

საქართველოს პარლამენტის
დარგობრივი ეკონომიკისა და ეკონომიკური პოლიტიკის კომიტეტს,
იურიდიულ საკითხთა კომიტეტს,
ადამიანის უფლებათა დაცვისა და სამოქალაქო ინტეგრაციის კომიტეტს,
საფინანსო-საბიუჯეტო კომიტეტს

მოსამრება

(საქართველოს მთავრობის მიერ წარდგენილ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესაგანი ცვლილებების კანონის პროექტის თაობაზე)

როგორც მოგეხსენებათ, 2019 წლის 13 ნოემბერს საქართველოს მთავრობის მიერ პარლამენტს წარედგინა ცვლილებათა პაკეტი, რომელიც უკავშირდება „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონში შესაგანი ცვლილებებს.

ორგანიზაციას ა(ა)იპ „დემოკრატიის ინდექსი - საქართველო“ მიაჩნია, რომ საკომიტეტო მოსმენებისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს ქვემოთ განხილულ ორ საკითხზე, კერძოდ:

- I. ცვლილების პროექტით „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონის 1-ლი მუხლის მე-8 პუნქტი უნდა ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „ქონების სააგენტოს¹ მიერ გამოცემული ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტები საჩივრდება საქართველოს საერთო სასამართლოში.“ მოქმედი რედაქციით კი „ქონების სააგენტოს მიერ გამოცემული ინდივიდუალურ-ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტები საჩივრდება სამინისტროში², ხოლო შემდგომ – სასამართლოში.“

განმარტებით ბარათში ცვლილების მიზეზად მოყვანილია ის, რომ სამინისტრო ხშირად ქონების სააგენტოს გადაწყვეტილების თაობაზე ადმინისტრაციული საჩივრის მიმართ არ გამოსცემს არავითარ აქტს, რაც აჭიანურებს მოქალაქისთვის სასამართლოსადმი მიმართვის უფლებით სარგებლობას.

ამასთან დაკავშირებით განვმარტავთ:

თავისთავად მითითება სამინისტროს მხრიდან აქტის გამოუცემლობაზე მართებულია, რადგან, მოქმედი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 177.2 და 185-ე მუხლების თანახმად, საჩივრის დაკმაყოფილებაზე აქტის გამოუცემლობა მიიჩნევა მის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმად. სასამართლო ამ ფორმალური წინაპირობის შესრულების გარეშე ნამდვილად არ იღებს სარჩელს წარმოებაში. ისიც მართებულია, რომ სასამართლოც, საბოლოოდ, თუ აკმაყოფილებს სარჩელს, არსებითად მაინც ვერ გადაწყვეტს საკითხს, ვინაიდან სარჩელით მოთხოვნილი ქმედების განხორციელება განეკუთვნება ქონების სააგენტოს დისკრეციულ უფლებამოსილებას და სასამართლო მოქმედი ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 33.2 მუხლით არის შეზღუდული, შესაბამისად, იგი პირდაპირ ვერ დაავალებს ქონების სააგენტოს მოთხოვნილი აქტის გამოცემას. ამიტომ სასამართლო თავიდან გამოსაკვლევად უბრუნებს საქმეს ქონების სააგენტოს, რაც იწვევს ადმინისტრაციული წარმოების

¹ იგულისხმება „სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“.

² იგულისხმება „საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო“.

დუბლირებას/ადმინისტრაციული რესურსების არაეფექტურ ხარჯვას, ხოლო მოქალაქეებისთვის – გაჭიანურებულ პროცედურებს.

აღსანიშნავია, რომ ეს ცვლილება, ერთი შეხედვით, მისასაღმებელია, მაგრამ თუ სისტემურად გავიაზრებთ ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ერთჯერადად გასაჩივრების სამართლებრივი ინსტიტუტის არსს, დავინახავთ, რომ ეს ცვლილება სინამდვილეში აირეკლავს წლების განმავლობაში ადმინისტრაციულ ორგანოებში არაეფექტური და არაკეთილსინდისიერი მმართველობის პრაქტიკას. ნაცვლად იმისა, რომ ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში გასაჩივრებისას საჩივარი დაწვრილებით იყოს გამოკვლეული ან გათვალისწინებული იყოს მსგავს საქმეებზე სასამართლოს მიერ ჩამოყალიბებული პრაქტიკა და გაკეთებული განმარტებები, მიიღება ძირითადად შაბლონური გადაწყვეტილებები. თავისი არსით ერთჯერადი გასაჩივრება სწორედ იმ მიზანს ემსახურება, რომ დაზოგოს მომჩივნის ხარჯები და დრო – განსხვავებით სასამართლო განხილვისგან, ადმინისტრაციული წარმოება უფრო სწრაფად მთავრდება და არც ბაჟი გადაიხდევინება. სურათს კიდევ უფრო ამძიმებს ის, რომ, როგორც განარტებით ბარათშია აღნიშნული, სამინისტრო არათუ პირდაპირ უარს ეუბნება მომჩივანს, არამედ საერთოდ არ გამოსცემს აქტს. აღნიშნული მიუთითებს სწორედ არაკეთილსინდისიერ მმართველობაზე.

ნაცვლად პრობლემის ამგვარად გადაჭრისა, ჩვენი მოსაზრებით, უპრიანი იქნებოდა სამინისტროს ფარგლებში დანერგილიყო კარგი მმართველობის პრაქტიკა და შემუშავებულიყო გაილაინები, რომლებშიც განზოგადებული იქნებოდა გარკვეული კატეგორიის დავებზე საერთო სასამართლოების მიერ ჩამოყალიბებული პრაქტიკა და ადმინისტრაციულ საჩივრებზე გადაწყვეტილებებიც სწორედ ამ გაილაინებზე დაყრდნობით ყოფილიყო მიღებული. სწორედ ამგვარი მიდგომა იქნებოდა ორიენტირებული მომჩივნის ინტერესებსა და საჯარო მმართველობის ეფექტურობაზე და არა ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ერთჯერადად გასაჩივრების უფლების გაუქმებით სასამართლოების კიდევ უფრო გადატვირთვა (სასამართლოები რომ გადატვირთულია, ეს ქვეყანაში არავისთვისაა სადავო. ამდენად, ამის დასამტკიცებლად რაიმე სტატისტიკის მოგანა მოსაზრების ავტორს ზედმეტად მიაჩნია). ამასთან, ამგვარი გაილაინების ჩამოყალიბება არ არის დაკავშირებული დამატებითი საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვასთან. სამინისტროს აქვს ანალიტიკური სამსახური და ამგვარი ანალიტიკური ლოკუმენტების შექმნა სწორედ ასეთი სამსახურის მოვალეობაა. ამასთან, გაილაინების შემუშავება საჯარო დაწესებულების კომპეტენციის სფეროში დასავლურ დემოკრატიებში კარგად აპრობირებული მეთოდია და არც ქართული სინამდვილისთვის არის უცხო. მაგალითისთვის, პროკურატურის სფეროში მოქმედებს იუსტიციის მინისტრის მიერ დამტკიცებული სისხლის სამართლის სახელმძღვანელო პრინციპები, რომლებითაც განსაზღვრულია, როგორ უნდა განახორციელოს პროკურორმა დევნის დისკრეციული უფლებამოსილება.

ამდენად, მიგვაჩნია, რომ ცვლილება არ უნდა იყოს მიღებული, ძალაში დარჩეს კანონის 1-ლი მუხლის მე-8 პუნქტის მოქმედი რედაქცია და ამავე დროს ცვლილების განმხილველმა კომიტეტებმა შეიმუშაონ რეკომენდაციები საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიმართ, რათა სამინისტრომ ქონების სააგენტოს გადაწყვეტილებებთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ საჩივრებზე მიიღოს გადაწყვეტილებები მაგერიალური სახით (ე.ი. არ დაგოვოს საჩივრები უპასუხოდ) და შეიმუშაოს ერთგვაროვანი საქმეებზე კატეგორიებად დაჯგუფებული სახელმძღვანელო გაილაინები.

II. ცვლილების პროექტით „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი საერთოდ ამოღებული უნდა იყოს. მოქმედი რედაქციით ეს პუნქტი ასეთი შინაარსისაა: „საქართველოს მთავრობის მიერ განსამზღვრულ განსაკუთრებული რეგულირების ტერიტორიებზე ან/და განსაკუთრებული რეგულირების ზონებში არსებული ქონების პრივატიზაცია დაიშვება მხოლოდ საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით.“

განმაგებით ბარათში ცვლილების მიზნად დასახელებულია გადაწყვეტილებათა მიღების ოპტიმიზაციის საჭიროება, მაგალითად, როდესაც საქმე ეხება სარეკრეაციო ტერიტორიებს ან განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონებს.

ამასთან დაკავშირებით განვმარტავთ:

ზოგადად, პრივატიზაცია კონსტიტუციის პრეამბულაშივე გაცხადებული თავისუფალი ეკონომიკური წყობის დამკვიდრების სურვილის მქონე ქვეყნისთვის უცნაური არაა და ამას არც მოსაზრების ავტორი ეწინააღმდეგება, თუმცა, ბუნებრივია, იგი გარკვეულ ჩარჩოებში უნდა მოექცეს. ამ თვალსაზრისით, გასათვალისწინებელია სათაური თავად იმ მუხლისა, რომელშიც შედის ცვლილება. სათაური შემდეგნაირია „სახელმწიფო ქონება, რომელიც პრივატიზაციას არ ექვემდებარება“, ჩამონათვალი საკმაოდ გრძელია და მოიცავს გამონაკლისის სახით 29 ობიექტს. რამდენიმე მათგანის ციტირება ცხადყოფს, თუ რატომაა ისინი კანონმდებლის მიერ გამონაკლისებად გამოყოფილი: „ა) წიაღი“; „ე) სახელმწიფო ტყის ფონდი“; „თ) ეროვნული პარკი“; „კ) საჰაერო სივრცე“ და ა.შ. ე.ი. პრივატიზაციას არ შეიძლება, დაექვემდებაროს ისეთი ობიექტები, რომლებიც ქვეყნისთვის ან სტრატეგიული მნიშვნელობისა ან საზოგადო მოხმარების საგნად უნდა დარჩეს. სარეკრეაციო ტერიტორიები და განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონები ცალსახად არცერთ მათგანს არ მიეკუთვნება, სწორედ ამიტომ არის კანონმდებლის მიერ არჩეული ოპტიმალური ვარიანტი დაფუძნებული ბალანსის თეორიაზე, რომ შესაძლებელია ასეთი ტერიტორიების პრივატიზაცია, ოღონდ მხოლოდ მთავრობის გადაწყვეტილებით. საკითხის ამგვარი მოწესრიგება უკავშირდება იმას, რომ მთავრობა არის კოლექტიური ორგანო და ამავე დროს აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ინსტანცია. საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული კანონების საფუძველზე სახელმწიფო ქონების განკარგვა სწორედ მისი ექსკლუზიური უფლებამოსილებაა, ქონების სააგენტო მხოლოდ მთავრობისგან ამ უფლებამოსილების დელეგირების საფუძველზეა კომპეტენტური, განკარგოს სახელმწიფო ქონება. მართალია, ქონების სააგენტოს ამ მხრივ ბევრი უფლებამოსილება აქვს გადაცემული, მაგრამ საკითხი, რომელიც, თავისი მნიშვნელობიდან გამომდინარე, საზოგადოა, უნდა დარჩეს კვლავ მთავრობის კომპეტენციაში. ვინაიდან, როგორც უკვე აღინიშნა, მთავრობა კოლექტიური ორგანოა, წარმოადგენს სხვადასხვა დარგის ხელმძღვანელი პირების ნაკრებს და საკითხებს განიხილავს ყველა შესაძლო პერსპექტივიდან. ასე მაგალითად, სარეკრეაციო ტერიტორიების პრივატიზაციის თაობაზე შესაძლოა ეკონომიკის მინისტრისგან განსხვავებული პოზიცია ჰქონდეს გარემოს დაცვის მინისტრს და არ მიიჩნევდეს პრივატიზაციას მიზანშეწონილად ან განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონებში მდებარე უძრავი ქონების პრივატიზაცია არ მიიჩნიოს მიზანშეწონილად ინფრასტრუქტურის მინისტრმა ან შინაგან საქმეთა მინისტრმა და ა.შ. ბუნებრივია, ქონების სააგენტოს ვერ ექნება ხელთ ამომწურავი ინფორმაცია, რაგომ შეიძლება ან არ შეიძლება ყველა შემთხვევაში აღნიშნულ ზონებში სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული ქონების კერძო პირზე გასხვისება.

ამ კონტექსტში გასათვალისწინებელია, რას მოიცავს სარეკრეაციო გერიტორიები და განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონები. „სარეკრეაციო გერიტორია“, „სივრცითი მოწყობისა და ქალაქთმშენებლობის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ქ“ ქვეპუნქტის თანახმად, არის „საქართველოს დასახლებული ან დაუსახლებელი გერიტორია, რომლის განვითარების ძირითადი პოტენციალია გურიზმი და რეკრეაცია და რომელიც მოიცავს ერთმანეთთან დაკავშირებულ ბუნებრივ და კულტურულ კომპლექსებს, გურისგული და საკურორტო ინფრასტრუქტურის ობიექტებს და შეიძლება, გამოყენებული იყოს ადამიანთა დასვენებისთვის, მათი რეკრეაციული მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად“, ხოლო „განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონას“ ამავე კანონის მე-2 მუხლის „ქ“ ქვეპუნქტი განმარტავს, როგორც „...„არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო მესამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დედაქალაქის და ავტონომიური რესპუბლიკების დედაქალაქების გერიტორიებზე განსაზღვრულ განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონად.“ „არქიტექტურულ-სამშენებლო საქმიანობაზე სახელმწიფო მესამხედველობის შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის „ო“ ქვეპუნქტი ამუხსავს გერმინის შემდეგნაირად: „საქართველოს დედაქალაქის, აფხაზეთის და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების დედაქალაქების, საკურორტო და სარეკრეაციო ზონების ადმინისტრაციულ სამსახურებში არსებული გერიტორიების ის ნაწილები, რომლებიც განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით.“ საქართველოს პრეზიდენტის #347 ბრძანებულება კი კონკრეტულად ჩამოთვლის საქართველოს დედაქალაქის გერიტორიაზე იმ ადგილებს, რომლებიც უნდა დაექვემდებარონ განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების წესებს. ბრძანებულების 1-ლი მუხლი კი მიუთითებს იმ ინდიკატორებზე, რომლებიც ამა თუ იმ ზონას აქცევს განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონად. ესენია „ზონის შესაბამისი სამშენებლო ხარისხი“ და „ამ ზონისთვის შემუშავებული დაცვის რეჟიმის კონკრეტული პირობები.“ მოხმობილი ნორმატიული აქტები მიუთითებს მხოლოდ ერთ რამეზე — სარეკრეაციო გერიტორიები და განსაკუთრებული სამშენებლო რეგულირების ზონები მოქცეულია სპეციალიზებული ნორმატიული მოწესრიგების ქვეშ სწორედ იმიტომ, რომ ისინი ქვეყნისა და საზოგადო საჭიროებებისთვის წარმოადგენენ იმაზე მეტს, ვიდრე „ჩვეულებრივი მიწის ნაკვეთს“, მათი პოტენციალისა და ამგვარი გერიტორიების შენარჩუნებაზე მრუნვის აუცილებლობიდან გამომდინარე. მთავრობის გადაწყვეტილების თანხლებით ამგვარი გერიტორიების პრივატიზება კი აზღვევს იმ რისკებს, რომელთაც შესაძლოა, უკავშირდებოდეს მათი ერთპიროვნული და, სავარაუდოდ, დაჩქარებულად განკარგვა მხოლოდ ქონების სააგენტოს მიერ.

მოსაზრების ავტორი ითვალისწინებს იმასაც, რომ ქონების სააგენტო არის სახელმწიფო ქონების მართვასა და განკარგვაზე სპეციალიზებული ადმინისტრაციული ორგანო და მას მეტი ინფორმაცია აქვს, თუ რომელი ქონების გასხვისება წაადგებოდა პოტენციურად ქვეყანას, მაგრამ ავტორი აქვე ხაზს უსვამს იმასაც, რომ გარკვეულ შემთხვევებში სახელმწიფო ქონების მთავრობის გადაწყვეტილებით განკარგვის რეგულაცია ემსახურება არა მხოლოდ იმ რისკების დაზღვევის მიზნებს, რამაც ზემოთ იყო საუბარი, არამედ მთავრობის გადაწყვეტილება და წინმსწრებად საკითხის მთავრობის სხდომაზე განხილვა ხელს უწყობს იმავდროულად საზოგადოების ჩართულობასა და ინფორმაციულობას გადაწყვეტილების მიღებაში ისეთ საკითხებზე, რომლებიც მათ უშუალოდ შეეხებათ (პრივატიზებული ე.ი. კერძო პირის საკუთრებაში გადაცემული სარეკრეაციო გერიტორია შესაძლოა, აღარ იყოს ისე ხელმისაწვდომი მოქალაქისთვის, როგორც ეს იქნებოდა, თუკი იგი დარჩებოდა სახელმწიფოს საკუთრებაში). აღნიშნული კი უზრუნველყოფილია იმით, რომ მთავრობის სხდომის დღის წესრიგი ქვეყნდება მთავრობის ვებგვერდზე. ასევე, როგორც სხდომა, ისე

სხლომაზე განსახილველი/განხილული საკითხები დეგალურად შექდება მედიის მხრიდან.

ამდენად, მიგვაჩნია, რომ არც ეს ცვლილება უნდა იყოს მიღებული და „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-4 პუნქტი ძალაში დარჩეს მოქმედი რედაქციით.

პატივისცემით,

ეკატერინე ციმაკურიძე

თავმჯდომარე