

**სამშენებლო კანონმდებლობის პრობლემები –
სამშენებლო კანონმდებლობის სისტემატიზაციისა
და ცალკეულ ნორმატიულ აქტთა შორის
ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებების
არსებობის პრობლემატიკა**

შესავალი

სამშენებლო კანონმდებლობის სისტემატიზაციისა და ცალკეულ ნორმატიულ აქტთა შორის ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებების არსებობის პრობლემატიკაზე მსჯელობამდე მნიშვნელოვანია განიმარტოს სამშენებლო სამართლის არსი და მისი მოწესრიგების სფერო. სამშენებლო სამართალი მოიცავს, როგორც საჯარო, ისე კერძო სამშენებლო სამართალს. კერძო სამშენებლო სამართლის საგანია მშენებლობის პროცესში წარმოშობილი კერძოსამართლებრივი ურთიერთობები და მეზობელთა კერძო ინტერესების დაბალანსება. საჯარო სამშენებლო სამართალი, როგორც ადმინისტრაციული სამართლის განსაკუთრებული ნაწილი, არის იმ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც საჯარო ინტერესების გათვალისწინებით აწესრიგებს მიწის ნაკვეთის სამშენებლო მიზნით გამოყენების საკითხებს, კერძოდ: შენობა-ნაგებობის მშენებლობის დასაშვებობას, მშენებლობის პროცესს, შენობა-ნაგებობის აუცილებელ მახასიათებლებს, მისი გამოყენების, შეცვლისა და დემონტაჟის სამართლებრივ რეჟიმს, აგრეთვე ადგენს მშენებლობის სფეროში მართლწესრიგის დაცვის ნორმებსა და მიწის სამშენებლო მიზნით გამოყენების ფარგლებს.¹

სამშენებლო სამართალი არის კომპლექსური სფერო, რომლის მნიშვნელობაც ბოლო ათწლეულების განმავლობაში მუდმივად იზრდება. ეს განპირობებულია, როგორც მშენებლობის პროცესის ზრდით, ასევე

¹ ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, სამართლის ჟურნალი №2, 2009, 121.

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, რომლებიც მიწის მოწესრიგებულ გამოყენებას უზრუნველყოფენ.²

ნაშრომში განხილულ იქნება სამშენებლო სამართლის ძირითადი ინსტიტუტები, გაანალიზებული იქნება ეროვნულ კანონმდებლობაში აღნიშნული სამართლის დარგის მომწესრიგებელი ძირითადი სამართლებრივი აქტები და მათი ურთიერთდამოკიდებულება, ასევე გამოითქმება მოსაზრება სამშენებლო კანონმდებლობის სისტემატიზაციის მიზანშეწონილობის თაობაზე.

1. სამშენებლო სამართლის ძირითადი ინსტიტუტები.

საჯარო სამშენებლო სამართალი იყოფა ორ ნაწილად, კერძოდ, სამშენებლო დაგეგმვისა (ქალაქთმშენებლობის) და სამშენებლო წესრიგის სამართლად. სამშენებლო დაგეგმვის სამართალი უკავშირდება ტერიტორიას. ის მიეკუთვნება ტერიტორიის დაგეგმვის სამართალს და მოიცავს ტერიტორიული ერთეულების ფარგლებში ტერიტორიის გამოყენებისა და მოწყობის საკითხებს (ქალაქთმშენებლობას). ქალაქთმშენებლობის სამართალი, თავის მხრივ, იყოფა ზოგად და კერძო ნაწილებად. ზოგადი ნაწილი აერთიანებს ისეთ საკითხებს, როგორიცაა, ქალაქთმშენებლობის გენერალური გეგმა (მაგალითად, „დედაქალაქის პერსპექტიული განვითარების გენერალური გეგმა“), ტერიტორიის როგორც სამშენებლო, ისე სხვა მიზნებით გამოყენება და კომპენსაცია, ჩამორთმევა ქალაქთმშენებლობის მიზნებისთვის, მიწის ნაკვეთების ათვისება და გარემოს დაცვის ღონისძიებები. ზოგადი ნაწილი ადგენს კომუნალური ქალაქთმშენებლობის გეგმის შექმნის წარმოება სამარ-

² იქვე, 121.

თლებრივ და შინაარსობრივ წინაპირობებს. განსაკუთრებული ნაწილის ნორმები კი აწესრიგებს ქალაქთმშენებლობის ისეთ პრობლემურ საკითხებს, როგორიცაა, ქალაქთმშენებლობითი ადდგენითი სამუშაოები და განახლება, ასევე ქალაქთმშენებლობის ხელშეწყობა, დაცვა და ა.შ.³

სამშენებლო წესრიგის სამართალი კი უკავშირდება მშენებლობის ობიექტს და ადგენს ასაშენებელი შენობა-ნაგებობის მიმართ მოქმედ სამართლებრივ მოთხოვნებს. ეს სფერო განვითარდა სამშენებლო-საპოლიციო სამართლიდან და ამჟამად, საფრთხის თავიდან აცილებასთან ერთად, ემსახურება სოციალური სახელმწიფოსა და გარემოს დაცვის პრინციპების უზრუნველყოფას. მოწესრიგების სფეროს გათვალისწინებით, სამშენებლო წესრიგის სამართალი მოიცავს ადმინისტრაციული წარმოების განხორციელებისა და შეზღუდვების დამდგენ ნორმებს მშენებლობის სფეროში საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების დაცვის მიზნით, შენობა-ნაგებობის მდგრადობის შენარჩუნების, ასევე საშიში და კანონსაწინააღმდეგო მდგომარეობის აღმოფხვრის ვალდებულების დადგენის გზით. სამშენებლო წესრიგის შემადგენელი ნაწილია ასევე, ისეთი მოთხოვნების დადგენა, როგორიცაა სათამაშო მოედნების, საზოგადოებრივი და საერთო სარგებლობის ობიექტების, შენობის ინვალიდების მიერ სარგებლობის უზრუნველყოფის სავალდებულო გათვალისწინება და ა.შ.⁴

1.1 ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვა

ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის სამართალი და სივრცითი მოწყობის წესრიგის სამართლის სხვადასხვა დონეები შესაძლებელია გაერთიანდეს სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ცნების ქვეშ. სივრცითი დაგეგმვის სამართალი არის იმ სამართლის ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც ადგენს სივრცის ფორმალურ-სისტემატური გამოყენების შე-

³ იქვე, 122.

⁴ იქვე, 121, 122.

საძლებლობას არსებული სოციალური, კულტურული, ეკონომიკური და ფინანსური რეალობის გათვალისწინებით.⁵

დაგეგმვა მიმართულია მომავლის ხდომილებაზე, რომ დასახული მიზანი მიიღწეს კონკრეტული საშუალების გამოყენებითა და განსაზღვრული დროის ფარგლებში. დაგეგმვის მიზანია კონკრეტული სფეროს მოწყობა ყველა უფლებისა და ინტერესის შეფასებითა და შეპირისპირებით. დაგეგმვა უზრუნველყოფს მიზნის მიღწევას სიძნელების გარეშე და, იმავდროულად, მონაწილეთა ინტერესების სამართლიან დაბალანსებას.⁶

დაგეგმვის მახასიათებლებია: მომავალზე ორიენტირებულობა, მიზანმიმართულობა, მეთოდური მიდგომა და დროის ჰორიზონტი. ამდენად, ის სახელმწიფოს სპონტანური და აწმყოზე ორიენტირებული ღონისძიების საპირისპიროა, როგორცაა მაგალითად, პოლიციური ღონისძიებები. გეგმა შეიძლება განიმარტოს როგორც დაგეგმვის პროდუქტი, რომელიც შეიძლება გამოიცეს კანონის ან კანონქვემდებარე ნორმატიული ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ან ინდივიდუალური ადმინისტრაციულსამართლებრივი აქტის ფორმით. მისი შესასრულებლად საკალდებულო ძალის ზარისხი დამოკიდებულია იმ სამართლებრივ ფორმაზე, რა ფორმითაც ის გამოიცემა.⁷

1.2 სივრცითი მოწყობის წესრიგი და სივრცითტერიტორიული დაგეგმვა

მოსახლეობის (მჭიდროდ დასახლებული ტერიტორიების) ზრდა და ამით გამოწვეული ტერიტორიების დეფიციტი განაპირობებს ცალკეული სუბიექტების ინტერესებისა და საზოგადოების მოთხოვნილებების კოორდინაციის აუცილებლობას გეგმის შემუშავების გზით. სივრცითი დაგეგმვისადმი წაყენებული მრავალმხრივი მოთხოვნების გათვალისწინებით, არათუ შეუძლებელია ის შემოიფარგლოს თვითმმართველი ერ-

⁵ იქვე, 124.

⁶ იქვე.

⁷ იქვე.

თეულების საზღვრებით, არამედ უნდა გავრცელდეს მთელი ქვეყნის ფარგლებში. დაგეგმვა შეიძლება განხორციელდეს მთელი ქვეყნის, რეგიონებისა და თვითმმართველი ერთეულების დონეზე. ამასთანავე, ყოველი ქვედა დონე უნდა ახდენდეს ზედა საფეხურზე მომხდარის კონკრეტიზაციასა და არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს ან/და ითვალისწინებდეს ზედა საფეხურზე განხორციელებული დაგეგმვის მოთხოვნებს. კანონის მოთხოვნათა საფუძველზე უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის თავსებადობა, როგორც დაგეგმვის სხვადასხვა იერარქიულ დონეებს შორის, ისე სხვადასხვა ტერიტორიების გეგმებს შორის. ეს სინქრონული ურთიერთკავშირი ქმნის საჯარო სამშენებლო სამართლის ნაწილს — ტერიტორიული მოწყობის წესრიგის სამართალს.⁸

სივრცითი მოწყობის წესრიგის სამართლის მიზანია ერთმანეთთან შესაბამისობაში მოიყვანოს სივრცის გამოყენებასთან მიმართებით არსებული განსხვავებული ინდივიდუალური და კოლექტიური ინტერესები. სივრცითი მოწყობის წესრიგი შეიძლება განიმარტოს, როგორც სივრცით-ტერიტორიული ინტეგრირებული დაგეგმვა, რომელიც თავს უყრის, აჯერებს დარგობრივ გეგმებსა და პროექტებს და უზრუნველყოფს მათ ინტეგრაციას. აქედან გამომდინარე, ის არის მშენებლობის დაგეგმვის წინა საფეხური და სამშენებლო სამართლის შესწავლის საგანი.⁹ რაც შეეხება დაგეგმვაზე უფლებამოსილ სუბიექტს, ის განისაზღვრება კანონმდებლობით. შესაძლებელია დაგეგმვაზე უფლებამოსილი ორგანოების რამდენიმე კატეგორიის არსებობა: ცენტრალური ხელისუფლების ორგანოები, რეგიონალური ხელისუფლების ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში უფლებამოსილებისა და კომპეტენციის საკითხი უნდა გაიმიჯნოს საკანონმდებლო აქტების საფუძველზე.

1.3 სამშენებლო წესრიგის სამართალი

⁸ იქვე, 125.

⁹ იქვე.

სამშენებლო წესრიგის სამართალი არის საზოგადოებრივი წესრიგის დაცვის სამართლის შემადგენელი ნაწილი, რომელიც მიმართულია სამშენებლო საქმიანობით გამოწვეული სპეციფიკური საფრთხის თავიდან აცილებისაკენ. საქმე შეეხება სამართლის სფეროს, რომელიც უკავშირდება მშენებლობის დარგში საზოგადოებრივი წესრიგისა და უსაფრთხოების სამართლის დაცვას, რომელიც გამდიდრებულია დამატებით სოციალურ-პოლიტიკური, სამშენებლო, ენერგეტიკული და ეკოლოგიური ხასიათის მიზანდასახულობით. სამშენებლო წესრიგის სამართალი არის ობიექტისადმი მიმართული. ის იყოფა ფორმალურ და მატერიალურ ნაწილებად.¹⁰

ფორმალური სამშენებლო სამართალი მოიცავს ადმინისტრაციული ორგანოს ორგანიზაციული მოწყობის, უფლებამოსილებისა და კომპეტენციათა განაწილების საკითხებს, ასევე აწესრიგებს ადმინისტრაციული წარმოების, მათ შორის, ნებართვის გაცემის მიზნით მისი განხორციელების პროცესს. მატერიალური სამშენებლო წესრიგის სამართალი ადგენს მშენებლობის ობიექტისადმი დადგენილ მატერიალურსამართლებრივ მოთხოვნებს.¹¹

როგორც უკვე აღინიშნა სამშენებლო წესრიგის სამართალი თავის თავში მოიცავს სამშენებლო ზედამხედველობისა და მშენებლობის ნებართვის გაცემის პროცედურებს. მშენებლობაზე ზედამხედველობა არის საჯარო მმართველობის სისტემის კლასიკური შემადგენელი ნაწილი. მშენებლობაზე ზედამხედველობის მარეგულირებელი საკანონმდებლო ნორმების საფუძველზე ზედამხედველობას ახორციელებენ უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოები, რომლებიც ამოწმებენ შენობანაგებობის აშენების, რეკონსტრუქციის, დემონტაჟისა და ექსპლოატაციის პროცესში რამდენად არის დაცული საჯაროსამართლებრივი ნორმები და სხვა მოთხოვნები. მშენებლობაზე ზედამხედველობა არის სახელმწიფოს ფუნქცია. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ამ ფუნქციას ახორციელებენ როგორც დელეგირებულ უფლებამოსილე-

¹⁰ იქვე, 127.

¹¹ იქვე.

ბას.¹² ხოლო რაც შეეხება სამშენებლო ნებართვის მომწესრიგებელ სფეროს, უნდა აღინიშნოს, რომ აღნიშნული ზედამხედველობის განმახორციელებელ ორგანოს ანიჭებს შესაძლებლობას ნებართვის გაცემის მიზნით განხორციელებული ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში გადაამოწმოს შესაბამება თუ არა განზრახული საქმიანობა კანონმდებლობის მოთხოვნებს.¹³

მშენებლობის წესრიგის სამართალი ადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან ჩარევის სპეციალურ საშუალებებს, როგორცაა ობიექტში შესვლისა და შემოწმების უფლება, მშენებლობის შეწყვეტის მოთხოვნის უფლება, დემონტაჟის უფლება, ობიექტის ექსპლואატაციაში შესვლის აკრძალვა. ამ ღონისძიებებს უმეტესწილად აქვთ რეპრესიული ფუნქცია, მთელ რიგ შემთხვევებში კი – პრევენციული კონტროლის მიზანი.¹⁴

2. სამშენებლო სამართლის საკანონმდებლო რეგულაცია საქართველოში

2.1 სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურსამართლებრივი საფუძველი

სამშენებლო სამართლის საკანონმდებლო რეგულაციისას უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს მისი კონსტიტუციურ სამართლებრივი საფუძველი, იმდენად რამდენადაც მშენებლობის პროცესი მთლიანად დაკავშირებულია საკუთრებასთან, სამშენებლო სამართლის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ საფუძველს საკუთრების უფლება წარმოადგენს. საკუთრების უფლება, ერთი მხრივ, საკუთრების როგორც ინსტიტუტისა და, მეორე მხრივ, საკუთრების როგორც პიროვნების უფლების გარანტია, გულისხმობს მშენებლობის თავისუფლებას. მიწის გამოყენების

¹² იქვე.

¹³ იქვე.

¹⁴ იქვე, 128.

სხვა შესაძლებლობებთან ერთად, საკუთრების შინაარსს განსაზღვრავს მისი მშენებლობის მიზნით გამოყენების შესაძლებლობა.¹⁵

საკუთრების უფლების სოციალური შებოჭვა ანგარიშს უწევს იმ რეალობას, რომ მიწა არ მრავლდება, ამავდროულად, მრავალი თვალსაზრისით, შეუცვლელია. ამის გათვალისწინებით იზღუდება მისი თავისუფალი გამოყენება. სოციალურად სამართლიანი სამართლებრივი და საზოგადოებრივი წესრიგი განაპირობებს აუცილებლობას, რომ მიწაზე საკუთრებასთან მიმართებით მკვეთრად გამოიხატოს საჯარო ინტერესი, ვიდრე საკუთრების უფლების სხვა ობიექტების მიმართ. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, სამართლებრივ ურთიერთობებში მიწა არ შეიძლება განხილულ იქნეს, როგორც მოძრავი ნივთის შემთხვევა. მიწაზე საკუთრების უფლების შინაარსისა და ფარგლების განსაზღვრისას კანონმდებელი უფრო ძლიერად ექცევა სოციალურად სამართლიანი გამოყენების მოთხოვნის ქვეშ, ვიდრე საკუთრების სხვა ობიექტების შემთხვევაში. მიწაზე საკუთრების სოციალური ფუნქცია (სოციალური ბოჭვა) განაპირობებს მესაკუთრის განსაკუთრებულ შეზღუდვას (ბოჭვას) სხვა ნივთზე საკუთრებასთან შედარებით.¹⁶

საკუთრების კონსტიტუციური უფლება ზოგადად და მათ შორის მიწის მშენებლობის მიზნით გამოყენების შესაძლებლობა შეიძლება შეიზღუდოს კანონით. სამშენებლო სამართლის ნორმები ადგენენ აღნიშნული უფლების შეზღუდვას კონსტიტუციის 21-ე მუხლის საფუძველზე და მის ფარგლებში.¹⁷

2.2 სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვის სამართლებრივი რეგულირება

სივრცითი მოწყობისა და ქალაქმშენებლობითი დაგეგმვა რეგულირდება საქართველოს კანონით „სივრცითი მოწყობისა და ქა-

¹⁵ წიკლაური ბ., ქალაქმშენებლობა (სამშენებლო დაგეგმვა) სამშენებლო სამართალში, სამართლის ჟურნალი „სარჩევი“, 2011, 33.

¹⁶ ტურავა პ., სამშენებლო სამართლის ძირითადი ცნებები და ინსტიტუტები, სამართლის ჟურნალი №2, 2009, 123.

¹⁷ იქვე.

ლაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ” რომელიც ადგენს „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საგანს, პრინციპებს, პრიორიტეტებს, მიზნებსა და ამოცანებს, სივრცით-ტერიტორიული და-გეგმვისა და დაგეგმვის დოკუმენტების ფორმებსა და როლს საქართველოს ტერიტორიის განვითარებასა და განაშენიანებაში.” აღნიშნული კანონი ასევე ადგენს დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების საკითხებს ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეზე. ცენტრალურ დონეზე აღნიშნული საკითხი რეგულირდება საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 2008 წლის 8 ივლისის № 1-1/1254 ბრძანებით დამტკიცებული „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებებით“, რომელიც წარმოადგენს რა ქალაქთმშენებლობითი რეგულირების სისტემის ნაწილს, არეგულირებს ტერიტორიებისათვის ქალაქთმშენებლობის სპეციფიკურ სამართლებრივ ურთიერთობებს, განსაზღვრავს ამ სამართალურითიერთობის მონაწილეთა და მესამე პირთა უფლება-მოვალეობებს, რისთვისაც იგი განსაზღვრავს: ა) დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესებს; ბ) მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის და განაშენიანების რეგულირების გეგმის შემადგენლობას; გ) დასახლებათა სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის დოკუმენტების მიზნების ფორმირებას, შემუშავებას, დამტკიცებას, მათში ცვლილებების შეტანას და ამ პროცესების საჯაროობას; დ) მიწის ნაკვეთ(ებ)ზე შენობათა განთავსების პირობების დადგენას და მათი მაქსიმალური სიმაღლეებს; ე) დასახლებათა მდგრადი განვითარების მიზნით, კერძო და საზოგადოებრივი ინტერესების უზრუნველყოფას.¹⁸ ადგილობრივ დონეზე აღნიშნულ საკითხს არეგულირებს ქ. თბილისის საკრებულოს 2009 წლის 27 მარტის №4-13 გადაწყვეტილება „ქ. თბილისის ტერიტორიის გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ“.

¹⁸ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 2008 წლის 8 ივლისის №1-1/1254 ბრძანებით დამტკიცებული „დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების ძირითადი დებულებები“-ს პირველი და მე-2 მუხლები.

ამავე კანონს შემოაქვს ისეთი ინსტიტუტები როგორებიცაა ქალაქთმშენებლობა, სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვა, დაგეგმვაზე უფლებამოსილი ორგანოები. აღნიშნული კანონი სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობითი გეგმარებითი საქმიანობის საკითხებს საფუძვლიანად აწესრიგებს, თუმცა, ის არ იცნობს სივრცითი მოწყობის დაგეგმვას ისეთი სფეროებისათვის როგორებიცაა რკინიგზის, აეროპორტის, და მსგავსი მნიშვნელობის მქონე ობიექტები.

ასევე აღსანიშნავია ერთი გარემოება, რომელიც ეხება დაგეგმვაზე უფლებამოსილ უწყებათა იერიარქიის განსაზღვრასა და ცენტრალურ და ადგილობრივ ხელისუფლებას შორის კომპეტენციების გამიჯვნას ქვეყნის სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობითი დაგეგმვის სფეროში. ზემოაღნიშნული კანონის მე-19 მუხლი ადგენს ადგილობრივი თვითმმართველობის (მმართველობის) ორგანოების კომპეტენციას რაიონის სივრცით ტერიტორიული დაგეგმვის სფეროში. უნდა აღინიშნოს რომ საქართველოში მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, კერძოდ, საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ აღარ არსებობს ქვეყნის ტერიტორიის რაიონებად დაყოფის მოდელი, თვითმმართველი ერთეული არის დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი), ან დასახლებათა ერთობლიობა (მუნიციპალიტეტი), ხოლო მუნიციპალიტეტი გამოცხადებულია რაიონში შემავალი თვითმმართველი ერთეულის სამართალმემკვიდრედ.¹⁹

¹⁹ საქართველოს ორგანული კანონის „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ (საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე, მიღების თარიღი: 2005 წლის 16 დეკემბერი, გამოქვეყნების თარიღი 2006 წლის 9 იანვარი ს/კ 010.250.000.04.001.002.038) პირველი მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობა განმარტებულია შემდეგნაირად „ადგილობრივი თვითმმართველობა – საქართველოს მოქალაქეთა უფლება და შესაძლებლობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მეშვეობით, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად მოაწესრიგონ და მართონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხები საკუთარი პასუხისმგებლობით და ადგილობრივი მოსახლეობის ინტერესების შესაბამისად“, ხოლო „თვითმმართველი ერთეული – დასახლება (თვითმმართველი ქალაქი) ან დასახლებათა ერთობლიობა (მუნიციპალიტეტი), რომელსაც ჰყავს ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოები, აქვს საკუთარი ქონება, შემოსულობები, ბიუჯეტი, ადმინისტრაციული ცენტრი და არის დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი“. ამავე

ამდენად მნიშვნელოვანია რომ აღნიშნული ვითარება, გათვალისწინებული და მომავალში გამოსწორებულ იქნეს.

2.3 კანონი სამშენებლო საქმიანობის შესახებ

სამშენებლო კანონმდებლობის მიმოხილვისას მნიშვნელოვანია აღინიშნოს საქართველოს კანონი „სამშენებლო საქმიანობის შესახებ“. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტი მიღებულია 2000 წლის 27 ოქტომბერს. კანონი განსაზღვრავს საქართველოს ტერიტორიაზე სამშენებლო საქმიანობის მონაწილეთა შორის ურთიერთობების სამართლებრივ, ორგანიზაციულ და ეკონომიკურ თავისებურებებს, ადგენს ამ საქმიანობასთან დაკავშირებული ნორმების დაცვისა და რეგულირების მექანიზმს. ხოლო კანონის მიზნებად მითითებულია: სამშენებლო კომპლექსის ეფექტიანი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა; ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ამაღლება; საქართველოს ეროვნული მემკვიდრეობის განვითარებისათვის ხელის შეწყობა; მოსახლეობის სოციალური და კულტურულ-საყოფაცხოვრებო დონის გაუმჯობესება; სამშენებლო საქმიანობის ძირითადი ამოცანების შესრულება, კონკურენტული გარემოს შექმნისათვის ხელშეწყობა; სამშენებლო პროდუქციის ხარისხის, მისი საიმედოობის ფუნქციური დანიშნულებისადმი სრული შესაბამისობა, ეროვნული და თანამედროვე არქიტექტურულ-ესთეტიკური სახის უზრუნველყოფა გარემოსა და მისი ცალკეული კომპონენტების გათვალისწინებით.²⁰

ამ კანონის მე-4 მუხლი აწესებს სამშენებლო საქმიანობის დაფინანსების წყაროებს და ადგენს, რომ სამშენებლო საქმიანობა ხორციელდება სახელმწიფო კაპიტალური ხარჯებით, კერძო კაპიტალური ხარჯე-

კანონის 65-ე მუხლების პირველი და მე-2 პუნქტების შესაბამისად, „1. მუნიციპალიტეტი არის 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით შესაბამის რაიონში შექმნილი თვითმმართველი ერთეულების სამართალმემკვიდრე“; „2. თვითმმართველი ქალაქი არის იმ ქალაქის სამართალმემკვიდრე, რომელიც 2006 წლის 1 იანვრის მდგომარეობით არ შედის რაიონის შემადგენლობაში.“

²⁰ საქართველოს კანონი „სამშენებლო საქმიანობის შესახებ“ – პირველი და მე-2 მუხლები.

ბით, ერთობლივი კაპიტალური ხარჯებით, კანონმდებლობით ნებადართული სხვა ხარჯებით. საინტერესოა თუ რატომ შემოაქვს კანონს სამშენებლო საქმიანობის დამფინანსებელ სუბიექტთა წრე, მაშინ როდესაც სამშენებლო საქმიანობის განხორციელების უფლება აქვს ნებისმიერ ფიზიკურ თუ იურიდიულ პირს, ასევე სახელმწიფო დაწესებულებებს, თუკი ისინი კანონმდებლობით დადგენილი წესით მოიპოვებენ მშენებლობის ნებართვას. შესაბამისად, დაფინანსების წყაროც იქნება მშენებლობის მწარმოებელი სუბიექტის მიერ გაღებული ფინანსური სახსრები, ამდენად ამ რეგულაციის მიზანი გაურკვეველია. სხვა ქვეყნების პრაქტიკა უჩვენებს რომ ამგვარი რეგულაციები კანონმდებლობაში არ არის.²¹

ზემოაღნიშნული კანონის მე-5 მუხლი განსაზღვრავს სამშენებლო საქმიანობის მონაწილეებს და ასეთებად განიხილავს მენაშენეს, დამკვეთს, მენარდეს ქვემენარდეს და სამშენებლო კომპლექსთან დაკავშირებულ სამეცნიერო-კვლევით ორგანიზაციებს. აღსანიშნავია, რომ სამშენებლო საქმიანობის სუბიექტები ასევე განსაზღვრულია „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილების (შემდგომში - დადგენილება) IV თავით, რომელიც სუბიექტთა წრეში განილიზავს მენარდეს და სამშენებლო საქმიანობის მონაწილე ძირითად სპეციალისტებს. ამდენად, არსებობს გარკვეული შეუსაბამობა ამ დადგენილებასა და „სამშენებლო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონს შორის.

ამ კანონის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი ადგენს, რომ „სამშენებლო საქმიანობა, მათ შორის, დამთავრებული შენობა-ნაგებობის საექსპლუატაციოდ მიღება წარმოებს საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის მიერ დამტკიცებული სამშენებლო ნორმებისა და წესების შესაბამისად“. აღნიშნული ნორმატიული აქტი მიღებულ იქნა საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის მიერ 2002

²¹ მაგალითად: გერმანიის სამშენებლო კოდექსი არ შეიცავს ამგვარ რეგულირებას. ის მხოლოდ ადგენს საზოგადოების ვალდებულებას წარადგინოს ფინანსური ანგარიში მშენებლობის გეგმის შედგენის შემდეგ (Baugesetzbuch, §149 <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>)

წლის 9 იანვარს №2 ბრძანებით, თუმცა ეს აქტი საქართველოს მთავრობის 2006 წლის 20 ივნისის №115 დადგენილებით „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №140 დადგენილებაში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“, ძალადაკარგულად გამოცხადდა. ეს უკანასკნელი კი ძალადაკარგულადაა გამოცხადებული დადგენილებით. სწორედ ეს უკანასკნელი აქტი განსაზღვრავს დღევანდელი მდგომარეობით შენობა ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების წესს. ამდენად, ზემოაღნიშნული კანონის დანაწესი, რომლის თანახმადაც - სამშენებლო საქმიანობა, მათ შორის, დამთავრებული შენობა-ნაგებობის საექსპლუატაციოდ მიღება წარმოებს საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის მიერ დამტკიცებული სამშენებლო ნორმებისა და წესების შესაბამისად, დღეის მდგომარეობით არ მოქმედებს.

კანონის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად, „საქართველოს ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო ახორციელებს საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობასთან დაკავშირებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების შემუშავებასა და დამტკიცებას, ამ აქტების სავალდებულო მოთხოვნათა დაცვის სახელმწიფო კონტროლსა და ზედამხედველობას“. უნდა აღინიშნოს, რომ დღეს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად²² ურბანიზაციისა და მშენებლობის სამინისტრო აღარ არსებობს, ამდენად ზემოაღნიშნული ჩანაწერი უნდა შეიცვალოს ამ სამინისტროს უფლებამონაცვლის მითითებით. ასევე აღსანიშნავია ის ფაქტიც, რომ კანონის ამ ნორმის საფუძველზე მიღებულია ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის 2002 წლის 3 ოქტომბრის №49 ბრძანებით დამტკიცებული „მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებისათვის მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის წესი“, რომელიც განსაზღვრავს საქართველოს დასახლებებში არსებული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების სრულყოფილი ფუნქციონირებისა და უძრავი ქონების მართვისათვის მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის პრინ-

²²„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-14 მუხლი.

ციბებსა და ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებზე მათი საკუთრებაში ან იჯარით გადაცემას. ასევე, დასახლებებში არსებული მრავალბინიანი სახლებისათვის მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენისა და იურიდიულ ან ფიზიკურ პირებზე შესაბამისი დოკუმენტების გაცემის საკითხებს.²³ ასევე არსებობს საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 აგვისტოს №261-ე დადგენილება „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონებაში შემავალი მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის წესი“, რომელიც მიღებულია „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 30-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად და ადგენს საქართველოს დასახლებებში არსებული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლების სრულყოფილი ფუნქციონირებისა და უძრავი ქონების მართვისათვის მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის პრინციპებს, ასევე ის არეგულირებს დასახლებებში არსებული მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებისათვის მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენისა და დამტკიცების წესებს.²⁴ ორივე ნორმატიული აქტის ძირითადი მიზანია შენობის სიმაღლის მიხედვით მიწის ნაკვეთის საზღვრების დადგენის შესაძლო ვარიანტების, შენობის სიმაღლის ანგარიშისა და მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებისათვის მიწის ნაკვეთ(ებ)ის საზღვრების პროექტის შესრულების საფუძველი და ინფორმაციის საჯაროობის დადგენა. როგორც ვხედავთ, ერთი და იგივე საკითხს არეგულირებს ორი სხვადასხვა აქტი, მიუხედავად იმისა, რომ ამ შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება და მოქმედებს მთავრობის დადგენილებით განსაზღვრული ქცევის წესი, მიზანშეუწონელია ისეთი ნორმატიული აქტის არსებობა, რომელიც არსებობს, თუმცა არ მოქმედებს.

²³ ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის 2002 წლის 3 ოქტომბრის №49 ბრძანება „მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებისათვის მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის წესის“ დამტკიცების შესახებ – პირველი მუხლი.

²⁴ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 აგვისტოს №261-ე დადგენილება „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონებაში შემავალი მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის წესის“ დამტკიცების თაობაზე – პირველი მუხლი.

საბოლოოდ შეიძლება დავასკვნათ, რომ „სამშენებლო საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიზნები გაურკვეველია, ის არ აწესრიგებს სამშენებლო სამართლის ძირითად ინსტიტუტებს, გარდა ამისა შეიცავს ისეთი საკითხების რეგულაციებს, რომლებიც არ საჭიროებს რეგულირებას. მის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე აქტების უმეტესობა კი მიუხედავად იმისა, რომ მოქმედია არ გამოიყენება სხვა აქტებთან წინააღმდეგობის გამო. ამდენად, დღის წესრიგში დგება ამ ნორმატიული აქტის ამ სახით არსებობის მიზანშეწონილობის საკითხი.

2.4 სამშენებლო წესრიგის სამართალი

როგორც უკვე აღინიშნა სამშენებლო წესრიგის სამართალი თავის თავში მოიცავს მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და სამშენებლო ზედამხედველობის პროცედურებს.

2.4.1 სამშენებლო ნებართვის გაცემის რეგულაცია

მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესს ეხება საქართველოს კანონი „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ და მთავრობის დადგენილება.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი მშენებლობის ნებართვას განმარტავს შემდეგნაირად „მშენებლობის ნებართვა – განსხვავებული იერარქიული ნებართვა, რომელიც ნებართვის მაძიებელთა ეკონომიკური ინტერესებიდან გამომდინარე იყოფა სამ ურთიერთდამოკიდებულ, მაგრამ ადმინისტრაციული წარმოების თვალსაზრისით დამოუკიდებელ სტადიად: I სტადია – ქალაქმშენებლობითი პირობების დადგენა; II სტადია – არქიტექტურულ-სამშენებლო პროექტის შეთანხმება; III სტადია – მშენებლობის ნებართვის გაცემა.²⁵ აღნიშნულ სტადიებზე ვრცელდება ამ კანონით ნებართვის გაცემისათვის განსაზღვრული წესები და პრინციპები. კანონი ნებართვის ერთ-ერთ სახედ აწესებს მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული

²⁵ ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-3 მუხლის „ქ“ ქვეპუნქტი.

მნიშვნელობის, რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) ნებართვას. აქვე მოცემულია ნებართვის მისაღებად წარსადგენი დოკუმენტაციის ჩამონათვალი და ნებართვის გაცემის ზოგადი წესი. ამასთანავე დადგენილია, რომ ეს წესი არ ვრცელდება მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესზე და ცალკე აღგენს მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესს. კანონში ასევე არის მითითება იმასთან დაკავშირებით, რომ მშენებლობის ნებართვის გაცემის, მათ შორის, გამარტივებულად გაცემის წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტით. კანონი ასევე განსაზღვრავს ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლებს, გასაჩივრების წესს, სანებართვო მოწმობის ფორმას, ნებართვის მოქმედების ვადებს.²⁶

დადგენილების მოწესიერიების სფერო შემდეგნაირადაა ჩამოყალიბებული „ეს დადგენილება მოიცავს საქართველოს ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვასთან დაკავშირებულ საჯარო სამართლებრივ ურთიერთობათა რეგულირების სფეროს. კერძოდ, არეგულირებს საქართველოს ტერიტორიაზე მშენებლობის ნებართვის გაცემის, სანებართვო პირობების შესრულებისა და შენობა-ნაგებობის ექსპლუატაციაში მიღების პროცესს. დადგენილების მიზანია მისი რეგულირების სფეროში „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებისა და პრინციპების განხორციელების უზრუნველყოფა.“²⁷ ამავე დადგენილებით შენობა-ნაგებობები და სამშენებლო სამუშაოები მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და ექსპლუატაციაში მიღებისათვის იყოფა 5 კლასად. თითოეული კლასის შენობა-ნაგებობაზე დადგენილია მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესი, ამასთანავე პირველი კლასის შენობა ნაგებობისათვის მშენებლობის ნებართვის მიღება საჭირო არ არის. ამ კლასის შენობა-ნაგებობის მშენებლობის მწარმოებელს აკისრია მხოლოდ იმის ვალდებულება, რომ მშენებლობის შესახებ განცხადებით აცნობოს მშენებლობის ნებართვის გამცემ ორგანოს. დადგე-

²⁶ იქვე, 25-32 მუხლები.

²⁷ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2009 წლის 24 მარტის №57 დადგენილების პირველი მუხლი.

ნილებით ასევე განსაზღვრულია მშენებლობის ნებართვის მოქმედების ვადა.²⁸

როგორც ვხედავთ, ისევე როგორც „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, დადგენილებაც განსაზღვრავს მშენებლობის მისაღებად საჭირო დოკუმენტაციის ჩამონათვალს, მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესს და მისი მოქმედების ვადას. ერთი შეხედვით შესაძლებელია გაჩნდეს საფუძვლიანი ეჭვი იმისა, ხომ არ არეგულირებს ეს ორი აქტი ერთსა და იმავე ურთიერთობებს განსახვავებულად. ამის გასარკვევად კი მიზანშეწონილია ამ აქტების საფუძვლიანი ანალიზი და მათი ურთიერთშედარება.

პირველ რიგში ყურადღება უნდა გამახვილდეს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 26-ე მუხლზე, რომელიც აწესრიგებს ნებართვის გაცემის ზოგად წესს და ადგენს, რომ „ნებართვის გამცემი ნებართვის გაცემის თაობაზე გადაწყვეტილებას იღებს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის VI თავით განსაზღვრული მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით და ამ კანონის შესაბამისად, გარდა ამავე კანონის 26¹, 26², 26³ და 26⁴ მუხლებით გათვალისწინებული შემთხვევებისა“, ხოლო 26⁴ ადგენს მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესს, რომლის მე-4 პუნქტი მიუთითებს, რომ „მშენებლობის ნებართვის გაცემის, მათ შორის, გამარტივებულად გაცემის, წესი და პირობები განისაზღვრება საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტით“. ამ შემთხვევაში გასაგებია კანონმდებლის ნება, მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესი გამოყოს ნებართვის გაცემის ზოგადი წესისაგან და მოაწესრიგოს ის სხვა ნორმატიული აქტით. თუმცა, სხვაგვარადაა ვითარება ნებართვის მისაღებად წარსადგენი დოკუმენტაციის მოწესრიგებისას. ამ შემთხვევაში, ზემოაღნიშნული კანონი უკვე აღარ ადგენს, რომ მშენებლობის ნებართვის მისაღებად წარსადგენი დოკუმენტაციის გამოიყენება დადგენილებით განსაზღვრული წესი. ანალოგიური სიტუაციაა ნებართვის ამოქმედებისა და მოქმედების ვადასთან მიმართებით, ანუ ამ შემთხვევაშიც არ მოქმედებს საკანონმდებლო დათქმა, რომლის საფუძველზე შესაძლებელი

²⁸ იქვე, მე-19, 56, 66, 68, 72, 76, 80 მუხლები.

გახდებოდა მშენებლობის ნებართვის გაცემისას ვადის განსაზღვრა და მშენებლობის მოქმედების ვადა განსაზღვრულიყო დადგენილების შესაბამისად. ამდენად, ღებუა ნორმათა კონკურენციის საკითხი. ვინაიდან იერარქიულად კანონი უფრო მაღლა დგას მთავრობის დადგენილებაზე, მივიდვართ იმ დასკვნამდე რომ ამ შემთხვევაში ნებართვის მაძიებელმა უნდა იხელმძღვანელოს არა დადგენილებით, არამედ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული წესით. აღნიშნული საკითხის ამგვარად გადაწყვეტა კი პრობლემატურია, ვინაიდან მიზანშეწონილია მშენებლობის ნებართვის მისაღებად საჭირო დოკუმენტაციის და ვადების საკითხის სწორედ დადგენილებით განსაზღვრული წესის შესაბამისად დარეგულირდეს, რადგან ის ადგენს უფრო სპეციალურ და ამ სფეროსთვის დამახასიათებელი თავისებურების გათვალისწინებით ქცევის წესს, რაც აუცილებლად უნდა გამოიწვიოს.

მნიშვნელოვანია ყურადღების გამახვილება მშენებლობის ნებართვის გაცემის უარის თქმის საფუძვლებზე. დადგენილების 54-ე მუხლის მე-3 პუნქტი ადგენს, რომ „მშენებლობის ნებართვის გამცემი ვალდებულია გადაწყვეტილება ნებართვის გაცემის ან გაცემაზე უარის თქმის შესახებ მიიღოს ამ დადგენილებით განსაზღვრულ ვადაში. უარის შემთხვევაში ნებართვის გამცემი ვალდებულია დაუყოვნებლივ წერილობით აცნობოს დასაბუთებული უარი მშენებლობის ნებართვის მაძიებელს.“ თუმცა ამავე დადგენილებაში საუბარი არ არის იმ კრიტერიუმებზე, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც ნებართვის გამცემი ორგანო უარს ეტყოდა დაინტერესებულ პირს ნებართვის გაცემაზე. აღნიშნული ურთიერთობა დარეგულირებულია „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის 27-ე მუხლით, რომელიც განსაზღვრავს ნებართვაზე გაცემის უარის თქმის საფუძვლებს. ამდენად, მშენებლობის ნებართვის გამცემმა ორგანომ ნებართვის გაცემაზე უარის თქმისას უნდა იხელმძღვანელოს ზემოაღნიშნული საკანონმდებლო აქტით.

მშენებლობის უფლების მოპოვების განსხვავებული პროცედურაა დაწესებული იმ შემთხვევაში, როდესაც მშენებლობას ახორციელებს

საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამინისტრო ან მისი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება. ამ შემთხვევას არეგულირებს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი, რომლის მიხედვითაც „ამ კანონის მოქმედება (გარდა ამ კანონის მე-6 მუხლის 72-ე–72⁵ პუნქტებისა და 24-ე მუხლის 54-ე პუნქტისა) არ ვრცელდება ამავე კანონით განსაზღვრულ საქმიანობაზე ან ქმედებაზე, თუ მას ახორციელებს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამინისტრო ან მის გამგებლობაში არსებული სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება“ და დადგენილების პირველი მუხლის მე-2¹ პუნქტი, რომლიც ადგენს, რომ „იმ შემთხვევაში, როდესაც მშენებლობას ახორციელებს „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამინისტრო ან მისი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება, „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად მშენებლობის ნებართვა არ გაიცემა და მათ მიერ მშენებლობისათვის საჭირო საპროექტო დოკუმენტაციის წარმოებისა და შეთანხმების წესი ღვინდება საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანებით“, რაც განისაზღვრა კიდევ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 2010 წლის 25 მაისის №1-1/842 ბრძანებით. აღნიშნული აქტის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად „მშენებლობის თაობაზე შეთანხმების შესახებ გამოიცემა სათანადო ადმინისტრაციული აქტი, რომელიც წარმოადგენს მშენებლობის განხორციელების საფუძველს“. როგორც ვხედავთ ამ შემთხვევაში გაიცემა არა მშენებლობის ნებართვა, არამედ ხდება მშენებლობის თაობაზე შეთანხმების გაფორმება.

ამ ტიპის ურთიერთობების მოწესრიგებისას, მნიშვნელოვანია ერთი ფაქტორი. კერძოდ, ის რომ საქართველოს ეკონომიკური განვითარების

მინისტრის 2010 წლის 25 მაისის №1-1/842 ბრძანებით დარეგულირებული ურთიერთობას ასევე აწესრიგებს საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 16 მაისის №101 დადგენილება „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამინისტროს ან მისი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების მიერ სამშენებლო დოკუმენტაციის წარმოებისა და შეთანხმების წესის დამტკიცების თაობაზე“. ამ აქტის მიღების საფუძველში მითითებულია საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №140 დადგენილება „მშენებლობის ნებართვის გაცემისა და სანებართვო პირობების შესახებ“. რომელიც, თავის მხრივ სწორედ საქართველოს მთავრობის კომპეტენციად განსაზღვრავდა ამ ურთიერთობის დარეგულირებას. თუმცა, აღნიშნული აქტი დადგენილებით ძალადაკარგულადაა გამოცხადებული. ანუ, საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 16 მაისის №101 დადგენილების საფუძველი და შესაბამისად მის საფუძველზე მოწესრიგებული ურთიერთობები უკვე აღარ არსებობს. ამდენად, ზემოაღნიშნული აქტი, საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №140 დადგენილების გაუქმებასთან ერთად უნდა გაუქმებულიყო. თუმცა ვინაიდან ეს არ მოხდა, მივიღეთ სიტუაცია, როდესაც საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამინისტროს ან მისი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების მიერ სამშენებლო დოკუმენტაციის წარმოებისა და შეთანხმების წესი დარეგულირებულია ორი აქტით, საქართველოს მთავრობის დადგენილებით და საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის ბრძანებით. ვინაიდან მთავრობის დადგენილება იერარქიულად მინისტრის ბრძანებაზე მაღლა დგას, მათ შორის უფლებამოსილებათა გამიჯნის პრინციპიდან გამომდინარე, მივიღივართ იმ დასკვნამდე, რომ ურთიერთობის მოწესრიგებისას გამოყენებული უნდა იქნეს სწორედ ეს აქტი.²⁹

²⁹ თუმცა აღსანიშნავია, რომ საქართველოს მთავრობის 2007 წლის №101 დადგენილება მთლიანად აკებულია საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს

2.4.2 სამშენებლო ნებართვის გაცემაზე უფლებამოსილი აღმინი- სტრაციული ორგანოები.

2.4.1 თავში განხილულ იქნა მშენებლობის ნებართვის გაცემის სა-
კანონმდებლო საფუძვლები. ამის შემდეგ მნიშვნელოვანი იმ ორგანოე-
ბის განსაღვრა, რომლებიც პასუხისმგებელნი არიან ნებართვის გაცე-
მაზე.

უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს ადგილობრივი თვითმმართ-
ველობის ორგანოების როლი მშენებლობის ნებართვის გაცემაში, ვი-
ნაიდან სწორედ ეს ორგანოები არიან უმეტეს შემთხვევაში ნებართვის
გამცემი სუბიექტები. დადგენილების 30-ე მუხლის შესაბამისად
„ადგილობრივ დონეზე მშენებლობის ნებართვის რეგულირებას ახორ-
ციელებენ შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის წარმომადგენლობითი
და აღმასრულებელი ორგანოები „ადგილობრივი თვითმმართველობის
შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის შესაბამისად.“ აღნიშნული
პრინციპი დევს ასევე საქართველოს ორგანულ კანონში „ადგილობრივი
თვითმმართველობის შესახებ“, რომლის მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის
„ლ“ ქვეპუნქტი, ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ერთ-ერთ
უფლებამოსილებად განსაზღვრავს მშენებლობის ნებართვის გაცემას.
როგორც უკვე აღინიშნა, დადგენილებით განსაზღვრულია მშენებლობის
5 კლასი. დადგენილების 31-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქ-
ტის შესაბამისად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები მშე-
ნებლობის ნებართვას გაცემენ მხოლოდ II, III და IV კლასებს დაქ-
ვემდებარებული შენობა-ნაგებობების მშენებლობისას. რაც შეეხება V

№140 დადგენილებაზე, რაზეც მიუთითებს ამ აქტში არსებული შემდეგი დებულე-
ბები: „ამ წესზე ვრცელდება „მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესისა და სანე-
ბართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს
№140 დადგენილების ტერმინთა განმარტებები.“ „მშენებლობები, რომლებიც არ
საჭიროებენ შეთანხმებას მშენებლობაზე ან რომელთა მშენებლობის შეთანხმება
გაიცემა გამარტივებული წესით ან დაიშვება გამონაკლისი, შეესაბამება „მშენებლო-
ბის ნებართვის გაცემის წესისა და სანებართვო პირობების შესახებ“ საქართველოს
მთავრობის 2005 წლის 11 აგვისტოს №140 დადგენილების მე-3 მუხლით გან-
საზღვრულ ობიექტებს“ და ა.შ.

კლასს (განსაკუთრებული მნიშვნელობის) დაქვემდებარებული შენობა ნაგებობის მშენებლობის ნებართვის გაცემას, მას არეგულირებს საქართველოს კანონი „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ მე-16 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი, რომლის თანახმადც ტექნიკური და სამშენებლო ზედამხედველობის სააგენტო არის უფლებამოსილი საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გასცეს განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის, რადიაციული და ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვა.

როგორც უკვე აღინიშნა საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამინისტრო ან მისი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებები, მშენებლობის უფლებას მოიპოვებენ მშენებლობის თაობაზე შემთანხმების გაფორმების გზით. საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 2010 წლის 25 მაისის №1-1/842 ბრძანების მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის თანახმად, მშენებლობის შემთანხმებელი ორგანოები არიან - სსდ „ტექნიკური და სამშენებლო ინსპექცია“, ხოლო აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ტერიტორიაზე – აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო.

მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ მშენებლობის ნებართვისათვის დაწესებული მოსაკრებელი დადგენილია ცალკე საკანონმდებლო აქტებით. კერძოდ, მშენებლობის ნებართვისათვის, რომლის გაცემის კომპეტენცია გააჩნია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს, მოსაკრებელი დადგენილია საქართველოს კანონით „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“, რომლის მე-5 მუხლის პირველი პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი განსაზღვრავს მოსაკრებელს მშენებლობის (გარდა განსაკუთრებული მნიშვნელობის რადიაციული ან ბირთვული ობიექტების მშენებლობისა) ნებართვისათვის. კანონი ასევე განსაზღვრავს, მოსაკრებლის გადახდის წესს.³⁰

³⁰ „ადგილობრივი მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველო კანონის მე-3, მე-6¹ მუხლები.

რაც შეეხება განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების (მათ შორის, რადიაციული და ბირთვული ობიექტების) მშენებლობის ნებართვის მოსაკრებლს, აღნიშნული განსაზღვრულია საქართველოს კანონით „სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ“, რომლის მე-7 მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად, დადგენილია განსაკუთრებული მნიშვნელობისა და სტრატეგიული დანიშნულების ობიექტების მშენებლობის ნებართვის მოსაკრებლის ოდენობა.

2.5 მშენებლობაზე ზედამხედველობისა და პასუხისმგებლობის საკანონმდებლო რეგულაცია.

მშენებლობის სანებართვო პირობების დარღვევაზე პასუხისმგებლობის დამდგენ აქტად გვევლინება „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ საქართველოს კანონის 30-ე მუხლი, რომლის პირველი პუნქტი ადგენს, რომ ნებართვის მფლობელის მიერ სანებართვო პირობების შესრულებას აკონტროლებს ნებართვის გამცემი. აღსანიშნავია, რომ ნებართვის გამცემი კონტროლს ახორციელებს მხოლოდ სანებართვო პირობების შესრულების შერჩევითი შემოწმებით, კონტროლი ზორციელდება მხოლოდ სანებართვო პირობების შემოწმებით. ამავე კანონის 34-ე მუხლის პირველი პუნქტი კი ადგენს, რომ „ნებართვის მფლობელის მიერ კანონით დადგენილი სანებართვო პირობების შეუსრულებლობა გამოიწვევს ნებართვის მფლობელის დაჯარიმებას საკანონმდებლობით დადგენილი წესით. ჯარიმის ოდენობა განისაზღვრება კანონით“. კანონის ამ დანაწესიდან გადავდივართ „პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის“ 26-ე მუხლზე, რომელიც ადგენს პასუხისმგებლობას სამშენებლო სამართალდარღვევისათვის, კერძოდ ჯარიმის ოდენობას, გადახდის ვადებს, საურავის დარიცხვის წესს, ჯარიმის გადაუხდელობის შედეგებს, სამშენებლო სამართალდარღვევებსა და მათთვის სანქციის სახით ჯარიმის ოდენობებს.³¹ სწორედ ზემოაღნიშნული ნორმებით ხელმძღვანელობენ

³¹ პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსის 27-52 მუხლები.

მშენებლობაზე ზედამხედველობის ორგანოები, სამშენებლო ობიექტების შემოწმებისას. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ეს კანონი არ ითვალისწინებს სანქციის სახით მშენებლობის ნებართვის გაუქმებას. მშენებლობის ნებართვის გაუქმებისას ზედამხედველობის ორგანომ უკვე უნდა იხელმძღვანელოს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის 34-ე მუხლის მე-4 პუნქტით, რომელიც ადგენს თუ რა შემთხვევაშია შესაძლებელი ნებართვის გაუქმება.

3. სამშენებლო სამართლით დადგენილი არსებული რეგულაციის შეფასება

სამშენებლო სამართლის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია რამდენიმე პრობლემატური საკითხის გამოყოფა:

სამშენებლო საქმიანობის საქართველოს კანონის მაგალითზე, არსებობს ისეთი საკანონმდებლო აქტი რომლის მოწესრიგების სფერო ბუნდოვანია და მის საფუძველზე მიღებული აქტების უმეტესობა არ მოქმედებს, ან წინააღმდეგობაში მოდის სხვა აქტებთან. კანონის სათაურიდან გამომდინარე მისი მიზანი უნდა იყოს მშენებლობის სფეროში ძირითადი ინსტიტუტებისა და პრინციპების დამკვიდრება. ამ სახით მისი არსებობა მიზანშეწონილი არ არის;

ხშირია შემთხვევები როდესაც ერთი და იგივე სამართლებრივი ურთიერთობა განსხვავებულად რეგულირდება სხვადასხვა ნორმატიული აქტებით, კერძოდ ეს ეხება მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებისათვის მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის წესს, რომელიც რეგულირდება როგორც ურბანიზაციისა და მშენებლობის მინისტრის 2002 წლის 3 ოქტომბრის №49 ბრძანებით დამტკიცებული „მრავალბინიანი საცხოვრებელი სახლებისათვის მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის წესით“, ასევე საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 25 აგვისტოს №261-ე დადგენილებით „ბინათმესაკუთრეთა ამხანაგობის წევრთა საერთო ქონებაში შემაჯალი მიწის ნაკვეთების საზღვრების დადგენის წესის“ შესაბამისად. ანალოგიური სიტუაციაა საქართველოს

მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული სამინისტროს ან მისი მმართველობის სფეროში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების მიერ სამშენებლო დოკუმენტაციის წარმოებისა და შეთანხმების წესის დადგენასთან მიმართებით, რომელიც განისაზღვრება როგორც საქართველოს ეკონომიკური განვითარების მინისტრის 2010 წლის 25 მაისის №1-1/842 ბრძანებით, ასევე საქართველოს მთავრობის 2007 წლის 16 მაისის №101 დადგენილებით;

ასევე პრობლემატურია იმ ტიპის ურთიერთობის რეგულირება, რომელიც მოცემულია მოქმედ კანონმდებლობაში მშენებლობის ნებართვის მისაღებად წარსადგენი დოკუმენტაციის მოწესრიგებისას და ნებართვის ამოქმედებისა და მოქმედების ვადასთან მიმართებით, ვინაიდან აღნიშნულ ურთიერთობებს არეგულირებს როგორც „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, როგორც ამ სფეროს მომწესრიგებელი ზოგადი კრიტერიუმების დამდგენი აქტი, ასევე დადგენილება. თუმცა კანონში არ არის დათქმა, რომ ზემოაღნიშნული ურთიერთობები დარეგულირებული უნდა იქნას დადგენილების შესაბამისად;

ყველაზე პრობლემატური საკითხი ეს არის სამშენებლო სამართლის მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების არასისტემატიზირებულობის პრობლემა, რაც იმაში მდომარეობს რომ მშენებლობის ნებართვის, ნებართვის გამცემი ორგანოების, სანებართვო მოსაკრებლების, პასუხისმგებლობის დაკისრების დებულებების, ნებართვის გაუქმების წინაპირობების და სხვა საკითხების რეგულაციები გაბნეულია რამდენიმე საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტში. რაც გამოიხატება შემდეგში: მშენებლობის ნებართვის დამდგენ ძირითად აქტად გვევლინება ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც იძლევა ნებართვის გაცემის ზოგად რეგულაციას. ამ აქტის საფუძველზე უკვე დადგენილებით დეტალურადაა მოწესრიგებული მშენებლობის ნებართვის გაცემის თითოეული ეტაპი და პროცედურა. თუმცა, ამ აქტით დადგენილი არ არის ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის საფუძვლები. ამდენად, ამ ურთიერთობის

მოწესრიგება უკვე უნდა მოხდეს ზემოაღნიშნული კანონის საფუძველზე. მშენებლობის ნებართვაზე უფლებამოსილი ორგანოები მოცემულია როგორც დადგენილებაში, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ საქართველოს ორგანულ კანონში, თუმცა ამ აქტებით დადგენილი სუბიექტი უფლებამოსილია გასცეს II, III IV კლასის შენობა ნაგებობებზე მშენებლობის ნებართვა, ხოლო V კლასის შენობა ნაგებობებზე ნებართვის გამცემ ორგანოს ადგენს უკვე პროდუქტის უსაფრთხოებისა და თავისუფალი მიმოქცევის კოდექსი, რომელიც ასევე განსაზღვრავს პასუხისმგებლობას სანებართვო პირობების დარღვევისათვის, თუმცა პასუხისმგებლობის ნაწილი, რომელიც ითვალისწინებს მშენებლობის ნებართვის გაუქმებას წესრიგდება არა ამ აქტით, არამედ „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილი რეგულაციებით. სხვადასხვა საკანონმდებლო აქტებითაა მოწესრიგებული მოსაკრებლის საკითხი.

როგორც ზემოაღნიშნული მსჯელობიდან ჩანს, მშენებლობის ნებართვის და ზოგადად მშენებლობასთან დაკავშირებული პროცედურები მიმობნეულია მრავალ საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებში, რაც ართულებს დაინტერესებული მხარეებისათვის სამშენებლო კანონმდებლობის, როგორც დარგის აღქმადობას და მის გააზრებას. კანონის მიზანი უნდა იყოს, ის რომ დაინტერესებული პირისათვის, რომელსაც სურს რაიმე ქმედების განხორციელება იყოს მარტივად აღქმადი და გასაგები, რაც სამშენებლო კანონმდებლობის პირობებში უზრუნველყოფილი არ არის.

4. სამშენებლო კანონმდებლობის გაუმჯობესების გზები

როგორც ვხედავთ, სამშენებლო კანონმდებლობის მომწესრიგებელი ნორმები საკმაოდ პრობლემურია და ისინი მოწესრიგებას საჭიროებენ. არსებობს პრობლემის გადაჭრის ორი გზა.

პირველი ესაა სამშენებლო კანონმდებლობაში ზემოაღნიშნულ ხარვეზების საკანონმდებლო ცვლილებების გზით გამოსწორება, რისთვისაც საჭირო იქნება ამ დარგის კანონმდებლობის მომწესრიგებელი აქტების

სისტემური ანალიზი და ამის შემდგომ უკვე სათანადო ცვლილებები განხორცილება.

მეორე გზა პრობლემის გადაჭრის, ეს არის საარჩევნო კანონმდებლობის ერთ საკანონმდებლო აქტში სისტემატიზაცია-კოდიფიკაცია ანუ ამ დარგის მომწესრიგებელი ნორმების ერთ კანონად ქცევა, რაც მნიშვნელოვნად გაამარტივებს როგორც მშენებლობის წარმოებით დაინტერესებული პირებისათვის საჭირო რეგულაციების მოძიებას, ისე ნებართვის გამცემი და მკონტროლებელი ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის თავიანთი ფუნქციების ეფექტურად შესრულებას. „სამოქალაქო კოდიფიკაცია არის პირთა თანასწორობასა და ნების ავტონომიაზე დამყარებული ურთიერთობების მოწესრიგება ლოგიკურად ურთიერთდაკავშირებული ცნებებისა და ინსტიტუტების სისტემის საფუძველზე. იგი კერძოსამართლებრივი ურთიერთობების ერთიანი, ზოგადი კანონით რეგულირების მიზნით მიიღება და კერძოსამართლებრივი ურთიერთობების ერთგვაროვანი მოწესრიგების ხელშეწყობა.“³² აღნიშნული პრინციპი ასევე შესაძლებელია განვაზოგადათ სამშენებლო სამართლის კოდიფიკაციზეც. განსაზღვრული (ერთგვაროვანი) საზოგადოებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელ სამართლებრივ ნორმათა სისტემატიზებული ნორმატიული აქტი კი არის კოდექსი.³³ ამდენად, სამშენებლო კოდექსის მიღებას შეუძლია განაპირობოს ამ დარგის ურთიერთობების მოწესრიგება ლოგიკურად ურთიერთდაკავშირებული ცნებებისა და ინსტიტუტების სისტემის საფუძველზე. კოდექსით სამშენებლო ურთიერთობების მოწესრიგების პრაქტიკა არსებობს გერმანიაში, სადაც მოქმედებს სამშენებლო კოდექსი,³⁴ რომელიც კომპლექსურად არეგულირებს მშენებლობასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. აღნიშნული კანონი თავის თავში მოიცავს და აწესრიგებს ისეთ ინსტიტუტებს როგორებიცაა ქალაქთმშენებლობა, მშენებლობის დაგეგმვა, სახელმწიფო ორგანოთა მონაწილეობა, მშენებლობის ძირითადი გეგმის

³² კერესელიძე დ., კერძო სამართლის უზოგადესი სისტემური ცნებები, თბილისი, 2009, 121.

³³ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-6 პუნქტი.

³⁴ <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/>

უზრუნველყოფა, სამშენებლო განცხადების მოწესრიგება, მიწის ორგანიზაცია-მოწესრიგება, ინფრასტრუქტურა, ბუნებისდაცვითი ღონისძიებები, ურბანული ნაწილის განვითარება და ღონისძიებები, ჩამორთმევის საფუძვლები, კომპენსაცია, ქალაქგანვითარება, სოფლის მეურნეობის განვითარების საშუალებები და ა.შ.³⁵

უნდა აღინიშნოს, რომ კოდექსის მიღება არ გულისხმობს სამშენებლო პროცესის სრულად, თავიდან ბოლომდე ერთი საკანონმდებლო აქტით დარეგულირებას. კოდექსის მიზანი უნდა იყოს სამშენებლო სამართლის ძირითადი პრინციპებისა და ინსტიტუტების დადგენა და ერთ სისტემაში მოქცევა, ზოლო ნაკლებად მნიშვნელოვანი საკითხები, რომლებიც გარკვეული სპეციფიკით ხასიათდებიან, შესაძლებელია განვირცოთ უკვე ამ კოდექსის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.

დასკვნა

ნაშრომის ძირითადი მიზანი იყო სამშენებლო კანონმდებლობის დამდგენი ნორმატიული აქტების მიმოხილვა, ასევე ამ აქტების სისტემატიზაციისა და მათი მოწესრიგების საჭიროების წარმოჩენა. ამ მიზნით ნაშრომში მიმოხილულ იქნა სამშენებლო სამართლის ის ძირითადი ინსტიტუტები, რომლებსაც ეფუძნება სამართლის ეს დარგი. ყურადღება დაეთმო ამ სფეროში მოქმედი კანონმდებლობის ანალიზსა და მათ ურთიერთმიმართებას, რის საფუძველზეც წარმოჩენილ იქნა საქართველოში მოქმედი სამშენებლო კანონმდებლობის ზოგადი სურათი, სისტემის მუშაობის პრინციპი და გამოვლენილ იქნა ამ სფეროს ხარვეზები და ნაკლოვანებები. შეფასებისას ზაზი გაესვა რამდენიმე სისტემური პრობლემის არსებობას, რომელთაგანაც უმთავრესია ურთიერთობის მომწესრიგებელ აქტებში ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებების არსებობა, ასევე ზოგადად დარგის მომწესრიგებელი ნორმების არასისტემატიზებული ხასიათი, რაც გამოიხატება ერთი და იგივე ურთიერთობის რამდენიმე საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტით მოწესრიგებაში,

³⁵ იქვე.

აღნიშნული კი ართულებს როგორც მშენებლობის უფლების მოპოვებით დაინტერესებული პირის, ისევე ნებართვის გამცემი და მაკონტროლებელი ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ ნორმათა აღქმადობისა და მათი გათვითცნობიერების საკითხს.

ნაშრომში შემოთავაზებულ იქნა პრობლემის გადაჭრის ორი გზა: პირველი ეს არის კანონმდებლობაში ხარვეზების საკანონმდებლო ცვლილებების გზით გამოსწორება, ამ დარგის კანონმდებლობის მომწესრიგებელი აქტების სისტემური ანალიზისა და ამის შემდგომ უკვე სათანადო ცვლილებების განხორციელებით. ხოლო პრობლემის გადაჭრის მეორე და უფრო მისაღებ გზად მიჩნეულ იქნა სამშენებლო სამართლის კოდიფიკაციის და მის ერთ საკანონმდებლო აქტად-კოდექსად ჩამოყალიბების გზა, რაც მნიშვნელონად გაამარტივებს სამშენებლო კანონმდებლობის აღქმადობას და გადაჭრის სხვადასხვა ნორმატიულ აქტებში არსებულ ურთიერთგამომრიცხავ და ურთიერთსაწინააღმდეგო დებულებების არსებობის პრობლემას.