

უნივერსალური პარტნიორი საქმიანი ადამიანებისთვის

# ბიზნესი კანონმდებლობა



№3 ივლისი-აგვისტო 2017



№3 July-August 2017

[www.b-k.ge](http://www.b-k.ge)  
[info@iverioni.com.ge](mailto:info@iverioni.com.ge)



# Business & Law

# ბიზნესი და კანონმდებლობა

№3 ივლისი-აგვისტო  
2017

## საქართველო

ანალიტიკურ-პრაქტიკული ჟურნალი  
რეგისტრირებულია 2008 წლიდან

**WWW.B-K.GE**

ჟურნალი ხელმძღვანელობს თავისუფალი პრესის პრინციპებით. რედაქციის აზრი შესაძლოა ყოველთვის არ ემთხვეოდეს ავტორისას. უამრავი სტატიების შინაარსზე და მონაცემთა სიზუსტეზე პასუხისმგებელია ავტორი.

### ნაქვემოთ მისაღწივად:

თბილისი, კოსტავას ქ. 6. სართული 3.  
ტელ: 293-53-28, 599 56-14-57, 574 43-64-27  
ვებ გვერდი: [www.b-k.ge](http://www.b-k.ge)  
e-mail: [info@iverioni.com.ge](mailto:info@iverioni.com.ge), [gfaafm@gmail.com](mailto:gfaafm@gmail.com)

### საბანკო რეკვიზიტები:

სააქციო საზოგადოება „საქართველოს ბანკი“;  
ბანკის კოდი: BAGAGE22;  
ა/ა GE30BG000000850902700; ს/კ 404956455.

## გაომთავაზობთ:

**საქართველოს აუდიტორთა, ხელაღწერისა და ფინანსური მენეჯერთა ფედერაცია, სანიშნობრივ-ანალიტიკური სააგენტო „ივერიონი“**

### რედაქტორთა საბჭოს თავმჯდომარე:

**ზაურ ნაჭყვიაძე**

### მთავარი რედაქტორი:

**იური პაპასძე, ეკ. მეცნ. აკად. დოქტორი, პროფესორი**

### პასუხისმგებელი რედაქტორი:

**ილონა ალაშვილი**

### ტექნიკური რედაქტორი:

**ლევან ბოჭორიშვილი**

### საქვემოთ მისაღწივად:

ეკონომიკური მეცნიერებათა დოქტორები, პროფესორები:  
მიხეილ ჯიბუტი (საბჭოს თავმჯდომარე), ნოდარ ჭითანავა, ელგუჯა მექვაბიშვილი, პაატა კოლუაშვილი, ნოდარ ხადური, ნატო კაკაშვილი, ნანა შონია, დავით ჯვალალონი, თემურ ხომერიკი, კოტე აბულაძე, ნიკოლოზ ჩიხლაძე, ლარისა თაკალანძე, გიორგი ღვთაძე, ლია ელიავა, დავით ჭიოტაშვილი, სულიკო ფუტყარაძე, დემნა კვარაცხელია, ანზორ მესხიშვილი, ბორის ჭიჭინაძე.

საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის წევრ-კორესპოდენტი  
ანდრეას სილაგაძე.

სამართლისა და პოლიტიკის მეცნიერებათა დოქტორი  
ჯემალ ბახუაძე.

იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი  
ბურბან ნაჭყვიაძე.

პედაგოგიკის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი  
მამუკა თავაძე.

როზარტ მ. მაკაბი (აშშ ფაქტევილის სახელმწიფო  
უნივერსიტეტის, პროფესორი)

ვინსენტ რ. ჯონსონი (სანტ-მარის უნივერსიტეტის სამართლის  
პროფესორი, სან ანტონიო, ტეხასი, აშშ)

ანტონი მ. დენსი (ნორტვესტრალის უნივერსიტეტის უმაღლესი სკოლის  
პროფესორი, პრესკოტის ველი, არიზონა, აშშ)

ბერნარდ ზიბლერი (ბერლინის უნივერსიტეტის პროფესორი),

იოჰან ფიშერი (ბონის უნივერსიტეტის პროფესორი),

ალი ალერაჰი (ბაქოს სახ. უნივერსიტეტის პროფესორი).

მარი ლანგი (EFAA-ს ტექნიკური დირექტორი).

ანნა კარმანსკა (პროფესორი, EFAA-ს გამგეობის წევრი,  
ვარშავის კომერციის უმაღლესი სკოლის ბულატრული  
აღრიცხვის კათედრის ხელმძღვანელი).

ალექსანდრე რუზი (რუსეთის ფედერაციის ბულატრული ექსპერტთა და  
ფინანსურ აუდიტორთა გილდიის გამგეობის თავმჯდომარე, აუდიტორულ  
საკონსულტაციო ჯგუფის „რუფაუდიტ/ინაუდიტ ალიანსის“ გენერალური  
დირექტორი, დირექტორთა საბჭოს თავმჯდომარე).

ლილია ბრიგორი (ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,  
მოლდოვეთის ეკონომიკურ მეცნიერებათა აკადემიის  
ბულატრული აღრიცხვის დეპარტამენტის ხელმძღვანელი).

ფადრიკო დიომედა (დოქტორი, EFAA-ს პრეზიდენტის  
საგანგებო მრჩეველი).

რობინ იარპერსი, (პროფესორი, ASSA-ის საგანგებო მრჩეველი).

# BUSINESS & LAW

№3 JULE-AUGUST  
2017

SCIENTIFIC,  
ANALYTICAL-PRACTICAL JOURNAL  
Referenced since 2008

**WWW.B-K.GE**

The Journal is governed by free press principles. The editorial board point of view may not necessarily agree with the point of view expressed by the authors. Therefore the Editorial Board does not pledge any responsibility on the content of the articles submitted by the Authors.

**ADDRESS OF EDITORIAL BOARD:**

Tbilisi, Kostava str. 6.

Tel: 293-53-28, 599 56-14-57, 574 43-64-27

URL: [www.b-k.ge](http://www.b-k.ge)

e-mail: [info@iverioni.com.ge](mailto:info@iverioni.com.ge), [gfaafm@gmail.com](mailto:gfaafm@gmail.com)

**Bank details:**

JSC Bank of Georgia

Bank code: BAGAGE22

c/a GE30BG000000850902700 i/c 404956455

**PUBLISHERS:**

**THE FEDERATION OF AUDITORS, ACCOUNTANTS  
AND FINANCIAL MANAGERS OF GEORGIA;  
INFORMATION – ANALYTICAL AGENCY  
„IVERIONI“**

**CHAIRMAN OF THE BOARD OF EDITORS:**

**ZAUR NACHKEBIA**

**EDITOR - IN – CHIEF**

**IURI PAPASQUA, Doctor of Economics, Professor**

**EDITOR – IN – CHARGE**

**ILONA ADAMIA**

**TECHNICAL DIRECTOR:**

**LEVAN BOCHORISHVILI**

**EDITORIAL BOARD:**

**DOCTORS OF ECONOMICS, PROFESSORS:**

Mikheil Jibuti (Chairman of the Board), Nodar Chitanava, Elguja Mekvabishvili, Paata Koguashvili, Nodar Khaduri, Nato Kakashvili, Nana Shonia, Davit Djalagonia, Temur Khomeriki, Kote Abuladze, Nikolodz Chikhladze, Larisa Takalandze, Giorgi Gvartadze, Lia Eliava, Davit Chiotashvili, Suliko Futkaradze, Demna Kvaratskhelia, Giorgi Rusiashvili, Anzor Meskhishvili, Boris Chichinadze.

Member-correspondent of the Georgian Academy of Sciences

**AVTANDIL SILAGADZE**

Doctor of Law and Politics Sciences

**JEMAL GAKHOKIDZE**

Doctor of Legal Sciences, Professor

**GURAM NACHKEBIA**

Doctor of Pedagogical Sciences

**MAMUKA TAVKHELIDZE**

Fayetteville State University Professor

**ROBERT MCGEE (USA)**

Professor of Law, St. Mary's University (San Antonio, Texas, USA)

**VINCENT R. JOHNSON,**

The Graduate School, Northcentral University,  
(Prescott Valley, Arizona, USA)

**ANTONY W. DNES**

Berlin University Professor

**BERNARD ZIGLER (GERMANY)**

Bonn University Professor,

**IOHAN FISHER (GERMANY)**

Baku State University, Professor

**ALI ALERZEVI (AZERBAIJAN)**

**MARIE LANG,** Technical Director of EFAA

**ANNA KARMAŃSKA,** Professor, EFAA Board Member,  
Warsaw School of Economics.

**ALEXEY RUF,** Chairman of the Board of Guild of Accountant  
Experts and Financial Auditors of Russian Federation.

**LILIA GRIGOROI,** Ph. D.in Economics, Head of Accounting Department,  
Academy of Economic Sciences of Moldova.

**FEDERICO DIOMEDA,** doctor, Special Adviser to the President of EFAA.

**ROBIN JARVIS,** Professor, Special Adviser,  
Association of Chartered Certified Accountants.

## შინაარსი

<b>ნოდარ ქითანავა</b> რატომ არ იძმნება საშუალო ფენა საქართველოში? -----	5
<b>ალექსანდრე ჩხიტაური</b> საფინანსო კონტროლის სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმების თეორიული ასპექტები -----	12
<b>ნოდარ ქითანავა</b> როცა ძვეყანაში მომხმარებლური ინსტიტუტი მქლავრობს! -----	16
<b>ალექსანდრე ჩხიტაური</b> ადმინისტრაციული საჩივარი და უფლების დაცვის პრევენციული საშუალებები ადმინისტრაციულ სამართალში -----	20
<b>რამინ ცინარიძე, სულიკო ფუტკარაძე</b> ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა საბაჟო გაფორმება საქართველოში: დადებითი და უარყოფითი ტენდენციები -----	27
<b>თ. ლაჭყევიანი, ხ. მურვანიძე, გ. ლოხიშვილი</b> სანედლეულო ბაზისა და სანედლეულო რესურსების გამოყენების გაუმჯობესების პირითადი მიმართულებები კვების მრეწველობის სანარმოებში -----	34
<b>ბორის ჭიჭინაძე</b> თვითმმართველობების ეკონომიკური განვითარების პრობლემები და პერსპექტივები საქართველოში -----	37

# რატომ არ იქმნება საშუალო ფენა საქართველოში?!

გარდაქმნების მიმდინარე პროცესებმა დაადასტურა მცირე და საშუალო ბიზნესის განსაკუთრებული როლი ეროვნული მეურნეობის ფორმირებისა და ეფექტიანი ფუნქციონირების სოციალური და ორგანიზაციული პირობების მომზადებაში. დადასტურდა, რომ საქართველოში მცირე მენარმეობის განვითარების ხელშემწყობი ობიექტური პირობები რეალურად არსებობს. მაგალითად, ქვეყნის მეურნეობრიობის ბუნებრივ-საწარმოო თავისებურებანი, ტრადიციები, სამუშაო ადგილის შექმნის (დასაქმების), სამომხმარებლო ბაზრის ეროვნულ ნიადაგზე ჩამოყალიბების საჭიროება და სხვ.

საქართველოში მცირე მენარმეობის განვითარების რამდენიმე თავისებურება გამოვლინდა. XX საუკუნის 80-იანი წლების მეორე ნახევარში საბჭოთა კავშირში მიღებულმა კანონებმა, რომლებიც შეეხებოდა მცირე მენარმეობის (კოოპერატივების) განვითარებას, იჯარის პრინციპების გამოყენებას და ა.შ. ხელი შეუწყო სახელმწიფო საწარმოების ბაზაზე მცირე ბიზნესის სწრაფ განვითარებას. ამიტომ იგი განსაკუთრებულ პირობებში აღმოჩნდა (იაფი ნედლეული, მასალები, შრომის საშუალებები, შეღავათიანი სატრანსპორტო ტარიფები, იაფი კრედიტები, საგადასახადო მექანიზმების გავლენიდან ფაქტობრივად გამოსვლა, ფაქტორთა ერთობლიობით ჩამოყალიბდა და გზა გაუხსნა კრიმინალური ეკონომიკის შექმნას). ნიშანდობლივია, რომ მცირე მენარმეობამ, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოსგან სათანადო მხარდაჭერაც არ ჰქონდა, ეკონომიკის სტიქიურად განვითარების წინააღმდეგობრივ პროცესში შეძლო სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნება, აჩვენა, რომ ღრმა კრიზისის პირობებში იგი ხელს შეუწყობს დასაქმებას, გარდაქმნების პროცესში ადამიანების ჩართვას, რყეების დროს ახალ გარემოსთან ადაპტირებას და სხვ.

მიუხედავად მცირე მენარმეობის განსაკუთრებული როლის გაცნობიერებისა, საქართველოში (სხვადასხვა პირობებში მიღებული სამთავრობო გადაწყვეტილებები) იგი ობიექტურად არსებული პირობების შესაბამისად არ ვითარდება. ეს მაშინ, როცა მისი საზოგადოებრივ-პოლიტიკური ფუნქცია საშუალო ფენის ჩამოყალიბება, ასევე კონკურენციული ფუნქცია – ბაზარზე კონკურენციაში მონაწილეობა, დასაქმების ფუნქცია – ახალი სამუშაო ადგილების შექმნა და სხვ. სახელმწიფოს მიერ დეკლარირებულია და თავის დროზე შემოთავაზებული სლოგანის „საქართველო სიღარიბის გარეშე“ განხორციელების მთავარ პირობად იყო აღიარებული.

ზემოთ დასახელებულ ფუნქციებს საკუთარი ადგილი აქვთ მოსახლეობის განუსაზღვრელ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილების (სოციალური პრობლემა), შეზღუდული რესურსების (ზრდის შემაფერხებელი ფაქტორი) გამოყენებაში, ეკონომიკური ზრდის აუცილებლობის გაცნობიერებაში (სოციალური პრობლემა).



ნოდარ ჭითაშვილი, ეკონომიკის მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი

ბის გადწყვეტის ფაქტორი), თანამედროვე ცოდნაზე დამყარებული შრომის ორგანიზაციის (ცოდნა, როგორც განვითარების ფაქტორი) დამკვიდრებაში, საბოლოოდ კი ეკონომიკის ეფექტიანობის ამაღლებაში.

## როგორ მიმდინარეობს საშუალო ფენის ფორმირების პროცესი?

2015 წელს საქართველოს ბიზნეს სექტორში წარმოებულ იქნა 29.993 მლნ ლარის პროდუქცია. აქედან, მცირე საწარმოებზე მოდიოდა 2962,6 მლნ (10%), საშუალოზე 2923,8 მლნ (10%). დასაქმების მიხედვით მცირე საწარმოებზე მოდიოდა (27%), საშუალოზე – 6%. ყურადღებას იპყრობს საწარმოების ზომის მიხედვით ყოველთვიური ანაზღაურების მონაცემებიც. იგი შეადგენს მცირე საწარმოში – 443 ლარს, საშუალოში – 650 ლარს, მსხვილში 1130,8 ლარს, მთლიანად ბიზნეს სექტორში 896,8 ლარს. როგორც ჩანს, მცირე საწარმოში ანაზღაურება ბიზნესსფეროში ანაზღაურების მხოლოდ 49% შეადგენდა.

რიგი თავისებურებებით ხასიათდება ეკონომიკის ცალკეულ დარგებში მცირე მენარმეობის როლი და ადგილი. მაგალითად, სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში განმსაზღვრელია წვრილი საოჯახო მეურნეობები. მათი 77,5%-ს მხოლოდ ერთ ჰექტრამდე მიწის ფართობი გააჩნია. მეურნეობების 80%-ზე მეტი პროდუქციას აწარმოებს მხოლოდ საკუთარ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებისთვის.

2015 წელს სამრეწველო პროდუქციის წარმოებაში მცირე საწარმოებზე მოდიოდა 7%, საშუალოზე – 7%, დასაქმებაში – 20 და 12%. შრომის ანაზღაურების მაჩვენებელი მთლიანად დარგში 853,4 ლარი იყო, აქედან მცირე ბიზნესში – 370 ლარი (36%), საშუალოში – 556,8 ლარი. შესაბამისად, მშენებლობაში ეს მაჩვენებელი პროდუქციაში 7% იყო, დასაქმებაში – 24%, ანაზღაურებაში – 597,3 ლარი (დარგის მაჩვენებლის 50%).

№3 ივლისი - აგვისტო 2017



შედარებით მაღალია მცირე ბიზნესის როლი მომსახურების სფეროში. მაგალითად, 2015 წელს ამ სფეროს მცირე საწარმოებში მუშაობდა დასაქმებულთა 34%, საშუალოში – 13%. დიდი განსხვავებაა ანაზღაურების მაჩვენებლებშიც. მაგალითად, დარგში საშუალო თვიური ანაზღაურება 2015 წელს შეადგენდა 783,9 ლარს, მათ შორის, მცირე საწარმოებში 296,6 ლარს (38%).

როგორც ჩანს, მცირე და საშუალო ბიზნესი ნელა ვითარდება. მიზეზი ბევრია. ყველაზე არსებითია ის, რომ სწორად არ არის გაცნობიერებული მცირე მენარმეობის ფორმირების თავისებურებანი. კერძოდ, მიჩნეულია, რომ საკმარისია მაკროეკონომიკური მიდგომებით შეიქმნას ხელსაყრელი პირობები და მენარმეობის საბაზრო ფორმები ავტომატურად აღმოცენდებიან. გაბატონებულია აზრი იმის შესახებ, რომ თითოეულმა მენარმემ თვითონ იპოვოს ბაზარი და გადამწყვეტოს პროდუქციის (მომსახურების) რეალიზაციასთან დაკავშირებული საკითხები. პრაქტიკამ ისიც აჩვენა, რომ შესაბამის საკანონმდებლო ბაზასთან ერთად აუცილებელია ბაზრის სწორად არჩევაში დამწყებ მენარმეს დავეხმაროთ, ასევე დაცულ იქნას ბაზარზე მისი ინტერესები. ამიტომაც საჭირო დიფერენცირებული მიდგომა. თანამედროვე პირობებში ამოსავალი უნდა იყოს დასაქმებისა და ეკონომიკური ზრდის ხელშემწყობი პირობების შექმნა.

ბოლო პერიოდში ფართოდ გავრცელდა წვრილი საწარმოები, რომლებშიც მომუშავენიც „თვითდასაქმებულებად“ იწოდებიან. მათი რაოდენობა 2015 წელს 1,4-ჯერ სჭარბობდა ქვეყნის ბიზნესში დაქირავებით მომუშავეთა რაოდენობას. ასეთი საწარმოები არაკორპორაციული საწარმოებია, რომლებშიც მუშაობენ მათი მფლობელები, ოჯახის წევრები, მოსწავლეები, რომლებიც ხელფასს არ იღებენ, ასევე დაქირავებულნიც. ასეთი ტიპის საწარმოები განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ. სხვადასხვა ქვეყანაში გამოიყენება მათი მხარდაჭერის სხვადასხვანაირი მექანიზმი. საბოლოოდ, ეკონომიკის განვითარების კვალობაზე თვითდასაქმებულთა რაოდენობა უნდა შემცირდეს, რა თქმა უნდა, დაქი-

რავებულთა ზრდის ხარჯზე. ერთ-ერთ საინტერესო ფორმად საქართველოში დამკვიდრდა ე.წ. „შინ მუშაობის“ პრაქტიკა. გასული საუკუნის 80-იან წლებში აშშ-ში, იაპონიაში, იტალიაში „შინ მუშაობდა“ მთელი სამუშაო ძალის 11%-ზე მეტი, ინგლისში – 7%. უკანასკნელ წლებში, შინ მუშაობის ფორმაში საქართველოში ჩაებნენ მაღალი კვალიფიკაციის სპეციალისტები, ინჟინრები, მეცნიერები, პროგრამისტები, რედაქტორები, მთარგმნელები და სხვ. როგორც ჩანს, მომავალში უფრო გაფართოვდება „შინ მუშაობის“ სფერო. განსაკუთრებით მიმზიდველია ეს სფერო ქალების დასაქმებისთვის. გასული საუკუნის ბოლოს ასეთი ფორმით დასაქმებულთა შორის ქალი იყო გერმანიაში, ჰოლანდიაში, იტალიაში – 80-95%, ინგლისში – 70%, იაპონიაში – 91%. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული ფორმა უფრო ეფექტიანია მცირეწლოვანი შვილების დედეების, ინვალიდების, პენსიონერების დასაქმებაში. მთელ რიგ ქვეყნებში მუნიციპალიტეტების მიხედვით იქმნება ე.წ. მოქალაქეთა საბჭოები, რომლებიც ეხმარებიან მოქალაქეებს სამუშაო ადგილების შექმნაში. საქართველოში „შინ მუშაობის“ გაფართოების დიდი პერსპექტივებია საკურორტო და ტურიზმის, სოფლის მეურნეობაში.

როგორც ანალიზი გვიჩვენებს, მცირე მენარმეობის განვითარებას აფერხებს მათი ორგანიზაციის დაბალი დონე (დაბალი კვალიფიკაციის კადრები, მიზნობრივი პროგრამების უქონლობა, ინფორმაციული სისტემების არ არსებობა და სხვ.).

**საქართველოში გარდაქმნების ანალიზი ცხადყოფს, რომ მცირემენარმეობის განვითარების ტრადიციულ ფორმებთან ერთად მიზანშეწონილია სხვა უფრო მოქნილი ფორმების გამოყენება. ერთ-ერთ მისაღებ ფორმად მიმაჩნია მსხვილი და მცირე საწარმოების ინტეგრაციული ერთიანობა.**

მიუხედავად იმისა, რომ ისინი ფორმირების სხვადასხვა პრინციპებს ეყრდნობიან, მათი მიზნებიც, საქმიანობაც, მასშტაბი განსხვავებული მიდგომის საფუძველზე ყალიბდება, მაგრამ ეს მხოლოდ გარეგნულად ჩანს ასე, ეს ორი სტრუქტურა ერთმანეთს

ავსებს. თუ მსხვილი სანარმო არის თანამედროვე საზოგადოებრივი ეკონომიკის ცენტრალური „მზიდი კონსტრუქცია“, მცირე ბიზნესი ხელს უწყობს კონსტრუქციულ გარემოს შექმნას, უზრუნველყოფს მოქნილობას და ინდივიდუალური ზაცის პროცესის გაღრმავებას. ამიტომ მათი ურთიერთგანპირობებულობის ხარისხით ყალიბდება სრულიად ახალი თვისებრიობა – ინტეგრაციული კავშირები იძენს მთლიანობითი სისტემის ხასიათს.

მსოფლიო პრაქტიკაში დომინირებს აზრი იმის შესახებ, რომ მცირე სანარმოს პრობლემა მის ზომაში კი არ არის, არამედ ეკონომიკური პროცესებიდან მის იზოლირებაშია. ამიტომ მიმართა, რომ ეს ფორმა (მსხვილი და მცირე სანარმოების ინტეგრაცია) განხილულ იქნას სახელმწიფო მხარდაჭერის პოზიციიდან.

ასევე პერსპექტიულია ფრანჩაიზინგის სისტემის გამოყენება (როცა მსხვილი სანარმო უფლებას აძლევს პარტნიორს გაყიდოს საქონელი მისი სახელით). გამოიყენება ასევე სხვა ფორმებიც. ასეთი ურთიერთობისას რამდენიმე უპირატესობა იპყრობს ყურადღებას. მაგალითად, ბაზარზე გასვლის გარანტია, ინფორმაციული უზრუნველყოფა, მაღალი ხარისხის სტანდარტებით მუშაობის გამოცდილება და ა.შ.

არსებითია ის, რომ მცირე სანარმოსთვის მსხვილი სტრუქტურა ასრულებს „ქოლგის“ ფუნქციას, რაც კონსტრუქციის გლობალიზაციის რთულ პროცესში მცირე სანარმოების სიცოცხლისუნარიანობის შენარჩუნების ერთ-ერთი ხელსაყრელი ფაქტორია. მსხვილი და მცირე სანარმოების ურთიერთობათა მრავალმხრივი ფორმების გამოყენებისას, აუცილებელია ინტეგრაციული პროცესი განხილულ იქნას კომპლექსურად, სისტემური მიდგომის საფუძველზე.

**მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებაზე მნიშვნელოვნად დამოკიდებული საშუალო ფენის ჩამოყალიბება. რეფორმატორთა იმედი, რომ სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციით, ავტომატურად შეიქმნებოდა საზოგადოების მასტაბილიზებელი ფენა, რბილად რომ ვთქვათ ილუზია აღმოჩნდა.**

როგორც ჩანს, საშუალო ფენის ფორმირების პროცესი წინააღმდეგობრივია. საკმარისი არ აღმოჩნდა მისი შექმნის მხოლოდ აუცილებლობის გაცნობიერება, არც საკანონმდებლო ორგანიზაციულ-ეკონომიკური ზოგადი ღონისძიებების ცალმხრივად განხორციელება. შეცდომა იყო თავად ფორმირებად საბაზრო სუბიექტებზე საშუალო ფენის ფორმირების ამოცანის გადაკისრება. რაც ინერციით მსოფლიო გამოცდილებაზე დაყრდნობით იყო მოტივირებული. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ტრადიციულად საშუალო ფენა ასრულებს ქვეყნის საზოგადოებრივი ცხოვრების სტაბილიზატორის როლს, საჭიროა პირველ რიგში მისი მატერიალური და ორგანიზაციული საფუძველების შექმნა.

გასათვალისწინებელია ისიც, რომ საშუალო ფენა თავისი შემადგენლობით არაერთგვაროვანია და უშუალოდ დამოკიდებულია ეკონომიკის განვითარების დონეზე. ტრადიციულად ეს ფენა მოიცავს წვრილი და საშუალო ბიზნესის წარმომადგენლებს, ფერმერებს, მასწავლებლებს, ექიმებს, მხატვრებს, არტისტებს, ბანკირებს, მეცნიერებს, სასულიერო პირებს, ადვო-

კატებს და სხვ. საშუალო ფენის როლსა და ადგილს განსაზღვრავს საკუთრება, მისი მაღალი ეფექტიანობით გამოყენების პოტენციალი (მოტივაცია, ცოდნა, მენარმობრივი უნარი). მისი ეკონომიკური ბაზა მცირე და საშუალო ბიზნესი, პროფესიული ორიენტაცია, რომელიც მაღალ ანაზღაურებადია (ექიმის, მეცნიერის, ადვოკატის, მასწავლებლის და ა.შ. ფუნქციები). გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ როცა საშუალო ფენა სუსტია, საზოგადოებაში არასტაბილურობის რისკი იზრდება. საშუალო ფენა ის „ფილტრია“, რომელიც არეგულირებს მდიდარი და ღარიბ ფენებს შორის წარმოქმნილ წინააღმდეგობებს და ორივე ფენისთვის ორიენტირსაც წარმოადგენს. ღარიბები ლოგიკურად უნდა მიისწრაფოდნენ საშუალო ფენაში გადასასვლელად, ხოლო საშუალო ფენის წარმომადგენლები მდიდართა (ელიტა) ჯგუფში მოსახვედრად. საშუალო ფენის ასეთი როლი განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს თანამედროვე პირობებში, როცა საქართველოში სოციალური პოლარიზაციის ფონზე საზოგადოებაში ჩამოყალიბებული წინააღმდეგობა „ახალი მდიდრებისა“ და „ახალი ღარიბების“ პოლიტიკური დაპირისპირების სიბრტყეზე გადადის. ეს საშიში მოვლენაა, რომელიც თუ არ შეჩერდა ქართული ფენომენის ღრღინის პროცესს უფრო გააღრმავებს და საზოგადოების დესტაბილიზაციას გააძლიერებს.

აქვე უნდა ითქვას, რომ ამ დიდ რისკს საზოგადოებაში, ანგარიშს არ უწევს. სამწუხაროდ, ეს რეალობა სოციალური აფეთქების რეალურ წყაროს წარმოადგენს. ამასთან იგი ინტერნაციონალური ხასიათისაა და ზოგადსაკაცობრიო სოციალურ პრობლემათა რიგში განიხილება. ხაზგასმით უნდა ითქვას ისიც, რომ ეს ორი კატეგორია („ახალი მდიდრები“ და „ახალი ღარიბები“) მხოლოდ პირობითად განსხვავებული ცნებები არ არის – ორი ერთმანეთისგან მკვეთრად განსხვავებული მენტალიტეტია, ფასეულობათა აღიარებაა, მათ სხვადასხვა სამომხმარებლო ბაზარი აქვთ, ფასწარმოქმნის მექანიზმის გავლენაც სხვადასხვანაირია. ამიტომ, საზოგადოებრივი ქცევის სხვადასხვა ნორმებით ცხოვრობენ. ეს განსაკუთრებული ტიპის სოციალურ-პოლიტიკური მოვლენაა, რომელიც ქვეყნის განვითარების პროცესებზე პირდაპირი ზემოქმედებით ყოველმხრივ ხელს უშლის საზოგადოების კონსოლიდაციას, საბოლოოდ სოციალურ წონასწორობას. ეს მოვლენა ქვეყანაში აღმოცენდა ეროვნული ეკონომიკის გაჩანაგების ფონზე. ამასთან, „ახალი ღარიბების“ დიდი ნაწილი, როგორც ითქვა, განათლებული ადამიანები არიან (ასეთ მოვლენას ისტორიული ანალოგი არა აქვს). საქართველოს მომავალი ამ პრობლემის გონივრულად გადაწყვეტაზე დამოკიდებული.

სიღარიბის დაძლევის, საშუალო ფენის ფორმირების, „ახალ მდიდრებსა და „ახალ ღარიბებს“ შორის დაპირისპირების შერბილების ამოცანების გადაწყვეტა, როგორც ითქვა, დაკავშირებულია თანამედროვეობის 5 პრობლემის – შიმშილის (სიღარიბის), უმუშევრობის, უნიგნურობის, ავადმყოფობის, უთანასწორობის გადაწყვეტასთან. ეს კი მოხდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მიღწეული იქნება სოციალურად ორიენტირებული ეკონომიკური სისტემის მაღალი ეფექტიანობა (სხვა

გზა ინტეგრირებული პრობლემის გადაწყვეტისა ბუნებაში არ არსებობს). ამისთვის საჭიროა: შეიქმნას მცირე მენარმეობის დაფინანსება დაკრედიტების გრძელვადიანი სისტემა, კრედიტები გაიცეს მიზნობრივად, მაგალითად, სიმძლავრეთა გასაფართოებლად, ახალი საწარმოს შესაქმნელად, მსხვილ საწარმოებში კაპიტალის დაფინანსებაში (აქციების შესყიდვით) მონაწილეობისთვის (ეს ფორმა ყოველმხრივ მხარდასაჭერია).

ასოციაციების, სხვა ტიპის ორგანიზაციების, მაგალითად ბანკების გარანტიად ყოფნა საკრედიტო ორგანიზაციის წინაშე, ახალი საწარმოების გარკვეული ვადით გადასახადებისგან განთავისუფლება, საჭიროებისას სუბსიდიების მიცემის პრაქტიკა. სახელმწიფო ბიუჯეტში მიზნობრივად სახსრების გამოყოფა, გონივრული პროტექციონიზმის, როგორც დროებითი ღონისძიების, გამოყენება და სხვ. ფორმები უნდა იქნას ადგილობრივი პირობების მიხედვით გამოყენებული.

**რთულ პროცესში ტრიადა: მცირე (საშუალო) ბიზნესი – მსხვილი ბიზნესი – სახელმწიფოს ეკონომიკური პოლიტიკა უნდა წარმოვიდგინოთ ერთ მთლიანობით სისტემად, რომლის კონკრეტული ფორმები ეროვნული თავისებურებითა და მეურნეობრიობის ტრადიციების გათვალისწინებით უნდა ჩამოყალიბდეს.**

**მიწის რესურსები – მართვის ბარათი  
დარჩენილი  
ეროვნული სიმდიდრე**

ქვეყანაში ერთ-ერთ რთული პრობლემაა მიწის რესურსების მართვა. 1990-2016 წლებში მიწის რესურსების გამოყენების (მართვის) თვალსაზრისით, საქართველოში მნიშვნელოვანი ცვლილებები მოხდა. მთავარი მათ შორის იყო მიწაზე კერძო საკუთრების აღიარება. ადრე, მიწა, როგორც ბუნებრივი რესურსი, სახელმწიფოს საკუთრებაში იყო – კოლმეურნეობებს, საბჭოთა მეურნეობებს, ასევე საწარმოებს და მოქალაქეებს (კომლებს) მუდმივ სარგებლობაში ჰქონდათ გადაცემული, ხოლო კომლებს, რომლებსაც მიწა ჰქონდათ, მასზე გაშენებული მრავალწლიანი ნარგავები და პირუტყვი პირად საკუთრებაში ეთვლებოდათ.

1985 წელს საქართველოში მიწის საერთო ფართობი შეადგენდა 7272,6 ათას ჰექტარს (აქედან რესპუბლიკის ფარგლებს გარეთ იყო 323,6 ათასი ჰა (დალესტნის ტერიტორიაზე). საქართველოს ტერიტორიის 400 ჰექტარს რუსეთის ფედერაცია იყენებდა (აქედან, 100 ჰექტარი იყო სასოფლო-სამეურნეო მიწა).

იმ პერიოდში, სულ რესპუბლიკის საზღვრებში მიწის საერთო ფართობი შეადგენდა 6949,4 ათას ჰექტარს. აქედან, სასოფლო-სამეურნეო სავარგული იყო 2785,3 ათასი ჰა (40%), სახნავი 686,2 ჰა (9,88%), მრავალწლოვანი ნარგავები 272,3 ათასი ჰა (3,92%), სათიბი 173,3 ათასი ჰა (2,49%), საძოვარი 1950 (23,74%).

20 წლის შემდეგ, 2005 წელს საქართველოში მიწის საერთო ფართობმა შეადგინა 7628,7 ათასი ჰა, ანუ 679 ათასი ჰა-ზე მეტი (ტერიტორიული წყლების ფართობის ჩათვლით). სასოფლო-სამეურნეო სავარ-

გულების ფართობი შეადგენდა 3026,3 ჰა (მათ შორის, სახნავი 802,1, მრავალწლიანი ნარგავები 264 ათასი ჰა. სათიბი 143,5ს, საძოვარი 1796,6 ათას ჰექტარს). ეს მონაცემები გვიჩვენებს, რომ 1985-2005 წლებში მიწის სახელმწიფო ფონდის სტრუქტურა მნიშვნელოვნად შეიცვალა (დალესტანს დაუბრუნდა 323,6 ათასი ჰა). სახნავის ფართობი გაიზარდა 115 ათასი ჰექტრით, საძოვარი – 146,6 ათასი ჰექტრით. მკვეთრად შემცირდა ხეხილის, ვენახის, ჩაის ფართობები. წყლის ფონდი გაიზარდა 758,2 ათასი ჰექტრით, ტერიტორიული წყლების ფართობი (678,5 ათასი ჰექტარი) მიეკუთვნა სახელმწიფო მიწის ფონდს. დაცული ტერიტორიის საერთო ფართობმა შეადგინა 300,7 ათასი ჰა (2014 წელს შეადგინა 600,7 ათასი ჰექტარი).

**განვლილ პერიოდში თვისებრივად შეიცვალა მიწათმფლობელობის წესი (პრინციპი). საბჭოთა პერიოდში მოსახლეობას მუდმივ სარგებლობაში ჰქონდა გადაცემული სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწა 193,6 ათასი ჰა. სახელმწიფო საკუთრების მიწების პრივატიზაციის შედეგად 2005 წლის 1 იანვრისთვის მიწათმფლობელთა რაოდენობა ქვეყანაში შეადგენდა 1,8 მლნ-ზე მეტს. მათ საკუთრებაში მიღებული ჰქონდათ 951,2 ათასი ჰა მიწის ფართობი. აქედან, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების იყო 936,6 ათასი ჰა (98,7%). ამავე პერიოდში კერძო საკუთრებაში გადავიდა 14,6 ათასი ჰექტარი არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის ფართობიც.**

ამრიგად, 2005 წლის 1 იანვრისთვის კერძო საკუთრებაში იყო მიწის საერთო ფართობის 12,4% (სახელმწიფო საკუთრებაში 87,6%), სასოფლო-სამეურნეო სავარგულის – 25,3%, სახნავის – 55%, ხეხილის – 95%, ვენახის – 96%, ჩაის – 20%, ციტრუსების – 57%, დაფენის – 88% და სხვ.

ამავე პერიოდში სახელმწიფო საკუთრებაში დარჩენილი 6679,2 ათასი ჰექტარი მიწის ფართობიდან სახნავზე მოდიოდა 45%. ხეხილის ბალებზე – 3,3%, ვენახზე – 2,6%, ციტრუსებზე – 11,9%, ჩაიზე – 43,8% და ა.შ.

მიწის პრივატიზაციის ჩატარებისას დაშვებულ იქნა უხეში შეცდომები, რამაც გამოიწვია მიწის სავარგულების დანაწევრება (ფრაგმენტაცია). 2004 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით, ქვეყანაში 2-3 ნაკვეთი აქვს მიწათმოსარგებლეთა – 48,8%-ს, 4 ან 5 ნაკვეთი – 13%-ს, 5-დან 9 ნაკვეთამდე – 3,9%-ს. განსხვავებული მაჩვენებლები აქვთ რეგიონებს. მაგალითად, გურიაში მეურნეობათა – 19,5%-ის, რაჭა-ლეჩხუმსა და ქვემო სვანეთში – 26,8%-ის, შიდა ქართლში – 24%-ის მიწის ფართობი შედგება 6-დან 9 ნაკვეთამდე. ახალქალაქში ეს მაჩვენებელი 27,8%-ია, ახალციხეში – 25,7%, წალკაში – 25,9%.

აღსანიშნავია, რომ მეურნეობების საშუალო ფართობი შეადგენს (2014 წლის აღწერის მიხედვით) – 1,4 ჰექტარს. ნაკვეთების საშუალო რაოდენობა – 2,33 ჰა. ერთი ნაკვეთის საშუალო ზომა – 0,5 ჰექტარია. ქვეყნის სასოფლო-სამეურნეო მიწების მნიშვნელოვანი ნაწილი (დაახლოებით 35-40%) დეგრადირებულია. მთავარი მიზეზი ფართოდ გავრცელებული წყლისა და ქარისმიერი ეროზიაა. უკანასკნელი 25 წლის მანძილზე



საქართველოში შეწყდა მიწის დაცვის ღონისძიებების განხორციელება. ტყის, ბუჩქნარების, ქარსაფარი ზოლების მასობრივ განადგურებას, საძოვრების უსისტემო გამოყენებას, ბუნებრივია, თან ახლდა ეკოლოგიური მდგომარეობის მკვეთრად გაუარესება. ქვეყანაში არ ხორციელდება მიწის ნაყოფიერების მონიტორინგი. ქიმიური საშუალებები გამოიყენება სტიქიურად. ინტენსიურად მიმდინარეობს მეორადი დაჭაობების, ასევე მეორადი დამლაშების პროცესიც. უარესდება ნიადაგის ნაყოფიერების მთავარი მაჩვენებელი - ჰუმუსის ბალანსი.

ნიშანდობლივია ისიც, რომ ქვეყანაში 2005 წლიდან მიწის ბალანსი არ დგება. მიწის სავარგულების აღრიცხვა მოუგვარებელია. 2014 წელს სასოფლო-სამეურნეო აღწერა, რომელიც შეესო საოჯახო და სასოფლო-სამეურნეო საწარმოებს, არ იძლევა სრულ სურათს სახელმწიფოს მიწის ფონდში მიმდინარე ცვლილებებზე. ქვეყანას ჯერ კიდევ არ აქვს მიწის კოდექსი და კადასტრი.

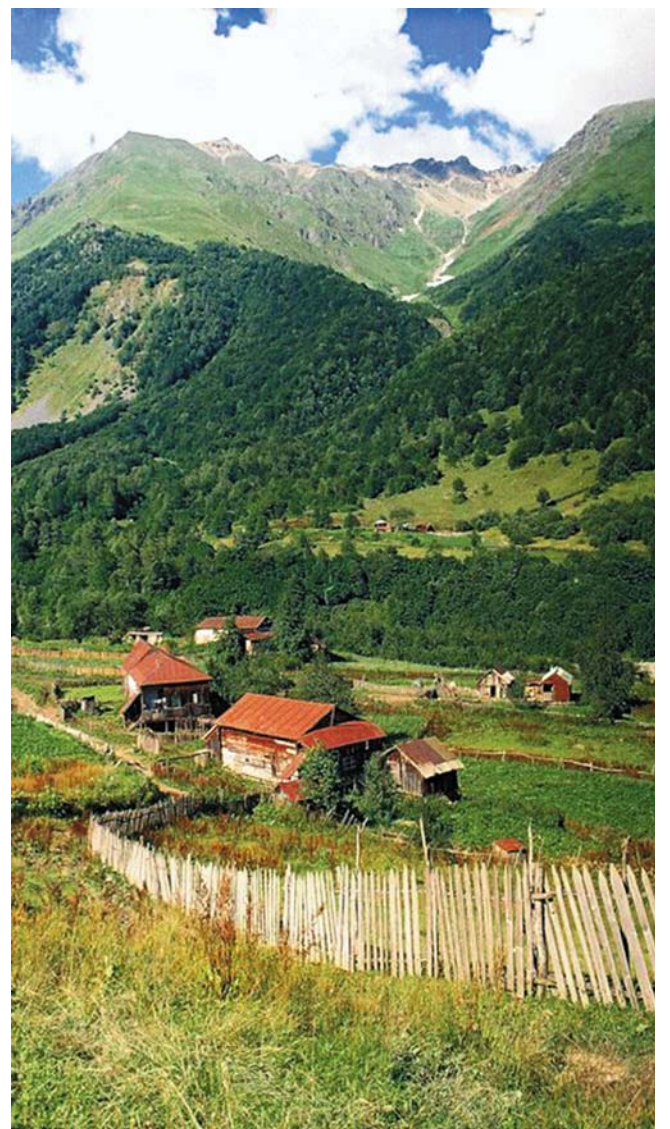
2014 წელს სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით, 2005 წელთან შედარებით კერძო სექტორში შემცირდა სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები, მათ შორის, სახნავი - 95 ათასი ჰექტრით, ვენახები - 4,5 ათასი ჰექტრით, ციტრუსები - 1,3 ათასით, ჩაის ფართობი 7 ათასი ჰექტრით. ამავე პერიოდში კერძო სექტორში გაიზარდა სათიბებისა და საძოვრების ფართობი თითქმის 33 ათასი ჰექტრით.

აღწერის მასალების მიხედვით, შეუძლებელია სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის ფართობის, მათ შორის, სასოფლო-სამეურნეო სავარგულების მთლიან ფართობში მომხდარი ცვლილებების ანალიზი და შეფასება. მოუგვარებელია, განსაკუთრებით, სოფლად საკუთრებაში გადაცემული მიწის ფართობების რეგისტრაცია. სახელმწიფოს მიწის ფონდის მართვის სისტემა არაეფექტიანია. 1999 წელს საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით შექმნილი სახელმწიფოს მიწის მართვის სახელმწიფო დეპარტამენტი, რომელიც არეგულირებდა ქვეყანაში მიწის რესურსების გამოყენებას, „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ მოსულმა ხელისუფლებამ საქართველოს პრეზიდენტის 2004 წლის 5 ივნისის გადაწყვეტილებით უსაფუძვლოდ გააუქმა. გაუქმდა ამავე დეპარტამენტის ორგანიზაციულ სტრუქტურაში არსებული მინათმონწყობის სახელმწიფო საპროექტო-საძიებო და კვლევითი ინსტიტუტიც - „საქსახმინპროექტი“. დეპარტამენტის ძირითადი ფუნქციები გადანაწილდა იუსტიციის, გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების, სოფლის მეურნეობის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროებზე. სამწუხაროდ, ფუნქციების გადანაწილებისას გამორჩათ მთავარი - ვინ შეადგინოს მიწის გამოყენების ყოველწლიური ბალანსი (როგორც აღინიშნა იგი არ დგება). სტიქიურად მიმდინარეობს შესაბამისი პროფილის სპეციალისტთა მომზადებაც. სამინისტროები მათზე დაკისრებულ ფუნქციებსაც სრულად ვერ ასრულებენ. მათი საქმიანობა სათანადოდ არ არის კოორდინირებული.

ამრიგად, მიწის, როგორც ეროვნული სიმდიდრის მიმართ ასეთი დამოკიდებულება საბოლოოდ ეროვნული

უსაფრთხოების მაღალ რისკებს განაპირობებს. იმისთვის, რომ რაციონალურად გამოვიყენოთ მიწის რესურსები (მისი მრავალმხრივი ფუნქციებით) რიგი პოლიტიკური, სოციალურ-ეკონომიკური და ორგანიზაციულ-ტექნოლოგიური ღონისძიებების განხორციელებაა საჭირო.

მიწის რესურსების გამოყენებასა და დაცვაზე უნდა განხორციელდეს სახელმწიფო მონიტორინგი. სასოფლო-სამეურნეო მიწების (საკუთრების ფორმის მიუხედავად) სხვა დანიშნულებით გამოყენებას (როგორც გამონაკლისი) საფუძვლად უნდა დაედოს შესაბამისი სახელმწიფო ინსტანციის გადაწყვეტილება. სახელმწიფოს უნდა ჰქონდეს მიწების ფართობების აუცილებელი მარაგი. უცხოელ მოქალაქეებსა და იურიდიულ პირებზე მიწა არ უნდა გაიყიდოს. მათ შეიძლება მიწები გადაეცეთ საიჯარო ურთიერთობათა საფუძველზე. ამის მიხედვით უნდა შეიქმნას საკანონმდებლო ბაზა. პროგრამებით და რეგიონების თავისებურებათა გათვალისწინებით, უნდა განხორციელდეს მიწის სავარგულების (საკუთრების ფორმის მიუხედავად) დაცვისა და ეფექტიანად გამოყენების ღონისძიებანი. მხედველობაში გვაქვს ეროზირებული, დამლაშებული, დაჭაობებული და სხვა მიწების



ნაყოფიერების ამაღლება. აუცილებელია დამუშავდეს მიწის კოდექსი და კადასტრი, რომლებიც დაედება საფუძვლად თანამედროვე პირობებში საადგილმამული ურთიერთობების რეგულირებას, მიწის რესურსის დაცვას, მიწის ბაზრის განვითარებას.

მიწის რაციონალურად გამოყენების მიზნით აუცილებელია ქვეყნის ბუნებრივ-საანარმთო თავისებურებების – ნიადაგების მრავალფეროვნების გათვალისწინება, ზონებისა და მიკროზონების გამოყოფა და ლოკალური უნიკალური ფართობების შესწავლა მათი შემდგომში მიზნობრივად გამოყენებისთვის.

იმის გათვალისწინებით, მიწის სავარგულების მეცნიერული შესწავლა დიდი ხნის მანძილზე შეჩერებული იყო (ახლაც ცალკეული სტრუქტურების სპონტანურ თემად მოიაზრება და ინერციით, თანაც ცალმხრივად მიმდინარეობს), აუცილებელია ნიადაგის შემსწავლელი ძლიერი სამეცნიერო ცენტრის ფორმირება, რომელიც უზრუნველყოფს მეცნიერულ მომსახურებას ისეთი მიმართულებებით, როგორცაა სრულყოფილი კლასიფიკაცია, მიწების ბონიტირება, ეკონომიკური შეფასება, კატეგორიების განსაზღვრა. უნდა განახლდეს ნიადაგმცოდნეების, აგროქიმიკოსების, მინათმომწყოების და სხვა სპეციალისტების მომზადება. სამეცნიერო-კვლევითი საქმიანობის შედეგები უნდა დაედოს საფუძვლად გადაწყვეტილებებს მიწის რესურსების გამოყენებაში, პროგნოზირებას, პროგრამირებას, მიწის ეკონომიკურ შეფასებას.

მიწის რაციონალურად გამოყენებისა და მისი სახელმწიფოებრივი ინტერესების შესაბამისად, ორგანიზაციულ-სამართლებრივი რეგულირების უზრუნველყოფის მიზნით, მიზანშეწონილია ქვეყანაში შეიქმნას მიწის მართვის ერთიანი სახელმწიფო სამსახური. იგი შეიძლება იყოს მიწის მართვის კომიტეტი, სააგენტო, დეპარტამენტი ან სხვა ორგანიზაციული ფორმა. ასევე რეგიონებში უნდა შეიქმნას შესაბამისი სტრუქტურები, ე.ი. ქვეყანაში უნდა ფუნქციონირებდეს ერთიანი ორგანიზაციულ-მმართველობითი სისტემა, რომლის უფლება-მოვალეობები ადეკვატურად უპასუხებს საქართველოში მიწის რეფორმების განხორციელებით ჩამოყალიბებულ ახალ გამოწვევებს. პრობლემის

სიმწვავისა და მასშტაბურობის გათვალისწინებით მიწის ფონდის მართვის სისტემა მიზანშეწონილია ფუნქციონირებდეს ავტონომიურად და ექვემდებარებოდეს პრემიერ-მინისტრს ან პარლამენტს.

**როგორც უკვე ითქვა, მიწის პრივატიზაციის შედეგად, მწვავედ დადგა მიწის კონსოლიდაციის პრობლემა, რომლის გადაწყვეტა მრავალ ფაქტორზე დამოკიდებულია.** ამდენად, იგი სისტემურ მიდგომას მოითხოვს. გასათვალისწინებელია, რომ მიწის რესურსების ეფექტიანობის ამაღლებას ხელს უშლის წვრილ ოჯახურ მეურნეობებში რესურსების კონცენტრაცია. 2014 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით, ოჯახურ მეურნეობებს (სასოფლო-სამეურნეო საწარმოებს) გადაცემული ჰქონდათ **842 ათასი ჰექტარი მიწის ფართობი**. მათ შორის, სახნავი **377,4 ათასი ჰა**, მრავალწლიანი ნარგავები **109,6 ათასი ჰა**, სათიბ-საძოვრები **300 ათასი ჰა**.

2014 წლის სასოფლო-სამეურნეო აღწერის მიხედვით, საოჯახო მეურნეობების მხოლოდ 22% იყო ბაზარზე ორიენტირებული.

ცნობილია, რომ ოჯახური მეურნეობების სუსტი მხარეა მათი იზოლირებულობა და არასაკმარისი რესურსები (მათ შორის მცირე ფართობი), ამიტომ უფრო მიზანშეწონილია ყოველმხრივ გაძლიერდეს მათი ინტეგრაცია მსხვილ მეურნეობებთან. კოოპერატივების განვითარებას დიდი პერსპექტივა აქვს. ამასთან ანგარიშგასანევია ის თავისებურება, რომელიც საოჯახო (საკომლო) მეურნეობებს აქვთ საქართველოში: **საოჯახო (კომლი) მეურნეობა ტრადიციულად არა მხოლოდ ეკონომიკურ ურთიერთობებში ერთ-ერთი მთავარი სუბიექტია, არამედ, ეროვნული სოციალურ-ისტორიული ფენომენიცაა.** იგი ყოველთვის სიცოცხლისუნარიანი იყო. ეს დადასტურდა ბოლო წლების კრიზისულ სიტუაციებშიც. სახელმწიფომ ყოველმხრივ მხარი უნდა დაუჭიროს საოჯახო მეურნეობის კოოპერატივებში ინტეგრირებას. კოოპერატივების ვერტიკალური ინტეგრაცია მაღალეფექტიანია და ხელს უწყობს პროდუქციის წარმოების, გადამუშავების, ტრანსპორტირების, რეალიზაციის, მეცნიერული უზრუნველყოფის და სხვა სტადიების ერთიანი



მთლიანობით პროცესების რეგულირებას. ამრიგად, საოჯახო მეურნეობის კოოპერატივებში ინტეგრირება – წარმოების ინტენსიფიკაციის სტრატეგიულად სწორი მიმართულებაა. მაგრამ ეს არ არის საკმარისი მთლიანად მიწის რესურსების (რომლებიც სახელმწიფო საკუთრებაშია) ეფექტიანად გამოყენებისთვის.

კოოპერაციის განვითარებასთან ერთად საჭიროა სხვა ალტერნატიული ფორმების გამოყენებაც, ჩემი აზრით, შეიძლება შეიქმნას სახელმწიფო კორპორაცია, რომელსაც გადაეცემა, ამჟამად ფორმალურად სახელმწიფო ბალანსზე არსებული მიწების ფართობები, მას უნდა ჰქონდეს ფინანსური რესურსები, რომ შეიძინოს მიწის ფართობი, განახორციელოს მისი გამასივება, გასარწყავება, ამოშრობა და შემდგომ მიზანშეწონილობის მიხედვით გაასხვისოს ან იჯარით გასცეს. კორპორაცია ოჯახურ მეურნეობებთან და სასოფლო-სამეურნეო სანარმოებთან ერთად (ნებაყოფლობით) ხელს შეუწყობს მიწის ერთობლივად დამუშავებას, ნედლეულის გადამუშავებას, პროდუქციის რეალიზაციას, ახალი ტექნოლოგიების გამოყენებას და სხვ. სამეურნეო საქმიანობის ასეთი ფორმა მიზანშეწონილია გამოყენებულ იქნას საერთო სახელმწიფოებრივი ამოცანების გადასაწყვეტად. კორპორაციაზე გადაცემული მიწის ფართობების დიდი ნაწილი, ბუნებრივია, განთავსებული იქნება ქვეყნის საზღვრებთან (საქართველოს მხოლოდ თურქეთთან აქვს საზღვარი მონესრიგებული), რაც განსაკუთრებულ პოლიტიკურ და სახელმწიფოებრივ დატვირთვას აძლევს მას.

ასეთი ტიპის კორპორაცია ხელს შეუწყობს ბუნებრივ-სანარმოო თავისებურებებით გამორჩეული ზონების ათვისებას. მაგალითად, შირაქის, კოლხეთის, სამხრეთ საქართველოს, საერთოდ ქვეყნის სასაზღვრო ზოლების პოტენციალის რაციონალურ (მიზნობრივ) გამოყენებას. მიწის კონსოლიდაცია თვითმიზანი არ არის, იგი სასოფლო-სამეურნეო წარმოების ეფექტიანობის ამაღლების პირობაა. ეს კი ყველაზე რაციონალურად შესაძლებელია მიღწეულ იქნას კორპორაციის საზღვრებში.

მიწა არა მხოლოდ უნივერსალური ბუნებრივი რესურსია, არამედ წარმოების ფაქტორიცაა. მიწა შრომის შედეგად არ იქმნება, მისი რაოდენობა შეზღუდულია და შემცირების, ასევე ბუნებრივი და ანთროპოგენური გავლენითაც გამოფიტვის ტენდენცია გააჩნია. მიწის გამოყენების ერთ-ერთი თავისებურება ვლინდება საკუთრების ფორმით. ამ ბუნებრივ რესურსზე სახელმწიფო, მუნიციპალური, კერძო, შერეული საკუთრების გამოყენება სასოფლო-სამეურნეო წარმოებაში მრავალწობიანობის (მრავალსუბიექტიანობის) საფუძველია, რაც თანამედროვე საბაზრო სისტემის მნიშვნელოვანი მახასიათებელია (პლურალიზმი). მიწას სხვადასხვა ხარისხი აქვს (საქართველოში ნიადაგის ყველა ტიპია გავრცელებული). ამასთან, მიწა, როგორც ბუნებრივი რესურსი და წარმოების ფაქტორი, ერთდროულად ორი ტიპის ობიექტური კანონის: ბუნებრივ-ბიოლოგიურის და სოციალურ-ეკონომიკურის მოქმედებას განიცდის. მაგალითად, ბუნებრივ-კლიმატურ პირობებზე, მათ შორის, ნიადაგის თავისებურებებზეა არსებითად დამოკიდებული

წარმოების მასშტაბი, სეზონურობა. წარმოების კონცენტრაცია დამოკიდებულია მიწის ფართობების ზომაზე, ხოლო სპეციალიზაცია განისაზღვრება ბუნებრივი პირობებით, ნიადაგის მიხედვით განისაზღვრება წარმოების სეზონური ხასიათი (სამუშაო დრო და საბოლოო პროდუქტის მიღების დრო ერთმანეთს არ ემთხვევა), რაც შრომის ორგანიზაციაში მობილიზაციის ელემენტის გაძლიერებას მოითხოვს. მაგალითად, მარცვლის წარმოებისა და მოსავლის მიღების დრო რამდენიმე თვით განსხვავდება. მიწის რესურსების გამოყენების თვალსაზრისით, საქართველოში განსაკუთრებულ ყურადღებას მოითხოვს ტერიტორიის სიმაღლეების მიხედვით განაწილება (ვერტიკალური ზონალობა). ნიადაგის თავისებურებები ობიექტურად ინვესტს სხვადასხვა სასოფლო-სამეურნეო კულტურების ურთიერთშეთანხმების აუცილებლობას, რაც განაპირობებს სპეციალიზაციის გაფართოებას, ქმნის პროდუქციის დივერსიფიკაციის ეკონომიკურ წინამძღვრებს, ხელს უწყობს მიწის სავარგულის საერთო ეფექტიანობის ამაღლებას. აღსანიშნავია, რომ მიწის ფონდი მუდმივად განიცდის ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო პროცესის გავლენას – ახალი მიწების ათვისების ობიექტური აუცილებლობა და ეროზიით, გაუდაბნობით, სამრეწველო და საქალაქო მშენებლობის განვითარება, ნიადაგის მოპოვება და სხვ. მეორე პროცესი უფრო სწრაფად მიმდინარეობს და ქმნის მწვავე პრობლემებსაც. მთელ მსოფლიოში, მით უფრო საქართველოში, სურსათის ექსტენსიური წარმოების პირობები მნიშვნელოვნად შეზღუდულია. დარჩა ინტენსიური გზა, რაც უშუალოდ უკავშირდება ეკოლოგიურ უსაფრთხოებას და საჭიროებს ქვეყნის ბუნებრივ-სანარმოო თავისებურებების სრულად გათვალისწინებას. ასეთ ვითარებაში ლოგიკურად დგას მიწის რესურსების რაციონალური გამოყენების სტრატეგიული ამოცანა. საყოველთაო აღიარებით, მიწა ეროვნული სიმდიდრეა. მისი რაციონალური გამოყენება (დაცვა) ეროვნული უსაფრთხოების მნიშვნელოვანი კომპონენტია. ამიტომ, მიწის ეფექტიანობის ამაღლება ზოგადსაკაცობრიოსთან ერთად ეროვნულ-სახელმწიფოებრივი პრობლემაცაა. მიწა ქართულ ფენომენში განსაკუთრებული როლითაა წარმოდგენილი: „ტყუილად კი არ ეძახიან მას „დედაო“, ის გვანოვებს ჩვენს ძუძუსა, იმას დავხარით დღე-და-ღამ, ჩვენი ჭირიც და ღბინიც ის არის“ (ილია). ამიტომაც, რომ ქართული მენტალიტეტი ვერ ჰგუობს მიწის უცხოელზე გასხვისების საბაზრო პრინციპებს. მიწა, რა თქმა უნდა, როგორც სპეციფიკური საქონელი ყიდვა-გაყიდვის საგანია. ყველა ქვეყანა ინდივიდუალურად წყვეტს მიწის განსხვისებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. ამჯერად, ვიდრე მიწის რესურსების მართვის საკითხები გადანყვეტილიც არ გვაქვს, არც ვიცით რომელი კატეგორიის მიწები რამდენი გვაქვს, როცა მეზობელ სამ ქვეყანასთან, სახელმწიფო საზღვრები დადგენილიც არ არის. უცხოელებზე მიწის გასხვისების საკითხი საერთოდ არ უნდა განიხილებოდეს!

# საფინანსო კონტროლის სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმების თეორიული ასპექტები



დემოკრატიულ სახელმწიფოთა ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს და აუცილებელ ფუნქციას კონტროლის განხორციელება სახელმწიფო საქმიანობის ყველა მიმართულებით, რომლის გარეშეც წარმოუდგენლად მიგვაჩნია სრულფასოვანი ხელისუფლების არსებობა სახელმწიფოში.

სახელმწიფო სტრუქტურების მიერ განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა უფლებამოსილი ორგანოების წინაშე, წარმოდგენილი ანგარიშის ანალიზი და ანალიზის შედეგად შესაბამისი დასკვნების გამოტანა, სახელმწიფოს და საზოგადოების ინტერესების დაცვა კონტროლის განხორციელების გზით, ასევე მართლსაწინააღმდეგო საქმიანობის აღკვეთა და სავარაუდო სამართალდარღვევათა თავიდან აცილება - ესაა ის ძირითადი საკითხები რომლებიც კონტროლის შინაარსს განსაზღვრავს.

სახელმწიფო კონტროლის ყველაზე თვალსაჩინოდ მნიშვნელოვან სფეროა საფინანსო კონტროლი, რომელსაც საერთო-სახელმწიფოებრივი, ადგილობრივი და სპეციალური სახელმწიფო კონტროლის ორგანოები ახორციელებენ და რომლის ძირითადი დანიშნულებაა მთელი სახელმწიფოს საბიუჯეტო და საფინანსო სისტემის ყველა რგოლის რესურსების წარმოქმნის, განაწილებისა და გამოყენების სფეროში ორგანოთა თუ ცალკეულ საჯარო პირთა ქმედებების კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფა.

ვინაიდან, ქვეყნის ეკონომიკისა და საფინანსო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირება წარმოუდგენელია საფინანსო კონტროლის სწორი და ეფექტური წარმართვის გარეშე. პროფესორი **რომან შენგელია** შემდეგი სახის განმარტებას იძლევა საფინანსო კონტროლის ცნებასთან მიმართებით: **საფინანსო კონტროლი არის სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში ერთობლივი საზოგადოებრივი პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის წარმოების, განაწილებისა და გამოყენების კანონიერებაზე ზედამხედველობის განხორციელების პროცესი.**

როგორც აღვნიშნეთ, საფინანსო კონტროლს ახორციელებს სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მთელი სისტემა, ასევე სპეციალური მაკონტროლებელი ორგანოები მოქალაქეების და იურიდიული პირების მონაწილეობით. საფინანსო კონტროლის მთავარი ამოცანა მდგომარეობს იმაში, რომ დაცულ იქნას კანონიერება სახელმწიფოს და ადგილობრივი ორგანოების საბიუჯეტო ფულადი რესურსების წარმოქმნის განაწილების და გამოყენების პროცესში, ფულადი რესურსების სრულ ობიექტურ და ეფექტურად გამოყენებაზე.

საქართველო დამოუკიდებლობის მოპოვებიდან - დღემდე, სახელმწიფოებრივი განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე, ეკონომიკური განვითარების პირობების

და სახელმწიფო ხელისუფლების წინაშე მდგარი პოლიტიკური ამოცანების შესაბამისად ცვლიდა საფინანსო ორგანოთა ორგანიზაციულ ფორმებსა და მეთოდებს, მაგრამ ამის მიუხედავად საფინანსო კონტროლის განხორციელების ძირითადი ამოცანა ყოველთვის იყო ფულადი სახსრების მობილიზაციის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესის მართლზომიერად წარმართვის უზრუნველყოფა. დღესაც დღევანდელ პერიოდშიც აუცილებელია საფინანსო კონტროლის მეთოდებისა და ფორმების დახვეწა და მეტად სრულყოფა, რაც თავისთავად შეუწყობს ხელს სახელმწიფოს ფინანსური გაძლიერების და განვითარების პროცესს.

ფინანსური კონტროლის დროს მნიშვნელოვანად მიგვაჩნია, შეფასდეს ფინანსური ოპერაციების კანონიერება და მიზანშეწონილობა და კონტროლი განხორციელდეს ფინანსური რესურსების როგორც მობილიზების, ასევე გამოყენების გაუმჯობესების მიზნით, რომლის დროსაც ასევე ხორციელდება ფინანსური რეზერვების იდენტიფიკაციის პროცესიც და სახელმწიფო ბიუჯეტის როგორც საშემოსავლო ისე ხარჯვითი ნაწილის ეფექტური მართვა.

საფინანსო კონტროლის თეორიის თვალსაზრისით, კონტროლის ერთ-ერთი ფუნქცია წარმოადგენს უკუკავშირის მექანიზმს, ანუ საფინანსო კონტროლის სუბიექტის მიერ მართვადი ობიექტის ფუნქციონირების გადამონმებისა და მონიტორინგის სისტემის შემოწმებას, მართვადი ობიექტის მიერ მმართველობითი გადაწყვეტილებების, საქმიანობის პირობების, დამდგარი შედეგებისა და მათი რეალიზაციის ეფექტურობის შეფასებისთვის.

საფინანსო კონტროლის მართვის როგორც სუბიექტი, ასევე ობიექტი შეიძლება იყოს მთლიანად

## საფინანსო კონტროლი

მმართველობითი სისტემა - სახელმწიფო ორგანოები, ორგანიზაციები და განყოფილებები, როგორც საკანონმდებლო ასევე აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლება, ასევე ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოები. გამომდინარე აქედან, საფინანსო კონტროლის ყველაზე მნიშვნელოვანი სახეა - სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი, რომელიც ხორციელდება სახელმწიფოს ნებით, სახელმწიფოს სახელით და სახელმწიფოს ძალაუფლების გამოყენებით.

დღევანდელ ეპოქაში, როდესაც საქართველოს ხელისუფლების მიერ ღიადაა გაცხადებული დემოკრატიული სახელმწიფოს მშენებლობის კურსი, საჭიროა საფინანსო კონტროლის ეფექტურობის გაზრდის მიზნით გავითვალისწინოთ ევროპის მაღალგანვითარებული ქვეყნების გამოცდილება, რათა ჩვენმა სახელმწიფომაც შეძლოს არსებული გარდამავალი ეპოქის თანმდევი კრიზისების დაძლევა და განვითარების ახალ თანამედროვე ეტაპზე გადასვლა. ჩვენი ქვეყნისთვის მისაღები უნდა იყოს საფინანსო კონტროლის სფეროში ევროპის ქვეყნებში უკვე არსებული, აპრობირებული და ავანსური გამოცდილების გაზიარება, თუმცა ეს ყველაფერი ამ სფეროში საქართველოში უკვე არსებულ დადებით პრაქტიკას, დაგროვილ გამოცდილებას და ეროვნულ კანონმდებლობას უნდა მოერგოს.

რამდენადაც სახელმწიფო ფინანსური სისტემა შეიცავს სახელმწიფოს ყველა ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულის და ეკონომიკური სუბიექტების ფინანსურ სისტემებს, ამიტომ სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი არის მრავალდონიანი და მრავალმხრივი, რომელიც მიზნად ისახავს სახელმწიფო კანონიერი საშუალებებით დაცულ იქნას სახელმწიფოს კუთვნილი საფინანსო სახსრების მობილიზაციისა და ხარჯვის პროცესი. იმ ინსტიტუტებთან მიმართებაში, რომლებიც წარმოადგენენ სახელმწიფო ორგანოებს, კონტროლი მათი საქმიანობის ყველა მხარეს მოიცავს, ხოლო არასახელმწიფო ეკონომიკურ სფეროში კი სახე-

ლმწიფო საფინანსო კონტროლი ვრცელდება მხოლოდ სახელმწიფოს წინაშე საბიუჯეტო ვალდებულებების შესრულების ნაწილზე, საბიუჯეტო გათვლების გათვალისწინებით. სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ძირითადი დანიშნულებაა - სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკის წარმატებული რეალიზაციის ხელშეწყობა, სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ეფექტური გამოყენება.

განვითარებულ ქვეყნებში ეკონომიკის მაღალი ეფექტურობის მიზეზთა ანალიზი მოწმობს იმას, რომ სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი წარმოადგენს მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს საბაზრო ეკონომიკის განვითარების პროცესში.

საქართველოში, დამოუკიდებლობის მოპოვების დღიდან სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის სისტემა ფორმირდებოდა ერთიანი ცენტრალიზებულიდან დეცენტრალიზებული სისტემის მიმართულებით საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების გათვალისწინებით. გასული ათწლეულების მანძილზე შესამჩნევი იყო საგადასახადო სისტემის არასტაბილურობა და სახელმწიფო ფინანსური რესურსების მოძრაობის ორგანიზაციული მიმართულებების არაეფექტურობა. 90-იან წლებში ნეგატიურ ფაქტორს წარმოადგენდა ქვეყნის საბიუჯეტო ბრუნვაში რამდენიმე ვალუტის გამოყენება. რაც წარმოშობდა ხელსაყრელ შესაძლებლობებს ფინანსური რესურსების უკონტროლო ბრუნვისა. მაღალ ნიშნულზე აღწედა სახელმწიფო აპარატის კორუმპირებულობის ხარისხი ჩრდილოვანი ეკონომიკის უდიდეს მასშტაბებთან შეხამებით.

არსებულმა ნეგატიურმა გარემოებებმა ხელი შეუწყო სახელმწიფოს, როგორც ქვეყნის ეკონომიკური ცხოვრების ნორმალიზაციისთვის აუცილებელი ინსტრუმენტის - ფინანსური კონტროლის მწყობრი სისტემის ფორმირებას ნაციონალური ეკონომიკის ეფექტიანობის გაზრდის და მისი სოციალური პრიორიტეტების ხელშეწყობის მიზნით.

მითითებული მიზნებიდან გამომდინარე გამოიყოფენ სახელმწიფო ფინანსური კონტროლის შემდეგ





ძირითად ამოცანას, რომელიც მდგომარეობს სახელმწიფო ბიუჯეტის შემადგენლობისა და გამოყენების, ყველა დონის ბიუჯეტის სისწორის შემოწმებაში. საბოლოოდ კი, კონტროლი საჭიროა სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების გაზრდის და რეზერვების გამოვლინების მიზნით.

სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის ძირითადი პრინციპებია: ტოტალურობა, ეფექტურობა, კანონიერება, სამართლიანობა, დამოუკიდებლობა და საჯაროობა. გადავხედოთ აღნიშნული პრინციპების არსს.

ტოტალურობა გამოვლინდება მთელი ფინანსური რესურსების მოძრაობის და ფინანსური დინებების ჯამში. მაგრამ მთელი ფინანსური რესურსების მოძრაობის არხებისა და საფინანსო სახსრების შესაძლო გაჟონვის კონტროლი თითოეულ კონტროლირებად ობიექტზე საკმაოდ ძვირი და არაეფექტურია. ამიტომ ტოტალურობის პრინციპი გულისხმობს მთავარი საკონტროლო ობიექტების გამოვლინებას, ხოლო სახელმწიფოს მხრიდან მათი მეთვალყურეობა და კონტროლი კი გვაძლევს საშუალებას, თვალი ვადევნოთ ფინანსური და მატერიალური რესურსების მდგომარეობასა და მოძრაობას სრულად.

საფინანსო კონტროლის ეფექტურობის პრინციპი ძირითადად ორ კრიტერიუმად იყოფა: პირველ შემთხვევაში ის გამოიხატება სოციალურ-ეკონომიკური დინამიურობის მაჩვენებლის კომპლექტით, მეორე შემთხვევაში კი - კონტროლის ჩასატარებლად გაკეთებული დანახარჯებისა და სახელმწიფო ბიუჯეტში შემოსული მოგების თანაფარდობით, განხორციელებული შემომწმებების შედეგად. ეფექტურობის პრინციპის მთავარი არსია ვასაკონტროლებელი ობიექტების მდგომარეობის დიაგნოსტიკა და მათ მიერ ფინანსური ოპერაციების შედეგად დაშვებული დარღვევების გამოვლინება.

კანონიერების პრინციპის ძირითადი არსი მდგომარეობს - კონტროლის განხორციელებას მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად და მისი სრული დაცვით. კანონიერების პრინციპის კონკრეტულ საფუძველს

წარმოადგენს სახელმწიფოს ფინანსური რესურსების მიზნობრივი გამოყენება. კრიტერიუმის „რესურსების მიზნობრივი გამოყენება“ - დადგენა, ოფიციალურად დაფიქსირებული არამიზნობრივი გამოყენების მაჩვენებლიდან გამომდინარეობს. ბიუჯეტიდან გამოყოფილი სახსრების არამიზნობრივ გამოყენებაში იგულისხმება ფინანსური სახსრების გამოყენება, რომელსაც არ მივყავართ კანონმდებლობით დადგენილ შედეგამდე, რომელიც გათვალისწინებულია მათი წარდგენისას, ან მივყავართ შედეგამდე, მაგრამ კანონმდებლობის გვერდის ავლით, უკანონო გზით.

ფინანსური კონტროლის დამოუკიდებლობის პრინციპი, რომლის მნიშვნელობაზეც საუბარია ლიმის დეკლარაციაშიც, ეს არის მაკონტროლებელ ორგანოთა ფუნქციონირების და ორგანიზაციული თავისუფლების ძირითადი პოსტულატი, რათა დამოუკიდებლად, მათთვის მინიჭებულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში შეასრულონ მათთვის დაკისრებული ამოცანები.

საფინანსო კონტროლის საჯაროობის პრინციპი გულისხმობს მისი შედეგების ღიაობას, (მონაცემების გარდა, რომლებიც შეიცავს სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას) არა მხოლოდ საკონტროლო ობიექტებისთვის, არამედ ფართო საზოგადოებისთვისაც. ამაში მდგომარეობს ფინანსური კონტროლის პირობა მისი ეფექტურობისა და ობიექტურობისა.

საფინანსო კონტროლის კლასიფიკაცია შესაძლებელია მოხდეს რამოდენიმე კრიტერიუმის მიხედვით. ეს კრიტერიუმებია: **საფინანსო კონტროლის შინაარსი და საფინანსო კონტროლის განმახორციელებელი ორგანოების სისტემა.**

საფინანსო კონტროლი შინაარსის მიხედვით იყოფა შემდეგ სახეებად: **საბიუჯეტო კონტროლი, საგადასახადო კონტროლი, საბანკო კონტროლი, სავალუტო კონტროლი, საბაჟო კონტროლი** და სხვა. საფინანსო კონტროლი მისი განმახორციელებელი სუბიექტების (ორგანოების) მიხედვით კი შეგვიძლია დავყოთ: **სახელმწიფო საფინანსო კონტროლად, ადგილობრივ**

საფინანსო კონტროლად, შიდასაუნწყებო საფინანსო კონტროლად, საზოგადოებრივ საფინანსო კონტროლად და აუდიტორული ანუ დამოუკიდებელ საფინანსო კონტროლად.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, პრაქტიკაში, კონტროლის მექანიზმის ტიპის მიხედვით ფინანსური კონტროლი ტრადიციულად დაყოფილია სახელმწიფო და არასახელმწიფო საფინანსო კონტროლად და ამ უკანასკნელს აუდიტის საფუძველზე ახორციელებს დამოუკიდებელი აუდიტორული ფირმა.

სახელმწიფო ფინანსების კონტროლის განხორციელება შეიძლება განხორციელდეს საკანონმდებლო ორგანოების (წარმომადგენლობითი ორგანოს), აღმასრულებელი ორგანოების (ადმინისტრაციული კონტროლის), სასამართლო ორგანოებისა და სამინისტროებისა და უწყებების სახელით მათი უფლებამოსილების ფარგლებში.

ასევე, საფინანსო ლიტერატურაში გვხვდება აგრეთვე საფინანსო კონტროლის სახეებად დაყოფა კონტროლის განხორციელების დროის მიხედვით წინასწარ, მიმდინარე და შემდგომ კონტროლად.

წინასწარი კონტროლი კონტროლის ობიექტის ზეგავლენის ყველაზე რაციონალური გზაა. ეს პრევენციული ხასიათისაა და ხელს უშლის ფინანსური კანონმდებლობის შესაძლო დარღვევებს და იმავდროულად ხელს უწყობს დაგეგმვის ეტაპზე დამატებითი რესურსების იდენტიფიცირებას. ეს კონტროლი განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია, როდესაც ძალაში შედის ახალი მარეგულირებელი დოკუმენტები, რომლებიც კონტროლირებადი ორგანიზაციების ფინანსური საქმიანობის რეგულირების საკითხებს ეხება.

მიმდინარე მონიტორინგი, რომელსაც ეწოდება ასევე ოპერატიული კონტროლიც, ხორციელდება ეკონომიკურ და ფინანსურ ოპერაციების შემონმებისას. იგი ეფუძნება პირველადი აღრიცხვის მონაცემებს, ინვენტარიტა და ვიზუალური დაკვირვების შედეგებს. მისი გამოყენების უპირატესი სფეროა შიდა კონტროლის მექანიზმი.

შემდგომი კონტროლი გამოხატულია გარკვეული დროის განმავლობაში დანესებულების ფინანსური საქმიანობის სიღრმისეულ შესწავლაში, ანგარიშგების,

დაგეგმვისა და საბუღალტრო დოკუმენტაციისა და ინფორმაციის სხვა წყაროების გამოყენებით. იგი საშუალებას იძლევა, მოხდეს წინასწარი და მიმდინარე კონტროლის ნაკლოვანებების შესწავლა და რადიკალური გადაწყვეტილებების მიღება, მათ შორის რეპრესიული.

ფინანსური კონტროლის ძირითადი ფორმაა ყოველსომომცველი აუდიტი ან აუდიტი. აუდიტის დროს შემონმებულია პირველადი დოკუმენტები, საბუღალტრო აღრიცხვა, საბუღალტრო და სტატისტიკური ანგარიშგება, ფულადი სახსრებისა და ინვენტარიზაციის ფაქტობრივი ხელმისაწვდომობა. აუდიტის შედეგებზე დაყრდნობით მიღებულ აქტს აქვს იურიდიული ძალა, როგორც მტკიცებულების წყარო საგამოძიებო და სასამართლო პრაქტიკაში.

ჩვეულებრივ, აუდიტი სამ ეტაპად გაივლის: **ორგანიზაციული, კვლევისა და შედეგების განზოგადების და განზოგადების ეტაპი.**

ორგანიზაციული ეტაპი მოიცავს აუდიტის ობიექტის შერჩევას და მის ორგანიზაციულ და მეთოდურ მომზადებას. ამ ეტაპზე ჩამოყალიბებულია სპეციალისტთა ჯგუფი, მათ მიერ შესწავლილი უნდა იქნას ორგანიზაციის საქმიანობის ფინანსური დოკუმენტაცია, წინა აუდიტის აქტების, თემატური ინსპექტირების და კვლევების დოკუმენტები.

კვლევის ეტაპი ხორციელდება უშუალოდ აუდიტორულ ობიექტზე შემონმების მოულოდნელობის პრინციპის დაცვით. ამ ეტაპზე აუდიტისა და კონტროლის პროცედურები ხორციელდება პროგრამისა და გეგმების შესაბამისად, ანუ აუდიტის გრაფიკები, აუდიტის სამუშაო გეგმები.

აუდიტის შედეგების განზოგადების და განხორციელების ეტაპი მოიცავს აუდიტორთა დასკვნების დოკუმენტურ გამართლებას, ანალიტიკური ცხრილების მომზადებას, აუდიტის შედეგების განზოგადებას და პრეზენტაციას.

დასასრულს, ეს შედეგები განხილულია შემონმებული ობიექტის ხელმძღვანელობასთან, რომელიც შესაბამის ოქმითაა გაფორმებული.

**ალექსანდრე ჩხიტაური,**  
სამართლის დოქტორი

**ბამოყენებული ლიტერატურა:**

1. საქართველოს კონსტიტუცია. 2017
2. საქართველოს კანონი სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ. 2017
3. საქართველოს კანონი „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ - 1997 წლის 15 აპრილი.
4. შენგელია რომან. საფინანსო სამართალი. თბ. 2009
5. შოთა ქისტაური ლევან ქისტაური, საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები. თბ. 1997
6. მელქაძე ო. „საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში“ - თბ. 1996 წ.
7. მელქაძე ო. „სახ-ო კონტროლი: თეორია, პრაქტიკა, პერსპექტივა“ - თბ. 1996 წ.
8. მელქაძე ო. რამიშვილი ნ. „გერმანიის კონსტიტუციური სამართალი“ - თბ. 1999 წ.
9. „საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციური სამართალი“ - კრებული 1. რედაქ. ო.მელქაძე თბ. 1999 წ,
10. „საზღვარგარეთის ქვეყნების საპარლამენტო პრაქტიკის მიმოხილვა“ - რედ. ი.მესხია - თბ. 1991 წ.

# როსა ქვეყანაში მომხმარებლური ინსტიტუტი მძლავრობს!

**ბარდაქმნების საგარეო-ეკონომიკური ასპექტები**



**ნოდარ ჭითანაშვილი,**  
ეკონომიკის მეცნიერებათა  
დოქტორი, პროფესორი

XX საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისში იზოლაციაში მოქცეულ საქართველოს ეკონომიკაში, თვისებრივად ახალ საწყისებზე, სტიქიურად დაიწყო დამდგარ რეალობასთან ადაპტირების პროცესი. ბუნებრივია, შინა წინააღმდეგობების ფონზე ქვეყანას არ ჰქონდა გარე სამყაროსთან ადაპტირების სტრატეგია.

ქვეყანამ საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობებშიც მძიმე მემკვიდრეობა მიიღო. ცნობილია, რომ საბჭოთა ეკონომიკა მსოფლიო მეურნეობაში მოკრძალებული ადგილით გამოირჩეოდა. მაგალითად, XX საუკუნის 80-იან წლებში საგარეო ვაჭრობაში მონაწილეობდა ქვეყანაში წარმოებული პროდუქციის მხოლოდ 5-6%. ქვეყანა, რომელზეც მოდიოდა მსოფლიო ტერიტორიის 1/6, მოსახლეობის 1/5 ნაწილი, საგარეო ვაჭრობაში წარმოდგენილი იყო 2-3%-ით.

ამასთან, საგარეო ვაჭრობისთვის დამახასიათებელი იყო ორი პარამეტრი – **სათბობ-ენერგეტიკული რესურსების ექსპორტი და სანარმოო და სამომხმარებლო პროდუქციის იმპორტი**. აქვე აღვნიშნავ, რომ საქართველოს ეკონომიკა გარკვეულწილად წარმოდგენილი იყო მსოფლიო ბაზარზეც.

მაგალითად, 1989 წელს რესპუბლიკამ საზღვარგარეთიდან შემოიტანა **1.420** მლნ მანეთის პროდუქცია, რომელიც ძირითადად გამოყენებულ იქნა სახალხო მეურნეობის წამყვან დარგებში. ამავე წელს მსოფლიო ბაზრებს (ექსპორტით) მიეწოდა **361,7** მლნ. მანეთის პროდუქცია.

რესპუბლიკის სანარმოები მსოფლიო ბაზრებთან ურთიერთობდნენ შესაბამისი საკავშირო ორგანოების მეშვეობით. ამ პერიოდში საქართველოს ეკონომიკაზე მოდიოდა საბჭოთა კავშირის ეროვნული შემოსავლის **1,9%**, სამრეწველო პროდუქციის – **1,7%**, სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის – **1,6%**. თუმცა იგი აწარმოებდა მანგანუმის ფეროშენადნობის **85%-ს**, ღვინის – **11%-ს**, ელმავლების – **60%-ს**, ჩაის – **98%-ს**, ციტრუსების – თითქმის **100%-ს**. 1990 წელს მატერიალური წარმოების სფეროსთვის რესპუბლიკაში შემოტანილ იყო **6.469** მლნ მანეთის პროდუქცია, გატანილ იქნა **6084,2** მლნ მანეთის, სალდო შეადგენდა – **384,8** მლნ. მანეთს.

რესპუბლიკის ეკონომიკა მწმენელოვნად დამოკიდებული იყო სამეურნეო კავშირებზე, რომელთა რეგულირება ხდებოდა კომპლექსის განვითარების ერთიანი გეგმით. ინტეგრაციული პროცესების ინტენსივობაზე წარმოდგენას გვიქმნის შემდეგი მონაცემები:

**რესპუბლიკაში გარედან შემოდის მატერი-**

**ალური კომპლექსის ნედლეულის – 70%, ქიმიური კომპლექსის – 95%, მოხმარებული ხე-ტყის – 97%, ცემენტის – 43%, ქაღალდის მრეწველობის ნედლეულის – 100%, ბამბის ბოჭკოს – 100%, სამკერვალო დარგისთვის ქსოვილების – 65,8%, ასევე, სასურსათო პროდუქციის დიდი ნაწილი (ხორბლის 70%, ხორცის – 45%, კარაქისა და შაქრის 90%-ზე მეტი) ცენტრალიზებული დაგეგმვის ჩამოყალიბებული მექანიზმებით, სამეურნეო სპეციალიზაციისა და კოოპერაციის, ტერიტორიული, დარგობრივი და შიდა დარგობრივი ეკონომიკურ ტექნოლოგიური კავშირების ფართოდ გაშლილი სისტემით შემოდიოდა და მათი გადამუშავების შემდეგ პროდუქცია მიეწოდებოდა წინასწარ განსაზღვრულ პარტნიორებს.** ასეთი კავშირების სპონტანური მოშლით ერთიან ეკონომიკურ სივრცეში ეკონომიკური სუბიექტები ერთმანეთისგან იზოლირებულნი აღმოჩნდნენ, ამიტომ ქაოსი ყველგან და ერთდროულად დაიწყო.

როგორც აღინიშნა, საქართველოს, რომელმაც ორიენტაცია აიღო საბაზრო ეკონომიკაზე, სრულიად ახალ პრინციპებზე უნდა განესაზღვრა მსოფლიო ბაზარზე შესვლის სტრატეგია. მდგომარეობას ართულებდა ის, რომ ინტეგრაციული პროცესების საბჭოთა მოდელი, რომელიც ცენტრალიზებული დაგეგმვისა და მართვის სისტემას ეყრდნობოდა, სამეურნეო სუბიექტებს ფაქტობრივად ათავისუფლებდა კონკურენციაში, მატერიალურ-ტექნიკური რესურსებით მორაგებასა და საერთოდ, გასაღების ბაზრის ძიებაში მონაწილეობისგან, რაც მათ შრომისა და წარმოების ორგანიზაციის სრულყოფაზე ყურადღების გაძლიერების ხელშემწყობ პირობებს უქმნიდა.

ასეთი გამოცდილება საკმარისი არ აღმოჩნდა ახალი ტიპის კავშირების განსაზღვრისთვის. მითუმეტეს, საგარეო ბაზარზე გასვლისთვის (რომელიც ფაქტობრივად რეგულირებადია და თანაც გაჯე-



რებული), მდგომარეობას ართულებდა ისიც, რომ დაშლილი საბჭოთა კავშირის მემკვიდრემ – რუსეთის ფედერაციამ, რომელმაც განვითარების სტრატეგიად „შოკური თერაპია“ აირჩია, ერთდროულად ორი ამოცანის გადაწყვეტა მოინდომა: კერძო კაპიტალისტური ეკონომიკის შექმნა და დამოუკიდებლად რეფორმების განხორციელება. ახალი გაერთიანების – დამოუკიდებელი სახელმწიფოების თანამეგობრობის (დსთ) შექმნა სუსტი (კრიზისში მყოფი) ეკონომიკების სპონტანურად ჩამოყალიბებული კავშირების იმიტაცია იყო.

საქართველოს საკუთარი ვალუტა არ ჰქონდა, ამიტომ იგი რუბლის სივრცეში იმყოფებოდა. რუბლის როლს კი სამართალმემკვიდრე (რუსეთი) განსაზღვრავდა.

საზოგადოება თანდათანობით რწმუნდებოდა იმაში, რომ ქვეყნის ეკონომიკური დამოუკიდებლობა, თურმე, არ ნიშნავს სხვა ეკონომიკებისგან გამიჯვნას – პირიქით, ეკონომიკური კავშირების გაღრმავება თავად ობიექტური პროცესია.

განვივლიო პერიოდში ჩამოყალიბებულ საგარეო-სავაჭრო ურთიერთობების ტენდენციების ანალიზი მოგვცემს საშუალებას, რეალურად წარმოვიდგინოთ ინტეგრაციული პროცესების მასშტაბი, დინამიზმი, სირთულეები.

1996 წელს საქართველოს საგარეო-სავაჭრო ბრუნვამ შეადგინა 954,3 მლნ. დოლარი, 2016 წელს (წინასწარი მონაცემები) – 11,9 მლრდ დოლარი (გაიზარდა 12,5-ჯერ). ექსპორტი გაიზარდა 155,2 მლნ დოლარიდან 2.114 მლნ დოლარამდე. შესაბამისად, იმპორტი 488,7 მლნ დოლარიდან 9.852 მლნ დოლარამდე. 2016 წელს საქართველოს სავაჭრო ურთიერთობა ჰქონდა 137 ქვეყანასთან, აქედან მხოლოდ 44 ქვეყანასთან (32%) ჰქონდა დადებითი სალდო. საინტერესოა, რომ სალდომ, რომელიც უარყოფითი ნიშნით ხასიათდება მთელი ოცი წლის მანძილზე 1996 წლის 548 მლნ დოლარიდან 2016 წელს შეადგინა – 7.738 მლნ დოლარი.

1996 წელს უარყოფითი სალდო შეადგენდა დსთ-ს ქვეყნებთან 142,4 მლნ დოლარს, ევროკავშირის ქვეყნებთან 167,4 მლნ დოლარს. 2016 წელს შეადგინა, შესაბამისად, 1.242 მლნ და 2.459 მლნ დოლარი.

გამოიკვეთა განვითარებულ ქვეყნებთან ვაჭრობის გაფართოების ტენდენცია. მაგალითად, თუ 1996 წელს ექსპორტის მოცულობაში დსთ-ზე მოდიოდა 63,1%, ევროკავშირზე – 4,7%, 2016 წელს აღნიშნული მაჩვენებლები შეადგენდა 35% და 27%-ს.

1996 წელს თუ იმპორტში დსთ-ს ქვეყნების ხვედრითი წილი შეადგენდა 33%-ს, ევროკავშირის – 23,3%-ს, 2016 წელს, შესაბამისად, 20% და 31%.

უკანასკნელ წლებში (განსაკუთრებით 2012 წლიდან) მნიშვნელოვნად გაიზარდა სავაჭრო ბრუნვის მოცულობა ჩინეთთან. თუ 1996 წელს იგი შეადგენდა 1.7 მლნ. დოლარს, 2016 წელს – 717,5 მლნ დოლარს (6%), მათ შორის 170 მლნ. ექსპორტი იყო.

**როგორია რუსეთთან სავაჭრო ურთიერთობების მაჩვენებლები?**

1996 წელს რუსეთთან სავაჭრო ბრუნვამ შეადგინა

185 მლნ დოლარი (19,4%), 2003 წელს – 241,7 მლნ დოლარი (15,1%), 2012 წელს – 524 მლნ დოლარი (5%), 2016 წელს – 881,3 მლნ (7,4%).

2016 წელს რუსეთიდან იმპორტირებულ სასაქონლო ჯგუფებში ნავთობი და ნავთობპროდუქტები 102 მლნ დოლარია, ხორბალი – 86 მლნ. დოლარი, მზესუმზირის ზეთი – 27,5 მლნ დოლარი, სიგარეტები – 23,2 მლნ. დოლარი. რუსეთს ამავე წელს მიენოდა 206,2 მლნ. დოლარის პროდუქცია, მათ შორის, ღვინოები (55,7 მლნ დოლარი), ფეროშენადნობები (39,5 მლნ), მინერალური წყლები (35,6 მლნ), თხილი და კაკალი (9,5 მლნ დოლარის) და სხვ. სალდო უარყოფითი – 462,2 მლნ. დოლარი.

2016 წელს იმპორტის 18,2% კანადაზე მოდის, 13,7% – თურქეთზე, 6,9% – რუსეთზე, 5,6% – ჩინეთზე, 5,0% – აზერბაიჯანზე და ა.შ. კანადის ხვედრითი წილის ზრდა გამოიწვია 1,783 მლნ დოლარის ღირებულების სამკურნალო საშუალებების შემოტანამ.

ექსპორტ-იმპორტის სტრუქტურა პასუხს იძლევა კითხვაზე: როგორია ქვეყნის ეკონომიკის დარგობრივი სტრუქტურა.

2016 წელს საქართველოდან უმსხვილესი საექსპორტო საქონლის ათეული შემდეგნაირად გამოიყურება: სპილენძის მადნები (14,7%), თხილი (8%), ფეროშენადნობები (8%), მსუბუქი ავტომობილები (7,9%) ღვინო (5,4%), სამკურნალო საშუალებები (5,1%), სპირტიანი სასმელები (4,3%), ოქრო (3,8%), მინერალური წყლები (3,8%), აზოტოვანი სასუქები (3,1%).

აღსანიშნავია, რომ ქვეყანა მსუბუქ ავტომობილებს არ აწარმოებს, მაშინ, როცა მისმა ექსპორტმა (ფაქტობრივად, რეექსპორტმა) 166,6 მლნ დოლარი შეადგინა. წინა წლებში ეს მონაცემები უფრო მეტი იყო. მაგალითად, 2013 წელს – 703,8 მლნ დოლარი, ანუ 24,2% შეადგინა. რაც შეეხება იმპორტს, მასში ძირითადია სამკურნალო საშუალებები (29,4%), ნავთობი და ნავთობპროდუქტები (4,8%), ნავთობის აირები (3,2%), სპილენძის მადნები (2,5%), სატელეფონო აპარატები (1,8%), სიგარეტები (1%), ხორბალი (0,9%), სატვირთო ავტომობილები (0,7%) და სხვ. უკანასკნელ წლებში მნიშვნელოვნად გაიზარდა თამბაქოს ნაწარმის შემოტანა. მაგალითად, მარტო 2016 წელს შემოტანილია 102 მლნ. დოლარის ღირებულების სიგარეტი.

**ზემოთ მოტანილი მონაცემები ადასტურებენ, რომ ქვეყანაში იმპორტირებული საქონლის დიდი ნაწილი სამომხმარებლო საქონელია (2015 წელს 43%).**

მოტანილი მონაცემების მიხედვით, კარგად ჩანს, რომ ეროვნული ეკონომიკა ფუნქციონირებს „ღია ეკონომიკის“ პრინციპებით. იგი ინტეგრაციულ პროცესებში აქტიურადაა ჩართული, თუმცა უარყოფითი შედეგებით. სუსტი მხარეა ის, რომ საექსპორტო პროდუქციის, ასევე იმპორტმემცვლელი პროდუქციის წარმოების გაფართოების არსებული პოტენციალი მინიმალურადაც არ არის გამოყენებული. ინტეგრაციული პროცესები ხშირად გამოიყენება ქვეყნის ეკონომიკის საზიანოდ. მაფიოზური სტრუქტურების მიერ ორგანიზებულად ხე-ტყის რესურსების, შავი ლითონის

ჯართის სახით დანადგარ-მონყობილობების, ასევე სხვა ნედლეულის გატანით ეკონომიკამ დიდი ზიანი განიცადა. მარტო 2000-2006 წლებში ჯართის სახით გატანილი იქნა 500 მლნ დოლარის ღირებულების ისეთი დანადგარ-მონყობილობები, ტრაქტორები და სასოფლო-სამეურნეო ინვენტარი, რომლებიც ჯერ კიდევ გამოდგებოდა პროდუქციის წარმოებისთვის.

ასევე, იმპორტით შემოდის ისეთი პროდუქცია (განსაკუთრებით სასურსათო), რომლის წარმოების კარგი ტრადიციები აქვს ქვეყანას. მაგალითად, 2015 წელს შემოტანილ იქნა 8 მლნ დოლარის ჩაი, მაშინ, როცა ქვეყანაში ჩაის წარმოების დიდი შესაძლებლობები ფაქტობრივად გამოუყენებელია.

ექსპორტ-იმპორტის სტრუქტურა ზოგიერთ პოზიტიურ ტენდენციასთან (განვითარებული ქვეყნების ეკონომიკასთან სავაჭრო ურთიერთობების გაფართოება) ერთად, გვიჩვენებს, რომ ფაქტობრივად ყურადღების გარეშე დარჩა შიდა ბაზარი, რომელშიც უმნიშვნელოა სამამულო სამრეწველო პროდუქციის ხვედრითი წილი, ხოლო აგარაულ ბაზარზე 70%-ზე მეტი უკავია იმპორტით შემოტანილ საქონელს.

ნიშანდობლივია, რომ 2015 წელს ქვეყნის მშპ სტრუქტურაში ვაჭრობაზე მოდის 16,7%, მრეწველობაზე - 16,8%, სოფლის მეურნეობაზე - 9,1%. ჩვენთან პოზიტიურად თვლიან ცოცხალი პირუტყვის უცხოეთში გაყიდვას, რაც ნედლეულის (ხორცის, მატყლის, ტყავის) დიდ დანაკარგებს იწვევს. მაგალითად, 2010-2016 წლებში საქართველოდან გაიყვანეს 333,8 მლნ დოლარის ღირებულების ცოცხალი ცხოველები. ამავე პერიოდში შემოტანილ იქნა 733,1 მლნ დოლარის ხორცი და ხორცის პროდუქტები.

**ინტეგრაციული პროცესების რეგულირება უნდა ხდებოდეს სახელმწიფოს ინტერესების შესაბამისად. უპირატესობა უნდა მიენიჭოს ახალი ტექნოლოგიების შემოტანას, წარმოებისა და შრომის ორგანიზაციის სრულყოფას.**

საქართველოში ევროპული ინტეგრაცია მართებულადაა აღიარებული საგარეო პოლიტიკურ ორიენტირად, ხოლო ევროკავშირთან ეკონომიკური ინტეგრაცია ერთ-ერთ მთავარ პრიორიტეტად. გასათვალისწინებელია, რომ ევროკავშირში შესვლისთვის გარკვეული კრიტერიუმების (კოპენჰაგენის კრიტერიუმები) მოთხოვნებია დასაკმაყოფილებელი. მაგალითად, ბოლო პერიოდში მიღებულ კანდიდატ ქვეყნებს უნდა ჰქონოდათ მშპ მოსახლეობის ერთ სულზე 4900 ევროს ექვივალენტი მაჩვენებელი (ჩვენთან იგი 2015 წელს შეადგენდა 3766,6 დოლარს), მშპ სტრუქტურაში 25-27% უნდა იყოს მრეწველობის წილი (საქართველოში ეს მაჩვენებელი 2015 წელს შეადგენდა 16,8%) და ა.შ.

ჩემი აზრით, ევროკავშირთან ინტეგრაციის გაღრმავების პროცესი უნდა განისაზღვროს შესაბამისი მიზნობრივი ღონისძიებებით. ამასთან, არასწორია ეროვნული ეკონომიკის განვითარება ცალმხრივად, მხოლოდ ევროინტეგრაციის დაუუკავშიროთ. ეკონომიკა ცოცხალი ორგანიზმია, სპონტანურად იცვლება მისი განვითარების პირობები, რაც ახალ რეალობას

სწრაფად ადაპტირებას საჭიროებს. უნდა გავითვალისწინოთ, რომ საქართველოს დღევანდელი ეკონომიკის განვითარების დონე რამდენიმე ათეული წლით ჩამორჩება განვითარებული ეკონომიკის მაჩვენებლებს.

ეროვნული ეკონომიკის გლობალურ პროცესებთან ადაპტირებისას ანგარიში უნდა გაფუჭოთ იმ თავისებურებას, რომ შედარებით მოძველებული ტექნოლოგიების გამოყენებით ინარმოება ისეთი პროდუქცია, რომელზეც სხვა ბაზრებზე მოთხოვნაა.

ქვეყანამ, რომელიც ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის წევრია, უნდა განსაზღვროს ეკონომიკის განვითარებაში პერსპექტივა იმისდა მიხედვით, თუ როგორ ყალიბდება მსოფლიო და შიდა ბაზარზე კონიუნქტურა, რათა მას მიესადაგოს არსებული რესურსების გამოყენების სტრატეგია. ეს იმას ნიშნავს, რომ ეკონომიკის განვითარების ყველა რესურსი მიზანმიმართულად იქნას გამოყენებული. ამ თვალსაზრისით, საინტერესოა შესაძლებლობა, რომელიც ამჟამად ქვეყანას გააჩნია საერთაშორისო სტრუქტურების პოტენციალის უფრო ეფექტიანად გამოყენებისთვის. მაგალითად, ეროვნული ინტერესების გათვალისწინებით უფრო მიზნობრივად ეფექტიანად შეიძლება გამოყენებულ იქნას ფინანსური სტაბილიზაციის (საერთაშორისო სავალუტო ფონდის პოზიცია), ეკონომიკური ზრდის (მსოფლიო ბანკი და სხვა ბანკების პოზიცია), ეკონომიკის დარგობრივი სტრუქტურების და ვაჭრობის სრულყოფის (ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის პოზიცია), დასაქმების რეგულირების (შრომის საერთაშორისო ორგანიზაციის პოზიცია) ფინანსური და ორგანიზაციული მექანიზმები.

განვიხილოთ პერიოდში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ჰქონდა ისეთი საერთაშორისო პროექტების განხორციელებას, როგორცაა „ტრასეკა“, „ენერჯეტიკული დერეფანი“, მშენებარე ყარსი-თბილისი-ბაქოს რკინიგზა (იგი ექსპლუატაციაში შევა 2017 წლის ბოლოს. საპროექტო სიძძლავრეა 5 მლნ ტონა) და სხვ.

შეიქმნა თვისებრივად ახალი გეოეკონომიკური გარემო, რომელიც განსაზღვრავს ეკონომიკის ინტეგრაციულ პროცესებში ჩართვის ინტენსივობას, საინვესტიციო მიმზიდველობას, ქვეყნის ბუნებრივ-საწარმოო პირობების კომპლექსურად გამოყენების პერსპექტივას. ფაქტობრივად (როგორც უკვე ითქვა), საქართველომ შეიძინა ქვეყნის ტერიტორიაზე საერთაშორისო პროექტების განხორციელების კოორდინაციის და საერთაშორისო კაპიტალის ფორმირებაში მონაწილე სუბიექტის ფუნქცია. ეს ნიშნავს იმას, რომ გეოეკონომიკა გადამწყვეტ როლს შეასრულებს ქვეყნის გლობალურ პროცესებთან ადაპტირებისთვის (ვრცლად ქვემოთ განვიხილავთ).

მსოფლიო ინტეგრაციულ პროცესებში განვითარებულ და განვითარებად, გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებს შორის ურთიერთგანპირობებულობის ტენდენციების (თავისებურებების) ერთ-ერთი მახასიათებელი საგარეო ვალის დინამიკაა, მისი გამოყენების ფორმა, რომელიც გვიჩვენებს იმას, რამდენად დამოკიდებული ხდება ქვეყანა უცხო კაპიტალზე.

საქართველოში საგარეო ვალის ზრდას გვიჩვენებს შემდეგი მონაცემები: 1995 წელს მან შეადგინა **1149,7** მლნ დოლარი, 2006 წელს – **1556,1 მლნ**, 2003 წელს – **1753,8 მლნ**, 2006 წელს – **1.700 მლნ დოლარი**, 2011 წელს **11.585 მლნ დოლარი**, 2014 წელს -- **13,100 მლნ**, 2015 წელს – **15.007 მლნ დოლარი**, 2016 წელს **15.332 მლნ დოლარი**. ვალის ძირითად ნაწილს გრძელვადიანი ვალი (86%) შეადგენდა. სამთავრობო სექტორის ვალი 4.385 მლნ აშშ დოლარი იყო.

რა თქმა უნდა, ეკონომიკის ზრდას თან ახლავს ინტეგრაციული კავშირების გაფართოების პროცესი, რაც საჭიროებისას ვალის აღებასაც გულისხმობს. მაგრამ ამ დროს განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ვალის მიზნობრივად გამოყენება. პირველ რიგში, როგორც წესი, იგი გამოყენებულ უნდა იქნას ეკონომიკური ზრდისთვის, ე.ი. კვლავწარმოების გაფართოებისთვის.

მსოფლიო ინტეგრაციულ პროცესებში ნებისმიერი ქვეყნის ეკონომიკის მონაწილეობის დონეს განსაზღვრავს უცხოური ინვესტიციების მოცულობა, მათი მიზნობრივი ხასიათი. 2005 წელს უცხოურმა ინვესტიციებმა **449,8** აშშ დოლარი შეადგინა, 2016 წელს **1298,4** მლნ დოლარი. 2006-2016 წლებში საქართველოში პირდაპირმა უცხოურმა ინვესტიციებმა შეადგინა **14,3,6** მლრდ დოლარი. ანუ საშუალო წლიურად **1,2** მლრდ დოლარი. ეს დაბალი მაჩვენებელია, მით უმეტეს, დაგროვების შიდა წყაროების სიმცირის ფონზე. ეკონომიკის რომელ სფეროში ჩაიდო მოზიდული თანხები? 2011-2015 წლებში პირდაპირმა უცხოურმა ინვესტიციებმა შეადგინა **7,6** მლრდ დოლარი. აქედან ტრანსპორტსა და კავშირგაბმულობაში **1,4** მლრდ დოლარი (18%), მრეწველობაში – **880** მლნ (11%), ენერჯეტიკაში – **942** მლნ (12%), მშენებლობაში – **568** მლნ (7%), სოფლის მეურნეობაში – **70** მილნ დოლარი (1%).

როგორც ჩანს, უკანასკნელი 5 წლის მანძილზე ინვესტიციების საერთო მოცულობის მხოლოდ 12%-ია ჩადებული მატერიალური წარმოების ისეთ დარგებში, როგორიცაა: **მრეწველობა და სოფლის მეურნეობა. მაშინ, როცა ეკონომიკის კრიზისიდან გამოსვლის დაჩქარება ამ დარგების მაღალი ტემპებით განვითარებაზეა დამოკიდებული.** ინვესტიციების მოზიდვა სწორად გააზრებულ ეკონომიკურ მიდგომას მოითხოვს, იგი მხოლოდ სამეურნეო საკითხი არ არის, სახელმწიფოს სტრატეგიის შემადგენელი ელემენტია. ამიტომ, პრინციპული მნიშვნელობა აქვს იმას, თუ რაზე იქნება ყურადღება გამახვილებული: ინვესტიციების მოცულობაზე (როგორც დღეს) თუ ინვესტიციების ეფექტიანობასა და მის როლზე ეკონომიკურ განვითარებაში. ინვესტიცია იქ უნდა ჩაიდოს, სადაც არა მხოლოდ კონკრეტული სამეურნეო ამოცანა წყდება, არამედ რამდენად მნიშვნელოვანი იქნება შექმნილი სიმძლავრეების როლი ეკონომიკურ სტაბილიზაციაში.

უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის პერსპექტიულ ფორმებად უნდა მივიჩნიოთ ერთობლივი სანარმოების შექმნა, თავისუფალი ზონების, ლიზინგის და სხვა ფორმების გამოყენება. პირველ რიგში გამოვიყენოთ ახალი სანარმოების აშენებისა და არსებულის გადაი-

არალებისთვის, რომელთა პროდუქცია როგორც საგარეო, ასევე შიდა ბაზრისთვის იქნება გათვალისწინებული (როგორც საექსპორტო, ასევე იმპორტმემცველი პროდუქციის წარმოების გაფართოებისთვის).

აქვე შევეხები საინვესტიციო პროცესის აქტივობის ერთ მნიშვნელოვან რეზერვს. მხედველობაში მაქვს მოსახლეობის სახსრების მოზიდვა. ეს შეიძლება პარადოქსად მოგვეჩვენოს, რადგან მოსახლეობის დიდი ნაწილი სახსრების მწვავე ნაკლებობას განიცდის, ფაქტიურად სიღარიბის ზღვარს ქვემოთაა. ასეთ დროს მოსახლეობის მწირი დანაზოგები ინვესტიციების სერიოზულ წყაროდ არ განიხილება. თუმცა, საზოგადოების მცირე ნაწილის (მდიდართა) კაპიტალის უდიდესი ნაწილი ქვეყანაში არ არის დაბანდებული (სხვათაშორის, ეს მოვლენა დამახასიათებელია მთელი მსოფლიოსთვის). ეს დიდი რესურსია, რომელთა რაციონალური გამოყენება ქვეყანას წაადგება, ამიტომ ყოველმხრივ ნახალისებას (პოლიტიკური, სამართლებრივი, ეკონომიკური, მორალური) მოითხოვს აღნიშნული კაპიტალის ეროვნულ ეკონომიკაში განთავსების პროცესი.

ქვეყანას უნდა ჰქონდეს განვითარების სტრატეგიის ადეკვატური მიდგომები – სად, როგორი წინაპირობებით და მოსალოდნელი შედეგებით უნდა იქნას გამოყენებული ინვესტიციები, რათა საბოლოოდ მიღწეულ იქნას სოციალურ-ეკონომიკური ეფექტიანობის ამაღლება.

უცხოური ინვესტიციების მიღების საინტერესო ფორმაა სხვადასხვა არხებით შემოსული სახსრები, რომელთა გამოყენება ხდება ცალკეული პროექტების მიხედვით. ეს ძირითადად არასამთავრობო სტრუქტურების მეშვეობით ხორციელდება და უმრავლეს შემთხვევაში ოფიციალურ სტატისტიკაშიც არ აისახება. **სახელმწიფომ უნდა იცოდეს, რა რესურსები შემოდის ქვეყანაში და მიზნობრივად როგორ გამოიყენება, რამდენად თავსებადია ეს პროცესი ქვეყნის განვითარების სტრატეგიასთან!**

ამრიგად, ინტეგრაციული პროცესები თანდათანობით ღრმავდება, ქვეყანა იძენს გარესამყაროსთან ურთიერთობების გამოცდილებას, მიუხედავად იმისა, რომ საგარეო სავაჭრო ბრუნვა უარყოფითი საღდოთია წარმოდგენილი, განვლილ პერიოდში საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობებში ჩამოყალიბებული ტენდენციათა ანალიზი ადასტურებს, რომ გეოეკონომიკა (საერთოდ ინტეგრაციული პროცესები, თუ ხელი შეუწყვეთ მის შემდგომ გაღრმავებას) ქვეყნის განვითარების სტრატეგიული რესურსია და კომპლექსურად ამოქმედებას საჭიროებს პრინციპით – სახელმწიფო პოლიტიკის ეკონომიზაცია, რაც ნიშნავს იმას, რომ თანამედროვე პირობებში უპირატესობა მიეცეს სახელმწიფო პოლიტიკის ეკონომიკური მეთოდებით განხორციელებას. ეს არის გლობალურ პროცესებთან ადაპტირების რეალური გზა.

ამრიგად, სახელმწიფო პოლიტიკის ეკონომიზაცია – ქვეყნის განვითარების სტრატეგიის განსაზღვრის ამოსავალი პრინციპია!

# ადმინისტრაციული საჩივარი და უფლების დაცვის პრევენციული საშუალებები ადმინისტრაციულ სამართალში

## შესავალი

სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნდამენტურ მიზანია ადამიანის უფლებების და ინტერესების დაცვა. თანამედროვე ცივილიზებულ მსოფლიოში ადამიანის უფლებები და თავისუფლებები სახელმწიფოების უზენაეს ფასეულობებადაა გამოცხადებული, ამიტომ სახელმწიფოთა საქმიანობის ერთ-ერთ ძირითად ფუნქციას სწორედ პირთა უფლებების დაცვის რეალური გარანტიების სამართლებრივი ნორმებით განსაზღვრა და შესაბამისად, ადამიანის უფლებათა დარღვევის შემთხვევაში - დარღვეული უფლების ეფექტურად და სწრაფად აღდგენის გარანტიების არსებობის უზრუნველყოფა წარმოადგენს.

სამართლის სხვა დარგებთან ერთად ადმინისტრაციული სამართალიც უმნიშვნელოვანეს როლს ასრულებს ადამიანის კანონიერი ინტერესებისა და უფლებების დაცვის სფეროში. ადამიანის უფლებათა დაცვის ერთ ერთ ფუნდამენტურ საშუალებას ადმინისტრაციულ სამართალში წარმოადგენს ადმინისტრაციული საჩივარი, რომლის მეშვეობით პირს შეუძლია დაიცვას საკუთარი დარღვეული უფლებები.

აღნიშნული უფლება საქართველოს კონსტიტუციითაცაა გარანტირებული, კერძოდ, საქართველოს კონსტიტუციის მე-2 თავში მოცემულია საჩივრის, როგორც ადამიანის უფლებათა დაცვის ერთერთი მნიშვნელოვანი ინსტიტუტის ცნება და შესაბამისი გარანტიებიც<sup>1</sup>. რაც შეეხება ადმინისტრაციულ სამართალში ადმინისტრაციული საჩივრის ინსტიტუტის რეგულირების საკითხს, ადმინისტრაციული საჩივრის ცნება მოცემულია საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილის „ი“ ქვეპუნქტში, რომლის მიხედვით, ადმინისტრაციული საჩივარი არის დაინტერესებული მხარის მიერ უფლებამოსილ ადმინისტრაციულ ორგანოში ამ კოდექსით დადგენილი წესით წარდგენილი წერილობითი მოთხოვნა დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით იმავე ან ქვემდგომი ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ბათილად გამოცხადების, შეცვლის ან ახალი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემის ან ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ისეთი მოქმედების განხორციელების ან ისეთი მოქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავების შესახებ, რომელიც არ გულისხმობს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემას<sup>2</sup>.

ანუ ადმინისტრაციული საჩივრის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ თუ ადმინისტრაციული ორგანოს



ქმედება არღვევს პირის უფლებას, პირს დარღვეული უფლების აღდგენის მიზნით აქვს ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედების გასაჩივრების შესაძლებლობა, რაც წარმოადგენს პირის როგორც უფლებას, ასევე მისი უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვის საშუალებასაც. ზოგადად კი ადმინისტრაციული სამართალი ითვალისწინებს ადამიანის უფლებათა დაცვის როგორც რეპრესიულ, ასევე პრევენციულ საშუალებებს. ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსში მოცემული აღნიშნული სახის რეგულაციათა ჯგუფი აბსოლუტურად შეესაბამება ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენციის მე-6 მუხლის მოთხოვნას<sup>3</sup> და ასევე საქართველოს კონსტიტუციაში მოცემულ გარანტიებს.

როგორც აღნიშნავენ, ადმინისტრაციული სამართლის სფეროში მოღვაწე ავტორები ადმინისტრაციული საჩივარი როგორც ადმინისტრაციული სამართლის ინსტიტუტი სამი ძირითადი ფუნქციის მატარებელია: 1) ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც უფლების დაცვის საშუალება; 2) ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ თვითკონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა; 3) სასამართლოს განტვირთვა<sup>4</sup>.

სზაკ-ის 177-ე მუხლის თანახმად, დაინტერესებულ მხარეს უფლება აქვს, გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ გამოცემული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი. ადმინისტრაციული საჩივარი ასევე შესაძლებელია ადმინისტრაციული რეალაქტის განხორციელების ან განხორციელებისგან თავის შეკავების მოთხოვნით. ასევე ადმინისტრაციული

3 ადამიანის უფლებათა ევროპული კონვენცია.

4 პაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბ., 2013, გვ. 197-198

1 საქართველოს კონსტიტუცია. თბ. 2017

2 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. თბ. 2017

საჩივარი არის სასამართლოში ადმინისტრაციული სარჩელის დასაშვებობის წინაპირობა, რადგან სასკ-ის მე-2 მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, სასამართლო არ მიიღებს სარჩელს, თუ მოსარჩელემ სზაკ-ით დადგენილი წესით არ გამოიყენა ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციული საჩივრის ერთჯერადად წარდგენის შესაძლებლობა<sup>1</sup>. ადმინისტრაციულ საჩივარს აქვს ის უპირატესობა, რომ ადმინისტრაციულ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების ფარგლებში მოწმდება გადაწყვეტილების მიზანშეწონილობა და კანონიერება.

წინამდებარე ნაშრომის მიზანია ადმინისტრაციული საჩივრის არსის და ქართულ ადმინისტრაციულ სამართალში არსებული უფლების დაცვის პრევენციული საშუალებების ძირითადი თავისებურებების განხილვა. ასევე იმის დადგენა თუ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში მოცემული ნორმებით როგორაა უზრუნველყოფილი მოქალაქეთა უფლებების რეალურად დაცვის შესაძლებლობა ევროპულ კანონმდებლობასთან შედარებით-სამართლებრივი ანალიზის საფუძველზე.

**ადმინისტრაციული საჩივარის არსი და მნიშვნელობა**

სზაკ-ის 181-ე მუხლის თანახმად დაინტერესებული მხარის<sup>2</sup> მიერ წარდგენილი ადმინისტრაციული საჩივარი უნდა აკმაყოფილებდეს შემდეგ მოთხოვნებს:

ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომელშიც შეიტანება ადმინისტრაციული საჩივარი; ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენი პირის ვინაობა და მისამართი; იმ ადმინისტრაციული ორგანოს დასახელება, რომლის ადმინისტრაციულ სამართლებრივი აქტი ან მოქმედება საჩივრდება; გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის დასახელება; მოთხოვნა; გარემოებანი, რომელთაც ეფუძნება მოთხოვნა; ადმინისტრაციულ საჩივარზე დართული საბუთების ნუსხა, თუ საჩივარს რაიმე დოკუმენტი დაერთვის.

ადმინისტრაციული წარმოების დასაწყებად ადმინისტრაციული საჩივარი უნდა იყოს დასაშვები და დასაბუთებული<sup>3</sup>. პირველად მოწმდება ადმინისტრაციული საჩივრის დასაშვებობა, ხოლო შემდგომ, მისი

1 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. თბ.2017

2 სზაკ-ის მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილის „ბ„ ქვეპუნქტი, „დაინტერესებული მხარე – ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანო, რომლებთან დაკავშირებითაც გამოცემულია ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი, აგრეთვე რომლის კანონიერ ინტერესზე პირდაპირ და უშუალო გავლენას ახდენს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ან ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედება„.

3 ზ.ადეიშვილი, ქ.ვარდიაშვილი, ლ.იზორია, ნ.კალანდაძე, მ.კოპალეიშვილი, ნ.სხირტლაძე, პ.ტურავა, დ.ქიტოშვილი „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო„ თბ.,2005, გვ. 303-305

დასაბუთება, ანუ რამდენად საფუძვლიანია და შეესაბამება თუ არა კანონის მოთხოვნებს. თუ აღმოჩნდება, რომ საჩივარი იმთავითვე დაუშვებელია, ხდება მისი ამ მოტივით უარყოფა საკითხის მატერიალური არსის დასაბუთების, საფუძვლიანობის შემოწმების გარეშე.

ადმინისტრაციული საჩივრის რეკვიზიტების გარდა მოქმედი კანონმდებლობა განსაზღვრავს ადმინისტრაციული საჩივრის დასაშვებობის პირობებს:

სზაკ-ის 182-ე მუხლის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო არ გაიხილავს ადმინისტრაციულ საჩივარს, თუ: არსებობს სასამართლოს გადაწყვეტილება ან განჩინება იმავე დავის საგანზე მოსარჩელის მიერ სარჩელზე უარის თქმის, მოპასუხის მიერ სარჩელის ცნობის, ან მხარეთა მორიგების დამტკიცების შესახებ; სასამართლო წარმოებაშია საქმე დავაზე იმავე მხარეებს შორის, იმავე საგანზე და იმავე საფუძვლით; არსებობს ამ ორგანოს ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება იმავე საკითხზე; ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში მიმდინარეობს ადმინისტრაციული წარმოება იმავე ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით; ადმინისტრაციული საჩივარი შეტანილია არაუფლებამოსილი პირის მიერ; გასულია ადმინისტრაციული საჩივრის წარდგენის კანონით დადგენილი ვადა.

ამავე მუხლის მე-2 ნაწილის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციული საჩივრის მიღებას ან განხილვაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილების გამოტანამდე მისცეს ადმინისტრაციული საჩივრის წარმდგენ პირს აღნიშნულ საკითხზე საკუთარი მოსაზრების წარდგენის შესაძლებლობა<sup>4</sup>.

კანონმდებლობის თანახმად, ადმინისტრაციული საჩივარი ადმინისტრაციულ ორგანოში განიხილება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით და ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოების ზოგიერთი დებულების გამოყენებით<sup>5</sup>. კანონის შესაბამისად, ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია მისცეს ადმინისტრაციულ წარმოებაში მონაწილე დაინტერესებულ მხარეს საკუთარი აზრის წარდგენის შესაძლებლობა. ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით ადმინისტრაციული წარმოების დაწყების შესახებ წერილობით აცნობოს ყველა იმ პირს, რომელიც მონაწილეობდა გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გამოცემასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ წარმოებაში და უზრუნველყოს მათი მონაწილეობა ადმინისტრაციულ წარმოებაში ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის გადაწყვეტა ითვალისწინებს ზეპირი მოსმენის ჩატარებას. რომელიც ხდება ფორმალური

4 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. თბ. 2017

5 ზ.ადეიშვილი, ქ.ვარდიაშვილი, ლ.იზორია, ნ.კალანდაძე, მ.კოპალეიშვილი, ნ.სხირტლაძე, პ.ტურავა, დ.ქიტოშვილი „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო„ თბ.,2005, გვ. 311

ადმინისტრაციული წარმოების წესების დაცვით<sup>1</sup>.

ფორმალური ადმინისტრაციული წარმოება გამოიყენება, აგრეთვე, კოლეგიური ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის და გადაწყვეტის დროს. ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით, ადმინისტრაციული წარმოების ხასიათიდან გამომდინარე, საჩივრის შემტანის გამოუცხადებლობის შემთხვევაში ადმინისტრაციული ორგანო უარს არ იტყვის საჩივრის განხილვაზე - მონინააღმდეგე მხარის წარმომადგენლის გამოუცხადებლობა არ ქმნის საჩივარში მოყვანილი ფაქტობრივი გარემოებების დადასტურებულად მიჩნევის, საჩივრის ავტომატურად დაკმაყოფილების საფუძველს<sup>2</sup>.

ადმინისტრაციულ ორგანოს ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის შედეგად გამოაქვს ერთ-ერთი შემდეგი გადაწყვეტილება: ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილების შესახებ; ადმინისტრაციული საჩივრის დაკმაყოფილებაზე უარის თქმის თაობაზე; ადმინისტრაციული საჩივრის ნაწილობრივ დაკმაყოფილების შესახებ<sup>3</sup>.

ადმინისტრაციული საჩივრის განხილვის თაობაზე ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილება წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს და იგი უნდა აკმაყოფილებდეს ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტისთვის სზაკ-ით დადგენილ მოთხოვნებს. გადაწყვეტილება უნდა შეიცავდეს დასაბუთებას. სზაკ-ის 203-ე მუხლის თანახმად ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია ბათილად ან ძალადაკარგულად გამოაცხადოს, აგრეთვე, შეცვალოს გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.

**ადმინისტრაციული გასაჩივრების  
სუსპენზიური ეფექტი და სუსპენზიური  
ეფექტი ადმინისტრაციულ  
სამართალწარმოებაში**

როგორც აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული სამართალი ითვალისწინებს ადამიანის უფლებათა დაცვის როგორც რეპრესიულ ასევე პრევენციულ საშუალებებს<sup>4</sup>. ანუ ინდივიდის უფლების დაცვა ადმინისტრაციული კანონმდებლობის შესაბამისად ხდება როგორც რეპრესიული საშუალებების გამოყენებით ასევე უფლების

დაცვის დროებითი ანუ პრევენციული საშუალებების გამოყენებითაც, რომლის რეალიზებაც მნიშვნელოვან გარანტიებს იძლევა ადამიანის უფლებათა დაცვის სფეროში, რადგან უფლების დაცვის წინასწარი საშუალების მთავარ მიზანს კანონმდებლობის შესაბამისად წარმოადგენს დაინტერესებული მხარისათვის ისეთი შესაძლებლობის მიცემა, რომლითაც მხარეს საკუთარი ინტერესების დაცვა ადმინისტრაციული წარმოების ან ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დასრულებამდე შეეძლება. გამომდინარე აქედან, უფლების დაცვის პრევენციულ საშუალებებს აქვთ დარღვეული უფლების აღდგენის დაცვის წინასწარი უზრუნველყოფის, გარანტიის ფუნქცია. მაშასადამე ინდივიდი - ფიზიკური ან იურიდიული პირი, ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციულ საჩივარზე-სარჩელზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე რომ არ დადგეს არასასურველი ფაქტების წინაშე და შესაბამისად, არ დაეკარგოს ინტერესი მომავალში მის მიერ მოთხოვნილი ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან კონკრეტული მმართველობითი ღონისძიების განხორციელება-არგანხორციელებისა, ადმინისტრაციული სამართალი ადგენს უფლების დაცვის წინასწარ (დროებით) პრევენციულ საშუალებებს.

ადმინისტრაციულ სამართალში არსებობს პირთა უფლების დაცვის ე.წ. **სუსპენზიური ეფექტი**, რომელიც გულისხმობს გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედების ავტომატურ შეჩერებას ან/და სასამართლოს მიერ დროებითი განჩინების გამოტანას, რომელიც მხოლოდ სასამართლოს მიერ, მხოლოდ დაინტერესებული პირის შუამდგომლობის საფუძველზე, მოცემულ პერიოდში არსებული მდგომარეობის შენარჩუნების ან სამართლებრივი ურთიერთობის წინასწარ დროებითი მონესრიგების მიზნით გამოიყენება. უფლების დაცვის პრევენციული საშუალების - „სუსპენზიური ეფექტის“ მეშვეობით ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება დროებით ჩერდება გამოტანილი გადაწყვეტილების გასაჩივრების შემდგომ საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოების დასრულებამდე ან სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გაუქმების თაობაზე მოქალაქის სარჩელზე საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე<sup>5</sup> (სასკ. მუხ.22).

მაშასადამე, ადმინისტრაციული წარმოებისას და ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებისას სუსპენზიური ეფექტი მოქმედებს როგორც საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოებისას, სზაკ-ის 184-ე მუხლის საფუძველზე, ასევე სასამართლოში სარჩელის განხილვისას, სასკ-ის 29-ე მუხლის საფუძველზე, და იმავდროულად სუსპენზიური ეფექტის ამოქმედების აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის არსებობა.

სზაკ-ის 184-ე მუხლის შესაბამისად სუბიექტის მიერ ადმინისტრაციულ ორგანოში ადმინისტრაციუ-

5 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. თბ.2017

1 ზ.ადეიშვილი, ქ.ვარდიაშვილი, ლ.იზორია, ნ.კალანდაძე, მ.კოპალეიშვილი, ნ.სხირტლაძე, პ.ტურავა, დ.ქიტოშვილი „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბ.,2005, გვ. 313-314

2 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. თბ. 2017

3 ზ.ადეიშვილი, ქ.ვარდიაშვილი, ლ.იზორია, ნ.კალანდაძე, მ.კოპალეიშვილი, ნ.სხირტლაძე, პ.ტურავა, დ.ქიტოშვილი „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბ.,2005, გვ. 314

4 პაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბ.,2013, გვ. 197-198



ლი საჩივრის წარდგენისას ჩერდება გასაჩივრებული ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება<sup>1</sup>. ანუ აღსრულება აქტისა რომელიც გასაჩივრდა ჩერდება. აქ საუბარია ადმინისტრაციულ ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტის შეჩერებაზე, რადგან ნორმატიული აქტის მოქმედება „საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს შესახებ კანონით“ დადგენილი წესით ჩერდება. სზაკ-ის 184-ე მუხლის შესაბამის ნორმაში მოცემულ მითითებას რომელიც არ აკონკრეტებს იგულისხმება თუ არა მასში ნორმატიული აქტიც ავტორები რედაქციულ ხარვეზად მიიჩნევენ<sup>2</sup>, ადმინისტრაციული გასაჩივრების დროს ავტომატურად ჩერდება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის მოქმედება და ეს არ არის დამოკიდებული ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებაზე. აქვე უნდა ითქვას რომ სუსპენზიური ეფექტი მოქმედებას იწყებს ადმინისტრაციული საჩივრის რეგისტრაციის მომენტიდან.

სზაკ-ის 184-ე მუხლის მე-2 პუნქტი შეიცავს ჩამონათვალს იმ შემთხვევებისა, რომლის არსებობის დროსაც გასაჩივრების სუსპენზიური ეფექტი არ მოქმედებს<sup>3</sup>, საუბარია საჯარო და კერძო ინტერესების გათვალისწინებაზე აქტის შეჩერების საკითხის განხილვისას. საჯარო და კერძო ინტერესთა კონფლიქტისას აქტის აღსრულების პროცესში თუ საჯარო ინტერესი კერძო ინტერესთან შედარებით

ბევრად მეტია და თუ აღნიშნულს დაადგენს აქტის შეჩერებაზე გადაწყვეტილების მიმღები ორგანო მაშინ გადაწყვეტილების აღსრულების შეჩერება არ მოხდება. თუმცა, მიუხედავად ამისა, სზაკ-ის 184-ე მუხლის მე-4 პუნქტის თანახმად პირს მაინც რჩება უფლება ასეთ შემთხვევებში სასამართლოს გზით მოითხოვოს უფლების დაცვის პრევენციული მექანიზმის ამოქმედება<sup>4</sup>. იმ შემთხვევაში, როდესაც ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს სხვადასხვა პირისათვის ერთდროულად აღმჭურველი და შემზღვეველი ხასიათი აქვს (ორმაგი მოქმედების ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი), ჩერდება მხოლოდ აქტის შემზღვეველი ან ამკრძალავი ნაწილი, ხოლო თუ ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს მიერ აღნიშნულის დადგენა ვერ მოხერხდა აქტის მოქმედება საერთოდ არ შეჩერდება. ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დროს, ადმინისტრაციული სარჩელის უზრუნველყოფა ავტომატურად, მხარის შუამდგომლობის გარეშე და მოსამართლის ნებისგან გამოუკიდებლად ხდება. რაც განასხვავებს ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას სამოქალაქო სამართალწარმოებისგან, კერძოდ, სასკ-ის 29-ე მუხლის პირველი ნაწილის თანახმად, ჩერდება გასაჩივრებული აქტის მოქმედება. საჩივარზე ადმინისტრაციული წარმოებისას სუსპენზიური ეფექტის ამოქმედებასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული ორგანო იღებს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს, ხოლო ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დროს კი სასამართლო იღებს განჩინებას ადმინისტრაციული სარჩელის წარმოებაში მიღების შესახებ. აქვე აღსა-

1 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. თბ. 2017  
2 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. თბ. 2017  
3 პაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე „ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო“, თბ., 2013, გვ. 197-198

4 საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. თბ. 2017



ნიშნავია ის გარემოებაც, რომ სუსპენზიური ეფექტი შესაძლებელია ამოქმედდეს ადმინისტრაციული სარჩელის აღძვრამდეც და არა მხოლოდ სარჩელის აღძვრის შემდგომ, გამომდინარე სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-5 პუნქტიდან, მაგრამ ამ შემთხვევაში აქტის მოქმედების შეჩერება ხდება მხოლოდ მხარის შუამდგომლობის საფუძველზე<sup>1</sup>.

ისევე, როგორც სზაკ-ის 184-ე მუხლი ასევე სასკ-ის 29-ე მუხლიც შეიცავს გამონაკლის შემთხვევებს, როდესაც აქტის მოქმედება ავტომატურად არ ჩერდება. თუმცა სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-2 ნაწილის ჩამონათვალი სზაკ-ის 184-ე მუხლის მე-2 ნაწილის ჩამონათვალთან შედარებით განსხვავებულია. მაგ. იგი არ შეიცავს სზაკ-ის 184-ე მუხლის მეორე ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ დანაწესს, ხოლო თავის მხრივ 184-ე მუხლში არ გვხვდება სასკ-ის 29-ე მუხლის მეორე ნაწილის „ა“, „ე“, და „ვ“ პუნქტებით გათვალისწინებული შემთხვევები. აქვე უნდა აღინიშნოს ის გარემოებაც, რომ „ვ“ ქვეპუნქტი უმჯობესი იქნებოდა, თუ მუხლის ცალკე ნაწილით იქნებოდა გათვალისწინებული, გამომდინარე იქიდან, რომ იგი შეიცავს იმგვარ დებულებებს, რომელიც უფრო ფართო მნიშვნელობისაა, ვიდრე სხვა ქვეპუნქტებში მოცემული შემთხვევები.

კერძოდ, ადმინისტრაციული აქტის მოქმედება არ შეჩერდება თუ ეს გათვალისწინებულია კანონით. მაგალითის სახით შეგვიძლია მოვიყვანოთ „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის 127-ე მუხლი, რომლის თანახმადაც, სამსახურიდან გათავისუფლების შესახებ ადმინისტრაციული აქტის თაობაზე პირის მიერ სარჩელის წარდგენა არ იწვევს სადავო

აქტის მოქმედების შეჩერებას<sup>2</sup>.

აუცილებელია აღინიშნოს ის გარემოება, რომ კანონმდებლობაში მოცემული გამონაკლისი შემთხვევების არსებობა განპირობებულია სამართლის ზოგადი პრინციპებიდან გამომდინარე, რომელიც შესაბამისად განპირობებულია კერძო ინტერესთან შედარებით საჯარო ინტერესის უპირატესობიდან გამომდინარე. მაგრამ აღნიშნულ ვითარებაში აუცილებელია რომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში მოხდეს საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის პროპორციულობის სწორი განსაზღვრა.

სასკ-ის 29-ე მუხლის მე-3 პუნქტის მიხედვით მხარეს შუამდგომლობის საფუძველზე შეუძლია გამონაკლის შემთხვევებშიც მოითხოვოს სუსპენზიური ეფექტის ამოქმედება<sup>3</sup>. რის საფუძველზე უნდა მიიღოს მოსამართლემ ამ შემთხვევაში გადაწყვეტილება? ამ შემთხვევაში მოსამართლემ უნდა იმოქმედოს სარჩელის დაკმაყოფილების პერსპექტიულობის გათვალისწინებით. მაგრამ როგორ განვსაზღვროთ თუ როგორ ხდება სარჩელის დაკმაყოფილების „პერსპექტიულობის“ შემოწმება. ჩვენი აზრით მოსამართლემ შუამდგომლობის განხილვისას უნდა იმოქმედოს საკუთარი რწმენის და ვარაუდის ფარგლებში. ანუ როდესაც მოსამართლეს კონკრეტული ფაქტობრივი თუ სამართლებრივი გარემოებებიდან გამომდინარე ეძლევა შესაძლებლობა ალბათობის მაღალი ხარისხით ივარაუდოს, რომ განსახილველი ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი პირის მიმართ აშკარად უკანონოა. აქვე მოსამართლე ახდენს საჯარო და კერძო ინტერესების შედარებას. რაც შეეხება ამავე

1 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. თბ.2017

2 საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ. თბ.2017

3 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. თბ.2017



მუხლის მე-4 ნაწილს, ამ შემთხვევაში სასამართლოს მიერ მხარის კერძო ინტერესზე ხდება ორიენტირება. ამავე საკითხთან მიმართებაში უნდა ითქვას რომ მე-4 ნაწილსა და ამავე მუხლის მე-9 ნაწილს შორის მიმართებასთან დაკავშირებით პრაქტიკაში აზრთა სხვადასხვაობა იყო, გაურკვეველი იყო საკითხი, რომ შუამდგომლობით თუ კერძო საჩივრით უნდა მიემართა პირს სასამართლოსთვის აქტის შეჩერების მოთხოვნით. საბოლოოდ უზენაესი სასამართლოს რეკომენდაციით განისაზღვრა, რომ მხარეს შეუძლია ორივე საშუალების გამოყენება და არჩევა მის შეხედულებაზეა დამოკიდებული.

ასევე სუსპენზიური ეფექტის მოქმედების ერთ-ერთ წინაპირობას წარმოადგენს ის გარემოებაც, რომ ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი არ უნდა იყოს უკვე აღსრულებული. წინააღმდეგ შემთხვევაში სასამართლომ უნდა გააუქმოს აქტის აღსრულებასთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება.

საბოლოოდ კი უნდა ითქვას რომ სუსპენზიური ეფექტის მთავარ მიზანს წარმოადგენს ადმინისტრაციული ორგანოს ან სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილების მიღებამდე პირის დაცვა არასასურველი მმართველობითი ღონისძიების განხორციელებისაგან, რაც გულისხმობს პირთათვის იმ ბუნებრივი მდგომარეობის შენარჩუნებას, რომელიც სადავო აქტის გამოცემამდე არსებობდა.

**სასამართლოს დროებითი განჩინება**

რაც შეეხება სასამართლოს დროებით განჩინებას, იგი პირის უფლების დასაცავად გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როდესაც გამოირიცხება სუსპენზიური ეფექტის მოქმედების შესაძლებლობა. მაშასადამე, იგი მოქმედებს მავალდებულებელ (სასკ-ის 23-ე მუხ.), აღიარებით (სასკ-ის 25-ე მუხ.) და ქმედების განხორციელების მოთხოვნის თაობაზე (სასკ-ის 24-ე მუხ.)

სარჩლებთან<sup>1</sup>.

განსხვავებით სუსპენზიური ეფექტისგან, უფლების დროებითი დაცვის შესახებ სასამართლოს განჩინება სასამართლოსავე გადანყვეტილებაზეა დამოკიდებული. კერძოდ, სასკ-ის 31-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის თანახმად პირს განცხადების საფუძველზე შეუძლია მოითხოვოს თავისი უფლების პრევენციული დაცვა<sup>2</sup>.

შემდეგი განამსხვავებელი ნიშანი სუსპენზიურ ეფექტსა და სასამართლოს დროებით განჩინებას შორის კი ის არის, რომ თუ სუსპენზიური ეფექტის შედეგად მხარეს ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება არ ეკისრება, მისი ავტომატურად ამოქმედების გამო, დროებითი განჩინების შემთხვევაში კი თუ სარჩელი არ დაკმაყოფილდება, შეჩერებით ან წინასწარი მონესრიგებით გამოწვეული ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება მხარის მიმართ დადგება.

მაგრამ ყველაზე მთავარი რაც სასამართლოს დროებით განჩინებას უფლების დაცვის მიმართებით სუსპენზიური ეფექტისაგან განასხვავებს არის ის, რომ დროებითი განჩინების საშუალებით შესაძლებელია არა მხოლოდ სადავო აქტის მოქმედების შეჩერება, ანუ არსებული მდგომარეობის შენარჩუნება, არამედ წინასწარი მონესრიგებაც, რაც გულისხმობს პირისათვის სასურველი ქმედების წინასწარ განხორციელებას.

სასკ-ის 31-ე მუხლის 1-ლი ნაწილში პირველივე წინადადებაში მოცემულია შემთხვევა, როდესაც პირს აქვს უფლება მოითხოვოს დროებითი განჩინებით არსებული მდგომარეობის შენარჩუნება. კერძოდ, როცა განმცხადებელს შეუძლია იმის დასაბუთება, რომ არსებობს რეალური საფრთხე და სასამართლოს მიერ მისი მოთხოვნის დაუკმაყოფილებლობის შემთხვევაში, არსებული მდგომარეობის შეცვლით მას ხელი შეეშლება სუბიექტური უფლების რეალიზებაში

1 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. თბ.2017  
2 საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. თბ.2017



ან აღნიშნული მნიშვნელოვნად გართულდება. ასეთ შემთხვევაში სასამართლო ვალდებულია განჩინებით შეაჩეროს სადავო აქტის მოქმედება<sup>1</sup>.

დროებითი განჩინების საშუალებით შესაძლებელია არა მხოლოდ არსებული მდგომარეობის შენარჩუნება, არამედ წინასწარი მონესრიგებაც სას.კ-ის 31-ე მუხლის 1-ლი ნაწილის მეორე წინადადების თანახმად, დაინტერესებული მხარის მოთხოვნა დროებითი განჩინებით სადავო სამართლებრივი ურთიერთობის წინასწარი მონესრიგების თაობაზე დაკმაყოფილება თუ ეს აუცილებელია გრძელვადიანი სამართლებრივი ურთიერთობის შემთხვევაში მნიშვნელოვანი ზიანის თავიდან ასარიდებლად, არსებული საფრთხის განეიტრალების მიზნით ან სხვა საფუძვლების გამო, გამომდინარე აქედან, იმისათვის, რომ პირის მოთხოვნა დასაბუთებული იყოს, აუცილებელია ზემოაღნიშნული მნიშვნელოვანი წინაპირობების და, რაც მთავარია, რეალური და არა აბსტრაქტული საფრთხის არსებობა.

მაგალითად, დაინტერესებული პირი დასაბუთებული მოთხოვნის საფუძველზე, სასამართლოს საბოლოო გადაწყვეტილებამდე პირს წინასწარ მიეცემა ხელფასი, გადაეცემა დახმარება და სხვ.

### **დასკვნა**

ნაშრომში განხილულ იქნა ადმინისტრაციული საჩივარი, როგორც პირთა უფლებადაცვითი მექანიზმი. ეს არის კონსტიტუციით და ადმინისტრაციული კანონმდებლობის ნორმებით რეგლამენტირებული პირის უფლება რათა პირმა მცირე დროში და ნაკლები

ფინანსური დანაკარგის გარეშე შეძლოს დარღვეული უფლების აღდგენა, თავისთვის სასურველი შედეგის მიღების გზით. ამასთანავე პირს უნდა გააჩნდეს მოლოდინი რომ ადმინისტრაციული ორგანო იმოქმედებს კანონმდებლობის შესაბამისად და მის მიერ განხორციელებული ადმინისტრაციული წარმოება ადმინისტრაციულ საჩივართან დაკავშირებით იქნება ყველა მოთხოვნის დაცვით ჩატარებული და გადაწყვეტილება დასაბუთებული. ეს არის პირის შესაძლებლობა, თუმცა თუ ადმინისტრაციულმა ორგანომ კანონმდებლობა დაარღვია ან პირის მოსაზრებით მან არ მიიღო დასაბუთებული გადაწყვეტილება უფლებადარღვეულ პირს შეუძლია მიმართოს სასამართლოს ადმინისტრაციული სარჩელით.

ნაშრომში ასევე განხილულ იქნა ადმინისტრაციული სამართალში მოქმედი უფლებადაცვის პრევენციული საშუალებებისათვის დამახასიათებელი ძირითადი ნიშნები. ჩვენს მიერ განხორციელებული მიმოხილვის საფუძველზე მივდივართ იმ დასკვნამდე, რომ უფლების ეფექტური დაცვის ერთ-ერთი მთავარი განმაპირობებელი ფაქტორი არის უფლების დაცვის დრო, მხოლოდ დროულად მოქმედი დაცვის მექანიზმებითაა შესაძლებელი უფლებადარღვეული პირის ინტერესის რეალური დაცვა. ნაშრომში განხილულ იქნა სუსპენზიური ეფექტის მოქმედების ფარგლების შესახებ არსებული ძირითადი თეორიები. გარდა ამისა ყურადღება გამახვილდა ქართულ ადმინისტრაციულ კანონმდებლობაში უფლების დაცვის წინასწარ საშუალებებთან დაკავშირებით არსებული ზოგიერთი ნორმის რედაქციულ ხარვეზებზე.

**ალექსანდრე ჩხიტაური,**  
სამართლის დოქტორი

<sup>1</sup> საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი. თბ.2017

### **ბიბლიოგრაფია**

#### **სამეცნიერო ლიტერატურა**

1. მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, ეკატერინე ქარდავა, პაატა ტურავა (რედ), ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2008
2. მაია ვაჩაძე, ინგა თოდრია, პაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე, საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2005
3. ზურაბ ადეიშვილი, ქეთევან ვარდიაშვილი, ლევან იზორია, ნინო კალანდაძე, მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, პაატა ტურავა, დიმიტრი ქიტომეილი: ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005
4. პაატა ტურავა, ირმა ხარშილაძე „ადმინისტრაციული წარმოება“
5. პაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2010
6. პაატა ტურავა, „უფლების დაცვის პრევენციული საშუალებები“, ჟურნალი „პროფესია \_ ადვოკატი“, N3, 2007
7. ავთანდილ დემეტრაშვილი, ირაკლი კობახიძე, „კონსტიტუციური სამართალი“, თბილისი 2010
8. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს რეკომენდაციები ადმინისტრაციული სამართლის სასამართლო პრაქტიკის პრობლემატურ საკითხებზე, თბილისი, 2007

#### **კანონმდებლობა**

1. საქართველოს კონსტიტუცია
2. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი
3. საქართველოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსი
4. „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი

# ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა საბაჟო გაფორმება საქართველოში: დადებითი და უარყოფითი ტენდენციები

სახელმწიფოს მხრიდან ნებისმიერი სახის რეგულირების მთავარი მიზანი საზოგადოების სასიცოცხლო, პოლიტიკური, ეკონომიკური, ეკოლოგიური თუ კულტურული ინტერესების დაცვა უნდა იყოს. ყოველივე ეს ისეთი მექანიზმის საფუძველზე უნდა ხდებოდეს, რომ ხელი არ შეეშალოს არც ეკონომიკის განვითარებას და არც მოსახლეობის მატერიალური კეთილდღეობის მიღწევას. სახელმწიფო რეგულირების ერთ-ერთ სახეს კი სწორედ, რომ სატარიფო რეგულირებაა.

ბოლო წლებში აქტუალური გახდა ავტომობილსატრანსპორტო საშუალებათა საბაჟო გაფორმების ახალი სტანდარტის შემოღება, რამაც საზოგადოების გარკვეული ნაწილის უკმაყოფილება გამოიწვია. თუმცა მომხმარებლის ინტერესების დაცვა წარმოადგენს სახელმწიფო რეგულირების ერთ-ერთ ძირითად მიზანს და შესაბამისად იგულისხმება, რომ რეგულირების ყველა ბერკეტი მაქსიმალურად ახლოს იდგეს იმ ინტერესებთან, რომელიც საზოგადოებას გააჩნია. თუ რამ გამოიწვია ახალი რეგულაციები, ამაზე შემდეგი სტატისტიკური მონაცემები მეტყველებს:

საქართველოში ავტომობილების რაოდენობა მკვეთრად გაიზარდა და 1 მილიონს გადააჭარბა. 2014 წლის მდგომარეობით, მათი რიცხვი 960 000-ს შეადგენდა. გამოდის, რომ ყოველ მეოთხე ადამიანს მანქანა ჰქონდა და ოჯახში მინიმუმ ერთი მანქანა მაინც იყო. 2011 წლის მონაცემებით საქართველოს მასშტაბით 806 000 ავტომობილი იყო რეგისტრირებული, ხოლო 2011 წელს მათი რაოდენობა 745 000-ს არ აღემატებოდა. 2012 წლიდან მოყოლებული, ავტომობილების შეძენის მსურველების რაოდენობამ ქვეყანაში 6%-ით მოიმატა. 2010 წელს საქართველოში 693 ათასი მანქანა მოძრაობდა, ხოლო 2009 წელს - 647 ათასი. 2008 წელს რეგისტრირებული ავტომობილების რაოდენობა 603 ათასს არ აჭარბებდა, ხოლო 2007 წელს 517 ათასს არ აღემატებოდა.

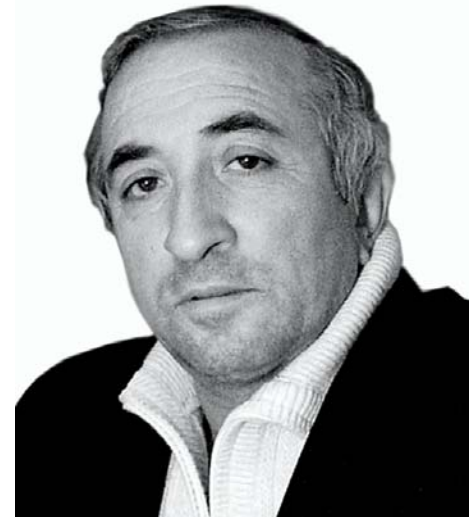
სტატისტიკურ-ანალიტიკური კვლევის მიხედვით, რომელიც შსს-მ დაახლოებით ჩაატარა და 2012 წლის მდგომარეობას ასახავს, ავტოპარკის 60,9%-ს მსუბუქი ავტომანქანები შეადგენდა, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი (90,9%) 2004 წლამდეა წარმოებული, თუმცა იზრდება 3 წლამდე ასაკის ავტომობილსატრანსპორტის რაოდენობა. მანქანების რაოდენობა ძველი ავტომობილების ხარჯზე მატულობდა. საერთო რაოდენობიდან 380 000 მანქანა 20 წელზე მეტი ხნის იყო, ხოლო ახალი 3 წლამდე ავტომობილის რიცხვი 50 000-ს არ აღემატებოდა.

ზოგადად, მანქანების რაოდენობის ზრდა არასწორი პოლიტიკის შედეგია. ქვეყანამ ალტერნატიულ საშუალებებზე უნდა მიემართა, კერძოდ, საზოგადოებრივი ტრანსპორტის პოპულარიზაციაზე დროულად შეუნყო ხელი, რაც ქვეყანაში კერძო საკუთრებაში არსებულ ავტომობილებზე მოთხოვნას საგრძნობლად შეამცირებდა.

ტრანსპორტისა და გზების ასოციაციის ხელმძღვანელის, დავით მესხიშვილის აზრით, საქართველოში ავტომობილების რაოდენობა ქაოტურად იზრდება და ხელისუფლება ვერანაირ რეგულაციას ვერ აწესებს ამ პრობლემის მოსაგვარებლად. „ავტომობილების მზარდი ტემპი, ერთი შეხედვით, შესაძლოა, კარგი იყოს, მაგრამ რეალურად სერიოზულ პრობლემასთან გვაქვს საქმე. საქართველოში ავტომო-



**რამინ (მათე) ცინარიძე**  
ბათუმის შოთა რუსთაველის სახელმწიფო უნივერსიტეტი, ასისტენტ-პროფესორი, საქართველოს საპატრიარქოს წმიდა ტბელ აბუსერისძის სახელობის სასწავლო უნივერსიტეტი, ასოცირებული პროფესორი



**შულიკო ფუტკარაძე**  
ბიზნესის მართვის აკადემიური დოქტორი

ბილს ყიდულობს ყველა, სჭირდება თუ არ სჭირდება. ეს ხდება იმიტომ, რომ საზოგადოებრივი ტრანსპორტი არასწორად ვითარდება.”<sup>1</sup>

2016 წლის დასაწყისისთვის საქართველოში არსებული ავტომანქანების რაოდენობა 1 მილიონ 150 ათასს აჭარბებს. შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტატისტიკის მიხედვით, 2016 წლის თებერვლის მდგომარეობით, საქართველოს მასშტაბით დარეგისტრირებულია 518 სხვადასხვა მარკის ავტომანქანა.

მისივე თქმით, ბოლო პერიოდში ე.წ. ჯიპის მარკის ავტომობილების რიცხვი მკვეთრად გაიზარდა. „ეს მხოლოდ ახირების ბრალი არ არის. ჩვენს მიერ ადრე ჩატარებული გამოკითხვებისა და კვლევის შედეგად გამოვლინდა, რომ ჯიპის მარკის ავტომობილების რაოდენობის ზრდას ორი ფაქტორი განაპირობებს - ავტოსაგზაო შემთხვევების მატება და მოუწესრიგებელი საგზაო ინფრასტრუქტურა. შეგახსენებთ, რომ 2015 წელს ავტოსაგზაო შემთხვევების შედეგად 600-ზე მეტი ადამიანი გარდაიცვალა. როცა ამის შესახებ ადამიანი იგებს, ფიქრობს, მგზავრობის დროს სად უფრო დაცული იქნება და მიიჩნევს, რომ ჯიპის ტიპის მანქანაში ბევრად უფრო უსაფრთხოდ იქნება.“<sup>2</sup>

საკმაოდ შეიცვალა მდგომარეობა 2013 წლიდან, ამ წელს მნიშვნელოვნად გაიზარდა NISSAN-ის (32%) და HONDA-ს (30%) რაოდენობა. HONDA CRV-მ და VOLKSWAGEN JETTA/VENTO-მ 2013 წელს საუკეთესო ათეულში ჩაანაცვლეს VOLKSWAGEN PASSAT-ი და OPEL OMEGA. მსუბუქი ავტომანქანების უმრავლესობა (51,9%) სედანის ტიპისაა, თუმცა, 2013 წელს უფრო მოთხოვნა იყო მსუბუქი მაღალი გამავლობის ავტომანქანებზე.

2013 წელს იმპორტის მოცულობა 17%-ით გაიზარდა. იმპორტირებული ავტომანქანების 21,2% დიზელის ძრავიანია. მარჯვენასაჭიანი ავტომანქანების იმპორტი მთელი იმპორტის 15%-ს შეადგენს. თითქმის 2-ჯერ გაიზარდა SUBARU-ს იმპორტი, რომელმაც ათეულში HYUNDAI ჩაანაცვლა.

სტატისტიკის მიხედვით, ბოლო პერიოდში საქართველოში მარჯვენასაჭიანი ავტომობილების იმპორტი გაიზარდა და თითქმის 50%-ს გაუტოლდა. 2013 წელს დარეგისტრირდა 71 182 მარცხენასაჭიანი, ხოლო - 12 542 მარჯვენასაჭიანი ავტომანქანა. 2014 წელს - 67 515 მარცხენასაჭიანი, 34 000 მარჯვენასაჭიანი: ხოლო 2015 წელს - 47 672 მარცხენასაჭიანი და 32 025 მარჯვენასაჭიანი ავტომობილი. ასეთი დინამიკა საგანგაშო ზღვარს მიუახლოვდა და თუ ასე გაგრძელდებოდა, რამდენიმე წელიწადში მოძრაობის მიმართულების ცვლილება გახდებოდა საჭირო.

ზოგადად, საბაჟო გაფორმება ესაა ტვირთსა

1 [http://www.resonancedaily.com/mobile/index.php?id\\_rub=2&id\\_artc=24390](http://www.resonancedaily.com/mobile/index.php?id_rub=2&id_artc=24390) - გაზეთი რეზონანსი, მარი ჩიტაია, „ბოლო 7 წელიწადში ავტომობილების რაოდენობა გაორმაგდა“, 15.04.2015წ.

2 <http://megatv.ge/2016/03/12/ra-markis-avtomobilebs-ircheven-saqartveloshi-2016-wlis-monacemebit-ishviati-dagavrcelebuli-manqanebi.html>, რა მარკის ავტომობილებს ირჩევენ საქართველოში? 2016 წლის მონაცემებით იშვი-ათი და გავრცელებული მანქანები.

და ავტოსატრანსპორტო საშუალებებზე ყველა შესაბამისი დოკუმენტაციის წარდგენისა და საბაჟო გადასახდელების გადახდის შემდგომ სასაქონლო ან ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციის გამოწერა.

ყოველივე ამ სტატისტიკურ ინფორმაციაზე დაყრდნობით შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსში ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა გაფორმების კუთხით ცვლილება, რომელიც ძალაში 2017 წლის პირველი იანვრიდან შევიდა, გამართლებულია. ამ ცვლილებამ გარკვეულ წილად შეზღუდა სატრანსპორტო საშუალებათა გარკვეული სახეობების (ასაკი, მოდელი, საჭე და ა.შ.) შემოტანა ქვეყანაში. პრაქტიკული მაგალითების საფუძველზე განვიხილოთ ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გაფორმების სპეციფიკა 2017 წლის პირველი იანვრამდე და 2017 წლის პირველი იანვრის შემდეგ.

საქონლის ან ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა საბაჟო გაფორმების დროს ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტია საქონლის/ავტოსატრანსპორტო საშუალებათა საბაჟო ღირებულების განსაზღვრა. აქვე უნდა გავმიჯნოთ მსუბუქი ავტომობილები სხვა კატეგორიის ავტომობილებისგან საბაჟო გაფორმების სპეციფიკიდან გამომდინარე. მსუბუქ ავტომობილებს მიეკუთვნება ავტომობილები, რომლებშიც საჯდომი ადგილები, მძღოლის საჯდომი ადგილის ჩათვლით, არ აღემატება 9 ერთეულს და რომლის საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის სასაქონლო ნომენკლატურის კოდია 8703.

2017 წლის პირველი იანვრამდე მოტოციკლის და სპეცტექნიკის საბაჟო გაფორმების დროს, გაფორმების ღირებულება შეადგენდა სატრანსპორტო საშუალების საბაჟო ღირებულების 18%-ს დამატებული საბაჟო მომსახურების საფასური კი - 300 ლარს. ავტომობილის ტექნიკური პაპორტის, ტექნიკური დათვალიერების და ნომრის აღების საფასური ფიქსირებულად შეადგენდა 35+35=70 ლარს, მოტოციკლის ტექნიკური დათვალიერების და ტექნიკური პასპორტის აღების საფასური კი - 62 ლარს. „მექანიკური სატრანსპორტო საშუალების (3500 კგ-ის ჩათვლით) ან/და მისაბმელის (3500 კგ-ის ჩათვლით) საბაჟო ან/და საბაჟო ღირებულების განსაზღვრა ან/და ტექნიკური მახასიათებლების დადგენა - 40 ლარი, მექანიკური სატრანსპორტო საშუალების (3500 კგ-ზე მეტი) ან/და მისაბმელის (3500 კგ-ზე მეტი) საბაჟო ან/და საბაჟო ღირებულების განსაზღვრა ან/და ტექნიკური მახასიათებლების დადგენა - 80 ლარი.“<sup>3</sup>

რაც შეეხება მსუბუქ ავტომობილებს, ის იბეგრებოდა ორი გადასახადით: აქციზით და იმპორტის გადასახადით.

საქართველოს საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, „მსუბუქი ავტომობილის განბაჟების ტარიფის სააქცი-

3 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №96, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - შემოსავლების სამსახურის მიერ მომსახურების განწვეისათვის საფასურებისა და მათი განაკვეთების დამტკიცების შესახებ, პუნქტი 62-63, თბ. 2010 წლის 30 მარტი.

ზო განაკვეთი დამოკიდებულია ავტომობილის ასაკზე (დასაბეგრი ოპერაციის განხორციელების წელსა და მსუბუქი ავტომობილის გამოშვების წელს შორის სხვაობა). აქციზის გადასახადს ვიღებთ სააქციზო განაკვეთის გამრავლებით მისი ძრავის მოცულობაზე<sup>41</sup> (იხ.ცხრილი №1). როგორც ცხრილიდან ჩანს „ოქროს შუალედი“ 7-დან 12 წლის ასაკის ჩათვლით მსუბუქი ავტომობილებისათვის მოქმედებდა.

იმპორტის გადასახადის გამოსათვლელად ავტომობილის ძრავის კუბატურას გამრავლებთ 0.05-ზე და მიღებულ რიცხვს ვუმატებთ ავტომობილის ასაკის, ძრავის კუბატურის და 0.0025-ის ნამრავლს. ანუ იმპორტის გადასახადი = (კუბატურა\*0.05) + (კუბატურა\* ასაკი\* 0.0025), ანუ, „საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 8703 სასაქონლო პოზიციაში აღნიშნული მსუბუქი ავტომობილის იმპორტში მოქცევისას იმპორტის გადასახადის განაკვეთია 0,05 ლარი ავტომობილის ძრავის მოცულობის ყოველ კუბურ სანტიმეტრზე დამატებული იმპორტის გადასახადის თანხის 5 პროცენტი ავტომობილის ექსპლუატაციაში ყოფნის ყოველი წლისათვის.“<sup>42</sup>

გარდა გადასახადებისა, მსუბუქი ავტომობილების გასაფორმებლად აუცილებელია სხვადასხვა მოსაკრებლების გადახდა:

- 1 „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, მუხლი 188, 2015წ.
- 2 „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, მუხლი 197, პუნქტი 6, 2015წ.

1. „ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციით დეკლარირებული ავტოსატრანსპორტო საშუალების (გარდა სეს ესნ-ის 8429 სასაქონლო პოზიციით გათვალისწინებულისა) გაფორმების საფასური შეადგენდა ფიქსირებულ 150 ლარს.“<sup>43</sup> ეს საფასური ვრცელდება აღრიცხვის მოწმობის გამოწერიდან 60 დღის განმავლობაში, შემდეგ ვადის გაგრძელება შესაძლებელია 30 კალენდარული დღით და ყოველ კალენდარულ დღეზე გადასახდელია დამატებით 5 ლარი. 90 დღიანი ვადის გასვლის შემდეგ ავტოსატრანსპორტო საშუალების მფლობელის მიმართ ამოქმედდება საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 289-ე მუხლის პუნქტი 1. - პირის მიერ სატრანსპორტო საშუალების გამოცხადების ვადის დარღვევა იწვევს პირის დაჯარიმებას ყოველ კალენდარულ სრულ/არასრულ დღეზე 50 ლარის ოდენობით, მაგრამ არაუმეტეს 1000 ლარისა.

2. ავტომობილის ტექნიკური პასპორტის, ტექნიკური დათვალიერების და ნომრის აღების საფასური, რომელიც ფიქსირებულად შეადგენდა 35+35=70 ლარს;
3. ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციის საფასური - 30 ლარი;
4. მსუბუქი ავტომობილის ექსპერიზის მოსაკრებელი - 20 ლარი;

3 საქართველოს მთავრობის დადგენილება №96, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - შემოსავლების სამსახურის მიერ მომსახურების განეისათვის საფასურებისა და მათი განაკვეთების დამტკიცების შესახებ, პუნქტი 75, თბ. 2010 წლის 30 მარტი.

ცხრილი №1 აქციზის გადასახდის განაკვეთები

მსუბუქი ავტომობილები (დასაბეგრი ოპერაციის განხორციელების წელსა და მსუბუქი ავტომობილის გამოშვების წელს შორის სხვაობის მიხედვით, ხოლო იმპორტის შემთხვევაში – საბაჟო დეკლარაციის რეგისტრაციის წელსა და მსუბუქი ავტომობილის გამოშვების წელს შორის სხვაობის მიხედვით), ძრავის მოცულობის 1 სმ<sup>3</sup>

8703	ა) 1 წლამდე	1 სმ <sup>3</sup>	1.5
	ბ) 1 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	1.5
	გ) 2 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	1.4
	დ) 3 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	1.3
	ე) 4 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	1.2
	ვ) 5 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	1
	ზ) 6 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.7
	თ) 7 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.5
	ი) 8 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.5
	კ) 9 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.5
	ლ) 10 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.5
	მ) 11 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.5
	ნ) 12 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.5
	ო) 13 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.6
	პ) 14 წლის	1 სმ <sup>3</sup>	0.7
ჟ) 14 წელზე მეტის	1 სმ <sup>3</sup>	0.8	

ვთქვით შემოგვაქვს სამი სხვადასხვა ასაკის შიგა წვის ძრავის მერსედესის მარკის მსუბუქი ავტომობილი (2002 წლის, 2009 წლის და 2016 წლის), 2.0 ძრავით (კუბატურა 2000სმ<sup>3</sup>), გამოთვალეთ თითოეული მათგანის საბაჟო გაფორმების თანხა 2017 წლის პირველ იანვრამდე მოქმედი კანონმდებლობით.

**1. 2002 წლის მერსედესის შიგაძრავის მსუბუქი ავტომობილი:**

- ა. აქციზის გადასახადი (შემდეგში ათ) =  $2000 * 0.8 = 1600$  ლარი;
  - ბ. იმპორტის გადასახადი (შემდეგში იგ) =  $(2000 * 0.05) + (2000 * 15 * 0.0025) = 175$  ლარი;
  - გ. საბაჟო მომსახურების საფასური (შემდეგში მთ) = 150 ლარი;
  - დ. მსუბუქი ავტომობილის ექსპერიზის მოსაკრებელი = 20 ლარი;
  - ე. ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციის საფასური - 30 ლარი;
  - ვ. ავტომობილის ტექნიკური პასპორტის, ტექნიკური დოკუმენტების და ნომრის აღების საფასური = 70 ლარი.
- საერთო ჯამში ამ ასაკის მსუბუქი ავტომობილის გაფორმების თანხამ შეადგინა 2045 ლარი;

**2. 2009 წლის მერსედესის შიგაძრავის მსუბუქი ავტომობილი:**

- ა. ათ =  $2000 * 0.5 = 1000$  ლარი;
  - ბ. იგ =  $(2000 * 0.05) + (2000 * 8 * 0.0025) = 140$  ლარი;
  - გ. საბაჟო მომსახურების საფასური (შემდეგში მთ) = 150 ლარი;
  - დ. მსუბუქი ავტომობილის ექსპერიზის მოსაკრებელი = 20 ლარი;
  - ე. ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციის საფასური - 30 ლარი;
  - ვ. ავტომობილის ტექნიკური პასპორტის, ტექნიკური დოკუმენტების და ნომრის აღების საფასური = 70 ლარი.
- საერთო ჯამში ამ ასაკის მსუბუქი ავტომობილის გაფორმების თანხამ შეადგინა 1410 ლარი;

**3. 2016 წლის მერსედესის შიგაძრავის მსუბუქი ავტომობილი:**

- ა. ათ =  $2000 * 1.5 = 3000$  ლარი;
  - ბ. იგ =  $(2000 * 0.05) + (2000 * 1 * 0.0025) = 105$  ლარი;
  - გ. საბაჟო მომსახურების საფასური (შემდეგში მთ) = 150 ლარი;
  - დ. მსუბუქი ავტომობილის ექსპერიზის მოსაკრებელი = 20 ლარი;
  - ე. ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციის საფასური - 30 ლარი;
  - ვ. ავტომობილის ტექნიკური პასპორტის, ტექნიკური დოკუმენტების და ნომრის აღების საფასური = 70 ლარი.
- საერთო ჯამში ამ ასაკის მსუბუქი ავტომობილის გაფორმების თანხამ შეადგინა 3375 ლარი;
- აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 199-ე მუხლის თანახმად, საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 8703 სასაქონლო პოზიციით გათ-

ვალისწინებული ელექტროძრავიანი სატრანსპორტო საშუალებები თავისუფლდებოდა იმპორტის გადასახადისაგან, ხოლო სხვა შემთხვევებში მარჯვენა და მარცხენა საჭიანი ავტომობილების გაფორმება არ განსხვავდებოდა ერთმანეთისაგან, არც ჰიბრიდულ მსუბუქ ავტომობილებზე ვრცელდებოდა შეღავათები.

2017 წლის პირველი იანვრიდან, ცვლილებების შედეგად, საგრძნობლად შეიცვალა ავტომობილისატრანსპორტო საშუალებათა საბაჟო გაფორმება საქართველოში. პირველ რიგში ეს მსუბუქი ავტომობილების აქციზის გადასახადის განაკვეთებში აისახა, მარჯვენა საჭიანი ავტომობილების იმპორტისას (თუ უცხოეთიდან ტრანსპორტირება 2017 წლის პირველ იანვრის შემდეგ ფიქსირდება), აქციზის განაკვეთები 3-ჯერ გაიზარდა, „ამ ცხრილის მე-4 გრაფაში აღნიშნული საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 8703 სასაქონლო პოზიციით გათვალისწინებული მსუბუქი ავტომობილებისათვის, რომლებსაც საჭე მარჯვენა მხარეს აქვს ან გადატანილი აქვს, აქციზის განაკვეთი შეადგენს ამ ცხრილის მე-4 გრაფით შესაბამისი კატეგორიის მსუბუქი ავტომობილისთვის განსაზღვრული აქციზის განაკვეთის სამმაგ ოდენობას,“<sup>1</sup> ანუ თუ 2007 წლის მსუბუქი ავტომობილის იმპორტისას აქციზის განაკვეთია 1.1, მარჯვენა საჭიანი მსუბუქი ავტომობილის შემთხვევაში  $1.1 * 3 = 3.3$  იქნება, მაგრამ მოტოციკლის და სპეცტექნიკის საბაჟო გაფორმების სპეციფიკა იგივე დარჩა, თანაც ცვლილება არც ამ კატეგორიის მარჯვენა საჭიანი ავტომობილებს შეეხო. ახალი საგადასახადო კოდექსის მიხედვით, აქციზის გადასახადი მსუბუქი ავტომობილების შემთხვევაში იგივე პრინციპით გამოიანგარიშება, თუმცა განაკვეთები შეიცვალა მხოლოდ ასაკობრივი ავტომობილების შემთხვევაში, საგადასახადო კოდექსის ცვლილებათა პროექტში წარმოდგენილი იყო ახალი (1 წლის და 1 წლამდე) მსუბუქი ავტომობილების გაფორმებისას უფრო მაღალი აქციზის განაკვეთები, ვიდრე საბოლოო ვარიანტში. ჩვენი აზრით 1 წლის და 1 წლამდე ავტომობილების გაფორმებისას აქციზის განაკვეთები მაღალი უნდა იყოს. დამტკიცებული აქციზის განაკვეთების საბოლოო ვარიანტი იხილეთ ცხრილში №2. ცხრილიდან ირკვევა, რომ ამჯერად „ოქროს შუალედი“ 6-დან 8 წლის ასაკის ჩათვლის მსუბუქი ავტომობილებისთვის განისაზღვრა.

ესლა კი გამოთვალეთ ზემოთ მოყვანილი მერსედესის მარკის თითოეული მსუბუქი ავტომობილების საბაჟო გაფორმების თანხა 2017 წლის პირველ იანვრის შემდეგ მოქმედი საგადასახადო კანონმდებლობით.

**1. 2002 წლის მერსედესის შიგაძრავის მსუბუქი ავტომობილი:**

- ა. ათ =  $2000 * 2.4 = 4800$  ლარი;
- ბ. იგ =  $(2000 * 0.05) + (2000 * 15 * 0.0025) = 175$  ლარი;
- გ. საბაჟო მომსახურების საფასური (შემდეგში მთ) = 150 ლარი;

1 საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 188, პუნქტი 4. 2017წ.

ცხრილი №2 აქციზის გადასახის განაკვეთები (2017 წლის 1 იანვრიდან)

მსუბუქი ავტომობილები (დასაბურთო ოპერაციის განხორციელების წელსა და მსუბუქი ავტომობილის გამოშვების წელს შორის სხვაობის მიხედვით, ხოლო იმპორტის შემთხვევაში – საბაჟო დეკლარაციის რეგისტრაციის წელსა და მსუბუქი ავტომობილის გამოშვების წელს შორის სხვაობის მიხედვით), ძრავის მოცულობის 1 სმ <sup>3</sup>			
4	8703	ა) 1 წლამდე	1 სმ <sup>3</sup> 1,5
		ბ) 1 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1,5
		გ) 2 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1,5
		დ) 3 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1,4
		ე) 4 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1,2
		ვ) 5 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1
		ზ) 6 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 0,8
		თ) 7 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 0,8
		ი) 8 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 0,8
		კ) 9 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 0,9
		ლ) 10 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1,1
		მ) 11 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1,3
		ნ) 12 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1,5
		ო) 13 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 1,8
		პ) 14 წლის	1 სმ <sup>3</sup> 2,1
ჟ) 14 წელზე მეტის	1 სმ <sup>3</sup> 2,4		

დ. მსუბუქი ავტომობილის ექსპერტიზის მოსაკრებელი = 20 ლარი;

ე. ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციის საფასური - 30 ლარი;

ვ. ავტომობილის ტექნიკური პასპორტის, ტექნიკური დათვალიერების და ნომრის აღების საფასური = 70 ლარი.

საერთო ჯამში ამ ასაკის მსუბუქი ავტომობილის გაფორმების თანხა შეადგენს **5245** ლარს.

**2. 2009 წლის მარსაქის შემთხვევაში:**

ა. ათ =  $2000 \cdot 0.8 = 1600$  ლარი;

ბ. იგ =  $(2000 \cdot 0.05) + (2000 \cdot 8 \cdot 0.0025) = 140$  ლარი;

გ. საბაჟო მომსახურების საფასური (შემდეგში მთ) = 150 ლარი;

დ. მსუბუქი ავტომობილის ექსპერტიზის მოსაკრებელი = 20 ლარი;

ე. ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციის საფასური - 30 ლარი;

ვ. ავტომობილის ტექნიკური პასპორტის, ტექნიკური დათვალიერების და ნომრის აღების საფასური = 70 ლარი.

საერთო ჯამში ამ ასაკის მსუბუქი ავტომობილის გაფორმების თანხამ შეადგინა **2010** ლარი;

**3. 2016 წლის მარსაქის შემთხვევაში (ყველა გადასახადი და მოსაკრებელი იგივე დარჩა):**

ა. ათ =  $2000 \cdot 1.5 = 3000$  ლარი;

ბ. იგ =  $(2000 \cdot 0.05) + (2000 \cdot 1 \cdot 0.0025) = 105$  ლარი;

გ. საბაჟო მომსახურების საფასური (შემდეგში მთ) = 150 ლარი;

დ. მსუბუქი ავტომობილის ექსპერტიზის მოსაკრებელი = 20 ლარი;

ე. ავტოსატრანსპორტო საშუალების საბაჟო დეკლარაციის საფასური - 30 ლარი;

ვ. ავტომობილის ტექნიკური პასპორტის, ტექნიკური დათვალიერების და ნომრის აღების საფასური = 70 ლარი.

საერთო ჯამში ამ ასაკის მსუბუქი ავტომობილის გაფორმების თანხამ შეადგინა **3375** ლარი;

საგადასახადო კოდექსის ცვლილების დადებით ტენდენციად ის უნდა მივიჩნიოთ, რომ ქვეყანაში საგრძნობლად შემცირდა ათი და მეტი ასაკის მსუბუქი ავტომობილების იმპორტი, რაც ეკოლოგიური გარემოს დაბინძურებას ნაკლებად გამოიწვევს, ქალაქებში მოხდება გარკვეულწილად საცობების განტივრვა, თანაც მეტად ამორტიზირებული ავტომობილები გადაადგილებისათვისაც ნაკლებ უსაფრთხოა. მისასალმებელია ჰიბრიდული მსუბუქი ავტომობილების შემთხვევაში 60 პროცენტით პრეფერენციის შემოღებაც, „ამ ცხრილის მე-4 გრაფაში აღნიშნული საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის ეროვნული სასაქონლო ნომენკლატურის 8703 სასაქონლო პოზიციით გათვალისწინებული, იმავე გრაფის მე-3 სვეტის (საქონლის დასახელება) „ა“-„ზ“ ქვეპუნქტებში მითითებული 0-დან 6 წლის ჩათვლით მსუბუქი ავტომობილებისათვის იმავე ქვეპუნქტებით განსაზღვრული აქციზის განაკვეთები ჰიბრიდული მსუბუქი ავტომობილების



შემთხვევაში 60 პროცენტით მცირდება.<sup>1</sup>

უნდა აღინიშნოს, რომ ეს შეღავათი მარჯვენასაჭი-  
ან ჰიბრიდულ მსუბუქ ავტომობილებზეც მოქმედებს.

ამრიგად, ქვეყნების ნაწილში, სადაც მარჯვენა-  
მხრივი მოძრაობაა, მარჯვენასაჭიანი მანქანების  
ყიდვაზე, იმპორტსა თუ რეგისტრაციაზე სხვადასხვა  
სახის შეზღუდვები და აკრძალვებია დანესებული.  
მაგალითად, ევროკავშირის ბევრ ქვეყანაში მსგავსი  
სახის აკრძალვები არ მოქმედებს. მარცხენამხრივი  
მოძრაობისას, საქართველო არაა ერთადერთი ქვე-  
ყანა, რომელშიც მარჯვენასაჭიანი ავტომობილების  
შეზღუდვის საკითხი დადგა დღის წესრიგში. თავის  
დროზე ამ ტიპის გადაწყვეტილების მიღება სხვადას-  
ხვა სახელმწიფოს მოუხდა. მაგალითად, სლოვაკეთში,  
პოლონეთში, ხორვატიასა და სერბეთში მარჯვენასა-  
ჭიანი ავტომობილების რეგისტრაცია 2012 წლიდანაა  
აკრძალული. 2015 წლის მაისიდან არსებულ ჩამონათ-  
ვალს ბრაზილიაც შეემატა. ლიტვასა და უკრაინაში  
აღნიშნული ავტომანქანების რეგისტრაცია დაუშვე-  
ბელია 1993 წლიდან. მარჯვენასაჭიანების რეგის-  
ტრაცია ფილიპინებზეც აკრძალულია, რეგულაციები  
მოქმედებს შვედეთშიც.

კვლევების მიხედვით, აკრძალვის მიზეზი ზოგიერთ  
ქვეყანაში ავტოსაგზაო შემთხვევების რიცხვის ზრდა  
(30-40%-ით) გახდა. ჩვენი აზრითაც, სწორედ დროული  
იყო ამ ტიპის შეზღუდვების დანესებაც საქართველო-  
ში, მაგრამ მას სხვა უკუჩვენებები მოყვა.

ახალი რეგულაციების შედეგად, ძველი და მარჯვე-  
ნასაჭიანი ავტომობილების სააქციზო ფასი გაძვირდა.  
ავტოიმპორტიორთა კავშირის ინფორმაციით, აქცი-  
ზის ზრდამ ბაზარზე ამ ტიპის მანქანები 15-20%-ით  
გააძვირა. ეს ის სეგმენტია, რომელიც ბოლო წლებში  
ყველაზე მოთხოვნადი იყო საქართველოს საავტომო-

<sup>1</sup> საქართველოს საგადასახადო კოდექსი, მუხლი 188,  
პუნქტი 3. 2017წ.

**ბილო ბაზარზე. აქამდე დაბალი ფასის გამო სწორედ 9  
წელს ზემოთ ასაკის მანქანები იყიდებოდა.**

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ავარიის შემდეგ გერმა-  
ნიაში ავტომობილები ორ ნაწილად იჭრება და შემდეგ  
დაჭრილი სახით კონტეინერებით საქართველოში  
ჩამოდის. საქართველოში მანქანებს ხელახლა აწყო-  
ბენ და ახლის ფასად ყიდის. ავტომობილს გააჩნია  
ინდივიდუალური უნიკალური ნომერი (VIN კოდი),  
რომელიც ამოტვიფრულია ძარაზე, ძრავაზე და სხვა  
ადგილებზე. ეს ნომრები ტექნიკურ პასპორტში წერია,  
აუცილებელია მომსახურების სააგენტომ უნდა გა-  
დაამოწმოს მწარმოებლის მიერ ავტომობილისთვის  
აგრეგატებისთვის მინიჭებული ექსკლუზიური ნო-  
მრები (განსაკუთრებით ამერიკის კონტინენტიდან  
შემოტანილი ავტომობილების შემთხვევაში, როდესაც  
უმეტესწილად ავარიის შედეგად დაზიანებული ავტო-  
მობილები შემოდის და შემდგომ მისი ტექნიკურად  
გამართვა ხდება საქართველოში), და ამის შემდეგ  
მოხდეს მისი გადაფორმება ამა თუ იმ პირისთვის.

ავტოპარკის გადახალისება ახალი, ეკონომიური და  
ეკოლოგიის კუთხით ნაკლები ზიანის მომტანი ავტოსა-  
ტრანსპორტო საშუალებებით, დადებითი ფაქტორია.  
ის ფაქტი, რომ უმეტესი ავტომობილი მეორადი მოხმა-  
რებისაა და ქვეყანაში არ არსებობს ავტომობილების  
ტექნომონუმების სისტემა (რომლის ხელახლა დანერგ-  
ვაც 2018 წლისთვის გადაიდო), ჩვენს ქალაქზე და მის  
მცხოვრებლებზე უარყოფითად აისახება.

„საქართველოს ალიანსი უსაფრთხო გზებისთვის“  
ხელმძღვანელი ეკა ლალიაშვილი ფიქრობს, რომ უნდა  
შეიქმნას ორგანო, რომელიც სამოქმედო გეგმას შეიმუ-  
შავებს და ამ გეგმის შესრულებაზე პასუხისმგებლობას  
აიღებს. „იმისთვის, რომ პრობლემა მოგვარდეს და  
საცობებისგან გავთავისუფლდეთ, ესტაკადების მშე-  
ნებლობა საკმარისი არ არის. „ჭკვიანი შუქნიშნების“  
დამონტაჟება, ორმხრივი მოძრაობის ქუჩების გახსნა



და სხვა, მხოლოდ დროებით თუ მოავგარებს პრობლემას. საჭიროა გავიზიაროთ ევროპული გამოცდილება და აქცენტი მანქანების რაოდენობის შემცირებაზე გავაკეთოთ. ევროპული ქვეყნების სტრატეგია მიმართულია იქითკენ, რომ ავტომობილების რაოდენობა შემცირდეს ქალაქში, განვითარდეს საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, მეტი იარონ ფეხით ადამიანებმა.“

ჩვენი აზრით, კარგი იქნებოდა, თუკი საქართველოს საგადასახადო კოდექსში 188-ე მუხლის მეოთხე ნაწილში აქციზის განაკვეთები უფრო ჩაიშლებოდა. მაგალითად, მსუბუქი ავტომობილებისთვის, რომლის ძრავის მოცულობა 2500სმ<sup>3</sup>-ზე მეტია, უფრო მაღალი აქციზის განაკვეთები დაწესებულიყო (შესაძლებელია გადასახადის დარიცხვის კომბინირებული მეთოდის მეთოდის გამოყენებაც), გამომდინარე იქიდან, რომ რაც უფრო მაღალი სიმძლავრის მექანიკური (შიგანვის) ძრავა აქვს ავტომობილს, მით უფრო მეტ საწვავ-

ს მოიხმარს და შესაბამისად მეტი ზიანის მომტანია ბუნებრივი გარემოსთვის, ხოლო მსუბუქი ავტომობილებისთვის, რომლის ძრავის მოცულობაა 2500სმ<sup>3</sup> და მასზე-ზე ნაკლებია, დაწესებული აქციზის ტარიფები გავრცელდეს, ან კიდევ, დიზელის ძრავის მსუბუქ ავტომობილების იმპორტი საერთოდ აიკრძალოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში აქაც აქციზის ტარიფები გაიზარდოს. მოტოციკლეტების საბაჟო გაფორმების შემთხვევაში რეგულაციები გამკაცრდეს.

დასაჩქარებელია ავტოპარკის განახლება და გაახალგაზრდაების ხელშემწყობი ტენდენციების უზრუნველყოფა, გრძელვადიანი ლიზინგი დაბალი საპროცენტო განაკვეთებით, განსაკუთრებით ჰიბრიდული მსუბუქი ავტომობილების შემთხვევაში, მზარდი დინამიკის ფორმირება ავტოსატრანსპორტო საშუალებების გამართული ტექნიკური მახასიათებლებით და ა.შ.

**გამოყენებული ლიტერატურა:**

1. „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, თბ., 2015წ.
2. „საქართველოს საგადასახადო კოდექსი“, თბ., 2017წ.
3. საქართველოს მთავრობის დადგენილება №96, „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - შემოსავლების სამსახურის მიერ მომსახურების განვეისათვის საფასურებისა და მათი განაკვეთების დამტკიცების შესახებ, თბ., 2010 წლის 30 მარტი.
4. საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის ბრძანება №401, „სატრანსპორტო საშუალებების, მათი მისაბმელების, ნომრიანი აგრეგატებისა და სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის სავალდებულო რეგისტრაციის წესების შესახებ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე,“ თბ. 2006 წ.
5. განათლების ხარისხის ეროვნული ცენტრი, „საბაჟო საქმის სპეციალისტის სახელმძღვანელო,“ თბ. 2015წ.
6. რ. ცინარიძე, მ. ფუტკარაძე „საბაჟო სამართალდარღვევათა სახეები და ადმინისტრირების თავისებურებები საქართველოში,“ ჟურნ. „ბიზნესი და კანონმდებლობა,“ აგვისტო-სექტემბერი, თბ.2014წ.

**CUSTOMS SIGNING OF MOTOR VEHICLES IN GEORGIA:  
POSITIVE AND NEGATIVE TRENDS**

**RAMIN TSINARIDZE,**  
Batumi Shota Rustaveli State University Doctor of Business Management, Assistant Professor,  
Georgian Patriarchate Teaching University named after st Tbel Abuseridze, Associate Professor

**SULIKO PUTKARADZE**  
Academic Doctor of Business Management

**ANNOTATION**

The main purpose of any regulation from state must be the protection of social, political, economical, ecological and cultural interest . All this should be based on such mechanism, that won't interfere the nor achievement of the material welfare of the population, neither the economical development. One of the forms of state regulation is Customs-Tariff regulation.

In the last years the introduction of a new standard of customs clearance of motor transport became urgent , which caused disappointment of society. However, protection of the customers' interests is one of the main goal of state regulations and it suitably means, that all his leverage should stand as close as possible to the interests of community. What caused the new regulations, what positive and negative consequences came, how a car park has changed in Georgia, all about this will be performed in a final part of the article.

# სანედლეულო ბაზისა და სანედლეულო რესურსების გამოყენების გაუმჯობესების ძირითადი მიმართულებები კვების მრეწველობის სანარმოებში

კვების მრეწველობის სანარმოები გადაამუშვებენ რა დიდი რაოდენობის სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულს, მათი რაციონალური გამოყენება სანედლეულო ბაზის სრულყოფისა და გაზრდის უმნიშვნელოვანესი ფაქტორია.

კვების მრეწველობის ყველა დარგის სანარმოთა სანედლეულო ბაზას წარმოადგენს სოფლის მეურნეობა - აგრობიზნესის შემადგენელი ნაწილი, საქართველოს ეკონომიკის ერთ-ერთი ძირითადი დარგი.

ცნობილია, რომ სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულს აქვს რიგი თავისებურებანი, რომლებიც მნიშვნელოვნად მოქმედებენ კვების მრეწველობის დარგების ეკონომიკასა და ორგანიზაციაზე. იგი მეტად ძვირადღირებული, შრომატევადი, ნაკლებტრანსპორტაბელურია. აღდგენადი და რიგ შემთხვევებში ურთიერთშემცვლელიც, რაც განსაზღვრავს სანარმოთა რაციონალური განლაგების აუცილებლობას, სანარმოთა ეფექტიანი კომბინირების საფუძველზე, მომიჯნავე დარგებთან ინტეგრაცია და სანედლეულო რესურსების ეკონომიას, გადამამუშავებელ სანარმოთა სანედლეულო ზონების ორგანიზაციის გაუმჯობესებას სანარმოების სპეციალიზაციისა და კონცენტრაციის შედეგად, ნედლეულის მიმწოდებელთა მაქსიმალურად დაახლოება დამამუშავებელ პუნქტებთან - ნედლეულის ეკონომიის მნიშვნელოვანი ფაქტორია, რადგანაც საშუალებას იძლევა შემცირდეს ნაკლებტრანსპორტაბელი ნედლეულის გადატანის მანძილი, გამოყენებულ იქნეს სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის განაწილების შედარებით სრულყოფილი და თანამედროვე მეთოდები, რაც აისახება მის ხარისხსა და დანაკარგების შემცირებაში.

სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის არათანაბარი მიწოდება აისახება კვების მრეწველობის სანარმოთა მუშაობის მაჩვენებლებზე: სანარმოო ფონდების არარაციონალური გამოყენება, ჭარბი სამუშაო ძალის არსებობა, შრომის ნაყოფიერების შემცირება, კაპიტალდაბანდების ზრდა. მკაცრად გამოხატული სანარმოების სეზონურობა განაპირობებს დამატებითი სანარმოო სიმძლავრეების, სასაწყობო შენობების, ნედლეულისა და მზა პროდუქციისთვის სამაცივრე სიმძლავრეების შექმნის აუცილებლობას. რაც აისახება გამოშვებული საბოლოო პროდუქციის ფასის ზრდაში.

დიდი ხნის განმავლობაში საქართველოში სოფლის მეურნეობა და კვების მრეწველობა ვითარდებოდა საკმაოდ ეფექტიანად, რამდენადაც გარკვეულ პერიოდამდე შრომის დანაწილების და დარგობრივი სპეციალიზაციის უპირატესობები უზრუნველყოფდნენ სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის და საკვბი



პროდუქტების სანარმოების მაღალ ტემპებს.

აღსანიშნავია, რომ დროთა განმავლობაში შექმნილი იყო ობიექტური წინამძღვრები იმავე მოცულობის პროდუქციის მისაღებად სანარმოების დაბალი დანახარჯების პირობებში,

რის შედეგადაც მოხდა ინტეგრაციის ამ დარგებისა და ტერიტორიულად ურთიერთდაკავშირებული ყველა სანარმოების ერთიან აგრობიზნესში გაერთიანება. აგრობიზნესის შექმნის მთავარი მიზანი იმაში მდგომარეობს, რომ მინიმუმამდე იქნეს დაყვანილი დანაკარგები ტექნოლოგიური ჯაჭვის ყველა რგოლში - მოყვანა, მოსავლის აღება, შენახვა, ტრანსპორტირება, გადამამუშავება, რეალიზაცია. აგრეთვე აგრობიზნესის ყველა დარგის, როგორც ეროვნული მეურნეობის ერთიანი კომპლექსის შემადგენელი ნაწილის განვითარება საბოლოო მომხმარებლისთვის კოორდინაციისა და მიზანმიმართულების მიზნით.

ნედლეულისა და მასალების რაციონალური გამოყენება - სანარმოების დანახარჯების, სარეალიზაციო ფასის შემცირებისა და სამამულო პროდუქციის კონკურენტუნარიანობის ამაღლების საფუძველია მთლიანობაში, რაშიც გამოიხატება მათი რაციონალური და ეფექტიანი გამოყენების სახალხო-სამეურნეო მნიშვნელობა. ნედლეულისა და მატერიალური რესურ-

რსების ეფექტიანი გამოყენების მხრივ საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება ეკონომიურად განვითარებულ ქვეყნებს, რაც მდგომარეობს სამამულო პროდუქციის წარმოების მაღალი ფასით და მათი დაბალი კონკურენტუნარიანობით.

კვების საწარმოთა თვითღირებულებაში ნედლეულისა და მასალების დანახარჯებში მაღალი ხვედრითი წონის გამო მათი ნებისმიერი ეკონომია უზრუნველყოფს სასასქონლო პროდუქციის თვითღირებულების შემცირებას. გამოშვებული პროდუქციის მაღალი მოცულობის დროსაც კვების მრეწველობის საწარმოებში ნედლეულის მცირე ეკონომიაც კი იძლევა შესამჩნევ შედეგებს, ხოლო წარმოების მასშტაბების გაზრდით და მომავალში მათი დინამიური განვითარებით ნედლეულისა და მასალების ეკონომიის თითოეული პროცენტის მნიშვნელობა ადეკვატურად გაიზრდება.

კვების მრეწველობის დარგებში, რომლებიც დაკავშირებული არიან წარმოების პროცესებში ნედლეულისგან სასარგებლო პროდუქციის გამოყოფასთან, აუცილებელია გაიზარდოს პროდუქციის გამოსავალი მზა პროდუქციის მაქსიმალური რაოდენობით მიღების ხარჯზე. (მაგ.: მცენარელი ზეთი მზესუმზირისგან, სახამებელი კარტოფილისგან და ა. შ.) ამავდროულად შემცირდეს დუღილის პროცესში მიღებული დანახარჯები. (სპირტი კარტოფილისგან, ღვინომასალები - ყურძნისგან, წვენი - ნაყოფებისა და კენკრისგან და ა. შ.)

ნედლეულის გამოყენების ეფექტიანობის ამაღლების დიდი რეზერვები არის ნედლეულის კომპლექსური გამოყენების მიმართულებებში, რომლებიც საშუალებას იძლევა არა მარტო გაფართოვდეს ასორტიმენტი,

არამედ გაიზარდოს გამოშვებული პროდუქციის მოცულობა, შემცირდეს თვითღირებულება და გაიზარდოს რენტაბელობა. ნედლეულის მეორადი რესურსების გამოყენება კომბინირების გზით ადგილზე ან სპეციალიზირებულ საწარმოებში, საშუალებას მოგვცემს გავზარდოთ კვების მრეწველობის საწარმოთა სანედლეულო ბაზა.

სეზონური ფაქტორების შემცირებისა და კვების მრეწველობის დარგების საწარმოთა თანაბარი დატვირთვის უზრუნველსაყოფად შესაძლებელია შემდეგი მიმართულებები:

- დამნიფების ვადისა და სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის სამრეწველო გადამუშავების ვადის შეცვლა;

- მაღლფუჭადი ნედლეულის შენახვის პირობებისა და მეთოდების სრულყოფა;

- წარმოებაში სასოფლო-სამეურნეო კულტურათა ისეთი ჯიშების ფართო დანერგვა, რომლებსაც დამნიფების სხვადასხვა ვადები ახასიათებს;

- არასეზონურ პერიოდში წარმოების სპეციალიზაციის დაცვით გამომუშავებული პროდუქციის ასორტიმენტის გაფართოვება;

- მონათესავე საწარმოებისა და წარმოების რაციონალური კომბინირება წარმოების მეორადი პროდუქციისა და ძირითადი ნედლეულის კომპლექსური გადამუშავების ბაზაზე;

კვების მრეწველობის დარგების საწარმოთა სანედლეულო ბაზის სრულყოფა მჭიდროდაა დაკავშირებული აგრობიზნესის განვითარებასთან, პირველყოვლი-სა კი სოფლის მეურნეობასთან.



სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის და ნედლეულის წარმოების მოცულობის გადიდებისთვის საჭიროა გამოყენებულ იქნეს შემდეგი ღონისძიებები:

**სოფლის მეურნეობის მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის განვითარება;**

**მნიშვნელოვანი (წამყვანი) სასოფლო-სამეურნეო კულტურათა წარმოების ტექნოლოგიის სრულყოფა;**

**სოფლის მეურნეობის წარმოების ენერგოტევადობის შემცირება;**

**სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციასა და სამრეწველო პროდუქციაზე ფასების დისპარიტეტის შემცირება;**

**ინვესტირებისთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა, სეზონური წარმოებისა და ნედლეულის სეზონური დამზადებისთვის შეღავათიანი დაკრედიტება;**

კვების მრეწველობის დარგთა სანედლეულო ბაზის გაუმჯობესების მნიშვნელოვანი მიმართულებაა სასოფლო-სამეურნეო კულტურების მოსავლიანობის ამაღლება, რომლის მიხედვითაც საქართველო მნიშვნელოვნად ჩამორჩება მსოფლიოს ეკონომიკურად განვითარებულ ქვეყნებს. ერთ სულ მოსახლეზე სასოფლო-სამეურნეო სავარგულებით საქართველოს ძალზედ დაბალი მაჩვენებელი აქვს, რაც თავის მხრივ ნეგატიურ გავლენას ახდენს ქვეყნის სასურსათო უსაფრთხოებაზე. სასოფლო-სამეურნეო სავარგულები გამოიყენება არაპროდუქტიულად, ხოლო მოსავალი საქართველოს კლიმატური თავისებურებებიდან გამომდინარე შედარებით დაბალია.

მოსავლიანობის გადიდებისა და სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის ხარისხის გაუმჯობესებასთან ერთად დიდი მნიშვნელობა აქვს მის დაზოგვას წარმოების,

შენახვისა და გადამუშავების ყველა ეტაპზე, რაც ხელს შეუწყობს ერთი ჰექტარი მიწიდან საბოლოო პროდუქტის გამოსავალს.

ამრიგად, კვების მრეწველობის სანარმოთა სანედლეულო ბაზის გაფართოების ძირითადი მიმართულებებია - წარმოების ინტენსიფიკაცია, მოსავლიანობის ამაღლება, სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის ტექნოლოგიური ხარისხის ამაღლება;

სახელმწიფო დონეზე აგრობიზნესის დარგების და კერძოდ სოფლის მეურნეობის ეფექტიანი ფუნქციონირების გაუმჯობესების მიზნით შესაძლებელია შემდეგი ღონისძიებების გატარება:

**სანარმოთა და დარგთა ფინანსური გაჯანსაღების გატარება და დავალიანებათა რესტრუქტურულიზაცია;**

**საბაზრო პირობებიდან გამომდინარე დაზღვევის სისტემის აღდგენა;**

**აგრარული სექტორის მიზნობრივი დაფინანსების უზრუნველყოფისთვის სახელმწიფო საკრედიტო რესურსების მობილიზაცია;**

**სანარმოებში ინვესტიციების მოზიდვისთვის ხელსაყრელი პირობების შექმნა, აუცილებელი სასოფლო-სამეურნეო ტექნიკის სალიზინგო სისტემის გაფართოება.**

**თ. ლაჭყევიანი,**  
ეკონომიკის აკადემიური დოქტორი  
**ხ. მურვანიძე,**  
ს.ტ.უ-ს დოქტორანტი  
**გ. ლოხიშვილი,**  
კავკასიის საერთაშორისო  
უნივერსიტეტის მაგისტრანტი

**გამოყენებული ლიტერატურა:**

- 1. მოლაშხია. ი.** - „საქართველოს კვების მრეწველობის სანარმოო პოტენციალი“ - შ.პ.ს. „ანი“. თბილისი. 2007 -
- 2. თ. კუნჭულია; თ. მჭედლიშვილი** - „სოფლის მეურნეობის პროდუქციის წარმოებისა და გადამუშავების დარგობრივი სტრატეგიის შესახებ“ - საქართველოს სოფლის მეურნეობის მეცნიერებათა აკადემიის მოამბე. -2012. №31
- 3. Магамедов. М .Д.** - „Экономика пищевой промышленности“ - „Дашков и К“ -2010

**BASIC DIRECTIONS FOR BETTER USAGE OF RAW MATERIALS AND RAW RESOURCES IN FOOD FACTORIES**

**T. Lachkepiani** – Academic doctor of economics  
**KH.Murvanidze** – Doctoral student at G.T.U  
**G. Lokhishvili** – Master’s Degree student in Caucasus International University

**RESUME**

Reserves of increase of efficiency of use of raw materials in branches of food manufactures as bases of increase of competitiveness of a domestic production are considered.

**The key words:** a raw-material base, reserves of economy of raw materials, production costs, competitiveness of production.

# თვითმმართველობების ეკონომიკური განვითარების პრობლემები და პერსპექტივები საქართველოში

მსოფლიო პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ სახელმწიფოს განვითარება ფაქტობრივად წარმოუდგენელია ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების გარეშე. ამიტომ, უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება ადგილებზე ისეთი სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის გატარებას, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების ოპერატიულად და ეფექტურად გადაწყვეტა.

საქართველოს მუნიციპალიტეტების ეკონომიკური მდგომარეობის შემდგომი გაუმჯობესებისთვის საქართველოს ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან 1992 წლიდან მოყოლებული ქმედითი ღონისძიებები არ გატარებულა. ძალიან მნიშვნელოვანია სამომავლოდ როგორი სტრატეგია ექნება ცენტრალურ ხელისუფლებას აღნიშნული კუთხით და შეუწყობს თუ არა იგი ხელს მმართველობის მნიშვნელოვან დეცენტრალიზაციას. მაშინ როცა სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანი და აუცილებელია ისეთი კანონების მიღება რომელიც მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკურ განვითარებას და მათი კონკურენტუნარიანობის ამაღლებას.

ადგილობრივი თვითმმართველობების კონკურენტუნარიანობის ამაღლება საწინდარია მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესებისა და დასავლეთის განვითარებული ქვეყნების ადგილობრივ თვითმმართველობებთან, ანუ რეალურ თვითმმართველობებთან მიახლოებისა.

დაახ, ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების ეკონომიკის შემდგომი განვითარება წარმოუდგენელია ცენტრალური ხელისუფლების მხარდაჭერის გარეშე. აღნიშნული მხარდაჭერა უნდა გამომდინარეობდეს ადგილობრივი თვითმმართველობების სპეციფიკიდან და მაქსიმალურად უნდა უზრუნველყოფდეს ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების საფინანსო-საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის ზრდას, აღნიშნულმა მხარდაჭერამ საბოლოო ჯამში უნდა უზრუნველყოს ადგილებზე ერთ სულ მოსახლეზე საბიუჯეტო შემოსავლების გამოთანაბრება, რაც ცხოვრების დონის ამაღლების და სოციალური დაცულობის ერთ-ერთი ძირითადი ინდიკატორია.

შექმნილ პირობებში აუცილებელია ეკონომიკაზე ახალი, ეფექტიანი მეთოდებით ზემოქმედება, რომელთა შორის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესია პროგრამულ-მიზნობრივი პროგნოზირება, რაც შესაძლებლობას იძლევა კვალიფიციურად, საიმედოდ, მოკლე ვადაში, სახელმწიფოს ერთიან პოლიტიკასთან კავშირში გადაწყდეს ცალკეული რეგიონების სტრატეგიული პრობლემები.

ადგილობრივი თვითმმართველობების მომავალი განვითარებისთვის აუცილებელია გატარდეს მნიშ-



ბორის ჭიჭინაძე

ეკონომიკის დოქტორი, აკაკი წერეთლის სახელობის ქუთაისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის ლექტორი

ვნელოვანი ღონისძიებები საკანონმდებლო დონეზე - განსაკუთრებით, საბიუჯეტო მოწყობის კუთხით. საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის სრულყოფისათვის მიგვაჩნია, გატარდეს შემდეგი სახის რეფორმები:

- სახელმწიფო აუდიტის დაახლოება თანამედროვე ევროპულ სტანდარტებთან;
- ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარების გეგმის შედგენა;
- ადგილობრივი ბიუჯეტის დაგეგმვისას ევროპული გამოცდილების გამოყენება;
- ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების გადაწყვეტისას მოქალაქეების მაქსიმალური ჩართულობა;
- ადგილობრივი ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯვითი ნაწილის მაქსიმალურად ტრანსფარანტულობა;

- ადგილობრივი თვითმმართველობების უმაღლეს საჯარო მოხელეების საქმიანობაზე მოქალაქეების მხრიდან კონტროლის მექანიზმების შემუშავება.

როგორც ცნობილია, საქართველოს მუნიციპალიტეტების უმრავლესობა ფინანსური სახსრების უკმარისობას განიცდის, მნიშვნელოვნადაა შემცირებული მათი დამოუკიდებლობის ხარისხი, რაც გამომწვეულია, როგორც ობიექტური ასევე სუბიექტური ფაქტორებით. აღნიშნული კრიზისიდან გამოსასვლელად, აუცილებელია ადგილებზე გატარებულ იქნას შემდეგი ღონისძიებები:

ა) ადგილობრივი თვითმმართველობების განვითარებაზე ორიენტირებული ინოვაციური პროექტების შედგენა და შესაბამისი ფინანსებით უზრუნველყოფა.

ბ) ადგილობრივი საგადასახადო შემოსავლების დივერსიფიკაცია;

გ) ადგილობრივი კულტურული პოტენციალის განვითარება;

დ) სოციალური მომსახურების გაუმჯობესება, განსაკუთრებით ისეთ სფეროებში, როგორცაა განათლება და ჯანმრთელობა;

ე) ტურიზმის განვითარება ისეთ სფეროებში, როგორცაა სპორტული, კულტურული, მომსახურების და ბიზნეს-ტურიზმი;

ვ) ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების სატრანსპორტო-ლოჯისტიკურ ცენტრებად გადაქცევა;

ზ) ადგილობრივ თვითმმართველობებში უცხოური, ცნობილი კომპანიების ფილიალების განთავსების ხელშეწყობა;

თ) უცხოეთის ადგილობრივ თვითმმართველობებთან სისტემატური თანამშრომლობა;

ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ ახალი სტრატეგიის შემუშავების მიზნით საჭიროა გამოყენებული იქნას შემდეგი ინსტრუმენტები:

1) ადგილობრივი კულტურული, სპორტული და საქმიანი ურთიერთობისათვის ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს შექმნა, რომელმაც შემდგომ უნდა უზრუნველყოს სხვა ფიზიკური და იურიდიული პირების დაინტერესება შესაბამისი თვითმმართველობით, რაც სანინდარია ადგილობრივი საზოგადოების გააქტიურებისა და ქალაქის ინფრასტრუქტურის განვითარებისა;

2) ადგილობრივი თვითმმართველობების მიერ უცხოურ თვითმმართველობებთან კავშირების დამყარება. აღნიშნული კავშირების დამყარების ძირითადი მიზანი უნდა იყოს უცხოეთის თვითმმართველობების გამოცდილების გაზიარება ადგილობრივი ეკოლოგიური გარემოს გაუმჯობესების კუთხით და რაც მთავარია, ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხების სწრაფად და ეფექტიანად გადაწყვეტის საქმეში ადგილობრივი მოქალაქეების მაქსიმალური ჩართუ-

ლობა. ადგილობრივი მცირე და საშუალო ბიზნესის საქმიანობის მაქსიმალური ხელშეწყობა, რადგან სწორედ ამ სეგმენტში უნდა დასაქმდნენ შესაბამის მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები პირები. მოქმედი კანონმდებლობით საქართველოს ადგილობრივ თვითმმართველობებს ამ მხრივ არანაირი ბერკეტი არ გააჩნიათ, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს აღნიშნული მიმართულებით სრულ საკანონმდებლო ვაკუუმზე;

3) ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მეთოდოლოგიური პრინციპი, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს ადგილობრივი თვითმმართველობების მნიშვნელოვანი განვითარება არის ის, რომ ადგილებზე უნდა მოხდეს არსებული წარუმატებლობების აღმოფხვრა და „დოვლათად გადაქცევა“. მაგალითად: ამისათვის თვითმმართველობაში არსებული მძიმე ეკოლოგიური მდგომარეობიდან გამომდინარე შეიძლება ადგილებზე მოხდეს ინოვაციური ეკოლოგიური მიმართულებების გენერირება. რის შემდეგაც ადგილებზე უნდა განვითარდეს ეკოლოგიური კლასტერები, რომელიც იქცევა ადგილობრივი თვითმმართველობების ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საფუძვლად;

4) კულტურული და სპორტული ინფრასტრუქტურის მშენებლობა და ადგილებზე ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრება. ახალგაზრდების მაქსიმალური ჩართულობა ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრებაში. საქართველოს მუნიციპალიტეტებში ფაქტობრივად ნულამდეა დასული მოზარდებში ცხოვრების ჯანსაღი წესის დამკვიდრების პროპაგანდა, რადგან ადგილობრივი თვითმმართველობების ბიუჯეტებში მიზერული თანხებია ამ კუთხით გათვალისწინებული, რაც საბოლოოდ მოქალაქეებში დაავადებების ზრდას უწყობს ხელს. მთლიანობაში კი ადგილობრივ და ცენტრალურ ბიუჯეტებს უფრო ძვირი უჯდებათ სხვადასხვა ჯანდაცვის პროგრამებით დასაფინანსებელი ღონისძიებები;

5) აუცილებელია ადგილებზე სასწავლო ცენტრების ჩამოყალიბება, რომლებიც მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ადგილობრივ თვითმმართველობებში დასაქმებულ პირების მიერ ახალი ცოდნისა და უნარების ათვისებას;



6) ადგილობრივი ტერიტორიების მწვანე მასივებით მაქსიმალურად განაშენიანება, სწორედ ეს „მწვანე ზონები“ უნდა იქცეს ადგილობრივ მოსახლეობაში ჯანსაღი ცხოვრების წესის დამკვიდრების საფუძვლად;

აღსანიშნავია, რომ მოქმედი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით“ მკაცრადაა განსაზღვრული თვითმმართველობის განხორციელებაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველყოფა. ამ კანონის მიხედვით ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საქმიანობაში მოქალაქეთა მონაწილეობის უზრუნველსაყოფად ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, ადგილობრივი სამსახურები და თანამდებობის პირები ვალდებული არიან, შექმნან ორგანიზაციული და მატერიალურ-ტექნიკური პირობები მოქალაქეთა მიღების, თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობისა და გადანყვეტილებათა კონტროლის გამჭვირვალობისათვის კანონით დადგენილი წესით.

ხშირ შემთხვევაში ზოგიერთი მუნიციპალიტეტის მიერ სრულყოფილად არ სრულდება კანონის ეს მოთხოვნა, გამომდინარე აქედან, მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეებისთვის ხშირად ფაქტობრივად უცნობია იმ საკითხების შესახებ, რომელსაც განიხილავს მათ მიერ არჩეული წარმომადგენლობითი ორგანო (საკრებულო). ადგილობრივი თვითმმართველობის სამსახურების და თანამდებობის პირების მიერ ჯერ კიდევ ბევრია გასაკეთებელი თვითმმართველობის ორგანოების სხდომებში მოქალაქეთა მონაწილეობის გაზრდის უზრუნველსაყოფად, რადგან არ უნდა დაირღვეს მოქალაქეთა ფუნდამენტური უფლებები, მონაწილეობა მიიღონ მათთვის საჭირო ადგილობრივი მნიშვნელოვანი საკითხების გადანყვეტაში.

ხშირ შემთხვევაში დიდ ქალაქებში წარმოდგენილი არასამთავრობო ორგანიზაციებიც არ არიან დაკავებული კეთილსინდისიერი საქმიანობით და ისინი ჯანსაღ ოპონირებას არ უწევენ ადგილობრივი თვითმმართველობის თანამდებობის პირებს. არასამთავრობო ორგანიზაციების ასეთი საქმიანობა ხშირად გამოწვეულია იმით, რომ საქართველოში მოქმედი არასამთავრობო ორგანიზაციების თითქმის 95% დაფინანსებულია უცხოური წარმომავლობის ე.წ. „გრანტებით“ და ანგარიშვალდებული არიან მათი დამფინანსებლების წინაშე.

გულგრილი დამოკიდებულებაა სწორედ იმის მიზეზი, რომ საქართველოს თითქმის არცერთ მუნიციპალიტეტში (ყოველ შემთხვევისთვის ამის შესახებ სტატისტიკური ინფორმაცია ვერ მოვიპოვე) ამომრჩევლებს არ გამოუყენებიათ კანონით მინიჭებული უფლება, მოემზადებინათ და შეეტანათ საკრებულოს დადგენილების პროექტი ან წინადადება საკრებულოს ნორმატიული აქტის გაუქმების, მასში ცვლილებების შეტანის ან დამატებების შესახებ, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს მუნიციპალიტეტებში მცხოვრები მოქალაქეების პასიურობასა და არასამთავრობო ორგანიზაციების საქმიანობის არაეფექტურობაზე.

წარმოდგენილი მასალებით ნათლად სჩანს, რომ სახელმწიფოს გააჩნია მუნიციპალიტეტების განვითარების სტრატეგიის შემუშავების ნება. გამომდინარე

აქედან საჭიროდ ვთვლი, რომ დაჩქარდეს აღნიშნული მიმართულებით მოქმედება, წინააღმდეგ შემთხვევაში მუნიციპალიტეტების სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა კიდევ უფრო დამძიმდება, რაც ქვეყნის მთლიან ეკონომიკას მნიშვნელოვნად დააზარალებს.

საქართველოს მუნიციპალიტეტებში მიმდინარე პროცესებიდან გამომდინარე, ამ ეტაპისთვის მოსაწესრიგებელია არსებული საკანონმდებლო ბაზა, რომელიც არანაირად არ უწყობს ხელს ადგილობრივი თვითმმართველობების საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის ზრდას და გამომდინარე აქედან მათ სწრაფ განვითარებას

ამ ეტაპისთვის გასატარებელია შემდეგი სახის ღონისძიებები;

1) გადასახედია ამჟამად მოქმედი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. სწრაფად უნდა გაუქმდეს მუნიციპალიტეტების დონეზე მმართველობაში ჩამოყალიბებული პარალელური სტრუქტურები, რომელიც წარმოდგენილია საკრებულოსა და გამგეობის სახით. ხშირ შემთხვევაში ადგილი აქვთ მათი ფუნქციების გაორებას, რაც მუნიციპალიტეტების განვითარებაზე ნეგატიურად აისახება და მათ საქმიანობას ხშირად არაეფექტურს ხდის;

2) პერსპექტივაში გადასახედია პრეზიდენტის რწმუნებულის-გუბერნატორის ინსტიტუტის საქმიანობა. განვიხილოთ ნლებზე დაკვირვებამ გვიჩვენა, რომ რწმუნებულის-გუბერნატორის აპარატის განუღი საქმიანობის ეფექტურობა არ არის დახარჯული საბიუჯეტო თანხების ადეკვატური;

3) ცვლილებები უნდა შევიდეს კანონში „საბიუჯეტო კოდექსის შესახებ“. რომლითაც რეგულირდება საგადასახადო შემოსავლების შესაბამის ბიუჯეტებში ჩარიცხვის წესები. მიზანშეწონილად მიმაჩნია, რომ ადგილობრივ ბიუჯეტებში ჩარიცხოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ტერიტორიაზე აკრეფილი ყველა სახის მოსაკრებელი, როგორც სახელწიფო, ასევე ადგილობრივი;

4) მნიშვნელოვნად დასახვეწია კანონმდებლობა ადგილობრივი მუნიციპალური ქონების მართვა-განკარგვის კუთხით. მუნიციპალიტეტებს საკუთრებაში უნდა გადაეცეთ არა მარტო მათ ბალანსზე რიცხული უძრავ-მოძრავი ქონება, არამედ მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე არსებული ყველა ქონება, გარდა სტრატეგიული მნიშვნელობის ობიექტებისა, რომელთა მართვა-განკარგვა ცენტრალური ხელისუფლების პრეროგატივაა;

5) დასახვეწია კანონი „ინვესტიციების სახელმწიფო მხარდაჭერის შესახებ“. კანონით შეღავათები უნდა დაუნესდეს იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს, რომლებიც განათავსებენ კაპიტალს მუნიციპალიტეტების ტერიტორიაზე;

6) აუცილებელია ადგილობრივ თვითმმართველობებში ჩამოყალიბდეს მართვის ისეთი სისტემები, რომელიც უზრუნველყოფს ადგილობრივ საჯარო მოხელეთა სისტემატურ გადამზადებას, როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე მის ფარგლებს გარეთ;

7) აუცილებლად უნდა გაიზარდოს მუნიციპალიტეტების როლი ადგილობრივი და სახელმწიფო ქონების მართვის სფეროში. მკაცრად უნდა განისაზღვროს



მუნიციპალიტეტებისთვის გადასაცემი სახელმწიფო ქონების ჩამონათვალი, მათ შორის, წყლის და ტყის რესურსები. მუნიციპალიტეტების კომპეტენციები ქონების მართვის სფეროში ამჟამად მეტად მწირია, მუნიციპალიტეტებს ბალანსზე არსებული ქონებები, რომლის მესაკუთრეს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო წარმოადგენს, უნდა გადაეცეს მუნიციპალიტეტებს;

8) დღეისათვის მუნიციპალიტეტები ფაქტობრივად ვერ ფლობენ ინფორმაციას მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე არსებული იმ საწარმოების შესახებ, რომლებზეც ბუნებრივი რესურსების და ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროებს გაცემული აქვს შესაბამისი ლიცენზია ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის შესახებ. ასეთი დამოკიდებულება აფერხებს მუნიციპალიტეტების შემდგომ განვითარებას და ცენტრისა და ადგილობრივი მუნიციპალიტეტების გაუცხოებასაც კი იწვევს;

9) მუნიციპალიტეტში არსებული რთული სოციალური მდგომარეობიდან გამომდინარე, აუცილებელია თუნდაც ცენტრალური ხელისუფლების დახმარებით უსახლკარო მოქალაქეებისთვის ფუნქციონირებდეს სოციალური სახლები;

10) ადგილობრივმა მუნიციპალიტეტებმა უნდა შეასრულონ მაკოორდინირებელი ფუნქცია სერვისების მომწოდებელ კომპანიებსა (შპს „სოკარ-ჯორჯია გაზი“, სს „გაერთიანებული წყალმომარაგების კომპანია“, სს „სილქნეტი“, შპს „ახალი ქსელები“. სს. ენერგოპრო ჯორჯია) და ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში მცხოვრებ მოქალაქეებს შორის;

11) აუცილებელია საკანონმდებლო დონეზე ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებს მიეცეთ უფლება, ფლობდნენ ინფორმაციას მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე განთავსებული ინვესტიციების, ასევე გასული კაპიტალის შესახებ;

12) საჭიროა მუშაობის გაფართოება მუნიციპალიტეტებში, რათა მოხდეს ცოდნაზე დამყარებული საინვესტიციო-ეკონომიკური პოლიტიკის წარმოება, დამეგობრებულ ვეროპულ ქალაქებთან (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) ერთად მოხდეს ერთობლივი საწარმოების დაფუძნება და მათი მაღალგანვითარებული ტექნოლოგიური მიღწევების საქართველოს

მუნიციპალიტეტებში დანერგვა;

13) მნიშვნელოვნად უნდა გაიზარდოს ადგილობრივი თვითმმართველობების კომპეტენციები ადგილობრივი და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვის მიმართულებით. ინვესტიციების განთავსებისას მაქსიმალურად უნდა იქნეს გათვალისწინებული რეგიონის სპეციფიკა და პრიორიტეტად მიჩნეული უნდა იყოს ადგილობრივი შრომითი რესურსების დასაქმება. აღნიშნული საკითხის მოგვარება ცენტრალურ და ადგილობრივ დონეებზე საჭიროებს მნიშვნელოვან საკანონმდებლო ცვლილებებს;

14) ძირეულად შესაცვლელია სახელმწიფო გადასახადების განაწილების ამჟამინდელი სისტემა. კვლევის შედეგებმა გვიჩვენა, რომ ამ ეტაპისთვის ადგილობრივ თვითმმართველობებში უნდა დარჩეს ხელფასიდან საშემოსავლო და მოგების გადასახადების 50% მაინც, თუნდაც ცენტრიდან მისაღები გათანაბრებითი ტრანსფერის შემცირების ხარჯზე. გადასახადების ასეთი განაწილება მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს მუნიციპალიტეტების ფინანსური ბაზის განმტკიცებას, რაც საერთო ჯამში მათ დამოუკიდებლობაზე დადებითად აისახება. მიუხედავად იმისა, რომ 2016 წლის 1 იანვრიდან მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში ირიცხება ინდივიდუალური მენარმეების მიერ გადახდილი საშემოსავლო გადასახადი (გარდა დაქირავებული პირებისთვის გადახდილი ხელფასიდან დაქვითული საშემოსავლო გადასახადისა), ეს საბიუჯეტო დამოუკიდებლობის უზრუნველყოფის მიმართულებით არსებულ მდგომარეობას მაინც ვერ აუმჯობესებს;

15) აუცილებელია მუნიციპალიტეტების დონეზე მოხდეს შესაძლებლობების ღრმა ანალიზი, რის შემდეგაც საჭიროა მუნიციპალიტეტების ბრენდის კონცეფციის შემუშავება;

16) შესაბამის კანონებში ცვლილების შეტანის შემდეგ საჭიროა ადგილობრივმა თვითმმართველობებმა მოახდინონ ისეთი სფეროებიდან გადასახადების ადმინისტრირება, როგორცაა: ბინის და შენობის გაქირავება, ავტოსატრანსპორტო მომსახურება, რეპეტიტორების მომსახურება, ტაქსით მომსახურება და სხვა. ამჟამად ამ სფეროებიდან გადასახადების ადმინისტრირება შემოსავლების სამსახურის პრერო-



გატივია. დაკვირვებამ გვიჩვენა, რომ ზემოაღნიშნული სფეროებიდან ფაქტიურად არ ხდება ბიუჯეტის კუთვნილი გადასახადების ამოღება;

17) საქართველოს თვითმმართველობების განვითარების მიმართულებით აუცილებელია მაქსიმალურად იყოს გამოყენებული ქვეყანაში არსებული დიდი სამეცნიერო პოტენციალი და გამოცდილება, რომლებშიც ფართოდ არის წარმოდგენილი ადგილობრივ მუნიციპალიტეტებში სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების მიზნით გასატარებელი ღონისძიებები;

18) ცენტრალურ ხელისუფლებასთან კოორდინირებული ურთიერთობით სასწრაფოდაა დასაწყები მუშაობა „მუნიციპალური შესყიდვების“ შესახებ კანონის მიღებაზე. ამჟამად მოქმედი „შესყიდვების კანონი“ მნიშვნელოვნად აფერხებს მუნიციპალიტეტების საქმიანობას ადგილობრივი შესყიდვების ოპერატიულად განხორციელების მიმართულებით. კიდევ უფრო ცუდად არის საქმე ენ „კონსოლიდირებული“ ტენდერის საშუალებით განხორციელებული შესყიდვებისას, რადგანაც კონსოლიდირებული ტენდერის ჩატარება შესყიდვების სააგენტოს მიერ ხორციელდება, რითაც მნიშვნელოვნად ილახება მუნიციპალიტეტების უფლებები, თავად განახორციელონ ადგილობრივი მნიშვნელობის საქონლისა და მომსახურების შესყიდვა;

19) ცენტრალურ ხელისუფლებასთან კონსულტაციის გზით, შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფით, აუცილებელია უახლოეს პერსპექტივაში შეიქმნას მუნიციპალური პოლიცია, მუნიციპალური სახანძრო-სამაშველო სამსახური, მუნიციპალური საავადმყოფო, მუნიციპალური სასკოლო და სატრანსპორტო გაერთიანებები. ასეთი მიდგომები მნიშვნელოვნად უზრუნველყოფს ადგილობრივ სერვისებზე მოქალაქეების ხელმისაწვდომობის ზრდას, მნიშვნელოვნად გაიზრდება თვითმმართველობების მუშაობის ხარისხი და ანგარიშვალდებულადაა ადგილობრივი მოქალაქეების წინაშე აღნიშნული სერვისების მიწოდების მიმართულებით. ამჟამად ამ კუთხით მუნიციპალიტეტებში არსებული მდგომარეობა ვერანაირ კრიტიკას ვერ უძლებს;

20) თვითმმართველობებში უნდა გაიზარდოს მუშაობა ქალაქაგაგმარებითი და მინათსარგებლობითი საკითხების მოგვარების მიზნით. ამ კუთხით საქართველოს მუნიციპალიტეტებში დღეს არსებული მდგომარეობა მეტად სავალალოა;

21) საქართველოში შექმნილი მძიმე ფინანსურ-ეკონომიკური მდგომარეობიდან გამომდინარე, აუცილებელია მაქსიმალურად გაიზარდოს მუნიციპა-

ლიტეტების საქმიანობის ეფექტურობა. საჭიროების შემთხვევაში მოხდეს მუნიციპალიტეტების გამსხვილება, უცხოეთის თვითმმართველობების მოწინავე პრაქტიკის გადმოტანა, ასევე ახალი ტექნოლოგიების დანერგვა;

22) ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთად მნიშვნელოვანი ნაბიჯებია გადასადგმელი ადგილობრივი სატრანსპორტო საქმიანობის რეგულირების მიმართულებით. ამასთან, მუნიციპალიტეტებს გააჩნდეთ საკუთარი ელექტროენერჯის წყაროები და საკუთარი წყალმომარაგება;

23) მნიშვნელოვნად შესაცვლელია მუნიციპალიტეტების ბიუჯეტებში ამჟამად არსებული სოციალური დახმარების სისტემა. სოციალური დაცვა უნდა მოიცავდეს სოციალურ დაზღვევას, სოციალურ უზრუნველყოფას და სოციალურ მხარდაჭერას და არ უნდა ხდებოდეს ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან მოქალაქეებზე მხოლოდ ფულადი თანხების გაცემა;

24) თვითმმართველობებში ფაქტობრივად არაფერი კეთდება იმ შენობების ხანმედეგობის დადგენის მიზნით, რომლებიც განლაგებულია თვითმმართველობის ტერიტორიაზე და ეწურებათ ექსპლუატაციის ვადები. მოსახლეობის ნორმალური საცხოვრებელი პირობებით უზრუნველყოფის მიზნით ცენტრალურ ხელისუფლებასთან ერთად საჭიროა ამ კუთხით შესაბამისი პრევენციული ზომების მიღება. დაგვიანებამ შეიძლება გამოუსწორებელ შედეგებამდე მიგვიყვანოს.

25) ჰარმონიული ურთიერთობების ჩამოყალიბების მიზნით თვითმმართველობებსა და ადგილობრივ მენარმე-სუბიექტებს შორის უნდა არსებობდეს პარტნიორული დამოკიდებულება. მენარმე-სუბიექტები უნდა გავხადოთ ადგილობრივი სოციალური პროექტების განხორციელების თანამონაწილეები. ასეთი მიდგომები მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს თვითმმართველობებში არსებული მძიმე სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობის გამოსწორებას და მოსახლეობის საერთო კეთილდღეობის ზრდას;

26) ადგილობრივ თვითმმართველობებს პერსპექტივაში შეუძლიათ მოახდინონ ადგილობრივი საწარმოების უზრუნველყოფა იაფი კაპიტალით, რაც გამოიხატება მათთვის სესხის, სუბსიდიის და სხვა გრანტების მიცემით.

ზემოაღნიშნული საკითხების გათვალისწინებით საჭიროა დაინყოს მუშაობა შესაბამისი გეგმების შედგენაზე, რათა უმოკლეს დროში გაუმჯობესდეს მუნიციპალიტეტებში დღეს არსებული სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა.

ბამოყენებული ლიტერატურა და წყაროები:

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი;
2. საბიუჯეტო კოდექსი;
3. [www.mof.ge](http://www.mof.ge)-საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ვებგვერდი;
4. [www.parliament.ge](http://www.parliament.ge)-საქართველოს პარლამენტის ვებგვერდი;
5. [www.geostat.ge](http://www.geostat.ge)-სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის ვებგვერდი.