

ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები

აქტუალური საკითხები და რეკომენდაციები
ადგილობრივი თვითმმართველობის
ნორმატიული აქტებით საქმიანობასთან დაკავშირებით

ავტორი: ზაურ აბაშვილი

შესავალი

გერმანიის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ფედერალური სამინისტროს (BMZ) დაკვეთით გერმანიის ტექნიკური თანამშრომლობის საზოგადოება (GTZ) სხადასხვა ქვეყნებში მრავალ პროექტს ახორციელებს.

2010 წლიდან GTZ-მა დაიწყო პროგრამა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ხელშეწყობა სამხრეთ კავკასიაში“, რომლის ფარგლებშიც მრავალი პროექტი ხორციელდება, მათ შორისაა პრაქტიკული სახელმძღვანელოების შემუშავება აგილობრივი თვითმმართველი ერთეულებისათვის.

წინამდებარე წიგნი განკუთვნილია ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში მომუშავე იურისტებისათვის, ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა მოსამსახურეებისა და მუნიციპალური სამართლით დაინტერესებული ყველა პირისათვის.

წიგნში თავმოყრილი და განზოგადებულია საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ნორმათშემოქმედებით და სხვა ადმინისტრაციული საქმიანობის პროცესში გამოვლენილი სპეციფიკური შეცდომები, რომელთა გათვალისწინება, ვფიქრობთ, სასიკეთოდ წაადგება ყველას, ვისაც რაიმე ფორმით შეხება აქვს ადგილობრივი თვითმმართველობის სამართლებრივ აქტებთან.

წიგნში განსაკუთრებით გამახვილებულია ყურადღება ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების შემუშავებაზე, რადგან, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლებთან ურთიერთობამ გვიჩვენა, ეს ჯერ კიდევ ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრობლემატურ საკითხად რჩება: ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები აუცილებლად უნდა გამომდინარეობდნენ ნორმატიული აქტებიდან და თუ ნორმატიული აქტი მნიშვნელოვანი ხარვეზებით ხასიათდება და მეტიც - კანონშეუსაბამოა, ბუნებრივია, ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტებიც არ იქნება სათანადო ფორმისა და შინაარსის.

წიგნი მოიცავს საკანონმდებლო აქტების ცალკეული ნორმების განმარტებებს; კონკრეტულ სამართლებრივ რეკომენდაციებს; რჩევებს იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით მეტ-ნაკლებად გამართული სამართლებრივი აქტის ფორმირებისათვის; უნიკალურ სამართლებრივ სტატისტიკას; ნორმატიული აქტის შემუშავების, სამართლებრივი ექსპერტიზის, რეგისტრაციის, გამოქვეყნებისა და ამოქმედების პროცედურებს, მათ ვიზუალიზაციას; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ურთიერთობას სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოებთან და სხვ.

წინამდებარე წიგნი, ბუნებრივია, არ წარმოადგენს სრულყოფილ პრაქტიკულ სახელმძღვანელოს, რადგან ქვეყანაში მიმდინარე დინამიური საკანონმდებლო პროცესი, ასევე, ამ პროცესის თანამდევი სამართლებრივი ხარვეზები, ნაკლოვანებები და კოლიზიები თავის გავლენას ახდენს სპეციალისტთა ნებისმიერ მცდელობაზე, შექმნან მეტ-ნაკლებად სტაბილური პრაქტიკული სახელმძღვანელო ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეებისათვის. ამასთან, ვიმედოვნებთ, ავტორის მრავალწლიანი პრაქტიკული გამოცდილება ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების სამართლებრივ ექსპერტიზისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში არსებული კანონმდებლობის საკითხებზე (მათ შორის მიმდინარე საკანონმდებლო ცვლილებებზე) მუშაობასთან დაკავშირებით ნაწილობრივ მაინც მოახდენს კანონმდებლობის ცალკეულ საკითხებზე მკაფიო წარმოდგენის დეფიციტის კომპენსირებას და ხელს შეუწყობს მკითხველს, უფრო ნათელი წარმოდგენა შეექმნას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიული მოქმედებით და ადმინისტრაციულ საქმიანობაზე.

შინაარსი

1. სამართლებრივი აქტი	7
1.1 სამართლებრივი აქტების შემუშავების, მიღების, ამოქმედებისა და გაუქმების მომწესრიგებელი ძირითადი საკანონმდებლო აქტები	7
1.2 ნორმატიული და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები	8
2. ნორმატიული აქტების ურთიერთმიმართება	12
3. ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება	13
3.1 ნორმატიული აქტის მიღების ზოგადი უფლებამოსილება	14
3.2 ნორმატიული აქტის მიღების კონკრეტული უფლებამოსილება	15
3.3 ერთობლივი ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება	17
4. ნორმატიული აქტის მომზადება	18
5. ნორმატიული აქტის აგებულება	26
5.1 ნორმატიული აქტის რეკვიზიტები	26
5.2 ნორმატიული აქტის სტრუქტურა	30
5.3 ნორმატიული აქტის ნუმერაცია	34
5.4 ნორმატიული აქტის პროექტის თანდართული დოკუმენტები	39
6. ნორმატიული აქტის მიღება	42
6.1 ნორმატიული აქტის პროექტის შეთანხმება	42
6.2 ნორმატიული აქტის მიღება	44
6.3 ნორმატიული აქტის გაფორმება	44
7. ნორმატიული აქტის ამოქმედებისთვის საჭირო პროცედურები	47
7.1 ნორმატიული აქტის გაგზავნა სამართლებრივი ექსპერტიზისა და გამოქვეყნებისათვის	47
7.2 ნორმატიული აქტის სამართლებრივი ექსპერტიზა	48
7.3 ნორმატიული აქტის გამოქვეყნება და რეგისტრაცია	51
8. ნორმატიული აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესი	52
9. ნორმატიული აქტის მოქმედება	61
9.1 ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლა (ამოქმედება)	61
9.2 ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის განსაკუთრებული წესი	65
9.3 ნორმატიული აქტის უკუძალა	66
9.4 ნორმატიული აქტის მოქმედების შეჩერება	67
10. ნორმატიული აქტის გაუქმება	68
10.1 ნორმატიული აქტის გაუქმების ფორმები და ნორმატიული აქტების გაუქმებაზე უფლებამოსილი ორგანოები	68
10.2 საკრებულოს ნორმატიული აქტის არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად აღიარება	69
10.3 ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობა	70
10.4 ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება	72

1. სამართლებრივი აქტი

1.1 სამართლებრივი აქტების შემუშავების, მიღების, ამოქმედებისა და გაუქმების მომწესრიგებელი ძირითადი საკანონმდებლო აქტები

1.2 ნორმატიული და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები

1.1 სამართლებრივი აქტების შემუშავების, მიღების, ამოქმედებისა და გაუქმების მომწესრიგებელი ძირითადი საკანონმდებლო აქტები

სამართლებრივი აქტების მიღების (გამოცემის) ძირითადი საკანონმდებლო აქტებია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი მიღებულ იქნა 1999 წელს და გადაუჭარბებლად შეგვიძლია ვთქვათ, რომ ვერც ერთი საჯარო მოსამსახურე და ადმინისტრაციული ორგანო, რომლებიც ყოველდღიურად ახორციელებს თავის საქმიანობას, გვერდს ვერ აუვლის ამ კოდექსს. ამ კოდექსში ბევრი ცვლილება შევიდა, რათა იგი მაქსიმალურად დაახლოებოდა ადმინისტრაციული ორგანოების საქმიანობის თავისებურებებს, ყოფილიყო რეალურად განხორციელებადი და დაბრკოლება არ შექმნოდა ადმინისტრაციული ორგანოებს საკუთარი ფუნქციების განხორციელების პროცესში. რაც შეეხება „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონს, მისი პირველი რედაქცია მიღებულ იქნა 1996 წელს და მან დიდი როლი ითამაშა უფლებამოსილი ორგანოების გამართულ სამართალშემოქმედებით პროცესში. სწორედ აღნიშნული საკანონმდებლო აქტის რეალურად ამოქმედებამ უზრუნველყო ქვეყანაში სამართალშემოქმედებითი პროცესების ერთიანი სამართლებრივი რეგულაციებისადმი დაქვემდებარება.

ქვეყანაში ადმინისტრაციული ორგანოების ფუნქციონირების კვალდაკვალ, ბუნებრივია, ხშირად შედიოდა ცვლილებები ამ საკანონმდებლო აქტებში, იხვეწებოდა მათი ცალკეული ნორმების ფორმულირებები. ხშირმა საკანონმდებლო ცვლილებებმა და მათი თავდაპირველი რედაქციით მიღების პერიოდთან შედარებით ქვეყნის განვითარების რადიკალურად განსხვავებულმა თანამედროვე რეალიებმა დღის წესრიგში დააყენა აღნიშნული საკანონმდებლო აქტების შეცვლის საკითხი. 2009 წელს მიღებულ იქნა „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის ახალი რედაქცია, რომლის ცალკეული ნორმებიც ეტაპობრივად ამოქმედდა და 2011 წლის 1 იანვრიდან იგი სრულყოფილად ამოქმედდება. იგი, მნიშვნელოვნად განსხვავდება წინა რედაქციისაგან. რაც შეეხება ახალ ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს, მასზე მუშაობა ბოლო პერიოდში ინტენსიურად მიმდინარეობს, რასაც, საბოლოოდ, თან მოჰყვება ახალი საკანონმდებლო აქტის მიღება.

სამართლის ექსპერტებს შორის არსებობდა მოსაზრება, რომ, ვინაიდან სამართლებრივი აქტების მომზადების, მიღების, კანონით გათვალისწინებული სამართლებრივი პროცედურების გავლის, ამოქმედებისა და გაუქმების თაობაზე ნორმების უდიდესი უმრავლესობა წესრიგდებოდა კოდექსის შესაბამისი ნაწილითა და „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონით, მომხდარიყო მათი გაერთიანება ერთ საკანონმდებლო აქტში - „სამართლებრივი აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონში, რათა უფრო გაადვილებულიყო ნორმათშეფარდებითი პროცესი, თუმცა, ამ ეტაპზე, სხვაგვარი გადაწყვეტილება იქნა მიღებული (რომელსაც თავისი ობიექტური მიზეზებიც გააჩნია). აქედან გამომდინარე, როდესაც ვსაუბრობთ სამართლებრივი აქტების მიმართ ცალკეული რეგულაციების გამოყენებაზე, კონკრეტულ საკითხებზე მსჯელობის დროს კვლავ გვიხდება ორივე საკანონმდებლო აქტის შესაბამისი ნორმების მითითება და ზოგჯერ - ურთიერთშეჯერებაც.

1.2 ნორმატიული და ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტები

უპირველეს ყოვლისა, დავადგინოთ რა არის სამართლებრივი აქტი. „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის (შემდგომში „ნაშს კანონი“) მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით „სამართლებრივი აქტი არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული), შესასრულებლად სავალდებულო აქტი“, ხოლო საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის (შემდგომში „სზაკ“-ის) მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „გ“ ქვეპუნქტის მიხედვით „ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი“. როგორც ვხედავთ, ორივე საკანონმდებლო აქტით გათვალისწინებული სამართლებრივი აქტის (ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის) რედაქცია, ტერმინოლოგიური თვალსაზრისით, რამდენადმე განსხვავებულია და გამომდინარეობს თითოეული საკანონმდებლო აქტის დანიშნულებიდან. ამასთან, მათ შორის ტერმინოლოგიური განსხვავება, პრაქტიკულად, არ ქმნის პრობლემებს ნორმათშეფარდებით პროცესში.

სამართლებრივი აქტი ორი სახისაა - ნორმატიული და ინდივიდუალური და ასევე განსხვავებულად განიმარტება შესაბამისი საკანონმდებლო აქტების მიერ:

- ნაშს კანონის მე-2 მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით „ნორმატიული აქტი არის უფლებამოსილი სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით მიღებული (გამოცემული) სამართლებრივი აქტი,

რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს“, ხოლო სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტის მიხედვით „ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის უფლებამოსილი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე გამოცემული სამართლებრივი აქტი, რომელიც შეიცავს მისი მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს“. ვფიქრობთ, ნაშს კანონის განმარტება უფრო უკეთ ასახავს ნორმატიული აქტის არსს და ამაზე უფრო კონკრეტულად ქვემოთ შევჩერდებით.

- ნაშს კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით „ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი ერთჯერადია და უნდა შეესაბამებოდეს ნორმატიულ აქტს. ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი მიიღება (გამოიცემა) მხოლოდ ნორმატიული აქტის საფუძველზე და მის მიერ დადგენილ ფარგლებში“, ხოლო სზაკ-ის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტის მიხედვით „ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არის ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად ჩაითვლება აგრეთვე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება მის უფლებამოსილებას მიკუთვნებული საკითხის დაკმაყოფილებაზე განმცხადებლისათვის უარის თქმის შესახებ, ასევე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ან დადასტურებული დოკუმენტი, რომელსაც შეიძლება მოჰყვეს სამართლებრივი შედეგები“. უდავოა, ამ შემთხვევაში სზაკ-ის განმარტება უფრო ტევადია და უკეთ ასახავს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არსს.

როდესაც საქმე ეხება ნორმატიულ აქტს, მართებული იქნებოდა, გამოვიყენოთ სპეციალური - ნაშს კანონით გათვალისწინებული ტერმინები, ხოლო თუ საქმე შეეხება ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის გამოცემას ან გამოყენებას - სზაკ-ით გათვალისწინებული ტერმინი.

მოსაწესრიგებელი ურთიერთობების/საკითხის თვალსაზრისით, ბუნებრივია, ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტების რაოდენობა გაცილებით აღემატება ნორმატიული აქტების რაოდენობას.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ, ზოგჯერ, პრაქტიკაში, რთულად დასადგენია, კონკრეტული სამართლებრივი აქტი ნორმატიულ აქტს განეკუთვნება თუ ინდივიდუალურ-სამართლებრივს. საკითხი აქტუალური ხდება მაშინ, როდესაც გადასაწყვეტია, საკრებულოს სხდომაზე გასატანი საკითხი ნორმატიული აქტის სახით გავიდეს, თუ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის სახით. არც თუ ისე იშვიათად (განსაკუთრებით მაშინ, თუ მისაღები

(გამოსაცემი) სამართლებრივი აქტი ისეთ ურთიერთობებს აწესრიგებს, რაც მანამდე, როგორც წესი, არ ყოფილა მოწესრიგებული), თვითმმართველობის იურისტები შეცდომით აკუთვნებენ ნორმატიული აქტის კატეგორიას ისეთ საკითხებს, რაც, როგორც სამართალშემოქმედებით საქმიანობაში არის მიღებული, განეკუთვნება ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს. ზოგჯერ კი პირიქით ხდება, რაც დაუშვებელია, რადგან ნაშს კანონის მე-2 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად „დაუშვებელია ნორმატიული შინაარსის სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის სახით მიღება (გამოცემა) და ინდივიდუალური შინაარსის სამართლებრივი აქტის ნორმატიული აქტის სახით მიღება (გამოცემა)“.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ამავე კანონით ნორმატიული აქტის ოფიციალური გამოქვეყნების ორგანოს - „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ შეუძლია უარი განაცხადოს გამოქვეყნებაზე, თუ კანონის აღნიშნული მოთხოვნა დაირღვა. ვინაიდან აღნიშნული სამართლებრივი აქტის გამოუქვეყნებლობა არასასურველ შედეგს მოუტანდა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს (თუნდაც ეს მხოლოდ დროებითი დაბრკოლება აღმოჩნდეს სამართლებრივი აქტის ამოქმედებისათვის), კომპეტენტურმა ორგანომ თავი უნდა შეიკავოს გამოქვეყნებაზე უარისგან, თუ აქტის ნორმატიულობა სადავოა. გამოქვეყნებაზე უარი უნდა თქვას მაშინ, თუ გამოსაქვეყნებლად წარდგენილია შინაარსობრივად უდავოდ ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი, რომელიც გამოცემულია საკრებულოს დადგენილების (ნორმატიული აქტის) სახით. ეს გარემოება ცხადყოფს საკრებულოს (საკრებულოს აპარატის) გადაწყვეტილების მნიშვნელობას, სწორად შეარჩიოს საკრებულოს სხდომაზე გასატანი საკითხის (სამართლებრივი აქტის პროექტის) სამართლებრივი სახე, რათა, ერთის მხრივ, არ მოხდეს ისეთი სამართლებრივი აქტების გამოსაქვეყნებლად და ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში შესატანად წარდგენა, რომლებიც, მათი შინაარსიდან გამომდინარე, არ წარმოადგენენ ნორმატიულ აქტებს, ხოლო, მეორეს მხრივ, არ დაუშვას ისეთი სამართლებრივი აქტის გამოუქვეყნებლობა, რომელიც, არსებითად, ნორმატიული აქტია. პრაქტიკის ანალიზი აჩვენებს, რომ, თუ ადგილი არ აქვს საკრებულოს იურისტების მიერ სათანადო გამოცდილების არქონის გამო დაშვებულ უნებლიე შეცდომას, იურისტები ამჯობინებენ „თავის დაზღვევის“ მიზნით, საკრებულოს სხდომაზე გაიტანონ ნორმატიული აქტის - საკრებულოს დადგენილების სახით მისაღები პროექტები, რომელთა ნორმატიულობის საკითხი მკაფიოდ არ არის ხოლმე გარკვეული. ვფიქრობთ, აღნიშნული გაუგებრობების ერთგვარ პრევენციას უნდა წარმოადგენდეს საკრებულოს იურისტების წინასწარი (თუნდაც არაოფიციალური) კონსულტაციის გავლა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსთან ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოებთან.

არსებობს მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის წესები, რომლებიც, დამკვიდრებული თვალსაზრისით, ითვლებიან ნორმატიულ აქტებად და ასეთივე ქცევის წესები, რომლებიც, ერთი შეხედვით, ნორმატიული აქტის შინაარსს ატარებენ, თუმცა, მათი მოქმედებების განვრცობადობის ლოკალური ხასიათიდან გამომდინარე, მიზანშეუწონელია, მიღებულ იქნეს ნორმატიული აქტის სახით. მაგ: დაწესებულების შინაგანაწესი, თავისი შინაარსით, ნორმატიულ აქტს წააგავს, მაგრამ მისი მოქმედების გავრცელება შემოსაზღვრულია მხოლოდ დაწესებულების თანამშრომლებით. მისასაღმებელია, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 33-ე მუხლის მე-3 პუნქტის „ნ“ ქვეპუნქტით საკრებულოს აპარატისა და გამგეობის (მერიის) შინაგანაწესის მიღების უფლებამოსილება მიეკუთვნა საკრებულოს თავმჯდომარეს, რაც, იქიდან გამომდინარე, რომ საკრებულოს თავმჯდომარეს არ გააჩნია ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება, ცალსახად გამორიცხავს მისი ნორმატიული აქტის სახით დამტკიცებას. ამასთან, ამგვარი შეზღუდვა არ არის გათვალისწინებული „საქართველოს დედაქალაქის - თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონით და თბილისის ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების (დაწესებულებების) შინაგანაწესი დამტკიცებულია ნორმატიული აქტის სახით. იგივე ითქმის ცალკეული სამინისტროების შინაგანაწესებზეც.

გარდა აღნიშნულისა, ბოლო პერიოდში საკრებულოები ნორმატიული აქტის სახით ამტკიცებენ საკრებულოს ვებ-გვერდის დებულებას და სხვ. რაც, თავისი არსით წარმოადგენს მხოლოდ ინსტრუქციას საკრებულოს აპარატებისათვის, როგორ მართონ საკრებულოს ვებ-გვერდი. გარდა აღნიშნულისა, საკრებულოები შეცდომით ამტკიცებენ ისეთ „შიდა“ წესებს, რომლებიც გამომდინარეობენ „საქმისწარმოების ერთიანი წესების დამტკიცებისა და ამოქმედების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1999 წლის 1 ივლისის №414 ბრძანებულებიდან. აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული ბრძანებულების იურიდიული ძალის საკითხი საკამათოა, რადგან აღნიშნული ბრძანებულებით დამტკიცებული წესი (დანართი), მისი სარეზოლუციო ნაწილისაგან განსხვავებით, დადგენილი წესით არ არის გამოქვეყნებული „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, როდესაც საკრებულოს მიერ მტკიცდება რაიმე წესი ან დებულება, რომლის ნორმატიულობა საკამათოა, მართებულია, წინასწარ დადგინდეს:

ა) რამდენად ზოგადი ხასიათის არის სამართლებრივი აქტი, ე.ი. ვრცელდება თუ არა თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე ან მის ნაწილზე;

ბ) ითვალისწინებს თუ არა სხვა დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების, მოქალაქეების რაიმე ფორმით ჩართულობას სამართალურთიერთობაში ან

მეტ-ნაკლებად, პირდაპირ თუ ირიბად ეხება თუ არა მათ და ა.შ.

თუ ეს ასე არ არის და სამართლებრივი აქტი მხოლოდ დაწესებულების შიდა ორგანიზაციის მომწესრიგებელ საკითხებს შეიცავს (როგორც, მაგ. შინაგანაწესი), ან ატარებს თანამდებობრივი ინსტრუქციების შინაარსს, მიზანშეწონილია, ასეთი სამართლებრივი აქტები დამტკიცდეს ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტის - საკრებულოს განკარგულების (ან საკრებულოს თავმჯდომარის ბრძანების) სახით.

აქვე შევეხებით ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის მოქმედების სფეროს ტერიტორიული ნიშნის მიხედვით. ნაშს კანონის მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად „ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი მოქმედებს და სავალდებულოა შესასრულებლად ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის მთელ ტერიტორიაზე.“. აღსანიშნავია, რომ კანონმდებლობით გათვალისწინებული ცალკეული საკითხების სპეციფიკურობა ზოგჯერ მხოლოდ თვითმმართველი ერთეულის ერთ ან რამდენიმე ადმინისტრაციულ ერთეულს შეიძლება შეეხებოდეს. მაგ: დასუფთავების მოსაკრებლის გადახდა შესაძლებელია განესაზღვროს მუნიციპალიტეტის ქალაქს ან დაბას (ან რამდენიმე სოფელს), სადაც საყოფაცხოვრებო ნარჩენების გატანა ან ქუჩების დასუფთავება ორგანიზებულ ხასიათს ატარებს (შესაბამის დასახლებულ პუნქტს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს ორგანიზებით მიეწოდება შესაბამისი მომსახურება). ეს, რა თქმა უნდა, ნიშნავს იმას, რომ, ზოგადად, შესაბამისი მოსაკრებლის შემოღების შესახებ ნორმატიული აქტი მოქმედებს თვითმმართველ ერთეულზე, თუმცა, რეალურად, შესაბამისი მოსაკრებელი (მოსაკრებლის გადახდის ვალდებულება) შემოღებულია მხოლოდ მუნიციპალიტეტის ნაწილში.

2. ნორმატიული აქტების ურთიერთმიმართება

ნაშს კანონის მე-7 მუხლით დადგენილია ნორმატიული აქტების ურთიერთმიმართება (იერარქია იურიდიული ძალის მიხედვით). ამ საკითხს ჩვენ მხოლოდ შევეხებით სხვა ნორმატიულ აქტებთან ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების ურეტიერთმიმართების თვალსაზრისით.

კანონით დადგენილია, რომ უფლებამოსილებათა გამიჯვნის პრინციპის გათვალისწინებით, **საკრებულოს დადგენილება უნდა შეესაბამებოდეს მასზე უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებს** - საქართველოს ნორმატიულ აქტებს (ავტონომიური რესპუბლიკის კანონით შეიძლება დადგინდეს ასევე ავტონომიურ რესპუბლიკაში არსებული თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების დადგენილებების შესაბამისობის ვალდებულება ავტონომიური რესპუბლიკის ნორმატიული

აქტების მიმართ).

თანაბარი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებს შორის წინააღმდეგობის შემთხვევაში უპირატესობა ენიჭება უფრო გვიან მიღებულ ნორმატიულ აქტს. ეს ნორმა, ბუნებრივია, ვერ გამოიყენება სხვადასხვა თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს დადგენილებების ურთიერთმიმართებასთან დაკავშირებით, რადგან, განსხვავებით საქართველოს ნორმატიული აქტებისგან, რომლებიც ვრცელდება ქვეყნის მთელს ტერიტორიაზე, საკრებულოს დადგენილება მხოლოდ შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ვრცელდება. აქედან გამომდინარე, ეს ნორმა აქტუალურია მხოლოდ ერთი თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს სხვადასხვა დროს მიღებული დადგენილებებთან დაკავშირებით. არც თუ ისე იშვიათად, საკრებულო დებულობს ხოლმე რა ახალ დადგენილებას (ან ცვლილებები შეაქვს მასში), ახდენს მისი უფრო ადრე მიღებულ იმ სხვა დადგენილებ(ებ)ის იგნორირებას, რომლითაც მთლიანად წესრიგდება იგივე საკითხები ან საკითხის ნაწილი. ამის ყველაზე ტიპიურ მაგალითს წარმოადგენს შემთხვევა, როდესაც საკრებულოს დადგენილებით მტკიცდება მაგ: გამგეობის ერთ-ერთი სამსახურის დებულება და ამავე აქტით არ ხდება ადრე დამტკიცებული იმავე სამსახურის დებულების ძალადაკარგულად გამოცხადება. ამიტომ კანონის ამ ნორმის მიხედვით, მიუხედავად იმისა, რომ საკრებულომ ამ შემთხვევაში არ შეასრულა კანონის მოთხოვნა, ბუნებრივია, იმოქმედებს საკრებულოს ახალი დადგენილებით დამტკიცებული სამსახურის დებულება. ასეთივე შედეგით ხასიათდება შემთხვევა, როდესაც მაგ: გამგეობის დებულებაში შეტანილი ცვლილებით გამგეობის ერთ-ერთ სტრუქტურულ ერთეულს შეეცვალა სახელწოდება, თუმცა საკრებულომ იმავე დღეს ასევე არ შეიტანა ცვლილება (სხვა დადგენილებით) იმ დადგენილებაში, რომლითაც დამტკიცებულია შესაბამისი სტრუქტურული ერთეულის დებულება და არ შეეცვალა ნორმები (ჩანაწერები), სადაც უკვე ძველი სახელწოდებით არის მოხსენიებული ეს სტრუქტურული ერთეული. ეს საკითხი, დამატებით, ასევე განხილული იქნება ნორმატიულ აქტში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებულ იურიდიულ ტექნიკის მიმოხილვის დროს.

3. ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება

3.1 ნორმატიული აქტის მიღების ზოგადი უფლებამოსილება

3.2 ნორმატიული აქტის მიღების კონკრეტული უფლებამოსილება

3.3 ერთობლივი ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება

მართებული იქნებოდა გაგვემიჯნა, რომ, პირობითად, არსებობს ნორმატიული აქტის მიღების ორი სახის უფლებამოსილება:

ა) ნორმატიული აქტის მიღების ზოგადი უფლებამოსილება, რაც ნიშნავს იმას, კონკრეტულად რომელ ორგანოს გააჩნია ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება;

ბ) ნორმატიული აქტის მიღების უფლების მქონე ორგანოს უფლებამოსილება, მიიღოს ნორმატიული აქტი კანონით გათვალისწინებული კონკრეტული საკითხების მოსაწერიებლად.

იურიდიულ ლიტერატურაში ამ უფლებამოსილებებს, ასევე, შესაბამისად, „ფორმალური უფლებამოსილებით“ და „მატერიალური უფლებამოსილებით“ მოიხსენიებენ.

3.1 ნორმატიული აქტის მიღების ზოგადი უფლებამოსილება

ნორმატიული აქტის მიღების ზოგადი უფლებამოსილება თვითმმართველ ერთეულში გააჩნია მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობით ორგანოს - საკრებულოს, გარდა თბილისისა, სადაც ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება გააჩნია თბილისის საკრებულოს, თბილისის მერს, თბილისის მთავრობას და თბილისის ექვსივე რაიონის გამგეობას. თბილისის საკითხი ცალკე პრობლემაა, რადგან მიგვაჩნია, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ ორგანოს სისტემაში არსებულ დაწესებულებას ან თანამდებობის პირს ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) უფლებამოსილება არ უნდა ჰქონდეს, რადგან ყოველგვარი ნორმები, წესები და დებულებები წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ უნდა მტკიცდებოდეს, ხოლო მერიის სისტემის დაწესებულებებმა და თანამდებობის პირებმა უნდა უზრუნველყონ მხოლოდ მისი აღსრულება. განსაკუთრებულ შემთხვევაში, თბილისში დასაშვებია უნდა იყოს მხოლოდ კოლეგიური წესით (ქ. თბილისის მთავრობის მიერ) ნორმატიული აქტის მიღება. მისასალმებელია, რომ სხვა თვითმმართველ ერთეულებში სრულად არის დაცული პრინციპი, რომ ნორმატიული აქტი მიიღოს წარმომადგენლობითმა ორგანომ და ამით, ერთგვარად, გაძლიერებულია საკრებულოს ძალაუფლება („ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტი).

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ჯერ კიდევ მოუგვარებელია წლების მანძილზე არსებული პრობლემა, რაც უკავშირდება ერთიანი სამართლებრივი ტერმინოლოგიის დამკვიდრებას ქვეყნის სამართლებრივ სივრცეში, კერძოდ, თბილისის საკრებულოს ნორმატიული აქტის სახეა გადაწყვეტილება, ხოლო ყველა დანარჩენი თვითმმართველი ერთეულების საკრებულოების - დადგენილება. ვფიქრობთ, მიზანშეწონილი იქნებოდა, თბილისის საკრებულოს ნორმატიულს აქტსაც ეწოდოს დადგენილება. ამასთან, ტერმინი „გადაწყვეტილება“ ზოგადი ხასიათისაა და ნიშნავს უფლებამოსილი ორგანოს/პირის (ამ შემთხვევაში - საკრებულოს) მიერ

ნების გამოხატვას. საკრებულოს მიერ „გადაწყვეტილების“ მიღების უფლებამოსილება კი კანონმდებლობაში მრავლად გვხვდება და იგი გულისხმობს როგორც ნორმატიული, ისე ინდივიდუალური აქტის გამოცემას.

3.2 ნორმატიული აქტის მიღების კონკრეტული უფლებამოსილება

კანონიერების პრინციპის მკაცრი დაცვის აუცილებლობიდან გამომდინარე, ნორმათშემოქმედებითი საქმიანობისათვის ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანია, თუ რა საკითხებზე შეუძლია საკრებულოს, მიიღოს ნორმატიული აქტი.

ნაშს კანონის მე-7 მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად „თუ ამ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის მიღება (გამოცემა) შეიძლება მიიღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მისი კომპეტენციის ფარგლებში, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით. კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში მითითებული უნდა იყოს, რომელი საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე და რომლის შესასრულებლად იქნა მიღებული (გამოცემული) იგი.

მარტივი პრინციპია: დაუშვებელია საკრებულომ მიიღოს დადგენილება იმ საკითხზე, რომლის მიღების უფლებამოსილება მას არ გააჩნია (აქ არ ვგულისხმობთ იმას, რომ საკრებულოს, ზოგადად, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 43-ე მუხლის თანახმად, გააჩნია ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება), ანუ საკრებულომ დადგენილება უნდა მიიღოს მხოლოდ საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით.

პრაქტიკაში, სამწუხაროდ, ხანდახან, ამ ფუნდამენტური ნორმის იგნორირება (არა მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტებით) ხდება. ზოგჯერ, საქართველოს კანონქვემდებარე აქტი თავს განისაზღვრება ხოლმე თვითმმართველობის ორგანოს უფლებამოსილება, მიიღოს ნორმატიული აქტი ამა თუ იმ საკითხზე. გარდა აღნიშნულისა, ნაშს კანონის მე-11 მუხლის მე-3 პუნქტით საქართველოს პრეზიდენტს მინიჭებული აქვს უფლებამოსილება, გამოსცეს ბრძანებულება იმ შემთხვევაშიც, თუ შესაბამისი საკითხი არ არის მოწესრიგებული საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა საკითხი განეკუთვნება სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას. სწორედ საქართველოს პრეზიდენტის ნორმატიული აქტით აქვთ ხოლმე მინიჭებული უფლება ადგილობრივ თვითმმართველობებს, მიიღონ ნორმატიული აქტები ამ ბრძანებულებით გათვალისწინებულ საკითხზე (მაგ: „მომხმარებელთა

ეკონომიკური ინტერესების დაცვის უზრუნველსაყოფად გასატარებელი ზოგიერთი ღონისძიების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2006 წლის 8 თებერვლის №104 ბრძანებულებით დადგენილია სატარიფო რეგულირებას დაქვემდებარებული სფეროები და სხვ.). იგივე ითქმის საქართველოს მთავრობის დადგენილებასა და საქართველოს სხვა კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებზე. კანონმდებლის (ფართო გაგებით) ერთ-ერთ ამოცანას უნდა წარმოადგენდეს, მინიმუმამდე დაიყვანოს კანონის ასეთი, რბილად რომ ვთვათ, „კონტექსტიდან ამოვარდნილი“ შემთხვევები კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში.

უნდა ჰქონდეს თუ არა საკრებულოს უფლება, მიიღოს ნორმატიული აქტი ისეთ საკითხზე, რომელთან დაკავშირებით საკანონმდებლო აქტი პირდაპირ არ ითვალისწინებს საკრებულოს დადგენილების მიღებას და ამავდროულად საკითხი (სფერო) არ განეკუთვნება თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ და არც სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილებას?

მიგვაჩნია, რომ ასეთ „ნარჩენი კომპეტენციის“ ფარგლებში საკრებულოს მიერ რომელიმე მისთვის შესრულებადი საკითხის თვითმმართველი ერთეულის მიერ საკუთარ უფლებამოსილებად აღება („დასაკუთრება“), რის შესაძლებლობას „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონიც ითვალისწინებს (მე-15 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, გარდა საკუთარი უფლებამოსილებებში შემავალი საკითხებისა, „თვითმმართველი ერთეული უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება ისეთ საკითხზე, რომელიც კანონის თანახმად არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და არ არის აკრძალული თვითმმართველი ერთეულისათვის“). ცალსახად არ გამორიცხავს საკრებულოს მიერ ნორმატიული აქტის მიღებას შესაბამისი საკითხის მოწესრიგების მიზნით. მეტიც, „ადგილობრივი თვითმმართველობის ევროპული ქარტიის“ მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის თანახმად “ხელისუფლების ადგილობრივ ორგანოებს აქვთ სრული თავისუფლება განახორციელონ თავიანთი ინიციატივა ნებისმიერი საკითხის მიმართ, რომელიც არ გამოირიცხება მათი კომპეტენციიდან ან რომელიც მინიჭებული არა აქვს ხელისუფლების რომელიმე სხვა ორგანოს“). რასაკვირველია, ორგანული კანონის ასეთ ინტერპრეტაციას კონკურენციას უწევს ნაშს კანონის ზემოთხსენებული მკაფიო ნორმა, რომელიც ამ სპეციფიკურ საკითხში (ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილების საკითხში) გამორიცხავს ნორმატიული აქტის მიღებას შესაბამისი საკანონმდებლო საფუძვლის გარეშე, მაგრამ, ჩვენი აზრით, თუ საკითხი განსაკუთრებით აქტუალური და გადაუდებელია, მისი ხასიათი მოითხოვს ნორმატიულ რეგულაციას, საკითხის დაურეგულირებლობა იწვევს თვითმმართველი ერთეულის ხარჯების მნიშვნელოვან ზრდას ან აზიანებს მოქალაქეთა კანონიერ ინტერესებს, ამასთან ერთად, პრაქტიკულად

გამოირიცხება სახელმწიფოს კომპეტენციებში შეჭრა, საკრებულოს არ უნდა აეკრძალოს, მოაწესრიგოს შესაბამისი საკითხი ნორმატიული აქტი.

აქ ერთი რამ არის გასათვალისწინებელი: როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, საქართველოს პრეზიდენტი უფლებამოსილია, გამოსცეს ბრძანებულება იმ შემთხვევაშიც, თუ შესაბამისი საკითხი არ არის მოწესრიგებული საქართველოს საკანონმდებლო აქტით (აქ არ იგულისხმება ის შემთხვევა, როცა საკითხი განეკუთვნება სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას). იმ შემთხვევაში, თუკი საკრებულოს „ნარჩენი კომპეტენციის“ ფარგლებში ნორმატიული აქტი უკვე მიღებული აქვს „თავისად დაგულვებულ“ საკითხზე და შემდგომ იგივე საკითხი მოწესრიგდება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით (ანუ, მოხდება „შეცილება“ სარეგულაციო საკითხში), რომელმა ნორმატიულმა აქტმა უნდა იმოქმედოს? აქ პრაქტიკის (და არა მხოლოდ პრაქტიკის) თვალსაზრისით შეგვიძლია ითქვას, რომ დომინანტი საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება იქნება.

ამ თვალსაზრისით, საკითხი უდავოდ საკრებულოს სასარგებლოდ გადაწყდება, თუ ასეთ სიტუაციაში, ზოგადად, სფერო თვითმმართველი ერთეულის საკუთარ კომპეტენციას განეკუთვნება, მიუხედავად იმისა, ამ სფეროში მას აქვს თუ არა კანონით პირდაპირ მინიჭებული უფლებამოსილება, მიიღოს ნორმატიული აქტი. აქვე აღნიშნავთ და გავიმეორებთ, რომ თუ კანონით პირდაპირ არ არის გათვალისწინებული, რომ საკრებულომ ნორმატიული აქტი უნდა მიიღოს თვითმმართველი ერთეულის საკუთარი კომპეტენციის სფეროში, აუცილებელი არ არის ეს სფერო ნორმატიული აქტით მოწესრიგდეს (ზედმეტი რეგულაციების თავიდან აცილების მიზნით). ამასთან, თუ, მაგალითად, საკითხი უნდა მოწესრიგდეს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობის უფრო მეტად ორგანიზებულობისათვის (ფუნქციების დეტალურად გაწერის მიზნით), უნდა მიღებულ იქნეს არა ნორმატიული აქტი, არამედ შესაბამისი თანამდებობრივი ინსტრუქციები ან შიდაუწყებრივი ინდივიდუალურ-სამართლებრივი აქტები.

3.3 ერთობლივი ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილება

ნაშს კანონის მე-9 მუხლის მიხედვით „საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ნორმატიული აქტების მიღების (გამოცემის) უფლებამოსილების მქონე ორგანოებმა (თანამდებობის პირებმა) შეიძლება მიიღონ (გამოსცენ) **ერთობლივი ნორმატიული აქტი.**“

რამდენად აქვს უფლება სხვადასხვა თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს, გამოსცენ ერთობლივი ნორმატიული აქტი? როგორც ზემოთ აღვნიშნა, ნორმატიული აქტის ერთობლივად გამოცემის უფლებამოსილება

გათვალისწინებული უნდა იყოს საქართველოს საკანონმდებლო აქტით, საქართველოს პრეზიდენტისა და საქართველოს მთავრობის ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევებში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-6 მუხლის თანახმად „ურთიერთმოსაზღვრე თვითმმართველ ერთეულებს კანონით დადგენილ უფლებამოსილებათა ეფექტიანი განხორციელების მიზნით, საკრებულოს თანხმობით, უფლება აქვთ საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრული წესით, ხელშეკრულების საფუძველზე შექმნან საზოგადოებრივი მომსახურების უზრუნველყოფი ერთობლივი სამსახურები“. აქ ჩვენ ყურადღებას უფრო მეტად არ გავამახვილებთ იმაზე, თუ რატომ უნდა საჭიროებდეს საკრებულოს თანხმობა ერთობლივი სამსახურების შექმნაზე მაშინ, როდესაც საზოგადოებრივი მომსახურებისათვის (მაგ: დასახლებების დასუფთავების ადგილობრივი სამსახურის შექმნა (თუ დავუშვებთ ამ ტერმინის ფართო ინტერპრეტაციით გამოყენებას) გულისხმობს გამგეობის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულის ან კერძო სამართლის იურიდიული პირის შექმნა აუცილებლად მოითხოვს თავად საკრებულოს გადაწყვეტილებას (რაც ფორმდება შესაბამისი სამართლებრივი აქტით). ამასთან, თუ კერძო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის შემთხვევაში, მეტ-ნაკლებად, ნათელია ასეთი დამოუკიდებელი იურიდიული პირის საქმიანობასა და მართვაში ორი ან რამდენიმე თვითმმართველი ერთეულის მონაწილეობის საკითხი, მისი სტრუქტურული ერთეულის სახით შექმნის შემთხვევაში, არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების სიმჭირის პირობების გათვალისწინებით აბსოლუტურად ბუნდოვანია ასეთი სამსახურის დაკომპლექტების, მართვისა და კონტროლის საკითხებში სხვადასხვა თვითმმართველი ერთეულის უფლებამოსილებების ხასიათი დამოცულობა. მიუხედავად ამისა, შესაბამისი დამატებითი საკანონმდებლო რეგულაციის პირობებში, ვფიქრობთ, რეალურად განხორციელებადია ასეთი ერთობლივი სამსახურის (განსაკუთრებით - თუ ეს „სამსახური“ იქნება კერძო სამართლის იურიდიული პირი) შექმნა, რაც, ბუნებრივია, გულისხმობს ერთობლივი სამართლებრივი (ოღონდ - ინდივიდუალური) აქტის გამოცემასაც.

4. ნორმატიული აქტის მომზადება

ნაშს კანონით მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტით განისაზღვრა, რომ „თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, ნორმატიული აქტების (გარდა კოლექტიური ორგანოს ნორმატიული აქტისა) მომზადებისა და მიღების (გამოცემის) მიმართ არ გამოიყენება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული

წარმოების სახეები“. ჩვენც ყურადღებას გავამახვილებთ კოლექტიური ორგანოს ნორმატიული აქტის მიღებისათვის აუცილებელ პროცედურებზე, რადგან, გარდა საქართველოს დედაქალაქის - თბილისისა, ყველა სხვა თვითმმართველ ერთეულში ნორმატიული აქტის გამოცემის უფლებამოსილება მხოლოდ კოლექტიურ ორგანოს - საკრებულოს გააჩნია („ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 43-ე მუხლი). საკრებულოს ნორმატიული აქტის - საკრებულოს დადგენილების მომზადებისა და მიღების წესები განისაზღვრება ნაშს კანონით, საქართველოს სზაკ-ის VII თავით და სხვა საკანონმდებლო აქტებით (მაგ: საქართველოს საბიუჯეტო კოდექსით).

იმისათვის, რომ საკრებულომ კანონით გათვალისწინებულ საკითხზე მიიღოს ნორმატიული აქტი, **საჭიროა დაიწყოს ადმინისტრაციული წარმოება** და საკრებულომ ამის თაობაზე მიიღოს გადაწყვეტილება, რომელიც ფორმდება განკარგულებით. ადმინისტრაციული წარმოება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მისაღებად შეიძლება დაიწყოს ფიზიკური ან იურიდიული პირის, ადმინისტრაციული ორგანოს განცხადების საფუძველზე მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. ადმინისტრაციული ორგანოს განცხადების სპეციფიკურ ანალოგად შეგვიძლია მივიჩნიოთ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოს (თანამდებობის პირის) მოთხოვნა საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების ან მასში ცვლილებების განხორციელების თაობაზე. ეს მოთხოვნა, შესაძლოა, პირდაპირ არ ჩაითვალოს „ადმინისტრაციული ორგანოს განცხადებად“, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე სახელმწიფო ზედამხედველობა მკაცრად რეგლამენტირებულია და წესრიგდება სპეციალური კანონით - „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონით.

ნაშს კანონის მე-4 მუხლის თანახმად თანახმად ნორმატიული აქტი უნდა მომზადდეს, გამოიცეს და გამოქვეყნდეს ქართულ ენაზე, ხოლო აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკისა და მის ტერიტორიაზე მდებარე ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები – აგრეთვე აფხაზურ ენაზე. ნორმატიული აქტი შეიძლება გამოქვეყნდეს არასახელმწიფო ენაზედაც, მაგრამ ასეთ ტექსტს არა აქნება ოფიციალური ძალა.

ნაშს კანონის მე-15 მუხლის მიხედვით საკრებულოს ნორმატიული აქტის პროექტს ამზადებს ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტი ან თვით ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილების

მქონე ორგანო. ნორმატიული აქტის პროექტის წარდგენის უფლების მქონე სუბიექტს ან თვით ნორმატიული აქტის მიღების უფლებამოსილების მქონე ორგანოს უფლება აქვს, ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადება დაუკვეთოს სახელმწიფო და არასახელმწიფო ორგანიზაციასა და დაწესებულებას (მათ შორის, უცხოეთის დაწესებულებას), ცალკეულ სპეციალისტსა და სპეციალისტთა ჯგუფს (მათ შორის, უცხოელებს).

ვინ არის ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის პროექტის წარმდგენი სუბიექტი? „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 43-ე მუხლის თანახმად ასეთ სუბიექტებია:

ა) საკრებულოს თავმჯდომარე;

ბ) საკრებულოს წევრი;

გ) თვითმმართველ ერთეულში რეგისტრირებულ ამომრჩეველთა არანაკლებ 1%.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ისეთი საკითხები, რომელზედაც ნორმატიული აქტის მომზადების ან მისი საკრებულოში წარდგენის უფლებამოსილება სხვადასხვა თანამდებობის პირების პეროგატივას წარმოადგენს (იხ. ჩამონათვალი):

საკანონმდებლო აქტით პირდაპირ გათვალისწინებული საკითხი, რომელიც საკრებულოს ნორმატიული აქტით უნდა მოწესრიგდეს	შენიშვნა
1. მხოლოდ საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ წარსადგენი ნორმატიული აქტების პროექტები	
ა) ექსკლუზიურად (სხვა თანამდებობის პირის მიერ მისთვის წარდგენის გარეშე)	
საკრებულოს აპარატის დებულების დამტკიცების შესახებ	კანონით არ არის გათვალისწინებული და სასურველია, საკრებულოს აპარატის დებულებაში ჩაიდოს, რომ რომ საკრებულოს აპარატის დებულებას ამზადებს საკრებულოს აპარატის უფროსი
ბ) გამგებლის (მერის) მიერ წარდგენით	
გამგებლის (მერიის) დებულების დამტკიცების შესახებ	
გამგებლის (მერიის) სტრუქტურული ერთეულების დებულებების დამტკიცების შესახებ	

<p>გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოების დებულებების დამტკიცების შესახებ</p>	<p>ვინაიდან თვითმმართველი ერთეულის გამგეობის (მერიის) ტერიტორიული ორგანოების სტრუქტურა და უფლებამოსილება, პრაქტიკულად, იდენტური უნდა იყოს, მიზანშეწონილია, დამტკიცდეს ამ ორგანოების ერთი ტიპიური დებულება</p>
<p>თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ (ბიუჯეტში ცვლილებების შეტანის შესახებ)</p>	<p>პროექტის მომზადებას საერთო კოორდინაციას უწევს საკრებულოს თავმჯდომარე</p>
<p>ადგილობრივი გადასახადებისა და ადგილობრივი მოსაკრებლების შემოდების, ცვლილებებისა და გაუქმების შესახებ</p>	<p>მართალია, კანონით „წინადადებების წარდგენა“ ევალუა ამ საკითხზე, მაგრამ სასურველი იქნება, თუ ამ საკითხებზე პროექტს გამგეობა (მერია მოამზადებს)</p>
<p>თვითმმართველი ერთეულის ქონების ფლობის, განკარგვის და ქონებით სარგებლობის წესების, აუქციონში გამარჯვების დამადასტურებელი ოქმებისა და საკუთრების უფლების დამადასტურებელი მოწმობის ტიპიური ფორმების დამტკიცების შესახებ;</p>	<p>მიზანშეწონილია, დამტკიცდეს ერთი დადგენილებითა და საკითხები გადანაწილდეს შესაბამის დანართებში</p>
<p>სახელმწიფოს და თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ნორმატიული ფასის შესახებ; თვითმმართველი ერთეულის ქონების (გარდა მიწისა) საპრივატიზებო საწყისი ფასისა და სარგებლობის ქირის ოდენობის შესახებ</p>	<p>მიზანშეწონილია, დამტკიცდეს ერთი დადგენილებით</p>
<p>თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის და ამ მიზნით თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიის ზონებად დაყოფის, მათი საზღვრების დადგენისა და შეცვლის შესახებ; თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმებისა და წესების დამტკიცების შესახებ; მიწათსარგებლობის გენერალური გეგმის, განაშენიანების რეგულირების გეგმის შესახებ, დასახლებათა ტერიტორიების გამოყენებისა და განაშენიანების რეგულირების წესების დამტკიცების შესახებ</p>	<p>-</p>

2. ნორმატიული აქტების პროექტები, რომელთა საკრებულოში დასამტკიცებლად წამრდგენი სუბიექტი კანონით დადგენილი არ არის	
საკრებულოს დებულების (რეგლამენტის) დამტკიცება;	-
კომისიების დებულებები	მიზანშეწონილია, საკრებულოს კომისიის დებულების პროექტი მოამზადოს შესაბამისმა კომისიამ, ხოლო მომზადებული პროექტი საკრებულოს წარუდგინოს კომისიის თავმჯდომარემ
თვითმმართველ ერთეულში ადმინისტრაციული ერთეულების შექმნა, მათი საზღვრების დადგენა და მათი გაუქმება;	-
ადგილობრივი თვითმმართველობის მოსამსახურეთა თანამდებობრივი სარგოს განაკვეთების განსაზღვრა	მიზანშეწონილია, პროექტის მომზადებაში მონაწილეობა მიიღოს შესაბამისი დაწესებულების ხელმძღვანელებმაც, თუ თანამდებობრივი სარგოები ეხება მათ დაწესებულებას (გამგეობა (მერია) და საკრებულოს აპარატი)
ავტომანქანების პარკირების, გარე ვაჭრობის, გარე რეკლამის განთავსების წესის შესახებ	მიზანშეწონილია, პროექტის მომზადებაში მონაწილეობდეს გამგეობა (მერია);
ადგილობრივი სამგზავრო გადაყვანის რეგულირების შესახებ; მოსახლეობის მუნიციპალური ტრანსპორტით მომსახურებისა და ადგილობრივი გადაზიდვების წესების, ტრანსპორტის მარშრუტებისა და გრაფიკების დამტკიცების შესახებ; თვითმმართველ ქალაქში ადგილობრივი საქალაქო რეგულარული სამგზავრო გადაყვანის ტარიფების დადგენა მიწისზედა და მიწისქვეშა ელექტროტრანსპორტითა და ავტობუსებით (M3 კატეგორია - 5 ტონაზე მეტი)	საკრებულომ უნდა გაითვალისწინოს, რომ სპეციალური კანონმდებლობით ("საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ" საქ. კანონით) მხოლოდ თვითმმართველი ქალაქის საკრებულოს შეუძლია განსაზღვროს მარშრუტები და გრაფიკები, ასევე დაადგინოს ნებართვის გაცემის წესი; სამგზავრო ტარიფის დადგენაც ამჟამად მხოლოდ თვითმმართველ ქალაქს შეუძლია
თვითმმართველი ერთეულის საკუთრებაში არსებული ტყისა და წყლის რესურსების მართვის წესი	ეს უმოქმედო ნორმაა ამ მომენტისთვის არსებული კანონმდებლობის პირობებში

თვითმმართველი ერთეულის ტერიტორიაზე ადგილობრივი მნიშვნელობის საავტომობილო გზებისა და საგზაო მოძრაობის დაგეგმარების შესახებ	სასურველია, თუ ნორმატიული აქტით დამტკიცდება მხოლოდ საავტომობილო გზებზე ცალმხრივი ან ორმხრივი მოძრაობის რეჟიმი. სხვა შემთხვევაში დაგეგმარება არ საჭიროებს აუცილებლად ნორმატიული აქტის გამოცემას
ქუჩებისა და მოედნების სახელდება	-
თვითმმართველი ერთეულის საპატო ჯილდოებისა და წოდებების შემოღებისა და მიწიჭების წესის შესახებ	-
მუნიციპალური არქივის შექმნა და საარქივო მომსახურების ტარიფების დადგენა	ეს ჯერ-ჯერობით, პრაქტიკულად, უმოქმედო ნორმაა
თვითმმართველი ერთეულის მუნიციპალური პროგრამების დამტკიცება	სასურველია, მუნიციპალური პროგრამა (მაგ: უმწეო და სხვადასხვა კატეგორიის მოქალაქეებისათვის დამატებითი სოციალური დაფინანსების დაწესება შესაბამისი კატეგორიების მიხედვით), რომელიც ფინანსურად არის გაწერილი, ჩაიდოს თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტში და არ დამტკიცდეს ცალკე ნორმატიული აქტის სახით.
შენიშვნა: საკრებულოს დადგენილებით მოსაწესრიგებელი საკითხების ზემოთხსენებული ჩამონათვალი ამომწურავი არ არის	

საკრებულოს აპარატმა ნორმატიული აქტის პროექტი უნდა გამოაქვეყნოს შესაბამისი საკრებულოს ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში, ხოლო მისი არარსებობის შემთხვევაში - ნებისმიერ ბეჭდვით ორგანოში, რომელიც ვრცელდება შესაბამის თვითმმართველ ერთეულში, ან გამოცხადდეს საჯაროდ. გამოქვეყნების წესი, აუცილებელია, ასახულ იქნეს საკრებულოს დებულებაში (რეგლამენტში). თუ საკრებულოს აქვს საკუთარი ვებ-გვერდი, მას შეუძლია, გამოაქვეყნოს ეს პროექტი ამ ვებ-გვერდზე. საკრებულოს დადგენილების პროექტთან ერთად უნდა გამოქვეყნდეს ცნობა ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ, რომელშიც უნდა აღინიშნოს საკრებულოს დასახელება (მისამართით და საკონტაქტო ინფორმაციით),

დადგენილების მიღების და მოსაზრებების წარდგენის ვადები. თუ პროექტი დიდი მოცულობისაა და საკრებულოს არ გააჩნია საკუთარი ვებგვერდი, იგი უფლებამოსილია გამოაქვეყნოს მხოლოდ ცნობა საკრებულოს დადგენილების მიღებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ. ასეთ შემთხვევაში ცნობაში აღინიშნება ნორმატიული აქტის დასახელება და მოკლე შინაარსი.

კანონის ერთ-ერთი მოთხოვნაა, საკრებულოს დადგენილების პროექტი გაეგზავნოს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომელთა უფლებამოსილებასაც განეკუთვნება ამ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით ან მისი ნაწილით გათვალისწინებული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის გათვალისწინებული კანონით, ან თუ კანონი მოითხოვს ამ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დასკვნების წარდგენას ასეთი ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ.

ასეთი შემთხვევებია, როდესაც: უნდა დამტკიცდეს მკაცრი აღრიცხვის ფორმები (მაგ: ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები) და პროექტით გათვალისწინებული ნიმუშები (ფორმები) უნდა შეუთანხმდეს საქართველოს განათლებისა და მეცნიერების სამინისტროს, ხოლო შემდეგ ისინი რეგისტრაციაში გატარდეს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მომსახურების სააგენტოში; ცალკეული დებულება საჭიროებს საქართველოს რომელიმე ცენტრალური უწყებასთან (სამინისტროსთან) შეთანხმებას და ა.შ. ადმინისტრაციული ორგანოები, რომელთაც გაეგზავნათ პროექტი, ვალდებული არიან ამ ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის პროექტის თაობაზე წარადგინონ საკუთარი დასკვნები საქართველოს კანონმდებლობით ან საკრებულოს მიერ დადგენილ ვადაში, რომლის ხანგრძლივობა არ შეიძლება იყოს 10 დღეზე ნაკლები. კანონის მოთხოვნაა ასევე ისიც, რომ სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ წარდგენილი დასკვნა განხილული უნდა იქნეს ადმინისტრაციული წარმოების დასრულებამდე და მას წერილობით უნდა გაეცეს პასუხი. თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, განსაზღვრულ ვადაში სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დასკვნის წარუდგენლობამ არ შეიძლება დააბრკოლოს საკრებულოს დადგენილების მიღება. ამასთან, კანონის მკაცრი მოთხოვნაა, რომ დაუშვებელია საკრებულოს დადგენილება მიღებულ იქნეს შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს დასკვნის არსებობის გარეშე, თუ დასკვნის არსებობა სავალდებულოა კანონით ან მის საფუძველზე გამოცემული აქტით, ხოლო თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, უარყოფითი დასკვნა არ წარმოადგენს დაბრკოლებას კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიღებისათვის (თუ, რა თქმა უნდა, კანონი პირდაპირ არ ითვალისწინებს, რომ შეთანხმება (დადებითი დასკვნა) აუცილებელია).

სზაკ-იდან გამომდინარე, საკრებულოს აპარატი კერძო პირების მიერ წარდგენილ მოსაზრებებს რეგისტრაციიდან ერთი დღის განმავლობაში უგზავნის სხვა შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს, თუმცა, კანონის ეს მოთხოვნა, მრავალი კოლეგიური ორგანოს წარმომადგენლის აზრით, პრაქტიკულ სიძნელეებს იწვევს.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონით (მუხლი 7) საკრებულოს თავმჯდომარე უფლებამოსილია საკუთარი ინიციატივით მიმართოს შესაბამის ზედამხედველობის ორგანოს სამართლებრივი კონსულტაციის თაობაზე წერილობითი მოთხოვნით, რომელსაც უნდა ერთვოდეს მისაღები ნორმატიული აქტის პროექტი და პროექტის განმარტებითი ბარათი. ზედამხედველობის ორგანო ვალდებულია წერილობითი მიმართვის მიღებიდან 14 კალენდარული დღის განმავლობაში მოამზადოს და საკრებულოს თავმჯდომარეს გაუგზავნოს სამართლებრივი დასკვნა მისაღები პროექტის კანონიერების თაობაზე. პროექტში სამართლებრივი ხარვეზების აღმოჩენის შემთხვევაში დასკვნა უნდა შეიცავდეს საკანონმდებლო ან სხვა ნორმატიული აქტის დასახელებას, რომელსაც ეწინააღმდეგება პროექტი და რეკომენდაციებს სამართლებრივი ხარვეზების აღმოფხვრის შესახებ. სამართლებრივი დასკვნა მხოლოდ სარეკომენდაციო ხასიათისაა და საკრებულო დადგენილებებს იღებენ დამოუკიდებლად და საკუთარი პასუხისმგებლობით. უნდა აღინიშნოს, რომ კანონით მინიჭებული სამართლებრივი კონსულტაციის ამ ფორმას ხშირად არ მიმართავენ ხოლმე საკრებულოები და სასურველია ეს პრაქტიკა უფრო ხშირად იქნეს გამოყენებული, რაც საკრებულოს თავიდან ააცილებდა კანონშეუსაბამო ნორმატიული აქტების მიღებას და მის თანამდევ უარყოფით შედეგებს. ამასთან, ვინაიდან საკრებულოს ყველა უკვე მიღებულ დადგენილებაზე სამართლებრივ დასკვნას გაცემს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო, მიზანშეწონილია, პროექტის ან პროექტის ცალკეულ საკითხებზე კონსულტაციისათვის მიემართოს აღნიშნულ სამინისტროსთან, რადგან ყველაზე მეტად ეს უწყება არის ინფორმირებული საქართველოს ნორმატიული აქტებით შემოღებული თუ პროექტის დონეზე არსებული ახალი რეგულაციებისა თაობაზე.

5. ნორმატიული აქტის აგებულება

5.1 ნორმატიული აქტის რეკვიზიტები

5.2 ნორმატიული აქტის სტრუქტურა

5.3 ნორმატიული აქტის ნუმერაცია

5.4 ნორმატიული აქტის პროექტის თანდართული დოკუმენტები

5.1 ნორმატიული აქტის რეკვიზიტები

ნაშს კანონის მე-18 მუხლის მიხედვით ნორმატიულ აქტს უნდა ჰქონდეს შემდეგი რეკვიზიტები:

ა) გერბი;

ბ) ნორმატიული აქტის სახე;

გ) ნორმატიული აქტის სათაური;

დ) ნორმატიული აქტის მიღების თარიღი და ადგილი (თუ ნორმატიულ აქტში შეტანილია ცვლილება ან დამატება, – მისი შეტანის თარიღიც);

ე) ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის თარიღი და აქტის მოქმედების ვადა (თუ იგი განსაზღვრული ვადით არის მიღებული);



ვ) უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ხელმოწერა;



ზ) ნორმატიული აქტის მიმღები ორგანოს მიერ მინიჭებული სარეგისტრაციო ნომერი.



განვიხილოთ თითოეული მათგანი

5.1.1 გერბი

საკრებულოს ნორმატიულ აქტზე გამოსახული უნდა იყოს საქართველოს მცირე სახელმწიფო გერბი და შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის გერბი (ასეთის არსებობის შემთხვევაში). მცირე სახელმწიფო გერბისა და თვითმმართველი ერთეულის გერბის ერთდროულად გამოყენების შემთხვევაში, დაუშვებელია, თვითმმართველი ერთეულის გერბი ზომით აღემატებოდეს მცირე სახელმწიფო გერბს ან/და განთავსდეს მასზე მაღლა. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გამოცემულ ნორმატიულ აქტებზე შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის გერბი გამოსახება მცირე სახელმწიფო გერბის მარცხნივ (**დამკვირვებლის პოზიციიდან მარჯვენა მხარეს, ზედა კუთხეში**). საკუთარი გერბის არარსებობის შემთხვევაში, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ გამოცემული სამართლებრივი აქტის **ცენტრში გამოსახება მხოლოდ მცირე სახელმწიფო გერბი**. დაუშვებელია გერბის დამახინჯება (სიგანეში „გაწევა“), რაც ასე დამახასიათებელია ზოგიერთი თვითმმართველი ერთეულის ნორმატიულ აქტებზე, როცა „სურთ“ მცირე სახელმწიფო გერბისთვის თანაბარი (კვადრატის) ფორმის მიცემა („გასწორება“). ასევე დაუშვებელია გერბის ჩარჩოში ჩასმა.

სწორი ფორმა	დამახინჯებული ფორმა
	

სწორი ფორმა (გერბების განლაგების მიხედვით)	
	

არასწორი ფორმა (გერბების განლაგების მიხედვით)	
	

5.1.2 ნორმატიული აქტის სახე

ნაშს კანონი „ნორმატიული აქტის სახე“-ში აერთიანებს არა მხოლოდ თვითონ ნორმატიული აქტის სახეს (საკრებულოს დადგენილებას), არამედ მიმღები ორგანოსაც (მაგ: გურჯაანის მუნიციპალიტეტი). ამიტომ ნორმატიული აქტის სახის რეკვიზიტში ისინი ერთად იწერება (მაგ: „გურჯაანის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება“)

5.1.3 ნორმატიული აქტის სათაური

ნორმატიული აქტის სათაური უნდა იყოს მოკლე, ტევადი და ზუსტად (როგორც წესი, სიტყვასიტყვით) შეესაბამებოდეს კანონმდებლობით გათვალისწინებული საკითხის დასახელებას, რომლის მიღების უფლებამოსილებაც გააჩნია საკრებულოს. ზოგჯერ კანონმდებელი ზოგად კომპეტენციას ანიჭებს საკრებულოს, მოახდინოს კონკრეტული სფეროს მოწესრიგება (მათ შორის ნორმატიული აქტიც). მაგ: „თვითმმართველი ერთეულის სივრცით-ტერიტორიული დაგეგმვის ნორმებისა და წესების დამტკიცება“. ამ შემთხვევაში, უნდა დადგინდეს, კანონი სადმე უფრო დაზუსტებით ხომ არ მოიხსენიებს ასეთი ნორმატიული აქტის სათაურს და თუ ასეც არის, დასაშვებია, სათაურის რეკვიზიტში მიეთითოს ზოგადი სათაური. მიუხედავად ამისა, სჯობს, სათაური კონკრეტული წესის დამტკიცების თაობაზე მიუთითებდეს, რატა მკითხველისთვის უფრო გასაგები იყოს, თუ რა საკითხზეა მიღებული ესა თუ ის ნორმატიული აქტი.

აქვე უნდა აღნიშნოს ზოგიერთ საკრებულოში გავრცელებული არასწორი პრაქტიკის თაობაზე, რაც უკავშირდება ნორმატიული აქტის სათაურში იმ ნორმატიული აქტის მითითებასაც, რასაც ძალადაკარგულად აცხადებს ეს აქტი. კერძოდ, ბევრი ნორმატიული აქტით ძალადაკარგულად ცხადდება ხოლმე ძველი აქტები, თუმცა მათი ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე სათაურში მითითება მცდარი და არაეკონომიური მიდგომაა. ამასთან, ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე აქტის სათაურში აღნიშვნა მხოლოდ მაშინ უნდა ხდებოდეს, როცა მხოლოდ ძველი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ხდება ახალი წესის/დებულების დამტკიცების გარეშე, რაც განპირობებულია სათაურში ისევ მთავარი თემის მოხსენიების პრინციპით.

5.1.4 ნორმატიული აქტის მიღების თარიღი და ადგილი

ნორმატიულ აქტს უბდა გააჩნდეს მიღების თარიღი და ადგილი, ხოლო თუ ნორმატიულ აქტში შეტანილია ცვლილება ან დამატება, – მისი შეტანის თარიღიც. აღსანიშნავია, რომ ამ უკანასკნელის მითითება მხოლოდ აქტის კოდიფიკაციის (საკონტროლო მდგომარეობაში მოყვანის) შემთხვევაში ხდება, როდესაც უფლებამოსილი ორგანო („საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“) სათანადო წესით (ინკორპორაციის ფორმით) ამუშავებს ნორმატიულ აქტს და განათავსებს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე.

სასურველია, მიღების თარიღი მითითებულ იქნას სრული სახით („2010 წლის 10 დეკემბერი“), ხოლო მიღების ადგილის სახით მიეთითოს ის დასახლება, რომელშიც საკრებულოს ხდომიანათარდადასაკრებულომ მიიღო ნორმატიული აქტი. ჩვეულებრივ, ეს დასახლება არის მუნიციპალიტეტის ადმინისტრაციული ცენტრი - საკრებულოს ადგილსამყოფელი („ქ. გურჯაანი“). ამასთან, არ გამოირიცხება, რომ საკრებულომ გამსვლელი

სხდომა ჩაატაროს მუნიციპალიტეტის სხვა დასახლებულ პუნქტში (მათ შორის, მიიღოს ნორმატიული აქტიც). ამ შემთხვევაში, ბუნებრივია, მიღების ადგილად უნდა მიეთითოს შესაბამისი დასახლება (მაგ: „სოფელი კაჭრეთი“), თუმცა, ნორმატიული აქტის მიღება ისეთ პროცედურებს მოითხოვს, რომ სასურველია, თუ რაიმე განსაკუთრებული გამონაკლისი არ ხდება, საკრებულოს სხდომა ჩატარდეს და ნორმატიული აქტი მიღებულ იქნეს საკრებულოს შენობაში (ადგილსამყოფელში).

5.1.5 ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის თარიღი და აქტის მოქმედების ვადა (თუ იგი განსაზღვრული ვადით არის მიღებული)

უნდა აღინიშნოს, რომ ნორმატიული აქტები, ძირითადად, განუსაზღვრელი ვადით მიიღება, ხოლო განსაზღვრული ვადით მიღებული აქტი იშვიათად გვხვდება (თუ არ ჩავთვლით ადგილობრივ ბიუჯეტებს, რომელიც ერთი კალენდარული წლის განმავლობაში მოქმედებს).

5.1.6 უფლებამოსილი თანამდებობის პირის ხელმოწერა

„უფლებამოსილ თანამდებობის პირში“ იგულისხმება, ბუნებრივია, საკრებულოს თავმჯდომარე, თუმცა საკრებულოს ნორმატიულ აქტზე ხელი უნდა მოაწეროს საკრებულოს თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებელმა - საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილემაც, თუ იგი თანამდებობაზე დროებით ცვლის საკრებულოს თავმჯდომარეს. ამ შემთხვევაში საკრებულოს თავმჯდომარის მოადგილესთან ერთად სიტყვების „საკრებულოს თავმჯდომარის მოვალეობის შემსრულებელი“ მითითება მართებული არ არის, რადგან არსებობს პრეზუმფცია, რომ ნორმატიულ აქტს ხელი მოაწერა უფლებამოსილმა პირმა.

სასურველია, ამ რეკვიზიტში სრული სახით მიეთითოს თანამდებობის პირის სახელი და გვარი, და არა სახელის ინიციალისა და გვარის მითითებით.

5.1.7 ნორმატიული აქტის მიმღები ორგანოს მიერ მინიჭებული სარეგისტრაციო ნომერი

ნორმატიულ აქტს მორიგ სარეგისტრაციო ნომერს ანიჭებს საკრებულოს აპარატი. სასურველია, თუმარტივიწესით (მაგ: „№10“) იქნებანუმერირებული საკრებულოს დადგენილება და არა კომბინაციური სახით (მაგ: „№3-10“-ით, სადაც პირველი ციფრი აღნიშნავს ხოლმე სხდომის რიგითობას, ხოლო მეორე ციფრით - დადგენილების რიგითობას). სარეგისტრაციო ნომრების მინიჭება უნდა წარმოებდეს ყოველწლიურად ხელახლა, წლის მანძილზე უწყვეტი სახით. ამასთან, ეს ნუმერაცია არ უნდა შეწყდეს ახალი მოწვევის საკრებულოს მუშაობის დაწყების შემთხვევაშიც.

5.2 ნორმატიული აქტის სტრუქტურა

5.2.1 ნორმატიული აქტის აგებულების ზოგადი მიდგომა

პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ ნაშს კანონის მე-16 მუხლი, მეტწილად, მორგებულია საკანონმდებლო აქტის სტრუქტურაზე. რაც შეეხება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს (მათ შორის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტებს), აღსანიშნავია, რომ საქართველოში წლების განმავლობაში მიმდინარე სამართალშემოქმედებით პროცესში დამკვიდრებულია საკანონმდებლო აქტის პროექტის მომზადების ცოტა განსხვავებული იურიდიული ტექნიკის პრაქტიკა. აქედან გამომდინარე, შევეცდებით, ჩვენი რეკომენდაციები შევუსაბამოთ სწორედ ასეთ იურიდიულ ტექნიკას, მით უმეტეს, რომ ასეთი ტექნიკა, მისი შინაარსიდან გამომდინარე, არ არის კანონშეუსაბამო.

მთავარი განსხვავება, რაც მდგომარეობს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტს შორის, არის ის, რომ საკანონმდებლო აქტი წარმოადგენს ერთ მთლიან კორპუსს იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით, ხოლო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი, უმეტეს შემთხვევაში, იყოფა ე.წ. სარეზოლუციო ნაწილად, სადაც აისახება საკრებულოს ნება, დაამტკიცოს ესა თუ ის წესი/დებულება, ხოლო თვით წესი/დებულება დანართის სახით ერთვის ნორმატიული აქტს. სამართლის ცალკეულ სპეციალისტებს შორის მიმდინარეობს მსჯელობა, რომ ყველა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის არქიტექტონიკა (აგებულება) ისეთივე იყოს, როგორც საკანონმდებლო აქტის და ამას ასეთი ფორმის სიმარტივით ხსნიან. რა თქმა უნდა, ასეთი მოსაზრება უდავოდ იმსახურებს ყურადღებას და სასურველია, იგი იქცეს სამართალშემოქმედებითი სფეროში მოღვაწე იურისტების უფრო მასშტაბურად მსჯელობის საგნად. თუმცა, ამ ეტაპზე შემოგთავაზებთ საკრებულოს ნორმატიული აქტის აგებულების ისეთ ფორმას, რაც უკვე დამკვიდრებულია საქართველოში მინიმუმ თხუთმეტი წლის განმავლობაში და მყარად არის „გამჯდარი“ ნორმათშემოქმედი იურისტების სამართლებრივ აზროვნებაში.

5.2.2 პრემულა

ნორმატიულ აქტს შეიძლება ჰქონდეს **პრემულა**. მასში გადმოიციემა ამ ნორმატიული აქტის დანიშნულება და პრინციპები, რომლებიც მას უდევს საფუძვლად; თუ აქტი კანონქვემდებარეა, პრემულაში მითითებული უნდა იყოს, რომელი ნორმატიული აქტის შესასრულებლად გამოიყენა იგი.

აღსანიშნავია, რომ კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში პრემულას, როგორც წესი, მხოლოდ ნორმატიული აქტის მიღების საფუძვლების დატვირთვა გააჩნია, რადგან ნორმატიული აქტის დანიშნულებისა და პრინციპების მითითება, შემთხვევათა აბსოლუტურ უმრავლესობაში, მხოლოდ საკანონმდებლო აქტისთვის არის დამახასიათებელი.

5.2.3 გარდამავალი და დასკვნითი დებულებები

ნაშს კანონის მე-16 მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით ნორმატიული აქტი უნდა შეიცავდეს ძირითადი ნაწილსა და დასკვნით დებულებებს, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში - აგრეთვე გარდამავალ დებულებებს.

როდესაც ვსაუბრობთ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის სტრუქტურის განსხვავებაზე საკანონმდებლო აქტთან მიმართებით, პირველ რიგში, უნდა აღინიშნოს, რომ კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტში დასკვნითი და გარდამავალი დებულებები მოქცეულია ნორმატიული აქტის ე.წ. „სარეზოლუციო ნაწილში“, ხოლო მისი ძირითადი ნაწილი მთლიანად მოიცავს ნორმატიული აქტით დამტკიცებულ დებულებას, წესს და ა.შ.

დასკვნითი დებულებები შეიცავს იმ ნორმატიული აქტების ჩამონათვალს, რომლებიც ძალას კარგავს ამ ნორმატიული აქტის ამოქმედების მომენტიდან, აქტის ძალაში შესვლის დროს და მისი მოქმედების ვადას (თუ იგი განსაზღვრული ვადით არის მიღებული). როდესაც დადგენილებით მტკიცდება ახალი დებულება ან წესი, ხშირ შემთხვევაში, საკრებულოებს ავიწყდებათ, რომ ძალადაკარგულად გამოცხადდეს ის ნორმატიული აქტი, რომლითაც „ძველი“ დებულება ან წესი არის დამტკიცებული. ამიტომ აუცილებელია, რომ საკრებულოებმა ამას ჯეროვანი ყურადღება მიაქციონ, რათა სამართლებრივი სივრცე არ იყოს „დანაგვიანებული“ უმოქმედო ნორმატიული აქტებით.

ნორმატიულ აქტის სარეზოლუციო ნაწილში, შესაძლებელია, მითითებულ იქნეს ნორმატიული აქტები, რომელთა მიღება საჭიროა ამ ნორმატიულ აქტთან დაკავშირებით დამათიმილების ვადა. საერთოდ, ეს წესი უფრო მორგებულია საკანონმდებლო აქტებს. რაც შეეხება კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებს, **სასურველია, საკრებულომ ერთ სხდომაზე მიიღოს ძირითადი ნორმატიული აქტიდან გამომდინარე სხვა ნორმატიული აქტები**, თუმცა, დასაშვებია, დადგენილებითვე დაევალოს პროექტის წარმდგენ სუბიექტს, შეიმუშაოს და დასამტკიცებლად წარუდგინოს საკრებულოს ამ პროექტიდან გამომდინარე სხვა ნორმატიული აქტის პროექტები.

რაც შეეხება გარდამავალ დებულებებს, ეს უკანასკნელი, ასევე, საჭიროა აღინიშნოს ნორმატიულ აქტში (აქტის სარეზოლუციო ნაწილში), თუ განსაზღვრული ვადით დგინდება ძირითადისგან განსხვავებული ნორმები, ან თუ ამ ნორმატიული აქტის სრულად ასამოქმედებლად გარკვეული პირობები და დროა საჭირო. მაგალითად, მტკიცდება გამგეობის ახალი დებულება, სადაც გამგეობის სტრუქტურული ერთეულები განსხვავებული სახელწოდებით არიან მოხსენიებული. თვითმმართველობამ უნდა გაითვალისწინოს, რომ როდესაც გამგეობის სტრუქტურული ერთეულ(ებ) ის ახალი სახელწოდებით მოხსენიება ხდება გამგეობის დებულებაში, ეს, არსებითად, წარმოადგენს გამგეობის სრულ ან ნაწილობრივ რეორგანიზაციას, ხოლო თუ მას თან სდევს შტატების შემცირებაც,

აუცილებელია კანონით დადგენილი წესით იქნენ გაფრთხილებულები გამგეობის თანამშრომლები რეორგანიზაციის თაობაზე. ეს კი, „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონიდან გამომდინარე, საჭიროებს ერთთვიანი ვადის დაცვას მათ შესაძლო განთავისუფლებამდე ან ახალ თანამდებობაზე დანიშვნამდე. აქედან გამომდინარე, ნორმატიულ აქტის სარეზოლუციო ნაწილში ერთ-ერთი მუხლის სახით უნდა დაითქვას, რომ ის მუხლი, რომლითაც განსაზღვრულია გამგეობის სტრუქტურა (სტრუქტურული ერთეულების ჩამონათვალი), ძალაში შევიდეს გამგეობის დებულების ძალაში შესვლიდან 1 თვის შემდეგ, ხოლო თავად გამგეობის დებულება (უფრო სწორად დადგენილება, რომლითაც მტკიცდება გამგეობის დებულება, ზოგადად, ძალაში შევიდეს გამოქვეყნებისთანავე.

გთავაზობთ საკრებულოს დადგენილების სარეზოლუციო ნაწილის ფორმას:

<p>მცირე სახელმწიფო გერბი</p>	<p>თვითმმართველი ერთეულის გერბი</p>
<p>ადიგენის მუნიციპალიტეტის საკრებულო</p> <p>დადგენილება №</p> <p>2010 წლის დეკემბერი</p> <p>დაბა ადგიგენი</p> <p>ადიგენის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ</p> <p>„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტისა და 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად,</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. დამტკიცდეს ადიგენის მუნიციპალიტეტის გამგეობის თანდართული დებულება. 2. ძალადაკარგულად გამოცხადდეს „ადიგენის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ადიგენის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2008 წლის 29 აგვისტოს №90 დადგენილება. 3. ეს დადგენილება ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე. <p>საკრებულოს თავმჯდომარე (სახელი, გვარი)</p>	

5.2.4 ნორმატიულ აქტში მისი გასაჩივრების წესის მითითების საკითხი

ზოგადად, ნორმატიულ აქტში არ უთითებენ ხოლმე ნორმატიული აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობას. ამასთან, სზაკ-ის 52-ე მუხლით აღნიშნული რეკვიზიტი სავალდებულოა გააჩნდეს მხოლოდ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ხოლო ნორმატიული აქტის მიმართ იგი სავალდებულო არ არის. აქედან გამომდინარე, მიგვაჩნია, რომ ნორმატიული აქტის გასაჩივრების შესაძლებლობის თაობაზე ნორმატიული აქტის სარეზოლუციო (მით უფრო - ძირითად) ნაწილში მითითება მოკლებულია სამართლებრივ დატვირთვას. ამასთან, იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულო მაინც გადაწყვეტს თავის დადგენილებაში მის მითითებას, აუცილებლად უნდა იქნეს გათვალისწინებული, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 22-ე მუხლის მე-3 ნაწილის მიხედვით, განსხვავებით ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრების ვადისა, რომელიც შეადგენს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაცნობიდან 1 თვეს, **ნორმატიული აქტთან დაკავშირებით სარჩელი სასამართლოს უნდა წარედგინოს ამ ნორმატიული აქტით უშუალო ზიანის მიყენებიდან 3 თვის ვადაში.**

5.2.5 ზოგადი და სპეციალური ნორმების მითითების თანმიმდევრობა

ნორმატიულ აქტში ზოგადი ნორმები უნდა უსწრებდეს სპეციალურ ნორმებს. ეს ნორმა განსაკუთრებით აქტუალურია კოდექსებისა და სხვა საკანონმდებლო აქტების მიმართ, მაგრამ აქტუალურია კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების შემთხვევაშიც, ბუნებრივია, წინ ყოველთვის ზოგადი ნორმები უნდა იყოს მითითებული, რადგან ზოგადი ნორმები ადგენენ საერთო წესს, რომლისგან განსხვავებული, გამონაკლისი (სპეციალური) ნორმებიც მათ უნდა მოსდევდნენ და აზუსტებდნენ ცალკეულ საკითხებს.

გადასახადის, ბაჟის, მოსაკრებლის, ტარიფის და საფასურის განაკვეთები და ოდენობები, აგრეთვე ნუსხები, უჯრები, სქემები, ფორმულები, რაიმე დოკუმენტის ტიპური ფორმები და ა. შ. ნორმატიული აქტის ტექსტში გამოიყენება შესაბამისი ნორმის შემდეგ, ხოლო თუ ეს შეუძლებელია – დაერთვის ნორმატიულ აქტს დანართის სახით. მიზანშეწონილია, დადგენილებას დანართის სახით დაერთოს შედარებით დიდი დანართები, რომლის მოცულობა აღემატება ნახევარ გვერდს. ნორმატიული აქტის დანართი ნორმატიულ აქტის ნაწილია.

გათვალისწინებელია, რომ ნორმატიული აქტის სარეზოლუციო ნაწილით დამტკიცებული რაიმე დებულებისა თუ წესის სათაური ზუსტად უნდა ემთხვეოდეს ნორმატიული აქტის დანართით გათვალისწინებული დებულების თუ წესის სათაურს, ხოლო ორივე მათგანი - ნორმატიული აქტის სათაურს. გამონაკლისი დასაშვებია იმ შემთხვევაში, თუ ნორმატიული

აქტით მტკიცდება ერთ საერთო სფეროში შემავალი წესები ან ფორმები, ხოლო სათაური, შესაძლებელია, შეიცავდეს მითითებას მხოლოდ ამ საერთო სფეროს წესების დამტკიცების შესახებ.

5.2.6 ნორმატიული აქტის დეტალური აგებულება

ნორმატიული აქტი შედგება მუხლებისაგან. მუხლი შეიძლება დაიყოს პუნქტებად (კოდექსში მათ „ნაწილები“ ეწოდებათ), ხოლო პუნქტი – ქვეპუნქტებად; საჭიროების შემთხვევაში ქვეპუნქტი შესაძლებელია დაიყოს რამდენიმე ქვეპუნქტად. მუხლები შინაარსობრივი სიახლოვის გათვალისწინებით შეიძლება დაჯგუფდეს თავებად. თავები შესაძლებელია გაერთიანდეს კარებად. კარს და თავს უნდა ჰქონდეს სათაური, ხოლო მუხლს შეიძლება ჰქონდეს სათაური. პუნქტი და ქვეპუნქტი უსათაუროა.

ამასთან, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის როგორც სარეზოლუციო, ისე ძირითადი ნაწილი, დამკვიდრებული პრაქტიკის შესაბამისად, ზოგჯერ შედგება მხოლოდ პუნქტებისგან. აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტებში უჭირთ პუნქტისა და მუხლის ერთმანეთისგან გარჩევა. საყოველთაო შეხედულებით, **მუხლად (სათაურით ან მის გარეშე) მიიჩნევა ნორმატიული აქტის ის სტრუქტურული ელემენტი, რომელიც პირდაპირ არის მითითებული სახელდებით** (მაგ.: „მუხლი 14“ ან „მუხლი 14. გამგეობის სტრუქტურული ერთეულები“), ხოლო პუნქტი არის მუხლის სტრუქტურული ელემენტი (გარდა იმ შემთხვევისა, თუ მუხლში მხოლოდ ქვეპუნქტებია ჩამოთვლილი), ან ნორმატიული აქტის სტრუქტურის დამოუკიდებელი ელემენტი.

ყოველი მუხლი უნდა იქნეს გამოყოფილი წინა მუხლისგან (მუხლის მთლიანი რედაქციისგან) ერთი თავისუფალი სტრიქონით.

სარეგულაციო სფეროს თავისებურებიდან გამომდინარე, იშვიათია ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი, რომელსაც სჭირდებოდეს თავების კარებად დაჯგუფება და შესაბამიად, ამ უკანასკნელის გამოყენება ნორმატიულ აქტში. ასეთი გამონაკლისი აქტი, მისი მოცულობიდან და სარეგულაციო სფეროს მასშტაბიდან გამომდინარე, შეიძლება იყოს, მაგალითად, საკრებულოს დებულება (რეგლამენტი).

5.3 ნორმატიული აქტის ნუმერაცია

ნორმატიული აქტის ნუმერაცია საჭიროა კონკრეტული ნორმების მოსაძიებლად და ამ ნორმების მითითებისთვის.

კარების, თავების, მუხლების და პუნქტების, ნუმერაცია, ასევე ქვეპუნქტების ანბანური თანამიმდევრობა უწყვეტია. კარების და თავების ნუმერაციისას გამოიყენება რომაული ციფრები, ხოლო მუხლების და პუნქტების ნუმერაციისას – არაბული ციფრები. ქვეპუნქტების თანამიმდევრობა ქართული ანბანის ასოებით აღინიშნება.

როდესაც ნუმერაციის უწყვეტობაზე ვსაუბრობთ, განვმარტავთ, რომ კარების, თავებისა და მუხლების ნუმერაცია უწყვეტია მთელი ნორმატიული აქტის მასშტაბით. პრაქტიკაში ყოფილა შემთხვევები, როდესაც თითოეულ თავში დამოუკიდებლად (ახლიდან) დაწყებულა მუხლების ნუმერაცია, რაც დაუშვებელია.

სწორი ფორმა ას გამოიყურება:

<p>კარი I პირები</p> <p>თავი I ფიზიკური პირები</p> <p>მუხლი 11. უფლებაუნარიანობა</p> <p>1. ფიზიკური პირის უფლებაუნარიანობა - უნარი, ჰქონდეს სამოქალაქო უფლებები და მოვალეობები, წარმოიშობა დაბადების მომენტიდან.</p> <p>2. მემკვიდრედ ყოფნის უფლება წარმოიშობა ჩასახვისთანავე; ამ უფლების განხორციელება დამოკიდებულია დაბადებაზე.</p>
--

რაც შეეხება პუნქტებს, მათი ნუმერაცია ხდება ყოველ მუხლში დამოუკიდებლად (ახლიდან). აქვე უნდა აღინიშნოს ფართოდ გავრცელებული არასწორი პრაქტიკა, როდესაც მუხლს გააჩნია მხოლოდ ერთი აზნა და ის დანომრილი იყო პუნქტის სახით „1“-იანით. ბუნებრივია, მუხლით მოწესრიგებული საკითხის მასშტაბიდან გამომდინარე, შესაძლებელია, მუხლი შეიცავდეს მხოლოდ ერთ აზნას. ასეთ შემთხვევაში დაუშვებელია მუხლის პუნქტებად ნუმერაცია, ე.ი. მუხლის ნორმა, რომელიც ერთ აზნაცად არის სტრუქტურირებული, უნდა იწყებოდეს ყოველგვარი პუნქტით დანომრვის გარეშე.

<p>მუხლი 13. ქმედუნარიანობის შეზღუდვის დაუშვებლობა გარიგებით</p> <p>ქმედუნარიანობის შეზღუდვა დაიშვება მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში. დაუშვებელია ქმედუნარიანობის შეზღუდვა გარიგებით.</p>

არის შემთხვევები, როდესაც პუნქტების ნუმერაცია გაგრძელებულა მთელი ნორმატიული აქტის მასშტაბით და არა ცალკეული მუხლების მიხედვით, რაც დაუშვებელია.

პუნქტი შეიძლება შეიცავდეს ერთ დასრულებულ წინადადებას, ან პუნქტში არსებობდეს ორი (იშვიათ შემთხვევაში სამი და მეტი) დასრულებული წინადადება.

თითოეული პუნქტისა და ქვეპუნქტის ჩამოთვლა ხდება აბზაცით.

პუნქტის დასაწყისში შესაბამისი ნომრის შემდეგ იწერება წერტილი, კეთდება ერთი ინტერვალი და იწყება წინადადება. ბუნებრივია, ყოველი წინადადების ბოლოში (შესაბამისად, პუნქტის ბოლოშიც) უნდა დაისვას წერტილი.

ქვეპუნქტების ნუმერაცია (ანბანური თანმიმდევრობა) უნდა მოხდეს ყოველი პუნქტში, (ხოლო თუ მუხლი ერთაბზაციანია, პირდაპირ მუხლში) ხელახლა (თუ საჭიროა რაიმეს ჩამოთვლა). **თუ რაიმეს ჩამოთვლა არ ხდება, ბუნებრივია, ქვეპუნქტები არც აქვს პუნქტს (მუხლს).** თითოეულ ქვეპუნქტში მოცემული ინფორმაცია (ჩამოსათვლელი ობიექტი: კონკრეტული უფლებამოსილება, სტრუქტურული ერთეული და სხვ.) ლოგიკურ-შინაარსობრივად უნდა უკავშირდებოდეს პუნქტის (აბზაცის) დასაწყისში არსებულ იმ წინადადებას, რომლითაც ხდება ჩამოთვლა. ქვეპუნქტში, როგორც წესი, ხდება ერთი ობიექტის (კომპეტენციის, ჩამოსათვლელი სტრუქტურული ერთეულის, ცალკეული დოკუმენტის სახის და სხვ.) მითითება, თუმცა, იურიდიული ტექნიკიდან გამომდინარე, დასაშვებია, ერთ ქვეპუნქტში მითითებული იყოს ორი (იშვიათად სამი და მეტი) ასეთი ობიექტიც. ძირითადად, ქვეპუნქტში რამდენიმე ასეთი ობიექტის დაჯგუფება ხდება ჩამოსათვლელი ობიექტების რაიმე ნიშნით გაერთიანებისა და პუნქტის (წინადადების) კონტექსტიდან გამომდინარე.

ქვეპუნქტის დასაწყისში შესაბამისი ანბანის ასოს შემდეგ ისმება ფრჩხილი, კეთდება ერთი ინტერვალი და მიეთითება ჩამოსათვლელი ობიექტი. ყოველი ქვეპუნქტის ბოლოში ისმება წერტილ-მძიმე, ხოლო ბოლო ქვეპუნქტის (შესაბამისად, ერთიანი წინადადების) დასასრულს - წერტილი.

თუ ქვეპუნქტების დიფერენციაცია საჭიროა ჩამოსათვლელი ობიექტების ერთგვაროვან ჯგუფად გამოყოფისა და მათი ერთმანეთისგან გამიჯვნის მიზანშეწონილობიდან გამომდინარე, **ქვეპუნქტები შეიძლება დაიყოს ასევე ქვეპუნქტებად.** ამ შემთხვევაში „მეორადი“ ქვეპუნქტების ანბანური თანმიმდევრობისას ამ ქვეპუნქტების აღსანიშნავად იწერება ქართული ანბანის ორი ასო, რომლებიც ერთმანეთისგან წერტილით არიან გამოყოფილები. პირველი ასოა „პირველადი“ ქვეპუნქტის აღმნიშვნელი ასო, რომელიც უცვლელი რჩება ყველა „მეორად“ ქვეპუნქტში, ხოლო შემდეგი ასოები აღინიშნება ანბანური თანმიმდევრობით:

3. საკრებულოს თავმჯდომარე:

პ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და ამ კანონის 39-ე მუხლის შესაბამისად იღებს გადაწყვეტილებებს:

ბ.ა) გამგეობის მართვაში არსებული საწარმოების საწესდებო კაპიტალში თვითმმართველი ერთეულის ქონების შეტანის თაობაზე;

ბ.ბ) თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზების, სარგებლობის უფლებით გადაცემის ან სხვაგვარად განკარგვის თაობაზე;

ბ.გ) თვითმმართველი ერთეულის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების, თვითმმართველი ერთეულის ქონების სარგებლობის უფლებით პირდაპირი განკარგვის წესით გადაცემის შესახებ;

ჟ) უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის საპრივატიზებო ქონების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;

შესაძლებელია, რაიმეს ჩამოთვლის დროს საკმარისი არ აღმოჩნდეს ქართული ანბანის ასოების რაოდენობა (33 სიმბოლო). ამ შემთხვევაში, დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით, ბოლო - „ჰ“ ქვეპუნქტის შემდეგ ყოველ ქვეპუნქტში უცვლელად ტოვებენ ასოს „ჰ“, მაგრამ მას ყოველ მომდევნო ქვეპუნქტში უმატებენ „პრიმა“ სიმბოლოების მსგავს რიცხვებით ნუმერაციას (წ, ჰ, ხ, ჯ, ჰ, ჰ¹, ჰ², ჰ³, ჰ⁴ და ა.შ.). სასურველია, ანბანური თანმიმდევრობის ამ უკანასკნელი ფორმის თავიდან აცილებისათვის, ზოგიერთი ქვეპუნქტით გათვალისწინებული ობიექტი განაწილდეს „მეორად“ ქვეპუნქტებში, თუ ისინი არიან შესაბამისი სფეროს მიხედვით „მონათესავე“ ობიექტები.

დაუშვებელია ნორმატიული აქტის ნუმერაცია ხელშეკრულების ნუმერაციის მსგავსად, სადაც მუხლები, პუნქტები და ქვეპუნქტების ნუმერაცია ხდება მხოლოდ ციფრებით:

3. საკრებულოს თავმჯდომარე:

ა) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით და ამ კანონის 39-ე მუხლის შესაბამისად იღებს გადაწყვეტილებებს:

ა.ბ) გამგეობის მართვაში არსებული საწარმოების საწესდებო კაპიტალში თვითმმართველი ერთეულის ქონების შეტანის თაობაზე;

ა.გ) თვითმმართველი ერთეულის ქონების პრივატიზების, სარგებლობის უფლებით გადაცემის ან სხვაგვარად განკარგვის თაობაზე;

ა.დ) თვითმმართველი ერთეულის ქონების აუქციონის ფორმით პრივატიზების, თვითმმართველი ერთეულის ქონების სარგებლობის უფლებით პირდაპირი განკარგვის წესით გადაცემის შესახებ;

ბ) უზრუნველყოფს თვითმმართველი ერთეულის საპრივატიზებო ქონების შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით;...

ნორმატიულ აქტში სხვა ნორმატიული აქტის მითითებისას უნდა დასახელდეს ნორმატიული აქტის სახე და სათაური, მუხლი, პუნქტი და ქვეპუნქტი, ხოლო თუ აუცილებელია – წინადადებაც. ნორმატიულ აქტში იმავე ნორმატიული აქტის რომელიმე დებულების მითითებისას უნდა დასახელდეს მხოლოდ მუხლი, პუნქტი და ქვეპუნქტი, ხოლო თუ აუცილებელია – წინადადებაც.

მითითების მაგალითი:

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 23-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მესამე წინადადების მიხედვით „საკრებულოს სხდომებს თავმჯდომარის არჩევამდე უძღვება საკრებულოს უხუცესი წევრი“.

აქვე აღვნიშნავთ, რომ ნორმატიულ აქტში ნორმატიული აქტის (ან მისი რომელიმე ნაწილის) მითითების დროს უფრო მოსახერხებელია, პირველ რიგში, მითითებულ იქნეს ნორმატიული აქტის სათაური, ხოლო შემდეგ სახე. ამავე დროს, „შებრუნებული“ სახით (ჯერ სახის, ხოლო შემდეგ სათაურის) მითითებაც არ ითვლება დარღვევად.

ნორმატიულ აქტში კარის, თავის, მუხლის, პუნქტის, ან ქვეპუნქტის ამოღების ან/და ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში ნორმატიული აქტის ნუმერაციის (ანბანური თანამიმდევრობის) უწყვეტობის შენარჩუნების მიზნით ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებისას ამოღებული ან/და ძალადაკარგული კარის, თავის, მუხლის, პუნქტის, ან ქვეპუნქტის ადგილას მიეთითება იმ ნორმატიული აქტის მიღების თარიღი და მიმღები ორგანოს მიერ მინიჭებული სარეგისტრაციო ნომერი, რომლითაც კარი თავი, მუხლი, პუნქტი ან ქვეპუნქტი ამოღებულ იქნა ან/და ძალადაკარგულად გამოცხადდა.

ეს ნორმა, პირველ რიგში, გამოიყენება ნორმატიული აქტის კოდიფიკაციის შედეგად მისი საკონტროლო მდგომარეობით გამოქვეყნების (ბეჭდვითი ან ელექტრონული სახით) შემთხვევაში. საკრებულოს დადგენილებებისთვის ეს აქტუალურია იმდენად, რამდენადაც ხშირად, როდესაც ახალი რედაქციით ამტკიცებენ რომელიმე დებულებას, იქ უკვე ასეთი სახით არის ხოლმე მითითებული. განვმარტავთ, რომ დებულების ახალი რედაქცია შინაარსობრივად უნდა იყოს საკონტროლო მდგომარეობაში მოყვანილი და დაუშვებელია საკრებულოს დადგენილებაში რაიმე საკოდიფიკაციო მითითებების აღნიშვნა რომელიმე წინა ცვლილებებით ახალი რედაქციით ჩამოყალიბებულ ან ამოღებულ მუხლთან (პუნქტთან, ქვეპუნქტთან).

ნორმატიულ აქტში კარის თავის, მუხლის, პუნქტის ან ქვეპუნქტის დამატების შემთხვევაში ნორმატიული აქტის ნუმერაციის, ასევე ანბანური თანამიმდევრობის უწყვეტობის შენარჩუნების მიზნით მიეთითება შესაბამისად წინა კარის, თავის, მუხლის, პუნქტის ნომერი ან ქვეპუნქტის აღმნიშვნელი ასო დამატებითი ციფრით (პრიმა- კარი, თავი, მუხლი, პუნქტი ან ქვეპუნქტი). ეს წესი ხელს უწყობს ნორმატიულ აქტში ნორმების განლაგების სტაბილურობას, რადგან ნორმების სხვადასხვა მუხლებში „ჩანაცვლება“ ან „ანაცვლება“ ერთობ მოუხერხებელია ნორმატიული აქტის ცალკეული ნორმების მითითების დროს. გარდა აღნიშნულისა, ამას განსაკუთრებული პრაქტიკული დანიშნულება გააჩნია ნებისმიერი საკანონმდებლო აქტის (განსაკუთრებით სისხლის სამართლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის, ასევე საპროცესო კოდექსების) შემთხვევაში და მართებულია მისი გამოყენება საკრებულოს დადგენილებებშიც.

როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით ზოგჯერ მთლიანად ახალი რედაქციით აყალიბებენ ხოლმე რომელიმე დებულებას ან წესს, სადაც ერთი ან რამდენიმე ცვლილება უკვე არის შეტანილი. მიგვაჩნია, რომ ასეთ უკიდურეს ფორმას სამართალშემოქმედმა მხოლოდ მაშინ უნდა მიმართოს კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტში, როდესაც შესაბამისი დებულება ან წესი რედაქციულად მთლიანად საჭიროებს გადაშუშავებას. სხვა შემთხვევაში, თუ ამის შესაძლებლობა არსებობს, მიზანშეწონილია, მხოლოდ ცალკეული მუხლები (პუნქტები, ქვეპუნქტები) ჩამოყალიბდეს ახალი რედაქციით და არა - ნორმატიული აქტით დამტკიცებული მთლიანი დებულება ან წესი.

5.4 ნორმატიული აქტის პროექტის თანდართული დოკუმენტები

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის პროექტს უნდა დაერთოს:

ა) განმარტებითი ბარათი;

ბ) პროექტი სხვა ნორმატიულ აქტში იმ ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანის შესახებ, რომლებსაც გამოიწვევს წარდგენილი პროექტის მიღება.

გ) საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სახელმწიფო ორგანოს დასკვნა წარდგენილი პროექტის საქართველოს კონსტიტუციასა და უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებთან შესაბამისობის შესახებ.

5.4.1 განმარტებითი ბარათი

განმარტებით ბარათში უნდა იქნეს ასახული ნორმატიული აქტის მიღების მიზეზი, მისი დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები, იმ შედეგების საფინანსო-ეკონომიკური გაანგარიშება, რომლებსაც გამოიწვევს

წარდგენილი პროექტის მიღება. განმარტებით ბარათში აღინიშნება აგრეთვე ნორმატიული აქტის პროექტის ავტორი და წარმდგენი.

ნორმატიული აქტის მიღების მიზნად შეიძლება ჩაითვალოს გარემოებები, რომლითაც აუცილებელია უკვე გათვალისწინებული საფინანსო რესურსების/ხარჯების კორექტირება, რაც აუცილებლად საჭიროებს ნორმატიულ აქტში ცვლილებებს. მაგალითად, რამდენიმე თვის წინ ასეთი გარემოება იყო კანონის ვალდებულება, „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ გამოქვეყნებულიყო საკრებულოს დადგენილებები, რაც მოითხოვდა ათასობით ლარის დამატებით რესურსს. შესაბამისად, ცვლილებები განხორციელდა ადგილობრივ ბიუჯეტში. საფინანსო (და, ამავე დროს, სამართლებრივი) ხასიათის გარემოებად ითვლება ასევე საქართველოს მთავრობის განკარგულებით თვითმმართველი ერთეულისათვის დამატებით სპეციალური ტრანსფერის გამოყოფა, რაც აუცილებლად საჭიროებს ადგილობრივ ბიუჯეტში ცვლილებებს; საკრებულოს სხვა ნორმატიული აქტით ქონების გადასახადის შეცვლა (შემცირება ან გაზრდა) და და მისგან გამომდინარე ბიუჯეტის კორექტირება და სხვ.

რაც შეეხება სამართლებრივ გარემოებებს, ეს შეიძლება იყოს ახალი ნორმატიული აქტის მიღება კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებებიდან გამომდინარე და ძველის ძალადაკარგულად გამოცხადება; საკრებულოს დადგენილებებში საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისი ახალი ნორმის შეტანა; საკრებულოს აპარატის ან გამგეობის (მერიის) რეორგანიზაციის (სამსახურის შექმნა/გაუქმების, მისთვის სახელის შეცვლის, სამსახურის შიდა სტრუქტურის შეცვლის) მიზანშეწონილობა; ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის განმახორციელებელი ორგანოების მოთხოვნა ნორმატიული აქტის გაუქმების ან მასში ცვლილებების შეტანის თაობაზე და სხვ.

მიზეზის შემდეგ უნდა განისაზღვროს, თუ არსებითად რა იცვლება ამ ნორმატიული აქტით; შემდგომ პუნქტში კი განისაზღვრება ის საფინანსო-ეკონომიკური გაანგარიშება, რასაც გამოიწვევს ამ ნორმატიულ აქტში ცვლილება. მაგალითად, თუ გამგეობაში (მერიაში) განორციელდა რეორგანიზაცია და მნიშვნელოვნად შემცირდა (ან პირიქით - გაიზარდა) შტატების რაოდენობა, სავარაუდოდ, ეს საჭიროებს შესაბამის ბიუჯეტში ცვლილებებს და ეს გარემოება უნდა იქნეს მითითებული განმარტებით ბარათში.

განმარტებითი ბარათის ბოლოს ცალ-ცალკე პუნქტებად უნდა მითითდეს, თუ ვინ არის პროექტის ავტორი (უმრავლეს შემთხვევაში, ნორმატიული აქტის ავტორია გამგეობა (მერია)), ხოლო ბოლო პუნქტში - ნორმატიული აქტის წარმდგენი (ნორმატიული აქტის საკრებულოში წარმდგენი სუბიექტების თაობაზე ზემოთ უკვე ვისაუბრეთ).

5.4.2 პროექტი (პროექტები) იმ სხვა ნორმატიულ აქტში იმ ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანის შესახებ, რომლებსაც გამოიწვევს წარდგენილი პროექტის მიღება.

საკრებულოში წარდგენილ ნორმატიული აქტის პროექტს თან უნდა ახლდეს პროექტი (პროექტები) იმ სხვა ნორმატიულ აქტში იმ ცვლილებების ან/და დამატებების შეტანის შესახებ, რომლებსაც გამოიწვევს წარდგენილი პროექტის მიღება.

გამგეობის რეორგანიზაცია აუცილებლად მოითხოვს გამგეობის ერთი ან რამდენიმე სტრუქტურული ერთეულის (სამსახურის) დებულებაში ცვლილებების განხორციელებას, რადგან გამგეობის რეორგანიზაციით, შესაძლებელია, გაუქმდეს ან შეიქმნას გამგეობის სტრუქტურული ერთეული, ან იგი შეერწყას სხვას სტრუქტურულ ერთეულს, ანაც, უბრალოდ, სახელი შეეცვალოს რომელიმე სტრუქტურულ ერთეულს. ვინაიდან ეს სამსახურის დებულებები უკვე დამტკიცებულია ძველი სახელწოდებებით, ეს გარემოებები აუცილებლად მოითხოვს სხვა ნორმატიულ აქტებში ცვლილებებს: გამგეობის დებულებაში შეტანილი ცვლილებების შედეგად (როდესაც გამგეობის შესაბამისი მუხლიდან ამოღებულ იქნება ის ქვეპუნქტი, რომელიც ითვალისწინებდა რომელიმე სამსახურის გამგეობის სტრუქტურაში არსებობას) გაუქმებული (და არა „ლიკვიდირებული“, რადგან ეს უკანასკნელი ტერმინი გამოიყენება მხოლოდ იურიდიული პირის გაუქმების შემთხვევაში) სამსახურის დებულება აუცილებლად უნდა გამოცხადდეს ძალადაკარგულად; გამგეობის დებულებაში ახალი სამსახურის შექმნის (დაფიქსირების) შემთხვევაში აუცილებლად უნდა დამტკიცდეს ამ ახალი სამსახურის დებულება; გამგეობის დებულებაში შეტანილი ცვლილებები (როდესაც ახალი რდაქციით ყალიბდება გამგეობის დებულების შესაბამისი მუხლის ის პუნქტი, რომელიც აქამდე ითვალისწინებდა სამსახურის ძველ სახელწოდებას) აუცილებლად მოითხოვს შესაბამისი შესაბამისი სამსახურის დებულებაში ცვლილებას (რათა აქ დაფიქსრდეს სამსახურის ახალი სახელი) და სხვ.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, თვითმმართველობის იურისტი, რომელიც უშუალოდ ამზადებს ნორმატიული აქტების პროექტებს, უნდა ეცადოს, რომ კოპლექსურად გააანალიზოს ცვლილებების მასშტაბი და თუ რომელიმე ნორმატიულ აქტში ცვლილება აუცილებლად მოითხოვს სხვა ნორმატიულ აქტებში ცვლილებებს (თუნდაც ასეთი სახის ცვლილებები მხოლოდ ტერმინოლოგიურ ხასიათს ატარებდეს), არ უნდა დაიზაროს და მაშინვე მოამზადოს შესაბამისი ნორმატიულ აქტებში ცვლილებების პროექტებიც.

აქ გასათვალისწინებელია უმნიშვნელოვანესი გარემოება, რომ ორი ან რამდენიმე ნორმატიული აქტის პროექტის შემთხვევაში (რომელსაც „ნორმატიული აქტების პროექტთა პაკეტსაც“ უწოდებენ) ყურადღება

უნდა მიექცეს იმას, რომ ერთდროულად ამოქმედდეს ასეთი პაკეტით წარდგენილი ყველა ნორმატიული აქტი (ნორმატიულ აქტში ცვლილებები) და **ამოქმედების თარიღი დაუკავირდეს ძირითადი პროექტით გათვალისწინებულ ვადას** (ჩვენს მიერ ზემოთნახსენებ შემთხვევაში ეს „ძირითადი პროექტია“ გამგეობის დებულებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე საკრებულოს დადგენილების პროექტი, ხოლო მისგან „გამომდინარე პროექტები“ - სამსახურის დებულებასთან დაკავშირებული პროექტები), მაგ: თუ გამგეობის დებულებაში ცვლილებების თაობაზე საკრებულოს დადგენილების პროექტი ითვალისწინებს ამ ნორმატიული აქტის 1 იანვრიდან ამოქმედებას, ყველა „გამომდინარე პროექტებიც“ უნდა ამოქმედდნენ 1 იანვრიდან.

5.4.3 დასკვნები ნორმატიული აქტების პროექტებთან დაკავშირებით

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველო კანონი ნორმატიული აქტის პროექტის თანდართულ მასალად მიიჩნევს „საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი სახელმწიფო ორგანოს დასკვნა წარდგენილი პროექტის საქართველოს კონსტიტუციასა და უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიულ აქტებთან შესაბამისობის შესახებ“. ვინაიდან საკრებულოს დადგენილებების მიმართ აღნიშნული დასკვნა გაიცემა მხოლოდ ამ ნორმატიული აქტების საკრებულოს მიერ მიღების შემდეგ, ასეთ დასკვნებად შეგვიძლია ჩავთვალოთ (ნებაყოფლობით ანალოგიას თუ გამოვიყენებთ) იმ ადმინისტრაციული ორგანოების დასკვნები ან წერილობითი შეთანხმებები, რაც უკვე გაცემული უნდა იყოს მხრიდან (მაგ: მკაცრი აღრიცხვის ფორმებზე წინასწარ მიღებული შეთანხმებები, უფლებამოსილ სახელმწიფო უწყებასთან რომელიმე სამსახურის დებულების პროექტის შეთანხმებები და სხვ.)

6. ნორმატიული აქტის მიღება

6.1 ნორმატიული აქტის პროექტის შეთანხმება

6.2 ნორმატიული აქტის მიღება

6.3 ნორმატიული აქტის გაფორმება

6.1 ნორმატიული აქტის პროექტის შეთანხმება

ნაშს კანონის მე-19 მუხლის თანახმად, ნორმატიული აქტის პროექტი უნდა გაეგზავნოს იმ ადმინისტრაციულ ორგანოებს, რომელთა უფლებამოსილებასაც განეკუთვნება ამ ნორმატიული აქტით ან მისი ნაწილით გათვალისწინებული სამართლებრივი ურთიერთობის მოწესრიგება, აგრეთვე იმ შემთხვევაში, თუ ზემდგომი ნორმატიული აქტი ითვალისწინებს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დასკვნის

წარდგენის ვალდებულებას, ასევე მის შეთანხმებას სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან.

უფლებამოსილებათა დელეგირების სამართლებრივი ბუნებიდან გამომდინარე, ყველა ნორმატიული აქტი, რომელიც უკავშირდება სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან დელეგირებული უფლებამოსილების განხორციელებას, მიზანშეწონილია, შეუთანხმდეს შესაბამის სახელმწიფო ორგანოს, ხოლო შეთანხმება სავალდებულოა იმ შემთხვევაში, თუ ამას კანონი პირდაპირ ითვალისწინებს.

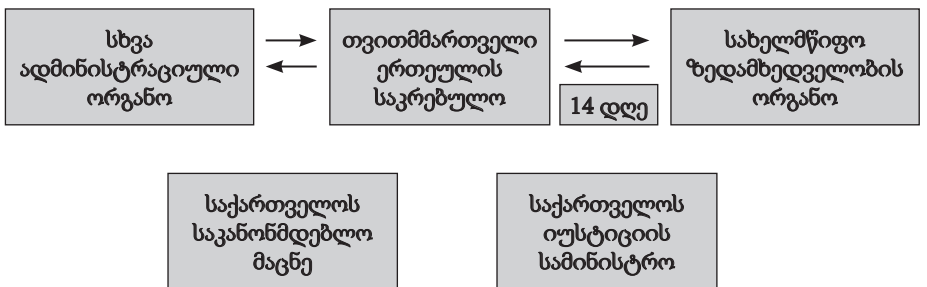
გარდა აღნიშნულისა, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან შეთანხმებას საჭიროებს იმ ნორმატიული აქტების პროექტები, რომლებითაც მტკიცდება მკაცრი აღრიცხვის ფორმები.

ნაშს კანონის მე-19 მუხლის მე-5 პუნქტი განსაზღვრავს, რომ საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის პროექტი საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში შესამღებელია წარდგენილ იქნეს მხოლოდ შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოებთან შეთანხმების შემდეგ. ამასთან, მართალია, ეს კანონი ამ მოთხოვნას პირდაპირ არ უყენებს ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტს, მაგრამ იგი გამომდინარეობს ამავე კანონის მე-19 მუხლის მე-4 პუნქტიდან და სხვა საკანონმდებლო აქტებიდან (მაგ: მკაცრი აღრიცხვის ფორმების შესახებ“ საქართველოს კანონიდან და სხვ.).

კანონის მიხედვით, საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო უფლებამოსილია მის მიერ სამართლებრივი დასკვნის გაცემამდე მოითხოვოს ნორმატიული აქტის პროექტზე შესაბამისი დარგის საზოგადოებრივი ექსპერტის დასკვნა, თუმცა, პრაქტიკულად, ამ ნორმის რეალიზება საკმაოდ იშვიათად ხდება და ისიც - საკანონმდებლო აქტების პროექტების მიმართ.

რაც შეეხება საკრებულოსათვის სამართლებრივი (ნორმატიული აქტის პროექტთან დაკავშირებით) კონსულტაციის გაწევას ზედამხედველობის ორგანოს მიერ, ამის თაობაზე ზემოთ აღვნიშნეთ.

პროექტის შეთანხმების (სამართლებრივი კონსულტაციის) სქემა ასე გამოიყურება:



6.2 ნორმატიული აქტის მიღება

აღსანიშნავია, რომ სხვა ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) დღისგან განსხვავებით, როდესაც ნორმატიული აქტის მიღების (გამოცემის) თარიღად ჩაითვლება უფლებამოსილი თანამდებობის პირის მიერ მისი ხელმოწერის დღე, წარმომადგენლობითი ორგანოს (მათ შორის თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს) მიერ ნორმატიული აქტის მიღებად ითვლება წარმომადგენლობითი ორგანოს სხდომაზე მისი კენჭისყრით მიღების დღე. ეს არის ერთგვარი სიახლე ნაშს კანონის ძველი რედაქციისგან განსხვავებით, რადგან ძველი ნორმის შემთხვევაში არსებობდა აზრი, რომ თუ საკრებულოს თავმჯდომარე ხელს მოაწერდა აქტის, რეალურად, დადგენილებას მიღების თარიღიდან (რაც სხდომის ოქმითაც დასტურდება ხოლმე) რამდენიმე დღის (დავუშვათ, 10 დღის) შემდეგ, საკრებულოს აპარატს შეეძლებოდა ამაზე სპეკულირება იმ შემთხვევისთვის, როდესაც ვერ მოახერხებდა ნორმატიული აქტის დადგენილ ვადაში ექსპერტიზისა და რეგისტრაციისთვის წარმოდგენას (ამის ერთეული შემთხვევები პრაქტიკაშიც იყო). ბუნებრივია, არასწორი იქნებოდა, რომ საკრებულოს სხდომის ოქმში ნორმატიული აქტებისათვის კენჭისყრით მიღების თარიღად კენჭისყრის დღე დაფიქსირებულიყო, ხოლო „მიღებად“ - საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ თუნდაც რამდენიმე დღის დაგვიანებით ხელმოწერის დღე.

6.3 ნორმატიული აქტის გაფორმება

საკრებულოს დადგენილებების რედაქტირებას და შესაბამის გაფორმებას უზრუნველყოფს საკრებულოს აპარატი.

საკრებულოს ნორმატიული აქტი უნდა ამოიბეჭდოს შესაბამის ბლანკზე. გავრცელებულია მცდარი პრაქტიკა, როდესაც საკრებულოს დადგენილების ბლანკის ნაცვლად ნორმატიული აქტი ამოიბეჭდილია ხოლმე საკრებულოს ბლანკზე, რომელიც გამოიყენება ოფიციალური მიმოწერისათვის (მასზე ასახულია მისამართი, საფოსტო ინდექსი, ტელეფონის ნომრები, ელექტრონული ფოსტის მისამართი და სხვ.). საკრებულოს დადგენილების ბლანკი უნდა შეიცავდეს მხოლოდ ფერად (და არა შავ-თეთრ) გერბებს (თუ თვითმმართველ ერთეულს საკუთარი გერბი არ აქვს, - მცირე სახელმწიფო გერბს მაინც). სხვა ყველა რეკვიზიტი თავისთავად აისახება დადგენილებაზე, რომელიც წინასწარ უნდა იყოს აკრეფილი „word“-ის ფაილზე, ყოველგვარი „insert“-ის გარეშე.

სასურველია, თუ ნორმატიული აქტის მიმღები ორგანოს დასახელება, ნორმატიული აქტის სახე, მიღების თარიღი და ადგილი, აგრეთვე სათაური, ხელმოწერის ადგილი, კარები, თავები და მუხლები გაფორმებული იქნება „bold“-ის სახით (მუქი შრიფტით).

მიმღები ორგანოს დასახელება, ნორმატიული აქტის სახე, მიღების თარიღი და ადგილი, აგრეთვე სათაური, ხელმოწერის ადგილი, კარები, თავები განთავსებული უნდა იყოს ტექსტის ცენტრში, ხოლო მუხლი (სათაურით ან მის გარეშე) - აბზაცზე (იხ. „ნორმატიული აქტის სტრუქტურა“ და „ნუმერაცია“).

ტექსტი აუცილებლად უნდა იქნეს შედგენილი სილფაენის („sylfaen“ (KA)) შრიფტით - „11“ ზომით და სტრიქონების „1“-იანი დაშორებით. დასაშვებია 11-ზე ნაკლები შრიფტის გამოყენება, თუ იგი უკავშირდება დიდი მოცულობის დანართებს (მაგ.: ბიუჯეტის დანართებს), თუმცა ცხრილების შემცველ დანართებშიც, გონივრულობის ფარგლებში, მიზანშეწონილია, გამოყენებულ იქნეს არა ნაკლებ „9“ ზომის შრიფტი, რათა წაკითხვადი იყოს იგი („საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ სპეციალისტების მიერ ერთმანეთს უდარდება ამობეჭდილი და ელექტრონული ვერსიები). აქედან გამომდინარე, მიუღებელია შრიფტის (შესაბამისად, ნორმატიული აქტის მოცულობის) შემცირება მხოლოდ გამოქვეყნების ხარჯების დაზოგვის გამო (რისი ერთეული ფაქტები პრაქტიკაში უკვე მოხდა), რადგან ესეც გარკვეული გონივრულობის ფარგლებს არ უნდა სცილდებოდეს.

სანამ ამოიბეჭდება ნორმატიული აქტი, იგი აუცილებლად უნდა გადამოწმდეს რედაქციულად. უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ნორმატიული აქტი არის მრავალჯერადი გამოყენების, იგი ქვეყნდება საერთო-ეროვნული ოფიციალური გამოქვეყნების ორგანოში „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“-ში, რომელიც საჯარო განხილვის საგანიც შეიძლება გახდეს არა მხოლოდ ამ ნორმატიული აქტის მომხმარებელთა წრეში, არამედ ასეთი ნორმატიული აქტებით დაინტერესებულ სამთავრობო და არასამთავრობო დაწესებულებათა, აგრეთვე ცალკეულ ექსპერტთათვის. ნორმატიული აქტი, გარკვეულწილად, წარმოაჩენს შესაბამისი თვითმმართველი ერთეულის მოხელეთა ე.წ. „სამართლებრივი აზროვნების“ „სახეს“; მას თავისი მკაცრი „ესთეტიკა“ გააჩნია, სადაც „ყველაფერი თავის ადგილზე უნდა იყოს“. აღარაფერს ვიტყვით იმაზე, რომ ნორმა დასრულებულ და გამართულ აზრს უნდა გადმოგვცემდეს; იგი უნდა იყოს ადვილად აღქმადი; შედგენილი მინიმალური გრამატიკული სტანდარტებით მაინც და იურიდიული ტექნიკის დაცვით).

შესაბამისი წესით რედაქტირებული და ამობეჭდილი ნორმატიული აქტი, თუ მისი გვერდების რაოდენობა ორი ან მეტია, უნდა იქნეს აკინძული. აკინძვისას გამოიყენება შესაბამისი ლენტა, რომლის განაკვანძვის დასამაგრებლად უნდა იქნეს გამოყენებული შესაბამისი პატარა ზომის ქალაღი. იგი უნდა დამაგრდეს (დაეწებოს) განაკვანძმ ლენტასა და ნორმატიული აქტის ფურცელზე (ბოლო გვერდის უკანა მხარეს) და დაესვას საკრებულოს ბეჭედი ისე, რომ ბეჭედმა მოიცვას ასაკინძი ქალაღისა და ნორმატიული აქტის ბოლო გვერდების ნაწილები, ხოლო შემდეგ,

ანალოგიური განაწილების წესით, ხელი უნდა მოაწეროს საკრებულოს აპარატის უფროსმა (ან სხვა უფლებამოსილმა პირმა). მიზანშეწონილი არ არის, აკინძვის ადგილზე ხელი მოაწეროს საკრებულოს თავმჯდომარემ.

ნორმატიული აქტის აკინძვის შემდეგ, სასურველია, ნორმატიულ აქტზე გაკეთდეს ვიზირება. ვიზირებისთვის წინასწარ უნდა იყოს ასახული პირველი ფურცლის მეორე გვერდზე ვიზიტორის სახელი და გვარი შესაბამისი ხელმოწერებისთვის. ვიზირება, როგორც წესი, უნდა გააკეთოს გამგეობის (მერიის) იურისტმა, თუ საკითხი საკრებულოში შეტანილია საკრებულოს თავმჯდომარის მიერ, თუ იგი ამას ახორციელებს აღმასრულებელი ორგანოს სახით, თუ არა და - საკრებულოს იურისტის მიერ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში. **ვიზიტორის აღნიშვნა (პერსონიფიცირება) დასაშვებია ნორმატიული აქტის იმ ეგზემპლარზე, რომელიც უნდა დარჩეს საკრებულოს აპარატში, ხოლო სხვა ორგანოებისთვის მისი გაგზავნის დროს - დაუშვებელია (აღმასრულებლის პრივილეგიის პრინციპის დაცვიდან გამომდინარე).** სამართლებრივ დატვირთვას არის მოკლებული გავრცელებული პრაქტიკა, როდესაც ვიზირებები კეთდება ნორმატიული აქტის თითოეულ გვერდზე.

ვიზირების შემდეგ საკრებულოს აპარატის უფროსმა საკრებულოს ნორმატიული აქტი ხელმოსაწერად უნდა შეუტანოს საკრებულოს თავმჯდომარეს. თუ ამობეჭდილია ნორმატიული აქტის ასლი, აუცილებელია მისი დამოწმება საკრებულოს აპარატის ბეჭდით. სხვა შემთხვევაში (დედანზე) ბეჭდის დასმა მოკლებულია სამართლებრივ დატვირთვას (თუმცა ეს არც დარღვევად ჩაითვლება).

სავალდებულოა ამოიბეჭდოს დედნის 1 ეგზემპლარი („საქართველოს საკანონმდებლო მაცნესთვის“), ხოლო იუსტიციის სამინისტროსთვის (სანამ სამინისტროსა და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ერთიანი საქმისწარმოების პროგრამა ამოქმედებულა) - ასლის 1 დამოწმებული ეგზემპლარი (ან „მეორე დედანი“). ამასთან, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული **დოკუმენტის ოფიციალური დამოწმების უზრუნველსაყოფად, აუცილებელია, ნორმატიული აქტის ერთი ეგზემპლარი მაინც დარჩეს საკრებულოს აპარატში.**

დაუშვებელია რაიმე ჩასწორებების გაკეთება ნორმატიული აქტის ელექტრონულ ვერსიაში მას შემდეგ, რაც იგი ამოიბეჭდება. ასევე დაუშვებელია ამობეჭდილი ნორმატიული აქტის ხელით (საწერი კალმით) ჩასწორება. იმ შემთხვევაში, თუ ტექნიკური მიზეზის გამო (რედაქციული თვალსაზრისით) აუცილებელი გახდა ნორმატიული აქტის არაარსებითი შესწორება, იგი უნდა ჩასწორდეს ნორმატიული აქტის ელექტრონულ ვერსიაში და ასეთი სახით ამოიბეჭდოს იგი, რომელიც შესაბამისი წესით უნდა გაფორმდეს.

სასურველია, ნორმატიული აქტი მიღებულ იქნას (რაც საკრებულოს დებულებაში (რეგლამენტში) უნდა იქნეს ასახული) თვის ერთ-ერთ პარასკევს, რადგან ნორმატიული აქტების გაფორმება (მათ შორის ხელმოწერაც) უნდა მოხერხდეს ნორმატიული აქტის საკრებულოს მიერ მიღებიდან არა უგვიანეს მეორე დღეს (და არა ორი დღის ვადაში). პარასკევს მიღებული ნორმატიული აქტის შემთხვევაში მისი იუსტიციის სამინისტროსა და „მაცნეში“ წარდგენის ვადა იქნება ორშაბათი. პარასკევს ნორმატიულაქტისმიღებამიტომარისმიზანშეწონილი,რომ,განსხვავებით სხვა სამუშაო დღეებისგან, ნორმატიული აქტის გაფორმებებისთვის მეტი დრო რჩება (განსაკუთრებით, ეს აქტუალურია მაშინ, როდესაც ერთდროულად რამდენიმე ნორმატიულ აქტს იღებს საკრებულო და, შესაბამისად, მათი გაფორმებაც საჭირო დროს მოითხოვს). ამასთან, მიზანშეწონილია, შესაბამის თვითმმართველ ერთეულებში სახელმწიფო რწმუნებულის - გუბერნატორის ადმინისტრაციის კოორდინირებით საკრებულოს სხდომის დღეები (სასურველია - პარასკევებით), რეგიონში მეტ-ნაკლებად თანაბრად იყოს ისინი გადანაწილებული (მაგ.: კახეთში, სადაც 8 თვითმმართველი ერთეულია. სასურველია, ყოველ მომდევნო პარასკევს სხდომები ჩატარდეს 2 თვითმმართველ ერთეულში). ასეთი გადანაწილება იმიტომ არის აქტუალური, რომ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს საშუალება მიეცეს, თანაბრად გადანაწილოს 69 (ყველა) თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს ნორმატიული აქტების სამართლებრივი ექსპერტიზის ჩატარების პროცესი, რათა ხელი არ შეეშალოს მის ნორმალურ განხორციელებას.

7. ნორმატიული აქტის ამოქმედებისთვის საჭირო პროცედურები

7.1 ნორმატიული აქტის გაგზავნა სამართლებრივი ექსპერტიზისა და გამოქვეყნებისათვის

7.2 ნორმატიული აქტის სამართლებრივი ექსპერტიზა

7.3 ნორმატიული აქტის გამოქვეყნება და რეგისტრაცია

7.1 ნორმატიული აქტის გაგზავნა სამართლებრივი ექსპერტიზისა და გამოქვეყნებისათვის

საკრებულოს დადგენილების შესაბამისი წესით გაფორმებული თითო ეგზემპლარი (ბეჭდვითი ფორმით და დისკზე ჩაწერილ ელექტრონულ ვერსია) საკრებულოს მიერ მისი მიღებიდან არა უგვიანეს მე-2 დღისა უნდა გაეგზავნოს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს (სამართლებრივი ექსპერტიზისთვის) და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ (რეგისტრაციისა და ოფიციალური გამოქვეყნებისთვის).

ნორმატიული აქტი გაგზავნილად ჩაითვლება, თუ ნორმატიული აქტის მიებიდან არა უგვიანეს მეორე სამუშაო დღეს იგი ჩაბარდება იუსტიციის სამინისტროსა და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“, ხოლო თუ იგი ფოსტით იგზავნება - თუ ჩაბარდება ფოსტას. შესაძლოა, ფოსტამ რამდენიმე დღის დაგვიანებით ჩააბაროს კორესპონდენცია შესაბამის უწყებაში, მაგრამ ვადა მაინც დაცულად ჩაითვლება. აღსანიშნავია, რომ ერთ-ერთი გარემოება, რის გამოც „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნემ“ შესაძლებელია არ გამოაქვეყნოს ნორმატიული აქტი, არის ამ ნორმატიული აქტის კანონით დადგენილ ვადებში არგამოგზავნა. აქვე უნდა ითქვას, რომ მას შემდეგ, რაც საკრებულოს დადგენილებები ქვეყნდება „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ (2010 წლის 15 ივლისიდან), გამოქვეყნებაზე (რეგისტრაციაზე) უარის თქმის პრეცედენტი ჯერ-ჯერობით არ არსებობს.

ნაშს კანონის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის ბეჭდვითი ფორმით გაგზავნამდე შესაძლებელია მისი ელექტრონული ასლის სახით გაგზავნა შესაბამის ელექტრონულ ვერსიასთან ერთად. ამ შემთხვევაში გამგზავნი პასუხისმგებელია ელექტრონული ასლისა და ბეჭდვითი ფორმის ნორმატიული აქტის ურთიერთშესაბამისობისთვის. ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტის ელექტრონული ასლის სახით გაგზავნის შემთხვევაში გამგზავნი ვალდებულია 30 დღის ვადაში გადასცეს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსა და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ ბეჭდვითი ფორმის ნორმატიული აქტი.

აღსანიშნავია, რომ ნორმატიული აქტის ელექტრონული ასლის წინასწარ გაგზავნის ზემსხენებული წესი, ტექნიკური მიზეზების გამო, რეალურად, ამოქმედდება 2011 წლის 1 იანვრიდან, როდესაც განხორციელდება ყველა თვითმმართველი ერთეულის ავტორიზება „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ სპეციალურ პროგრამაში (რომელშიც ასევე მიერთებული იქნება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროც). ასეთი პროგრამა, იმის გათვალისწინებით, რომ, შესაძლოა, დამატებით ცალკე იუსტიციის სამინისტროში ნორმატიული აქტის გამოგზავნა აღარც იყოს საჭირო, მნიშვნელოვნად გაუადვილებს თვითმმართველ ერთეულს ნორმატიული აქტების გამოგზავნას, შეუმცირებს მას ფინანსურ დანახარჯებს და, რაც მთავარია, ხელს შეუწყობს ამ ნორმატიული აქტების ამოქმედებისთვის საჭირო პროცედურების შემცირება.

7.2 ნორმატიული აქტის სამართლებრივი ექსპერტიზა

ნორმატიული აქტის იუსტიციის სამინისტროში შემოსვლის შემდეგ საკრებულოს დადგენილების მიმართ ხორციელდება სამართლებრივი ექსპერტიზა, რაც გულისხმობს უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიული აქტებთან (საკანონმდებლო აქტი, საქართველოს

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი) მისი შესაბამისობის დადგენას.

სამართლებრივი ექსპერტიზის შემთხვევაში მოწმდება:

ა) დაცულია თუ არა ნორმატიული აქტის საქართველოს იუსტიციის სამინისტროში წარმოდგენის კანონით დადგენილი ვადა;

ბ) რამდენად შეესაბამება ნორმატიული აქტის გაფორმება კანონით დადგენილ და დამკვიდრებულ იურიდიული ტექნიკის ნორმებს;

გ) არის თუ არა წარმოდგენილი ნორმატიული აქტი ნორმატიული შინაარსის მქონე სამართლებრივი აქტი;

დ) არის თუ არა უფლებამოსილი საკრებულო, მიიღოს ნორმატიული აქტი იმ საკითხზე, რომელიც მიღებულია (დამტკიცებულია) საკრებულოს დადგენილებით? ხომ არ ხდება შეჭრა სხვა (უფლებამოსილი) ორგანოს კომპეტენციებში;

ე) შეესაბამება თუ არა უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიული აქტების ცალკეულ მოთხოვნებს;

ვ) რამდენად გამართულია ნორმები სამართლებრივი, სტილისტური და რედაქციული თვალსაზრისით და ა.შ.

ნორმატიული აქტის სამართლებრივი ექსპერტიზის დროს, მატერიალური დოკუმენტების გარდა, შესაძლებელია აგრეთვე ელექტრონული დოკუმენტების გამოყენება.

იმ შემთხვევაში, თუ ნორმატიული აქტი (ზოგადად, ან მისი რომელიმე ნაწილი) არ შეესაბამება კანონმდებლობის მოთხოვნებს, იუსტიციის სამინისტრო ამზადებს ე.წ. „უარყოფით დასკვნას“, ხოლო თუ ნორმატიული აქტი შეესაბამება კანონმდებლობის მოთხოვნას - ე.წ. „დადებით დასკვნას“. აღსანიშნავია, რომ იუსტიციის სამინისტრო არ შემოიფარგლება ნორმატიული აქტის მხოლოდ კანონმდებლობასთან პირდაპირი შესაბამისობის დადგენით და, თუ საკითხი აქტუალურია, დასკვნაში აყალიბებს თავის მოსაზრებებსა და რეკომენდაციებსაც (თუმცა ნორმატიული აქტის ბათილად ან არარად აღიარების, აგრეთვე ნორმატიულ აქტში ცვლილებების შეტანის მოთხოვნის უფლება იუსტიციის სამინისტროს არ გააჩნია, რადგან აღნიშნული უფლებამოსილება შესაბამისი ზედამხედველობის ორგანოს პრეროგატივაა).

სამართლებრივ დასკვნას იუსტიციის სამინისტრო უგზავნის:

ა) შესაბამისი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს (**ოფიციალურად** და არაოფიციალური (ელექტრონული) ფორმითაც);

ბ) მიმღებ ორგანოს - საკრებულოს (არაოფიციალურად - ელექტრონული ფოსტით). ეს არ წარმოადგენს ზედამხედველობის ფორმას, თუმცა, იგი ხელს უწყობს ადგილობრივი თვითმმართველობის ინფორმირებას იმაზე, თუ რა სახის პრობლემა გააჩნია იუსტიციის სამინისტროს ამა თუ იმ საკითხის მიმართ. ფაქტობრივად, ამით სამინისტრო ნებაყოფლობით გადაცემს

საჯარო ინფორმაციას (დასკვნას) იმ ორგანოს, რომელიც ყველაზე მეტად უნდა იყოს დაინტერესებული, მიიღოს კანონშესაბამისი ნორმატიული აქტები);

გ) „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“ (მისთვის დასკვნის გადაცემის ფორმა ამჟამად არაოფიციალურ ხასიათს ატარებს, თუმცა იგი შეიძლება შეიცვალოს).

„საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“, მიუხედავად იმისა, რომ მასთან, პრაქტიკულად, იმავე დროს არის შესული საკრებულოს დადგენილება, როგორც იუსტიციის სამინისტროში, ვალდებულია, დაელოდოს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნას. იუსტიციის სამინისტრო ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტზე დასკვნას საქართველოს კანონმდებლობასთან მისი შესაბამისობის თაობაზე იძლევა აქტის მისთვის გადაცემიდან გადაცემიდან **7 სამუშაო დღის ვადაში**. რა თქმა უნდა, ეს მაქსიმალური ვადა არ გამორიცხავს იმის შესაძლებლობას, რომ დასკვნა გაიცეს უფრო ნაკლებ დროშიც. დასკვნის გაცემა (სამართლებრივი ექსპერტიზის ხანგრძლივობა) დაკავშირებული შეიძლება იყოს როგორც გადაცემული ნორმატიული აქტების რაოდენობაზე, ისე ცალკეული ნორმატიული აქტების სირთულეზე, მოცემულ მომენტში იუსტიციის სამინისტროში შემოსული ნორმატიული აქტების ნაკადის მოცულობაზე და ა.შ. ამასთან, იუსტიციის სამინისტრო, როგორც წესი (ქვემოთ მითითებული გამონაკლისი შემთხვევის გარდა), ერთ სხდომაზე მიღებულ (და ეთდროულად წარმოდგენილ) რამდენიმე აქტზე გასცემს ერთიან დასკვნას.

იმ შემთხვევაში, თუ ნორმატიული აქტის რაც შეიძლება მალე ამოქმედების მწვავე პრობლემა დგას, (როგორც წესი, ასეთი ნორმატიული აქტებია ადგილობრივი ბიუჯეტთან დაკავშირებული საკრებულოს ზოგიერთი დადგენილებები), იუსტიციის სამინისტროსა და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“ ასეთი ნორმატიული აქტი უნდა გამოიგზავნოს ცალკე წარმოებით (წერილით), ხოლო სხვა ნორმატიული აქტები - ცალკე წერილით. ამასთან, სასურველია, თუ ასეთი გადაუდებელი შემთხვევის თაობაზე წინასწარ იქნება საქმის კურსში ჩაყენებული სამინისტრო (აგრეთვე „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“), რათა ოპერატიულად მოხერხდეს სამართლებრივი ექსპერტიზის ჩატარება, რეგისტრაცია და გამოქვეყნება, პირველ რიგში, ასეთი ნორმატიული აქტის მიმართ.

აღსანიშნავია, რომ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად **საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სამართლებრივი დასკვნა არ არის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი** და მის მიმართ არ გამოიყენება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოება.

7.3 ნორმატიული აქტის გამოქვეყნება და რეგისტრაცია

„საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ იუსტიციის სამინისტროს დასკვნის გაცემიდან 3 სამუშაო დღის ვადაში ოფიციალურად აქვეყნებს საკრებულოს დადგენილებას (2011 წლის 1 იანვრიდან - უკვე „მაცნეს“ ოფიციალურ ვებ-გვერდზე) და შეაქვს იგი ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში.

ნორმატიული აქტები, რომლებიც გაეგზავნება სამინისტროსა და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეს“, უკან არ დაუბრუნდებათ საკრებულოებს. საკრებულოებმა უნდა იხელმძღვანელონ გაზეთით „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ (სპეციალიზებული - V ნაწილი, რომელშიც ქვეყნდება მხოლოდ ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტები).

იმ შემთხვევაში, თუ საკრებულო თავის ნორმატიულ აქტს აქვეყნებს ადგილობრივ გაზეთში ან/და მის ოფიციალურ ვებ-გვერდზე, ეს დასაშვებია მხოლოდ კონკრეტული ნორმატიული აქტის „მაცნეში“ ოფიციალური გამოქვეყნების შემდეგ.

„საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“ ნორმატიული აქტს აქვეყნებს შესაბამისი ხელშეკრულების (ხოლო ელექტრონული გამოქვეყნების შემდეგ - დამატებით, ავტორიზებულ მომხმარებლად რეგისტრაციის) საფუძველზე.

ამჟამად გამოქვეყნებისათვის დაწესებულია შემდეგი საფასური:

ა) ნორმატიული აქტი, თუ მისი მოცულობა შეადგენს არა უმეტეს 10 გვერდს, თითოეული გვერდისათვის გამოქვეყნების საფასური შეადგენს 20 ლარს;

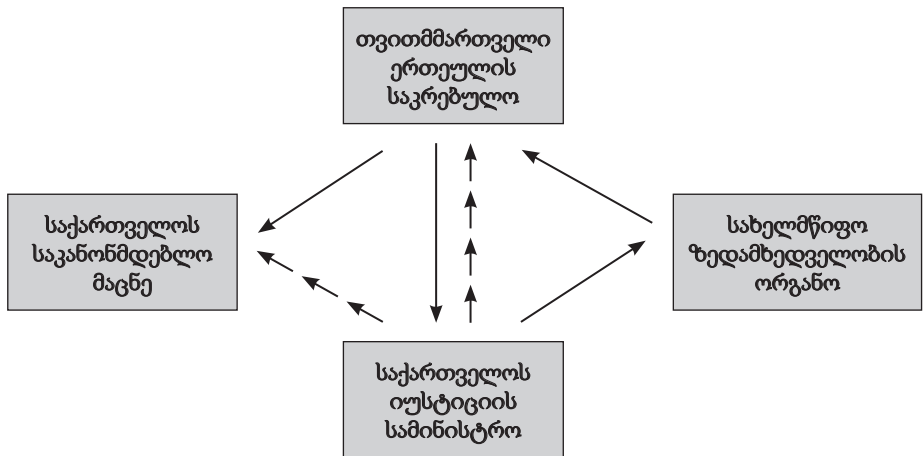
ბ) ნორმატიული აქტი, თუ მისი მოცულობა შეადგენს 11-დან 50 გვერდის ჩათვლით, თითოეული გვერდისათვის გამოქვეყნების საფასური შეადგენს 15 ლარს;

გ) ნორმატიული აქტი, თუ მისი მოცულობა შეადგენს 50-ზე მეტ გვერდს, თითოეული გვერდისათვის გამოქვეყნების საფასური შეადგენს 10 ლარს.

ნორმატიული აქტის სამართლებრივი ექსპერტიზისა და გამოქვეყნებისათვის (რეგისტრაციისათვის) გაგზავნა, აგრეთვე სახელმწიფო ზედამხედველობა გამოსახება შემდეგი სახით:

საკრებულოს ნორმატიული აქტი იგზავნება საქართველოს იუსტიციის სამინისტროსა და „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“.

საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნა იგზავნება სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოში, რომელიც თავის მოთხოვნებს საკრებულოს მიმართ აყალიბებს იუსტიციის სამინისტროს დასკვნის გათვალისწინებით. ამასთან, იუსტიციის სამინისტროს მიერ დასკვნის გაცემის ფაქტს ეყრდნობა „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე“.



შენიშვნა: დიდი ისრებით ნაჩვენებია ოფიციალური დოკუმენტაციის გადაგზავნის მიმართულება, ხოლო წყვეტილი ისრებით - არაოფიციალური დოკუმენტაციის მიმართულება

8. ნორმატიული აქტში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის წესი

ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტში ცვლილებებისა და დამატებების დადგენილი წესით შეტანა ერთ-ერთი ყველაზე პრობლემატურ საკითხად რჩება დღემდე, რადგან ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის სწორად განხორციელებას დიდი მნიშვნელობა გააჩნია როგორც ნორმატიული აქტის საკონტროლო მდგომარეობაში მოყვანის მხრივ, ისე, - ზოგადად, ცვლილებების განხორციელების კანონიერების თვალსაზრისით.

ნორმატიულ აქტში ცვლილების ან დამატების შეტანა ხდება მხოლოდ იმავე სახის ნორმატიულ აქტით. სამართლებრივად, შეუძლებელია რომელიმე სახის ნორმატიულ აქტში ცვლილება განახორციელოს სხვა ორგანომ, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ამ თვალსაზრისით სამართალმემკვიდრეობა დადგენილია სპეციალური საკანონმდებლო ნორმით. ასეთი გამონაკლისი, თავის დროზე, გამომდინარეობდა „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 65¹ მუხლის მე-4 პუნქტით. კერძოდ, მართალია, რაიონის სამართალმემკვიდრეს არ წარმოადგენს მუნიციპალიტეტი (შესაბამისად, მუნიციპალიტეტის საკრებულოს, ზოგადად, უფლება არ აქვს, ცვლილებები შეიტანოს რაიონის საკრებულოს მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტებში), მაგრამ აღნიშნული პუნქტით განისაზღვრა, რომ „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და

მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით განსაზღვრული რაიონის, იმ ქალაქის, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში, და თვითმმართველი ერთეულის 2006 წლის ადგილობრივი ბიუჯეტით დადგენილი უფლებები და ვალდებულებები გადაეცემა შესაბამის თვითმმართველ ერთეულს“. რა თქმა უნდა, ეს ნორმა პირდაპირ არ ადგენდა, რომ მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2006 წლის ნოემბერ-დეკემბერში ცვლილებები განხორციელებინა რაიონის საკრებულოს მიერ დამტკიცებულ 2006 წლის რაიონულ ბიუჯეტში, თუმცა, არაპირდაპირ, ეს უფლებამოსილება გამომდინარეობდა აღნიშნული ნორმიდან (ეს ასეც უნდა ყოფილიყო, რადგან თუ გადაუდებელი აუცილებლობა შეიქმნებოდა წლის ამ ბოლო ორ თვეში, აუცილებლად უნდა მომხდარიყო ბიუჯეტის კორექტირება).

ნორმატიული აქტი, რომლითაც ცვლილება შედის ადრე მიღებულ სხვა ნორმატიულ აქტში, ამ უკანასკნელი ნორმატიული აქტის განუყოფელი ნაწილია. მართალია, ყოველი ნორმატიული აქტი, ფორმალური თვალსაზრისით, დამოუკიდებელ ნორმატიულ აქტს წარმოადგენს (მაგ.: გააჩნია დამოუკიდებელი, უნიკალური სარეგისტრაციო კოდი), მაგრამ შინაარსობრივი თვალსაზრისით, იგი ე.წ. „ძირითადი“ (ორიგინალი) ნორმატიული აქტის განუყოფელი ნაწილია. მაგალითად, „ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 28 ნოემბრის №23 დადგენილება არის „ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილების განუყოფელი ნაწილი.

ყოველი მომდევნო ცვლილებები უნდა განხორციელდეს აუცილებლად ე.წ. „ძირითად“ აქტში.

გავართულოთ მაგალითი: ვთქვათ, საჭიროა ისეთი სახის ცვლილებების განხორციელება, რომელიც გულისხმობს ცვლილების აქტის (ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 28 ნოემბრის №23 დადგენილების) ამოქმედების თარიღის გადაწევა უფრო გვიანი ვადით. რომელ ნორმატიულ აქტში უნდა შევიდეს ცვლილება? მიუხედავად ზოგადად არსებული წესისა, ცხადია, რომ ამ შემთხვევაში იცვლება „ცვლილების“ აქტის ნაწილი:

ძველი ნორმა	მუხლი 2. ეს დადგენილება ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან.
ახალი ნორმა	მუხლი 2. ეს დადგენილება ამოქმედდეს 2011 წლის 15 იანვრიდან.

შესაბამისად, ცვლილება უნდა განხორციელდეს „ცვლილების“ აქტში (ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 28 ნოემბრის №23 დადგენილებაში). ასეთი მიდგომა, ერთი შეხედვით, ეწინააღმდეგება ზოგად მიდგომას, რომლის თანახმად, ამ შემთხვევაში, ცვლილება უნდა განხორციელებულიყო „ძირითად“ აქტში (ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებაში), თუმცა, ამოსავალი პრინციპი ცვლილებების განხორციელების დროს არის, - შეერწყა თუ არა ცვლილების აქტით განხორციელებული დამატება ძირითად აქტს (დამატების შემთხვევაში) რედაქციული თვალსაზრისით, ან ჩაენაცვლა თუ არა ცვლილების აქტით გათვალისწინებული ახალი რედაქცია ძველ რედაქციას. მოცემულ შემთხვევაში ცვლილების აქტით გათვალისწინებული ამოქმედების თარიღის აღმნიშვნელი დებულება („ეს დადგენილება ამოქმედდეს 2011 წლის 1 იანვრიდან“) არ ჩანაცვლებია (ვერც ჩაენაცვლებოდა) ძირითადი აქტის შესაბამის დებულებას („ეს დადგენილება ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე“), აქედან გამომდინარე, იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით, სავსებით მართებულია, რომ ცვლილება განხორციელდა ცვლილების აქტში. აღსანიშნავია, რომ ასეთი „გამონაკლისი“ წესი პრაქტიკაშიც გვხვდება.

ნორმატიული აქტის ცვლილების ან დამატების მომზადება, მიღება და ძალაში შესვლა ხდება იმ ნორმატიული აქტის მომზადების, მიღებისა და ამოქმედებისთვის დადგენილი წესით, რომელშიც შეიტანება ეს ცვლილება ან დამატება. კანონით გათვალისწინებული ეს ნორმა განსაკუთრებით აქტუალურია საკრებულოსთვის, რადგან იგი წარმოადგენს კოლეგიურ ორგანოს, რომლის მიერ ნორმატიული აქტის მიღება (განსხვავებით ერპიროვნულად გამოცემული ნორმატიული აქტებისგან) შედარებით რთულ სამართლებრივ პროცედურებთან არის დაკავშირებული. შესაბამისად, ძირითად აქტში ცვლილებების განხორციელება ზუსტად იგივე პროცედურების დაცვით უნდა მოხდეს, რა პროცედურებიც დაცულ იქნა ძირითადი (თავდაპირველი) აქტის მიღების დროს.

ნორმატიული აქტის პროექტის მომზადების შემთხვევაში სხვა ნორმატიულ აქტებში პარალელური ცვლილებების განხორციელების შესაძლო საჭიროებასთან დაკავშირებით ზემოთ არის აღნიშნული (იხ. ნორმატიული აქტის მომზადება).

ცვლილებების (დამატებების) თაობაზე ნორმატიული აქტს მიღების საფუძველად უნდა ჰქონდეს მითითებული მხოლოდ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლი. სხვა კანონების ნორმები (მაგ: ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 63-ე მუხლი და სხვ.) ზედმეტად ტვირთავს ნორმატიულ აქტს და არაა საჭირო. გასათვალისწინებელია, რომ იმ კანონის ნორმის მითითება, რომელიც აქტის გამოცემის საფუძველს

წარმოადგენს (ორგანული კანონის 22-ე მუხლი, ასევე ამ და სხვა კანონის მუხლები (პუნქტები)), აუცილებელია მხოლოდ ძირითადი აქტის მიღებისას.

ნორმატიულ აქტში ცვლილების ან დამატების შეტანის თაობაზე ნორმატიული აქტის პროექტში მითითებული უნდა იყოს მონაცემები იმ ნორმატიული აქტის შესახებ, რომელშიც შეიტანება ეს ცვლილება ან დამატება, კერძოდ: ნორმატიული აქტის სათაური, იმ ოფიციალური გამოქვეყნების ორგანოს სახელწოდება, რომელშიც აღნიშნული ნორმატიული აქტია გამოქვეყნებული, აქტის გამოქვეყნების თარიღი, აგრეთვე მუხლი და გვერდი მისი არსებობის შემთხვევაში.

ჯერ შევხვით ცვლილებების (დამატებების) განმახორციელებელი ნორმატიული აქტის სათაურს. სათაურში ამომწურავად უნდა იქნეს მითითებული, თუ რომელ ნორმატიულ აქტში შედის ცვლილება. შეგდომია ძირითადი აქტის „შეკვეცილი“ სახით მოხსენიება. ზუსტად უნდა მიეთითოს, ნორმატიულ აქტში ერთი ცვლილება ხორციელდება თუ ერთზე მეტი. თუ ერთზე მეტი ცვლილება ხორციელდება, სიტყვა ცვლილება უნდა იქნეს მოხსენიებული მრავლობით რიცხვში („ცვლილებები“). იგივე ითქმის დამატებაზე (დამატებებზე).

ცვლილებად ითვლება ისეთი სახის ნოვაცია (სიახლე), როდესაც ახალი (შეცვლილი) რედაქციით ყალიბდება ძირითადი ნორმატიული აქტის რომელიმე ნაწილი (თავი, მუხლი, პუნქტი, ქვეპუნქტი), ან ხდება მათი ამოღება ნორმატიული აქტიდან. არასწორი ფორმია, თუ მიმღები ორგანოს (საკრებულოს) მიერ ძალადაკარგულად ცხადდება ნორმატიული აქტის ნაწილი. თავისი არსით, **ნორმატიული აქტის რომელიმე ნაწილის ძალადაკარგულად გამოცხადება, სინამდვილეში, ცვლილებას წარმოადგენს, თუმცა, იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით, მართებულია, მოხდეს ნორმატიული აქტიდან ასეთი ნაწილის ამოღება და არა ძალადაკარგულად გამოცხადება** (ნორმატიული აქტიდან მისი რომელიმე ნაწილის ამოღება გულისხმობს იმას, რომ იმ ნორმატიული აქტის ამოქმედების შემდეგ, რომლითაც ხორციელდება ცვლილება, ამოღებული ნორმა „აღარ იარსებებს“ და, შესაბამისად, იგი აღარც იმოქმედებს ამის შემდეგ).

თუ ძირითადი ნორმატიული აქტის სათაურის ბოლოში ფიგურირებს სიტყვა **„შესახებ“** („რაიმეს“ დამტკიცების შესახებ), ცვლილებების (დამატებების) განმახორციელებელი ნორმატიული აქტის სათაურის ბოლოში, ტავტოლოგიის თავიდან აცილების მიზნით, მართებულია, აღინიშნოს სიტყვები **„თაობაზე“** (ამა და ამ ნორმატიულ აქტში ცვლილებების შეტანის თაობაზე).

<p>მცდარი ფორმები</p>	<p>ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე ასევე: ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დებულებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე ასევე: „ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებით დამტკიცებულ ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დებულებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ ასევე: „ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის შესახებ</p>
<p>სწორი ფორმა</p>	<p>„ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებაში ცვლილებების შეტანის თაობაზე</p>

ბოლო წლებში დამკვიდრებული იურიდიული ტექნიკიდან შესაბამისად, **თუკი ნორმატიული აქტის (ძირითადი აქტის) სარეზოლუციო ნაწილი მხოლოდ პუნქტებისგან შედგება, ცვლილების აქტში, სულ მცირე ორი მუხლი (სათაურის გარეშე, აბზაცით) უნდა არსებობდეს**, რომელთაგან პირველ მუხლში გათვალისწინებულია უშუალოდ ცვლილებების განხორციელება, ხოლო მე-2 მუხლში - ამ ცვლილებების აქტის (ჩვენს შემთხვევაში - საკრებულოს დადგენილების) ამოქმედების დრო. საჭიროების შემთხვევაში, მე-2 მუხლში, შესაძლოა, გათვალისწინებული იყოს ცალკეული გარდამავალი დებულებები, ხოლო ნორმატიული აქტის ამოქმედების დრო მითითებულ იქნეს მომდევნო - მე-3 მუხლში.

ცვლილებების აქტში გამუქებული („**bold**“) უნდა იყოს მხოლოდ ცვლილების აქტის მუხლები, ხოლო თუ ახალი რედაქციით ყალიბდება ძირითადი აქტის რომელიმე მუხლი ან ძირითად აქტს ემატება სხვა მუხლი, აქ მიზანშეუწონელია სიტყვის „მუხლი №“ გამუქება. ცვლილების აქტში მუხლის (სათაურიანი ან უსათაუროს) შემდეგ მიზანშეუწონელია ტექსტის გაგრძელება და იგი უნდა იქნეს ჩამოტანილი ქვემო სტრიქონზე (ასევე აბზაცით).

აუცილებელია, ცვლილებების (დამატებების) განმახორციელებელ ნორმატიულ აქტში მიეთითოს ის ოფიციალური გამოქვეყნების ორგანოს სახელწოდება, რომელშიც აღნიშნული ნორმატიული აქტია გამოქვეყნებული, აქტის გამოქვეყნების თარიღი, აგრეთვე მუხლი და გვერდი

მისი არსებობის შემთხვევაში. მუნიციპალიტეტებისა და თვითმმართველი ქალაქების საკრებულოთა ნორმატიული აქტები 2010 წლის 15 ივლისამდე ქვეყნდებოდა ამავე საკრებულოს რეგლამენტებით დადგენილი წესის შესაბამისად. სტატისტიკური მონაცემების მიხედვით, თვითმმართველი ერთეულების 2/3 საკრებულოს დადგენილებებს ოფიციალურად აქვეყნებდა საკრებულოს შენობაში სტენდზე (საინფორმაციო დაფაზე), ხოლო დანარჩენი - ადგილობრივ პერიოდულ გამოცემებში (გაზეთებში). ზოგჯერ ეს უკანასკნელი ნაწილიც, გაზეთის ნაცვლად, ნორმატიულ აქტებს აქვეყნებდნენ საინფორმაციო დაფაზე. ამ გარემოებების გათვალისწინებით საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო არ უთითებდა ხოლმე შენიშვნას თავის დასკვნაში, თუ ცვლილებების (დამატებების) განმახორციელებელ ნორმატიულ აქტში კანონით გათვალისწინებული ეს წესი იყო დარღვეული, მაგრამ რაკი 2011 წლის 15 ივლისიდან საკრებულოს დადგენილებები ქვეყნდება „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნეში“, აუცილებელია, მიეთითოს, ძირითადი აქტი სად და როდის არის გამოქვეყნებული (ყველა მონაცემის დაცვით).

ნორმატიულ აქტში სიტყვის (სიტყვების) ან რიცხვის (რიცხვების) შეცვლის, ამოღების ან დამატების შემთხვევაში ნორმატიული აქტის პროექტი შესამღებელია შეიცავდეს შესაბამისი პუნქტის (ნაწილის), ქვეპუნქტის, დანართის (დანართის ნაწილის) სრულ რედაქციას სათანადო ცვლილების ან დამატების გათვალისწინებით ან მითითებას სიტყვის (სიტყვების) ან რიცხვის (რიცხვების) შეცვლის, ამოღების ან დამატების თაობაზე.

როდესაც ნორმატიული აქტში იცვლება არსებული ნორმა ან ნორმატიულ აქტს ემატება ახალი ნორმა (მუხლის, პუნქტის, ქვეპუნქტის სახით), აუცილებელია, რომ ცვლილების აქტში ნორმის ახლებური რედაქცია ან ახლადდამატებული ნორმის რედაქცია მოქვეყნებული იქნეს ბრჭყალებში, რადგან, ცვლილებების აქტით ხდება ახალი ცვლილებების რედაქციის ციტირება. ამ მოთხოვნას, ახალი ნორმის აღქმადობისა და იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით, არსებითი მნიშვნელობა აქვს. ამასთან, პრაქტიკაში იყო შემთხვევები, როდესაც ძირითადი აქტის ყოველი მუხლი იყო ჩასმული ბრჭყალებში, რაც არასწორია და არ უნდა იქნეს დაშვებული: **ცვლილების ან დამატებით გათვალისწინებული ნორმის რედაქცია ბრჭყალებში უნდა მოექცეს მხოლოდ ცვლილებების აქტში.**

ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ არ მოხდეს ცვლილების აქტის ნუმერაციის უნებლიე აღრევა იმ ცვლილებებთან, რაც ხორციელდება ძირითად აქტში. **ცვლილებების აქტს დამოუკიდებელი ნუმერაცია უნდა ჰქონდეს, რადგან მისი ნუმერაცია საერთოდ არ უკავშირდება ცვლილებების აქტით ახალი რედაქციით ჩამოყალიბებული ძირითადი აქტის ნორმებს.** აღნიშნული დარღვევა არც თუ ისე იშვიათია და მაქსიმალურად უნდა იქნეს ყურადღება გამახვილებული ამაზე.

იმის გათვალისწინებით, რომ ზოგჯერ ერთი სიტყვის შეცვლა/ დამატება/ამოღება იწვევდა მთელი პუნქტის/მუხლის (ხშირად დიდი მოცულობის ტექსტის) ახლიდან ჩამოყალიბებას, ნაშს კანონის ახალი რედაქციის მნიშვნელოვანი სიახლეა ის, რომ ცვლილებების (დამატებების) შემთხვევაში უკვე დასაშვებია, რომ, მთლიანი რედაქციის ახლებურად ჩამოყალიბების ნაცვლად, ცვლილებების აქტში მითითებული იყოს **სიტყვის (სიტყვების) ან რიცხვის (რიცხვების) შეცვლის, ამოღების ან დამატების თაობაზე**. აღსანიშნავია, რომ ეს სიახლე მნიშვნელოვნად ართულებს კოდიფიკაციის (ნორმატიული აქტის საკონტროლო მდგომარეობაში მოყვანის) პროცესს, რადგან კოდიფიკატორს მოუწევს მთლიან ტექსტში იმ სიტყვის ძებნა, რომლის შეცვლის ან ამოღების თაობაზეც არსებობს მითითება ცვლილებების აქტში. აქედან გამომდინარე, უმჯობესია, რაც შეიძლება იშვიათ, გამონაკლის შემთხვევაში იქნეს გამოყენებული ცვლილებების განხორციელების ასეთი სიახლე.

გთავაზობთ საკრებულოს იმ დადგენილების ფორმას, რომლითაც ცვლილებები ხორციელდება ძირითად ნორმატიულ აქტში:

ა) ცვლილების აქტი ფორმა, როდესაც ხორციელდება რამდენიმე ცვლილება (დამატება)



ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულო

დადგენილება №

2010 წლის 1 დეკემბერი

ქ. ყვარელი

**„ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“
ყვარლის მუნიციპალიტეტის 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებაში
ცვლილებების შეტანის თაობაზე**

მუხლი 1.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლის შესაბამისად, „ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ყვარლის მუნიციპალიტეტის 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებით (სსმ V, 21.10.10, №48, მუხ.562) დამტკიცებულ დებულებაში შევიდეს შემდეგი ცვლილებები და დამატება:

1. დებულების მე-8 მუხლი ჩამოყალიბდეს ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„მუხლი 8. გამგეობის შემადგენლობა

1. გამგეობა შედგება სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოებისაგან. გამგეობის საქმიანობას უძღვევა გამგებელი.

2. გამგებელს ჰყავს ორი მოადგილე, რომელთა უფლებამოსილება განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, ამ დებულებითა და საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის ბრძანებებით.“;

2. დებულების მე-10 მუხის მე-2 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„2. გამგეობის ტერიტორიული ორგანოებია:

- ა) ქალაქ ყვარლის ტერიტორიული ორგანო;
- ბ) სოფელ მთისძირის ტერიტორიული ორგანო;
- გ) სოფელ ბაღლოჯიანის ტერიტორიული ორგანო;
- დ) ახალსოფლის თემის ტერიტორიული ორგანო;
- ე) ჭიკანის თემის ტერიტორიული ორგანო;
- ვ) სოფელ გავაზის ტერიტორიული ორგანო;
- ზ) კუჭატნის თემის ტერიტორიული ორგანო;
- თ) სოფელ შილდის ტერიტორიული ორგანო;
- ი) სოფელ ენისლის ტერიტორიული ორგანო;
- კ) საბუის თემის ტერიტორიული ორგანო;
- ლ) გრემის თემის ტერიტორიული ორგანო.“;

3. მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„ე) საჭიროების შემთხვევაში, მოსახლეობისა და მუნიციპალიტეტის ონტერესების გათვალისწინებით ქმნის სამუშაო ჯგუფებს, რომელშიც, გამგეობის მოსამსახურეთა გარდა, შესაბამისი შეთანხმების საფუძველზე, მოიწვევიან სახელმწიფო ორგანოთა მოსამსახურეები, არასამთავრობო ორგანიზაციების წარმომადგენლები და საზოგადოების ცალკეული წევრები.“;

მუხლი 2.

ეს დადგენილება ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საკრებულოს თავმჯდომარე

(სახელი, გვარი)

ბ) ცვლილების აქტი ფორმა, როდესაც ხორციელდება მხოლოდ ერთი ცვლილება (დამატება)



ყვარლის მუნიციპალიტეტის საკრებულო

დადგენილება №

2010 წლის 1 დეკემბერი
ქ. ყვარელი

**„ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“
ყვარლის მუნიციპალიტეტის 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებაში
ცვლილებების შეტანის თაობაზე**

მუხლი 1.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-20 მუხლის შესაბამისად, „ყვარლის მუნიციპალიტეტის გამგეობის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ყვარლის მუნიციპალიტეტის 2010 წლის 1 ოქტომბრის №17 დადგენილებით (სსმ V, 21.10.10, №48, მუხ.562) დამტკიცებულ დებულებაში შევიდეს ცვლილებები და დებულების მე-8 მუხლი ჩამოყალიბდეს ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით:

„მუხლი 8. გამგეობის შემადგენლობა

1. გამგეობა შედგება სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოებისაგან. გამგეობის საქმიანობას უძღვება გამგებელი.

2. გამგებელს ჰყავს ორი მოადგილე, რომელთა უფლებამოსილება განისაზღვრება „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, ამ დებულებითა და საკრებულოს თავმჯდომარისა და გამგებლის ბრძანებებით.“;

მუხლი 2.

ეს დადგენილება ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

საკრებულოს თავმჯდომარე

(სახელი, გვარი)

9. ნორმატიული აქტის მოქმედება

- 9.1 ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლა (ამოქმედება)
- 9.2 ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის განსაკუთრებული წესი
- 9.3 ნორმატიული აქტის უკუძალა
- 9.4 ნორმატიული აქტის მოქმედების შეჩერება

9.1 ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლა (ამოქმედება)

ვადების სწორად ათვლას ნორმატიული აქტების (მათ შორის ნორმატიული აქტების ამოქმედების) თვალსაზრისით დიდი მნიშვნელობა გააჩნია. ზოგადად, ნორმატიული აქტებთან დაკავშირებით ორი მიდგომა არსებობს: ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლისათვის დადგენილი ვადის ათვლისას ჩაითვლება საქართველოს შრომის კანონმდებლობით დადგენილი უქმე და დასვენების დღეები, ხოლო ყველა სხვა შემთხვევაში ვადები აითვლება მხოლოდ სამუშაო დღეების მიხედვით.

თუ ნორმატიულ აქტში მითითებულია, რომ იგი ძალაში უნდა შევიდეს გამოქვეყნებიდან განსაზღვრული დროის (მაგ.: 15 დღის) შემდეგ, ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის თარიღის ათვლის დროს გათვალისწინებული უნდა იქნეს მისი გამოქვეყნების დღე.

მაგ: თუ ნორმატიული აქტი გამოქვეყნებულია 2010 წლის 12 ნოემბერს, ხოლო ამოქმედების ვადად განსაზღვრულია ნორმატიული აქტის გამოქვეყნებიდან მე-15 დღე, ვადების ათვლისას ჩაითვლება, მაგ.: უქმე 23 ნოემბერი („გიორგობის დღე“) და შაბათ კვირაც. ამასთან, როდესაც ნორმატიული აქტის ამოქმედება (ძალაში შესვლა) უკავშირდება რიგით (ამ შემთხვევაში - მე-15 დღეს), განსხვავებით ყველა სხვა შემთხვევისგან, ნორმატიული აქტის ამოქმედების ვადის განსაზღვრისას ითვლება ის დღეც, როდესაც გამოქვეყნდა ნორმატიული აქტი. ამ წესის მიხედვით, 12 ნოემბერს გამოქვეყნებული ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის დღე იქნება 26 ნოემბერი (ანუ, აქ რეალური ინტერვალი გამოქვეყნებისა და ამოქმედების თარიღებს შორის არის 14 დღე):

ნოემბერი, 2010						
ორშ	სამ	ოთხ	ხუთ	პარ	შაბ	კვ.
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12 (1)	13 (2)	14 (3)
15 (4)	16 (5)	17 (6)	18 (7)	19 (8)	20 (9)	21 (10)
22 (11)	23 (12)	24 (13)	25 (14)	26 (15)	27	28
29	30	1	2	3	4	5

შენიშვნა: ფრჩხილებში მოცემულია, თუ რომელი კალენდარული დღე მერამდენე დღედ ითვლება ამოქმედების თვალსაზრისით.

საგულისხმოა, რომ თუ საკრებულოს დადგენილება იუსტიციის სამინისტროს სამართლებრივი ექსპერტიზისთვის ჩაბარდებოდა 12 ნოემბერს, იმის გათვალისწინებით, რომ იუსტიციის სამინისტრომ სამართლებრივი დასკვნა უნდა გასცეს ამ მომენტიდან 7 დღის ვადაში და ნორმატიული აქტის სამინისტროში ჩაბარების დღე, ასევე კანონმდებლობით დადგენილი უქმე და დასვენების დღეები არ შედის ამ ვადაში, დასკვნის გაცემის უკანასკნელი ვადა იქნება 24 ნოემბერი, ხოლო იმის გათვალისწინებით, რომ „საქართველოს საკანონმდებლო მაცნემ“ საკრებულოს დადგენილება უნდა დაარეგისტრიროს და გამოაქვეყნოს იუსტიციის სამინისტროს მიერ დასკვნის გაცემიდან 3 დღის ვადაში, საკრებულოს დადგენილების რეგისტრაციისა და გამოაქვეყნების უკანასკნელი ვადა იქნება 29 ნოემბერი.

ნოემბერი, 2010						
ორშ	სამ	ოთხ	ხუთ	პარ	შაბ	კვ.
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12 (ჩაბ)	13	14
15 (1)	16 (2)	17 (3)	18 (4)	19 (5)	20 -	21 -
22 (6)	23 -	24 (7)	25 (1)	26 (2)	27	28
29 (3)	30	1	2	3	4	5

შენიშვნა: ფრჩხილებში მოცემულია, თუ რომელი კალენდარული დღე მერამდენე დღედ ითვლება დასკვნის გაცემის საერთო ვადასთან (7 დღესთან) მიმართებით.

ნორმატიული აქტი, რომლის ძალაში შესვლაც დაკავშირებულია გამოქვეყნებასთან, ძალაში შედის მხოლოდ ამ კანონით დადგენილი წესით ოფიციალურად გამოქვეყნების შემდეგ. ნორმატიული აქტი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე – ეს ნიშნავს, რომ ნორმატიული აქტი ძალაში შედის გამოქვეყნების დღეს, 24 საათზე. ანუ, თუ ნორმატიულ აქტში მითითებულია, რომ იგი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე და მას აქვეყნებენ 12 ნოემბერს, აქტი ძალაში შევა 12 ნოემბრის 24 საათზე. ეს, ბუნებრივია, ფორმალობაა (იურიდიული ფიქციაა), რადგან 1 წამში უკვე ახალი დღე იწყება და რეალურად აქტი მომდევნო დღის (13 ნოემბრის) დასაწყისიდან შედის ძალაში. თუმცა, ფორმალურად, გამოქვეყნების დღე მაინც ითვლება მისი ძალაში შესვლის დღედ. ამავ დროს, ამ 1 წამს შეიძლება გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდეს ისეთი სამუშაოების მიმდინარეობასთან (ან დაწყება-დამთავრებასთან), რომელიც ღამის ცვლებსაც უკავშირდება (მეტრო, რკინიგზა, პოლიცია და ა.შ.).

კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლა, გარდა კონკრეტული კალენდარული დღის დადგომისა ან სხვა ნორმატიული აქტის მიღების ან გამოცემის (ამოქმედების) თარიღისა, არ უნდა უკავშირდებოდეს სხვა რაიმე იურიდიული ფაქტის დადგომას. მაგ: დაუშვებელია, თუ ნორმატიული აქტით განისაზღვრება, რომ „ამ დადგენილების მე-5 პუნქტი ამოქმედდეს საქართველოს მთავრობის განკარგულებით თვითმმართველი ერთეულისთვის შესაბამისი ფინანსური ტრანსფერის გამოყოფის შემთხვევაში“.

ნორმატიული აქტით შეიძლება დადგინდეს ამ აქტის ცალკეული თავის ან მუხლის (პუნქტის, ქვეპუნქტის) ძალაში შესვლის განსაკუთრებული თარიღი (ნაწილობრივ ამის თაობაზე მითითებულია ზემოთ).

მაგ: აქტი მიღებულია 2011 წლის 10 თებერვალს და ის ძალაში შედის 1 აპრილიდან. შეიძლება ამ დროს ისეთი საორგანიზაციო საკითხების გადაწყვეტა იყოს საჭირო, როგორცაა, მაგალითად, საკადრო გაფრთხილებები რეორგანიზაციასთან დაკავშირებით 1 თვით ადრე. ამიტომ ზოგჯერ აუცილებელია ნორმატიული აქტის ნაწილის ამოქმედების თარიღის გამოყოფა (წინსწრება).

დავუშვათ, პირველი პუნქტით მტკიცდება გამგეობის ახლადშესაქმნილი ერთიანი სამსახურის დებულება, მე-2 პუნქტით ძალადაკარგულად ცხადდება გაუქმებული სამსახურების დებულებები და მე-3 პუნქტში ნათქვამია, რომ „3. მუნიციპალიტეტის გამგეობამ უზრუნველყოს შესაბამისი საორგანიზაციო ღონისძიებების განხორციელება.“ ასეთ შემთხვევაში, ძალაში შესვლის პუნქტში (დავუშვათ, მე-4 პუნქტში) მიეთითება, რომ „4. ეს დადგენილება, გარდა პირველი და მე-2 პუნქტებისა, ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე (ან 1 მარტიდან)“, ხოლო მე-5 პუნქტი აღინიშნება შემდეგი სახით: „5. დადგენილების პირველი და მე-2 პუნქტები ამოქმედდეს 2011 წლის 1 აპრილიდან.“

<p>მცირე სახელმწიფო გერბი</p>	<p>თვითმმართველი ერთეულის გერბი</p>
<p>ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულო</p> <p>დადგენილება №19</p> <p>2011 წლის 10 თებერვალი ქ. ბოლნისი</p> <p>ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ეკონომიკის, ინფრასტრუქტურისა და ზედამხედველობის სამსახურის დებულებები დამტკიცების შესახებ</p>	

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 22-ე მუხლის პირველი პუნქტის „თ“ ქვეპუნქტისა და 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტის, „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის 25-ე მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტის შესაბამისად,

1. დამტკიცდეს ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ეკონომიკის, ინფრასტრუქტურისა და ზედამხედველობის სამსახურის თანდართული დებულება.

2. ძალადაკარგულად გამოცხადდეს:

ა) „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ეკონომიკისა და ინფრასტრუქტურის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2008 წლის 27 ნოემბრის №39 დადგენილება;

ბ) „ბოლნისის მუნიციპალიტეტის გამგეობის ზედამხედველობის სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ბოლნისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2008 წლის 27 ნოემბრის №40 დადგენილება.

3. მუნიციპალიტეტის გამგეობამ უზრუნველყოს შესაბამისი საორგანიზაციო ღონისძიებების განხორციელება.

4. ეს დადგენილება, გარდა პირველი და მე-2 პუნქტებისა, ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე.

5. დადგენილების პირველი და მე-2 პუნქტები ამოქმედდეს 2011 წლის 1 აპრილიდან.

საკრებულოს თავმჯდომარე

(სახელი, გვარი)

ნორმატიული აქტი მოქმედებს უვადოდ, თუ საქართველოს კანონმდებლობით ან თვით ამ აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. საკრებულოს დადგენილება ან მისი ნაწილი შეიძლება მიღებულ იქნეს განსაზღვრული ვადით. ამ ვადის გასვლის შემდეგ ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი ძალადაკარგულად ჩაითვლება, თუ ნორმატიული აქტის მიმღები ორგანო ასეთი ნორმატიული აქტის მიღებისთვის დადგენილი წესით არ მიიღებს გადაწყვეტილებას ვადის გაგრძელების შესახებ.

ნორმატიული აქტის ამოქმედების ვადის შეცვლა დასაშვებია მხოლოდ ამ ვადის დადგომამდე.

მაგალითად, თუ 2011 წლის 10 თებერვალს მიღებული აქტი უნდა ამოქმედდეს 2010 წლის 1 აპრილს, მაგრამ გარკვეული მიზეზების გამო ვერ ესწრება ამ აქტის სრულფასოვნად ამოქმედება, შესაძლებელია მარტში (ან 1 აპრილამდე ნებისმიერ გონივრულ (მხედველობაში მაქვს ზოგიერთი სამართლებრივი პროცედურის - ექსპერტიზა/რეგისტრაცია/გამოქვეყნების გავლა) ვადაში) სასწრაფოდ მიიღეს აქტი და გადაიწეს ამოქმედების ვადა, ამ შემთხვევაში ცვლილებები შედის ნორმატიულ აქტში და ამოქმედების თარიღის პუნქტს აყალიბებენ ამ რედაქციით:

„5. დადგენილების პირველი და მე-2 პუნქტები ამოქმედდეს 2011 წლის 1 მაისიდან.“ (ამ შემთხვევაში თვითონ ცვლილების აქტი უნდა ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე).

აღსანიშნავია, რომ საკანონმდებლო აქტს აქვს პირდაპირი მოქმედების ძალა, მიუხედავად იმისა, მიღებულია თუ არა მის საფუძველზე ან მის შესასრულებლად კანონქვემდებარე აქტი, თუ თვით ამ საკანონმდებლო აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. დაუშვებელია საკანონმდებლო აქტით დადგენილი ნორმის შესრულებაზე უარის თქმა იმ მოტივით, რომ მის შესასრულებლად მიღებული არ არის შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტი, თუ თვით ამ საკანონმდებლო აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. პრაქტიკაში ეს თითქმის უმოქმედო ნორმაა, რადგან ყველა სუბიექტი მაინც ელოდება კანონქვემდებარე აქტის მიღებას, რომელიც ძირითადად პროცედურებს და ტექნიკურ საკითხებს ადგენს ხოლმე. თუმცა, სადაც რეალურად არის შესაძლებელი პირდაპირ კანონით მოქმედება, მოხელემ უნდა იმოქმედოს კიდევ მხოლოდ კანონის მიხედვით, თუ სამართალშეფარდების დროს ასეთ მიდგომით რეალურ სამართლებრივ ჩიხში არ შევდივართ.

9.2 ნორმატიული აქტის ძალაში შესვლის განსაკუთრებული წესი

თუ ნაშს კანონით ან შესაბამისი ნორმატიული აქტით სხვა ვადა არ არის დადგენილი, ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი ძალაში შედის გამოქვეყნებისთანავე.

ხშირად, ამ ნორმას იყენებენ მაშინ, როცა უნდათ ნორმატიული აქტისთვის უკუძალის მინიჭება, მაგრამ, როგორც წესი, გარდა განსაკუთრებული გამონაკლისებისა, ეს „სხვა ვადა“ ნიშნავს გამოქვეყნების შემდგომ (და არა გამოქვეყნებამდე არსებულ, წინმსწრებ) თარიღს.

საინტერესოა, რომ ამ კანონის ახალ რედაქციაში აღარ არის გათვალისწინებული ნორმა, რომლის მიხედვით, თუ აქტი მოსაკრებელს ან ტარიფს ან მათი გადახდის წესს ეხებოდა, ყველა შემთხვევაში აქტი უნდა შესულიყო ძალაში გამოქვეყნებიდან არა უადრეს მე-15 დღისა. სამწუხაროდ, ეს ნორმა ამოღებულია კანონიდან, მაგრამ, ვფიქრობთ, მაინც მიზანშეწონილია (პირველ რიგში - მოსახლეობის ან იურიდიული პირების საკმარისად ადრე ინფორმირებისათვის), რომ ასეთი აქტები ძალაში შევიდეს გამოქვეყნებიდან არა უადრეს მე-15 დღეს და მიუთითონ ფორმულირება:

„2. ეს დადგენილება ამოქმედდეს გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს“.

ზოგჯერ მიზანშეწონილია, თუ ასეთ აქტებს აამოქმედებენ ამ 15-დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ, კონკრეტული თარიღის მითითებით, ისე, რომ აშკარა იყოს, რომ ამ ვადის დროს ითვალისწინებდნენ ექსპერტიზა/რეგისტრაცია/გამოქვეყნების ვადებს. მაგალითად, თუ ნორმატიული აქტი მიღებულია 10 ნოემბერს და უკავშირდება ახალი საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფას, იგი, მიზანშეწონილია, დაემთხვას მომდევნო წლის ადგილობრივი ბიუჯეტის ამოქმედების თარიღს - 1 იანვარს; თუ ნორმატიული აქტი მიღებულია 10 მარტს და უკავშირდება მოსაკრებლების ამოღებას, მოსაკრებლების

დაანგარიშების გაადვილებიდან გამომდინარე, ნორმატიული აქტის ამოქმედება, მიზანშეწონილია, განისაზღვროს 1 მაისიდან; მთლიანად ან ნაწილობრივ შეცვლილი თანამდებობრივი სარგოები, მიზანშეწონილია, ამოქმედდეს მომდევნო თვის 1 რიცხვიდან (გარდა უკუძალის შემთხვევაში) და სხვ.

9.3 ნორმატიული აქტის უკუძალა

ნორმატიულ აქტს უკუძალა აქვს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს პირდაპირ არის დადგენილი ამ ნორმატიული აქტით. ნორმატიულ აქტს, რომელიც ადგენს ან ამძიმებს პასუხისმგებლობას, უკუძალა არა აქვს.

პრაქტიკაში უკუძალა დასაშვებია ჰქონდეს აქტს, როცა ხდება, მაგალითად:

- თანამდებობრივი სარგოების ძალაში შესვლა მხოლოდ იმავე თვის პირველი რიცხვიდან;

- იანვარში მიღებული ადგილობრივი ბიუჯეტების 1 იანვრიდან ძალაში შესვლა;

- იანვარში მიღებული ადგილობრივი გადასახადების თაობაზე დადგენილებების 1 იანვრიდან ძალაში შესვლა;

- წლის ნებისმიერ დროს მიღებული დადგენილებების წინა თარიღით ამოქმედება, თუ ამ დადგენილებების მიღება გამოწვეულია შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილების უფრო ადრე ამოქმედებასთან და სწორედ ამ თარიღს ამთხვევენ დადგენილების ძალაში შესვლას.

ასეთ შემთხვევებში, მიზანშეწონილია, ნორმატიულ აქტს ჰქონდეს (როგორც ეს არის დამკვიდრებული იურიდიულ პრაქტიკაში) შემდეგი შინაარსის ძალაში შესვლის რეკვიზიტი:

„2. ეს დადგენილება ამოქმედდეს გამოქვეყნებისთანავე და გავრცელდეს (ამა და ამ თარიღიდან) წარმოშობილ ურთიერთობებზე“. (ეს ხაზს უსვამს იმას, რომ ნორმატიულ აქტი აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს და მანამდე არავის შეუძლია, რომ ახალი აქტით იხელმძღვანელოს).

მიზანშეწონილია, უკუძალის მინიჭება ნორმატიული აქტისთვის, რომელიც განსაზღვრავს მოსაკრებელს და ტარიფს, ასევე რომელიმე ორგანოს კომპეტენციებს. აღნიშნულის თაობაზე პირდაპირი აკრძალვა კანონში არ გვხვდება, მაგრამ ალოგიკურია, 15 მარტს მიღებული ნორმატიული აქტით (რომელიც, სავარაუდოდ, ამოქმედდება 1 აპრილს) ჩამოერთვას უფლებამოსილება გამგეობის რომელიმე სტრუქტურულ ერთეულს 1 მარტიდან, თუ 1 მარტიდან 1 აპრილამდე სამსახურს უკვე აქვს განხორციელებული იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედება (თუნდაც ე.წ. „რეალაქტიც“), რომლის უფლებაც, წესით, ამ ხნის განმავლობაში აღარ უნდა ჰქონოდა, ან პირიქით - გაუმართლებელია რომელიმე კომპეტენციის მოხელისთვის მინიჭება უკუძალით, თუ მოცემულ პერიოდში (სანამ

უკუძალა გავრცელდებოდა ამ პერიოდზეც) მისი მხრიდან უკვე განხორციელებულია იურიდიული მნიშვნელობის მოქმედებები. ამით, რეალურად, ხდება უკანონო მოქმედების ერთგვარი ლეგალიზაცია, რაც სცილდება სამართლებრივ ლოგიკას (და არა მხოლოდ მას). **ნორმატიული აქტისთვის უკუძალის მინიჭება, ზოგადად, ანომალიაა და მხოლოდ განსაკუთრებულ, იშვიათ შემთხვევაში უნდა იქნეს იგი გამოყენებული** (როდესაც ეჭვქვეშ არ დგება ორგანიზაციის/მოსამსახურის მოქმედების კანონიერება ან მოსამსახურისთვის გათვალისწინებულია დამატებითი სახელფასო ბონუსების მომატება).

9.4 ნორმატიული აქტის მოქმედების შეჩერება

ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის მოქმედება შეიძლება შეჩერდეს მიმღები ორგანოს და ზემდგომი ორგანოს მიერ, აგრეთვე კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევებში. აღსანიშნავია, რომ **საკრებულოს ზემდგომი ორგანო, კლასიკური გაგებით, არ ჰყავს**. აქედან გამომდინარე, საკრებულოს დადგენილების ან მისი ნაწილის მოქმედება შეიძლება შეჩერდეს თვით საკრებულოს სხვა დადგენილებით, სასამართლოს მიმვეობით, აგრეთვე კანონით გათვალისწინებულ სხვა შემთხვევაში.

„ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიხედვით, იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები, შეუძლიათ შეაჩერონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ორგანული კანონის შემდეგ მიღებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლითაც დაზუსტდა თვითმმართველ ერთეულებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმები, ორგანული კანონის ასეთი ჩანაწერი სამართლებრივ ანაქრონიზმად შეიძლება ჩაითვალოს. აღნიშნული საქართველოს კანონის მე-8 მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით სამართლებრივი ზედამხედველობის განხორციელების შემტხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს, ამავე კანონით დადგენილი პროცედურების გავლის შემდეგ, დადგენილ ვადაში მიმართოს სასამართლოს საკრებულოს დადგენილების შეჩერების მოთხოვნით.

რაც შეეხება დელეგირებული უფლებამოსილებების განხორციელების ზედამხედველობის შემთხვევას, ამავე კანონის მე-9 მუხლის 9¹ პუნქტის მიხედვით, ამავე კანონით დადგენილი პირობების შემთხვევაში ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს, შესაბამის თვითმმართველი ერთეულის თანამდებობის პირებთან კონსულტაციისა და მათი

გაფრთხილების შემდეგ, კანონით დადგენილი წესით, უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისა და თანამდებობის პირების ნორმატიული აქტის შეჩერებისათვის სათანადო ღონისძიებების განხორციელება. ჩვენი აზრით, საკმაოდ ბუნდოვანია, თუ რა იგულისხმება აღნიშნულ ნორმით გათვალისწინებულ „ნორმატიული აქტის შეჩერებისათვის სათანადო ღონისძიებების განხორციელების უზრუნველყოფაში“. ვფიქრობთ, კანონმდებელი აქ გულისხმობს იმას, რომ ზედამხედველობის ორგანომ საქართველოს მთავრობას მიმართოს ნორმატიული აქტის გაუქმების მოთხოვნით (თუმცა, საქართველოს მთავრობას ამავე მუხლის მე-6 პუნქტით ნორმატიული აქტის მხოლოდ გაუქმების უფლებამოსილება აქვს - თანაც, დადგენილი წესითა და ვადებში).

საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 30¹ მუხლის თანახმად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი, სასამართლოს შეუძლია სარჩელის აღძვრისას მხარის შუამდგომლობით შეაჩეროს ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება, თუ არსებობს დასაბუთებული ეჭვი ამ აქტის კანონიერების თაობაზე ან თუ მისი გადაუდებელი აღსრულებით პირს მიადგება არსებითი ზიანი ან შეუძლებელი გახდება პირის კანონიერი უფლებისა და ინტერესის დაცვა, ხოლო ახლად აღმოჩენილი გარემოების არსებობისას, სასამართლო უფლებამოსილია მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე შეცვალოს ან გააუქმოს განჩინება ნორმატიული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების შეჩერების შესახებ.

10. ნორმატიული აქტის გაუქმება

10.1 ნორმატიული აქტის გაუქმების ფორმები და ნორმატიული აქტების გაუქმებაზე უფლებამოსილი ორგანოები

10.2 საკრებულოს ნორმატიული აქტის არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად აღიარება

10.3 ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობა

10.4 ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება

10.1 ნორმატიული აქტის გაუქმების ფორმები და ნორმატიული აქტების გაუქმებაზე უფლებამოსილი ორგანოები

„ნორმატიული აქტის გაუქმება“ ზოგადი ტერმინია და ნიშნავს ნორმატიული აქტის მოქმედების შეწყვეტას.

სზაკ-ი ნორმატიული აქტის 3 ფორმას იცნობს, ესენია:

ა) ნორმატიული აქტის არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად აღიარება;

ბ) ნორმატიული აქტის ბათილაც ცნობა;

გ) ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება.

ზოგადად, ნორმატიული აქტი, გაუქმების საფუძვლის მიხედვით, ორ ჯგუფად შეიძლება დავეყოთ:

ა) კანონშესაბამო (კანონსაწინააღმდეგო, უკანონი) ნორმატიული აქტები, რომელთა გაუქმება ხდება მათი არარად აღიარების ან ბათილად ცნობის ფორმით;

ბ) კანონშესაბამისი (კანონიერი) ნორმატიული აქტები, რომელთა გაუქმება ხდება მათი ძალადაკარგულად გამოცხადების ფორმით.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 32-ე მუხლის მე-5 ნაწილით გათვალისწინებულია შემთხვევა, როდესაც სასამართლოს გადაწყვეტილებით დგინდება ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობის საფუძვლები (ნორმატიული აქტის უკანონობა), თუმცა თუ სასამართლო დაასკვნის, რომ ნორმატიული აქტის ბათილად გამოცხადება მნიშვნელოვან საფრთხეს შეუქმნის სახელმწიფო ან საზოგადოებრივ უსაფრთხოებას ანდა გამოიწვევს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯების მნიშვნელოვან გაზრდას, იგი უფლებამოსილია ნორმატიული აქტი ბათილად გამოცხადების ნაცვლად გამოაცხადოს ძალადაკარგულად.

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ნაწილის ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადება არ იწვევს ამ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის სხვა ნაწილების ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოცხადებას.

ზოგადად, ნორმატიული აქტის გაუქმების საკითხებს განიხილავენ და წყვეტენ ნორმატიული აქტის მიმღები (გამომცემი) ორგანოს (თანამდებობის პირის) ზემდგომი ორგანო (თანამდებობის პირი), საქართველოს მთავრობა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონით დადგენილ შემთხვევაში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო და საერთო სასამართლოები მათი უფლებამოსილების ფარგლებში.

10.2 საკრებულოს ნორმატიული აქტის არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად აღიარება

საკრებულოს ნორმატიული აქტი გამოცემისთანავე ითვლება არარად, თუ:

ა) შეუძლებელია მისი გამომცემი ორგანოს დადგენა (ნორმატიული აქტის გამომცემი ორგანოს დადგენა შეუძლებელია მაშინ, როდესაც ნორმატიულ აქტზე კონკრეტულად არ არის მითითებული ნორმატიული აქტის მიმღები ორგანო, ან მითითებულია ისეთი ფორმით, რომ შეუძლებელი ხდება მიმღები ორგანოს ზუსტად იდენტიფიცირება.

რეალობაში ასეთი შემთხვევა შეიძლება საკმაოდ იშვიათი იყოს, თუმცა არ გამოირიცხება, თუნდაც ნორმატიული აქტის გაფორმების დროს ტექნიკური ხარვეზის დაშვებით);

ბ) გამოცემულია არაუფლებამოსილი ორგანოს მიერ (ყველაზე გავრცელებული წინაპირობა, რის გამოც საკრებულოს დადგენილება ექვემდებარება არარად აღიარებას, არის იმ საკითხზე დადგენილები მიღება, რომელიც არ განეკუთვნება საკრებულოს კომპეტენციას. პრაქტიკაში ყოფილა შემთხვევები, როდესაც საკრებულოს დადგენილება მიუღია მშენებლობის ნებართვის გაცემის წესზე (რაც ამჟამად საქართველოს ნორმატიული აქტით წესრიგდება), საკრებულოს დაუმტკიცებია სამტატო ნუსხა (რაც საკრებულოს თავმჯდომარის კომპეტენციას წარმოადგენს) და ა.შ.);

გ) მისი შესრულება შეუძლებელია ფაქტობრივი მიზეზების გამო;

დ) მისი შესრულება გამოიწვევს სისხლის-სამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევას.

არარა აქტების მიმართ არ ვრცელდება ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების გასაჩივრებისათვის სზაკ-ით დადგენილი ვადები. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამომცემი ორგანო ვალდებულია საკუთარი ინიციატივით ან დაინტერესებული მხარის მოთხოვნით არარად აღიაროს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

აღსანიშნავია, რომ იურიდიულ ლიტერატურაში არარად აღიარება, უპირატესად, დაკავშირებულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არარად აღიარებასთან, მაგრამ იმის გამო, რომ სზაკ-ის მიხედვით, იგი ვრცელდება, ზოგადად, ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტზე, იგი, დასაშვებია, ასევე იქნეს გამოყენებული ნორმატიული აქტის მიმართაც.

10.3 ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობა

ნაშს კანონის თანახმად, თუ ნორმატიული აქტი მიღებულია (გამოცემულია) საკითხზე, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციის, საქართველოს ორგანული კანონისა და საქართველოს კანონის თანახმად განეკუთვნება სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის სხვა ორგანოს (თანამდებობის პირის) უფლებამოსილებას ან მიღებულია ამ კანონის მოთხოვნათა დარღვევით, ან დარღვეულია შესაბამისი ნორმატიული აქტის მიღებისა (გამოცემისა) და ამოქმედებისათვის დადგენილი პროცედურა, ნორმატიულ აქტს იურიდიული ძალა არა აქვს.

კანონმა, მართალია, განსაზღვრა, რომ ზემოხსენებულ ნორმატიულ აქტებს არ აქვთ ძალა, მაგრამ ეს აუცილებლად საჭიროა „გაფორმდეს“ მიმღები ორგანოს მიერ მათი არარად აღიარებით (თუ საკრებულოს მისი მიღების კომპეტენცია არ გააჩნდა და სზაკ-ით გათვალისწინებულ სხვა

შემთხვევაში) ან ბათილად ცნობით (ყველა დანარჩენ შემთხვევაში კანონის დარღვევისას), ან სასამართლოს მიერ და სხვ.

როდესაც საკრებულო ნორმატიულ აქტს აცხადებს ბათილად (ან აღიარებს არარა ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტად), საკრებულომ ამ აქტის პრეამბულაში (საკანონმდებლო დასაბუთებაში) უნდა მიეთითოს ნაშს კანონის ეს ნორმა და დამატებით სზაკ-ის შესაბამისი მუხლი.

ნორმატიული აქტი ბათილია, თუ:

ა) იგი ეწინააღმდეგება კანონს;

ბ) არსებითად დარღვეულია მისი მომზადების ან გამოცემის კანონმდებლობით დადგენილი სხვა მოთხოვნები. ნორმატიული აქტის მომზადების ან გამოცემის წესის არსებით დარღვევად ჩაითვლება საკრებულოს მიერ დადგენილების მიღება სზაკ-ით გათვალისწინებული წესის დარღვევით ჩატარებულ სხდომაზე ან კანონით გათვალისწინებული ადმინისტრაციული წარმოების სახის დარღვევით, ანდა **კანონის ისეთი დარღვევა, რომლის არარსებობის შემთხვევაში მოცემულ საკითხზე მიღებული იქნებოდა სხვაგვარი გადაწყვეტილება** (ეს უკანასკნელი გარემოება, მისი ხასიათიდან გამომდინარე, შესაძლებელია გამოიყენებოდეს მხოლოდ ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მიმართ).

სზაკ-ის მიხედვით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ბათილად ცნობს მისი გამომცემი ადმინისტრაციული ორგანო, ხოლო საჩივრის ან სარჩელის შემთხვევაში – ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანო ან სასამართლო. როგორც ზემოთ აღინიშნა, საკრებულოს ზემდგომი ორგანო, კლასიკური გაგებით, არ ჰყავს. შესაბამისად, უკანონო საკრებულოს დადგენილებების გაუქმება შესაძლებელია სასამართლოს გზით.

გარდა აღნიშნულისა, „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მიხედვით, იმ სახელმწიფო ორგანოებს, რომლებმაც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს გადასცეს თავიანთ გამგებლობაში არსებული ცალკეული უფლებამოსილებები, შეუძლიათ შეაჩერონ ან/და გააუქმონ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის გადაცემული უფლებამოსილებების ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ ორგანული კანონის შემდეგ მიღებულ იქნა „ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობის სახელმწიფო ზედამხედველობის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლითაც დაზუსტდა თვითმმართველ ერთეულებზე სახელმწიფო ზედამხედველობის ფორმები, ორგანული კანონის ასეთი ჩანაწერი, როგორც ზემოთ აღინიშნა, სამართლებრივ ანაქრონიზმად შეიძლება ჩაითვალოს. აღნიშნული საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ ზედამხედველობის ორგანოს მოთხოვნის დადგენილ

ვადაში შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ზედამხედველობის ორგანოს უფლება აქვს მიმართოს საქართველოს მთავრობას ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული ნორმატიული აქტის ან აქტის ნაწილის გაუქმების შესახებ წინადადებით, ხოლო საქართველოს მთავრობა ზედამხედველობის ორგანოს წინადადებას იხილავს და შესაბამის გადაწყვეტილებას იღებს. კანონით დადგენილი ვადის გასვლის შემდეგ საქართველოს მთავრობის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ მიღებული შესაბამისი ნორმატიული აქტის ან აქტის ნაწილის გაუქმება დაუშვებელია. ამ შემთხვევაში, შეგვიძლია მივიჩნიოთ, რომ სპეციალური კანონით გათვალისწინებულ განსაკუთრებულ შემთხვევაში, საკრებულოს სპეციფიკური სახის „ზემდგომ ორგანოდ“ გვევლინება საქართველოს მთავრობა.

საკრებულო ან სასამართლო საკრებულოს დადგენილების ბათილად ცნობასთან ერთად განსაზღვრავს ამავე დადგენილების მოქმედების შეწყვეტის სამართლებრივ შედეგებს. შესაძლებელია განისაზღვროს საკრებულოს დადგენილების მოქმედების შეწყვეტა:

ა) მისი ძალაში შესვლის დღიდან (ამ შემთხვევაში, გამოდის, რომ რეალურად, არასდროს უმოქმედა ნორმატიულ აქტს);

ბ) მისი ბათილად ცნობის დღიდან (ამ შემთხვევაში, ჩაითვლება, რომ ნორმატიული აქტი მოქმედებდა მისი ძალაში შესვლიდან ბათილად ცნობის დღემდე);

გ) მომავალში, კონკრეტული თარიღის მითითებით (მაგ.: თუ საკრებულომ ან სასამართლომ განსაზღვრა, რომ ბათილად გამოცხადებული ნორმატიული აქტი მოქმედებას შეწყვეტს მისი ბათილად ცნობიდან 1 თვის შემდეგ, ან მომავალი წლის 1 იანვარს და ა.შ).

ნორმატიული აქტის ბათილად ცნობა ხდება ნორმატიული აქტის მიღებისათვის დადგენილი წესით.

10.4 ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება

ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება ნიშნავს ამ აქტის მოქმედების შეწყვეტას მისი ძალადაკარგულად გამოცხადების დღიდან.

საკრებულოს დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადების უფლება აქვს საკრებულოს (გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც სასამართლო, ბათილად ცნობის ნაცვლად, ძალადაკარგულად აცხადებს ნორმატიულ აქტს).

ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადებასთან დაკავშირებულ ნორმებს, ასევე, შეიცავს სზაკ-ი, თუმცა იგი, უპირატესად, ორიენტირებულია ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადების წესებზე, ამიტომ

ჩვენ, პირველ რიგში, საკრებულოს დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადებასთან დაკავშირებით ვიყენებთ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამის ნორმებს.

ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი ძალას კარგავს, თუ:

ა) გავიდა ვადა, რომლითაც იგი იყო მიღებული;

ბ) მიღებულია ნორმატიული აქტი, რომელიც მას ძალადაკარგულად აცხადებს (ეს, როგორც წესი, განისაზღვრება ხოლმე იმავე მიმღები ორგანოს მიერ, თუმცა ბევრია ისეთი ნორმატიული აქტი, როდესაც, როგორც იერარქიულად ქვემდგომი აქტი ძალადაკარგულად ცხადდება საქართველოს კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით და ა.შ.);

გ) უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოს (თანამდებობის პირის) მიერ მიღებულია ისეთი გადაწყვეტილება, რომელიც საქართველოს კონსტიტუციისა და სხვა საკანონმდებლო აქტის მიხედვით იწვევს მისი იურიდიული ძალის დაკარგვას (მაგალითად, საკრებულოს დადგენილების შემთხვევაში, ასეთ გადაწყვეტილებას იღებს სასამართლო).

არ შეიძლება რომელიმე ნორმატიული აქტით უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება. მაგალითად, დაუშვებელია, საკრებულოს დადგენილებით საკანონმდებლო აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება (თუმცა, პრაქტიკაში იყო შემთხვევა, როდესაც 2006 წლამდე მოქმედმა ერთ-ერთმა თემის საკრებულომ ძალადაკარგულად გამოაცხადა (რა თქმა უნდა, არა შეგნებულად, არამედ შესაბამისი მოსამსახურეების სამართლებრივი განათლების სათანადო დონის არქონის გამო) ერთ-ერთი საკანონმდებლო აქტი, რაც, ბუნებრივია, სამართლებრივი ნონსენსია).

იმ ნორმატიული აქტის გაუქმება, რომლითაც გაუქმდა ძველი ნორმატიული აქტი, არ ნიშნავს ძველი ნორმატიული აქტის მოქმედების აღდგენას, თუ თვით ამ აქტით სხვა რამ არ არის დადგენილი. თუ აღნიშნულ შემთხვევაში იგულისხმება ნორმატიული აქტის ძალადაკარგულად გამოცხადება, ლოგიკურია, რომ არ უნდა ამოქმედდეს „პირველი“ ნორმატიული აქტი, რადგან თუკი საკრებულო ძალადაკარგულად აცხადებს თავის რომელიმე დადგენილებას, ამით იგი აღიარებს იმავე (ძალადაკარგულად გამოცხადებული) ნორმატიული აქტის კანონიერებას (მათ შორის იმასაც, რომ ამ უკანასკნელით კანონიერად მოხდა უფრო ადრე მიღებული დადგენილების ძალადაკარგულად გამოცხადება).

სხვა საქმეა, როდესაც აღნიშნული წესი შეეხება ნორმატიული აქტის ბათილობას. იურისტთა გარკვეული ნაწილის მოსაზრებით, თუ ნორმატიული აქტით ბათილად გამოცხადდება აქტი, რომლითაც ცვლილება შედის სხვა ნორმატიულ აქტში, ან რომლითაც ძალადაკარგულად ცხადდებოდა სხვა ნორმატიული აქტი, ეს იმას ნიშნავს, რომ მდგომარეობა,

სამართლის ზოგადი პრინციპების გათვალისწინებით, „უკან უნდა იქნეს დაბრუნებული“ (უნდა „აღდგეს“ ბათილად გამოცხადებამდე არსებული სიტუაცია), მაგალითად:

ა) თუ 1 მაისს მიღებული საკრებულოს დადგენილებით აქტით ბათილად ჩაითვალა 1 აპრილს მიღებული საკრებულოს დადგენილება, რომლითაც, თავის მხრივ, ცვლილება განახორციელა 1 მარტს მიღებულ საკრებულოს დადგენილებაში. ამ შემთხვევაში, 1 მარტს მიღებული საკრებულოს დადგენილება მოქმედებს 1 აპრილის აქტით შეტანილი ცვლილებების გარეშე, ან:

ბ) თუ 1 მაისს მიღებული საკრებულოს დადგენილებით ბათილად ჩაითვალა 1 აპრილს მიღებული საკრებულოს დადგენილება, რომლითაც, თავის მხრივ, ძალადაკარგულად გამოცხადდა 1 მარტს მიღებული საკრებულოს დადგენილება. ამ შემთხვევაში 1 მარტს მიღებული საკრებულოს დადგენილება უნდა ჩაითვალოს მოქმედად (თუ რა თქმა უნდა, არ არსებობს ან არ დადგა მისი იურიდიული ძალის დაკარგვის სხვა საფუძველი). რა თქმა უნდა, ეს მოსაზრება მხოლოდ იურისტთა გარკვეულ ნაწილში არსებობს და იგი არ შეიძლება ჩაითვალოს უნივერსალურ მიდგომად, მით უფრო, რომ კანონი სიტყვასიტყვითი გაგებით სხვაგვარ მიდგომას ითვალისწინებს.

ნორმატიული აქტის ან მისი ნაწილის ძალადაკარგულად გამოცხადების შემთხვევაში ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს მის საფუძველზე ან მის შესასრულებლად მიღებული ყველა ნორმატიული აქტი ან ნორმატიული აქტის შესაბამისი ნაწილი.

ეს ფრიად აქტუალური საკითხია საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების მიხედვით. მაგ: თუ ძალადაკარგულად გამოცხადდა „ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი, მის საფუძველზე მიღებული ყველა ნორმატიული აქტი უნდა გამოცხადდეს ძალადაკარგულად და ხოლო ახალი ნორმატიული აქტები მიღებულ უნდა იქნეს უკვე მოქმედი „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით გათვალისწინებული შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლის მიხედვით. იგივე ითქმის ძალადაკარგულად გამოცხადებული სხვა სპეციალური საკანონმდებლო (ან კანონქვემდებარე - ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ნორმატიული აქტის საფუძველზე თავის დროზე კანონიერად მიღებულ საკრებულოს დადგენილებებზეც.

ამასთან, იურიდიული ძალა არააქვს ძალადაკარგულად გამოცხადებული საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტის საფუძველზე მიღებულ ნორმატიულ აქტს, მიუხედავად იმისა, არის თუ არა იგი

გამოცხადებული ძალადაკარგულად. ეს დებულება კანონმდებელმა იმიტომ შემოიტანა, რომ ხშირია შემთხვევები, როდესაც ახალი საკანონმდებლო აქტის მიღებას თან არ ახლავს ხოლმე ნორმათშემოქმედებითი აქტივობები ძალადაკარგული კანონის საფუძველზე მიღებული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების მიმართ.

საკანონმდებლო აქტის მიღების შემთხვევაში ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს შესაბამისი საზოგადოებრივი ურთიერთობის მომწესრიგებელი ყველა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი ან მისი ნაწილი. ანალოგიურ სიტუაციას უთანაბრდება ის შემთხვევა, როდესაც საკრებულოს ე.წ. „ნებაყოფლობითი (ნარჩენი) კომპეტენციის“ ფარგლებში მიღებული აქვს დადგენილება, რის შემდეგ საქართველოს პარლამენტი მიიღებს საკანონმდებლო აქტს, რომელიც მოაწესრიგებს აქამდე კონკრეტული თვითმმართველი ერთეულის საკრებულოს დადგენილებით მოწესრიგებულ საკითხს.

ნორმატიული აქტი ძალადაკარგულად უნდა გამოცხადდეს ნორმატიული აქტის გამოცემისათვის დადგენილი წესით.

თუ საკრებულო ახალ დადგენილებას იღებს და იმავე აქტით ძალადაკარგულად აცხადებს ძველ (ჯერ-ჯერობით მოქმედ) დადგენილებას, მან სამართლებრივ საფუძველად უნდა მიუთითოს ამ საკითხზე აქტის მიღების უფლების მიმნიჭებელი კანონის შესაბამისი ნორმა + ნაშს კანონის 25-ე მუხლი. რადგან ნორმატიული აქტის მთავარი თემა ახალი ნორმატიული აქტის მიღება და არა მისი ძალადაკარგულად გამოცხადება.

თუ **მხოლოდ** მოქმედი ნორმატიული აქტი ცხადდება ძალადაკარგულად, აქ პირიქით - გამოცემის საფუძველად უნდა მიუთითოს ნაშს კანონის 25-ე მუხლი (ოღონდ „ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის 43-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან ერთად). სხვა საკანონმდებლო ნორმის მითითება მოკლებულია სამართლებრივ დატვირთვას.

აღსანიშნავია, რომ ნორმატიული აქტის პრეამბულაში სზაკ-ის მითითება მხოლოდ იმ შემთხვევაში უნდა ხდებოდეს, თუ ამ საკითხს არ აწესრიგებს ნაშს კანონი და აუცილებელია პრეამბულის სზაკ-ის ნორმებით „შევსება“ (ეს გამომდინარეობს იქიდან, რომ ნაშს კანონი საკრებულოს დადგენილებისთვის სპეციალური კანონია, რომელიც ნორმატიულ აქტებს ეხება). სხვა შემთხვევაში, სზაკ-ის ნორმების მითითება მოკლებულია სამართლებრივ დატვირთვას, რადგან ზედმეტად „გადატვირთავს“ ნორმატიული აქტის მიღების დასაბუთებას. გასათვალისწინებელია, რომ, როგორც არ უნდა ეცადოს საკრებულოს დადგენილების პროექტის ავტორი,

ამ „განვრცობილი“ ლოგიკით მაინც ვერ ამოწურავს და სრულად თითქმის ვერ ჩამოთვლის საკრებულოს დადგენილების მიღების სამართლებრივ საფუძვლებს და, როგორც ხშირად ხდება ხოლმე, - იმ საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტებს, დადგენილებით მოსაწესრიგებელი საკითხის ცალკეულ ნორმებს რომ არეგულირებენ. სამართლებრივი ნორმების სიუხვე (ამოწურვადობა) ახასიათებს, მაგალითად, სასამართლო აქტებს (ეს აუცილებელიცაა დასაბუთებული გადაწყვეტილების მიღებისათვის, მაგრამ ნორმატიული აქტის შემთხვევაში იგი აბსოლუტურად ზედმეტია.

საინტერესო ინფორმაცია (სტატისტიკა)

ნორმატიული აქტების სახელმწიფო რეესტრში 2000-2009 წლებში რეგისტრირებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტების რაოდენობის შედარება სხვა ნორმატიული აქტებთან

რეგისტრირებული ნორმატიული აქტების სახეები			
სულ საქართველოს ნორმატიული აქტი			
მათ შორის	საქ. კონსტიტუციური შეთანხმება		
	საქ. საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება		
	სულ საქართველოს საკანონმდებლო აქტი		
	მათ შორის	საქართველოს კონსტიტუციური კანონი	
		საქართველოს ორგანული კანონი	
		საქართველოს კანონი	
		საქართველოს პარლამენტის რეგლამენტი	
	სულ საქართველოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი		
	მათ შორის	საქართველოს პრეზ. ბრძანებულება	
		საქართველოს პარლამენტის დადგენილება	
		საქართველოს მთავრობის დადგენილება	
		სხვა კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტი	
ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიული აქტი			
სულ ყოველწლიურად რეგისტრირებული ნორმატიული აქტი			

რეგისტრირებული ნორმატიული აქტების რაოდენობა										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	1181	1039	1096	1391	1744	2419	3086	3129	2420	2654
	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
	104	16	8	25	63	42	50	70	34	33
	160	157	196	255	318	462	468	383	343	414
	1	1	1	1	4	3	5	-	6	2
	10	10	12	7	25	36	19	30	26	24
	149	146	183	247	283	416	441	348	304	391
	-	-	-	-	6	7	3	5	7	7
	917	866	891	1121	1363	1915	2568	2676	2043	2207
	237	246	240	381	435	521	585	750	405	394
	131	71	125	81	105	128	115	85	187	75
	-	-	-	-	135	249	257	303	268	264
	549	549	526	659	688	1017	1611	1538	1183	1474
	971	1522	1583	1643	2664	5444	5059	4734	2226	2315
	2152	2561	2679	3034	4408	7863	8145	7863	4646	4969

**ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების
(თანამდებობის პირების)
ნორმატიული აქტების რაოდენობა რეგიონების მიხედვით**

რეგიონები	2006	2007	2008	2009	2010	სულ:
თბილისი	57	147	99	130	73	506
აჭარის ავტ. რესპუბლიკა	58	470	141	234	88	991
იმერეთი	131	751	459	465	154	1960
კახეთი	94	516	231	300	80	1221
სამეგრელო და ზემო სვანეთი	163	693	284	233	137	1510
გურია	26	281	145	133	26	511
შიდა ქართლი	54	583	217	140	58	1052
ქვემო ქართლი	153	562	245	273	102	1335
მცხეთა-მთიანეთი	49	154	96	146	64	509
სამცხე-ჯავახეთი	84	379	150	139	60	812
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	48	192	151	117	31	539
ზემო აფხაზეთი	3	9	4	4	0	20
სულ	902	4734	2226	2315	873	10966

შენიშვნა:

ამ ცხრილში მოცემულია მხოლოდ 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები.

**ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ნორმატიული აქტების
საშუალო მაჩვენებელი რეგიონების მიხედვით**

რეგიონები	აქტების რაოდენობა	თვით-მმართველი ერთეულების რაოდენობა	საშუალო მაჩვენებელი
თბილისი ¹	506	1	506
აჭარის ავტ. რესპუბლიკა	991	6	165
იმერეთი	1960	12	163
კახეთი	1221	8	153
სამეგრელო და ზემო სვანეთი	1510	9	168
გურია	511	3	170
შიდა ქართლი ²	1052	7	150
ქვემო ქართლი	1335	7	190
მცხეთა-მთიანეთი ³	509	5	102
სამცხე-ჯავახეთი	812	6	135
რაჭა-ლეჩხუმი და ქვემო სვანეთი	539	4	134
ზემო აფხაზეთი ⁴	20	1	20
სულ	10966	69	159
თბილისისა და ზემო აფხაზეთის გარეშე⁵	10440	67	156

შენიშვნა:

ამ ცხრილში მოცემულია მხოლოდ 2006 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს - საკრებულოს არჩევნების შედეგად ჩამოყალიბებული ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები.

¹ – თბილისში რამდენიმე ორგანოა (თანამდებობის პირია), რომელიც იღებს (გამოცემს) ადგილობრივი თვითმმართველობის ნორმატიულ აქტს

² – თიღვის, ქურთისა და ერედვის მუნიციპალიტეტებთან ერთად

³ – ახალგორის მუნიციპალიტეტთან ერთად

⁴ – აჭარის (ზემო აფხაზეთის) მუნიციპალიტეტი

⁵ – თბილისის მაჩვენებელი გამოკლებულია იმით, რომ იგი რამდენჯერმე აღემატება სხვა თვითმმართველი ერთეულების საშუალო მაჩვენებელს, ხოლო ზემო აფხაზეთის - პირიქით, რამდენჯერმე მცირეა.

