიშნავია, რომ მოხელეთათვის დადგენილი ძირითადი მოთხოვნებისგან განსხვავებით, რაც ფორმალური კრიტერიუმებით არის განსაზღვრული, სპეციალური მოთხოვნები მიმართულია პროფესიული საქმიანობისათვის აუცილებელი განათლებისა და გამოცდილების განსაზღვრისკენ. სპეციალური მოთხოვნები დგინდება მოხელის თანამდებობის თითოეული იერარქიული რანგისთვის. ისინი აზუსტებენ და ავსებენ ზოგად მოთხოვნებს.³³⁹ ამ რეგულაციების შესაბამისად ირჩევიან მოხელეები ვაკანტური პოზიციების დასაკავებლად. უნდა აღინიშნოს, რომ არქიტექტურულ-სამშენებლო და სხვა ტექნიკური დარგები განსაკუთრებული სპეციფიკით ხასიათდება, შესაბამისად იმ მოხელეთა შერჩევა, რომელთა საქმიანობა უკავშირდება მშენებლობის ნებართვის

³³⁸ აქვე, ნაწილი IV, თავი 6

³³⁹ ტურავა პ., საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარები, ავტორთა კოლექტივი, ქარდავა ე. (რედ.) თბ., 2018, 125

გაცემას და არქიტექტურული პროექტების, სქემატური ნახაზების, ასევე კონსტრუქციული შეფასებების და სხვადასხვა რეგლამენტებით შედგენილი ტექნიკური დოკუმენტაციების შესწავლას, აუცილებლად საჭიროებს სპეციალურ წესებსა და ინსტრუქციებს. ამ რეგულაციების არარსებობა არსებით პრობლემას წარმოადგენს და მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება სამშენებლო სექტორისთვის.

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

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

დოკუმენტაციაში არარსებობის პირობებში, მათი შემოწმება აზრს მოკლებულია. სწორედ ამიტომ, ნებართვის გამცემი უწყება ამ დოკუმენტაციის ფორმალური შემმოწმებლის რანგშია.

14. დაჩქარებული საქმისწარმოება და მისი პრობლემატიკა მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის კრილში

მშენებლობის ნებართვა წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და ის გამოიცემა წერილობითი ფორმით. აქტის მომზადებისა და გამოცემის წესი კი დარეგულირებულია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით. მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი მიმართავს ნებართვის გამცემ შესაბამის უწყებას. ადმინისტრაციული ორგანო გადაწყვეტილებას ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან მასზე უარის თქმის შესახებ იღებს განცხადების წარდგენიდან ერთი თვის ვადაში.³⁴⁰ მშენებლობის ნებართვა ვინაიდან არის იერარქიული ნებართვა და ის ზოგადად ერთი დოკუმენტის სახით არ გამოიცემა, სპეციალური კანონმდებლობა არეგულირებს მისი გამოცემის ეტაპებსა და ვადებს. სდასსკ-ის მიხედვით ნებართვის გაცემის პირველი ეტაპის, მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების პირობების დამტკიცების ვადაა 10 სამუშაო დღე, ხოლო პროექტის შეთანხმების საჭიროების შემთხვევაში ნებართვის მისაღებად დამატებით საჭიროა 20 სამუშაო დღე. ბოლო ათწლეულის განმავლობაში სამშენებლო სექტორში არსებულმა ინვესტიციებმა და სამშენებლო მოცულობამ მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა ქვეყნის მთლიანი ინვესტიციებისა და შიდა პროდუქტის შექმნის თვალსაზრისით.³⁴¹ შესაბამისად, ინვესტორთა ინტერესების გათვალისწინება მნიშვნელოვან გამოწვევად იქცა, განსაკუთრებით ქვეყნის დედაქალაქსა და სხვა დიდ ქალაქებში. სამშენებლო სექტორში ოპერირებადი კომპანიებისთვის სწრაფი და ეფექტური მომსახურების გაწევის მიზნით თბილისის მუნიციპალიტეტისთვის მიღებულ იქნა დაჩქარებული მომსახურების გაწევის წესი და დადგინდა შესაბამისი

³⁴⁰ სზაკ, მუხლი 100

³⁴¹ მშენებლობის სექტორში განხორციელებული ინვესტიციების ოდენობის შესახებ იხ. სტატისტიკის ეროვნული ბიუროს მონაცემები <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/80/mshenebloba>

ტარიფები.³⁴² ამით ერთი მხრივ ხელი შეეწყო მშენებლობის ნებართვების მამიებელთა ინტერესებს, ამავდროულად ადმინისტრაციული ორგანოების ქმედება გახდა უფრო ეფექტური, მაგრამ მეორე მხრივ შეიქმნა საფრთხე იმისა, რომ ერთ და სამ სამუშაო დღეში გაცემული მშენებლობის ნებართვა შესაძლოა არ იყოს საქმის გარემოებების სრულყოფილად შესწავლის შედეგად გამოცემული. განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც საქმე ეხება მაღალი რისკის შემცველი ობიექტების III და IV კლასის შენობა-ნაგებობებზე მშენებლობის ნებართვის გაცემას.

ამ ნაშრომის მთავარი არსის, მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების სტადიაზე, მშენებლობის უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ყველა საკითხის დეტალური შემოწმების პრიზმაში, რთულია იმის მტკიცება, რომ ერთ სამუშაო დღეში დადგენილი მიწის ნაკვეთის გამოყენების პირობები და 3 დღეში გაცემული მშენებლობის ნებართვა უზრუნველყოფს საპროექტო დოკუმენტაციის გამოკვლევას, ყველა დაინტერესებული პირის ინფორმირებას, საექსპერტო და საინჟინრო დოკუმენტაციების ანალიზსა და ყველა რისკის მინიმუმამდე დაყვანას. შესაბამისად, დაჩქარებული საქმისწარმოების არსებული რეგულაცია, რომელიც დედაქალაქისთვის არის დადგენილი მნიშვნელოვან რისკებს შეიცავს ნებართვის გაცემის ეტაპზე უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ყველა საფრთხე იქნეს გამოვლენილი და აღმოფხვრილი.

³⁴² იხ. „ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის მიერ გაწეული დაჩქარებული მომსახურებისა და მასზე დაწესებული საფასურის გადახდის რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ“ ქ. თბილისის მთავრობის 2009 წლის 30 ივნისის №17.01.580 დადგენილება

15. გამარტივებული სანებართვო წარმოება

დღეს საქართველოში მოქმედი სამშენებლო კანონმდებლობით მშენებლობის ნებართვის გაცემა ასევე შესაძლებელია გამარტივებული წარმოების გზით. ის სახეზეა მაშინ როდესაც უკიდურესი აუცილებლობის (ბუნებრივი, ტექნოგენური ან/და სხვა ფორსმაჟორული სიტუაციის) შემთხვევაში უფლებამოსილ სახელმწიფო ან მუნიციპალიტეტის ორგანოს შეუძლია სამშენებლო საქმიანობა განახორციელოს მშენებლობის ნებართვის მიღებამდე. ამ შემთხვევაში აღნიშნული ორგანო სამშენებლო საქმიანობის განხორციელებისას ან მისი დამთავრების შემდეგ მშენებლობის ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს მიმართავს დასაბუთებული შუამდგომლობით მშენებლობის ნებართვის გაცემის თაობაზე. ასევე კანონმდებლობა ითვალისწინებს მსგავს წარმოებას, როცა მშენებლობის ნებართვის გაცემა ხდება თავისუფალ ეკონომიკურ, ინდუსტრიულ და ტურისტულ ზონებში. მსგავსი დაშვება ასევე შესაძლებელია არქიტექტურული ესკიზის შეთანხმების შემთხვევაში, როდესაც ნებართვის მაძიებელი ათანხმებს დაგეგმილი მშენებლობის მხოლოდ ვიზუალურ სახეს (ესკიზურ ნახაზს).³⁴³

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

საგულისხმოა, რომ გამარტივებული სანებართვო წარმოების ინსტიტუტი გერმანული კანონმდებლობიდან იღებს სათავეს. ე.წ გამარტივებული ნებართვის წარმოება მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული წარმოების გამარტივებას. ის გამოიყენება ისეთ საცხოვრებელ შენობებზე, რომელიც მაგალითად ორზე მეტი

³⁴³ სდასკ, მუხლები 32-34

ბინისგან არ შედგება და სიმაღლე შვიდ მეტრს არ აღემატება. ზედამხედველობითი ორგანო ამოწმებს მხოლოდ დაგეგმვით სამართლებრივ დასაშვებობას, სამშენებლო წესრიგიდან და სხვა საჯარო-სამართლებრივი ნორმებიდან მოთხოვნილ გადახვევებს, რამდენადაც მშენებლობის ნებართვის მეშვეობით გადაწყვეტილება ამ საჯარო-სამართლებრივი ნორმების შესაბამისად გამორიცხულია. რეგულარული წარმოებისგან განსხვავებით, გამარტივებულ მშენებლობის წარმოებაში შემცირებულია შემოწმების ფარგლები. მდგრადობის, ხმაურისგან და სითბოს დაცვა თავისუფლდება ზედამხედველებითი შემოწმებისგან. გამარტივებული წარმოების შედეგი და ამის შედეგად მშენებლობის ზედამხედველობითი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შემოწმებაზე უარის თქმა გამოიხატება იმაში, რომ სამშენებლო ზედამხედველობა და მშენებლობის მდგომარეობის შემოწმება (Bauzustandbesichtigung) არ მოიცავს მდგრადობას, ხმაურისა და სითბოს დაცვას. ასევე, რეგულარული წარმოებისგან განსხვავებით განუსაზღვრელი ნებართვასავალდებულო პროექტები არ არსებობს. ეს განსაკუთრებით ნიშნავს, რომ იმ პროექტების დაგეგმვით სამართლებრივი დასაშვებობა, რომლებიც გამარტივებულ მშენებლობის წარმოებას მიემართებიან, განუსაზღვრელი შემოწმებისგან თავისუფლდება.³⁴⁴

გამარტივებული მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოება იღებს შეზღუდული საჯაროსამართლებრივი უზენებლობის ცნობის (Unbedenklichkeitserklärung) ხასიათს, თუმცა ამასთან გაზრდილია მშენებლობის მფლობელის პასუხისმგებლობის ფარგლები. მიუხედავად გამარტივებული წარმოების რეგულირებისა, რომ გაზრდილია მშენებლობის მფლობელის პასუხისმგებლობა, ზედამხედველობითი უფლებამოსილება მაინც უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს ხელში რჩება, განსაკუთრებით სამშენებლო სამართლებრივი გენერალური დათქმიდან (Generalklausel) გამომდინარე უფლებამოსილებანი. ამდენად, ყოველივე ეს მიუხედავად ადმინისტრაციული ორგანოს შემცირებული შემოწმების ფარგლებისა ხელშეუხებლად რჩება.³⁴⁵

გამარტივებული სანებართვო წარმოების რისკი მშენებლობის უსაფრთხოების თვალაზრისით მეტად ვლინდება იმ პირობებში, როდესაც ნებართვის გაცემა ხდება

³⁴⁴ Brenner M., Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 208

³⁴⁵ იქვე, 209

უკვე ნაწარმოებ მშენებლობაზე. ამ დროს განხორციელებული მშენებლობის უსაფრთხოების შემოწმების იმ საშუალებების გამოყენება არის გამორიცხული, რასაც ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციები ქმნიან როგორც ინსტრუმენტს. ასეთ მშენებლობასთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებული პირების ჯანმრთელობის დაცვის საშუალებად მხოლოდ განხორციელებული მშენებლობის საექსპერტო შეფასება რჩება.

16. საგამონაკლისო ნებართვები როგორც საფრთხის წარმოქმნის საფუძველი

საგამონაკლისო ნებართვების საფუძველია ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებები. სწორედ გეგმარებით დოკუმენტაციაში არის ჩადებული ის წინაპირობები, რომლებიც შემდგომ ხდება საგამონაკლისო და დაშვებული სახეობისგან განსხვავებული ან გაზრდილი პარამეტრების მქონე შენობა-ნაგებობის მშენებლობის განხორციელების საფუძველი. საგამონაკლისო მშენებლობა დასაშვებია, თუ იგი მისი მდებარეობით, სივრცითი წყობის, მოცულობითა და ფუნქციური დანიშნულებით არ ეწინააღმდეგება ქვეზონის თავისებურებას, არსებულ განაშენიანებას ან/და სამეზობლო ინტერესების დაცვის პრინციპს.³⁴⁶ სამშენებლო კანონმდებლობით დასაშვებია ე.წ. „პრივილეგირებული მშენებლობის“ საგამონაკლისო შემთხვევები (სდასსკ-ის 68-ე მუხლი). კერძოდ, „იმ მიწის ნაკვეთზე, რომელიც განაშენიანების ჩამოყალიბებული სისტემის გარეთ მდებარეობს და რომელზეც არ ვრცელდება განაშენიანების დეტალური გეგმა, მშენებლობის ნებართვა შეიძლება გაიცეს მხოლოდ შესაბამისი ტერიტორიის ფუნქციით განპირობებული შენობა-ნაგებობის მშენებლობისთვის მოქმედი სივრცის დაგეგმარების, ქალაქთმშენებლობითი გეგმის (არსებობის შემთხვევაში) და ძირითადი დებულებების მოთხოვნათა საფუძველზე, თუ ეს არ ეწინააღმდეგება საზოგადოებრივ ინტერესებს.“ ამდენად, პრივილეგირებული მშენებლობის ნებართვის გაცემისთვის: 1) სახეზე უნდა იყოს დაუგეგმავი უშენი ტერიტორია; 2) სახეზე უნდა იყოს ფუნქციით განპირობებული, ე.წ. პრივილეგირებული მშენებლობა; 3) დაგეგმილი მშენებლობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს მოქმედ სივრცის

³⁴⁶ საქართველოს მთავრობის №261-ე დადგენილება, მუხლი 20, პუნქტი 2

დაგეგმარებისა და ქალაქთმშენებლობით გეგმებს; 4) დაგეგმილი მშენებლობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ძირითადი დებულების (ანუ 261-ე დადგენილების) მოთხოვნებს; 5) დაგეგმილი მშენებლობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საჯარო ინტერესებს.³⁴⁷

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

საჯარო ინტერესი არის მთავარი გადამწყვეტი ფაქტორი საგამონაკლისო ნებართვებისთვის. იგივე დათქაა გერმანიის ფედერალური კანონმდებლობაშიც არის მითითებული. თუ სახეზე არაა მშენებლობის ნებართვის გაცემის წინაპირობები, ადმინისტრაციულ ორგანოს შეუძლია დაუშვას გადახვევები, გამონაკლისები და გათავისუფლებები. აღნიშნული ტერმინოლოგია არაა უნიფიცირებული მიწის სამშენებლო წესრიგებში, რამდენიმე მიწა (ლანდი) თავის სამშენებლო წესრიგში იყენებს გამონაკლისისა და გათავისუფლების ცნებებს სამშენებლო კოდექსის³⁴⁸ სისტემატიკის შესაბამისად და ასახელებს თითოეულ დიფერენცირებას სამშენებლო წესრიგსა და კონკრეტულ პროექტს შორის განსაკუთრებით როგორც გადახვევად. ადმინისტრაციულ ორგანოებს შეუძლიათ მიწის სამშენებლო წესრიგის დებულებათა შესაბამისად გასცენ გამონაკლისები და გათავისუფლებები. გადახვევებზე, გამონაკლისებსა და გათავისუფლებებზე თანხმობა უნდა გამოიცეს წერილობითი ფორმითა და შესაბამისი დასაბუთებით. გამონაკლისი მაშინაა ნებადართული, როდესაც ის საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებთან თავსებადია და ეს ნორმა გადახახვევის დამშვებ ნორმას (Sollvorschrift) განეკუთვნება. საზოგადოებრივი მოთხოვნილებებია ყველა ის მიზნები, რომლებიც სამშენებლო წესრიგითაა დაგდენილი და როდესაც ეს არ ქმნის საფრთხეს სიცოცხლისა და ჯანმრთელობისთვის. გადაწყვეტილების მიღება განეკუთვნება ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას. საგამონაკლისო დაიშვება მაშინ, როდესაც საზოგადოებრივი კეთილდღეობის საფუძვლით აუცილებელია

³⁴⁷ *ყალიჩავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 150-151*

³⁴⁸ Baugesetzbuch (BauGB), § 31

გადახვევა, ან განხორციელება კონრეტულ შემთვევაში რთულად მიღწევადია და ეს გადახვევა თავსებადია საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებთან.³⁴⁹

გამონაკლისების და გადახვევების აუცილებელ საზოგადოებრივ მოთხოვნილებებთან თავსებადობის ცუდი მაგალითი ახალი სამშენებლო კოდექსის ამოქმედებამდე ქართულ სამშენებლო კანონმდებლობაში ცნობილი იყო როგორც ე.წ. სპეციალური ზონალური ინსტიტუტი. ეს „მახინჯი“ პრაქტიკა ბევრი სადავო გადაწვეტილების მიღების საფუძველი გახდა, განსაკუთრებით საქართველოს დედაქალაქში. საგამონაკლისო ნებართვის ამგვარი ფორმით გაგებამ გამოიწვია სწორედ რამდენჯერმე გადაჭარბებული განაშენიანების ინტენსივობის კოეფიციენტის მინიჭება და შენობა-ნაგებობათა შეუსაბამო ფუნქციითა თუ სიმაღლით გაცემული ნებართვების გაცემის საფუძველი გახდა. სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების საფუძველზე გამოცემული მშენებლობის ნებართვების რაოდენობა საბოლოო ჯამში აისახა საქართველოს დედაქალაქის არათანაზომიერ, ქაოსურ განაშენიანებაში. შესაბამისად, აღნიშნულის პროპორციულად იმატა მსგავსი სახით გაცემული ნებართვების კანონიერების შესწავლის მოთხოვნით მოქალაქეთა პრეტენზიებმა და ისინი უფლების დასაცავად მიმართავენ სასამართლოს. სასამართლო პრაქტიკა ისეთ საქმეებზე, სადაც ნებართვას ძირითად საფუძველად დაედო სპეციალური (ზონალური) შეთანხმება, ადგენს, რომ სპეციალური ზონალური შეთანხმების გამოყენება გამართლებულია მხოლოდ მაშინ, როცა სახეზეა განსაკუთრებული საზოგადოებრივი საჭიროება. ამ მიმართულებით სასამართლო პრაქტიკა ერთმნიშვნელოვნად ემხრობა კოეფიციენტების გადამეტების დასაბუთების მაღალ სტანდარტს და სათანადო კომპენსაციას. სასამართლო განმარტავს, რომ დასაშვებია კოეფიციენტების მაქსიმალური მაჩვენებლების გადამეტება, თუმცა, მხოლოდ შესაბამისი პირობების არსებობისას და ეს პირობები კონკრეტულადაა ჩამოთვლილი აღნიშნული ინსტიტუტის მომწესრიგებელ და სხვა სამშენებლო საკანონმდებლო/კანონქვემდებარე აქტებში. ამდენად, კოეფიციენტების მაჩვენებლების გადამეტებაზე მსჯელობისას ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია გამოიკვილოს მოითხოვს თუ არა ამგვარ გადამეტებას დასახლების სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვისა და არქიტექტურული, აგრეთვე ტერიტორიის

³⁴⁹ *Brenner M.*, Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 203-204

განვითარებასთან დაკავშირებული სხვა განსაკუთრებული მიზეზები, ცვლილება კომპენსირდებოდა და წონასწორდებოდა თუ არა სხვა ღონისძიებებით, რომელთა გატარება უზრუნველყოფდა ჯანსაღი საცხოვრებელი და სამუშაო პირობების მოთხოვნების შელახვისა და გარემოზე არახელსაყრელი ზემოქმედების თავიდან აცილებას, სატრანსპორტო და საინჟინრო ინფრასტრუქტურის მოთხოვნების დაკმაყოფილებას, ამგვარ გადამეტებას უპირისპირდებოდა თუ არა სხვა საზოგადოებრივი ინტერესები.³⁵⁰ სასამართლო გადაწყვეტილებებში აღნიშნულია, რომ განაშენიანების ინდივიდუალური პარამეტრები უნდა ითვალისწინებდეს ტერიტორიის ეფექტიანი გამოყენების შესაძლებლობას და არ უნდა ლახავდეს მესაკუთრეთა და საზოგადოების ინტერესებს.³⁵¹

დამატებით უნდა ითქვას, რომ სპეციალური (ზონალური) შეთანხმების ინსტიტუტის პრაქტიკაში არსებული ქართული მოდელი კომპენსაციის ვალდებულებად გულისხმობს ფულად კომპენსაციას.³⁵² აღნიშნული ბუნებრივია ვერ გახდება არქიტექტურულ-სამშენებლო, გეგმარებითი კომპენსაციის საპირწონე, რასაც საბოლოო ჯამში ტერიტორიების არასრულყოფილი, არათანაბარი საცხოვრებელი და სამოღვაწეო გარემოს შექმნამდე მივყავართ.

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

³⁵⁰ იხ. სუსსგ ბს-930-922 (23-16) 20.04.2017

³⁵¹ იხ. სუსსგ ბს-289-287 (23-16) 01.11.2016

³⁵² სახითხზე დაწვრილებით იხ. *ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, *კოპალეიშვილი მ.* (რედ.), თბ. 2016, 101.

17. საექსპერტო როლი მშენებლობის უსაფრთხოებაში

სამშენებლო საქმიანობაში საექსპერტო შეფასება დიდი მნიშვნელობის მქონეა, ვინაიდან გარკვეული სახის სამშენებლო სამონტაჟო სამუშაოები რისკის მაღალი ფაქტორით ხასიათდება.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე საექსპერტო როლის თაობაზე საუბრისას აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, ის რომ სასიკეთო რეგულაცია და მნიშვნელოვანი დაზუსტებაა გათვალისწინებული ახალ სამშენებლო კოდექსში. კერძოდ, ნებართვის გაცემის სტადიზე დადებითი საექსპერტო დასკვნის მიმართ საფუძვლიანი ეჭვის გაჩენის შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია განმარტებისთვის მიმართოს ექსპერტიზის განმახორციელებელ ორგანოს/პირს, აგრეთვე ჩაატაროს პროექტის განმეორებითი საექსპერტო შეფასება. თუ განმეორებითი საექსპერტო დასკვნაც დადებითი იქნება, განმეორებითი საექსპერტო შეფასების ჩატარების საფასურს იხდის მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო, ხოლო თუ ეს დასკვნა უარყოფითი იქნება – მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი, თუ ის სადავოს არ ხდის განმეორებითი საექსპერტო დასკვნის შედეგებს. თუ მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი სადავოს ხდის განმეორებითი საექსპერტო დასკვნის შედეგებს, მას უფლება აქვს, მოითხოვოს პროექტის მესამე საექსპერტო შეფასების ჩატარება. ეს შეფასება გადამწყვეტია. თუ მესამე საექსპერტო დასკვნა დადებითია, ექსპერტიზის ხარჯებს ანაზღაურებს მშენებლობის ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო. არასწორი საექსპერტო დასკვნის შემთხვევაში დგება ექსპერტის პასუხისმგებლობის საკითხი შესაბამისი ხელშეკრულებისა და საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად³⁵³.

სამშენებლო კოდექსით ნებართვის გაცემის პროცესში საექსპორტო როლის გაძლიერებასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი რეგულაციებია გათვალისწინებული. მოკლედ უნდა ითქვას, რომ კოდექსის მიხედვით სანებართვო დოკუმენტაციის საექსპერტო შეფასებას ახორციელებს აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანო ან /და სერტიფიცირებული ექსპერტი საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ

³⁵³ სდასკ, 106

შემთხვევებში და დადგენილი წესით. აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანო, სერტიფიცირებული ექსპერტი არის შესაბამისი დაზღვევის მქონე პირი, რომლის კომპეტენცია დადასტურებულია შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოს მიერ. აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანო ან /და სერტიფიცირებული ექსპერტი გასცემს შესაბამის საექსპერტო დასკვნას, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში – რეკომენდაციას, რომელიც აუცილებელია სამშენებლო საქმიანობასთან/საპროექტო საქმიანობასთან დაკავშირებული რისკების მინიმუმამდე შემცირებისთვის. აკრედიტებულ ინსპექტირების ორგანოს, სერტიფიცირებულ ექსპერტს საექსპერტო საქმიანობის უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად. მიუხედავად იმისა, რომ ჯერჯერობით საექსპერტო როლისა და ინსპექტირების ორგანოს შესახებ სათანადო კანონმდებლობა არ არის მიღებული არ არის, შეინიშნება სასიკეთო ცვლილებები ჩვენს კანონმდებლობაში რაც მისასაღებელია. თუმცა, მისი მიღების დაჩქარებაც აუცილებლობას წარმოადგენს.

მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის კუთხით, ნებართვის გაცემის სტადიაზე აღსანიშნავია, რომ საექსპერტო შეფასება განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მომიჯნავე ნაგებობაზე ზეგავლენის კუთხით. მომიჯნავე ნაგებობაზე ზეგავლენის შესახებ საკითხის განზოგადებისთვის სასამართლო პრაქტიკა ყველაზე კარგი საშუალებაა, ის გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს პრობლემის გადაჭრის გზების ძიებაში. ექსპერტიზის თაობაზე სასამართლო ერთმნიშვნელოვნად მომთხოვნია. რიგ შემთხვევებში, მიუხედავად იმისა, რომ ზეგავლენის შესახებ ექსპერტიზა ჩატარებულია, სასამართლო ასკვნის, რომ დავის სწორი გადაწყვეტა საჭიროებს დამატებითი საექსპერტო კვლევის ჩატარებას. იმ სპეციფიკიდან გამომდინარე, რომელიც უკავშირდება მომიჯნავე შენობა-ნაგებობაზე ზეგავლენას და დაზიანების გაზრდის რისკს, სასამართლო ცალსახად განმარტავს, რომ მძიმე მდგომარეობაში მყოფი შენობა-ნაგებობის არსებობა ქმნის სამშენებლო სამუშაოების საცხოვრებელ კორპუსზე ზემოქმედების ზედმიწევნითი გამოკვლევის საჭიროებას, და მიუხედავად საქმეში წარმოდგენილი საექსპერტო შეფასებისა ის არ არის საკმარისი დავის გადაწყვეტისათვის. სასამართლო თვლის, რომ დავის გადაწყვეტა საჭიროებს

არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების დადგენას და ალტერნატიულ, დეტალურ ექსპერტიზას.³⁵⁴

18. მეოთხე ნაწილის შეფასება

ამრიგად, ნაშრომის მეოთხე ნაწილში განხილულ იქნა მშენებლობის სანებართვო წარმოება, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების განხორციელების მექანიზმი. მანამდე განხილული საკითხების შემდგომ მეტად ნათელი გახდა სანებართვო წარმოების როლი და მნიშვნელობა. გამოიკვეთა, რომ სწორედ სანებართვო წარმოება ქმნის რეალურ მექანიზმებს ნებართვის გაცემის სტადიაზე იქნეს მიღწეული მშენებლობის უსაფრთხოების წინაპირობები.

თავდაპირველად განხილულ იქნა ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციები. საკითხის ანალიზმა ცხადყო, რომ წარმოების მიზანია საჯარო და კერძო ინტერესების გათვალისწინებით კანონიერი, მხარეთა თანასწორობაზე დამყარებული და თანაზომიერი გადაწყვეტილების მიღება.

წარმოების ფუნქციების შემდგომ გაანალიზებულ იქნა მშენებლობის ნებართვა, როგორც სამშენებლო წესრიგის მთავარი ინსტიტუტი. განხილულ იქნა მშენებლობის ნებართვის ყველა შესაძლო სახეობა, როგორც უცხოური ასევე ეროვნული კანონმდებლობის და პრაქტიკის მაგალითებზე. თითოეული სახეობის მნიშვნელობა იქნა დანახული სამშენებლო უსაფრთხოების ჭრილში.

ამასთან, წამოწეულ იქნა ისეთი საკითხები, როგორცაა სანებართვო დოკუმენტაციის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირები და ინჟინერ-დამპროექტებელთა უფლებამოსილებანი. ამ მიმართულებით მოხდა უცხოეთის ქვეყნების (აშშ, გერმანია, ლატვია, რუსეთი) რეგულაციების ანალიზი, რამაც ცხადყო საქართველოს კანონმდებლობის არასრულყოფილება და მეტი დეტალიზაციის საჭიროება.

ნაშრომის ამ ნაწილში ხაზი გაესვა ასევე დაინტერესებული პირების და სხვა ადმინისტრაციული ორგანოების ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის

³⁵⁴ იხ. სუსსგ ბს-1015-1007 (კ-11) 18.07.2012

მნიშვნელობას და ის მიჩნეულ იქნა, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების განხორციელების ერთერთი მთავარი მექანიზმი.

რაც მთავარია განხილულ იქნა როგორც ქალაქგეგმარებითი, ასევე საპროექტო დოკუმენტაციის სამშენებლოსამართლებრივი უსაფრთხოების თვალსაზრისით ანალიზის აუცილებლობა ნებართვის გაცემის ეტაპზე. ამ გზით დასახულ იქნა საშუალება სრულად შემოწმდეს სათანადო დოკუმენტაცია მისი საფრთხეების თავიდან აცილების თვალსაზრისით. თუმცა, ასევე გამოიკვეთა რომ საპროექტო, სანებართვო დოკუმენტაციის განხილვის ეტაპზე ნებართვის გამცემი უწყებების მხრიდან ადგილი აქვს დოკუმენტაციის ფორმალურ შემოწმებას, რაც ხშირ შემთხვევაში გამოწვეულია დაჩქარებული გზით ნებართვის გაცემასთან. ეს ყოველივე კი მიჩნეულ იქნა მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვისთვის ხელისშემშლელ გარემოებად.

ბოლოს კი ითქვა საგამონაკლისო და გამარტივებულ სანებართვო წარმომებებთან დაკავშირებით, რომლებიც ასევე მნიშვნელოვანი საფრთხეა, როგორც მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა ასევე სხვა დაინტერესებული პირების ჯანმრთელობისა და სიცოცხლისთვის. ამ მიმართულებით კი საექსპერტო როლის გაძლიერების და არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების სისუსტის შესახებ იქნა ასევე საკითხი გაანალიზებული. საბოლოოდ სწორედ ექსპერტიზის გაძლიერება დადგინდა პრობლემის გადაჭრის ერთერთ საშუალებად.

რეზიუმეს სახით უნდა ითქვას, რომ ნაშრომის ამ ნაწილში შეიქმნა მთავარი ბერკეტები და საშუალებები, რაც მთლიანად ნაშრომის მიზანს წარმოადგენს - სანებართვო წარმოების ეტაპზე და არსად სხვაგან, უნდა იქნეს მიღწეული უსაფრთხო მშენებლობა.

ნაწილი V. უფლებების დაცვის მნიშვნელობა მშენებლობის უსაფრთხოებაში

1. შესავალი

საქართველოს ადმინისტრაციული სამართალი იცნობს უფლების დაცვის ორ სამართლებრივ საშუალებას – საჩივარს და სარჩელს. სამშენებლოსამართლებრივ

ურთიერთობაში საჩივარი ემსახურება როგორც მშენებლობის ნებართვის მაძიებლისა და მშენებლობის ნებართვის მფლობელის, ისე მესამე პირების (მეზობლების) უფლებების დაცვას. საჩივრის შეტანის უფლება აქვს იმ პირს, რომელიც არ არის სამშენებლოსამართლებრივი ურთიერთობის უშუალო მონაწილე, არამედ არის იმ პირის მეზობელი, რომლის მიმართაც გამოიკა მშენებლობის ნებართვა, რამდენადაც ეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს მის კანონიერ ინტერესზე.³⁵⁵ ადმინისტრაციული საჩივარი არის სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის (სასკ) თანახმად³⁵⁶, სასამართლო არ მიიღებს სარჩელს, თუ მოსარჩელემ გამოიყენა ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად წარდგენის შესაძლებლობა.³⁵⁷ თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ სზაკ-ით გარანტირებული დაინტერესებული მხარის უფლებები მნიშვნელოვანია სამართლებრივი დაცვის კუთხით, რამდენადაც სამართლებრივი დაცვა ხდება არა მარტო სასამართლოში, არამედ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამ ნაშრომში ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე დაინტერესებულ პირთა მონაწილეობის შესახებ საკითხის განხილვისას აღინიშნა, რომ მიმდინარე ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე შესაძლებელია უფლებების უფრო მაღალი ხარისხით დაცვა, ვიდრე შემდგომ სასამართლო განხილვის ფარგლებში შეცდომის კორექტირებისას, იმის გათვალისწინებით, რომ მმართველობითი დისკრეციის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების სასამართლოს მხრიდან გადამოწმების ფარგლები არის შეზღუდული.

დაინტერესებული მხარის ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართვა, ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენა და სასამართლოს გზით სასარჩელო წარმოება წარმოადგენს უფლებების დაცვის შესაძლებლობებს. მშენებლობის ნებართვის კანონიერების დასადგენად გამოიყენება, როგორც ადმინისტრაციული საჩივარი ასევე სარჩელი, თუმცა ნებართვის გაცემის ეტაპზე შესაძლო საფრთხეების დადგომის გამორიცხვის და უსაფრთხოების დაცვის საუკეთესო საშუალებას წარმოადგენს მიმდინარე ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩართვა და უფლებათა

³⁵⁵ ტურავა იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 203

³⁵⁶ სასკ, მუხლი 2, ნაწილი 5

³⁵⁷ ტურავა იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 203

რეალიზება, შემდგომი დავების თავის არიდების მიზნით. ნაშრომის უკვე განხილულ თავებში ამის შესახებ იყო სათანადო ანალიზი, თუმცა ამ ნაწილის მიზანს ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე უფლებათა დაცვის ეფექტურობის უკეთ წარმოჩენა წარმოადგენს. ამ მიზნით, საკვლევი საკითხის პრიზმაში განხილულ იქნება მეზობლის სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის საკითხი. ამასთან, ყურადღება გამახვილდება მეზობლის დამცავ ნორმებსა და მისი მონაწილეობის შედეგებზე. რაც ყველაზე მთავარია შედარებით-სამართლებრივი მეთოდით განხილულ იქნება მეზობლის ქონებაზე პირდაპირი და უშუალო ზეგავლენის საფრთხეების და მისი თავიდან არიდების საშუალებები. მეზობლის ინტერესების დაცვის საკითხის გააქტიურება ნაშრომის ამ ნაწილში მიზნად ისახავს იმ პირთა უფლებების დაცვის საკითხების სრულ ანალიზს, ვისაც პოტენციურად ყველაზე მეტად შეიძლება მიაღვს ზიანი ან ასეთის საფრთხე შეექმნას.

მეზობლის და სხვა დაინტერესებულ პირთა უფლებების დაცვის საკითხთან ერთად განსაკუთრებული ყურადღება გამახვილდება საჯარო ინტერესსა და საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვაზე. კვლევის ამ ნაწილში ასევე ადგილი ეთმობა სახანძრო უსაფრთხოების დაცვის აუცილებლობას და მისგან მომდინარე საფრთხეების პრევენციას.

საკვლევი მთავარი საკითხის, მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში უსაფრთხოების ნორმების დაცვის აუცილებლობა წარმოუდგენელია მომიჯნავე კანონმდებლობის დაცვის გარეშე, რაც დადასტურდება მშენებლობის გარემოზე ზეგავლენის შეფასების მნიშვნელობის განხილვისას. ეს თემა მშენებლობის გარემოსთან თავსებადობის ჭრილში იქნება გაანალიზებული. გარდა ამისა, ნაშრომის ამ ნაწილის მიზანია სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის, როგორც საგზაო ასევე საზღვაო და საჰაერო უსაფრთხოების კავშირის დანახვა და ამ მიმართულებით არსებული პრობლემების გადაჭრის გზების ძიება, განსაკუთრებით, როდესაც საკითხი ეხება მშენებლობისთვის იმ ნორმების გათვალისწინებას, რაც ხელს უწყობს სატრანსპორტო უსაფრთხოების დაცვას.

კვლევის ნინამდებარე ნაწილის მიზანია დაასაბუთოს ის შესაძლებლობა, რომ მშენებლობის სანებართვო აქტის გამოცემამდე არსებობს საკმარისი შესაძლებლობები უფლებათა დაცვის ეფექტურობის კუთხით, რაც ერთი მხრივ, მისაღები

გადაწყვეტილებისგან მომდინარე საფრთხეების წარმოების ეტაპზე აღმოფხვრის საშუალებაა, ხოლო მეორე მხრივ, ამით თავიდან იქნება არიდებული უფლებათა დაცვა საჩივრით და სასარჩელო წესით დაცვის საშუალებების გამოყენებით.

2. სუბიექტური უფლებების დაცვა

ზოგადად ძირითადი უფლებების ფუნქციები გამოხატავს ადამიანის სახელმწიფოსადმი დამოკიდებულებას, იგი განსაზღვრავს მოქალაქისა და სახელმწიფოს ურთიერთობების სამართლებრივ შედეგებს. ძირითადი უფლებების ფუნქციების უკეთ გაგებას მათი სუბიექტური და ობიექტური მნიშვნელობების გამიჯვნა უდევს საფუძვლად. ძირითადი უფლებების სუბიექტური მნიშვნელობა იმაში ვლინდება, რომ ის ინდივიდის უფლებებია და პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთობას აწესრიგებს. ძირითადი უფლებების ობიექტური მნიშვნელობა კი ისაა, რომ ის ინდივიდისგან დამოუკიდებლად განსაზღვრავს მოქალაქეების მიმართ სახელმწიფო ხელისუფლების ძირითად ქმედებებს.³⁵⁸

ინდივიდსა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთდამოკიდებულებას ყველაზე უკეთ ძირითადი უფლებების კლასიკური ფუნქციები გამოხატავს. ესენია: თავდაცვითი, მფარველობითი და თანამონაწილეობითი. თავდაცვითი ფუნქცია სახელმწიფოს ავალდებულებს ინდივიდის კონსტიტუციურად გარანტირებული თავისუფლებების ხელშეუხებლობას. სწორედ ეს კლასიკური ფუნქცია უდევს საფუძვლად ძირითად უფლებებს, როგორც უშუალოდ მოქმედ სამართალს, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლებას ბოჭავს. სახელმწიფო იღებს ვალდებულებას, არ შელახოს ადამიანის უფლებები. მასში ჩარევის შემთხვევაში, პიროვნება უზრუნველყოფილია სამართლებრივი თავდაცვის შესაძლებლობით. პიროვნება სახელმწიფოს მიმართ ნეგატიურ დამოკიდებულებაში იმყოფება. მფარველობითი ფუნქცია, ხელშეუვალობის ნაცვლად, პირიქით, ზოგიერთი ძირითადი უფლების უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოსგან აქტიურ მოქმედებას და მის მიერ ინდივიდის მფარველობას ითხოვს. ეს უფლებები პოზიტიურ დამოკიდებულებაში არიან

³⁵⁸ იზორია ლ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მე-7 მუხლის კომენტარი, თბ., 2013, 14

სახელმწიფოსთან და მისგან გარკვეული ვალდებულებების შესრულებას ითხოვს. თანამონაწილეობითი ფუნქცია ახასიათებს იმ ძირითად უფლებებს, რომლებიც სახელმწიფოებრივი ნების ჩამოყალიბების პროცესში მოქალაქეს თანამონაწილეობის შესაძლებლობას ანიჭებს.³⁵⁹

ზოგადად, ძირითადი უფლებების სუბიექტი არის ინდივიდი, ფიზიკური პირი და, ცალკეული ძირითადი უფლების შინაარსის გათვალისწინებით, აგრეთვე იურიდიული პირი. მიუხედავად ამისა, ყველა ფიზიკური პირი ვერ იქნება ყველა უფლების სუბიექტი. კონსტიტუცია განასხვავებს უფლებებს, რომლებიც მხოლოდ საქართველოს მოქალაქეს შეიძლება ჰქონდეს და უფლებებს, რომლებიც შეიძლება, ყველა ადამიანს ჰქონდეს. ეს განსხვავება ცალკეული მუხლების სიტყვასიტყვითი განმარტებიდან გამომდინარეობს. ყველა ადამიანისთვის განსაზღვრული ძირითადი უფლებები პირდაპირ მიუთითებს სუბიექტებს ისეთი ტერმინით, როგორცაა „ყველა ადამიანი“. განსახილველი კონსტიტუციური უფლების სუბიექტია ნებისმიერი (ფიზიკური და იურიდიული) პირი, თუმცა ამ ძირითადი უფლებების პროცესუალური სამართალსუბიექტურობა დამოკიდებულია დამატებით სტატუსზე, რომელსაც ადგენს სზაკ-ი.³⁶⁰

სამშენებლოსამართლებრივი უფლებები არის ის უფლებები, რომელიც განმტკიცებულია კონსტიტუციით და ასახულია ასევე ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში. ამ უფლებათა სუბიექტური მნიშვნელობა გამოიხატება იმით, რომ მმართველობითი გადაწყვეტილების მიღების პროცესში არ შეილახოს ადამიანის უფლებები, ხოლო შემზღვეველი გადაწყვეტილების მიღების შედეგად უფლებებში ჩარევის შემთხვევაში, პიროვნებას უზრუნველყოფილი ჰქონდეს სამართლებრივი დაცვის საშუალებები.³⁶¹

2.1 მეზობლის ცნება

ამ ნაშრომში უკვე აღინიშნა, რომ მეზობლის ცნება პირობითი ცნებაა. პირდაპირ არცერთ საკანონმდებლო აქტში არ არის განმარტებული მეზობლის ცნება. შესაბამისად რთული დასადგენია მეზობლის დასაცავი უფლების ზუსტი

³⁵⁹ იქვე, 14-15

³⁶⁰ ტურავა კ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის იფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ.,(რედ) 2018, 248

³⁶¹ იქვე, 248

ჩამონათვალი. მიუხედავად იმისა, რომ სამშენებლო წესრიგის სამართლის ძირითადი მიზანი მეზობელთა ინტერესებს შორის ბალანსის დაცვაა, სამშენებლო საქმიანობის მომწესრიგებელი ყველა საჯაროსამართლებრივი ნორმა არ იცავს მეზობლის უფლებებს. სამშენებლო წესრიგის სამართლის ნორმების დიდი ნაწილი ემსახურება საჯარო და კერძო ინტერესების დაცვას. თუმცა იმ შემთხვევაში, როდესაც სამართლის ნორმა უშუალოდ არ არის მიმართული მეზობლის ინტერესების დაცვისკენ, მაგრამ ემსახურება ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ინტერესთა დაბალანსებას, კანონმდებელი ასეთი ნორმის შექმნით ადმინისტრაციულ ორგანოს უდგენს ვალდებულებას, ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შეამოწმოს მეზობლის უფლების შესაძლო დარღვევის შემთხვევა.³⁶² ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უნდა მოხდეს ინტერესთა ურთიერთშეწონასწორება, რომელშიც გათვალისწინებული იქნება მეზობლის ღირებული ფაქტორები.³⁶³

ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შემოწმების ვალდებულებას წარმოშობს სწორედ მეზობლის დეფინიციის ზუსტი არარსებობა. ქართული სამართლის მსგავსად, არც გერმანიის სამშენებლო წესრიგის კანონმდებლობა არ იცნობს მეზობლის ზუსტ დეფინიციას. სამშენებლო წესრიგის სამართალი მეზობლის ცნებისთვის იშველიებს MBO 2002-ის³⁶⁴ ფორმულირებას, რომლის მიხედვით მეზობელს წარმოადგენს „მეზობელი მიწის ნაკვეთის მესაკუთრე“. აქ არაა ნახსენები „მოსაზღვე მიწის ნაკვეთი“. „მოსაზღვრე“ მიწის ნაკვეთის ქვეშ იგულისხმება მეზობლის ფორმალური გაგება, რომელიც საერთო მიწის ნაკვეთის საზღვრებში ექცევა. განსხვავებულია მეზობლის მატერიალური გაგება, რომელიც არ გამორიცხავს ფორმალური ცნების წინაპირობების შეუვსებლობას. ტერმინოლოგიურად ეს სხვადასხვანაირადაა წარმოდგენილი გერმანიის მიწებში, მაგალითად ზაარლანდში მოიხსენიება როგორც „მეზობელი მიწის ნაკვეთი“, ჩრდილოეთ რაინ-ვესფალიაში როგორც „მოსაზღვრე“ და აშ.³⁶⁵

გერმანულ ლიტერატურაში ასევე აღნიშნულია, რომ წარმოება-სამართლებრივი თვალსაზრისით მეზობელი ჯერ კიდევ არ ნიშნავს, რომ მხოლოდ მშენებლობის

³⁶² ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 214

³⁶³ Muckel S./Ogorek M., Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., München 2014, 210

³⁶⁴ Musterbauordnung (MBO) 2002, §70

³⁶⁵ Finkelnburg K./Ortloff K.M./Otto C.W., Öffentliches Baurecht Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtschutz, 7. Aufl., München, 2018, 257

მფლობელის ნაკვეთის მომიჯნავე მეზობელს აქვს უფლება გამოიყენოს გასაჩივრების წესი. რამდენადაც არა ფორმალური, არამედ საპროცესო-სამართლებრივი სასარჩელო უფლებამოსილების იდენტური, მეზობლის მატერიალური მნიშვნელობაა გადამწყვეტი, რომელიც მეზობლად მიიჩნევს პირს, რომელსაც მშენებლობის ნებართვის წინააღმდეგ შეუძლია სარჩელის შეტანა.³⁶⁶

განსახილველი საკითხის ჭრილში მეზობლის ცნებაში გადამწყვეტია მშენებლობით გამოწვეული ის რეალური საფრთხე, რომელიც ამ ნაკვეთიდან მომდინარეობს და ემუქრება მეზობელი ნაკვეთის მესაკუთრეს.³⁶⁷

2.1.1 მეზობლის დამცავი ნორმები

სამშენებლო წესრიგის სამართალში მეზობლის უფლებების დაცვას ემსახურება, მაგ., სამეზობლო მიჯნის დამდგენი ნორმები, ასევე სახანძრო უსაფრთხოების მომწესრიგებელი ნორმები. დაგეგმვის სამართალში ასეთი სახის ნორმაა სამშენებლო ტერიტორიის სტატუსის განმსაზღვრელი ნორმა. აღნიშნულის საპირისპიროდ, მშენებლობის კოეფიციენტის დამდგენ ნორმას არ აქვს მეზობლის უფლებების დაცვის მიზანი.³⁶⁸ მეზობლის უფლების დაცვის დასადგენად საჭიროა დამცავი ნორმების არსებობის გამოკვლევა. წარმოეშობა თუ არა მეზობელს სუბიექტურ-ობიექტური უფლება, რომლის მეშვეობითაც შეუძლია ადმინისტრაციულ ორგანოს მიმართოს, მატერიალური სამართალის მიხედვით რეგულირდება. მატერიალური სამშენებლო სამართლის მეზობლის დამცავი ნორმის მოსაძიებლად საჭიროა შემდეგი თანმიმდევრობის დაცვა: თავდაპირველად უნდა დადგინდეს, სახეზეა თუ არა უშუალო მეზობლის დამცავი ნორმა, რომელიც არსებულ შემთხვევას შეესაბამება.³⁶⁹ თუ მეზობლის დაცვა უშუალოდ არ გამომდინარეობს სამართლის ნორმიდან, მაშინ უნდა შემოწმდეს ე.წ ნაწილობრივი, შესაბამისად შუალობითი ნორმების გამოყენებადობა. აქედან გამომდინარე, წინ იწევს გათვალისწინების მოთხოვნის

³⁶⁶ Brenner M., Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 205-206

³⁶⁷ ყალიჩავა კ., მშენებლობის სამართალი, წიგნში ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ. (რედ) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016, 299

³⁶⁸ ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 215

³⁶⁹ Muckel S./Ogorek M., Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., Munchen, 2014, 202

საკითხი, რომელიც შემთხვევის განსაკუთრებულობის საფუძველზე მეზობელს სამართლებრივ დაცვას სთავაზობს. იგი დარღვეულია, როდესაც ხდება შეპირისპირებული მეზობლის ინტერესების ურთიერთშეფარდება და იგი დაუსაბუთებლად იზღუდება.³⁷⁰

არის თუ არა ნორმა მეზობლის დამცავი შინაარსის მატარებელი, განმარტების შედეგად დგინდება. ამის საფუძველი ხდება ე.წ „ნორმის დაცვის თეორია“. მას აქვს ის მნიშვნელობა, რომ განსახილველი ნორმა არა მხოლოდ ობიექტურ-სამართლებრივ მიზანს ემსახურებოდეს საზოგადოებრივი ინტერესის დასაკმაყოფილებლად, არამედ სულ მცირე ინდივიდის დაცვასაც ემსახურებოდეს და ამლევდეს მას სამართლებრივ შესაძლებლობას, რომ ეს დამცავი ეფექტი ადმინისტრაციული ორგანოს მიმართ განახორციელოს. ამას გარდა, პირი უნდა მიეკითვნებოდეს ნორმის პერსონალური და საგნობრივი დაცვის ფარგლებს. თუ სახეზე გვექნება ასეთი შემთხვევა, მაშინ პირს ნორმა სუბიექტურ-ობიექტურ უფლებას ანიჭებს. მესამე პირის დამცავი ხასიათის ნიშანია, როდესაც განსახილველ ნორმაში ცხადადაა საუბარი მეზობლის ინტერესებზე. პირს არ წარმოშობა სუბიექტურ-ობიექტური უფლება, როდესაც ნორმა მიღებულია განსაკუთრებული საჯარო ინტერესის გამო და შესაბამისად, პირს მხოლოდ ე.წ უფლებრივ რეფლექსს ანიჭებს (Rechtsreflex). შემდეგ ჯერზე მოწმდება მიეკითვნება თუ არა პირი იმ სუბიექტთა წრეს, რომლებიც ნორმით არიან დაცულები. განმარტებისათვის გამოიყენება როგორც ნორმის სიტყვასიტყვითი გაგება, ისე მისი მიზანი.³⁷¹

მეზობლის დამცავ ნორმებში განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს გათვალისწინების მოთხოვნა. გათვალისწინების მოთხოვნა წარმოადგენს მესამე პირთა, ამ შემთხვევაში განსაკუთრებით მეზობელთა არაპირდაპირად დამცავ ნორმებს. მშენებლობის მფლობელმა უნდა გაითვალისწინოს რომ ის მეზობელი მიწის ნაკვეთისთვის თავსებადი იყოს. უნდა შეიქმნას ბალანსი ერთის მხრივ მშენებლობის მფლობელსა და მეორეს მხრივ მეზობლის ინტერესების შეწონასწორების შედეგად. აქედან გამომდინარე, გათვალისწინების მოთხოვნის შინაარსი მკვეთრად დამოკიდებულია ინდივიდუალურ გარემოებებზე. რაც უფრო დაცვის ღირსი და სენსიტიურია საჯარო სამშენებლო სამართლის შედეგად

³⁷⁰ იქვე, 203

³⁷¹ იქვე, 203-204

გამოწვეული მდგომარეობა, რომელსაც გათვალისწინების პრობლემა ებმის და პრიორიტეტულია, მით უფრო მეტად შეიძლება ინტერესთა გათვალისწინება.³⁷²

2.1.2 სავალდებულო და სარეკომენდაციო მონაწილეობა

საქართველოში მოქმედი ადმინისტრაციული კანონმდებლობის მიხედვით ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩაახდოს დაინტერესებული მხარე მისი მოთხოვნის საფუძველზე, ხოლო კანონით განსაზღვრულ შემთხვევაში ვალდებულია უზრუნველყოს მისი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში. კანონით დადგენილი ასეთი შემთხვევა სახეზეა, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შეიძლება გაუარესდეს მისი სამართლებრივი მდგომარეობა. თუმცა, გადაუდებლობის შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის დაყოვნებამ შეიძლება არსებითი ზიანი მიაყენოს საჯარო ან კერძო ინტერესებს, ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება და აღნიშნული მოთხოვნათა დაუცველად გამოსცეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ასეთ შემთხვევაში, ადმინისტრაციული ორგანო ეყრდნობა საქმის მასალებს, რაც მას უნდა აძლევდეს შესაძლებლობას დაინტერესებული მხარის მონაწილეობის გარეშე, სრულყოფილად იქნას შესწავლილი საქმის ფაქტობრივი გარემოებები³⁷³.

სამშენებლო კოდექსიც ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ზოგად დათქმას იმეორებს, იმის შესახებ რომ დაინტერესებული პირი, რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს დაგეგმილი მშენებლობა, ადმინისტრაციულ წარმოებაში ჩაბმული უნდა იქნეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 95-ე მუხლით დადგენილი წესის შესაბამისად.³⁷⁴

საქართველოს კანონმდებლობა პირდაპირ არ იცნობს დაინტერესებული პირის სავალდებულო და სარეკომენდაციო მონაწილეობას. გერმანიის ფედერალური კანონმდებლობა ითვალისწინებს სავალდებულო (ობლიგატორული) და

³⁷² Muckel S./Ogorek M., Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., München, 2014, 207-210

³⁷³ სზაკ, მუხლი 95

³⁷⁴ სდასკ, მუხლი 110

არასავალდებულო (ფაკულტატიური) მონაწილეობის ცნებას. ის მიმართულია მეზობლის უფლებების დაცვისკენ. მეზობელი (მესამე პირი), რომლის სამართლებრივი ინტერესებზე ადმინისტრაციული წარმოების დასრულებით - მშენებლობის ნებართვის გამოცემას - შეიძლება ჰქონდეს გავლენა, ადმინისტრაციულ ორგანოს ex officio (დამოუკიდებლად, ინკვიზიციურად) ან მიმართვის საფუძველზე შეუძლია ჩააბას. მესამე პირის ინტერესებზე გავლენა განსაკუთრებით იმ შემთხვევებში ხდება, როდესაც მეზობლის ინტერესები დაცვის ღირსია.³⁷⁵

მეზობლის მონაწილეობა სავალდებულოა, როდესაც მშენებლობის ნებართვა მის სამართლებრივ ცვლილებას იწვევს. მშენებლობის ნებართვას მეზობელზე სამართლებრივი ცვლილების ხასიათი აქვს, როდესაც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ორმაგი მოქმედებისაა. მშენებლობის ნებართვის დამდგენ და სამართლებრივი ცვლილების ეფექტს შორის დიფერენცირება არა მხოლოდ მშენებლობის მფლობელზე, არამედ მეზობელზეც უნდა მოხდეს. როდესაც მშენებლობის ნებართვა, როგორც შებოჭილი გადაწყვეტილება ისეა გამოცემული, იგი ადგენს პროექტის მატერიალურ კანონიერებას. ამის დადგენას მესამე პირის მიმართ გავლენა აქვს მაშინ, როდესაც ის მეზობლის დამცავ ნორმაზე ზემოქმედებს. სამართლებრივი ცვლილებების სახით წარმოდგენილი მესამე პირზე მოქმედება თავდაპირველად ჩნდება მეზობლის დამცავი ნორმებისგან გათავისუფლების ან გამონაკლისის, შესაბამისად გადახვევის დროს, ასევე მაშინ, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციული გადაწყვეტილება მშენებლობის მფლობელის უფლებებს აფართოებს და მეზობლის უფლებებს ზღუდავს. ამგვარი ეფექტის გამო მეზობლის მონაწილეობა სავალდებულო ხდება.³⁷⁶

სავალდებულო მონაწილეობა მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული წარმოების მეშვეობით ისეთი პირის დაცვას, რომლის მატერიალური უფლებებები ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად შეიძლება შეიცვალოს.³⁷⁷

2.1.3. მეზობლის მონაწილეობის შედეგები

³⁷⁵ Finkelnburg K./Ortloff K.M./Otto C. W., Öffentliches Baurecht Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7, Aufl., Munchen, 2018, 258

³⁷⁶ იქვე, 259

³⁷⁷ იქვე, 260

როდესაც მესამე პირი მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილედა ჩაბმული, მის მოსაზრებებს აქვს განსაკუთრებული მნიშვნელობა. ამ მხრივ საქართველოს კანონმდებლობისგან განსხვავებით, გერმანიის ფედერალური კანონმდებლობა შეიცავს მნიშვნელოვან დანაწესებს, როგორებიცაა: ადმინისტრაციული ორგანოს მეშვეობით ცნობა, მოსმენა, საქმის მასალების გაცნობა, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობა, ასევე გადაწყვეტილების დასაბუთება. მეზობლის მონაწილეობა იმის წინაპირობაა, რომ მან გავლენა მოახდინოს ადმინისტრაციულ წარმოებასა და მის შედეგზე, იქნება ეს საკუთარი ინიციატივით, თუ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დამოუკიდებლად ადმინისტრაციული წარმოების ღონისძიებების განხორციელების გამო. ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის შედეგად მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოება გარკვეულწილად რთულდება ადმინისტრაციული ორგანოსა და მშენებლობის მფლობელისთვის, თუმცა მარტივდება იმ მხრივ, რომ მესამე პირის დროული და საგულდაგულოდ მოსმენის შედეგად, მეზობლის შესაბამისი არგუმენტების მეშვეობით ადმინისტრაციულ ორგანოს ეძლევა უკეთესი ინფორმაცია გადაწყვეტილების მისაღებად. მეზობლის მონაწილეობა ყველა შემთხვევაში უნდა მოემსახუროს არა მხოლოდ მეზობლის, არამედ მშენებლობის მფლობელის ინტერესებსაც, მას აქვს „მზიდობის დამყარების ფუნქცია“ და ამით იცილებს შესაძლო სამართლებრივ დავას. თუ მონაწილეობას შედეგად მოჰყვას საპირისპირო შედეგები და მეზობელსა და მშენებლობის მფლობელს განსხვავებული ინტერესები გაეზარდათ, მაშინ გარანტირებული ხდება სამართლებრივი დაცვა მას შემდეგ, რაც მოხდება მეზობლისთვის მშენებლობის ნებართვის გაცნობა და ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის ვადა 1 თვით განისაზღვრება. მეზობლის მონაწილეობას ყველა შემთხვევაში შედეგად მოსდევს სასარგებლოდ დამაჩქარებელი ეფექტი მშენებლობის მფლობელის სასარგებლოდ.³⁷⁸

³⁷⁸ *Finkelburg K./Ortloff K.M./Otto C.W.*, Öffentliches Baurecht Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7, Aufl., München, 2018, 260-261

2.1.4 მეზობლის ქონებაზე ზეგავლენა

მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს მეზობლის მონაწილეობა, რადგანაც სამშენებლო პროექტს შესაძლოა მუდმივად ქონდეს ზემოქმედება მეზობელ მიწის ნაკვეთზე.³⁷⁹ მშენებლობის დაგეგმვის დროს გადამწყვეტი მნიშვნელობა აქვს ობიექტის მშენებლობის მოსაზღვრე ნაგებობაზე შესაძლო ზემოქმედების დადგენას. აღსანიშნავია, რომ ზეგავლენაში იგულისხმება როგორც პირდაპირი ისეთი ზემოქმედება რომელიც მშენებლობის მიზეზით მიწის ნაკვეთის მოსაზღვრე შენობა-ნაგებობების კონსტრუქციების დეფორმაციას და დაზიანებას გულისხმობს და ზეგავლენა, რომელიც აისახება მეზობლის ქონების ღირებულებასა და მისი სამართლებრივი მდგომარეობის გაუარესებაზე. ქონებრივი ზიანი მატერიალიზებული სახითაა წარმოდგენილი და მისი სიდიდე განისაზღვრება კონკრეტული ფაქტებიდან გამომდინარე არსებული მტკიცებულებებით.³⁸⁰

ქონებაზე ზეგავლენა იწვევს, როგორც ფიზიკური ზიანის დადგომის რეალურ საფრთხეებს, რაც იასახება ქონების უსაფრთხოებასა და სიმტკიცეზე, ასევე ქმნის საფუძველს სამოქალაქოსამართლებრივი დავისთვის ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნით.³⁸¹ ფიზიკური საფრთხის შეფასებისთვის გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ექსპერტიზას, რომელიც არის ერთადერთი საშუალება ზუსტი ზეგავლენის დასადგენად, რომლის შემდეგაც დავის წამოწყებაც მეტად ეფექტური ხდება. საექსპერტო შეფასება უნდა იყოს პირდაპირი და ცალსახა შეფასება შესაძლო და სამომავლო კონკრეტულ ზიანთან დაკავშირებით. ის პირდაპირ კაშირშია ასევე მომიჯნავე ქონების ღირებულების შემცირების, მშენებლობის მავნე ზეგავლენის დადასტურებისთვის. ამ შემთხვევაში აუცილებელია მშენებლობისგან მომდინარე პირდაპირი და უშუალო ზიანის დადგენა.

³⁷⁹ Brenner M., Öffentliches Baurecht. 3, Aufl., Heidelberg, 2009, 205

³⁸⁰ სუსგ №ას-1149-1169-2011, 25.02.2013

³⁸¹ შეად. Löhr, R.P. in: Battis U./Krautzberger M./Löhr R.P., BauGB §31, Munchen, 2007, Rn. 56

2.2 პირდაპირი და უშუალო ზიანის დადგომის რისკების შეფასება

სამშენებლო საქმიანობის სირთულიდან გამომდინარე, დაზუსტებით იმაზე მსჯელობა რომ მშენებლობამ გამოიწვია გარემო პირობებზე ან გარშემო მყოფ პირთა ქონებაზე ზეგავლენა არ არის ადვილად დასადასტურებელი. ასევე, ზოგადად შეუძლებელია იმის თქმა, რომ მეზობლის უფლებების დამდგენი ნორმის დარღვევა ყოველთვის იწვევს ფაქტობრივ უარყოფით შედეგს (ზიანს). მეზობლის უფლების დამცავი ზოგადი ნორმის შემთხვევაში უნდა შემოწმდეს, ნორმით განსაზღვრული ქმედების შემადგენლობა ემსახურება თუ არა კონკრეტული ზიანის თავიდან აცილებას. მეზობლის უფლების დამცავი ობიექტური კრიტერიუმების დამდგენი ნორმის შემთხვევაში აუცილებელია ფაქტობრივი ზიანის არსებობა, რამდენადაც ადმინისტრაციული ორგანოს ქცევის წესების დამდგენი ნორმა იმ შემთხვევაში ხდება სუბიექტური საჯაროსამართლებრივი უფლების დაცვის საფუძველი, თუკი სახეზეა მეზობლის ინტერესების გაუმართლებელი უგულებელყოფა (ხელყოფა).³⁸² მშენებლობის განხორციელებისას დამკვეთმა, დამპროექტებელმა და მშენებელმა უნდა უზრუნველყონ ყველა საჭირო ღონისძიების განხორციელება, რათა გამოირიცხოს მათი მიზეზით მიწის ნაკვეთის მოსაზღვრე შენობა-ნაგებობის კონსტრუქციების დეფორმაცია და დაზიანება.³⁸³ პირდაპირი და უშუალო ზიანის რისკების დადგომის შეფასების საუკეთესო საშუალება ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპია, სადაც საქმის ყოველმხრივი გამოკვლევა მიმდინარეობს, თუმცა მხოლოდ ადმინისტრაციული წარმოების ბერკეტების გამოყენებით შედეგის მიღწევა რთულია. მართალია, მშენებლობის ნებართვის გაცემის დროს მეზობლის დამცავი საჯარო-სამართლებრივი ნორმების დაცვა უმნიშვნელო არაა, მაგრამ მეზობლის პოზიციების გაუარესება უნდა გამოსწორდეს ადმინისტრაციულ წარმოებაში. თუ ეს ვერ მოხდა სათანადოდ მაშინ მეზობელს ეძლევა შესაძლებლობა მშენებლობისგან მომდინარე ზიანისგან თავის დაცვის მიზნით ეს დეფიციტი შეივსოს სამოქალაქოსამართლებრივი სამეზობლო დაცვით.³⁸⁴

³⁸² ტურავა, იხ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 215

³⁸³ იხ. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგავროვანი პრაქტიკა, სამშენებლო ურთიერთობებიდან წარმოშობილ დავებზე (2012-2017 წწ) *ჯორბენაძე ს.* (რედ), თბ., 2018, 25

³⁸⁴ *Muckel S.,/Ogorek M., Öffentliches Baurecht , 2. Aufl., Munchen, 2014, 224*

მშენებლობის ნებართვის კანონიერების საკითხის განხილვისას ნებართვის გაუქმების ინტერესის მქონე პირები ზიანთან დაკავშირებით მიუთითებდნენ ყველა იმ გარემოებაზე რაც შესაძლოა მათ დაეხმაროს ნებართვის გაუქმებაში. სარჩელთა დიდ ნაწილში მითითებულია, რომ სადავო მშენებლობით მოხდება მშენებლობის ირგვლივ არსებულ მესაკუთრეთა ქონების ღირებულების შემცირება, გადაიტვირთება მოძრაობა, ზიანი მიადგება გარემოს, ასევე იმაზე, რომ სადავო მშენებლობა გადადის პარკის ტერიტორიაზე და ამით ზიანს აყენებს პარკის ინტერესებს.³⁸⁵

მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხის და შესაძლო ზიანისგან თავის დაცვის საუკეთესო საშუალებად მიჩნეულია საექსპერტო როლის გაძლიერება და ადმინისტრაციული წარმოების სხვა მექანიზმების გამოყენება, რომელთა მეშვეობით შედეგის მიუღწევლობის შემთხვევაში სამოქალაქოსამართლებრივი დავის გზით ხდება უფლებათა დაცვა. თუმცა, უნდა აღნიშნოს, რომ სამოქალაქო წესით დავის წარმოება ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების არაეფექტურობით აიხსნება. ამავდროულად აღსანიშნავია, რომ უმაღლესი სასამართლოების გაბატონებული პრაქტიკა გადაწყვეტილებას მეზობლის სასიკეთოდ იღებს.³⁸⁶ იმისთვის რომ სამოქალაქო წესით დავის საგანი არ გახდეს მესამე პირთა ქონებაზე უშუალო და პირდაპირი ზეგავლენისგან მიღებული ზიანის ანაზღაურება, აუცილებელია ადმინისტრაციული ორგანოების მხრიდან სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების ეფექტურად წარმართვა და მისი ფუნქციების სრულად გამოყენება.

3. ობიექტური უფლებების დაცვა

უფლებების დაცვას ობიექტური პრინციპების მნიშვნელობაც აქვს. ისინი სამართლის ყველა სფეროზე ახდენს გავლენას და ხელისუფლების თითოეული შტოს საქმიანობისთვის ძირითად მიმართულებებს აყალიბებს. ცალკეული ძირითადი უფლების შინაარსიდან გამომდინარე, ცხადია, რომ, სუბიექტურ უფლებებთან ერთად, ის განსაზღვრავს ამ უფლების ინსტიტუტის გარანტიას – იგი სახელმწიფოს, ინდივიდისგან დამოუკიდებლად, ავალდებულებს ცალკეული უფლებით

³⁸⁵ შუად. სუსსგ, №ბს-942 (33-18) 22.11.2018

³⁸⁶ *Muckel S.,/Ogorek M., Öffentliches Baurecht , 2. Aufl., Munchen, 2014, 224-225*

ადიარებული სამართლებრივი ინსტიტუტის უზრუნველყოფას. ძირითადი უფლებების, როგორც ობიექტური ღირებულებების (პრინციპების), დანიშნულებაა გარკვეული მიმართულებები მისცეს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო ხელისუფლებას. ძირითადი უფლებების ობიექტური მნიშვნელობიდან გამომდინარეობს მათი კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებზე ირიბი მოქმედებაც. ობიექტურ პრინციპებს უკავშირდება, ასევე, სახელმწიფოს მხრიდან ძირითადი უფლებების დასაცავად კონკრეტული ვალდებულებების აღიარებაც იმ შემთხვევებში, როდესაც ძირითად უფლებებს საფრთხე მესამე პირისაგან, ან თავად უფლების სუბიექტისაგან ემუქრება.³⁸⁷

ზოგადად უფლებათა ობიექტურ ხასიათთან დაკავშირებით იურიდიულ ლიტერატურაში გამოთქმულია მოსაზრება, რომ მას გარკვეული დამცავი და დამხმარე ფუნქცია აქვს. მიუხედავად იმისა, რომ უფლებებს ობიექტური მნიშვნელობაც აქვთ, მათი სუბიექტურსამართლებრივი მხარე მაინც წამყვანია. ობიექტურ მხარეს უფრო დამხმარე ფუნქცია აქვს. ის აძლიერებს ძირითადი უფლებების მოქმედების ძალასა და ინტენსივობას. ობიექტური მნიშვნელობის ამგვარი შეფასება ლოგიკურია, რადგან კონსტიტუციურსამართლებრივი წესრიგი და მასში შემავალი ძირითადი უფლებები ორიენტირებულია ადამიანზე, მისი ღირსებისა და თავისუფლების დაცვაზე. ძირითადი უფლებებით შეზღუდვის ობიექტური და სუბიექტურსამართლებრივი ასპექტები ამ მიზნის მიღწევისათვის ერთმანეთს მჭიდროდ უკავშირდება და განავრცობს.³⁸⁸ ობიექტური უფლებები უფრო ზოგადია და ის ემსახურება ინდივიდის სუბიექტური უფლებების დაცვას. სამშენებლოსამართლებრივ კრილში სუბიექტურ უფლებათა გვერდით ისეთი მნიშვნელოვანი დასაცავი სიკეთეებია, როგორცაა საზოგადოებრივი წესრიგი და საჯარო ინტერესი. მათი დეტალური ანალიზი ნათელს მოფენს მათ მნიშვნელობას მშენებლობის უსაფრთხოების კუთხით.

³⁸⁷ იზორია ლ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, თავი მეორე, საქართველოს მოქალაქეობა, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, მე-7 მუხლის კომენტარი, თბ., 2013, 17

³⁸⁸ ლოლაძე ბ., აღმასრულებელი ხელისუფლების შეზღუდვა ძირითადი უფლებებით, სტატიათა კრებული, ადამიანის იფლებათა დაცვა: კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ., (რედ.) თბ., 2018, 180

3.1. საზოგადოებრივი უსაფრთხოება

ადამიანის ჯანსაღი და უსაფრთხო საცხოვრებელი და სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფა წარმოადგენს მატერიალური სამშენებლო სამართლის წესრიგის მიზანს. ის საპოლიციო სამართლიდან იღებს სათავეებს. სამშენებლო წესრიგის სამართლის დასაცავი სიკეთე ასევე, როგორც საპოლიციო სამართლისა არის საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და მართლწესრიგი. საზოგადოებრივი უსაფრთხოების ცნების დეფინიციას ადგენს პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონი.³⁸⁹ ამ კანონის მიხედვით საზოგადოებრივი უსაფრთხოება არის პირთა უფლებების, სახელმწიფოს სუვერენიტეტის, ტერიტორიული მთლიანობისა და კონსტიტუციური წყობილების, საქართველოს კანონებისა და სხვა აქტების ურღვევობა. დაცვის ქვეშ ექცევა, როგორც ცალკეულ პირთა უფლებები, ასევე ისეთი საზოგადო სამართლებრივი სიკეთე, როგორცაა სამართლებრივი წესრიგი. თავად საზოგადოებრივი წესრიგი არის არა უფლება, არამედ გამოხატავს ყველა უფლების არსებობისათვის სავალდებულო გარემოს. ეს მდგომარეობა უნდა იყოს გარანტირებული და ხელყოფისგან დაცული.³⁹⁰ რაც შეეხება მართლწესრიგს, ის უფრო ფართო ცნებაა ვიდრე საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და ის მოიცავს საზოგადოებაში ჩამოყალიბებულ ქცევისა და ურთიერთობის წესების ერთობლიობას, რომელიც დაწერილი და დაუწერელი ადათ-წესებით, ტრადიციებითა და ზნეობრივი ნორმებით ყალიბდება.³⁹¹

საზოგადოებრივი წესრიგი სამშენებლო წესრიგის სამართლით დაცული სიკეთეა, რომელიც ემსახურება სუბიექტური უფლებებისა და საზოგადოებრივი უფლებების დაცვას. საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და წესრიგი, როგორც სამართლებრივი ცნებები სამშენებლო წესრიგის სამართლის ცენტრშია მოქცეული. საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დასაცავი სიკეთე დაკავშირებულია სიცოცხლესა და ჯანმრთელობასთან, რომელთაც საფრთხე ემუქრებათ ნაგებობისა თუ მოწყობილობების მდგომარეობის, მაგალითად მისი დაზიანების თუ ფუნქციონირების გამო, ასეთი შეიძლება იყოს ასევე გარემოზე მავნე

³⁸⁹ „პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი

³⁹⁰ ტურავა კ., საპოლიციო სამართალი, წიგნში *ხუბუა გ./ზომერმანი კ.კ.* (რედ.) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016. 605-606

³⁹¹ იქვე, 606

ზემოქმედება.³⁹² სამართლებრივი ტექნიკის თვალსაზრისით, საზოგადოებრივი წესრიგის ცნება ემსახურება (სოციალური) ნორმის გადატანას სამართლის შიგნით, რომელიც (ჯერ კიდევ) არაა ასახული პოზიტიურ სამართალში. ტრადიციული შეხედულებისამებრ, იგი წარმოადგენს დაუწერელი ნორმების ერთობლიობას, რომლებიც ეხება ინდივიდის ქცევას საზოგადოებაში და რომლის დაცვაც აუცილებელია მოქალაქეობრივი თანაცხოვრებისათვის. მისი ფარგლები შემოსაზღვრულია ისეთი მოვლენებით, რომლებიც მნიშვნელოვნად ეწინააღმდეგება ადამიანის სარწმუნო შეხედულებებს და თავის მხრივ, სასჯელს ან ფულად ჯარიმას ან მისი საზოგადოებრივი ხასიათის გამო სოციალურ-ეთიკურად უღირს შეფასებას იმსახურებს.³⁹³

კვლევის საგნის ჭრიშლი უნდა ითქვას, რომ მშენებლობის ნებართვა არის ფორმალური სამშენებლო წესრიგის სამართლის ინსტიტუტი. სწორედ ფორმალური წესრიგის სამართალი აწესრიგებს მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესსა და პროცედურებს, ასევე მშენებლობის შეტყობინებით სამუშაოების განხორციელების შესაძლებლობას. სწორედ, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის მიზნით ჩატარებული ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოწმდება განზრახული საქმიანობა ხომ არ ეწინააღმდეგება სამშენებლო კანონმდებლობით დადგენილ მოთხოვნებს და უზრუნველყოფს თუ არა მშენებლობის ნებართვა როგორც სამშენებლო წესრიგის სამართლის მთავარი ინსტიტუტი, სამშენებლო წესრიგის დამყარებას.³⁹⁴ მშენებლობის ნებართვა სამშენებლო წესრიგის შესაბამისად მაშინაა გაცემული, როდესაც პროექტი არ ეწინააღმდეგება საჯარო-სამართლებრივ წინაპირობებს.³⁹⁵ შესაბამისად, ცხადია რომ მშენებლობის ნებართვა მიემართება წესრიგის უზრუნველყოფისკენ და არის გარანტი ნებართვასავადებულო, დაშვებული საქმიანობის კანონიერ ჩარჩოებში მოქცევისკენ და ყველა, ნებართვასთან პირდაპირ თუ ირიბად დაკავშირებული პირის უფლების დაცვას ემსახურება. ნებართვის გაცემით სხვა სიკეთეებთან ერთად დაცული სიკეთეა საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და წესრიგი.

³⁹² *Zilch K., Diederichs J.C., Katzenbach R., Beckmann K.J.* (Ed.) *Raumordnung und Städtebau, Öffentliches Baurecht / Verkehrssysteme und Verkehrsanlagen*, 2013, 2062

³⁹³ იქვე, 2062

³⁹⁴ *ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ.*, სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 166

³⁹⁵ *Brenner M.*, *Öffentliches Baurecht*. 3, Aufl. Heidelberg, 2009, 191

3.2 სახანძრო უსაფრთხოება

სახანძრო უსაფრთხოების საკითხი სათავეს სამშენებლო დაგეგმვის სამართლიდან იღებს, სადაც სამეზობლო მიჯნის ზონის დაცვის საკითხის რეგულირებისას გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება მომიჯნავე ქონებაზე ზეგავლენისა და სახანძრო უსაფრთხოების დაცვის საკითხს. თუმცა ვინაიდან სამშენებლო წესრიგის, უფრო ზუსტად კი მატერიალური სამშენებლო წესრიგის სამართლის მიზანია საფრთხის თავიდან აცილება მასში მოიაზრება ჯანსაღი და ღირსეული ცხოვრების დაცვა. ამ უკანასკნელში განსაკუთრებით იგულისხმება სოციალური უსაფრთხოების დაცვა, როგორცაა მაგალითად რეგულაციები, რომლებიც აწესრიგებს მიჯნის ზონაში შენობათა განთავსების პირობებს, სახანძრო უსაფრთხოების საკითხებს, ესთეტიკურ პარამეტრებს, საზოგადოებრივ სივრცეში შენობა-ნაგებობის ნაწილების შეჭრის და სხვა საკითხებს.³⁹⁶ სამშენებლო წესრიგის სამართალში სამეზობლო მიჯნის დამდგენ ნორმებს, ასევე სახანძრო უსაფრთხოების მომწესრიგებელ ნორმებს ასევე დიდი მნიშვნელობა ენიჭება მეზობლის უფლებების დაცვის კუთხით.³⁹⁷

სახანძრო უსაფრთხოების საკითხი განხილულ უნდა იქნეს საფრთხის თავიდან აცილების ჭრილში. საფრთხის თავიდან აცილებას განეკუთვნება სახანძრო უსაფრთხოება. ზოგადად ხანძარსაწინააღმდეგო რეგულაციები³⁹⁸ ცხადად გვიჩვენებენ, რომ სახანძრო უსაფრთხოება უპირველესად ადამიანის დაცვას ემსახურება, ხოლო მეორე ადგილს ნივთების დაცვა იკავებს. რეგულაციები განსხვავებულია კლასების მიხედვით.³⁹⁹

საკვლევი თემის ჭრილში სახანძრო უსაფრთხოება არ უნდა იქნეს განხილული სახანძრო სისტემების და შენობის სათანადო აღჭურვილობისა და პარამეტრების დადგენის კუთხით. ამ საკითხის განხილვის მთავარ მიზანს წარმოადგენს მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიაზე ყველა იმ რისკის ამოწურვა რაც

³⁹⁶ ტურავა, იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 28

³⁹⁷ იქვე, 217

³⁹⁸ მაგ. გერმანიაში მოქმედი რეგულაცია, MBO – ს 26 და 29 პარაგრაფები

³⁹⁹ Rabe K./Pauli F./Wenzel G., Bau-und Planungsrecht, 7., Aktualisierte Aufl., 2014, 288

უკავშირდება პრევენციულ სახანძრო უსაფრთხოებას. მიზანი არის ადმინისტრაციული წარმოებისას ნებართვის მაძიებელმა წარმოადგინოს სათანადო დოკუმენტები, ასევე განსაკუთრებული ტექნიკური მოწყობილობის დამონტაჟების გეგმა, რომელიც უზრუნველყოს უსაფრთხოების დაცვა.⁴⁰⁰ საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა, კერძოდ სამშენებლო კანონმდებლობა ნებართვის გაცემის სტადიაზე, ქალაქგეგმარებით რეგულაციებში უსვამს ხაზს იმ გარემოებას, რომ მიწის ნაკვეთზე მიჯნის ზონის რეგულირების მიზანია სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნათა დაცვა.⁴⁰¹ კანონმდებლობა ასევე შენობა-ნაგებობების მიმართ დასადგენი ძირითადი მოთხოვნების რეგულაციებში უთითებს, რომ შენობა-ნაგებობა ისე უნდა იქნეს დაპროექტებული და აშენებული, რომ ხანძრის დროს: შენობა-ნაგებობამ შეინარჩუნოს სიმტკიცე და მდგრადობა, ცეცხლის ან/და კვამლის შენობა-ნაგებობის ნაწილიდან სხვა ნაწილებში გავრცელება მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი, ცეცხლის მომიჯნავე შენობა-ნაგებობაზე გავრცელება მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი, შესაძლებელი იყოს ადამიანების უსაფრთხო ევაკუაცია, აგრეთვე სახანძრო-სამაშველო დანაყოფების მიერ ხანძრის ჩაქრობა, ადამიანებისა და ქონების გადარჩენა.⁴⁰² სპეციალურ ტექნიკურ რეგლამენტში ასევე ერთმნიშვნელოვნად არის აღნიშნული, რომ ობიექტებზე აკრძალულია ისეთი მოცულობით-გეგმარებითი გადაწყვეტების მიღება, რამაც შეიძლება გამოიწვიოს ადამიანთა უსაფრთხო ევაკუაციის პირობების გაუარესება, შეაფერხოს სახანძრო უსაფრთხოების საშუალებებთან მისვლა და შეამციროს ხანძარსაწინააღმდეგო დაცვის ავტომატური სისტემების მოქმედების ზონა.⁴⁰³ ამ რეგულაციების არსებობა ბუნებრივია დიდი მნიშვნელობის მქონეა, თუმცა უფრო მნიშვნელოვანია როგორ არის ამ ყოველივეს დაცვა უზრუნველყოფილი. მოქმედი კანონმდებლობა არ იცნობს შენობა-ნაგებობის დაპროექტებისას სპეციალური ცოდნის მქონე სპეციალისტის მონაწილეობის ვალდებულებას, რომელიც სახანძრო უსაფრთხოების დაცულობის თვალსაზრისით შეადგენს სათანადო დოკუმენტაციას ან იმ არქიტექტურული პროექტის ექსპერტიზას, რომელიც სანებართვოდ იქნება წარდგენილი სათანადო ორგანოში.

⁴⁰⁰ იქვე, 290

⁴⁰¹ სდასსკ, მუხლი 74

⁴⁰² იქვე, მუხლი 82

⁴⁰³ “სახანძრო უსაფრთხოების წესებისა და პირობების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე“, საქართველოს მთავრობის №370 დადგენილება, 23.07.2015

დღეს მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით III-IV კლასს მიკუთვნებული ობიექტის საპროექტო დოკუმენტაციის შეთანხმების სტადიაზე სავალდებულო წარსადგენ დოკუმენტად რეგლამენტირებულია „შენობა-ნაგებობის უსაფრთხოების წესების“ დამტკიცების თაობაზე საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 იანვარი №41 დადგენილებასთან შესაბამისობის ექსპერტიზა. აღნიშნულ საკითხზე უკვე აღინიშნა, რომ არქიტექტურული პროექტის ამ დადგენილების შესაბამისობასთან დადგენას ახდენს 10 წლიანი სამუშაო გამოცდილების მქონე დიპლომირებული არქიტექტორი. თუმცა სახანძრო უსაფრთხოების საკითხის მნიშვნელობიდან და ამისთვის სპეციალური ცოდნის საჭიროებასთან დაკავშირებით კანონმდებლობაში სხვა ჩანაწერი არ მოიპოვება. შესაბამისად, ადვილი მისახვედრია, რომ დადგენილებასთან პროექტის შესაბამისობის დადგენით, ექსპერტი მის სახანძრო უსაფრთხოების დაცულობასაც ადასტურებს და მისი გადამოწმების რეალური ბერკეტი ნებართვის გამცემ უწყებასაც კი არ გააჩნია. ახალი სამშენებლო კოდექსის ამოქმედებამდე მოქმედი საქართველოს მთავრობის №57-ე დადგენილება უფრო მკაფიოდ არეგულირებდა ამ საკითხს. კერძოდ ნებართვის გამცემი უწყება დაგეგმილი მშენებლობის სახანძრო უსაფრთხოების თაობაზე პოზიციის დასაფიქსირებლად, სახელმწიფო სახანძრო ზედამხედველობისათვის მიკუთვნებულ ობიექტებში სახანძრო უსაფრთხოების მოთხოვნების შესრულების უზრუნველსაყოფად, მიმართავდა საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს – საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტოს. დღეს მოქმედ ნებართვის გაცემის წესის მარეგულირებელ №255-ე დადგენილებაშიც და სამშენებლო კოდექსშიც არის დადგენილი, რომ ნებართვის გაცემის პროცესში მონაწილე სხვა ორგანო შესაძლოა იყოს საგანგებო სიტუაციების მართვის სააგენტო, სათანადო საჭიროების შემთხვევაში, თუმცა ამ საკითხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე კანონმდებლობაში მეტი სიცხადის შეტანის აუცილებლობა დგას.

სახანძრო უსაფრთხოების საკითხის ნებართვის გაცემის სტადიაზე გადაწყვეტისთვის დღეს მოქმედი რეგულაციები არ არის საკმარისად ეფექტური. ეს უპირველეს ყოვლისა ვლინდება იმაში, რომ ნებართვის გაცემის სტადიაზე წარმოდგენილ დოკუმენტებში არ მოიპოვება სხვა სახის დოკუმენტი გარდა

ზემოთხსენებული 41-ე დადგენილების შესაბამისობის დასკვნისა, რომელთან დაკავშირებით კრიტიკული მოსაზრება ზემოთ უკვე გამოითქვა. იკვეთება, რომ ნებართვის გაცემის სტადიაზე სახანძრო უსაფრთხოების გამორიცხვის რეალური შესაძლებლობები და ბერკეტები მოქმედ კანონმდებლობას არ გააჩნია. ეს შესაძლოა გამოსწორდეს სამშენებლო კოდექსის შესაბამისად იმ მისაღები კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით, რომელიც უკავშირდება არქიტექტორთა და ინჟინერ-დამპროექტებელთა სერთიფიცირებას, ასევე მასალათა ხარისხის კონტროლის რეგლამენტის ამოქმედების შემდგომ.

4. მომიჯნავე კანონმდებლობის დაცვის აუცილებლობა

მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მიზნით დიდი მნიშვნელობის მქონეა მომიჯნავე კანონმდებლობის დაცვა, ვინაიდან სამშენებლო სამართლებრივ ურთიერთობებს, სამშენებლო სამართლის სამივე მიმართულებას (სივრცითი განვითარების, ქალაქთმშენებლობისა და მშენებლობის წესრიგის) მჭიდრო კავშირი აქვს მომიჯნავე კანონმდებლობასთან. ეს განსაკუთრებით ვლინდება გარემოსდაცვით, სატრანსპორტო (საგზაო, საჰაერო), ენერგეტიკულ, მიწის საკუთრების, კულტურული მემკვიდრეობის დამცავ ნორმებთან, რომელთა გათვალისწინება განსაკუთრებით მშენებლობის გაცემის პროცესში მიმართულია საბოლოო ჯამში მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მეტი მექანიზმის შექმნასთან.

მომიჯნავე კანონმდებლობის მოთხოვნათა გაუთვალისწინებლობა ქმნის შესაბამისი ადმინისტრაციული ღონისძიების (მაგ: დამტკიცებული გეგმების, მშენებლობის ნებართვების) ბათილობის საფუძველს.⁴⁰⁴

4.1. გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, როგორც მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის მექანიზმი

საქართველოში გარემოზე ზემოქმედების შეფასების პროცედურა პირველად „გარემოსდაცვითი ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონში გაჩნდა (1996 წ.). 2007 წელს ეს კანონი გუაქმდა და მიიღეს სრულიად განსხვავებულ მიდგომებზე დაფუძნებული კანონი, რომელიც შემდგომ თავის მხრივ ჩაანაცვლა 2014 წლის გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსმა⁴⁰⁵. ამ კოდექსის მიხედვით⁴⁰⁶ გზშ არის შესაბამის კვლევებზე დაყრდნობით, გარემოზე შესაძლო ზემოქმედების გამოვლენისა და შესწავლის პროცედურა იმ დაგეგმილი საქმიანობისთვის, რომელმაც შესაძლოა მნიშვნელოვანი ზემოქმედება მოახდინოს გარემოზე და რომელიც მიეკუთვნება კოდექსით გათვალისწინებულ საქმიანობას. გზშ-ს მიზანია ინტერდისციპლინური ანგარიშის მომზადება, რომელშიც აისახება სრულყოფილი ინფორმაცია, როგორც

⁴⁰⁴ *ყალიჩავა იბ. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020, 27*

⁴⁰⁵ *ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 186*

⁴⁰⁶ საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, მუხლი 3, პუნქტი „დ“

გარემოს ცალკეული კომპონენტების, ისე დაგეგმილი საქმიანობის სოციალურ და ეკონომიკურ გარემოზე მოსალოდნელი მავნე ზემოქმედების თაობაზე. მისი მეშვეობით მოსალოდნელი ხდება არამხოლოდ დამდგარი შედეგების განეიტრალება, არამედ გარემოს დაცვის საუკეთესო პილიტიკის პრევენციის მაქსიმალური უზრუნველყოფა.⁴⁰⁷

არსებობს მოსაზრება, რომ გზმ არის პროცედურული, ანუ წარმოება-სამართლებრივი ინსტრუმენტი. ამ თვალსაზრისით ის ინტეგრირებულია რომელიმე საკითხის გადაწყვეტასთან დაკავშირებულ ძირითად ადმინისტრაციულ წარმოებაში (მაგ. სანებართვო წარმოებაში). გერმანიის ფედერალური კანონი მას განმარტავს, როგორც ადმინისტრაციული წარმოების არადამოუკიდებელ ნაწილს, ის არის ინფორმაციული ხასიათის ინსტრუმენტი, რომელიც გადაწყვეტილების მიმღებს ეხმარება გადაწყვეტილების მიღებაში. გზმ არის გარემოზე ზემოქმედებასთან დაკავშირებული საკითხების გამოკვლევის, აღწერის და შეფასების ინსტრუმენტი, რომელიც არ ადგენს მატერიალურ-სამართლებრივ შეზღუდვებს და საქმიანობის დასაშვებობაზე უარის თქმის განსაზღვრის საფუძველიც არ შეიძლება გახდეს.⁴⁰⁸

დღეს მოქმედი კლანონმდებლობით გვაქვს შემდეგი დიფერენციაცია: საქმიანობები, რომლებიც ექვემდებარება გზმ-ს, საქმიანობები, რომლებიც სკრინინგის საფუძველზე შეიძლება დაექვემდებარს გზმ-ს და საქმიანობები, რომლებიც არ ექვემდებარება გზმ-ს.

საკვლევი თემის, მშენებლობის უსაფრთხოების კუთხით საინტერესოა როგორ რეგულირდება გზმ-ს საკითხი სპეციალური კანონმდებლობით. გარემოსდაცვითი საქმიანობის კოდექსის შესაბამისი დანართით განსაზღვრულია ის საქმიანობები, რომლების ექვემდებარებიან გზმ-ს. ჩამონათვალი მოიცავს მრავალი სახის საწარმო ობიექტის მშენებლობას. ამ ობიექტთა უმრავლესობა მოიცავს მაღალი რისკის შემცველ მშენებლობებს, რომლებიც თავისი მახასიათებლებით განეკუთვნება V კლასის მშენებლობებს. სამშენებლო კოდექსში გარემოსდაცვით შეფასების კოდექსთან ბმაში გათვალისწინებულია გზმ-ს ჩართვა ნებართვის გაცემის დროს წარსადგენ დოკუმენტაციაში. კოდექსის მიხედვით, თუ მშენებლობის ნებართვის მიღება დაკავშირებულია ისეთ მშენებლობასთან, რომლის გათვალისწინებული

⁴⁰⁷ *კალიჩავა კ.*, გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018, 188

⁴⁰⁸ იქვე, 188-189

საქმიანობაც ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას, მშენებლობის ნებართვის მაძიებელი მიმართავს საქართველოს გარემოს დაცვისა და სოფლის მეურნეობის სამინისტროს შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით. ამ შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვის მაძიებელმა მშენებლობის ნებართვის გამცემ ადმინისტრაციულ ორგანოს, განსაზღვრული სანებართვო დოკუმენტაციის გარდა, დამატებით უნდა წარუდგინოს აღნიშნული გადაწყვეტილება.⁴⁰⁹ ამავე დანაწესს იმეორებს მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესის მარეგულირებელი საქართველოს მთავრობის №255-ე დადგენილება, კერძოდ თუ მშენებლობის ნებართვის მოპოვება დაკავშირებულია ისეთი ობიექტის მშენებლობასთან, რომელშიც გათვალისწინებული საქმიანობა გარემოზე ზემოქმედების კანონის შესაბამისად ექვემდებარება გარემოზე ზემოქმედების შეფასებას, განმცხადებელმა დამატებით უნდა წარადგინოს კანონმდებლობით დადგენილი ნორმების შესაბამისად შედგენილი გარემოზე ზემოქმედების შეფასების ანგარიში.

რა დამატებით უსაფრთხოების გარანტიას ქმნის გარემოზე ზემოქმედების ანგარიში და რა როლი აკისრია მას მშენებლობის უსაფრთხოების თვალსაზრისით არის ის საკითხი, რომელიც ამ კვლევისთვის საინტერესოა. გზშ-ს ანგარიშის, როგორც გადაწყვეტილების მისაღებად საჭირო დოკუმენტის ნებართვის გაცემის სტადიაზე საფრთხეების გამორიცხვის ან/და მინიმუმამდე დაყვანის მნიშვნელობა ენიჭება, სწორედ ამიტომაც მომეტებული საფრთხის წყაროს მქონე ობიექტების მშენებლობისთვის გადამწყვეტ მნიშვნელობას იძენს გზშ-ს ანგარიში. აღსანიშნავია, რომ გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება ასევე გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსით გათვალისწინებული გზშ-ს დაქვემდებარებული ობიექტების მშენებლობას დასახლებული ან საყოფაცხოვრებო ობიექტების განლაგების ზოლთან სიახლოვეს. სწორედ აქ ვლინდება გზშ-ს ანგარიშის დიდი მნიშვნელობა, ვინაიდან საფრთხის ქვეშ დგება ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა. დიდ მნიშვნელობას იძენს სპეციალური გარემოსდაცვითი კანონმდებლობის და ტექნიკური რეგლამენტების დაცვის აუცილებლობა. მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიაზე გზშ-ს ანგარიში შეძლება გახდეს უარყოფითი გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი ან მასში არსებული რეკომენდაციების განუხრელი დაცვა მოითხოვს სათანადო

⁴⁰⁹ სდასსკ, მუხლი, ნაწილი 5

ზედამხედველობითი ფუნქციის მქონე ორგანოების აქტიურ ჩართულობას და ასევე საზოგადოებრივ კონტროლს. საბოლოოდ შეიძლება ითქვას, რომ გზშ-ს ანგარიში ნებართვის გაცემის სტადიაზე საფრთხეების პრევენციის ერთერთი მთავარი ინსტრუმენტია.

გარემოზე ზემოქმედების შეფასების თემის სრულყოფისთვის აცულებელია გერმანული კანონმდებლობის მოკლე მიმოხილვა მშენებლობის გარემოსთან თავსებადობის ჭრილში. მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოებისას საზოგადოების მონაწილეობა შესაძლებელია ასევე გარემოსთან თავსებადობის შესახებ კანონის Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) მიხედვით განხორციელდეს.⁴¹⁰

გარემოზე ზემოქმედების შეფასება მიემართება მშენებლობის ნებართვის ადმინისტრაციული წარმოებისას პროექტის მოქმედების ინტეგრირებულ შეფასებას. UVPG გადაწყვეტილების მიღებამდე შემოსაზღვრულია წარმოება-სამართლებრივი მოთხოვნებით. UVPG-ს შესაბამისად ნებართვასავალდებულო პროექტებისთვის შესაძლოა წარმოიშვას გზშ-ს განხორციელების ვალდებულება. ამის შესაფასებლად გამოიყენება UVPG-ის მე-4 და შემდგომი პარაგრაფები. დანართ I-თან კავშირში⁴¹¹, გზშ-ს განხორციელების ვალდებულება არსებობს ისეთი პროექტებისთვის, როდესაც იგი განსაკუთრებულ სიდიდეს ან შესრულების ღირებულებას მიაღწევს. ასევე გზშ-ს განხორციელების ვალდებულება შეძლება მიწის სამართლის დანაწესმა გამოიწვიოს. თუ პროექტი თავდაპირველად არ ექვემდებარებოდა გზშ-ს, თუმცა შეცვლის ან გაფართოების გამო არსებით ღირებულებას, მნიშვნელობას მიაღწია ან გადააჭარბა, მაშინ UVPG-ს⁴¹² მიხედვით სავალდებულო გახდება გზშ-ს განხორციელება (ამას ეწოდება ე.წ „გზშ-ს ვალდებულების შიგნით გაზრდა“). ცალკეულ შემთხვევებში გზშ-ს ვალდებულება წარმოიშობა, როდესაც წინასწარი შემოწმების გათალისწინებით დანართი 2-იდან მომდინარე კრიტერიუმები დადგინდება.⁴¹³ აღსანიშნავია, რომ შეცვლილი პროექტისთვის გზშ-ს ჩატარების ვალდებულება არსებობს, როცა ამ შეცვლის

⁴¹⁰ Finkelnburg K./Ortloff K.M./Otto C. W., Öffentliches Baurecht Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7, Aufl., Munchen, 2018, 261

⁴¹¹ ისევე როგორც საქართველოს კანონმდებლობაში, მაგ. გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსის დანართები, გერმანიაშიც გვხვდება გარემოსთან თავსებადობის კანონის დანართები

⁴¹² UVPG §10

⁴¹³ UVPG §7

შედეგად პროექტმა მიაღწია ისეთ კრიტერიუმებს ან გადააჭარბა ან წინასწარმა შემოწმებამ აჩვენა, რომ ცვლილებას მნიშვნელოვანად უარყოფითი გავლენა აქვს გარემოზე.⁴¹⁴

გზშ-ს ბირთვის საზოგადოების მონაწილეობა წარმოდგენს. უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანო პროექტის გარემოზე ზემოქმედების განხილვისას მონაწილეობისთვის ჩართავს საზოგადოებას. საზოგადოებას კი შეუძლია მონაწილეობის ფარგლებში დააფიქსიროს საკუთარი მოსაზრებები. მონაწილეობის შესახებ ადმინისტრაციული წარმოება კი, თავის მხრივ, უნდა პასუხობდეს წარმოებისთვის დადგენილ მოთხოვნებს. მიუხედავად გზშ-ს ან წინასწარი შემოწმების სავალადებულოდ ჩატარების მოთხოვნისა, თუ იგი არ ჩატარდა და არც შემოდგომში გამოსწორდა, შეიძლება მოთხოვნილი იქნას გადაწყვეტილების გაუქმება პროექტის დასაშვებობასთან დაკავშირებით. საბოლოოდ, კითხვაზე გარემოსთან თავსებადობის შესახებ კანონიდან (UVPG) გამომდინარეობს თუ არა მესამე პირთა დაცვა, ცალსახად დადებითი პასუხი უნდა გაეცეს, რამდენადაც კანონმდებელმა ისეთი რეგულაციები შექმნა, რომელთა მიხედვითაც გზშ-ს შემოწმების ვალდებულება დადგენილია და მისი უფულებელყოფა სანქცირებულია.⁴¹⁵

ამრიგად, ეროვნული და უცხოური კანონმდებლობის შედარებით-სამართლებრივი ანალიზითაც ნათლად ჩანს გზშ-ს გამორჩეული როლი, რომელიც მიმართულია გარემოს დაცვასა და მოქალაქეთა უფლებების დაცვისკენ. ამის მიღწევის საუკეთესო საშუალება და ადგილი კი ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპია, სადაც კანონმდებლობით სკრინინგისა და შემოწმებისთვის ყველა საჭირო მექანიზმი შექმნილი.

4.2. სატრანსპორტო უსაფრთხოება

მშენებლობის უსაფრთხოება მჭიდრო კავშირშია სატრანსპორტო უსაფრთხოების დაცვასთან. ეს ეხება, როგორც ქალაქგეგმარებით ნაწილს ასევე

⁴¹⁴ *Finkelburg K./Ortloff K.M./Otto C.W.*, Öffentliches Baurecht Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7, Aufl., Munchen, 2018, 262

⁴¹⁵ იქვე, 262

სამშენებლო წესრიგს. ქალაქგეგმარებითი კუთხით მთავარი სატრანსპორტო დერეფნების, დაგეგმვაში საგზაო ინფრასტრუქტურის შექმნას და გთავლისწინებას უდიდესი ადგილი უჭირავს. ამის ნათელი დადასტურებაა სივრცის დაგეგმარების შესაბამის წესებში მათი მიღების დღიდან სატრანსპორტო ზონების არსებობა. ასევე ერთმნიშვნელოვნად ხაზგასმულია სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის არსებობის აუცილებლობა. ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების მიხედვით არასამშენებლო ტერიტორიის სამშენებლო ტერიტორიად ქცევის შემთხვევაში უმთავრესი პირობა არის, ის რომ ასეთ შემთხვევაში მშენებლობის ნებართვა შეიძლება გაიცეს მხოლოდ შესაბამისი ტერიტორიის ფუნქციით განპირობებული შენობა-ნაგებობის მშენებლობისთვის, თუ საჭიროების შემთხვევაში, ეს ტერიტორია უზრუნველყოფილი იქნება შესაბამისი სატრანსპორტო და საინჟინრო ინფრასტრუქტურით და თუ ამით არ ილახება საჯარო ინტერესები.⁴¹⁶ განაშენიანების რეგულირების წესებში ასევე მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს ზელოკალური და ლოკალური სატრანსპორტო ობიექტებს. ესენია: საავტომობილო ტრანსპორტის ტერიტორია (საერთაშორისო და შიდასახელმწიფოებრივი საავტომობილო გზები, სხვა, მუნიციპალური ტრანსპორტის და მთავარი გზების კარკასი და მათი გამტარი ნაგებობები), რკინიგზა (მათ შორის, ტრამვაი, ფუნქციული და მეტრო), საბაგირო, მთავარი გზები (მაგ., გზა, ბულვარი, პრომენადე), საჰაერო ტრანსპორტის ტერიტორია (აეროპორტი, აეროდრომი, ვერტოდრომი, პლანერი).⁴¹⁷ სივრცის დაგეგმარებისა და ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვის სახელმძღვანელო პრინციპებშიც გამორჩეულ ადგილს იკავებს ტრანსპორტის საკითხი. გარდა იმისა, რომ ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვის პრინციპია სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურის განვითარების ხელშეწყობა, ყურადღება ასევე გამახვილებულია სატრანსპორტო/საინჟინრო ინფრასტრუქტურის გარემოზე უარყოფითი ზემოქმედების მაქსიმალურად შემცირებაზე და სხვა მოსალოდნელი უარყოფითი ზემოქმედების დაძლევაზე.⁴¹⁸ ამასთან, სამშენებლოდ გამოსაყენებელი მიწის ნაკვეთისთვის უმნიშვნელოვანეს ადგილს იკავებს სატრანსპორტო ინფრასტრუქტურით უზრუნველყოფის საკითხი.

⁴¹⁶ საქართველოს მთავრობის 261-ე დადგენილება, მუხლი 22, პუნქტი 6

⁴¹⁷ იქვე, მუხლი 32, ნაწილი 1

⁴¹⁸ სდასკ, მუხლი 8

სამშენებლო სამართლებრივ ურთიერთობებში, კერძოდ სამშენებლო დაგეგმვაში ამ საკითხს გამორჩეული ადგილი უჭირავს.

საინტერესოა ასევე სამშენებლო წესრიგის მიმართულებით არსებული რეგულაციები. ადრე მოქმედი სამშენებლო კანონმდებლობა არ ითავსებდა სატრანსპორტო ნაკადების და ბუფერული ზონების, ასევე მშენებლობით ტრანსპორტის გამართულ მუშაობაზე ზეგავლენის შეფასებას. ახალი სამშენებლო კოდექსის მიღებამდე არსებული საქართველოს მთავრობის 57-ე დადგენილებაშიც მის ძალადაკარგულად გამოცხადებამდე⁴¹⁹ მცირე ხნით ადრე გაჩნდა ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც გარკვეულ შემთხვევებში საჭირო გახდა ქალაქ თბილისის ტერიტორიაზე, საგზაო მოძრაობის ორგანიზების სქემის წარმოდგენა საპროექტო ტერიტორიის სატრანსპორტო/საგზაო ინფრასტრუქტურის დატანით საკვლევ ტერიტორიასთან კავშირის ჩვენებით (გარდა II კლასის შენობა-ნაგებობებისა), ასევე საპროექტო გადაწყვეტის ზეგავლენის შეფასება არსებულ საკვლევ სატრანსპორტო/საგზაო ინფრასტრუქტურაზე (გარდა 6000 კვ. მ-ზე ნაკლები ფართობის შენობა-ნაგებობების მშენებლობის ან/და დამის კლუბის, სასაწყობო, საწარმოო და სამრეწველო ობიექტების, მუზეუმის, ბიბლიოთეკის, საკულტო ნაგებობისა). აღნიშნული ცვლილებით მისაღწევი შედეგი უკავშირდებოდა საქართველოს დედაქალაქში მშენებლობებით და აქტიური დასახლებით გამოწვეული სატრანსპორტო გადატვირთვის თავიდან არიდებას, წინასწარ კვლევას მშენებლობის განხორციელების შემთხვევაში სატრანსპორტო ნაკად(ებ)ის მართვის გაუმჯობესების მიზნით.⁴²⁰ იგივე რეგულაცია გადმოტანილ იქნა მთავრობის 255-ე დადგენილებაში და სავალდებულოა საპროექტო გადაწყვეტის ზეგავლენის შეფასება არსებულ საკვლევ სატრანსპორტო/საგზაო ინფრასტრუქტურაზე. ეს რეგულაცია მისასაღმებელია მშენებლობით გამოწვეული ზეგავლენის შემცირების კუთხით სატრანსპორტო გამტარუნარიანობასთან დაკავშირებით. მისი მეშვეობით მინიმუმადე შესაძლებელია იმ საფრთხეების დაყვანა, რამაც შესაძლოა გამოიწვიოს დასახლებული ტერიტორიების სატრანსპორტო კოლაფსი. შესაბამისად, მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიაზე მსგავსი ტიპის, ზეგავლენის შეფასების

⁴¹⁹ ძალადაკარგულია საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 2 მარტის N139 დადგენილებით.

⁴²⁰ *ჭურღულია დ.*, მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, *ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №1*, თბ., 2019, 292

დოკუმენტის არსებობა და მისი ანალიზი სატრანსპორტო უსაფრთხოებისთვის წინადადგმული ნაბიჯია. სხვა საკითხია რამენაღვრად კვალიფიციურად იქნება კვლევა და სათანადო დასკვნა შედგენილი.

კიდევ ერთი საკითხი, რომელიც აუცილებლად უნდა იქნეს განხილული არის საჰაერო სატრანსპორტო უსაფრთხოება. რეგულაციები დადგენილია საქართველოს საჰაერო კოდექსის შესაბამისად. კოდექსში განსაზღვრულია აეროდრომის რაიონში მიწათსარგებლობისა და ობიექტების მშენებლობის, აეროდრომის რაიონში შენობის, ნაგებობის და სხვა ობიექტების სიმაღლეების და აღჭურვის წესები. აეროდრომის რაიონში შენობის, ნაგებობის, კავშირგაბმულობისა და ელექტროგადამცემი ხაზების, რადიოტექნიკური საშუალებებისა და სხვა ობიექტების მფლობელები ვალდებული არიან, საკუთარი სახსრებით განათავსონ მათზე სადღეღამისო ნიშნები და მოწყობილობები. აეროდრომის რაიონში აკრძალულია აეროდრომის ნიშნებისა და მოწყობილობების მსგავსი ნიშნებისა და მოწყობილობების განლაგება, აგრეთვე ლაზერული გამოსხივების მქონე საშუალებების გამოყენება, რომელთაც შეუძლიათ გამოიწვიონ პილოტის დეზორიენტაცია ან ხელი შეუშალონ ფრენების უსაფრთხოდ შესრულებას.⁴²¹ ეს ყოველივე ემსახურება საჰაერო უსაფრთხოების დაცვას.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში გათვალისწინებულია საჰაერო უსაფრთხოების დაცვა და მშენებლობის ნებართვის გამცემი ორგანო აეროდრომების რაიონში, შესაბამისი დაცვის ზონებში ვალდებულია ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე მოითხოვოს შესაბამისი უწყების მიერ გაცემული თანხმობა მშენებლობის წარმოებასთან დაკავშირებით. ამ რეგულაციის არსებობა მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს იმ საფრთხეების გამორიცხვას რაც შესაძლოა გამოიწვიოს აეროდრომების დაცვის ზონებში მშენებლობის განხორციელებამ.

იგივე წესი ვრცელდება საზღვაო-სანაოსნო ობიექტების სიახლოვეს მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიაზე. ნებართვის მაძიებელი ვალდებულია მოიპოვოს სათანადო წესით გაცემული დასტური მშენებლობის განხორციელებაზე, რათა მოსალოდნელი საფრთხეები იქნეს გამორიცხული.

ამრიგად, კანონმდებლობის ანალიზმა ცხადყო, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოება არის ის ეტაპი, სადაც შესაძლებელია

⁴²¹ იხ. "საქართველოს საჰაერო კოდექსი" მუხლები 41-43, სსმ-462, 29.10.1996

განხილული საფრთხეების თავიდან აცილება ნებართვის გამცემი უწყებების მხრიდან ქვეყანაში არსებული რეგულაციების დაცვის შემთხვევაში. რეგულაციების არსებობა მთავარი ბერკეტია, ხოლო მათი სრულყოფილება და სათანადო დაზუსტებები ეტაპობრივად უზრუნველყოფენ საკითხის ამომწურავად რეგულირების შესაძლებლობას.

5. მეხუთე ნაწილის შეფასება

ნაშრომის მეხუთე ნაწილი დაეთმო უფლებების დაცვას მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის კუთხით. თავდაპირველად განხილულ იქნა იმ პირთა უფლებების დაცვის საკითხი, რომელთაც შესაძლოა მშენებლობით ყველაზე მეტად მიაღგეს ზიანი ან ასეთის დადგომის საფრთხე შეიქმნას. მეზობლის უფლებებზე სათანადო ქვეთავში საკითხის განზოგადებისას წამოწეულ იქნა არსებული კანონმდებლობის ზარვეზი, რაც უკავშირდება მეზობლის ცნების არარსებობას ჩვენი ქვეყნის კანონმდებლობაში. საკითხის ნათელსაყოფად მოიყვანილ იქნა მოწინავე ევროპული ქვეყნის (გერმანია) კანონმდებლობის რეგულაციები და პრაქტიკული მაგალითები. აქცენტი გაკეთდა მეზობლის დამცავ ნორმებზე და მეზობლის სავალდებულო და სარეკომენდაციო მონაწილეობაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე. გამოიკვეთა ყველა ის შედეგი, რაც შეიძლება იქნეს მიღებული მეზობლის სანებართვო წარმოებაში მონაწილეობით. ის მიჩნეულ იქნა ერთერთ საშუალებად მშენებლობისგან მომდინარე რისკების, შესაძლო ქონებრივი თუ პირადი უფლებების დარღვევის თავიდან ასაცილებლად. ამასთან, დაისვა საკითხი პირდაპირი და უშუალო ზეგავლენის თვალსაზრისით. ერთმანეთისგან გაიმიჯნა უშუალო ზიანის დადგომის საფრთხეები და ქონებაზე ზეგავლენა, რომელიც უკავშირდება როგორც მატერიალურ ზიანს ასევე ქონებაზე ფიზიკურ ზეგავლენას, რაც საცხოვრებელი პირობების მკვეთრ გაუარესებას იწვევს და პირდაპირ კავშირშია ადამიანის სიცოცხლესა და ჯანმრთელობასთან.

განხილულ იქნა ობიექტური უფლებები, გამოიყო მთავარი უსაფრთხოებითი ელემენტები, როგორცაა საზოგადოებრივი უსაფრთხოება და სახანძრო უსაფრთხოება. საკვლევი საკითხის უკეთ გასაგებად ასევე მოყვანილ იქნა ევროპის

ქვეყნების მაგალითები, რითაც მეტი სიცხადე იქნა საკითხში შეტანილი. კვლევით დადასტურდა მთავარი - საზოგადოებრივი და სახანძრო უსაფრთხოების დაცვა შესაძლებელია მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიაზე და ამ მხრივ კანონმდებლობა მეტ გამლიერებას და რიგ დაზუსტებებს საჭიროებს, თუმცა საბაზისო ნაწილი რეგულაციებისა რეგლამენტირებულია, რაც უკეთესი პერსპექტივის მანიშნებელია.

მეხუთე ნაწილის ბოლოს კი ადგილი დაეთმო მომიჯნავე კანონმდებლობის დაცვის მნიშვნელობას უფლებათა დაცვის ჭრილში. განსახილველად გამოტანილ იქნა გარემოზე ზეგავლენის შეფასების მნიშვნელობა ნებართვის გაცემის სტადიაზე და ასევე დადასტურდა, რომ გზშ-ს ანგარიში მნიშვნელოვნად ამცირებს და შეიძლება ითქვას გამორიცხავს გარემოზე ზეგავლენას, რაც შესაძლოა გამოიწვიოს გზშ-ს დაქვემდებარებულმა სამშენებლო სამუშაოებმა. მომიჯნავე კანონმდებლობის დაცვის კუთხით ასევე დეტალურად იქნა განხილული სატრანსპორტო უსაფრთხოების როლი და მნიშვნელობა. მისი გამოკვლევის და შეფასების ადგილადაც განისაზღვრა მიმდინარე ადმინისტრაციული წარმოება, რომლის დროსაც სატრანსპორტო უსაფრთხოებაზე ზეგავლენის შემცირების გზები იქნა გამონახული და აღინიშნა, რომ ამ მხრივ საქართველოს კანონმდებლობაში მნიშვნელოვანი პროგრესია.

საბოლოო სახით, შეიძლება ითქვას, რომ კვლევის ამ ნაწილში დასახული მიზანი იქნა მიღწეული, ყველა ზემოთ აღნიშნული საკითხი აუცილებელი და საჭიროა განხილულ იქნეს სანებართვო წარმოების ეტაპზე. აქტის გამოცემის შემდგომი უფლებების დაცვაზე მეტად ეფექტური საშუალება სწორედ სანებართვო წარმოების ეტაპია და ეს კვლევით დასტურდება.

ნაწილი VI. დასკვნითი დებულებები და რეკომენდაციები

1. დასკვნითი დებულებები

ამრიგად, ნაშრომი დაეთმო სამშენებლო სამართლის ყველაზე მნიშვნელოვან საკითხს, მშენებლობის ნებართვას და მის ადმინისტრაციულ წარმოებას. ნაშრომის

შექმნისთვის შერჩეული მეთოდოლოგიის გამოყენებით განხილულ იქნა კვლევის შედეგის მისაღწევად საჭირო პრობლემური საკითხები.

უპირველეს ყოვლისა განხილულ იქნა სამშენებლო სამართლის სისტემა, რომლის ანალიზმა გამოაჩინა უსაფრთხოების ადგილის განსაზღვრის შესაძლებლობა. საფრთხის არსი და მასზე რეაგირების საფუძვლები განზოგადდა, როგორც მშენებლობის დაგეგმვის ასევე სამშენებლო წესრიგის ჭრილში. გამოიკვეთა, რომ მშენებლობა, როგორც საფრთხის შემცველი საქმიანობა საჭიროებს საფრთხეებზე რეაგირების მექანიზმების შექმნას და ამის მიღწევა შესაძლებელია ისე, რომ საქმიანობის შეზღუდვა ან აკრძალვა არ გახდეს საჭირო. საფრთხეზე რეაგირების მიზანი და მთავარი დასაცავი სიკეთე კი ადამიანის აღიარებული უფლებებია. ამიტომ მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხის საკითხს ცენტრალური ნაწილი დაეთმო კვლევაში.

ვერცერთი სამართლებრივი რეგულაციის სრულად გააზრება ვერ მოხდება მისი კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძვლების განხილვის გარეშე, შესაბამისად კვლევაში მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავს მშენებლობის უსაფრთხოების კონსტიტუციურსამართლებრივ საფუძვლებს. განხილულ იქნა სამშენებლო სამართლის პრინციპები და უფლებები საქართველოს კონსტიტუციაში. მათ სამშენებლო-სამართლებრივ მნიშვნელობაზე გამახვილდა ყურადღება და დადგინდა, რომ მათი დაცვის აუცილებლობა არის გარანტი სწორი და კანონიერი გადაწყვეტილების მიღებისთვის. გადაწყვეტილებაში კი ბუნებრივია იგულისხმება მშენებლობის ნებართვა, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს მისი მფლობელის უფლებათა რეალიზება, ისე რომ არ გამოიწვიოს სხვა პირთა უფლებების ხელყოფის საფრთხე. ამ თვალსაზრისით ერთი მხრივ, მშენებლობის მფლობელის და, მეორე მხრივ, სხვა პირთა (მაგ. მეზობლის) დაპირისპირებული ინტერესების შეწონასწორებას⁴²², მათ შორის ოქროს შუალედის მოძიების მნიშვნელობას კვლევაში გამორჩეული ადგილი უჭირავს.

⁴²² იხ. *Muckel S./Ogorek M., Öffentliches Baurecht*, 2. Aufl., München, 2014, 208

კვლევის შედეგების შეჯამებაში აუცილებლად უნდა აღინიშნოს მშენებლობის სანებართვო კონტროლზე, მის მოდელურ კონფიგურაციებსა და სანებართვო კონტროლის ფუნქციებზე. სანებართვო კონტროლს საფუძვლად უდევს მშენებლობის ნებართვასავალდებულოობა. საკვლევი თემის, მშენებლობის უსაფრთხოების პრიზმაში ნებართვასავალდებულოობის ეფექტი გამოიხატა იმაში, რომ უმეტესი სახეობის მშენებლობა დაუშვებელია ნებართვის გარეშე. ამით სახელმწიფო აწესებს კონტროლს. კონტროლი მოიცავს ერთი მხრივ, ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების ნუსხას, ხოლო, მეორე მხრივ მოწმდება სანებართვოდ წარდგენილი მოთხოვნის და დოკუმენტაციის თავსებადობა. ნებართვასავალდებულოობით მიიღწევა სამშენებლო ქაოსის აღკვეთა, ნებართვის გაცემის პროცესში დოკუმენტაციის სკრინინგით კი ჩარჩოებში ექცევა დაგეგმილი საქმიანობა. საბოლოოდ სანებართვო კონტროლი ემსახურება სამშენებლო მიზნების გამართლებას და მოქალაქეთა უფლებების დაცვას დაგეგმილი მშენებლობით უფლებათა ხელყოფის საფრთხისგან. შესაბამისად, კვლევით დასტურდება, რომ სანებართვო კონტროლის მიზნები პირდაპირ კავშირშია უსაფრთხო მშენებლობასთან. რაც შეეხება სანებართვო კონტროლის მოდელურ კონფიგურაციებს, კვლევამ აჩვენა მათი მნიშვნელობა და შეირჩა საუკეთესო კონფიგურაცია მშენებლობის რისკების მინიმუმამდე დაყვანისთვის.

ნაშრომში მთავარი ადგილი დაეთმო მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებას. საკითხის უკეთ გასაგებად განხილულ იქნა წარმოების ფუნქციები. ვინაიდან ეროვნულ იურიდიულ ლიტერატურაში და კანონმდებლობაში არ მოიპოვება წარმოების ფუნქციების შესახებ ინფორმაცია და სათანადო ნორმები, შედარებით-სამართლებრივი მეთოდით განხილულ იქნა გერმანული მოდელი. კვლევამ აჩვენა, რომ აუცილებლობას წარმოადგენს ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების ანალიზი. აღნიშნული ემსახურება მისაღები გადაწყვეტილების მიზნების უკეთ გააზრებას.

კვლევის მიზნებიდან გამომდინარე წამოწეულ იქნა ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე პირების, ნებართვის მისაღებად საპროექტო დოკუმენტაციის წარმდგენი პირების და ნებართვის გამცემ უფლებამოსილ ორგანოთა წამომადგენლების კვალიფიკაციის პრობლემა. მიჩნეულ იქნა, რომ ეს ერთერთი

საკვანძო საკითხია ნებართვის გაცემის პროცესში, შესაძლო საფრთხეების აღმოსაფხვრელად. ამასთან, გამოიკვეთა ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე პირების ხელთ არსებული ინფორმაციის მნიშვნელობა. ასევე გამოიკვეთა, რომ წარმოების ეტაპზე მოპოვებული და გამოკვლეული დოკუმენტაციისა და ფაქტობრივი გარემოებების შეფასების გზით არის მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების შემცირება შესაძლებელი. დადგინდა, რომ ადმინისტრაციული წარმოების მრავალფეროვნების, თავისებურებების ანალიზის შედეგად სავსებით მიღწევადია მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის საშუალებების შექმნა სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების სტადიაზე. მეტიც, ეს სწორედ ის ეტაპია, სადაც შესაძლებელია შეიქმნას რეალური ინსტრუმენტები მშენებლობის უსაფრთხოების მისაღწევად. ამ დასკვნამდე მისვლა შესაძლებელი გახდა მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებების, საკანონმდებლო ხარვეზებისა და პრაქტიკის განზოგადებით.

აუცილებლად უნდა აღინიშნოს ნაშრომში განხილული უფლებების დაცვის მნიშვნელობა მშენებლობის უსაფრთხოებისთვის. სუბიექტური უფლებების დაცვაზე ყველაზე გამოკვეთილად მშენებლობის მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა უფლებების ხელყოფის რისკები იქნა განხილული. ამავდროულად, ხაზი გაესვა მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებაში საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვას.

საბოლოო ჯამში დადასტურდა, რომ მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება არის საუკეთესო ადგილმდებარეობა მშენებლობისგან მომდინარე რისკების შეფასების და შემცირების, ხშირ შემთხვევაში კი საერთოდ აღმოფხვრისთვის. ამავდროულად დადასტურდა, რომ სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების არსებული საკანონმდებლო რეგულაციები საჭიროებს მნიშვნელოვან რეფორმას. ეს ეხება სექტორულ კანონმდებლობას. ასევე დასტურდება, რომ რეფორმის აუცილებლობის გარდა, უმნიშვნელოვანესია ზოგადი ადმინისტრაციული კანონმდებლობით არსებული ბერკეტების ეფექტურად ამოქმედება და რეალურად გამოყენება. კვლევამ ერთმნიშვნელოვნად გამოავლინა მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების სტადიაზე არსებული საშუალებების, მექანიზმების არაეფექტურობა, მათი სრულფასოვნად

გამოყენების პირობებშიც კი. სწორედ ამიტომ, პრობლემის გადაჭრის გზა გადის კანონმდებლობის და მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოების რეფორმაზე. აღნიშნულ რეფორმათა აუცილებლობა განპირობებულია ქვემოთ მოცემული გარემოებებით. ამასთან, წარმოდგენილია საკითხის სრულყოფის და რეფორმისთვის საჭირო რეკომენდაციები.

2. სამშენებლო კანონმდებლობის რეფორმა

სამშენებლო კანონმდებლობა არ შეიცავს საფრთხის ცნებას. სამშენებლო საქმიანობის არსიდან გამომდინარე საფრთხის დეფინიციის განსაზღვრა და სამშენებლო კანონმდებლობაში ასახვა აუცილებელია. დღეს, საფრთხის ცნების ზოგადი ჩანაწერები მხოლოდ მომიჯნავე კანონმდებლობაში მოიძებნება. განხორციელებულმა კვლევამ გამოავლინა, რომ მშენებლობით ზიანი შეიძლება მიაღწეს სამართლით დაცულ სიკეთეებს. გამოიკვეთა არაერთი გარემოება, როდესაც არსებობს მშენებლობისგან მომდინარე რისკებით საფრთხის დადგომის კონკრეტული საშიშროება. შესაბამისად, ისეთი მაღალღირებული სამართლებრივი სიკეთის დაცვა, როგორცაა ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა, ასევე საკუთრება, მშენებლობის დროს გადაწყვეტ მნიშვნელობას იძენს. სამშენებლო საქმიანობისთვის ნებართვის მიღების ვალდებულების დაწესებით შეიძინა საფრთხის კონტროლის შესაძლებლობა, მაგრამ ზუსტი დეფინიცია თუ რა საფრთხეები შეიძლება იყოს მოსალოდნელი მშენებლობის განხორციელებით, საჭიროებს მეტ სიცხადეს. საფრთხის დეფინიციის სამშენებლო კანონმდებლობაში ინტეგრირებით მეტად ეფექტური გახდება იმ მიზნის მიღწევა, რაც შეიძლება აცილებულ იქნეს მშენებლობის სანებართვო წარმოების მექანიზმებით. მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების სტადიაზე ზუსტად გახდება შესაძლებელი იმის გააზრება, რა ზიანის დადგომაა სავარაუდოდ მოსალოდნელი და როგორ შეიძლება მისი აცილება ან ეფექტურად მართვა. საფრთხის დეფინიციის არსებობის შემთხვევაში მისი დროული გამოვლენის და მისი მინიმალიზების მთავარი საშუალების მოძებნა ის აუცილებელი ქმედებაა, რომელიც საშუალებას მისცემს მშენებლობის ნებართვის გამცემ უწყებას მოახდინოს საფრთხის აღმოფხვრა. სწორედ ამიტომ დღეს მოქმედი სამშენებლო კანონმდებლობა საფრთხის ცნების განსაზღვრის

გამოწვევის წინაშე დგას. სამშენებლო ნორმების ცენტრში უნდა მოექცეს საფრთხის დეფინიცია, საფრთხის თავიდან აცილების მიზნები და ამოცანები. ამ საკითხზე შესაძლებელია ფართო დისკუსიების გამართვა, სადაც ჩართული იქნებიან მომიჯნავე სფეროს კანონმდებლობის ექსპერტები და შემუშავდება ისეთი რეგულაცია, რომელიც შექმნის მშენებლობის სფეროში მართლწესრიგის დამყარების რეალურ ინსტრუმენტებს.

საქართველოს კონსტიტუციაში სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოების ადამიანის უფლებათა თავში ასახვა წინადადებული ნაბიჯია. ქვეყნის უმაღლეს კანონში რეგლამენტირებით გაიზარდა ადმინისტრაციული ორგანოების და იმ პირთა პასუხისმგებლობის ხარისხი, ვინც ჩართული არიან ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მომზადების პროცესში. მისაღები გადაწყვეტილება გახდა უფრო დიდი მნიშვნელობის მქონე ვიდრე აქამდე იყო კანონმდებლობით გათვალისწინებული. სამშენებლო სფეროში ადმინისტრაციული წარმოება გამოიყენება, როგორც სამშენებლო დაგეგმვის ასევე სამშენებლო წესრიგის სამართლებრივ ურთერთობებში. სამშენებლო წესრიგის მთავარი ინსტიტუტი მშენებლობის ნებართვა, ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, როგორც გამოცემული დოკუმენტი ეფუძნება სწორედ ადმინისტრაციულ წარმოებას. ვინაიდან ადმინისტრაციული წარმოების ცენტრალურ პუნქტს წარმოადგენს ჭეშმარიტების უზრუნველყოფა, გადაწყვეტილება უნდა იყოს უტყუარი⁴²³. ამიტომ, აუცილებელია ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების სწორად გამოყენება, ვინაიდან მისაღები გადაწყვეტილების ეფექტურობა, სისწორე და კანონიერება ეჭვქვეშ არ დადგეს.

დღეს მოქმედი ადმინისტრაციული კანონმდებლობა არ შეიცავს ადმინისტრაციული ფუნქციების შესახებ სათანადო დათქმებს. მეტიც, არც ეროვნულ იურიდიულ ლიტერატურაში არ არის ნაშრომი თუ მონოგრაფია, რომელიც ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების შესახებ ამომწურავ ინფორმაციას იძლევა. მითუმეტეს, არც სექტორულ კანონმდებლობაში მოიძებნება ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების შესახებ ნორმები. სამშენებლო კანონმდებლობა იმ საქმიანობის სპეციფიკიდან გამომდინარე, რასაც ის

⁴²³ *Siegel T.*, Rechtschutz vor Gericht und im Verwaltungsverfahren – wechselseitige Kompensationsmöglichkeiten? Zeitschrift für Umweltrecht, 9/2017, 451-452

არეგულირებს, აუცილებლად საჭიროებს ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების რეგლამენტირებას. იმ პირობებში როდესაც ქვეყნის საკანონმდებლო სივრცეში არ მოიძებნება ისეთი იერარქიული ნებართვა, როგორც არის მშენებლობის ნებართვა. მშენებლობის ნებართვის გაცემის თითოეულ ეტაპზე ჩატარებულ დამოუკიდებელ ადმინისტრაციულ წარმოებას მისი მიზნებიდან გამომდინარე აუცილებლად ჭირდება წარმოების ფუნქციების განმარტებები. მართალია სამართლიანი გადაწყვეტილების სტანდარტის შემუშავება და ერთმნიშვნელოვნად რეგლამენტირება არ იქნება ადვილი, მაგრამ ფუნქციის დადგენა უპირობოდ შესაძლებელია. მშენებლობის ნებართვა, რომელიც იწყება მიწის ნაკვეთის სამშენებლოდ გამოყენების სტატუსის ზუსტი დადგენით და შემდგომ გრძელდება არქიტექტურული პროექტის დეტალური ანალიზით, აუცილებლად მოითხოვს წარმოების ფუნქციებთან დაკავშირებით მეტ სიცხადეს.

ნაშრომში იმის ნათელსაყოფად, რა როლი ენიჭება ადმინისტრაციულ წარმოებას მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების გამოსავლენად, მოყვანილ იქნა ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციების არსი და მიზნები უცხოური ლიტერატურის ანალიზზე დაყრდნობით. შემდგომ ისინი მისადაგებულ იქნა მშენებლობის ნებართვის სანებართვო წარმოების თავისებურებებთან და დადგინდა, რომ წარმოება ემსახურება კანონიერი და საგნობრივად ზუსტი გადაწყვეტილების მიღებას. სწორედ ამაში ვლინდება ადმინისტრაციული წარმოების მთავარი ფუნქცია. ის არის მისაღები გადაწყვეტილების ყოველმხრივი გამოკვლევის შედეგი.⁴²⁴ შესაბამისად, მშენებლობის სანებართვო წარმოების მეტი ეფექტურობის და მისაღები შედეგის სისწორის განსაზღვრისთვის აუცილებელია, როგორც ადმინისტრაციულ ასევე სამშენებლო კანონმდებლობაში ასახვა პოვოს ადმინისტრაციული წარმოების ფუნქციებმა. დაზუსტდეს ის მიზნები, რასაც საბოლოო შედეგი-სანებართვო წარმოების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილება ემსახურება.

2.1. ქალაქგეგმარებითი ნაწილის რეფორმა

ვინაიდან მიწის ნაკვეთის სამშენებლო მიზნებით გამოყენება საჭიროებს სამშენებლოსამართლებრივ სტატუსს და ამ სტატუსში გადამწყვეტი მისი

⁴²⁴ *Held J.*, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 462), 37-38

ფუნქციური ზონირებაა, ხშირ შემთხვევაში ხდება ზონირების გაუმართლებელი ცვლილება. ფუნქციური ზონის ცვლილება, როგორც საფრთხე განხილულ იქნა ნაშრომში და დადგინდა, რომ ზონის ცვლილება საფრთხეს უქმნის, როგორც საკუთრების უფლებას მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენების კუთხით, ასევე შეიცავს მნიშვნელოვან რისკებს ჯანსაღ გარემოში ცხოვრების უფლების რეალიზებასთან დაკავშირებით. დადგენილისგან განსხვავებული ფუნქციური ზონის მინიჭება ნაკვეთის მესაკუთრეს აძლევს შესაძლებლობას მიწის ნაკვეთი აითვისოს უფრო მეტი მოცულობის სამშენებლო ობიექტის ასაშენებლად. საბოლოო ჯამში, ზონის ცვლილების შედეგად განხორციელებული მშენებლობა ხელყოფს არსებულ განაშენიანებას და იწვევს შეუსაბამო გაბარიტების მშენებლობას, რომელიც მნიშვნელოვნად აუარესებს ქალაქგეგმარებით ღირებულებებს.⁴²⁵ ზონის ცვლილების პროცედურა, როდესაც მისი ინიციატორი არის ნაკვეთის მესაკუთრე, მოიცავს სათანადო დასაბუთების საფუძველზე ადგილობრივი მუნიციპალიტეტისთვის მიმართვას, სადაც ხდება საკითხის ინდივიდუალური განხილვა და გადაწყვეტილების მიღება. უმეტესწილად გადაწყვეტილება ეფუძნება მოთხოვნილი ნაკვეთის გარკვეულ არეალში უკვე განხორციელებულ ზონის ცვლილებას, ანუ პრეცედენტის არსებობა გადაწყვეტი მნიშვნელობისაა. ამგვარი მიდგომა აზიანებს მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის მიზანს, რომელიც ეფუძნება ფუნქციურ ზონირებას, ასევე საფრთხეს შეიცავს ლოკალური, არათანიმდევრული ზონირებით განსხვავებული და ურთიერთშეუსაბამო მშენებლობებისთვის. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, აუცილებელია გამონაკლის შემთხვევებში ზონის ცვლილების საკითხის განხილვისას გარკვეული რეგულაციების (ინსტრუქციების) არსებობა, რაც შესაძლებელს გახდის წინასწარ განიჭვრიტოს ზონის ცვლილების შესაძლებლობა და საკითხი არ დაეფუძნოს ადმინისტრაციული ორგანოს დისკრეციას. ამავდროულად საჭიროა შემუშავდეს წესი, რომლის მიხედვით ზონის ცვლილების საკითხის განხილვის დროს სავადებულო დოკუმენტად განისაზღვრება არქიტექტურული პროექტის (ესკიზის) წარდგენის ვალდებულება და იმ შემთხვევაში, თუ მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება ფუნქციური ზონის ცვლილების შესახებ, მშენებლობის

⁴²⁵ ზაქაშვილი უ., მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის შესაძლო უარყოფითი ზეგავლენა საკუთრების უფლებაზე და მისი დაცვის საშუალებები, ჟურნ. ჩემი ადვოკატი, №3, თბ., 2020, 16-20

უფლება ზონის ცვლილების მაძიებელ პირს მიენიჭება მოხლოდ ზონის ცვლილების ეტაპზე წარდგენილი ესკიზის შესაბამის შენობა-ნაგებობაზე. დისკრეციის მინუმამდე დაყვანა და წინასწარი გადაწვეტილება მნიშვნელოვნად შეამცირებს ფუნქციური ზონის ცვლილებით გამოწვეულ საფრთხეებს. მსგავსი რეგულაციის მიღებით პროცესის კონტროლის მექანიზმები შეიქმნება და შესაძლებელია თავიდან იქნეს აცილებული კონტექსტიდან ამოვარდნილი შენობების მშენებლობა.

გარემოს დაცვისა და საჯარო სივრცით სარგებლობის უფლების რეალიზების მნიშვნელოვან შემაფერხებელ გარემოებად ნაშრომში მიჩნეულ იქნა სამეზობლო მიჯნის საკითხი. სამეზობლო მიჯნის რეგულაციები და მათი საგამონაკლისო წესით ცვლილება მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეთა შორის მოწინავე პოზიციებს იკავებს. შენობა-ნაგებობის დაპროექტებისას მიჯნის სწორად დაცვა უკავშირდება მომიჯნავე ქონებაზე ზეგავლენის, სახანძრო უსაფრთხოების დაცვის და ქონებრივი ზიანის მიყენების საფრთხის თავიდან აცილების საკითხს. სამეზობლო მიჯნის დაცვის საკითხი უსაფრთხო მშენებლობის წინაპირობაა. შენობათა განთავსება მიჯნის დაცვით რეგულირდება საქართველოს მთავრობის №261-ე დადგენილებით, რომლის შესაბამისად მიჯნის ზონა არის საზოგადოებრივი და სამეზობლო საზღვრის, სივრცის მხარეს დაშორება. დადგენილება ადგენს შენობა-ნაგებობის განთავსების წესსა და პირობებს, თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ ამ სამართლებრივ აქტში ზუსტად არ არის ჩამოყალიბებული ის მექანიზმები, რომელიც უზრუნველყოფს მომიჯნავედ არსებული შენობა-ნაგებობებისგან მომდინარე საფრთხეებისგან დაცვას. საკითხი იმდენად ტექნიკურად არის ჩამოყალიბებული, რომ ლავირების საშუალებას იძლევა და საგამონაკლისო წესებს ადგენს, შესაბამისად მის მიზანს არ წარმოადგენს სიკეთეთა ხელყოფისგან დაცვა. ამიტომ, აუცილებელია ისეთი ცვლილებები ზემოაღნიშნულ დადგენილებაში, რომელიც უზრუნველყოფს მომიჯნავე, მომდინარე თუ დასრულებული მშენებლობის საფრთხეებისგან დაცვას. ასეთია მტვერი, ხმაური, ჩაუხედაობის პრინციპი, განათება და სხვა ისეთი ზეგავლენა, რომლის არსებობის შემთხვევაში მშვიდი და ჯანსაღი საყოფაცხოვრებო პირობები ვერ იქნება დაცული. რაც ყველაზე მთავარია, მიჯნის ზონის რეგულირებამ უნდა უზრუნველყოს სახანძრო უსაფრთხოების გაზრდა და შეღწევადობის

თავისუფლება. უფრო კონკრეტულად, მიჯნის ზონის დღეს მოქმედი რეგულაციის ცვლილება უნდა გამოიხატოს მიჯნის მანძილის გაზრდით. მიუხედავად იმისა, რომ საქართველოს მთავრობის №261-ე დადგენილება სხვადასხვა ფუნქციისა და გაბარიტის შენობა-ნაგებობის მიწის ნაკვეთზე განთავსების წესს შეიცავს, საჭიროა მკაფიო დათქმა, რომ მინიმალური მიჯნის ზონა ყოველგვარი გამონაკლისების გარეშე შეადგენს ნორმალური საარსებო პირობების და საყოფაცხოვრებო გარემოსთვის თავსებად ერთეულს. შესაძლებელია სათანადო მანძილის დადგენა განხორციელდეს მიწის ნაკვეთის ფუნქციური ზონიდან გამომდინარე. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს საცხოვრებელ და შერეულ ზონებს, სადაც მშენებლობა უმეტესწილად გამიზნულია ცხოვრებისა და საყოფაცხოვრებო მიზნებისთვის. ამ საკითხზე მუშაობა მოითხოვს მომიჯნავე კანონმდებლობაში (მაგ. ტექნიკურ რეგლამენტებში, სახანძრო უსაფრთხოების წესებში) ცვლილებებს და მასში უნდა ჩაერთონ როგორც ურბანისტები ასევე საზოგადოებრივი უსაფრთხოების დაცვის ფუნქციის მქონე უწყებათა წარმომადგენლები, სფეროს დამოუკიდებელი ექსპერტები. საბოლოო ჯამში სამეზობლო მიჯნის მანძილის ზრდა უზრუნველყოფს მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების შემცირებას, ასევე ის მნიშვნელოვანია ერთიანი იერსახის შენარჩუნების და მეტი თავისუფალი სივრცისთვის.

2.2. სასაზოგადოებო ნაწილის რეფორმა

დღეს მოქმედი სამშენებლო კანონმდებლობით დადგენილია მშენებლობის იერარქიული ნებართვა. ის წარმოადგენს ე.წ. ტიპურ ნებართვას. სხვა სახეობის ნებართვები ნაკლებად გამოყენებადია. მშენებლობის ნებართვების სახეობების ეროვნული და უცხო ქვეყნის (გერმანია) კანონმდებლობისა და პრაქტიკის ანალიზმა აჩვენა, რომ მშენებლობის ნებართვების სახეობების შესახებ ზუსტი ჩანაწერების არსებობა საქართველოს კანონმდებლობაში შესაძლებელია ეფექტის მომტანი გახდეს მშენებლობის უსაფრთხოების დაცვის თვალსაზრისით. ასეთია მაგალითად მშენებლობის ნაწილობრივი ნებართვა. მართალია ნაშრომში ნაწილობრივ ნებართვაზე გამოთქმულია მოსაზრება, რომ ის შესაძლოა გარკვეული ზემოქმედების მომხდენი ბერკეტი გახდეს ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოსთვის,

თუმცა მშენებლობისგან მომდინარე რისკების შემცირების მიზნით ნაწილობრივი ნებართვის ინსტიტუტის შემოღება შესაძლებელი ჩანს. უფრო ზუსტად, მას შესაძლოა მოყვეს ეფექტი იმ შემთხვევაში, თუ მშენებლობის ნებართვის გაცემის სტადიაზე მოხდება სამუშაოების გარკვეულ ეტაპებად დაყოფა და ნებართვის გაცემა ისეთი ეტაპის მშენებლობაზე, როგორცაა სამშენებლო ობიექტის საძირკვლის ფაზა. ასეთი ნაწილობრივი ნებართვის გამოყენება განსაკუთრებულად ეფექტის მომტანი შესაძლოა გახდეს მჭიდრო დასახლებებში, სადაც მაღალი ინტენსივობის სამშენებლო ზონაა და მაღალსართულიანი შენობებით მოცული ნაშენი ტერიტორიაა. ასევე შესაძლებელია მისი გამოყენება ისეთ მიწის ნაკვეთზე, სადაც გრუნტის მაღალი კატეგორიაა (მაგ. 6-7-8-ე კატეგორიის გრუნტი) და მდინარეთა სიახლოვეს (სპეციალური რეგლამენტებით განსაზღვრული მანძილით დაშორების პირობების დაცვით). მსგავს ტერიტორიებზე ძირითადად პრობლემურია საკითხი მშენებლობისგან მომდინარე პირდაპირ და უშუალო საფრთხეებზე (მაგ. შენობაზე ზეგავლენა, საძირკვლის ფერდის გამაგრების საჭიროება, გასატარებელი გეოლოგიური ღონისძიებები). ასეთი ტიპის საფრთხეთა აღმოფხვრისთვის ეფექტური იქნება მშენებლობის ნებართვა გაიცეს ნაწილობრივ და ფუძე-საძირკვლის მოწყობის შემდგომ, თუ წარმოდგენილი იქნება შესაბამისი საექსპერტო დასკვნა მშენებლობის შესაძლებლობის და მისი უსაფრთხოების შესახებ, გაგრძელდეს სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება. მიუხედავად იმისა, რომ ამან შესაძლოა გამოიწვიოს მშენებლობის მფლობელისთვის დაგდენილ ვადაზე მეტი სამუშაოების გაგრძელების ნებართვის მისაღებად, რისკი წინასწარ იქნება შეწონილი და ნაწილობრივი მშენებლობის ნებართვით მოხდება ისეთი მნიშვნელოვანი სიკეთეების დაცვა, როგორცაა ადამიანის სიცოცხლე და ჯანმრთელობა, ასევე მომიჯნავე საკუთრების დაცვა ხელყოფისგან.

მშენებლობის ნებართვის სახეობების შეფასებისას, ნაშრომში გამოითქვა მოსაზრება, რომ მოგვიანებით ნებართვა მნიშვნელოვანი საფრთხის შემცველია. ამ მოსაზრებას საფუძვლად უდევს უსაფრთხოების მაღალი რისკები, რაც გამოიხატება უკვე ნაწარმოები მშენებლობისთვის ნებართვის მიღებაში უნებართვო მშენებლობის შესაბამისი სანქციის დაკისრების შემდგომ. კვლევაში აღინიშნა, რომ მოგვიანებითი

მშენებლობის ნებართვა უსაფრთხო მშენებლობის სრულად უზღუდებელიყოფაა. მოგვიანებითი ნებართვის გაცემით მშენებლობის სანებართვო წარმოების მექანიზმების გამოყენება შეუძლებელი ხდება. მიუხედავად იმისა, რომ სანებართვო წარმოების ეტაპზე მშენებლობის მფლობელი ვალდებულია წარმოადგინოს საექსპერტო დასკვნა განხორციელებული მშენებლობის ტექნიკურ რეგლამენტებთან შესაბამისობის თაობაზე⁴²⁶, იმ პირობებში, როდესაც საექსპერტო დასკვნის შედგენ პირთა კვალიფიკაციის საკითხთან დაკავშირებით ჯერჯერობით რეგულაცია არ არსებობს, რჩება საფრთხე განხორციელებული მშენებლობის შეუსაბამობასთან დაკავშირებით. ამ გარემოებიდან გამომდინარე, მიმაჩნია, რომ მოგვიანებითი მშენებლობის ნებართვის ინსტიტუტი უნდა იქნეს ამოღებული სამშენებლო კანონმდებლობიდან. მშენებლობის, როგორც მომეტებული საფრთხის წყაროს მქონე საქმიანობის (განსაკუთრებით მაშინ როდესაც მაგ. საკითხი ეხება ბენზინგასამართი და გაზგასამართი სადგურების მშენებლობას) ნებართვის მისაღებად უკვე ნაწარმოები სამუშაოების სამართლებრივ ჩარჩოებში მოქცევა წინააღმდეგობაშია ადმინისტრაციული წარმოების მიზნებთან და საფრთხის კონტროლის ღონისძიებებთან.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე, როცა საკითხი ეხება III-IV კლასის მშენებლობას, ნებართვის გამცემი ორგანო გადაწყვეტილების მიღების სტადიაზე ეყრდნობა წარდგენილი პროექტის საექსპერტო შეფასებას. სანებართვო დოკუმენტაციის საექსპერტო შეფასებას ახორციელებს აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანო ან სერთიფიცირებული ექსპერტი. მისი მიზანია სამშენებლო საქმიანობასთან დაკავშირებული რისკების მინიმუმამდე შემცირება. აღსანიშნავია, რომ აკრედიტებულ ინსპექტირების ორგანოს, სერთიფიცირებულ ექსპერტს საექსპერტო საქმიანობის უფლებამოსილება ენიჭება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესის შესაბამისად. საექსპერტო როლი დღეს მოქმედი კანონმდებლობით არაეფექტურია. მიუხედავად იმისა, რომ რეგულაცია აისახა ახალ სამშენებლო კოდექსში და კოდექსის შესაბამისად მისაღებ

⁴²⁶ სდასკ, მუხლი 112

კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში გათვალისწინებულია ეს საკითხი⁴²⁷, ექსპერტთა სერთიფიცირების და საექსპერტო ორგანოთა აკრედიტაციის წესი ჯერ მიღებული არ არის. საკითხი საჭიროებს სასწრაფოდ გადაწყვეტას. ძირითადი აქტის მიღების დაჩქარება აუცილებლობას წარმოადგენს, ვინაიდან დღეს მოქმედი დროებითი წესი⁴²⁸ ვერ პასუხობს იმ მოთხოვნებს და გამოწვევებს, რომლის წინაშეც სამშენებლო სექტორი დგას. მშენებლობისგან მომდინარე ზემოქმედების ზედმიწევნითი გამოკვლევის საჭიროება მნიშვნელოვანი გამოწვევაა სამშენებლო უსაფრთხოებისთვის, და მიუხედავად სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების ეტაპზე წარდგენილი საექსპერტო შეფასებისა, ის არ არის საკმარისი საკითხის გადაწყვეტისათვის. ხშირ შემთხვევაში საჭიროა არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებების დადგენა და ალტერნატიული, დეტალური ექსპერტიზა. ამას მოწმობს საქართველოს უზენაესი სასამართლოს პრაქტიკაც, რომელიც საექსპერტო როლის გაძლიერების აუცილებლობაზე მწვავე დათქმებს აკეთებს.⁴²⁹

მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოებით უსაფრთხო მშენებლობის მიღწევის აუცილებელ საშუალებად ნაშრომში დადგინდა ნებართვის გაცემის ეტაპზე საპროექტო დოკუმენტაციის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების სერთიფიცირების აუცილებლობა. ნაშრომში აღნიშნა, რომ სათანადო რეგულაციების მიღებამდე ფაქტობრივად საპროექტო დოკუმენტაციის შემდგენთა კეთილსინდისიერებას ეფუძნება მათ მიერ შედგენილი დოკუმენტაციის სისწორე. კვლევის დროს ამ მიზნით გამოყენებულ იქნა სხვადასხვა ქვეყნების (გერმანია, აშშ) რეგულაციების ანალიზი, სადაც პროექტირებაზე პასუხისმგებელი პირების კვალიფიკაცია და სერთიფიცირება უმნიშვნელოვანესია. ევროპულ ქვეყნებში არსებული სამშენებლო რეგლამენტები, ხარისხის უზრუნველსაყოფად ადგენენ მინიმალურ მოთხოვნებს, რათა შენობა-ნაგებობები იყოს უსაფრთხო, ჯანსაღი, მდგრადი, ენერგოეფექტური.⁴³⁰ ეს უკავშირდება ბუნებრივია მშენებლობის

⁴²⁷ სდასკ, მუხლი 142

⁴²⁸ იგულისხმება „სანებართვო დოკუმენტაციის საექსპერტო შეფასებისა და ტექნიკური ზედამხედველობის განხორციელების დროებითი წესის შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის 256-ე დადგენილება

⁴²⁹ იხ. სუსსგ ბს-1015-1007 (კ-11) 18.07.2012

⁴³⁰ იხ. *Pedro J. B., Meijer F., Visscher H.*, „Comparison of building permit procedures in European Union countries,

ნებართვის გაცემაზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღების დროს ყველა შესაძლო რისკის ამოწურვას. იმ პირობებში, როდესაც საშუალო და მაღალი რისკის შემცველი მშენებლობების დაპროექტების სამუშაოებში მონაწილეობენ სათანადო აკრედიტაციის არმქონე ორგანოები და არასერთიფიცირებული პირები, რთულია წარდგენილი დოკუმენტაციის შესრულების მაღალ ხარისხზე საუბარი. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უმოკლეს ვადაში კანონმდებლობის დონეზე უნდა გადაწყდეს იმ ორგანოს ჩამოყალიბება, ვინც მოახდენს არქიტექტორთა, ინჟინერ-დამპროექტებელთა სერთიფიცირებას. აუცილებელია გაიწეროს ის მინიმალური სტანდარტები, რომლის ცოდნას უნდა აკმაყოფილებდნენ პროექტის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირები. ამავდროულად, აუცილებელია აღნიშნულ პირთა პერიოდული გადამზადება და სფეროში არსებული ინოვაციების დანერგვა. ერთობილივი ღონისძიებების და სათანადო ორგანოს კოორდინაციის გარეშე ამ მიზნის მიღწევა რთულად მისაღწევი იქნება.

მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცესში ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის აუცილებლობაზე ნაშრომში მკაფიოდ იქნა ხაზგასმული. მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეების შეკავების, სათანადო მომზადების და უფლების დაცვის საშუალებების ეფექტურად გამოსაყენებლად აუცილებელია დაინტერესებული პირებისთვის სრული ინფორმაციის ქონა დაგეგმილი მშენებლობის შესახებ. ეს საშუალებას აძლევს დაინტერესებულ პირს ჩაერთოს სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებაში და მიიღოს დაგეგმილი მშენებლობის შესახებ სრული ინფორმაცია. ამავდროულად საჭიროების შემთხვევაში მოიპოვოს და წარადგინოს სათანადო ინფორმაცია ან სხვა სახის მტკიცებულებები, რომელიც მშენებლობის ნებართვის გამცემო ორგანოსთვის სხვაგვარი გადაწყვეტილების მიღების საფუძველი გახდება. უმეტესწილად დაინტერესებული პირები მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოებისას არიან მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეები და სხვა მეზობლები. ამ შემთხვევაში პრობლემას წარმოადგენს მეზობლის ცნების არარსებობა საკანონმდებლო სირცემში. ასევე, მეზობლის ადმინისტრაციულ

წარმოებაში მონაწილეობის სპეციალური წესი. შესაბამისად, დღის წესრიგში დგას მეზობლის ცნების განსაზღვრების გაჩენის აუცილებლობა ეროვნულ კანონმდებლობაში. შესაძლებელია ეს მოხდეს სამშენებლო კანონმდებლობაშიც. კვლევაში აღინიშნა, რომ სამშენებლო მიზნებისთვის არც გერმანულ კანონმდებლობაში გვხვდება მეზობლის ერთიანი დეფინიცია. ის სხვადასხვანაირადაა წარმოდგენილი გერმანიის მიწებში, მაგალითად ზაარლანდში მოიხსენიება როგორც „მეზობელი მიწის ნაკვეთი“, ჩრდილოეთ რაინ-ვესფალიაში როგორც „მოსაზღვრე“ და აშ.⁴³¹ შესაბამისად, მეზობლის ცნების განსაზღვრა საშუალებას მისცემს მშენებლობის ნებართვის გამცემ ორგანოს მეტად მოახდინოს ფოკუსირება ნებართვის გაცემის დროს. გარდა ცნების განსაზღვრისა მნიშვნელოვანია მეზობლის მონაწილეობა სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებაში. დღესდღეობით სამშენებლო დავების რიცხვი მნიშვნელოვნად გაზრდილია⁴³² და ამ საქმეთა გაცნობით დგინდება, რომ უმეტესწილად მშენებლობის ნებართვას ასაჩივრებენ მშენებლობის მოსაზღვრედ მცხოვრები პირები. იკვეთება, რომ აუცილებელია მეზობლის ცნების დადგენა და მათი სანებართვო ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილეობის არეალის გაფართოება. მეზობლის მონაწილეობისთვის საუკეთესო რეგულაცია გერმანულ სამშენებლო სამართალში მოიპოვება. აღნიშნული საკითხი ვრცლად იქნა განხილული ნაშრომში⁴³³. მიმაჩნია, რომ ყველაზე მისაღები მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე მეზობელთა ინტერესების დავის და მშენებლობისგან მომდინარე რისკების შემცირების მიზნით იქნება მეზობლის მონაწილეობის გაზრდა სანებართვო წარმოებაში. ნებართვის გაცემის ეტაპზე საუკეთესო გამოსავლად მეზობლის სავალდებულო და სარეკომენდაციო მონაწილეობის რეგულაციების დადგენა ჩანს. აღნიშნული შესაძლოა განხორციელდეს კონკრეტული საზღვრების, არეალის დადგენით და მეზობლის დეფინიციის ზუსტი განსაზღვრით. „მოსაზღვრე მეზობლის“ და ზოგადად „მეზობლის“ ცნებებზე დაყოფის შემთხვევაში შესაძლებელია სანებართვო წარმოებაში სავალდებულო მონაწილე გამოიკვეთოს და ასევე სარეკომენდაციო

⁴³¹ Finkelnburg K./Ortloff K.M./Otto C.W., Öffentliches Baurecht Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7, Aufl., Munchen, 2018, 257

⁴³² იხ. კრებულში, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგავროვანი პრაქტიკა, სამშენებლო ურთიერთობებიდან წარმოშობილ დავებზე (2012-2017 წწ) *ჯორბენაძე ს.* (რედ), თბ. 2018, 17-19

⁴³³ იხ. გვ. 192

მონაწილედ გაჩნდეს. სავალდებულო შეიძლება გახდეს მეზობლის მონაწილეობა, როდესაც მშენებლობის ნებართვა მის სამართლებრივ ცვლილებას იწვევს.⁴³⁴ სავალდებულო მონაწილეობა მიზნად ისახავს ადმინისტრაციული წარმოების მეშვეობით ისეთი პირის დაცვას, რომლის მატერიალური უფლებებები ადმინისტრაციული წარმოების შედეგად შეიძლება შეიცვალოს.⁴³⁵ სარეკომენდაციო მონაწილეობა კი ნებართვის გამცემი უწყების მხრიდან შესაძლოა დადგინდეს, მეზობლის ცნების განსაზღვრის შედეგად. აღნიშნული მოდელის საქართველოს სამშენებლო კანონმდებლობაში შემოღებით მეზობლის მონაწილეობა ყველა შემთხვევაში უნდა მოემსახუროს არა მხოლოდ მეზობლის, არამედ მშენებლობის მფლობელის ინტერესებსაც, მას ექნება „მშვიდობის დამყარების ფუნქცია“ და ამით შესაძლო სამართლებრივი დავის აცილება ხდება.⁴³⁶

ნაშრომში უსაფრთხო მშენებლობისთვის ხელისშემშლელ გარემოებად დასახელდა დაჩქარებული საქმისწარმოება, განსაკუთრებით ისეთი ობიექტების მშენებლობის ნებართვებზე, რომელიც წარმოადგენს საშუალო და მაღალი რისკის მშენებლობებს (III-IV კლასის შენობა-ნაგებობების მშენებლობა). იმ პირობებში, როდესაც პრობლემურია საპროექტო დოკუმენტაციის შემდგენ პირთ კვალიფიკაცია, ასევე ნებართვის გამცემი ორგანოები საჭიროებენ მნიშვნელოვან რეფორმას, სანებართვო დოკუმენტაციის დაჩქარებულ ვადებში განხილვა მის რეალურ შემოწმებას ფორმალურს ხდის. მშენებლობის ნებართვის გაცემის ეტაპზე უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული ყველა დეტალის გამოვლენისთვის შემჭიდრობულ ვადებში საქმის განხილვა არაეფექტურია. შესაბამისად, უნდა გაუქმდეს დაჩქარებული საქმისწარმოების წესი მშენებლობის ნებართვების გაცემაზე III-IV კლასის ობიექტებთან დაკავშირებით. სხვა დანარჩენი, უმნიშვნელო რისკის მქონე შენობების მშენებლობისთვის, რეკონსტრუქციის და მცირე არქიტექტურული ელემენტების, ასევე ესკიზის შეთანხმებისთვის სავსებით შესაძლებელია მოკლე ვადაში საკითხის გადაწყვეტა.

⁴³⁴ იხ. *Finkelburg K./Ortloff K.M./Otto C.W.*, Öffentliches Baurecht Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz, 7, Aufl., Munchen, 2018, 259

⁴³⁵ იქვე, 260

⁴³⁶ იქვე, 261-262

კვლევაში ადგილი დაეთმო სანებართვოდ წარდგენილი საპროექტო დოკუმენტაციის ტექნიკური რეგლამენტთან „შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების წესებთან“⁴³⁷ შესაბამისობის დადგენის საკითხს. აღინიშნა, რომ ეს დადგენილება არაეფექტურია და რეალურად არ ემსახურება მშენებლობის უსაფრთხოებას. მიუხედავად იმისა, რომ დადგენილების მიზნებში გაწერილია მისი მიზანი უსაფრთხო მშენებლობაზე, მთავარ პრობლემას წარმოადგენს დამპროექტებელთა, არქიტექტორთა და სხვა ჩართულ პირთა კვალიფიკაცია. ასევე მათ მიერ შედგენილი დოკუმენტაციის გადამოწმების მექანიზმების არარსებობა. დღესდღეობით 41-ე დადგენილებასთან თავსებადობის დასკვნების შედგენის უფლება გააჩნიათ 10 წლიანი გამოცდილების მქონე არქიტექტორ/დამპროექტებლებს. იმ მოცემულობით, როდესაც ამ პირთა სერთიფიცირების წესი და აკრედიტაციის შესახებ რეგულაციები არ მოქმედებს 41-ე დადგენილების თავსებადობასთან დაკავშირებული დასკვნები ფორმალური ხასიათის მატარებელია. ამავდროულად წარდგენილი დოკუმენტაციის რეალურად გადამოწმების შესაძლებლობა არ გააჩნიათ ნებართვის გამცემი უწყების თანამშრომლებს, ამ დოკუმენტაციის გადამოწმებისთვის კანონმდებლობაში არავითარი მექანიზმი არ მოიპოვება. წარდგენილი დოკუმენტაციის სისწორეზე პასუხისმგებელია მისი წარმდგენი პირი, ხოლო ნებართვის გამცემი უწყება უბრალოდ ადასტურებს დასკვნის არსებობას. შესაბამისად, „შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების წესების“ დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის №41-ე დადგენილების ამ სახით მოქმედება სრულიად არაეფექტურია და მისი მოქმედება უნდა შეჩერდეს საპროექტო დოკუმენტაციის შედგენაზე პასუხისმგებელი პირების სერთიფიცირების წესების შემოღებამდე. ამასთან, დადგენილება მნიშვნელოვნად უნდა გადაიხედოს და განახლდეს მას შემდეგ რაც პარალელურად მისაღები კანონქვემდებარე აქტები ამოქმედდება.⁴³⁸ დღესდღეობით 41-ე დადგენილება

⁴³⁷ საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 იანვრის №41-ე დადგენილებით დამტკიცებული „შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების წესები“

⁴³⁸ იგულისხმება, „საქართველოს სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსის“ 142-ე მუხლით გათვალისწინებული მისაღები კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები: „არქიტექტორების, ინჟინერ-მშენებლებისა და მშენებლობის ტექნიკური ზედამხედველობის განმახორციელებელი ექსპერტების სერთიფიცირების წესის შესახებ“; „აკრედიტებული ინსპექტირების ორგანოს და სერთიფიცირებული ექსპერტის მიერ სამშენებლო ობიექტის ინსპექტირების წესისა და მათი პასუხისმგებლობის დაზღვევის შესახებ“; „შენობა-ნაგებობის მიმართ ინსოლაციის მინიმალური მოთხოვნების შესახებ“.

მხოლოდ ფორმალურ აქტად რჩება, სანებართვო წარმოების პროცესში ბიუროკრატიულ პროცედურებს ზრდის და ხშირ შემთხვევაში აფერხებს მას.

3. მშენებლობის ნებართვის გაცემა ორგანოების რეფორმა

მშენებლობის ნებართვის გაცემა ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის შესაბამისად ადგილობრივი მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას წარმოადგენს.⁴³⁹ შესაბამისად გარდა გამონაკლისი V კლასს მიკუთვნებული ობიექტებისა, მშენებლობის ნებართვას გაცემენ თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოები, გამგეობები და მერიები. მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოების თავისებურებებიდან და მისაღები გადაწყვეტილების მნიშვნელობიდან გამომდინარე, აუცილებელია ნებართვის გაცემა უწყების უფლებამოსილ პირებს ქონდეთ მაღალი კვალიფიკაცია. დღესდღეობით გარდა დიდი ქალაქებისა (თბილისი, ქუთაისი)⁴⁴⁰ მშენებლობის ნებართვის გაცემას ახორციელებენ მერიის/გამგეობის სამსახურები, სადაც დასაქმებულ პირთა საქმიანობას, მათი სამსახურში მიღების წესს და სხვა, არეგულირებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი. საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა მიმართ სათანადო მოთხოვნების დაწესება მშენებლობის ნებართვის გაცემა უწყების თანამშრომლებზე არ რეგულირდება სპეციალური წესით. აქედან გამომდინარე, დღის წესრიგში დგას მშენებლობის ნებართვის გაცემა მუნიციპალური სამსახურების რეფორმა და მათი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებად გარდაქმნა. სსიპ მეტად მოქნილი სამართლებრივი ფორმაა, სადაც ორგანიზაციული გადაწყვეტილებების მიღება ნაკლებ პროცედურებს მოითხოვს. სსიპ-ებში საკადრო საკითხების და პერსონალის შერჩევის პროცედურა, ასევე მათი გადაშადების საკითხი უფრო ეფექტურად ხდება. სსიპ-ს კანონმდებლობის შესაბამისად უფლება აქვს მიიღოს საკუთარი შემოსავლები, რომლებსაც მომსახურების გაწევის გზით იღებს, ამ ფინანსური რესურსის მართვა კი პერსონალის ცოდნის გაღრმავების, ტრენინგების და საერთაშორისო გამოცდილების გაზიარებას უნდა მოხმარდეს. ამავდროულად, უნდა გაიწეროს კონკრეტული წესები, რა კვალიფიკაციას უნდა

⁴³⁹ საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“, მუხლი 16

⁴⁴⁰ დასახელებულ ორ ქალაქში თბილისსა და ქუთაისში ცალკე საჯარო სამართლის იურიდიული პირების უფლებამოსილებას განეკუთვნება მშენებლობის ნებართვის გაცემა

აკმაყოფილებდნენ იქ დასაქმებული სპეციალისტები. მათი დიფერენციაცია შესაძლებელია გამოცდილების მიხედვით, სათანადო კლასის მშენებლობის ნებართვების გასაცემად. აუცილებელია ასევე, მშენებლობის ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი სსიპ-ები უწყებრივად დაექვემდებაროს მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ხელმძღვანელ პირს (გამგებელი/მერი). ეს მათ საქმიანობას უფრო დამოუკიდებელს გახდის.

4. მომიჯნავე კანონმდებლობის რეფორმა

კვლევაში განხილულ იქნა კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის უფლების შესახებ და ხაზი გაესვა მის მნიშვნელობას. ასევე კულტურულ ძეგლებზე ან ისტორიულ ზონაში მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესის მაღალ ლეგიტიმაციასთან დაკავშირებით მოხდა სათანადო ანალიზი. ამ საკითხების განხილვამ გამოაჩინა, რომ მეტი მექანიზმის შექმნა საჭირო კულტურული ძეგლების დასაცავად მშენებლობისგან მომდინარე საფრთხეებისგან. მიუხედავად იმისა, რომ მშენებლობის სანებართვო ადმინისტრაციული წარმოება წარმართება კომისიური წესით და მასში ჩართული არიან სფეროს ექსპერტები, ასევე კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის დაზიანება ან სახეცვლილება სისიხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას იწვევს⁴⁴¹ სასურველია კანონმდებლობაში განხორციელდეს მეტი დაზუსტებები და გაკეთდეს ე.წ. „ბუფერული ზონები“, რაც ძეგლების დაცვის მეტ შესაძლებლობას გააჩენს. დღესდღეობით კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლის მომიჯნავედ მშენებლობის ნებართვის გაცემის დროს ნებართვის გამცემთა მხრიდან ძეგლის დაზიანების შესაძლო საფრთხეების გამორიცხვის მიზნით სხვადასხვა პირობების დადგენა უწყევთ. დამცავი ზონების შექმნა⁴⁴²

კულტურული მემკვიდრეობის ძეგლებზე მშენებლობის ზეგავლენის შემცირებისკენ გადადგმული ეფექტური მექანიზმი იქნება.

⁴⁴¹ იხ. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლები 259²-259³, სსმ, 41(48), 13.08.1999

⁴⁴² სასურველია სამართლებრივ ნორმას თან ახლდეს გრაფიკული ნაწილი, რომელიც აისახება დღეს აქტიურად გამოყენებად ელექტრონულ რუკებზე (მაგ. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს ვებ პორტალზე არსებული რუკა, თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის სსიპ-არქიტექტურის სამსახურის ინტერაქტიული რუკა)

ბიბლიოგრაფია

საკანონმდებლო აქტები

1. საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი №768 24.08.1995
2. საქართველოს საჰაერო კოდექსი, საქართველოს კანონი №462 29.10.1996
3. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი, საქართველოს კანონი №786, 26.06.1997
4. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, საქართველოს კანონი №786, 26.06.1997
5. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, საქართველოს კანონი №2181 25.06.1999
6. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი, საქართველოს კანონი №2352 23.07.1999
7. ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონი №1775 24.06.2005
8. კულტურული მემკვიდრეობის შესახებ საქართველოს კანონი, 4708, 8.05.2007
9. პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი, საქართველოს კანონი № 6157-III 8.05.2012
10. პოლიციის შესახებ საქართველოს კანონი, №1444-III 4.10.2013
11. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი, საქართველოს ორგანული კანონი №1958-III 5.02.2014
12. საქართველოს გარემოსდაცვითი შეფასების კოდექსი, საქართველოს კანონი №890-III, 1.06.2017
13. სივრცის დაგეგმარების, არქიტექტურული და სამშენებლო საქმიანობის კოდექსი, საქართველოს კანონი №3213-რს, 20.07.2018
14. შრომის უსაფრთხოების შესახებ საქართველოს ორგანული კანონი №4283-III, 19.02.2019

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები

1. საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 23 ივლისის №370 დადგენილება, სახანძრო უსაფრთხოების წესებისა და პირობების შესახებ ტექნიკური რეგლამენტის დამტკიცების თაობაზე
2. საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 28 იანვრის №41-ე დადგენილება შენობა-ნაგებობების უსაფრთხოების წესების შესახებ
3. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის №255 დადგენილება მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესის და პირობების შესახებ
4. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის 256-ე დადგენილება სანებართვო დოკუმენტაციის საექსპერტო შეფასებისა და ტექნიკური ზედამხედველობის განხორციელების დროებითი წესის შესახებ
5. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 31 მაისის №257 დადგენილება განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის, რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ
6. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №260 დადგენილება სივრცის დაგეგარებისა და ქალაქთმშენებლობით გეგმების შემუშავების წესის შესახებ
7. საქართველოს მთავრობის 2019 წლის 3 ივნისის №261 დადგენილება ტერიტორიების გამოყენების და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებების შესახებ
8. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2016 წლის 24 მაისის №14-39 დადგენილება ქ. თბილისის მუნიციპალიტეტის ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ
9. ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2019 წლის 15 მარტის №39-18 დადგენილება დედაქალაქის მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის დამტკიცების შესახებ

10. ქ. თბილისის მთავრობის 2009 წლის 30 ივნისის №17.01.580 დადგენილება ქალაქ თბილისის არქიტექტურის სამსახურის მიერ გაწეული დაჩქარებული მომსახურებისა და მასზე დაწესებული საფასურის გადახდის რეგულირების წესის დამტკიცების შესახებ

სახელმძღვანელოები

1. ზოიძე ბ., საკონსტიტუციო კონტროლი და ღირებულებათა წესრიგი საქართველოში, თბ., 2007
2. თოთლაძე ლ., საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, წიგნი II, სანივთო (ქონებრივი) სამართალი, ავტორთა კოლექტივი, ჭანტურია ლ. (რედ) თბ., 2018
3. იზორია ლ., ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, საქართველოს მოქალაქეობა ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, ტურავა პ. (რედ) თბ., 2013
4. იზორია ლ., კორკელია კ., კუბლაშვილი კ., ხუბუა გ., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ადამიანის ძირითადი უფლებანი და თავისუფლებანი, თბ., 2005
5. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბ., 2018
6. ტურავა პ., საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის კომენტარები, ავტორთა კოლექტივი, ქარდავა ე. (რედ.) თბ., 2018
7. ტურავა პ., ფირცხალაშვილი ა., ქარდავა ე., ადმინისტრაციული წარმოება საჯარო სამსახურში, თბ. 2020
8. ტურავა პ., ყალიჩავა კ., სამშენებლო სამართალი, თბ., 2020
9. ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, მეორე გადამუშავებული გამოცემა, თბ., 2013,
10. ტურავა პ. ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული წარმოება, თბ., 2006

11. ფირცხალაშვილი ა., საქართველოს კონსტიტუციის კომენტარები, ავტორთა კოლექტივი, საქართველოს მოქალაქეობა ადამიანის ძირითადი უფლებები და თავისუფლებები, ტურავა პ., (რედ.) თბ., 2013
12. ყალიჩავა კ., გარემოს დაცვის სამართალი, თბ., 2018
13. ყალიჩავა კ., გარემოსდაცვითი საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი იმისიების სამართლის მაგალითზე, ქართული, გერმანული და ევროპული სამართლის შედარება, თბ., 2016
14. ხუბუა გ., სამართლის თეორია, თბ., 2004

სტატიები/მონოგრაფიები

1. ბაზედოვი ი., საკუთრების სამართლის განვითარება ევროპულ კავშირში, კონფერენციის მასალები, საკუთრება და სამართლებრივი სტაბილურობა: საკუთრების ცნების ტრანსფორმაცია, ზარანდია თ., კურზინსკი-სინგერი ე., შატბერაშვილი ლ. (რედ.) თბ., 2015
2. ბითაძე მ., ეკოლოგიური უფლებების დაცვის სტანდარტები ევროპის გაერთიანების სამართლის მიხედვით, სტატიათა კრებული ადამიანის უფლებათა დაცვის ევროპული და ეროვნული სისტემები, კორკელია კ., (რედ.) თბ., 2007
3. გაბრიჩიძე გ., თანაზომიერების პრინციპი ევროპის გაერთიანების სამართლის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებების სფეროში, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა ევროპული სტანდარტები და მათი გავლენა საქართველოს კანონმდებლობასა და პრაქტიკაზე, კორკელია კ., (რედ.) თბ., 2006
4. გეგენავა დ. სამშენებლო სამართალი და მისი სამართლებრივი ბუნება, სამართლის ჟურნალი სარჩევი, №1(2) თბ., 2011
5. გიგინეიშვილი დ., საქართველოს სივრცითი მოწყობისა და მშენებლობის კოდექსის პროექტი, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა პერსპექტივები ტ. 2, თბ., 2016

6. გიორგაძე ლ., მიწის სამშენებლოსამართლებრივი სტატუსი, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი, №1, თბ., 2016
7. ვინტერი გ., ადმინისტრაციული სამართლის განვითარება და სამართლებრივი კონსულტაცია საქართველოს, როგორც გარდამავალი ქვეყნის მაგალითზე, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, კოპალეიშვილი მ. (რედ.) №1, თბ., 2013
8. ვინტერი გ., ტურავა პ., ყალიჩავა კ., საქართველოს გარემოს დაცვის ზოგადი ნორმების ანალიზი და შეფასება: ნებართვების სისტემა, გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ზიანის პრევენცია და ანაზღაურება, გარემოს დაგეგმვა და ეკო-აუდიტი, თბ. 2010
9. ზაქაშვილი უ., მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის შესაძლო უარყოფითი ზეგავლენა საკუთრების უფლებაზე და მისი დაცვის საშუალებები ჟურნ. ჩემი ადვოკატი, №3, თბ., 2020
10. ზომერმანი კ.პ., საჯარო მმართველობა დემოკრატიულ, სოციალურ და სამართლებრივ სახელმწიფოში, წიგნში ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ (რედ.) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, თბ., 2016.
11. კოხი ქ., საჯარო სამსახურის სამართლებრივ-სახელმწიფოებრივი საფუძვლები, საჯარო მმართველობის ტრანსფორმაცია სამხრეთ კავკასიაში: გამოცდილება და პერსპექტივები, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტ.2, 2015
12. ლოლაძე ბ., აღმასრულებელი ხელისუფლების შეზღუდვა ძირითადი უფლებებით, სტატიათა კრებული, ადამიანის იფლებათა დაცვა:კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ., (რედ.) თბ., 2018,
13. ლოლაძე ბ., სოციალური სახელმწიფო-საფრთხე ადამიანის ძირითადი უფლებებისა და თავისუფლებისთვის?, სტატიათა კრებულში: ადამიანის უფლებათა დაცვა: მიღწევები და გამოწვევები, კორკელია კ., (რედ.), თბ., 2012
14. ნაკაშიძე ნ., სამართლებრივი სახელმწიფოს ძირითადი პრინციპები, ჟურნ. სამართალი, №11-12 თბ., 2003

15. სვანიშვილი ს., ადგილობრივი თვითმმართველობა, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ხუბუა გ./ყალიჩავა კ., (რედ.) ტ.4,თბ., 2018
16. ტურავა პ., მოძღვრება საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფორმებზე, ხუბუა/ყალიჩავა (რედ.), ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, 2018
17. ტურავა პ., სამართლიანი ადმინისტრაციული წარმოება, როგორც ძირითადი კონსტიტუციური უფლება და მისი ინსტიტუციური გარანტია, სტატიათა კრებული, ადამიანის უფლებათა დაცვა:კანონმდებლობა და პრაქტიკა, კორკელია კ.,(რედ.) თბ., 2018
18. ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, სამართლის ჟურნალი №2. 2009
19. ტურავა პ., საპოლიციო სამართალი, წიგნში ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ. (რედ.) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტ.3, თბ., 2016
20. ყალიჩავა კ., მშენებლობის სამართალი, წიგნში ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ. (რედ.) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ, ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, 2016. ტ.3
21. ყალიჩავა კ., სამშენებლო საქმიანობის დასაშვებობის კონტროლი საქართველოში (რეფორმის საჭიროება და პერსპექტივები), ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, რედ. კოპალეიშვილი მ., №2, თბ., 2016
22. ყალიჩავა კ., საქართველოში სამშენებლო სამართლის რეფორმის გავლენა ბიზნესის თავისუფლებაზე, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ.2,2016
23. შტელკენსი უ., კარგი ადმინისტრირების პანევროპიული ზოგადი სამართლებრივი პრინციპები დისკრეციის საკითხთან დაკავშირებით და მათი მნიშვნელობა საქართველოს ადმინისტრაციისთვის, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ.4, თბ.,2018

24. შტელკენსი უ., სამშენებლო ზედამხედველობა გერმანიაში, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ.3, თბ, 2017
25. ცხადაძე ქ., ადმინისტრაციული ორგანოს ამბივალენტური ფუნქცია, ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიული ფაკულტეტის პროფესორ მაია კოპალეიშვილის 55 წლის იუბილესთან დაკავშირებით გამოცემული სტატიათა კრებული, ყიფშიძე შ., (რედ.) თბ., 2019
26. ცხადაძე ქ., კონსტიტუციურ-სამართლებრივი პრინციპების რელევანტურობა ადმინისტრაციული სამართლისათვის, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართალი, (რედ.) კოპალეიშვილი მ., №2, თბ., 2016, 6
27. წიკლაური ი., მშენებლობის ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების პრობლემატიკა, ჟურნ. ადმინისტრაციული სამართლის პრობლემები, გიორგაძე ლ. (რედ.), დავით ბატონიშვილის სამართლის ინსტიტუტი, თბ., 2013
28. ჭურღულია დ., მშენებლობის ნებართვის კანონმდებლობის და პრაქტიკის პრობლემების გადაჭრის გზები ახალი სამშენებლო კოდექსის პრიზმაში, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №1, თბ., 2019
29. ჭურღულია დ., სამშენებლო დაგეგმვისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემისას, მომიჯნავე ქონების მესაკუთრეთა უფლებების დაცვის პრობლემატური საკითხები, ჟურნ. სამართლის ჟურნალი №2, თბ., 2017
30. ხუბუა გ., მართვის კონსტიტუციურ-სამართლებრივი საფუძვლები, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ხუბუა გ./ყალიჩავა კ., (რედ.) ტ.4, თბ., 2018
31. ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის კონსტიტუციულური საფუძვლები წიგნში ხუბუა გ./ზომერმანი კ.პ. (რედ) საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა გამოცემები, 2016. ტ.3

32. ჯოხაძე ვ., დისკრეციული უფლებამოსილების გამოყენების პრაქტიკა თბილისის მერიის არქიტექტურის სამსახურის საქმიანობის მაგალითზე, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის ფორუმის მასალები, ტ.4, 2018

სასამართლო გადაწყვეტილებები

1. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №1/1/103 7.06.2001
2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №2/2/180-183 5.04.2002
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №1/3/393/397 15.12.2006
4. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება №2/1/524 10.04.2013
5. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება 3/4/550 17.10.2017
6. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, №ბს-203-200(კ-11)
7. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს განჩინება №ას-152-144-10 10.06.2010
8. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება №ბს-1015-1007 (კ-11) 18.07.2012
9. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება №ას-1149-1169-2011, 25.02.2013
10. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, ბს-289-287 (2კ-16) 01.11.2016
11. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება, №ბს-930-922(2კ-16) 20.04.2017
12. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება №ბს-942 (3კ-18) 22.11.2018

უცხოური

1. Altman R. J. “participants in the design and construction process”, Construction Law, Ed. Allensworth W., Altman R. J., Overcash A., Patterson C.J., Forum on Construction Law, American Bar Association, Chicago, Illinois, 2009
2. Baugesetzbuch (BauGB)
3. Battis U./Krautzberger M./Löhr R.P., BauGB §31, Munchen, 2007
4. Brenner M., Öffentliches Baurecht. 3, Aufl, Heidelberg, 2009
5. Brohm W., Öffentliches Baurecht, §30 Rn. 9, § 31 Rn. 3, Rieger in: Schrödter, BauGB, Munchen, 2008
6. Cepane I, “Actualities of legal regulation of building”, problems of transformation of law in connection with European integration, Riga, 2002
7. Domning/ Koch, BauORSH, Berlin, 1984
8. Finkelnburg K./Ortloff K.M., Öffentliches Baurecht, Bd. II, Munchen, 1998
9. Hermes G., The German Law and Planning: An Overview, Journal European Public Law, Vol. 8, Issue 3, 2002
10. Hess S., A., Melton L., C., “the design undertaking”, Construction Law, Ed. Allensworth W., Altman R. J., Overcash A., Patterson C.J., Forum on Construction Law, American Bar Association, Chicago, Illinois, 2009
11. Held J, Der Grundrechtsbezug des Verwaltungsverfahrens, 1984, (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 462)
12. Hoppe W./Bönker C./ Grotfels S., Öffentliches Baurecht, 4. Aufl.,Munchen, 2010
13. Kopp F.O./Ramsauer U., VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar 16. Aufl., Munchen 2015
14. Maurer H, Allgemeines Verwaltungsrecht, Munchen, 2011
15. Merrill T.W./Smith H.E., Optimal Standardization in the Law of Property: The Numerus Clausus Principle, The Yale Law Journal, Vol. 110, 2000
16. Muckel S./Ogorek M., Öffentliches Baurecht , 2. Aufl., Munchen, 2014
17. Musterbauordnung (MBO) 2002

18. Pedro J. B., Meijer F., Visscher H., „Comparison of building permit procedures in European Union countries, Manchester, 2011
19. Quabeck C., Dienende Funktion des Verwaltungsverfahrens und Prozeduralisierung, Osnabrück 2010
20. Quapp-Michel U., Öffentliches Baurecht von A-Z, 1.Aufl.. Berlin: Bauwerk 2009
21. Rabe K./Pauli F./Wenzel G., Bau-und Planungsrecht, 7., Aktualisierte Aufl., 2014
22. Ravi S., The Development of Permit Process, Building Department Administration, 3RD ed., ICC, Ch. 7., USA, 2007
23. Schulte B. H., Rechtsgüterschutz durch Bauordnungsrecht, 1982
24. Siegel T., Rechtsschutz vor Gericht und im Verwaltungsverfahren – wechselseitige Kompensationsmöglichkeiten? Zeitschrift für Umweltrecht, 9/2017
25. Stollmann F. Öffentliches Baurecht § 20 Rn. 19, Rieger in: Schrödter, BauGB, Munchen, 2017
26. Gesetz von 12.02.1990 über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)
27. Zilch K., Diederichs J.C., Katzenbach R., Beckmann K.J. (Ed.) Raumordnung und Städtebau, Öffentliches Baurecht / Verkehrssysteme und Verkehrsanlagen, 2013
28. Градостроительный кодекс Российской Федерации

სხვა წყაროები

1. "ასოციირების შესახებ შეთანხმება ერთი მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის", ხელი მოეწერა 2014 წლის 27 ივნისს, ძალაში შევიდა 2016 წლის 1 ივლისს,
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2496959?publication=0>
2. 2012-2017 წლებში საკასაციო პალატის მიერ განხილული საჩივრების რაოდენობისა და დავების შესახებ იხ. კრებულში, საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ერთგავროვანი პრაქტიკა, სამშენებლო ურთიერთობებიდან წარმოშობილ დავებზე (2012-2017 წწ) ჯორბენაძე ს. (რედ), თბ. 2018

3. Pincová and Pinc vs. the Czech Republic, 05.11.2002
4. Fadeyeva v. Russia, 09.06.2005

ინტერნეტ რესურსები:

1. <https://bm.ge/ka/article/41-e-dadgenileba---reglamenti-romelic-msheneblobis-nebartvis-migebas-afexes/48160> 3.02.2020
2. <https://bm.ge/ka/video/ratom-afexes-41-e-dadgenileba-msheneblobis-nebartes/16826> 6.02.2020
3. <https://bm.ge/ka/article/axali-reglaciebi---msheneblobis-sektorshi-shemcirebuli-machveneblebi/49128>
4. <https://www.doingbusiness.org/en/rankings>
5. <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/621/informatsia-msheneblobaze-gatsemuli-nebartvebisa-da-ekspluatatsiashi-mighebuli-objektebis-shesakheb>
6. <https://www.geostat.ge/ka/modules/categories/80/mshenebloba>
7. <https://www.interpressnews.ge/ka/article/583442-samsheneblo-normevisa-da-standartevis-reforma-dgemde-arsebuli-kaosi-da-mosalodnelicvilebebi/?fbclid=IwAR1kk0inUIG6xsYETVs8cC0mSNNGdHpFvL1w-69uC7yeQUnIkJiVaQAyE>
8. <https://www.interpressnews.ge/ka/article/580660-samsheneblo-kanonmdeblobis-reforma-sakartveloshi-2018-cels-migebuli-kodeksi-romlis-nacili-kvlav-amokmedebis-molodinshia/?fbclid=IwAR3qUpUigVlfjognbcW0hka8vghS1=Wb7 mmElgZPAfneyZi w78uAdtP8fB8>
9. www.matsne.gov.ge
10. <http://maps.tbilisi.gov.ge/#/C=44.7807474-41.7138468@Z=14>
11. www.supremecourt.ge
12. <http://tas.ge/?p=searchdocument&menuItem=7104>
13. <http://tas.ge/?p=publicpage&documentId=551357>

14. <http://tas.ge/?p=publicpage&documentId=742273>> 22.05.2020
15. <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>