

საქართველოს
დემოკრატიული
რესპუბლიკის
სახელმწიფო კონტროლი

THE STATE CONTROLLER'S
OFFICE OF THE DEMOCRATIC
REPUBLIC OF GEORGIA

საქართველოს დემოკრატიული
რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლი

THE STATE CONTROLLER'S OFFICE
OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF GEORGIA



© სახელმწიფო აუდიტის სამსახური / The State Audit Office of Georgia, 2020

წინასიტყვაობის ავტორი: ირაკლი მექვაბიშვილი, გენერალური აუდიტორი

შესავლის ავტორი: სტივენ ჯონსი, მაუნთ ჰოლიოკის კოლეჯის პროფესორი (აშშ); ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი და თანამედროვე საქართველოს ისტორიის სამაგისტრო პროგრამის თანახელმძღვანელი.

ავტორები:

ბექა კობახიძე, ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი და თანამედროვე საქართველოს ისტორიის სამაგისტრო პროგრამის თანახელმძღვანელი

ირაკლი ირემაძე, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი

ირაკლი ხვადაგიანი, საბჭოთა წარსულის კვლევის ლაბორატორიის ხელმძღვანელი

დავით ხვადაგიანი, საბჭოთა წარსულის კვლევის ლაბორატორიის მკვლევარი

მთარგმნელი: ჯეფრი გოსბი, ოქსფორდის უნივერსიტეტის დოქტორი

რედაქტორი: ქეთევან გოჩიტაშვილი, ფილოლოგიის დოქტორი

დიზაინი: თორნიკე ლორთქიფანიძე

Foreword by Irakli Mekvabishvili, Auditor General of Georgia

Introduction by Stephen Jones, Professor of Russian and Eurasian Studies, Mount Holyoke College (USA); Professor of History and Co-chair of the MA Program in the History of Modern Georgia, Ilia State University

Authors:

Beka Kobakhidze, Associate Professor of History and Co-chair of the MA Program in the History of Modern Georgia, Ilia State University

Irakli Iremadze, PhD candidate at Tbilisi State University

Irakli Khvadagiani, Head of the Soviet Past Research Laboratory

David Khvadagiani, Researcher at the Soviet Past Research Laboratory

Translated by Geoffrey Gosby

Edited by Ketevan Gochitashvili, PHD in Philology

Design: Tornike Lortkipanidze

ISBN: 978-9941-8-2275-9

გვინდა მადლობა გადავუხადოთ ბატონ ფერდინანდ პოტს, რომლის გულმხურვალე მხარდაჭერამ ამ წიგნის გამოცემა შესაძლებელი გახადა. ასევე, მადლობას ვუხდით GFA Consulting GmbH-ს and FPO World-ს წიგნის გამოცემაში მათი განსაკუთრებული წვლილისთვის.

We would like to extend a special acknowledgement to Ferdinand Pot, whose dedicated commitment played an outstanding role in helping this book come to be. We likewise express our gratitude to GFA Consulting GmbH and FPO World for their special contribution to this book's publication.



წიგნი დაბეჭდილია USAID-ის დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის მხარდაჭერით. მასში გამოთქმული მოსაზრებები არ გამოხატავს აშშ-ის საერთაშორისო განვითარების სააგენტოს (USAID), დემოკრატიული მმართველობის ინიციატივის (GGI) და ამერიკის შეერთებული შტატების შეხედულებებს.

Printing of this book was made possible with support of USAID Good Governance Initiative (GGI). The views expressed do not necessarily reflect the views of the US Agency for International Development, GGI or the US Government.



სარჩევი

წინასიტყვაობა.....	6
შესავალი	10
თავი I	
სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის შექმნა.....	17
თავი II	
სახელმწიფო კონტროლის ფუნქცია-მოვალეობები.....	35
თავი III	
სახელმწიფო კონტროლის სტრუქტურა და პერსონალი.....	62
თავი IV	
სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობა	81
თავი V	
სახელმწიფო კონტროლის წლიური ანგარიშები	94
დასკვნა	133
დანართი	138

CONTENTS

Foreword	6
Introduction	10
Chapter 1	
The Establishment of the State Controller’s Office.....	17
Chapter 2	
The State Controller’s Office: Functions and Duties.....	35
Chapter 3	
The State Controller’s Office: Structure and Personnel	62
Chapter 4	
The Activities of the State Controller’s Office	81
Chapter 5	
The Annual Reports	94
Conclusion	132
Appendix	138

წინასიტყვაობა

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ დემოკრატიების განვითარებასა და გამჭვირვალე, პასუხისმგებლიანი მმართველობის გაუმჯობესებაში.

ისინი ეხმარებიან მთავრობებს, გეგმების აღსრულების პროცესში გონივრულად ხარჯონ ფინანსური რესურსები და დაზოგილი ფულით გააუმჯობესონ სერვისები განათლებაში, ჯანდაცვაში, უსაფრთხოებაში, დაიცვან გარემო და სხვა.

აუდიტის სამსახური ქმედითი სახელმწიფო ინსტრუმენტია, რომელიც პარლამენტს, მთავრობას, ხალხსა და სამოქალაქო საზოგადოებას საშუალებას აძლევს, დაინახონ მმართველობაში არსებული ხარვეზები. დემოკრატიაში „კონტროლისა და ბალანსის“ საყოველთაოდ აღიარებული მექანიზმი არის უწყვეტი პროცესი, რომელმაც მუდმივად უნდა გააუმჯობესოს, გამჭვირვალე გახადოს მოქალაქესა და სახელმწიფოს შორის ურთიერთდამოკიდებულება. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამ პროცესის განუყოფელი ელემენტია, რომელიც სახალხო წარმომადგენლობითი ორგანოს – პარლამენტის – სახელით ზედამხედველობას უწევს მთავრობის ყველა რგოლის ანგარიშვალდებულებას. მის გარეშე ქართული, ისევე როგორც საერთაშორისო, დემოკრატია რამდენადმე უფრო სუსტი იქნებოდა.

თანამედროვე საქართველოს სახელმწიფო ინსტიტუტების მშენებლობა 1991 წლიდან დაიწყო, მაგრამ პირველი დემოკრატი-

FOREWORD

State audit services play an important role in the development of democracies, and in the improvement of transparent and accountable governance.

They assist governments in making judicious use of financial resources in the process of implementing plans, and in using money saved to improve services in education, health, security, environmental protection, and elsewhere.

An audit service is an efficacious instrument of the state that enables parliaments, governments, the people, and civil society to examine governance and identify areas where it is wanting. The mechanism of “checks and balances” that forms a generally accepted component of democracy is a continuous process intended to constantly refine the mutually dependent relationship between state and citizen and make it more transparent. A state audit service forms an indispensable element of this process which, acting on behalf of the representative body of the people – parliament, oversees the accountability of all governmental circles. Without such services, both Georgian and international democracy would be much the weaker.

Although the construction of present-day Georgia’s state institutions began in 1991, the first modern Georgian

ული ქართული სახელმწიფო 102 წლის წინ, 1918 წელს, შეიქმნა. პირველი რესპუბლიკის დამფუძნებლები დემოკრატიულ პრინციპებზე დაყრდნობით გეგმავდნენ ქვეყნის მართვას. მათ კარგად ესმოდათ საკუთარი ანგარიშვალდებულება ხალხისა და ისტორიის წინაშე. სწორედ ამიტომ, მათი ერთ-ერთი პირველი ნაბიჯი სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურის შექმნა გახლდათ. ამ დაწესებულებამ, არასრული სამი წლის განმავლობაში, ძალიან დიდი მასშტაბის სამუშაო შეასრულა. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის წინაშე იდგა უამრავი გამოწვევა და ამოცანა, მაგრამ, საბოლოო ჯამში, ქართული სახელმწიფო შეიქმნა და მასთან ერთად ჩამოყალიბდა სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურიც, რომელმაც ათეულობით მილიონის დაზოგვის საშუალება მისცა ეკონომიკურ გაჭირვებაში მყოფ ქვეყანას.

საბჭოთა ოკუპაციის შემდეგ, მთელი საუკუნის განმავლობაში, ეს დოკუმენტები, ასეულობით საარქივო საქმე, საზოგადოებრივ სამსჯავროზე გამოსვლას ელოდა. ჩვენი, საქართველოს აუდიტის სამსახურის, როგორც სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურის სამართალმემკვიდრის, მორალური ვალი იყო, დავხმარებოდით ისტორიკოსებს, ეს ისტორიული მემკვიდრეობა ფართო საზოგადოებისთვის გაეცნოთ. მათ შესანიშნავად შეასრულეს ეს სამუშაო და ამისათვის დიდ მადლობას გადავუხდით ჩემი, როგორც გენერალური აუდიტორის, და მთლიანად სამსახურის სახელით.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბ-

state was founded 102 years ago, in 1918. In planning the running of the country on the basis of democratic principles, the founders of the First Republic understood well their own accountability to their people and to history. It is for this reason that one of their first steps was the creation of a State Controller's Office. Over its almost three years of existence, this institution succeeded in performing a gargantuan task; though both it and the Democratic Republic of Georgia as a whole were faced with countless challenges, a Georgian state was ultimately established and, together with it, a functioning State Controller's Office that succeeded in saving a country that found itself in grave economic hardship tens of millions of *maneti*.

Since the occupation of Georgia by Soviet Russia, the documents of this State Controller's Office, which are contained in hundreds of archived files, have waited for a century to be revealed to the public eye. As the present-day State Audit Office of Georgia and the legal successor to the State Controller's Office, it was our moral duty to assist the historians who authored this book in acquainting a wider public with this historical heritage. They have done an outstanding job, for which, as Auditor General, I would like to thank them sincerely on my office's behalf.

The Democratic Republic of Georgia was a Western political and cultural phe-

ლიკა დასავლური პოლიტიკური და კულტურული მოვლენა იყო ევროპის უკიდურეს სამხრეთ-აღმოსავლეთში. სახელმწიფო კონტროლიორი ფილიპე გოგიჩაიშვილი რომელსაც განათლება ლაიპციგისა და მიუნხენის უნივერსიტეტებში ჰქონდა მიღებული, დეტალურად სწავლობდა ევროპის არჩევითი დემოკრატიის ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკებს, რათა ისინი საქართველოში დაენერგა. მან სახელმძღვანელოდ აიღო იტალიური, ბელგიური და ბრიტანული გამოცდილებები, მათგან ამოკრეფილი ელემენტები შეუთავსა ქართულ რეალობას და დააფუძნა ძლიერი სახელმწიფო ინსტიტუტი.

თანამედროვე საქართველო პირველი რესპუბლიკის მემკვიდრეობაზე აღმოცენდა და, შესაბამისად, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურიც მაშინდელი სახელმწიფო კონტროლის პირდაპირი მემკვიდრეა. სამწუხაროდ, სახელმწიფო კონტროლს, ისევე როგორც მთლიანად პირველ რესპუბლიკას, ბევრი არ დასცალდა, მაგრამ მან მოასწრო მთავარი – შექმნა მოდელი და დასახა გზა. ეს წიგნი ჩვენ დაგვეხმარება არა მხოლოდ ინსტიტუციური განგრძობადობის შეგრძნებასა და ისტორიის შესწავლაში, არამედ პრაქტიკული გამოწვევების შესწავლასა და მათი გადასაჭრელი გზების ძიებაშიც.

თანამედროვე აუდიტის სამსახურს აქვს პრივილეგია, გააგრძელოს პირველი დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობა.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა ამ გზაზე მნიშვნელოვანი ტრანსფორმაციები გაიარა და ჩამოყალიბდა, როგორც ვესტ-

nomenon at Europe's far south-eastern edge. Its state controller, Philippe Gogichaishvili, who attended university in both Leipzig and Munich, made a detailed study of the best practices followed by selected democracies in order to implant these in his own country. Guided by the experiences of Italy, Belgium, and Britain, he adapted hand-picked elements of these to Georgian reality, thereby laying the foundations for a strong state institution.

The Georgia of the present day sprang forth from the legacy of the First Republic and, accordingly, the State Audit Office of Georgia is the direct heir to that republic's State Controller's Office. Although, like the First Republic as a whole, that office was not afforded the time to realize its full potential, it succeeded in fulfilling its most important objective: casting a mould and setting a course. This book will help us not only to appreciate the continuity that exists between the two institutions and to study our shared history, but also to examine the practical challenges that we face in our own time and find ways to overcome them.

It is the privilege of the State Audit Office of Georgia to continue the work of its predecessor.

We have undergone significant transformations as we have travelled this path, ultimately establishing ourselves in alignment with the Westminster model,

მინისტრული მოდელი, რომლის მთავარ მიზანს წარმოადგენს ხელისუფლების მხრიდან ხალხისადმი ანგარიშვალდებულების დაცვა. დღეს საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახური გახლავთ თანამედროვე სახელმწიფო ინსტიტუტი და ამ საქმიანობაში ჩვენ ვცდილობთ საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის დამკვიდრებას, ჩვენი დასავლელი პარტნიორების დახმარებით.

აუდიტის სამსახური, ტექნოლოგიების განვითარების კვალდაკვალ, ცდილობს საკუთარი მუშაობის პრაქტიკული შედეგი მიიტანოს თითოეულ მოქალაქემდე. ამით ის არა მხოლოდ თავის ეფექტიანობას ზრდის, არამედ საკუთარი წვლილიც შეაქვს საქართველოს ევროპასთან შემდგომი დაახლოებისა და ინტეგრაციის საქმეში.

მადლობელი ვართ, რომ განვითარების პროცესში აქტიურად გვებმარებიან და გვერდში გვიდგანან ჩვენი დასავლელი პარტნიორები. მათ შორის, ეს ორენოვანი წიგნიც მათთან თანამშრომლობისა და მათი ფინანსური მხარდაჭერის ბენეფიციარია.

ირაკლი მექვაბიშვილი

საქართველოს გენერალური აუდიტორი
თბილისი, 2020 წელი

the main objective of which is to preserve the accountability of government towards the people. Today, the State Audit Office of Georgia is a modern state institution which remains committed, with the assistance of its Western partners, to following the best international practices.

We are also committed, in close alignment with the latest technological developments, to bringing the practical benefits of our work to every citizen, and in doing so not only to improving our own performance, but also to making our contribution to the objective of bringing about an ever closer integration of Georgia with Europe.

We are grateful to have the active assistance and support of our Western partners in this process, including in the production of this bilingual book, which has benefitted from their collaboration and financial support.

Irakli Mekvabishvili

Auditor General of Georgia
Tbilisi, 2020

ეს წიგნი ეძღვნება საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში (1918-1921) სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურს. ის ეყრდნობა მრავალფეროვან პირველწყაროებს და გვათავაზობს მნიშვნელოვან ანალიზს, თუ როგორ ცდილობდა ქართული რესპუბლიკა, ევროპულ მოდელზე დაყრდნობით შეექმნა რეგულირებადი ფინანსური ბაზარი 1918-1921 წლების განმავლობაში. სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახური (აშშ-ში გენერალური ხარჯთაღრიცხვის სამსახური) ყველაზე არავლამურული, მაგრამ ამავედროულად ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუციაა დემოკრატიაში. მისი პასუხისმგებლობაა ეროვნული ბიუჯეტის ზედამხედველობა, სამინისტროთა ხარჯების შემოწმება, საგადასახადო სისტემაზე თვალყურის დევნება. მას ევალება ყველაფერი საჯაროს, ზოგ შემთხვევაში კი სახელმწიფოს მიერ მხარდაჭერილი კერძო ორგანიზაციების ფინანსური ზედამხედველობა, რათა უზრუნველყოს ფლანგვისა და კორუფციის პრევენცია.

ეს არის ის მთავარი საკითხი, რომელიც რომაელმა პოეტმა – იუვენალისმა დასვა 2000 წლის წინ: *Quis custodiet ipsos custodes?* (ვინ უდარაჯებს თავად დარაჯებს?). ფინანსური ანგარიშვალდებულებისა და აღმასრულებელი ხელისუფლებისგან დამოუკიდებელი ინსტიტუციის მიერ განხორციელებული მონიტორინგის გარეშე კორუფციასა და პოლიტიკური ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას ვერ ავცდებით. 1918 წლის ივნისში მიღებული ერთ-ერთი პირველი აქტით საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ, ქვეყნის პირველმა საკანონმდებლო ორგანომ, სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახური შექმნა. ეს გახლდათ გზავნილი,

This short book focuses on the Georgian state controller’s office during the Georgian Democratic Republic (1918–21). It provides extensive original documentation and an important analysis of the Georgian republic’s attempt to create a regulated financial market in the country between 1918–21, based on a European model. The State Controller’s Office (in the US – the General Accounting Office) is one of the least glamorous, but one of the most important institutions in any democracy. It is responsible for overseeing the national budget, examining ministerial expenditures, supervising the tax system, auditing all public – and in some cases, state supported private – agencies to prevent waste and corruption. It is central to the question asked by the Roman poet Juvenal 2000 years ago: *Quis custodiet ipsos custodes* (“who watches the watchmen?”). Without financial accountability and monitoring of government spending by a body, independent of the executive, corruption and political abuses will occur. The establishment of the State Controller’s Office in Georgia in June 1918, was one of the first acts of the Georgian National Council, the country’s first legislative chamber. It was an indication of the seriousness with which the Georgian Democratic Republic’s founders approached the concept of democracy. “Democratic” was the central word in

თუ რაოდენ სერიოზულად ეკიდებოდნენ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებლები დემოკრატიის კონცეპტს. „დემოკრატიული“ იყო მთავარი სიტყვა ქვეყნის თვითდასახელებაში. ეს აჩვენებდა საქართველოს მთავრობის მკაფიო დამოკიდებულებას კონსტიტუციისა და ძალაუფლების დანაწილებისადმი. სახელმწიფო კონტროლიორი პასუხისმგებელი იყო არა მთავრობის, არამედ ხალხის მიერ არჩეული საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე. სახელმწიფო კონტროლიორი დეტალურ საჯარო ანგარიშს აბარებდა სახალხო წარმომადგენლებს და არა შიდა სამთავრობო ხელმძღვანელობას. ამ მხრივ მისი უფლებები კანონით იყო განსაზღვრული.

საქართველოს პირველი სახელმწიფო კონტროლიორი, ფილიპე გოგიჩაიშვილი, სოციალისტ-ფედერალისტური პარტიის წევრი გახლდათ. ეს პარტია უმცირესობაში იყო პირველ კოალიციურ მთავრობაში. გოგიჩაიშვილმა, ეკონომიკის პროფესორმა, 1919 წლის მარტში ერთპარტიული (სოციალ-დემოკრატიული) მინისტრთა კაბინეტის არჩევის შემდეგაც შეინარჩუნა თანამდებობა. ეს მნიშვნელოვანი იყო სახელმწიფო კონტროლიორის ინსტიტუციის დამოუკიდებლობის შენარჩუნებისთვის. გოგიჩაიშვილი არა მხოლოდ მისთვის კანონით განსაზღვრული დამოუკიდებლობით სარგებლობდა, არამედ, როგორც ოპოზიციური პარტიის წარმომადგენელი, თავისუფალი იყო მმართველი პარტიის შიდაპარტიული წნეხისა და გავლენებისგან.

ამ წიგნში წარმოდგენილი დანართი (1918 წლის დეკემბრის კანონი სახელმწიფო კონტროლიორის უფლებამოსილებათა განსაზღ-

the country's own self-description. It illustrated the Georgian government's commitment to both a constitution and to a division of powers. The State Controller was responsible to the elected representatives in the legislature, not to the government. He made a detailed public report annually to the people's representatives, not to internal managers, and his rights were defined by law.

In Georgia, the first state controller, Philippe Gogichaishvili, was a member of the Socialist Federalist party, a minority party in the first coalition government. A former Professor of Economics, he remained in office after a single party (social democratic) cabinet was appointed in March 1919. This was important in retaining the independence of the office; not only was the autonomy of the state controller legally defined, but as a member of a minority party Gogichaishvili was independent of pressure or discipline from the ruling party. The appendix contained in this book (the December 1918 law defining the State Controller's powers) shows the broad extent of the state controller's power. The Office centralized a fractured and partial system of financial control, and it had the power to examine the accounts of all government institutions, to interrogate senior officials in government ministries, and to check all new laws concerning financial matters. Any

ვრის შესახებ) აჩვენებს სახელმწიფო კონტროლიორის ძალაუფლებას. ეს სამსახური უზრუნველყოფდა დანაწევრებული და ფინანსური კონტროლის ცალკეული სისტემების ცენტრალიზებას. ის უფლებამოსილი იყო, შეემოწმებინა ყველა სამთავრობო უწყების ანგარიშები, გამოეკითხა სამინისტროთა მალაჩინოსნები და გადაემოწმებინა ფინანსურ საკითხებთან დაკავშირებული ყველა ახალი კანონპროექტი. მის მიერ აღმოჩენილი დარღვევები გადაეცემოდა სასამართლოს.

კანონი სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურის შესახებ კეთილი განზრახვებით სავსე დოკუმენტი იყო. მასში აღიბეჭდა თავისი დროის ევროპის დემოკრატიულ ქვეყნებში არსებული პრაქტიკა. თუმცა, ამ წიგნის ავტორები სვამენ კითხვას: რამდენად შეეძლო 1918-1921 წლების მძიმე რეალობაში სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურს, შეუფერხებლად ემუშავა და რეალური გავლენა მოეხდინა ქვეყნის ფინანსურ ვითარებაზე? ეს საკითხი პირდაპირ ეხმიანებოდა ქვეყნის არსებობისა და გადარჩენის თემას. 1918-1921 წლების საქართველო ფინანსური კატასტროფის ზღვარზე მდგომი სახელმწიფო იყო. ის გახლდათ სასოფლო ქვეყანა, სადაც მოსახლეობის უმრავლესობამ წერა-კითხვა არ იცოდა; მისი ლიდერები ერსა და სახელმწიფოს აშენებდნენ საგარეო საფრთხეების, შიდა კონფლიქტებისა და გლობალური ეკონომიკური დეპრესიის პირობებში; ერთ-ერთ ყველაზე რთულ პრობლემა ეკონომიკა იყო, რომელიც ძირს აცლიდა ახალგაზრდა სახელმწიფოს პოლიტიკურ სტაბილურობასა და უსაფრთხოებას. 1918-1921 წლების ეკონომიკური კრიზისი ყველაზე დიდი პოლიტიკური

wrong doing was handed over to the courts.

The law defining the Controller's Office was full of good intentions; it reflected the practice among European democracies at the time. The question which the authors of this book examine, is whether the Controller's Office, in the conditions Georgia faced in 1918-21, could properly function and make a difference in the country's financial situation. This question went to the very heart of the republic's survival. The Georgian Democratic Republic throughout 1918-21, verged on economic catastrophe. Georgia was rural and mostly illiterate, and its leaders faced the complex tasks of nation and state building in conditions of external threat, internal conflict, and global economic depression. One of the most intractable problems undermining political stability and the security of the new state, was the economy. The economic crisis between 1918-21 was the greatest political problem. It determined everything.

The challenges to the proper functioning of the State Controller's Office were multiple. The Office lacked expertise and staff – many Russian staff members left after Georgia declared its independence. It had inadequate representation in the regions, and it was operating in a corrupt system where financial management and budgetary

პრობლემა იყო, ის განსაზღვრავდა ყველაფერს.

სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურს ნორმალურ ფუნქციონირებას უამრავი რამ უშლიდა ხელს. მას აკლდა კვალიფიციური ადამიანური რესურსები – დამოუკიდებლობის გამოცხადების შემდეგ რუსმა თანამშრომლებმა დატოვეს საქართველო; სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახური არასაკმარისად იყო წარმოდგენილი რეგიონებში და ოპერირებდა კორუმპირებულ სისტემაში, რომელშიც ფინანსური მენეჯმენტი და ბიუჯეტის დაგეგმვა თითქმის არ არსებობდა; შემოსავლები არ შედიოდა ხაზინაში და საჯარო მოსამსახურეებს აკლდათ კვალიფიკაცია ან პასუხისმგებლობის განცდა; ინფლაცია და საგადასახადო სამსახურში არსებული კორუფცია ხელს უშლიდა გადასახადების აკრეფას; გაუთავებელი ომიანობა მუდმივად მოითხოვდა ბიუჯეტის სეკვესტრს და საგანგებო ხარჯების გამოყოფას.

მიუხედავად ამდენი გამოწვევისა, ამ წიგნის ავტორები გვიჩვენებენ, რომ სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურს ჰქონდა მნიშვნელოვანი მიღწევები. მან თანამდებობებს ჩამოაცილა სამინისტროთა მაღალჩინოსნები (განსაკუთრებით სამხედრო, მომარაგებისა და მიწათმოქმედების სამინისტროებში); სავალდებულო წინასწარი აუდიტისა და ფინანსური გამოძიებების შედეგად განახორციელა ფლანგვისა და არააუცილებელ დანახარჯთა პრევენცია. მეხუთე თავში ავტორები ფილიპე გოგინაიშვილის მიერ დამფუძნებელი კრებისათვის 1919 წლის აპრილში წარდგენილ ანგარიშზე დაყრდნობით წერენ: „სახელმწიფო ხაზინაში არასწორი კალკულაციების აღმოჩენის

planning were almost unheard of. Revenues were not getting to the Treasury, and civil servants lacked the training or understanding of accountability. Inflation and corruption in the Tax Office distorted revenue collection, and constant wars demanded persistent budget sequesters and emergency spending. Yet despite these enormous obstacles, the authors suggest the Controller's Office achieved important results. It removed corrupt officials from the ministries (notably the Ministries of War, Procurement, and Agriculture), and prevented wasteful and unnecessary expenditures through its mandatory advance audits and financial investigations. In chapter five, the authors, citing Gogichaishvili's report to the Constituent Assembly in April 1919, write that “between December 1918 and January 1919 the State Controller's Office had saved the state Treasury more than seven million *maneti*. Advance inspections conducted by the State Controller's Office between 1918 and 1919 had resulted in the refusal of up to 13 million *maneti* in expenditure requests from the Railways Department alone.”

Yet, as the authors note in their conclusion, the Controller's Office could not save the government from itself. The primary responsibility for a proper national budget and an effective financial system in Georgia was the responsibil-

შედეგად, 1918-1919 წლის დეკემბერ-იანვარში დაიზოგა 7 მილიონზე მეტი მანეთი. 1918-1919 წლებში, მხოლოდ რკინიგზის დეპარტამენტში, კონტროლის წინასწარი შემოწმების შედეგად უარყოფილ იქნა 13 მილიონამდე მანეთის ხარჯების გაცემის მოთხოვნა.“

თუმცა, როგორც ავტორები დასკვნაში შენიშნავენ, სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურს არ შეეძლო მთავრობის მთავრობისგანვე დაცვა. საქართველოს ეროვნული ბიუჯეტის ადეკვატურობა და ფინანსური სისტემის გამართული მუშაობა მთავრობის, მინისტრებისა და საკანონმდებლო ორგანოს პასუხისმგებლობა იყო. საკამათოა, თუ რამდენად შეგვიძლია დავადანაშაულოთ მთავრობა ეკონომიკურ ნგრევაში. საქართველოს ეკონომიკური სტაბილურობა უდიდესი გამოწვევების წინაშე იდგა. ბლოკადა და შიდა არეულობები, მათ შორის ეთნიკური კონფლიქტები, რომლებსაც რუსეთი და თურქეთი უწყობდნენ ხელს, აფერხებდა შემოსავლების მთავარი წყაროების, მანგანუმისა და ქვანახშირის, ექსპორტს; დასავლური სახელმწიფოები ჭოჭმანობდნენ სასურსათო-ფინანსური თუ სამხედრო დახმარების გაწევაზე; შიდა ბაზრები ჩამოინგრა და უმუშევრობამ უმაღლეს ნიშნულებს მიაღწია. თუმცა, ქართულ ეკონომიკაში იყო სისტემური ნაკლოვანებებიც, რომლებსაც მთავრობამ სათანადო ყურადღება ვერ მიაქცია. გაუაზრებელმა ფულის ბეჭდვამ ჰიპერინფლაცია გამოიწვია, რამაც შეარყია მმართველობის ყველა სფერო, მათ შორის მთავრობისადმი საზოგადოების მხარდაჭერაც.

სახელმწიფო კონტროლიორისა სამსახურის მოქმედებები და მიღწევები სწორედ ზემოხსენებულ ფართო კონტექსტში უნდა

ity of the government, its ministers and the legislature. How much we should blame the government for Georgia's economic ruin, is debatable. Georgia faced extraordinary challenges to economic stability. Blockades and domestic instabilities – including interethnic conflicts – promoted by Russia and Turkey hindered its export of vital revenue earners such as manganese and coal; Western powers were reluctant to provide aid or military support; the domestic market collapsed and unemployment soared. Yet there were systemic failures in the Georgian economy which the government failed to address. Its reckless printing of money led to hyper-inflation which undermined every aspect of governance, including the government's own public support.

The actions and achievements of the State Controller's Office must be placed in context. It is hard to imagine how any government could have stabilized the economy in Georgia's situation between 1918-21. The government had only three years. Other small East European states were in a similar situation after the end of the war, but were able in the 1920s to stabilize their economies. Perhaps Georgia would have been able to do the same had its existence not been cut short by the Red Army in February 1921. The authors remind us with this book that history always provides lessons.

განვიხილოთ. ძნელია იმის წარმოდგენა, თუ როგორ შეძლებდა მიეღწია ფინანსური სტაბილურობისათვის 1918-1921 წლების საქართველოს მდგომარეობაში ჩავარდნილ ნებისმიერ სხვა მთავრობას. ხელისუფლებას მხოლოდ სამი წელი ჰქონდა. პირველი მსოფლიო ომის შემდეგ აღმოსავლეთ ევროპის სხვა პატარა სახელმწიფოებიც მსგავს ვითარებაში აღმოჩნდნენ. 1920-იან წლებში მათ შეძლეს ეკონომიკური ვითარების სტაბილიზაცია. სავარაუდოდ, საქართველოც იმავეს გააკეთებდა, 1921 წლის თებერვალში მისი არსებობა წითელ არმიას ნაადრევად რომ არ შეეწყვიტა.

ამ წიგნის ავტორები გვახსენებენ, რომ ისტორია ყოველთვის გვთავაზობს გაკვეთილებს. 1918-1921 წლებში სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურის შექმნა გახლდათ მცდელობა, საქართველოს რესპუბლიკის ახალგაზრდა დემოკრატიას მიეღწია სამი მნიშვნელოვანი მიზნისთვის: 1. კონტროლისა და ბალანსის სისტემის ინსტიტუციონალიზაცია; 2. საჯარო ანგარიშვალდებულების დონის ამაღლება; 3. კანონის უზენაესობის გაძლიერება და კორუფციის შემცირება. ამ მიზნების დაცვა დღესაც საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მთავარი ფუნქციაა და მათ გარეშე თანამედროვე საქართველოს დემოკრატია გაცილებით უფრო სუსტი იქნებოდა.

სტივენ ჯონსი,

რუსეთისა და ევრაზიის

მიმართულების პროფესორი

მაუნთ ჰოლიოკის კოლეჯი, მასაჩუსეტსი,

ამერიკის შეერთებული შტატები

2020 წელი

The creation of the State Controller's Office between 1918-21, was an attempt to achieve three goals vital to the young Georgian republic's democracy: first to institutionalize a system of checks and balances; second, to ensure a degree of popular accountability; and third, to strengthen the rule of law and prevent the rise of corruption. These continue to be the functions of the State Audit Office of Georgia today, and without them, contemporary Georgian democracy would be in a much weaker position.

Stephen Jones,

Professor of Russian

and Eurasian Studies

Mount Holyoke College,

Massachusetts, USA.

2020

თეზი I

სახელმწიფო კონტროლის
ინსტიტუტის შექმნა

CHAPTER 1

THE ESTABLISHMENT OF THE STATE
CONTROLLER'S OFFICE

საქართველოს დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ, როგორც რუსეთის იმპერიის ყოფილმა ნაწილმა, გარკვეული მმართველობითი ორგანოები მემკვიდრეობით რუსეთის საიმპერიო რეჟიმისაგან მიიღო. მიუხედავად იმისა, რომ 1917-1918 წლებში ამიერკავკასიაში სამი სხვადასხვა ხელისუფლება მოქმედებდა – რუსეთს დროებითი მთავრობის ამიერკავკასიის განსაკუთრებული კომიტეტი (ОЗАКОМ), ამიერკავკასიის კომისარიატი და ამიერკავკასიის დემოკრატიული ფედერაციული რესპუბლიკა – 1918 წლის მაისისათვის ძირითადი ინსტიტუციური მემკვიდრეობა მაინც რუსეთის იმპერიისაგან მოდიოდა, რადგანაც რესპუბლიკამდე მოქმედი სამივე მმართველობითი სისტემა ძალზე სუსტი იყო და მნიშვნელოვანი ინსტიტუციური გარდაქმნები, გარდა წმინდად მონარქიული ინსტიტუტების გაუქმებისა და გარკვეული წარმომადგენლობითი ინსტიტუტების შემოღებისა, ფაქტობრივად, სხვა ორგანოებს არ შეეხებია.

რუსეთის იმპერიაში სახელმწიფო კონტროლიორის ინსტიტუტის ფუნქცია-მოვალეობები და უფლებები, როგორც სახელმწიფო ფინანსების ხარჯვის მაკონტროლებელი ორგანოსი, 1859 წელს იმპერატორის მიერ გამოცემული კანონით განისაზღვრა. რუსეთის იმპერიის სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტი შემდგომი ათწლეულების განმავლობაში მნიშვნელოვნად რეფორმირდა და გარდაიქმნა, განსაკუთრებით კი 1906 წლიდან, როდესაც 1905 წლის რევოლუციის შემდეგ იმპერატორმა ნიკოლოზ მეორემ საკანონმდებლო ორგანო – სახელმწიფო

As a former part of the Russian Empire, the Democratic Republic of Georgia inherited a number of the Empire's governmental bodies. Although between 1917 and 1918, three intervening administrations: the Special Transcaucasian Committee of the Russian Provisional Government (OZAKOM), the Transcaucasian Commissariat, and the Transcaucasian Democratic Federative Republic, had operated in the Transcaucasian Region, when the Democratic Republic was founded in May 1918, it was primarily over institutions of imperial heritage that it assumed control. This was because the three interim systems had each been extremely weak, and aside from the dissolution of the purely tsarist institutions and the introduction of certain representative bodies, had largely failed to subject establishments to significant institutional reform.

The functions, duties, and authority of the Russian Empire's State Control Service as the body responsible for monitoring government spending were originally delineated in a law issued by the Tsar in 1859. Subsequent decades saw the institution undergo significant transformations, especially from 1906 onward, when, following the revolution of 1905, Tsar Nikolai II convened a legislative body in the form of the State Duma, and the system of

სათათბირო – მოიწვია და, ზოგადად, საიმპერიო მმართველობითი სისტემა რეფორმირდა.¹

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის (სდრ) სახელმწიფო კონტროლიორის, ფილიპე გოგიჩაიშვილის, აღწერით, რუსეთის სახელმწიფოს კონტროლის სტრუქტურა 1917 წლისათვის ამგვარი იყო: „1) სახელმწიფო კონტროლიორი; 2) სახელმწიფო კონტროლიორის ამხანაგი (მოადგილე); 3) სახელმწიფო კონტროლის საბჭო; 4) დეპარტამენტები: სამოქალაქო, სამხედრო და საზღვაო, სარკინიგზო და საკრედიტო ანგარიშთათვის; 5) სახელმწიფო კონტროლის კანცელარია; 6) ცენტრალური ბუხჰალტერია; 7) სახელმწიფო კონტროლის საბჭოს განყოფილება; 8) საკონტროლო პალატები² და 9) ადგილობრივი საკონტროლო ნაწილები სახაზინო რკინიგზაზე“.³ რუსეთის სახელმწიფო კონტროლი ცალკე სახელისუფლებო ინსტიტუტს წარმოადგენდა. კონტროლის ინსტიტუტის მთავარი ორგანოები იმპერიის დედაქალაქში იყო თავმოყრილი, ხოლო მეორეხარისხოვანი პალატები კი – იმპერიის პროვინციებში. რუსეთის სახელმწიფო კონტროლს, ევროპის საპარლამენტო დემოკრატიულ სახელმწიფოების კონტროლის სამსახურებისაგან განსხვავებით, არა მხოლოდ სახელმწიფო ხარჯების შემოწმების დანიშნულება, არამედ ერთგვარი აღმასრულებელი ფუნქციებიც ჰქონდა. ეს განსაკუთრებით მკაფიოდ ჩანდა რუსეთში სახელმწიფო კონტროლის მიერ სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების აღრიცხვის ვალდებულებაში, რაც ევროპულ

imperial governance as a whole was reformed.¹

According to a description provided by the first and only State Controller to be elected by the Democratic Republic of Georgia, Philippe Gogichaishvili, as of 1917 the structure of Russia's State Control Service comprised the following: “1) the State Controller; 2) the Deputy State Controller; 3) the State Control Council; 4) departments: for monitoring civil, military and naval, railway, and credit accounts; 5) the State Control Chancellery; 6) the Central Accounting Office; 7) the State Control Council Department; 8) audit chambers;² and 9) local units for oversight of the state-owned railway.”³ The Russian State Control Service was an independent governmental institution, the central bodies of which were gathered together in the imperial capital whilst its secondary chambers were located in the imperial provinces. Unlike the audit services of European parliamentary democratic states, the Russian State Control Service was tasked not only with monitoring state spending, but also with certain executive functions. An especially striking example of this was the Russian State Control Service's role of recording state income and expenditure, which in the European system was the duty of the finance ministries.⁴ As a result

სისტემაში ფინანსთა სამინისტროს მოვალეობა იყო.⁴ რუსეთის საიმპერიო სახელმწიფო კონტროლის სტრუქტურიდან გამომდინარე, 1918 წლის მაისისათვის საქართველოში მოქმედებდა რუსეთის ყოფილი სახელმწიფო კონტროლის ორი დაწესებულება: 1. ამიერკავკასიის რკინიგზის კონტროლი და 2. ტფილისის საკონტროლო პალატა. მიუხედავად იმისა, რომ 1917 წლის ნოემბრიდან ამიერკავკასიის ტერიტორიაზე რუსეთის იურისდიქცია აღარ ვრცელდებოდა, საკონტროლო პალატები მაინც აგრძელებდნენ მუშაობას და ამ პერიოდში თავიანთ ანგარიშებს ადგილობრივ დროებით მმართველობებს წარუდგენდნენ. ამავდროულად, 1918 წლის აპრილში ჩამოყალიბდა ამიერკავკასიის ფედერაციული დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლის კანცელარია, რომელიც მხოლოდ ერთ თვეს არსებობდა და, ფაქტობრივად, არავითარი საქმიანობა არ განუხორციელებია. 1918 წლის გაზაფხულზე შეიქმნა კონტროლის კიდევ ერთი ორგანო, ქართული სამხედრო კორპუსის სავალე კონტროლი, თუმცა რაიმე მნიშვნელოვანი საქმიანობით არც ეს ინსტიტუტი გამოირჩეოდა.⁵

საქართველოს დემოკრატიულმა რესპუბლიკამ დამოუკიდებლობის გამოცხადების პირველივე დღეებში დაიწყო სახელმწიფო ინსტიტუტების ფორმირების რთული და ხანგრძლივი პროცესი. საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ, რომელიც საქართველოს საკანონმდებლო ორგანოს ფუნქციას ასრულებდა, 1918 წლის 26 მაისს დაამტკიცა კოალიციური მთავრობა სოციალ-დემოკ-

of how the institution was structured, as of May 1918, two constituent parts of the former State Controller's Service remained in Georgia: 1. The Transcaucasian Railway Audit Office, and 2. Tiflis⁵ Audit Chamber. In spite of the fact that Russian jurisdiction had ceased to extend to the Transcaucasian Region from November 1917 onward, the audit chambers had continued to operate, presenting their accounts to the local governments instead during this period.

The Democratic Republic of Georgia began the complex and lengthy process of establishing its state institutions within the first days of declaring independence. The Georgian National Council, which functioned as Georgia's legislative body at this time, ratified the coalition government led by Social Democrat Noe Ramishvili on 26 May 1918. The first institutions to be created were those most essential and indispensable to the running of the state: its ministries and departments.

In May 1918, the Georgian government developed draft legislation for the formation of a special state body for the assessment of public financial planning and expenditure processes, and for the auditing of final expenditure. In June of the same year, Finance Minister Giorgi Zhuruli, who had entered the coalition government as a

რატ ნოე რამიშვილის მეთაურობით. თავდაპირველად იქმნებოდა ყველაზე მეტად საჭირო და აუცილებელი სახელმწიფო დაწესებულებები – სამინისტროები და დეპარტამენტები.

1918 წლის მაისში საქართველოს მთავრობამ შეიმუშავა საკანონმდებლო ინიციატივა სახელმწიფოს ფინანსების დაგეგმვისა და ხარჯვის პროცესის შეფასებისა და საბოლოო დანახარჯების კონტროლისათვის სპეციალური სახელმწიფო ორგანოს ფორმირების შესახებ. 1918 წლის ივნისში ფინანსთა მინისტრმა გიორგი ჟურულმა, რომელიც კოალიციურ მთავრობაში შევიდა, როგორც მემარჯვენე ოპოზიციური ეროვნულ-დემოკრატიული პარტიის წევრი, ეროვნული საბჭოს წევრთა სახელზე მოამზადა სპეციალური ვრცელი მოხსენება დემოკრატიულ რესპუბლიკაში სახელმწიფოს კონტროლის ინსტიტუტის შემოღების შესახებ: „საქართველოს ეროვნული საბჭოს პატივცემულნო წევრნო! მას აქეთ, რაც საქართველოს ერის ნებისყოფით და თქვენის დადგენილებით გამოცხადდა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა, იმ დღიდან საქართველოს რესპუბლიკანურ მთავრობის წინაშე დასდგა მრავალი საყურადღებო საკითხები, რომელთა სწრაფად გადაწყვეტას მოითხოვს ჩვენი სახელმწიფოებრივი ინტერესი. ამ კითხვათა შორის არის საფინანსო საკითხებიც, სახელმწიფოებრივად მოწყობა საქართველოს ფინანსების მართვა-გამგებლობისა. ეს მართვა-გამგებლობა უნდა იყოს დამყარებული იმ პრინციპებზედ, რომელიც შეეფერება

member of the rightist opposition National Democratic Party, prepared a lengthy special address to members of the National Council on the establishment of a State Controller's Office in the Democratic Republic: “Esteemed members of the Georgian National Council! Since the day that, by the will of the Georgian people and by your ordinance, the Georgian Democratic Republic was declared, the government of the Georgian Republic has faced many matters demanding its attention, which the interests of our state demand are resolved without delay. These include matters of a financial nature, and among them the organization by the government of the management of Georgia's financial affairs. This management must be grounded in those principles which befit the procedure for the governance of state affairs which has been established in the Georgian Republic: parliamentary process. Financial management – that is, the governance and guidance of the state economy – should be grounded chiefly within: I. a state budget; II. proper organization of the State Money Office and Treasury, and III. the introduction of a State Controller's Office.”⁶

In his address to the National Council, the Finance Minister reviewed the procedure for the selection of heads of audit institutions in monarchical

იმ წესს სახელმწიფო საქმეთა მართვისას, რომელიც მყარდება საქართველოს რესპუბლიკაში – საპარლამენტო წესს. ფინანსური გამგებლობა ე. ი. სახელმწიფოებრივი მეურნეობის მართვა-გაძღოლა უმთავრესად უნდა ემყარებოდეს: I. სახელმწიფოს ბიუჯეტს; II. სახელმწიფო კასის (სალაროს) და ხაზინის სათანადო მოწყობას და III. სახელმწიფო კონტროლის შემოღებას“.⁶

ფინანსთა მინისტრი ეროვნულ საბჭოსადმი მიმართვაში მიმოიხილავდა მონარქიულ და რესპუბლიკურ სახელმწიფოებში კონტროლის ხელმძღვანელის არჩევის წესსა და, ზოგადად, სისტემაში სახელმწიფო კონტროლიორის როლს. გიორგი ჟურული ეროვნული საბჭოს წევრებს აცნობდა მთავრობის ინიციატივას, რომ სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტი შემოღებული უნდა ყოფილიყო, როგორც დამოუკიდებელი სახელისუფლებო უწყება, მისი ხელმძღვანელი უნდა აერჩია და გაეთავისუფლებინა საკანონმდებლო ორგანოს და დამოუკიდებელი უნდა ყოფილიყო აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან, ეს დამოუკიდებლობა უზრუნველყოფდა სახელმწიფოს კონტროლის ინტიტუტის ეფექტიანობას.

მთავრობის მიერ ეროვნული საბჭოსადმი წარდგენილი ინიციატივა მომავალი სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის შესახებ სამ ძირითად თემის ემყარებოდა: 1. სახელმწიფო კონტროლის უწყება არ უნდა შესულიყო მინისტრთა კაბინეტის შემადგენლობაში; 2. სახელმწიფო კონტროლს დროებით უნდა ეხელმძღვანელა არსებული, ყოფილი რუსეთის იმპერიის სახელ-

and republican states, together with the general role of the State Controller within the system. Zhuruli also acquainted National Council members with the government’s draft legislation, which called for the introduction of a State Controller’s Office as an independent public body, for its leader to be elected and dismissed by the legislature, and for this to be independent of the executive, thereby ensuring the State Controller’s Office’s effectiveness.

The legislation proposed to the National Council by the government with respect to the future State Controller’s Office was based on three fundamental propositions: 1. That the office of the State Controller should not be part of the cabinet of ministers; 2. That the State Controller’s Office should be guided temporarily by the existing state oversight legislation of the former Russian Empire until the Republic’s own final legislative framework for state oversight had been developed; and 3. that the State Controller’s Office should not only review actual activity that had already been carried out and prepare reports based on this, but should also carry out advance assessments of planned budgetary expenditure. The State Controller’s Office was to be involved in the budgetary planning process, and in examining the

მწიფო კონტროლის, კანონმდებლობით მანამ, სანამ რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლის საბოლოო საკანონმდებლო ჩარჩო არ შემუშავდებოდა; 3. სახელმწიფო კონტროლს უნდა ჩაეტარებინა არა მარტო ფაქტობრივი, უკვე შესრულებული საქმიანობის რევიზია და ამის საფუძველზე მოემზადებინა ანგარიშები, არამედ წინასწარ უნდა შეეფასებინა ბიუჯეტის ფარგლებში დაგეგმილი ხარჯები. სახელმწიფო კონტროლი ჩართული უნდა ყოფილიყო ბიუჯეტის დაგეგმვის პროცესში, კონკრეტული პროექტის განხორციელების დაწყებამდე უნდა შეესწავლა თავისი ბიუჯეტი, პროექტის მიზნები, მოსალოდნელი შედეგები და განხორციელების გეგმა. საკანონმდებლო ორგანოს სახელმწიფო კონტროლისა და აღმასრულებელი ხელისუფლების კონკრეტული ორგანოებისაგან შეეძლო მოეთხოვა თითოეულ პროექტისათვის განსაზღვრული ხარჯების წინასწარი შეფასებები.⁷

მთავრობა, გამომდინარე იქიდან, რომ შემჭიდროებულ ვადებში ცდილობდა ახალი ინსტიტუტის ჩამოყალიბებას, იძულებული იყო, ძირითადად რუსეთის სახელმწიფო კონტროლის გამოცდილებას დაფუძნებოდა, თუმცა იქვე აღნიშნავდა, რომ შემდეგ თვეებში შემუშავდებოდა სახელმწიფო კონტროლის უწყებისათვის ახალი დემოკრატიული საკანონმდებლო ჩარჩო.

საქართველოს ეროვნულმა საბჭომ მთავრობის ინიციატივის წარდგენიდან მალევე დაიწყო მსჯელობა სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის შემოღების შესახებ. საკანონმდებლო ორგანომ სახელმწი-

budget, objectives, anticipated results, and implementation plan of projects prior to their implementation. The legislature was to be entitled to request an advance assessment of expenditure to be made on each project from the State Controller and the executive bodies involved.⁷

As it was attempting to establish the new body within a restricted time frame, the government was forced to rely primarily on the experience of its imperial predecessor, although it clearly indicated that a new democratic legislative framework for the State Controller's Office would be developed in the coming months.

The Georgian National Council began discussing the establishment of a State Controller's Office soon after the government had presented its draft legislation. The legislative body first examined the matter of state oversight on 3 June 1918, just eight days after independence had been declared. The National Council Chair, Nikoloz Chkheidze of the Social Democratic Party, presented the issue to the Budgetary and Financial Committee to be examined in detail and worked up as a finalized legal norm. Budgetary and Financial Committee Chair Diomide Topuridze (also of the Social Democratic Party) presented the National Council with a summary of this legislative

ყო კონტროლის საკითხი პირველად 1918 წლის 3 ივნისს, დამოუკიდებლობიდან სულ რაღაც მერვე დღეს, განიხილა. ეროვნული საბჭოს თავმჯდომარემ, ნიკოლოზ ჩხეიძემ (სოციალ-დემოკრატიული პარტია), საკითხი დეტალურად შესასწავლად და საბოლოო საკანონმდებლო ნორმის სახით მოსამზადებლად საბიუჯეტო-საფინანსო კომისიას გადასცა. საბიუჯეტო-საფინანსო კომისიის თავმჯდომარემ, დიომიდე თოფურიძემ (სოციალ-დემოკრატიული პარტია), ეროვნულ საბჭოს წარუდგინა საკანონმდებლო ნორმის მონახაზი, რომელშიც ძირითადად იზიარებდა მთავრობის ინიციატივას, მხოლოდ ხაზგასმით ამატებდა ერთ მნიშვნელოვან თემისს – „თუ სახელმწიფო კონტროლსა და მთავრობას შორის დაიბადება რაიმე უთანხმოება, გადამწყვეტი ხმა ამისთანა შემთხვევაში ეკუთვნის ეროვნულ საბჭოს“.⁸ დიომიდე თოფურიძე ეროვნული საბჭოს თავმჯდომარეს მოუწოდებდა, რომ დაუყოვნებლივ აერჩიათ სახელმწიფო კონტროლი და იურიდიულ კომისიას კანონის საბოლოო სახე დროულად შეემუშავებინა.

1918 წლის 28 ივნისის სხდომაზე საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეროვნულმა საბჭომ დაამტკიცა კანონი „სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობის დაარსებისა“, რომელიც სულ 3 მუხლისგან შედგებოდა: „მუხლი I. დაარსდეს საქართველოს რესპუბლიკაში თანამდებობა სახელმწიფო კონტროლიორისა. სახელმწიფო კონტროლიორს ირჩევს ეროვნული საბჭო, იგი არ შედის მინისტრთა კაბინეტში და პასუხისმგებელია მხოლოდ ეროვნული

norm, which fundamentally reflected the government's own proposed legislation, although with the emphatic addition of a further, important provision that “In the event of some disagreement arising between the State Controller's Office and the government, the deciding vote in matters of this kind shall belong to the National Council.”⁸ Topuridze called upon the National Council Chair to elect a State Controller without delay, and upon the Legal Committee to prepare the final version of the law in a timely manner.

At its session of 28 June 1918, the National Council of the Georgian Democratic Republic adopted the Law “On the Establishment of the Office of State Controller”, which consisted of three articles alone: “Article 1. The office of State Controller shall be established in the Georgian Republic. The State Controller shall be elected by the National Council, shall not be part of the Cabinet of Ministers, and shall be accountable only to the National Council; Article 2. Any dispute arising between the State Controller and the government shall be examined and resolved by the National Council; Article 3. Those articles of laws in force upon the territory of the Georgian Republic which contradict these provisions are henceforth rendered null and void.”⁹

At the same session, the Socialist

საბჭოს წინაშე; მუხლი II. უთანხმოებას რესპუბლიკის კონტროლიორისა და მთავრობის შორის არჩევს და სწყვეტს ეროვნული საბჭო; მუხლი III. საქართველოს რესპუბლიკის ტერიტორიაზე მოქმედ კანონების ის მუხლები, რომელნიც ამ დებულებას ეწინააღმდეგება, ამიერიდან გაუქმებულია“.⁹

1918 წლის 28 ივნისის სხდომაზევე სოციალისტ-ფედერალისტურმა ფრაქციამ სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობაზე თავისი პარტიის წარმომადგენელი, თფილისის ქართული უნივერსიტეტის (1918 წლის 27 აგვისტოდან თფილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი) პროფესორი, ეკონომისტი ფილიპე გოგიჩაიშვილი წარადგინა.¹⁰

სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობის შემოღების მიუხედავად, ინსტიტუტის შტატები შემდეგ თვეებში დაბუსტდა. გარდაიქმნა ამიერკავკასიის მთავარი რკინიგზის კონტროლი და თფილისის საკონტროლო პალატა. თავდაპირველად კონტროლის უწყების თანამშრომელთა შტატები სრულად ვერ განისაზღვრა, ასევე, არასრულყოფილი იყო ინსტიტუტის სტრუქტურაც, რადგანაც თავად სახელმწიფო უწყებების აპარატი, განსაკუთრებით ადგილობრივი მმართველობები, ჯერ კიდევ ჩამოუყალიბებელი იყო.¹¹ ამასთან, პირველი თვეების განმავლობაში ვერ მოხერხდა რევიზიის კონკრეტული გეგმების გაწერა. უფრო მეტიც, პირველ თვეებში ვერ დაბალანსდა სახელმწიფო კონტროლის თანამშრომელთა ანაზღაურებები, რომელიც ფილიპე გოგიჩაიშვილის ამხანაგის (მოადგილის), კონსტანტინე ანდრონიკაშ-

Federalist faction nominated its member Philippe Gogichaishvili, who at the time was Professor of Economics at Tiflis Georgian University (Tiflis State University from 27 August 1918), for election as State Controller.¹⁰

Although the office of State Controller had been introduced, it was only in the following months that the composition of the remainder of the permanent staff of the State Controller's Office was defined, and the Transcaucasian Railway Audit Office and the Tiflis Audit Chamber reorganized. Defining the personnel of the new institution and formulating its structure in full had not initially been possible, due to the fact that the apparatus of the state institutions, including the local administrations in particular, had yet to be fully established.¹¹ Neither did it prove possible during the first few months to draft specific plans regarding auditing activities, or even to balance the remuneration of State Controller's Office employees, which, as reported by Philippe Gogichaishvili's deputy Konstantine Andronikashvili, was among the lowest offered by any of the Republic's state bodies. Andronikashvili went so far as to provide specific examples: “A junior officer in the army enjoys the same level of remuneration as a senior auditor, who is the leader of a department and often responsible

ვილის, მოხსენებით, ერთ-ერთი ყველაზე დაბალი იყო რესპუბლიკის სხვა სახელმწიფო ინსტიტუტების თანამშრომლებთან შედარებით. კონსტანტინე ანდრონიკაშვილს მოჰყავდა კონკრეტული მაგალითები: „უმცროსი ოფიცერი ჯარში იმნაირადვეა უზრუნველყოფილი, როგორც კონტროლში უფროსი რევიზორი, რომელიც განყოფილების გამგეა და ხშირად პასუხისმგებელი პირია მრავალ მილიონიან სახალხო ფულის სწორედ შემოწმებაში; სახელმწიფო კონტროლის დირექტორი, რომელიც კანონით ხელმძღვანელობს სარევიზიო მუშაობას და აერთიანებს კონტროლის ნაწილთა /სექციათ/ სარევიზიო მოქმედებას, ოდნავ მეტს იღებს მთავრობის საქმეთა სამმართველოს მდივნის თანაშემწეზედ, ხოლო ნაკლებს, ვიდრე ფინანსთა სამინისტროს განყოფილების უფროსი. სახელმწიფო კონტროლის სექციის გამგე, რომელის გამგებლობაში რამდენიმე განყოფილებაა და რომელიც ვალდებულია უმახლობელესი ხელმძღვანელობა გაუწიოს რევიზიას და დარწმუნდეს მის სისწორით წარმოებაში, თითქმის იმდენსაც ჯამაგირს იღებს, რამდენსაც მიწების ჩამომრთმევი აგენტის რკინის გზისა ან ფინანსთა სამინისტროს საქმის მწარმოებელი“.¹² დაბალი ანაზღაურების გამო სახელმწიფო კონტროლს უჭირდა მაღალკვალიფიციური კადრების შენარჩუნება და ახალი კადრების მოზიდვა. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ 1920 წლის ბოლოს სახელმწიფო კონტროლის თანამშრომელთა საშუალო ხელფასი საჯარო სამსახურში დასაქმებულთა შორის ერთ-ერთი ყველა-

for correctly auditing many millions in public funds; the State Controller's Office Director of Affairs, who supervises auditing work as guided by legislation and who brings together the auditing activities of the institutional sections, receives barely more than an assistant to the secretary of the Government Chancellery, and less than the head of a Finance Ministry department. A State Controller's Office section head, who manages several departments and whose duty it is to provide close supervision of auditing activities and to satisfy themselves that these are carried out correctly, receives virtually the same salary as a railways land requisition agent or a Finance Ministry administrator.”¹² As a result of its low levels of remuneration, the State Controller's Office struggled to retain highly qualified staff and to attract new employees. This contrasts with the situation at the end of 1920, by which time the average salary of State Controller's Office employees was among the highest of all government employees in the Republic. Another significant challenge was posed to the State Controller's Office by the large number of ethnically Russian officials initially employed there who did not speak, read, or write Georgian. Prior to August 1918, the two departments of the State Control Service inherited from the former Russian im-

ზე მაღალი იყო. სახელმწიფო კონტროლის მნიშვნელოვანი პრობლემა იყო უწყებაში მომუშავე ეთნიკურად რუსი მოხელეების დიდი რაოდენობაც, რადგანაც ისინი არ ფლობდნენ ქართულ ენას.

1918 წლის აგვისტოში სახელმწიფო კონტროლის სისტემაში არსებულ ყოფილი რუსეთის სახელმწიფო კონტროლის ორ განყოფილებაში – თფილისის საკონტროლო პალატასა და ამიერკავკასიის რკინიგზის კონტროლში – ჯამში 339 ადამიანი მუშაობდა, მათგან აბსოლუტური უმრავლესობა რუსი ეროვნებისა იყო. გარდა ამისა, სახელმწიფო კონტროლის შემადგენლობაში მსახურობდნენ ამიერკავკასიის სახელმწიფო კონტროლის კანცელარიისა და ქართული სამხედრო ნაწილის საველე კონტროლის თანამშრომლებიც, დაახლოებით 40 კაცი. ფილიპე გოგიჩაიშვილის 1920 წლის მოხსენების თანახმად, 1918 წლის 1 აგვისტომდე მის ინსტიტუტში 360-მდე მოხელე იყო დასაქმებული.¹³ ამავე პერიოდში სახელმწიფო კონტროლიორმა, გამომდინარე იქიდან, რომ არსებული შტატები გათვლილი იყო თითქმის მთელ ამიერკავკასიაზე, შეიმუშავა საქართველოს მასშტაბისათვის აუცილებელი ახალი საშტატო ნუსხა და დაადგინა დამხმარე პერსონალის დაახლოებითი რაოდენობაც. სახელმწიფო კონტროლის სრულფასოვნად ფუნქციონირებისათვის საჭირო თანამშრომელთა რაოდენობა 183 კაცით განისაზღვრა.¹⁴ საინტერესოა, რომ 1918 წლის 1 აგვისტოდან მნიშვნელოვნად შეიცვალა თანამშრომელთა ეთნიკური შემადგენლობა. კერძოდ, 1918 წლის აგვისტოს

პერიოდში – the Tiflis Audit Chamber and the Transcaucasian Railway Audit Office – together employed a total of 339 people, of whom the vast majority were of Russian nationality. The State Controller's Office also encompassed the employees of the Transcaucasian State Audit Chancellery and the Georgian Military Field Audit Office, who numbered approximately 40 people. Gogichaishvili stated in his 1920 report that in the period prior to 1 August 1918, up to 360 people had been employed at his institute.¹³ During the same period, the State Controller, in the light of the fact that this staff had been recruited to administer almost the entire Transcaucasus Region, developed a new staffing schedule appropriate for the administration of Georgian territory and determined the approximate quantity of personnel required, which was concluded to be 183 people.¹⁴ It is notable that, from 1 August 1918 onward, the ethnic composition of employees in the State Control system changed significantly; according to data from August 1918, of the 107 people employed by the system at the time, 68% were Georgian, 21% Russian, and 11% Armenian.¹⁵

On 27 September 1918 the National Council approved the Law “On the Remuneration of the State Controller”, which established this amount at 18,000 *maneti* annually.¹⁶ This was the same

მონაცემებით, იმჟამად სახელმწიფო კონტროლის 107 თანამშრომლიდან ქართველები 68%-ს შეადგენდნენ, რუსები – 21%-ს, ხოლო სომხები – 11%-ს.¹⁵

1918 წლის 27 სექტემბერს ეროვნულმა საბჭომ დაამტკიცა კანონი „სახელმწიფო კონტროლიორის ჯამაგირისა“. კანონის თანახმად, კონტროლიორის სახელფასო ანაზღაურება შეადგენდა 18 000 მანეთს წლიურად.¹⁶ ამდენივე იყო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მთავრობის წევრების, მინისტრების, ხელფასიც, თუმცა 1918 წლის ოქტომბრიდან, მხარდი ინფლაციის გამო, სახელფასო განაკვეთები სწრაფად იცვლებოდა.

საქართველოს სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის დებულებაზე მუშაობა 1918 წლის ზაფხულში და შემოდგომაზეც გაგრძელდა. მთავრობის ოფიციალური გაზეთი „საქართველოს რესპუბლიკა“ 1918 წლის 21 სექტემბერს მკითხველს ატყობინებდა, რომ სახელმწიფო კონტროლიორმა უკვე შეიმუშავა სახელმწიფო კონტროლის დებულება და სახელმწიფო დაწესებულებების რევიზიის წესდება, ხოლო მომზადებული ინიციატივები უახლოეს დღეებში გადაეცემა საქართველოს ეროვნულ საბჭოს.¹⁷ პროექტი საკმაოდ ვრცელი იყო, მოიცავდა 34 მუხლისაგან შემდგარ სახელმწიფო კონტროლის დებულებას, რომელიც აზუსტებდა საქმიანობის წარმართვის ნორმებს. კანონპროექტში დებულების დამატების სახით წარმოდგენილი იყო მნიშვნელოვანი დოკუმენტების, ანგარიშებისა და კონტროლის საკრებულოების სხდომის ოქმების შენახვისა და არქივ-

amount received by the Democratic Republic of Georgia’s government ministers, although growing inflation from October 1918 onward caused rates to change rapidly.

Work to establish the Georgian State Controller’s Office continued throughout the summer of 1918 and into the autumn. The 21 September edition of official government newspaper *Sakartvelos Respublika* (“The Georgian Republic”) reported to readers that the State Controller had already completed drafts of the body’s statutes and of its regulations for the auditing of state institutions, and that the completed proposals would be submitted to the Georgian National Council in the coming days.¹⁷ The draft proposals were relatively lengthy, with statutes for the State Controller’s Office that comprised 34 articles specifying how its activities were to be managed. In addition to these provisions, the draft legislation also included regulations relating to the preservation and archiving of important documents, reports, and minutes from sessions of the State Controller’s Office General Assembly, in addition to a law regarding the procedure for the conduct of audits by the State Controller’s Office which comprised 169 articles providing detailed stipulations with respect to various important matters.

ში დაცვის წესები. ამავე საკანონმდებლო ინიციატივას თან ერთვოდა კანონი სახელმწიფო კონტროლის მიერ რევიზიის განხორციელების წესის შესახებ, რომელიც 169 მუხლს მოიცავდა და დეტალურად აზუსტებდა მნიშვნელოვან საკითხებს.

ფილიპე გოგიჩაიშვილის მიერ მომზადებული საკანონმდებლო პროექტი, ასევე, შეიცავდა ვრცელ განმარტებით ბარათს საქართველოში სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის გამოცდილების შესახებ. ქართულ რეალობაში კონტროლის უწყების ახალი პროექტის ოპტიმალურობის დასამტკიცებლად და თავისი არგუმენტების გასამყარებლად ფილიპე გოგიჩაიშვილი იშველიებდა ევროპული ქვეყნების გამოცდილებებსაც. მაგალითად, გოგიჩაიშვილი ეროვნულ საბჭოსადმი გაგზავნილ განმარტებით ბარათში წერდა: „დასავლეთის საკონსტიტუციო უფლებას უეჭვოდ და უდაოდ აქვს აღიარებული ის აზრი, რომ საზოგადოებრივი ხელმწიფობა, რომელიც ერისაგან ხარკს ჰკრეფს, რათა იგი საჭიროებისამებრ და კანონის თანახმად დაჰხარჯოს, სასტიკ და ფხიზელ კონტროლს უნდა ექვემდებარებოდეს, რომ ამით უზრუნველყოფილი იყოს მისი წესიერი მსვლელობა და მოქმედება და ერის ქონება. და რომ კონტროლი შესაფერის წარმატებით ვერ შეასრულებს მისდა დაკისრებულ მოვალეობას, თუ ფართო სარევიზიო უფლება არა აქვს მონიტჰებული და სრულიად დამოუკიდებელი არ არის“.¹⁸

ფილიპე გოგიჩაიშვილი მის მიერ მომზადებულ პროექტში ძირითადად სახელმწიფო კონტროლის სამ მოდელზე

The draft legislation prepared by Philippe Gogichaishvili also included a lengthy explanatory note addressed to the National Council on the experience that the Georgian State Controller's Office had at its disposal, in addition to which, in order support his affirmation of the optimality of the new proposals for the requirements of the new Georgian state, he drew upon the experience of European countries, asserting for example that “Western constitutional governance has indubitably and indisputably affirmed the view that a public state that gathers taxes from the nation in order to spend them as necessary and in accordance with the law should be subject to strict and vigilant oversight in order that its proper procedure and operation should be safeguarded together with national property, in addition to the view that a state control institute is unable to perform the duty assigned to it with due efficacy unless granted broad powers of review and complete independence.”¹⁸ Gogichaishvili essentially focused on three state control models in his draft proposals; by his account, he had been aided in the process of developing statutes for the State Controller's Office and a framework for the auditing of state finances by the valuable experience provided to him by examining and studying the equivalent Italian,

ამახვილებდა ყურადღებას. მისი თქმით, საქართველოს სახელმწიფო კონტროლის დებულებისა და სახელმწიფო ფინანსების რევიზიის ჩარჩოს შემუშავების პროცესში იტალიის, ინგლისისა და ბელგიის კონტროლის ინსტიტუტებზე დაკვირვება და შესწავლა მისთვის ღირებული გამოცდილების მომცემი იყო, რადგანაც ამ ქვეყნებში სახელმწიფოს კონტროლიორს (ინგლისში – მთავარ კონტროლიორს, ხოლო იტალიასა და ბელგიაში – საანგარიშო პალატის პრეზიდენტს) განსაკუთრებულად, საგანგებოდ ირჩევენ და ანიჭებენ სახელმწიფო ფინანსების შესწავლის პროცესში სრულ ავტონომიასა და თავისუფლებას. საბოლოოდ, ეროვნულმა საბჭომ ფილიპე გოგიჩაიშვილის მიერ წარდგენილი საკანონმდებლო ინიციატივა, ფაქტობრივად, უცვლელად და შეუსწორებლად დაამტკიცა და სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტს საქმიანობის ეფექტიანი წარმართვისათვის უფრო ქმედითი და მყარი საფუძველი შეუქმნა.

ფილიპე გოგიჩაიშვილი, ახალ საკანონმდებლო ბაზაზე დაყრდნობით, სახელმწიფო კონტროლს შემდეგ ძირითად დანიშნულებას ანიჭებდა – „1) შეამოწმოს სალარო, ანუ სალაროთა მიერ საერო ქონებისა და შეძლების მიღებისა და გაწევის წესრიგი, რათა იგი ხარჯ-აღრიცხვისა და კანონის თანახმად სწარმოებდეს, და 2. კონტროლი გაუწიოს მართველობას, ანუ სახელმწიფო მეურნეობის ყველა დარგი არსებითად შეაფასოს და მისი ავ-კარგიანობა განსაჯოს. მასაშადამე, ამ უკანასკნელ მოვალეობის აღმსრულებლად მან უნდა განიხილოს არა

English, and Belgian institutions. In each of these, the State Controller (in England the Comptroller and Auditor General, and in Italy and Belgium the President of the Court of Audit) was elected especially and specifically, and granted full autonomy and freedom in the examination of state finances.

The National Council ultimately approved the legislative proposals presented by Gogichaishvili virtually without alteration or correction, thereby providing a more operable and solid foundation for the State Controller's Office to carry out its work effectively.

Building on a new legislative base, Gogichaishvili charged the State Controller's Office with the following fundamental duties – “1. To monitor the Treasury, i.e., the regulations for the receipt and expenditure of national property and wealth by the Treasury, to ensure that these are carried out in accordance with the planned budget and the law; and 2. To monitor the administration, i.e., to substantially evaluate every area of the state economy and assess its strengths and shortcomings. In order to perform the latter of these duties, it should examine not only the legality of expenditure made and income received, but also take into account its appropriateness for purpose and seemliness.”¹⁹

On 14-16 February 1919, the Democratic Republic of Georgia held its first

მარტო კანონიერება გაწეულ ხარჯისა და მიღებულ შემოსავლისა, არამედ ანგარიში უნდა გაუწიოს მის მიზან-შეწონილობას და შეფერილობასაც“.¹⁹

1919 წლის 14-16 თებერვალს საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანოს – დამფუძნებელი კრების – პირველი საყოველთაო, თავისუფალი და დემოკრატიული არჩევნები გაიმართა, რომელშიც ხმათა 84%-ით სოციალ-დემოკრატიულმა პარტიამ გაიმარჯვა. არჩევნების შემდეგ დაითხოვეს მთავრობის არსებული შემადგენლობა, რამდენიმე კვირის შემდეგ კრებამ დაამტკიცა მთავრობის ახალი ერთპარტიული – სოციალ-დემოკრატიული – კაბინეტი, მაგრამ ხელშეუხებელი დარჩა სახელმწიფო კონტროლიორი ფილიპე გოგიჩაიშვილი, მიუხედავად მისი ოპოზიციური პარტიული კუთვნილებისა. დამფუძნებელი კრების მეორე სხდომაზე, 1919 წლის 14 მარტს, კრების წინაშე ვრცელი ანგარიშით წარდგა სახელმწიფო კონტროლიორი, როგორც დამოუკიდებელი სახელმწიფო ორგანოს ხელმძღვანელი.

სახელმწიფო კონტროლიორის სტატუსი, როგორც საკანონმდებლო ორგანოსთან პასუხისმგებელი დამოუკიდებელი უწყების ხელმძღვანელისა, საჭიროებდა ახალარჩეული საკანონმდებლო ორგანოს მიერ თანამდებობაზე დამტკიცებასა და ნდობის გამოცხადებას. შესაბამისად, 1919 წლის აპრილ-მაისში დამფუძნებელმა კრებამ განიხილა სახელმწიფო კონტროლიორის არჩევის საკითხი. თავდაპირველად კონტროლიორის არჩევას დამფუძნებელი

universal, free, and democratic elections for its new legislative body, the Constituent Assembly, in which the Social Democratic Party emerged victorious with 84% of the vote. Although, following these elections, the existing composition of the government was dissolved, and the government's new one-party, Social Democratic cabinet approved by the Constituent Assembly several weeks later, State Controller Philippe Gogichaishvili remained in his position unaffected, despite his belonging to an opposition party. At the second session of the Constituent Assembly, which took place on 14 March 1919, the State Controller presented a lengthy report to the Assembly as the head of an independent state body.

The State Controller's status as the head of an independent body accountable to the Constituent Assembly required that the newly elected legislature approve his election to his position and declare their confidence in him. Accordingly, the Constituent Assembly discussed the matter of the State Controller's election in April-May 1919. The Assembly initially planned to elect the State Controller on 6 May 1919, but this was then postponed. It was ultimately at the 14th Assembly session of 9 May 1919 that Diomide Topuridze nominated the present State Controller for the position on behalf of the ruling Social

კრება 1919 წლის 6 მაისს გეგმავდა, თუმცა საკითხი გადაიდო. საბოლოოდ კრების 1919 წლის 9 მაისის XIV სხდომაზე მმართველი სოციალ-დემოკრატიული ფრაქციის სახელით დიომიდე თოფურიძემ სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობაზე მოქმედი სახელმწიფო კონტროლიორის, ფილიპე გოგიჩაიშვილის, კანდიდატურა დაასახელა. მან მოკლედ დაახასიათა გოგიჩაიშვილის ათთვიანი საქმიანობა და მისი პროფესიონალიზმი: „ფილიპე გოგიჩაიშვილი, როგორც მოგეხსენებათ, დღემდის იყო სახელმწიფო კონტროლიორად და მან თავის თანამდებობის დროს დაიმსახურა ყურადღება. იგი სინდისიერად და დიდის ენერგიით ასრულებდა თავის მოვალეობას. ჩვენ დარწმუნებული ვართ, რომ იგი აწივს ასევე შეასრულებს თავის მოვალეობას და მიტომ ვასახელებთ მას კანდიდატურათ“.²⁰ დამფუძნებელი კრების სხვა ფრაქციებს თავიანთი კანდიდატურები არ წამოუყენებიათ და არც დამატებითი დებატები გამართულა მმართველი ფრაქციის მიერ წამოყენებულ კანდიდატურასთან დაკავშირებით. დამფუძნებელი კრების თავმჯდომარის პირველმა ამხანაგმა (მოადგილემ) ალექსანდრე ლომთათიძემ დეპუტატებს განუცხადა, რომ სახელმწიფო კონტროლს აირჩევდნენ ფარული კენჭისყრით. კენჭისყრისას სხდომას წევრი ესწრებოდა, კრების 61-მა წევრმა მხარი დაუჭირა გოგიჩაიშვილის კანდიდატურას, 2 წევრი წინააღმდეგი იყო, 1-მა წევრმა თავი შეიკავა კენჭისყრაში მონაწილეობისაგან, ხოლო 2 ბიულეტენი ცარიელი აღმოჩნდა.²¹

Democratic faction, briefly characterizing Gogichaishvili's ten-month period in his position and his professionalism as follows: "As you will be aware, Philippe Gogichaishvili has been State Controller up to the present day, and has distinguished himself during this term of service, performing his duties conscientiously and with great energy. We firmly believe that he will continue to conduct himself in the same manner in the future, and therefore nominate him."²⁰ No other factions of the Constituent Assembly put forward their own candidates, and no additional debates were held in connection with the governing faction's nomination. The First Deputy Chair of the Constituent Assembly, Aleksandre Lomtadze, announced to the deputies that the election of the State Controller would proceed by secret ballot. The ballot was participated in by 66 members, of whom 61 voted in favour of Gogichaishvili, two members voted against, one member abstained, and two ballot papers were left blank.²¹

სქოლიოები

- 1 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 2, ფურ. 1.
- 2 ადგილობრივი საგუბერნიო საკონტროლო პალატები.
- 3 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 2, ფურ. 1.
- 4 ამ მიდგომას აკრიტიკებდა ფილიპე გოგიჩაიშვილი და ქართულ რეალობაში ევროპული საპარლამენტო მოდელის დანერგვას ესწრაფოდა.
- 5 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 4.
- 6 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 321, ფურ. 4.
- 7 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 321, ფურ. 6.
- 8 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 321, ფურ. 9.
- 9 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 321, ფურ. 23.
- 10 გაზ. „სახალხო საქმე“, 1918 წლის 29 ივნისი, N268, გვ. 2.
- 11 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 13, ფურ.1.
- 12 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 13, ფურ. 2.
- 13 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 4.
- 14 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 2, ფურ. 3.
- 15 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 4.
- 16 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 321, ფურ. 41.
- 17 გაზ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1918 წლის 21 სექტემბერი, N47, გვ. 6.
- 18 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 2, ფურ. 2.
- 19 იქვე.
- 20 დამფუძნებელი კრების სტენოგრაფიული ანგარიში, 1919 წელი, XIV სხდომა, გვ. 6.
- 21 სცსა, ფ. 1883, აღწ. 1, საქმე 69, ფურ. 3.

ENDNOTES

1 Central Historic Archive of Georgia (CHAG), Fund 1940, Dossier 1, File 2, Folio 1 (Hereafter CHAG 1940/1/2/1)

2 Local governorate audit chambers

3 CHAG 1940/1/2/1

4 This approach was criticized by Philippe Gogichaishvili, who was eager to implant a European parliamentary model into Georgian practice.

5 Until 1936, Tbilisi was known as Tiflis, and is therefore referred to in this book by that name where the period prior to 1936 is discussed.

6 CHAG 1833/1/321/4

7 CHAG 1833/1/321/6

8 CHAG 1833/1/321/9

9 CHAG 1833/1/321/23

10 *Sakhalkho Sakme* (“Public Affair”, newspaper), 2 June 1918, N268, p. 2.

11 CHAG 1833/1/13/1

12 CHAG 1833/1/13/2

13 CHAG 1833/1/820/4

14 CHAG 1940/1/2/3

15 CHAG 1833/1/820/4

16 CHAG 1833/1/321/41

17 *Sakartvelos Respublika*, 21 September 1918, N47, p. 6.

18 CHAG 1940/1/2/2

19 Ibid.

20 Stenograph report of the Constituent Assembly, 1919, 14th session, p. 6.

21 CHAG 1833/1/69/3



გიორგი ჟურული (1865-1951) – ეროვნულ-დემოკრატი, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ფინანსთა და ვაჭრობა-მრეწველობის მინისტრი (1918 წლის 26 მაისიდან 1919 წლის 21 მარტამდე). საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დიპლომატიური წარმომადგენელი ბათუმის ოლქში მყოფ ბრიტანულ სარდლობასთან. ჭიათურის შავი ქვის (მანგანუმის) მრეწველთა საბჭოს თავმჯდომარე ფოტო დაცულია საქართველოს პარლამენტის ეროვნულ ბიბლიოთეკაში

Giorgi Zhuruli (1865-1951) – National Democrat; Minister of Finance, Trade, and Industry of the Democratic Republic of Georgia (26 May 1918 – 21 March 1919); Diplomatic Representative of the Democratic Republic of Georgia to the British Command in Batumi Region; Chairman of the Chiatura Manganese Industry Association

Photo preserved in the Georgian National Parliamentary Library

მთავრობის მოხსენება სახელმწიფო კონტროლიორის
თანამდებობის დაწესების შესახებ.

ფინანსთა მინისტრი გიორგი გუგუშვილი.

საქართველო ეროვნულ სამზის მაგისტრაციულ წევრნი!

მას აქვს, რას საქართველოს ერის ნებისყოფი და ტყვენი და-
ღვენიდებით გამოცხადდა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა
იმ დღიდან საქართველოს რესპუბლიკანურ მთავრობის წინაშე და-
დგა მრავალი საყურადღებო საკითხები, რომელთა სწრაფად გადაწყვე-
ტას მოითხოვს ჩვენი სახელმწიფოებრივი ინტერესი. ამ კითხვათა შორის
არის საფინანსო კითხვებიც, სახელმწიფოებრივად მოწყობა სა-
ქართველოს ფინანსების მართვა გამგებლობისა. ეს მართვა-გამგებ-
ლობა უნდა იყოს დამყარებული იმ პრინციპებზე, რომელიც შეეფუ-
რება იმ წესს სახელმწიფო საქმეთა მართვისას, რომელიც მყარ-
დება საქართველოს რესპუბლიკაში- საპარლამენტო წესს.

ფინანსური გამგებობა ე.ი. სახელმწიფოებრივი მეურნეობის
მართვა-გამგებობა უმოკლესად უნდა ემყარებოდეს: I/ სახელ-
მწიფო ბიუჯეტს, II/ სახელმწიფო ვახის და ხაზინის სათანადო მოწყობას
და III/ სახელმწიფო კონტროლის შემოღებას.

დღესდღეობის მთავრობა მოკლებულია საშუალებას წარმოვიღ-
ვინოთ თვისი ხარკთ-აღრიცხვა და რესპუბლიკის შემოსავლის
გათვალისწინება.

იგი იმედოვნებს, რომ მოკლე ხანში შესძლებს თავისი შეხუ-
დვება წარმოვიღვინოთ ამ საგანზე. მაშინვე იქნება წარმოადგენი-
ლი მთავრობის აზრით საქართველოს ვახის, ხაზინის მოწყობის შესა-
ბამს. ამ ყამად მთავრობა ისწრაფის, რომ ტყვენი და არსით
სახელმწიფო კონტროლი. ბიუჯეტი და მისი გამოთხადებული ხარჯ-აღ-
რიცხვა არამყვედ არ გააჩნია ჩვენს ნაწი მთავრობას, იგი არ
პოინდა არც ყოველ ანიერ-კვაკასიის სეიმს.

ხარკები სახელმწიფო შემოსავლისა ხდებოდა და ეხდაც დრო-
ბით ხდება იმ ხარკთ-აღრიცხვის მიხედვით, რომელიც შედგენილი

ა.

დაქვეყნდეს.

ამნარი კონტროლის კონსტრუქცია მოითხოვს შეცვლას.
არსებულს საკონტროლო კანონებისას. ამ კონსტრუქციის
შედგენა დაევალება სახელმწიფო კონტროლიორის და მთავრობას,
მანამ ვი სახელმწიფო კონტროლი იხდომებანეთებს არსებუ-
ლის კანონებით.

თუ სახელმწიფო კონტროლიორის აირჩევს საქართველოს
ეროვნული საბჭო მხოლოდ მას შეუძლება მისი ვალდებულება.

წარმოადგენს რა შემოიშოყვანილ მოსაზრებებს მთავრობა
სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობა და მოწვეულ იყოს
იგი იმ წესით, როგორც ამას დაადგენს საბჭო.

სახ. 11/1837-2

გიორგი ჯურული

იყო რუსეთის სავანინმდებლო ორგანიზების მიერ.
სიმნულე დღევანდელი ფინანსური მართვისა გამოიხადე-
ბა იმაში, რომ ურთმანეში მჭიდროდ არიან ვადახდარდობი
აღვიღობრივი, ყოველ ამიერ-კვაკასიის რესპუბლიკის და
რუსეთის რესპუბლიკის შოგეროი ინტერესები, ეს რასავიერ-
ველია სრულიად შეუნებრივი მოცენაა, რადგან ამ ვამად ჩვენ
განვივლით საღვივიდაყოფიონ ხანას.

ამ სწორედ ამ დღის, როდესაც ეს ინტერესები ჰერ-ჰერობი-
ვერ დაშორებიან ერთი მდებრეს, უადრესად საჭიროა სათან-
ადო აშარადი კონტროლისა, რომლის სათანადო უნდა დადგეს
სახელმწიფო კონტროლიორი.

ფინანსური მუხრები და შარქვიკა სახელმწიფო ფინანსე-
ბის მართვისა გვიჩვენებენ, რომ საკონტროლო აშარადის ასე
თუ ისე მოწყობა და ის წესი, რომლითაც ხდება სახელმწიფო
კონტროლის არჩევა, - არის საუკეთესო მარჯვენადი მისი,
თუ რა მათდა განწყობილება სუვევს ერში და მის წარმომად-
გენელ ორგანიზში.

სულ სხვა წესია არჩევისა/სახელმწიფო კონტროლიორის//
მონარქიულ სახელმწიფოში, სხვა არის საკონსტიტუციო და
საპარლამენტო სახელმწიფოებში. უფრო ხშირად ეხდაც, ევრო-
პის სახელმწიფოებში სახელმწიფო კონტროლიორს ირჩევენ ისე
როგორც სხვა მინისტრებს. მას აქვს მინისტრის უფლება, იგი
შედის მინისტრთა კაბინეტში, როგორც თანასწორი წევრი, იქ,
სადაც ეს ხდება, სადაც მთავარი კონტროლიორი შედის აღმასრ-
ლებელ ორგანიზში იქ ხშირად იხსნის სამღერაევი, რომ არ არსე-
ბობს ნამდვილი, დამოუკიდებელი კონტროლი.

შეიძლება საბჭოთა მოსურვის, რომ ჩვენი სახელმწიფო
კონტროლიორი არ იყოს ტყვენი აღმასრულებელი ორგანოს წევრი
იგი შორს იდგეს იმ ვახსხის მგებლობაზე, რომელიც მას და-
კისრება, თუ იგი იქნება ვახსხის მგებელი მხოლოდ სა-
ქართველო ეროვნულ საბჭოს, როგორც საქართველოს შარლამენ-
გის წინაშე. ის მხოლოდ საქართველოს შარლამენგს უდგენს
თავის მოხსენებას და შეინიშნებს სხვათა შორის იმ კით-
ხვების შესახებაც, რომელიც ეხება სახელმწიფო ბიუჯეტს და
ხარკთ-აღრიცხვის ასრულებას მთავრობის ორგანიზების მიერ
მას ეყოლება სათანადო საკონტროლო აშარადი, რომელიც
განავებს: კონტროლს წინახარას, შემდეგს, დოკუმენტალურს

ფინანსთა და ვაჭრობა-მრეწველობის მი-
ნისტრ გიორგი ჯურულის მიერ სახელმწი-
ფო კონტროლის ინსტიტუტის შემოღების
აუცილებლობის შესახებ ეროვნული საბ-
ჭოსათვის წარდგენილი მოხსენება
დოკუმენტი დაცულია საქართველოს ეროვნულ
არქივში, სცსა, ფ. 1836, აღწ. 1, საქ. 321, ფურ. 4-5

Address delivered by Minister of Finance,
Trade and Industry Giorgi Zhuruli to the
Georgian National Council on the necessity
of establishing the office of State Controller
Document preserved in the Georgian National Ar-
chive, CHAG 1836/1/321/4



საქართველოს ეროვნული საბჭოს წევრები: პირველ რიგში მარცხნიდან მარჯვნივ – პირველი – შალვა ალექსი-მესხიშვილი (სოციალისტ-ფედერალისტი, იუსტიციის მინისტრი), მეოთხე – ექვთიმე თაყაიშვილი (ეროვნულ-დემოკრატი), მეექვსე – იოსებ ბარათაშვილი (სოციალისტ-ფედერალისტი), მის უკან შავი თმა-წვერით სამსონ ფირცხალავა (სოციალისტ-ფედერალისტი), პირველ რიგში მერვე – პავლე საყვარელიძე, (სოციალ-დემოკრატი), მეორე რიგში მარცხნიდან მეორე – ალექსანდრე ასათიანი (ეროვნულ-დემოკრატი), მესამე რიგში მარჯვნიდან მესამე – ვლასა მგელაძე (სოციალ-დემოკრატი). 1918 წლის მაისი

ფოტო დაცულია საქართველოს პარლამენტის ეროვნულ ბიბლიოთეკაში

Members of the Georgian National Council: front row from left to right – first is Shalva Aleks-i-Mesk-hishvili (Socialist Federalist, Minister of Justice), fourth is Ekvtime Taq-aishvili (National Democrat), sixth is Ioseb Baratashvili (Socialist Federalist), behind him with the dark hair and beard is Samson Pirtskhalava (Socialist Federalist); the eighth person in the front row is Pavle Saqvarelidze (Social Democrat), second from the left in the second row is Aleksandre Asatiani (National Democrat), and third from the right in the third row is Vlasa Mgeladze (Social Democrat), May 1918

Photo preserved in the Georgian National Parliamentary Library

საქართველოს ეროვნული საბჭო.

საფინანსო და სამეცხეთა **სეკციის**

სტამბის კენჭი

1918 წ. ივნისის 3

დღის წესრიგი: ფინანსთა მინისტრი ვიოლეტა გურული, მისი ამხანაგი კ. კანდელია, კომისიის წევრნი: ი. ლორთქიფანიძე, ლ. თევრიძე, ნ. უღიაძე, მ. ყაზბეგ-ჩიშვილი, ი. ვარაზიშვილი, ა. ჭიაბრაძე და ვ. ქიქოძე.

თავმჯდომარე: დიმიტრე თევრიძე. მდივანი: ვ. ქიქოძე.

№ № პუნქტი	განხილული საკანი	დადგენილება
	<p>ფინანსთა მინისტრმა წაიკითხა მოხსენება სახელმწიფო კონტროლის დაარსების შესახებ.</p> <p>უმაბრუნეს თუჩისეში მოხსენება: 1/ კონტროლი არ უნდა შედიოდეს მინისტრთა კაბინეტში; 2/ უნდა ხელმძღვანელობდეს არსებულ რესუდუკანონმდებლობის და 3/ უნდა აწარმოებდეს არა მარტო ფაქტებს, არამედ წინასწარ კონტროლსაც.</p>	<p>აზრთა ვახუშა გამოცემის მიხედვით თავმჯდომარემ მოახიზნა დედალიშავია საკოეხისა და კენჭი უყარა ცალ ცალად ითხო საკოეხის ხმის უმეტესობით შეეძულ იქმნა შემდეგი დადგენილება:</p> <p>1/ დაარსდეს საქართველოს რესპუბლიკაში ანაზღვებობა სახელმწიფო კონტროლირისა;</p> <p>2. სახელმწიფო კონტროლირი არჩეულ უნდა იქმნეს ერთედ საბჭოს მიერ და არ უნდა შედიოდეს მინისტრთა კაბინეტში.</p> <p>მ. სახელმწიფო კონტროლირის მოწოდება ის უაღრესად და გუნჯად, რომელიც აღნიშნული რესუდუკანონმდებლობის კანონებში, იმ განსხვავებით, რომ მოვერძობისა და კონტროლის შორის უამარშობის გადამწყვეტ ინსტანციად ერთნაირი საბჭო უნდა იქმნის შემოღდეს.</p> <p>4. კონტროლისათვის ახალი კანონმდებლობის შედგენა დაუფაროს იერილივ და საფინანსო კომისიის</p>

საქართველოს ეროვნული საბჭოს საფინანსო და სამეცხეთა კომისიის 3 ივნისის სხდომის ოქმი. განსახილველი საკითხი – სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის შემოღება დოკუმენტი დაცულია საქართველოს ეროვნულ არქივში, სგსა, ფ. 1836, აღწ. 1, საქ. 321, ფურ. 6

Minutes of the Georgian National Council Financial and Budgetary Committee session of 3 June. The issue discussed was that of establishing a State Controller's Office. Document preserved in the Georgian National Archive, CHAG 1836/1/321/6

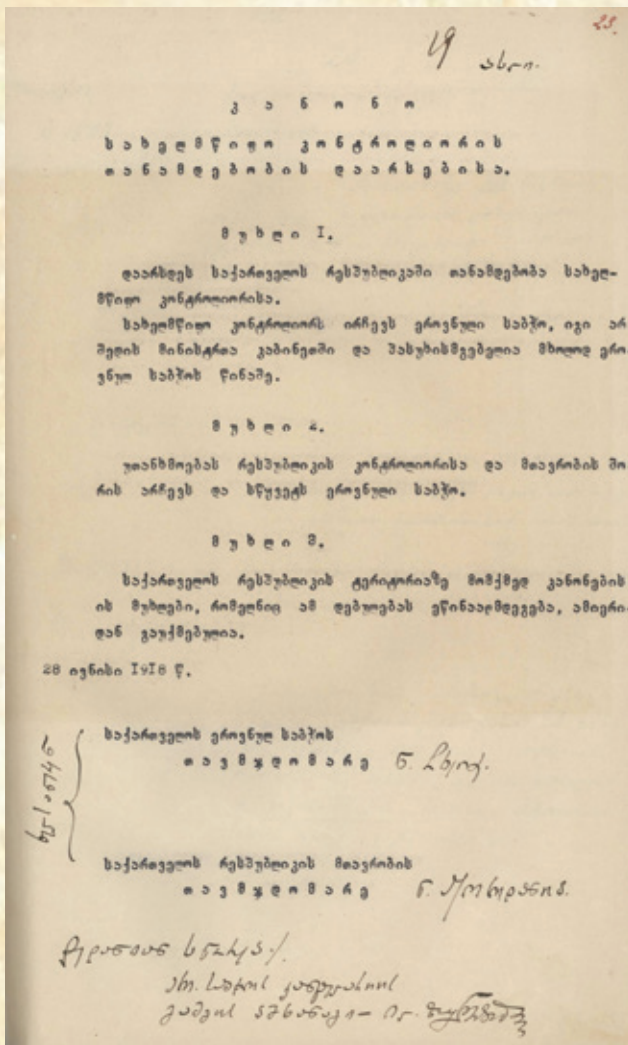
№ № პუნქტი	განხილული საკანი	დადგენილება
<p><i>ქუბანის 162 ჰა</i> <i>გუგარის შავი ბ. კახიანიძე</i></p>		<p>სივრცის შევსებულ კრებას ახლად არჩეულ კონტროლირთან უნდა.</p>



დიომიდე თოფურიძე (1871-1937) – სოციალ-დემოკრატი, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეროვნული საბჭოსა და დამფუძნებელი კრების საბიუჯეტო-საფინანსო კომისიის თავმჯდომარე, ქუთაისის ქალაქის თავი, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დიპლომატიური წარმომადგენელი ბათუმის ოლქში მყოფ ბრიტანულ სარდლობასთან. დახვრიტეს 1937 წელს, დიდი ტერორის დროს ფოტო დაცულია Sovlab-ის საზოგადოებრივ არქივში

Diomide Topuridze (1871-1937) – Social Democrat; Chairman of the Budgetary and Financial Committee of the National Council and of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia; Mayor of the City of Kutaisi; Diplomatic Representative of the Democratic Republic of Georgia to British Command in Batumi Region. Executed in 1937 during the Great Terror

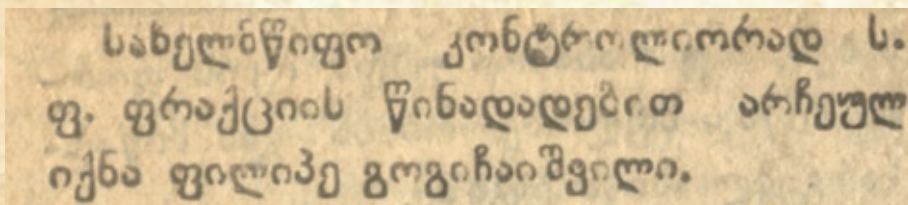
Photo preserved in the Sovlab Public Archive



საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ 1918 წლის 28 ივნისს მიღებული კანონი „სახელმწიფო კონტროლიორის თანამდებობის დაარსებისა“ დოკუმენტი დაცულია საქართველოს ეროვნულ არქივში, სცსა, ფ. 1836, აღწ. 1, საქ. 321, ფურ. 23

The Law “On the Establishment of the Office of State Controller”, adopted by the Georgian National Council on 28 June 1918

Document preserved in the Georgian National Archive, CHAG 1836/1/321/23



საგაზეთო ცნობა სახელმწიფო კონტროლის თანამდებობაზე ფილიპე გოგიჩაიშვილის არჩევის შესახებ გაზ. „სახალხო საქმე“, 1918 წლის 29 ივნისი, N268

Newspaper announcement on the election of Philippe Gogichaishvili to the office of State Controller Sakhalkho Sakme, 29 June 1918, N268



ფილიპე გოგიჩაიშვილი (1872–1950) – ეკონომისტი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი. 1918–1921 წლებში საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლიორი ფოტო დაცულია საქართველოს პარლამენტის ეროვნულ ბიბლიოთეკაში

Philippe Gogichaishvili (1872–1950) – economist; Professor of Economics at Tiflis State University; State Controller of the Democratic Republic of Georgia (1918–1921)

Photo preserved in the Georgian National Parliamentary Library

კონსტანტინე ანდრონიკაშვილი (1876–?) – სოციალ-დემოკრატი, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლიორის ამხანაგი (მოადგილე). ამიერკავკასიის სეიმის წევრი, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეროვნული საბჭოსა და დამფუძნებელი კრების წევრი. 1923–1924 წლებში დამოუკიდებლობის კომიტეტის თავმჯდომარე. შეეწირა საბჭოთა რეპრესიებს ფოტო დაცულია Sovlab-ის საზოგადოებრივ არქივში

Konstantine Andronikashvili (1876 -?) – Social Democrat; Deputy State Controller of the Democratic Republic of Georgia; Member of the Transcaucasian Seym; Member of the National Council and of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia; Chairman of the Independence Committee (1923–1924). Believed to have died in the Great Terror

Photo preserved in the the Sovlab Public Archive



3

ს ა მ ნ ა წ ე რ ი

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1919 წლის 9 მაისის 9, (შე-14) სესიონი

ს ა მ ნ ა წ ე რ ი

.....
.....

კონსტიტუციის არქვანის
შემატი.

ს ა მ ნ ა წ ე რ ი შ ა მ ნ ა წ ე რ ი
დროის კონსტიტუციის არქვანის შემატი:
საბჭოთა კავშირის არქვანის შემატი 65
მათი: ამის შიგნით. საბჭოთა კავშირის
არქვანის კანდიდატის მომხრეთა; ორი ა წილითა.
გისა; ერთი მათის მომხრეთა; ორი იმითი.
ს ა მ ნ ა წ ე რ ი შ ა მ ნ ა წ ე რ ი
ეს კონსტიტუციის არქვანის შემატი 65
დ რ ი.

უფროსი სწავლა:

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის
გ. ბუჭინაძე

ამონაწერი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის 1919 წლის 9 მაისის ოქმიდან. განსახილველი საკითხი – სახელმწიფო კონტროლიორის არჩევა

დოკუმენტი დაცულია საქართველოს ეროვნულ არქივში, სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქ. 69, ფურ. 3

Excerpt from the minutes of the 9 May 1919 session of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia, devoted to the matter of the election of the State Controller

Document preserved in the Georgian National Archive, CHAG 1833/1/69/3

საქართველოს ეროვნული საბჭოს მიერ 1918 წლის 27 სექტემბრის სხდომაზე მიღებული კანონი „სახელმწიფო კონტროლიორისა“ დოკუმენტი დაცულია საქართველოს ეროვნულ არქივში, სცსა, ფ. 1836, აღწ. 1, საქ. 321, ფურ. 41

The Law “On the Remuneration of the State Controller”, adopted by the Georgian National Council on 27 September 1918

Document preserved in the Georgian National Archive, CHAG 1836/1/321/41

37

აბრ.

41

კ ა ნ ო ნ ი

სახელმწიფო კონტროლიორის ჯამაგირისა.

1. სახელმწიფო კონტროლიორის დაწესების ჯამაგირი უფროსი მისი არჩევისა უძველესი საბჭოს მიერ, ანაზნაუდ შიგნითის წყევითა მგავისა, წელიწადში 18.000 მან.

2. ამ კანონი ვამრეული ხარკის დასაჯარავად საჭირო ანაზნაუდ ვაღებულ ოქნეს სახელმწიფოს ხაზინიდან.

1918 წ. სექტემბრის 27

საქართველოს ეროვნული

საბჭოს *ს ა მ ნ ა წ ე რ ი შ ა მ ნ ა წ ე რ ი*

საქართველოს ავსტრალიის

შემატი *ს ა მ ნ ა წ ე რ ი შ ა მ ნ ა წ ე რ ი*

ქ. ბუჭინაძე

საქართველოს ეროვნული არქივი
საქართველოს ეროვნული არქივი
საქართველოს ეროვნული არქივი
ქ. ბუჭინაძე

თეზი II

სახელმწიფო კონტროლის
ფუნქცია-მოვალეობები

CHAPTER 2

THE STATE CONTROLLER'S OFFICE:
FUNCTIONS AND DUTIES

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პარლამენტმა (ეროვნულ საბჭოს 1918 წლის 8 ოქტომბრიდან პარლამენტი ეწოდა) 1918 წლის 6 დეკემბერს დაამტკიცა ფილიპე გოგიჩაიშვილის მიერ მომზადებული საკანონმდებლო ინიციატივის პაკეტი, რომელიც სამ ძირითად კომპონენტს მოიცავდა: I. სახელმწიფო კონტროლის დებულებასა (იხ. დანართი N1) და ამ დებულებების დანამატს; II. რევიზიის წესდებას; III. სახელმწიფო კონტროლის დროებით შტატებსა და კონტროლის ბიუჯეტს.

პარლამენტის მიერ მიღებული კანონის რულოდ აუქმებდა მანამდე მოქმედ ინსტიტუციურ მემკვიდრეობას და ახალი დემოკრატიული სახელმწიფოს პოლიტიკური სისტემისათვის შესაბამის ინსტიტუტს ქმნიდა. სახელმწიფო კონტროლის დებულების პირველივე მუხლი ახალი სახელისუფლებო ორგანოს სტატუსს განსაზღვრავდა: „საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონტროლი შეადგენს სახელმწიფო მართველობის ცალკე ნაწილს, რომელიც ასრულებს სახალხო წარმომადგენლობის კონტროლს“¹. კანონშივე მკაფიოდ გაიწერა სახელმწიფო კონტროლის ფუნქცია-მოვალეობები:

„მუხლი 2. სახელმწიფო კონტროლი:

2.1. ამოწმებს საკანონმდებლო დაწესებულებაში წარდგენამდე:

ა) სამინისტროთა საფინანსო ხარჯთაღრიცხვას;

ბ) ფინანსთა მინისტრის მიერ შედგენილ სახელმწიფო შემოსავალ-გასავლის აღრიცხვას და საერთო ანგარიშს ამ აღრიცხვის აღსრულების შესახებ და

On 6 December 1918, the Parliament of the Democratic Republic of Georgia (the National Council was called a parliament from 8 October 1918 onward) approved a package of draft legislation submitted by Philippe Gogichaishvili that consisted of three key components: I. the Statutes of the State Controller’s Office (see Appendix) and a Supplement to these statutes; II. the Audit Charter of the State Controller’s Office; and III. a provisional State Controller’s Office staffing list and auditing budget.

This newly adopted legislation entirely dissolved the inherited institutional vestiges of the Russian Empire that had continued to function up to that point, and replaced them with an institution that befitted the political system of the new democratic state. The very first article of the Statutes of the State Controller’s Office defined the status of the new governmental body as follows: “The State Controller’s Office of the Democratic Republic of Georgia shall constitute an independent state administrative body that shall fulfil the function of overseeing the institutions of government.”¹ The functions and duties of the State Controller’s Office were explicitly defined by the same legislation as follows: “Article 2. The State Controller’s Office:

2.1. shall examine, prior to their being presented to the legislature:

გ) ხარჯთ-აღრიცხვის ზედმეტად ფულის გადადების მოთხოვნებისა;

2.2. განიხილავს, რამდენად წესიერია აღმასრულებელი ძალის მოქმედება შესახებ სახელმწიფო გადასახადისა და სხვა შემოსავლის აკრეფისა და მათი ნამდვილ დახარჯვისა საკანონმდებლო დაწესებულების მიერ დანიშნულ საჭიროებათათვის;

2.3. თვალყურს ადევნებს, რომ აღმასრულებელი ძალა არ ასცდეს იმ გეგმას, რომელიც მას ნაჩვენები აქვს სამოქმედოდ;

2.4. იძლევა დასკვნას, თუ რამდენად სასარგებლოა და მიზანშეწონილი აღმასრულებელი ძალის მიერ განზრახული სამეურნეო მოქმედებანი, მეთვალყურეობას უწევს, ხელმძღვანელობს თუ არა იგი საზოგადოდ საერო ქონების ხარჯვის საქმეში კანონითა და დამზოგველობით;

2.5. ამოწმებს ანგარიშის წარმოებას და დაწესებულ ანგარიშებს ფულად და ნივთიერ თანხების მოძრაობისას, რომელ თანხებსაც განაგებენ მის წინაშე ანგარიშვალდებული დაწესებულებანი;

2.6. ადგილობრივ ამოწმებს როგორც სახაზინო რკინის გზების, ისე საერთოდ ყველა სახელმწიფოს ყოველი წარმოებისა და დაწესებულების ფულადსა და ნივთიერ თანხებს, ნაგებ-ნაშენსა, შენობებსა და სხვა ოპერაციებს და აგრეთვე შემოსავალსა და ხარჯებს;

2.7. თვალყურს ადევნებს, რომ წესიერად სწარმოებდეს კრედიტების განაწილება და გატარება კასებსა და ხარჯთაღრიცხვის განყოფილებაში წესიერად და მიზანშეწონილად ხდებოდეს;

a) ministry financial budgets;

b) a record of state income and expenditure and a general report on the generation of these records compiled by the Finance Ministry, and;

c) on the appropriateness of ministry reserve budgets;

2.2. shall examine the properness of the activities of the executive with respect to the gathering of state taxes and other income, and to their actual expenditure for purposes designated by the legislature;

2.3. shall oversee that the executive body does not deviate from the plan that it has indicated that it will put into action;

2.4. shall provide conclusions as to the beneficiality and fitness for purpose of the economic plan of action intended for implementation by the executive, and oversee whether it is directing the general expenditure of national assets in a way that is lawful and economical;

2.5. shall examine the keeping of accounts and prescribed reports compiled during the circulation of monetary and material assets governed by the institutions accountable to it;

2.6. shall examine at a local level the monetary and material assets, structures, buildings, and other operations of the state-owned railway and of all state enterprises and institutions, as well as their income and expenditure;

2.8. იძიებს საშუალებას ანგარიშის წარმოებისა და შედგენის წესის და ფორმის გასაუმჯობესებლად, აგრეთვე შემოაქვს ამ საქმეში წესრიგი, რომლისათვისაც კანონმდებლობით ნებართვა საჭირო არ არის და მის ასრულებას ავალებს ანგარიშვალდებულ დაწესებულებას“.²

სახელმწიფო კონტროლის დებულების თანახმად, მაკონტროლებელ უწყებას ვალდებულება ჰქონდა, ჩაეტარებინა წინასწარი, შემდგომი და ფაქტობრივი რევიზია, ანუ უნდა ეკონტროლებინა სახელმწიფო ფინანსების წინასწარი დაგეგმვა და ხარჯვის პროცესი და, ასევე, საბოლოოდ უნდა შეემოწმებინა გახარჯული ფინანსების ფაქტობრივი შედეგები.

დებულების თანახმად, სახელმწიფო კონტროლი ვალდებული იყო, საკანონმდებლო ორგანოსთვის, როგორც მოქალაქეების მიერ არჩეული უმაღლესი წარმომადგენლობითი ინსტიტუტისათვის, წარედგინა ყოველწლიური ანგარიში. კანონი განსაზღვრავდა და ამუშავებდა, თუ რა ძირითადი საკითხები უნდა ყოფილიყო თავმოყრილი სახელმწიფო კონტროლის დასკვნაში: „რევიზიით მოპოვებულ მასალისა და მოსაზრების მიხედვით, სახელმწიფო კონტროლიორი წარუდგენს საკანონმდებლო დაწესებულებას დეკემბრის 15-ისათვის³ ყოველწლიურ სარევიზიო მოხსენებას კონტროლის დასკვნითურთ:

ა) საერთო შემოსავალ-გასავლის აღრიცხვის ასრულებისათვის გასულ სახარჯთაღრიცხვო ხანაში;

ბ) აღმასრულებელი ძალის წესიერ და უწყსო მოქმედებების შესახებ, იმ ცნობების

2.7 shall oversee that the distribution and transferral of funds to money desks and budget departments is carried out in a manner that is proper and expedient;

2.8. shall investigate means of improving the rules and form of how accounts are kept and compiled, and also institute regulation in this matter for which legislative approval is not required and task its implementation to the accountable body.”²

According to the Statutes of the State Controller’s Office, it was the institution’s duty to carry out advance, subsequent, and practical auditing activities; that is, it was responsible for overseeing the process of the preliminary planning and expenditure of state finances, and subsequently, for examining the actual outcomes of the expenditure of these finances.

In compliance with the Statutes, the State Controller’s Office was obliged to present an annual report to the legislature, which was the Democratic Republic of Georgia’s highest publically elected representative institution. The legislation stipulated and specified the fundamental issues that were to be addressed in the conclusions presented by the State Controller’s Office as follows: “On the basis of the material obtained through audit and of his own deliberations, the State Controller shall submit an annual audit report to the legislature by 15 December³ that shall in-

აღნიშვნით, თუ რა შედეგი ჰქონდა მოხდენილ რევიზიას, რა უწყესო მოქმედება აღმოჩნდა რევიზიის დროს, რა და რა ანგარიშდანაკლისი და საურავი დაედო რა და რა სისხლის სამართლის საქმე აღიძრა და

გ) თვით სახელმწიფო კონტროლის უწყების მოქმედებისათვის საანგარიშო ხანაში. ამ მოხსენებაშივე უნდა იქნეს დახასიათება უმთავრესათ სამეურნეო მოქმედებათა და გამოთქმული მოსაზრებანი საბევრო სისტემის მოქმედების ავკარგინობისა და, აგრეთვე, გადასახადისა, ბაჟისა და სხვა სახის სახელმწიფო შემოსავლის გადახდევინების წესრიგის შესახებ“.⁴

გარდა აღნიშნული დასკვნისა, საკანონმდებლო ორგანოს მოთხოვნის შესაბამისად, სახელმწიფო კონტროლი ვალდებული იყო, ნებისმიერ დროს, გონივრულ ვადაში, პარლამენტისათვის მიეწოდებინა მის ხელთ არსებული ინფორმაცია და საჭირო დოკუმენტები.

სახელმწიფო კონტროლის დებულების მე-7 მუხლი განსაზღვრავდა სახელმწიფო კონტროლის სტრუქტურასა და შემადგენლობას: „სახელმწიფო კონტროლს შეადგენს: ა) სახელმწიფო კონტროლიორი, ბ) სახელმწიფო კონტროლის ამხანაგი, გ) სახელმწიფო კონტროლის საქმეთა დირექტორი, დ) სექციათა გამგენი, ე) უფროსი რევიზორები, რევიზორები, რევიზორის თანაშემწენი და მონაგარიშე მოხელენი: მდივანი, უფროსი საქმის მწარმოებელი, საქმის მწარმოებელნი, რეგისტრატორი, მისი თანაშემწენი და არქივარიუსი. შენიშვნა: ანგარიშთა რევიზიის განაწილების გასა-

clude the conclusions of the State Controller's Office as to the following:

a) the completion of general income and expenditure records in the past budgetary period;

b) the proper and improper activities of the executive, including information on the outcome obtained from the audit performed, what improper activity was revealed during auditing, what losses were incurred and what penalty imposed in response, and what criminal proceedings initiated; and

c) the activities of the State Controller's Office itself during the reporting period. The same report should also include a characterization of fundamental economic activity and opinions expressed about the favourable and unfavourable aspects of the performance of the levy system and also of the procedure for the imposition of tax, customs, and other sources of state revenue.”⁴

Aside from the designated conclusions, in accordance with the requirements of the legislature, the State Controller's Office was tasked with providing the Parliament of the Democratic Republic of Georgia with information and any required documents in its possession at any stage and within a reasonable period of time.

Article 7 of the Statutes of the State Controller's Office defined the structure and composition of the institution as fol-

ადვილებლად სახელმწიფო კონტროლის დაწესებულება განიყოფება სექციებად, ხოლო სექციები ცალკ-ცალკე განყოფილებებად სახელმწიფო კონტროლიორის მიხედულებით“.⁵

სახელმწიფო კონტროლიორსა და მის ამხანაგს თანამდებობაზე ირჩევდა და ათავისუფლებდა საკანონმდებლო ორგანო, ხოლო სხვა თანამშრომლებს ნიშნავდა სახელმწიფო კონტროლიორი.⁶ სახელმწიფო კონტროლიორსა და მის ამხანაგს ევალებოდათ ზოგადად ინსტიტუტის ყოველმხრივი საქმიანობის წარმართვა. სახელმწიფო კონტროლის საქმეთა დირექტორის მოვალეობაში შედიოდა სექციათა ხელმძღვანელობა და უწყების მიერ სარევიზიო საქმიანობის წარმართვის ორგანიზება. სექციათა გამგეები ხელმძღვანელობდნენ სექციებსა და მათში შემავალ განყოფილებებს, უშუალოდ ხელმძღვანელობდნენ ცალკეულ ინსტიტუტთა და პროექტთა რევიზიას. უფროსი რევიზორები უშუალოდ წარმართავდნენ რევიზიის პროცესს, რომელშიც მათ ეხმარებოდნენ რევიზორები, რევიზორის თანაშემწეები და მონაგარიშეები. კონკრეტული კატეგორიის თანამშრომელთა საქმიანობის წარმართვის ინსტრუქციას ადგენდა სახელმწიფო კონტროლიორი.

დებულების თანახმად, სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტში იქმნებოდა კოლეგიალური ორგანო – სახელმწიფო კონტროლის საერთო საკრებულო. ამასთან, შესაძლებელი იყო, მასში შექმნილიყო ცალკეული თემატური საკრებულოებიც სექციების მიხედვით. საერთო

laws: “The State Controller’s Office shall comprise: a) the State Controller, b) the Deputy State Controller, c) the State Controller’s Office Director of Affairs, d) heads of section, e) senior auditors, auditors, deputy auditors, and accounting officials: a secretary, a senior administrator, administrators, a registrar, their assistants, and an archivist. Note: In order to simplify the distribution of auditing activities, the State Controller’s Office shall be divided into sections, and the sections into individual departments, at the discretion of the State Controller.”⁵

Whilst the State Controller and his deputy were elected to office and dismissed by the legislature, all other employees of the State Controller’s Office were appointed by the State Controller.⁶ The State Controller and his deputy were responsible for the general management of all of the institution’s activities. The State Controller’s Office Director of Affairs was responsible for supervising the sections and for organizing the management of the institution’s auditing activities. The section heads supervised their respective sections and the departments of which they were composed, and directly supervised audits of individual institutions and projects. The senior auditors directly led the auditing process, in which they were assisted by auditors, deputy auditors, and accounting officials. Instructions for managing the activities

საკრებულოს შემადგენლობაში შედიოდნენ სახელმწიფო კონტროლიორი, სახელმწიფო კონტროლიორის ამხანაგი, საქმეთა დირექტორი და სექციის გამგეები, უფროსი რევიზორები საკრებულოს სხდომებს ესწრებოდნენ, როგორც კონკრეტული საკითხის მომხსენებლები.⁷ სექციის კერძო საკრებულოებში შედიოდნენ სექციის გამგეები და უფროსი რევიზორები. კერძო საკრებულოებში განიხილებოდა კონკრეტული სექციის საქმიანობასთან დაკავშირებული საკითხები. საერთო საკრებულოს საქმიანობის წარმართვის ნორმები, ძირითადად, რევიზიის წესდებაში იყო განსაზღვრული, თუმცა დებულებაც აზუსტებდა საკრებულოს ძირითად დანიშნულებასა და უფლება-მოვალეობებს:

„ა) გააუქმოს გადახდა ანგარიშდანაკლისისა, რა ჯამშიაც არ უნდა იყოს იგი, უკეთეს მისი ძიება მოსპობილი უნდა იქნეს ხანგრძლივობის კანონთა ძალით;

ბ) განმარტოს მოქმედ კანონთა მიხედვით ყოველი სარევიზიო საკითხი, წარმომდგარი იმ სიძნელის გამო, რომელიც აღმოჩნდება თითოეულ კერძო შემთხვევაში ანგარიშთა რევიზიის დადგენილ წესრიგის ხმარების დროს;

გ) განიხილოს მოსაზრებანი ახალ კანონთა გამოცემისა ან ძველის შეცვლისა და დამატებისათვის როგორც საანგარიშო ნაწილის, ისე რევიზიის მიერ შემჩნეულ სხვა შემთხვევისათვის;

დ) სახელმწიფო კონტროლიორის წინადადებით განსაჯოს ყოველგვარი საქმე, რომლის გამოც კონტროლის დასკვნაა სა-

of specific categories of employee were compiled by the State Controller.

In compliance with the Statutes, a collegiate body – the General Assembly of the State Controller's Office – was formed within the institution, in addition to which separate special assemblies could also be formed for each section. The members of the General Assembly included the State Controller, the Deputy State Controller, and the State Controller's Office Director of Affairs; sessions would also be attended by senior auditors reporting on specific matters.⁷ The membership of individual section assemblies comprised the relevant section head and senior auditors, and examined matters relating to the activities of the specific section. While the regulations directing the activities of the General Assembly were essentially specified in the Audit Charter, the Statutes specified the Assembly's fundamental directives, powers, and obligations as follows:

“a) to annul the claim for repayment of an incurred loss, whatever the amount, provided that the claim must be annulled under laws of duration;

b) to provide an interpretation in accordance with valid law of any audit-related issue arising from difficulties associated with the use of the established Audit Charter in each individual case;

c) to examine proposals for the issuing of new laws or to the changing or

ჭირო ან რომელსაც სახელმწიფო კონტროლიორი დაინახავს საჭიროდ, გადასცეს საერთო საკრებულოს მისდა განსახილველად და გადასაწყვეტად;

ე) განიხილოს რევიზიის დროს აღძრული ცალკე საკითხები, რომელთათვისაც საჭიროა განსაკუთრებული გადაწყვეტილება, ანუ განკარგულება, და აგრეთვე მოსაზრებანი იმ სამეურნეო ოპერაციების შეცვლისათვის, რომელიც საზარალო აღმოჩნდა, თუ ამ ცვლილების შემოღებით კარგი შედეგია მოსალოდნელი მომავალ სამეურნეო მოქმედებისათვის, და

ვ) განიხილოს სახელმწიფო კონტროლის საერთო სარევიზიო მოხსენება, ვიდრე იგი საკანონმდებლო დაწესებულებას წარედგინებოდეს“.⁸

სახელმწიფო კონტროლის კანცელარია სტანდარტული სახელმწიფო დაწესებულების ტიპისა იყო, მასში შედიოდნენ მდივანი, უფროსი საქმის მწარმოებელი, საქმის მწარმოებლები, გადამწერები, რეგისტრატორები და არქივარიუსები. სახელმწიფო კონტროლის დებულების თანახმად, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭებოდა ინსტიტუტის არქივის დაცვასა და განკარგვას, ამიტომ 1918 წლის 6 დეკემბრის სხდომაზევე საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პარლამენტმა დაამტკიცა 29 პუნქტისაგან შემდგარი დამატება, რომელიც დებულების 34-ე მუხლის დაზუსტებას წარმოადგენდა. დამატებაში დეტალურად იყო გაწერილი სახელმწიფო კონტროლის დოკუმენტების, ანგარიშებისა და სამუშაო პროექტების დაცვისა და შენახვის წესები.⁹

supplementation of old ones, relating to shortcomings observed either in reporting, or in the course of the auditing process;

d) to provide, at the proposal of the State Controller, judgement on any matter on which a ruling from the State Controller's Office is required, or which the State Controller considers necessary to submit to the General Assembly for its examination and resolution;

e) to consider individual matters raised during the audit process which require a special decision or ordinance, as well as opinions relating to the amendment of economic operations which have revealed themselves to be detrimental, if a favourable outcome can be anticipated from future economic activity following the introduction of these changes; and

f) to examine the annual report of the State Controller's Office prior to its being presented to the legislature.”⁸

The Chancellery of the State Controller's Office was similar in form to a standard state institution; its staff consisted of a secretary, a senior administrator, administrators, copyists, a registrar and assistants, and an archivist. In compliance with the Statutes, special importance was attributed to the preservation and upkeep of the State Controller's Office Archive, which is why, at the same session of 6 December 1918, the Parliament of the Democratic Republic of Georgia

დამატება სახელმწიფო კონტროლის მიერ შედგენილ ანგარიშებს სამ კატეგორიად ყოფდა: I რიგის – ის ანგარიშები, რომლებიც სამუდამოდ უნდა ყოფილიყო დაცული, რომელთაც ჰქონდა საზოგადოებრივი დანიშნულება და შემდგომში გამოსადეგი იქნებოდა მეცნიერებისათვის; II რიგის ანგარიშები, რომლებიც გარკვეული ვადით (ძირითადად 10 წლით) უნდა ყოფილიყო დაცული, შემდგომ ანგარიშებში მათი შესაძლო გამოყენების მიზნით; III რიგის – განადგურებულიყო მსგავსი ანგარიშები, როგორც კი მათი საჭიროება აღარ იქნება.

სახელმწიფო კონტროლის ეფექტიანი მუშაობისათვის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანი იყო რევიზიის წესდების შემუშავება, რადგანაც 1918 წლის 6 დეკემბრამდე მოქმედი რევიზიის წესდება, ძირითადად, რუსეთის საიმპერიო სახელმწიფო კონტროლის პრინციპებს ეფუძნებოდა და საქართველოს, როგორც დემოკრატიული სახელმწიფოს, ინსტიტუციურ სისტემას არ ესადაგებოდა.

საქართველოს პარლამენტმა, სახელმწიფო კონტროლის დებულებასთან ერთად, დაამტკიცა მაკონტროლებელი ინსტიტუტის მიერ რევიზიის განხორციელების ჩარჩო დოკუმენტი. 169 მუხლისგან შემდგარი წესდება დეტალურად არეგულირებდა ამ კუთხით საქმიანობის წარმართვის ნორმებს. რევიზიის წესდების პირველი და მეორე მუხლები აზუსტებდა იმ სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობებისა და კერძო ორგანოთა და ინსტიტუტთა ჩამონათვალს, რომლებიც ექვემდებარებოდ-

approved a 29-article Supplement to the Statutes of the State Controller's Office which elaborated the original Statutes' 34th article. The Supplement specified in detail the regulations for the protection and upkeep of State Controller's Office documents, accounts, and working drafts,⁹ dividing reports produced by the institution into three categories: Class 1 – reports which were to be preserved permanently, which were designated as public, and which would ultimately be of academic value; Class 2 – reports which were to be preserved for a specific period (generally 10 years) for potential use in future reports; and Class 3 – reports which were to be destroyed as soon as they were no longer needed.

Especially important for the effective operation of the State Controller's Office was the development of the institution's Audit Charter; this was because prior to 6 December 1918, the set of auditing procedures in force was based essentially on the principles of the Russian Imperial State Control Service, and was as such unsuitable for Georgia's institutional system as a democratic state.

The Georgian Parliament approved the Statutes of the State Controller's Office together with the framework documents for the institution's Audit Charter. The Charter, which comprised 169 articles, provided detailed regulations for the management of auditing activities. Its

ნენ რევიზიას: „მუხლი 1. მთავრობის ყველა დაწესებულება, რომელიც განაგებს, ანუ რომლის განკარგულებაშიაც არის სახაზინო თანხები, ქონება და ფული, აგრეთვე განსაკუთრებულ შემოსავალთა და დანიშნულებათა საშუალებანი და დებოზიტები, ექვემდებარება სახელმწიფო კონტროლის რევიზიას, რომელიც შეეხება როგორც ამ თანხების მოძრაობას ამ დაწესებულებათა ხელში, ისე წარმოებულ ოპერაციების არსებობასაც. შენიშვნა: ა) საკანონმდებლო დაწესებულების ხარჯების შემოწმება სახელმწიფო კონტროლს არ ექვემდებარება;¹⁰ ბ) სახელმწიფო კონტროლის შესანახ ხარჯებს ამოწმებს სახელმწიფო კონტროლის მიერ დანიშნული კომისია და ამტკიცებს სახელმწიფო კონტროლის საერთო საკრებულო; მუხლი 2. საერობო დაწესებულებანი, საოლქო, საზოგადოებრივი მართველობანი, აგრეთვე კერძო კომპანიები, ამხანაგობანი და საზოგადოებანი ვალდებული არიან, ანგარიში წარუდგინონ სახელმწიფო კონტროლს, თითოეულ შემთხვევაში ცალკე და კანონებისა და დებულებებისამებრ, იმ ფულისა, რომელიც მათ გადაეცემა სახელმწიფო ხაზინიდან სახელმწიფო საჭიროებათა დასაკმაყოფილებლად, აგრეთვე მაშინ, როცა გადაეცემა სასარგებლოდ საექსპლუატაციოდ სახელმწიფო ქონება და კუთვნილება“.¹¹

მეორე მუხლში გაწერილი არასაჯარო ორგანიზაციების დაქვემდებარება სახელმწიფო კონტროლის რევიზიისადმი ძალზე საინტერესო მაგალითი იყო. საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში კონკრეტუ-

first and second articles specified the list of state and local self-government bodies and private state contractors which were subject to audit: “Article 1. Every government institution which manages or has at its disposal public resources, whether assets or money, or special funds or monetary reserves, shall be subject to auditing by the State Controller’s Office which shall apply both to the movement of these resources in the control of these institutions and to completed transactions. Note: a) expenditure by the legislature shall not be subject to audit by the State Controller’s Office;¹⁰ b) expenditure for the support of the State Controller’s Office shall be inspected by a committee appointed by the State Controller’s Office, and shall be approved by the General Assembly of the State Controller’s Office; Article 2. Local self-government institutions, regional and public administrations, and private companies, co-operatives and societies are obliged to present a report to the State Controller’s Office, in each case individually and in accordance with the law and statutes, of funds transferred to them from the state Treasury to meet the needs of the state, as well as in cases in which state assets and equipment are transferred to them in order for them to make profitable use thereof.”¹¹

The stipulation in the second article that non-public organizations were likewise subject to inspection by the State

ლი ეკონომიკური აქტიურობის განსახორციელებლად ხშირად სახელმწიფო ფინანსურ რესურსს (ხანდახან ნატურალურსაც) აწვდიდა კერძო კომპანიას, რათა მას ვალდებულების სახით უზრუნველყო რესპუბლიკაში სურსათისა და საყოფაცხოვრებო დანიშნულების საქონლის შემოტანა, ანდაც ექსპორტზე გაეტანა ქართული ნედლეული. ხელისუფლება ამ შემთხვევაში სახელმწიფო კონტროლს ავალდებულებდა სახელმწიფოს მიერ კონკრეტული მიზნით კომპანიისთვის გამოყოფილი საჯარო ფინანსების რევიზიას. დემოკრატიულ რესპუბლიკაში სახაზინო ფული, არცთუ იშვიათად, მოთხოვნისა და პროექტის შესაბამისად, გადაეცემოდა საზოგადოებრივ გაერთიანებებსა და ამხანაგობებს. მაგალითად, დრამატულ (თეატრალურ) საზოგადოებას, სამუსიკო საზოგადოებას, ტანვარჯიშის საზოგადოებას, პროფესიულ კავშირებს, სახალხო უნივერსიტეტების ქსელს, საქველმოქმედო და ქალთა ორგანიზაციებს, საზოგადოებრივ კლუბებსა და სხვა. ამ შემთხვევაშიც სახელმწიფო კონტროლი ვალდებული იყო, რევიზია გაეწია მსგავსი საზოგადოებებისათვის გადაცემული თანხების ხარჯვაზე.

სახელმწიფო კონტროლის რევიზიის წესდებაში გაცხადებული იყო, თუ რა მიზანს ისახავდა რევიზია: „მუხლი 3. სახელმწიფო კონტროლი რევიზიის შემწეობით დარწმუნდება, თუ რაოდენ კანონიერად და წესიერად არის წარმოებული მის მიერ შემოწმებული ოპერაციები სახაზინო თანხებისა, ფულისა და ქონებისა, აგრეთვე განსაკუთრებულ საშუალებათა და დეპოზიტების

Controller's Office gave rise to some highly interesting cases. In order to ensure the carrying out of specific economic activity in the Democratic Republic of Georgia, the state often made financial resources (and occasionally natural ones as well) available to private companies, in return for which they would accept the obligation of ensuring the import of foodstuffs and everyday goods into the Republic, or of exporting Georgian raw materials. In these cases, the government charged the State Controller's Office with carrying out an audit of public funds allotted to a company for a specific purpose. It was also common in the Democratic Republic for public money to be transferred to public associations and co-operatives according to their needs and in order to facilitate certain projects. Examples of recipients included the Dramatic (Theatrical) Society, the Music Society, the Physical Training Society, trade unions, the network of public universities, charitable and women's organizations, and social clubs, among others. In these cases too, it was the responsibility of the State Controller's Office to audit the expenditure of the funds transferred to the society in question.

The Audit Charter of the State Controller's Office specified the purpose of its auditing activities as follows: "Article 3. By carrying out auditing, the State Controller's Office shall establish

ფულისა. გარდა ამისა, სახელმწიფო კონტროლი დარწმუნდება, თუ რამდენად უკლებლივ და მთლიანად არის დაცული ზემოხსენებული თანხები, ქონება და ფული. აგრეთვე დაასკვნის თავის აზრს, მის მიერ შემოწმებული სამეურნეო ოპერაციები რაოდენ ეკონომიურად და მიზანშეწონილად არის წარმოებული, ან რამდენად ხელსაყრელია ან საზარალო სახელმწიფოსთვის. მუხლი 4. სახაზინო თანხებისა, ქონებისა და ფულის შემოწმების დროს, აგრეთვე განსაკუთრებულ საშუალებათა და დეპოზიტების ფულის შემოწმების დროსაც სახელმწიფო კონტროლის რევიზიას ექვემდებარება ანგარიშვალდებულ დაწესებულებათა როგორც განკარგულებითი, ისე აღსრულებითი მოქმედება“.¹²

რევიზიის წესდების თანახმად, სახელმწიფო კონტროლი ატარებდა ძირითადად ორი სახის, ფაქტობრივ და დოკუმენტურ, რევიზიას: „დოკუმენტური რევიზია ეს არის, როცა შემოწმებულ იქნება ოპერაციები ნამდვილ დოკუმენტებით, აქტებით და დავთრებით, აგრეთვე, თუ საჭიროდ მიჩნეულ იქნა კონტროლის მიერ, განხილული იქნება თვით ნამდვილი საქმეები ანგარიშვალდებულ დაწესებულებათა. ფაქტიური რევიზია ის არის, როცა რევიზიის მწარმოებელი გამოიკვლევს დოკუმენტების განხილვის მიხედვით, მთლიანად და უკლებლივ არის თუ არა დაცული შესანახად დანიშნულ ადგილას ანგარიშვალდებულ დაწესებულებათა გამგებლობაში მყოფი თანხები, ქონება და ფული; როცა განზრახულისა ან უკვე შესრულებული ოპერაციის

to its satisfaction the extent to which the transactions inspected by it involving public resources, whether assets or money, as well as special funds or monetary reserves, have been carried out lawfully and properly. In addition, the State Controller's Office shall establish to its satisfaction how consistently and fully the aforementioned resources, whether assets or money, are protected. It shall also produce a concluding opinion as to how economically and expediently the economic transactions examined by it are carried out, and how favourable or detrimental these are to the state. Article 4. During the examination of public resources, whether assets or money, or special funds or monetary reserves, both the documentation and practical activities of the accountable institutions shall be subject to audit by the State Control Office.”¹²

In accordance with the Audit Charter, the State Controller's Office essentially carried out two kinds of auditing: document and practical auditing. “Document auditing shall refer to the examination of transactions on the basis of actual documents, files, and ledgers, and also, where considered necessary by the State Controller's Office, the actual practices of the accountable institutions in reality. Practical auditing shall be where the auditor investigates by examining documents whether the resources, assets,

სისწორე და წესიერება შემოწმებული იქნება ადგილობრივ – ოპერაციის წარმოების ადგილას – და გამოკვლეული იქნება სინამდვილისა და დოკუმენტების ჩვენების თანხმობა“.¹³

სახელმწიფო კონტროლის დოკუმენტური რევიზია იყოფოდა ორ სახედ – წინასწარ და შემდგომ რევიზიებად, კონკრეტული ხარჯის გაწევამდე და გაწევის შემდგომ სახელმწიფო ფინანსები ექვემდებარებოდა რევიზიას.

რევიზიის წესდების მიხედვით, ყველა ის სახელმწიფო და კერძო დაწესებულება, რომელთა მიერ გაწეული საჯარო დანახარჯები ექვემდებარებოდა სახელმწიფო კონტროლის რევიზიას, ვალდებული იყო, სახელმწიფო კონტროლისათვის წარედგინა ანგარიშები. ამავდროულად, საკმაოდ ხშირად, განსაკუთრებით ადგილობრივ თვითმმართველობებში, ანგარიშების ადგილზე გასაცნობად წარდგენილი იყვნენ კონტროლის თანამშრომლები (მოგვიანებით შეიქმნა კონტროლის ადგილობრივი განყოფილებებიც).

სახელმწიფო კონტროლის რევიზიის წესდება განსაზღვრავდა ანგარიშების წარდგენისას სახელმწიფო საიდუმლოებათა დაცვის სტანდარტებსაც: „მუხლი 11. ის ანგარიშები, ცნობანი და საქმენი, რომელნიც სახელმწიფო საიდუმლოს შეიცავენ, წარედგინება ან გაეგზავნება სახელმწიფო კონტროლის მოხელეებს იმ წესით, რომელიც დამყარებული იქნება სახელმწიფო კონტროლიორის მიერ სათანადო მინისტრთან შეთანხმებით“.¹⁴

and money under the management of the accountable institutions are consistently and fully protected in the place designated for their storage; where the correctness and properness of an intended or already effected transaction are to be examined locally – at the place of the transaction's execution – the correspondence between the documented evidence and reality shall also be examined locally.”¹³

Auditing of documents by the State Controller's Office was divided into two kinds – advance and subsequent auditing, whereby state funds were subject to audit both prior to and following expenditure.

In compliance with the Audit Charter of the State Controller's Office, all of the state and private institutions whose public expenditure was subject to audit by the institution were obliged to submit reports to it. Employees of the State Controller's Office were also dispatched to acquaint themselves with the site in question – particularly in the case of local government administrations – on a regular basis (local departments of the State Controller's Office were also established at a later stage).

The Audit Charter included standards for the protection of state secrets during the reporting process, which were specified as follows: “Article 11. Those reports, notes, and files which involve state se-

რევიზიის კანონის თანახმად, ყველა სახელმწიფო ორგანო ვალდებული იყო, სახელმწიფო კონტროლის მიერ კონკრეტული დოკუმენტის, ცნობის ან რაიმე სხვა დამატებითი ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში მაკონტროლებელი უწყებისათვის ორი კვირის ვადაში წარედგინა მასალები. იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო კონტროლის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაციის წარმდგენი პასუხისმგებელი პირი დადგენილ ორკვირიან ვადაში (ან, გამონაკლის შემთხვევაში, სხვა ვადაში) არ წარუდგენდა შესაბამის მასალებს, სახელმწიფო კონტროლი მას დაჯარიმებდა არაუმეტეს ამ პირის ერთი თვის ხელფასის ნახევრით. აღნიშნული დაჯარიმება საბოლოო იყო და არ საჩივრდებოდა.

წესდება მკაცრ რეგულაციებს უსაზღვრავდა სახელმწიფო კონტროლს საბიუჯეტო შემოსავლების რევიზიის დროს, კერძოდ, „მუხლი 26. სახელმწიფო შემოსავალთა არსებითად შემოწმების დროს სახელმწიფო კონტროლი უნდა დარწმუნდეს: შემოვიდა თუ არა შემოსავალი იმდენი, რამდენიც უნდა შემოსულიყო კანონთა და კანონიერ დადგენილებათა ძალით; თავის დროზე შემოდის თუ არა ხაზინაში შემოსავალი; ახდევინებენ თუ არა დაწესებულ საზღაურსა და ჯარიმას; იწერება თუ არა სათანადო ანგარიშზედ შემოტანილ გადასახადთა ის, რაც ხაზინას არა აქვს მიღებული შემოსავლის ჯარიმიდან; თუ შემოსატანი განაწილებულია გახანგრძლივების ვადებით, მომხდარა თუ არა ეს კანონიერ ნებართვით და დაწესებულების უზრუნველსაყოფილებით“.¹⁵

crets shall be presented or submitted to officials of the State Controller’s Office in accordance with a procedure that shall be established by the State Controller’s Office in agreement with the relevant ministry.”¹⁴

In compliance with audit legislation, every state body was obliged in the event of a specific document, statement, or some other additional information being requested from them by the State Controller’s Office to present the materials in question to the institution within a period of two weeks. In the event that the individual responsible for providing the required information to the State Controller’s Office failed to present the material within the two-week period (or some other period agreed under exceptional circumstances), the State Controller’s Office would fine that individual a maximum of one half of their monthly salary, whereby the imposition of such a fine was final and not subject to appeal.

The Audit Charter set out strict stipulations for the State Controller’s Office with respect to the auditing of budgetary revenues – in particular: “Article 26. When substantially examining public revenues, the State Controller’s Office must satisfy itself as to: whether or not the amount of revenue has been collected that was due to be collected under law and by legal ordinance; whether or not revenues are entering the Treasury

კონტროლის რევიზიის წესდება მკაფიოდ აცხადებდა სახელმწიფო ხაზინიდან ფულის ხარჯვის პროცესში სახელმწიფო კონტროლის მიერ მომზადებული წინასწარი ანგარიშის აუცილებლობის პირობებსაც და ხაზინას კონკრეტულ შემთხვევაში უკრძალავდა მსგავსი წინასწარი ანგარიშის გარეშე სახელმწიფო თანხების გაცემას, კერძოდ: „მუხლი 48. სახელმწიფო კონტროლი აუწყებს ხაზინას ყველა იმ ფულის ოპერაციებს, რომელიც ექვემდებარება წინასწარ რევიზიას; აუწყებს აგრეთვე ყველა იმ პირობას, რა პირობის დაცვითაც შეიძლება ასიგნობით ფულის გაცემა; მუხლი 49. ის ასიგნობა, რომელიც ექვემდებარება წინასწარ რევიზიას, არ შეიძლება განაღდებული იქმნეს ხაზინის მიერ, თუ ზედსარევიზიო განხილვის ნიშანი (გრიფი) არ აზის“.¹⁶

სახელმწიფო კონტროლის მიერ კონკრეტული სახელისუფლებო უწყების საქმიანობის რევიზიის შემდეგ უწყების საერთო საკრებულოზე განსახილველად გადიოდა საკითხები კონკრეტულ უწყებაში სახელმწიფო ფინანსების შესაძლო არასწორად ხარჯვის კონკრეტული მაგალითების შესახებ, რომლებიც არ შეეხებოდა განსაკუთრებით დიდი რაოდენობით თანხებს და პირდაპირ არ საჭიროებდა სასამართლოსათვის შემდეგი გამოძიების მიზნით გადაცემას. ამგვარი საქმეები, ძირითადად, 3000 მანეთზე ნაკლებ დანახარჯებს შეეხებოდა, საკრებულოს კომპეტენცია ამ საკითხთან მიმართებით შემდეგნაირად რეგულირდებოდა: „მუხლი 77. სახელმწიფო კონ-

in good time; whether prescribed res-titutions and fines are being imposed; whether dues from an income penalty recorded in accounts as received have in fact been received by the Treasury; and, where extended deadlines are awarded for amounts payable, whether or not this has occurred with legitimate permission and with the institution's oversight.”¹⁵

The Audit Charter explicitly stated the conditions in the process of expenditure from the state Treasury under which it was necessary for the State Controller's Office to prepare an advance report, and prohibited the Treasury from issuing public funds in a particular situation without an advance report of this kind; specifically: “Article 48. The State Controller's Office shall notify the Treasury of all monetary transactions which are subject to advance audit; it shall also provide notification of all circumstances under which money can be issued under allocation. Article 49. Allocations which are subject to advance audit may not be issued by the Treasury if they do not bear the stamp of audit inspection.”¹⁶

Following auditing by the State Controller's Office of the activities of a given governmental institution, cases relating to potential incidents of improper expenditure of public funds by that institution which did not concern especially large sums and which did not require direct referral to the courts for subse-

ტროლის საერთო საკრებულოს უფლება აქვს: ა) დაამტკიცოს ამა თუ იმ ოპერაციაში მომხდარი გადამეტებული ხარჯი, გამოწვეული განსაკუთრებულის გარემოებით, რაოდენობით არა უმეტეს სამასის თუმანისა, თუ ასეთ გადამეტებულს ხარჯს ჰფარავს იმავე ოპერაციაში დანაზოგი და დარჩენილი ფული, გადარჩენილი ისე, რომ საქმეს არ ჰვნებია-რა; დაამტკიცოს აგრეთვე ისეთი ზედმეტი დანახარჯი, ჯამის შეუზღუდველად, როცა ცალკე კანონმდებლობით გამგებელთ უფლება აქვთ მინიჭებული, დაჰფარონ ზედმეტი ოპერაციის ერთის კერძობისა და ნაწილისა მის მეორე კერძობასა და ნაწილში დაზოგვითა, ჯამის განუსაზღვრელად; ბ) დაამტკიცოს ამა თუ იმ ოპერაციის ხარჯები სამას თუმანამდე, თუნდაც ამ ხარჯებს თან ახლდეს უწესოდ გამოყენება ხარჯთ-აღრიცხვის წესებისა ანუ უწესო მოქმედება ანგარიშვალდებულ დაწესებულებათა და პირთა, უკეთუ ამგვარი წესის დარღვევით ნამდვილად ზარალი არა მოჰსვლია-რა ხაზინას და გ) დასტოვოს პასუხისგების აღუძვრელად ყოველგვარი უწესო ხარჯი, თუ მისი ჯამი წლის განმავლობაში სამ თუმანს არ აღემატება თითოეულ პასუხისმგებელ მოხელეზედ¹⁷.

სახელმწიფო კონტროლის მიერ რევიზიის პროცესში გამოკვეთილი დარღვევების შემდეგ, თუ დარღვევა არ შეეხებოდა განსაკუთრებით დიდი ოდენობის თანხებს და დაუყოვნებლივ სასამართლოსათვის მიმართვა არ იყო აუცილებელი, სახელმწიფო კონტროლი მიმართავდა აღნიშნულ ხარჯებზე პასუხისმგებელ მინისტრსა და

quent investigation would be referred for examination to the institution's General Assembly. In cases of this nature, which generally concerned expenditures of fewer than 3,000 *maneti*, the powers of the Assembly were regulated as follows: "Article 77. The General Assembly of the State Controller's Office shall be authorized to: a) approve excessive expenditure in a given transaction, arising from extraordinary circumstances, of an amount no greater than three hundred *tumani*;¹⁷ provided that the excessive expenditure is covered in the same transaction by money saved or left over so that no loss has resulted; and also to approve excessive expenditure of an unrestricted amount in cases in which separate legislation authorizes managers to cover one particular aspect or part of an excessive transaction with funds saved from a second aspect or part of said transaction, irrespective of the total amount; b) approve the expenditure on a transaction of up to three hundred *tumani*, even in the event that such expenditure is accompanied by the improper observance of budgetary regulations, i.e. improper action on the part of the accountable institutions and/or individuals, provided that the violation committed has not resulted in any genuine loss to the Treasury; and c) leave unchallenged through proceedings any improper expenditure, the total amount of which over the year does not

თანამდებობის პირთ ახსნა-განმარტების მისაღებად.¹⁸ რევიზიის შედეგად გამოვლენილი არასწორი ხარჯვის იდენტიფიცირებისას სახელმწიფო კონტროლის საერთო საკრებულო აუწყებდა კონკრეტული დაწესებულების უფროსს, აენაზღაურებინა არასწორი ხარჯი. იმ შემთხვევაში, თუ ამგვარი ანგარიშდანაკლისების ანაზღაურება სახელმწიფო კონტროლის ანგარიშით დაეკისრებოდა მინისტრს, სახელმწიფო კონტროლი ვალდებული იყო, აღნიშნული ფაქტი ეცნობებინა საკანონმდებლო ორგანოსათვის.¹⁹

იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო კონტროლი კონკრეტული უწყების საქმეების რევიზიის პროცესში აღმოაჩენდა ბოროტმოქმედებასა და განსაკუთრებულად დიდი ოდენობით თანხების არასწორად ხარჯვის ფაქტს, საქმის მასალებს გადასცემდა სასამართლოს²⁰ შემდეგი გამოძიებისათვის. კერძოდ: „მუხლი 92. უკეთუ ანგარიშის რევიზიის დროს განმკარგულებელთა ან აღმასრულებელთა მოქმედებაში აღმოჩენილ იქმნა ნიშნები ბოროტგანზრახვისა, სახელმწიფო კონტროლიორი საქმეს წარუგზავნის სასამართლო პალატის პროკურორს ან სამხედრო პროკურორს, კუთვნილისამებრ; ხოლო თუ საქმე აღმასრულებელ ძალის უმთავრეს განმკარგულებელთ (მინისტრებს) შეეხება, სახელმწიფო კონტროლიორს ამაზედ საკანონმდებლო დაწესებულებაში შეაქვს მოხსენება“.²¹

არასწორი ხარჯვის მსგავსად, ისჯებოდა რესპუბლიკის ხაზინაში შემოსავლის კლება, რომელსაც პერსონალური პასუხის-

exceed three *tumani* for each individual official responsible.”¹⁸

Following the identification of violations during the audit process, if the violation did not concern especially large amounts and did not require immediate referral to the courts, the State Controller's Office would contact the ministry and officials responsible for the expenditure in question for an explanation.¹⁹ Upon identification of improper expenditure uncovered following audit, the General Assembly would notify the head of the body concerned to reimburse the improper expenditure; in the event that restitution was found by the State Controller's Office report to be the responsibility of a minister, the State Controller's Office was obliged to report this fact to the legislature.²⁰

In the event that, in the process of auditing the activities of a given institution, the State Controller's Office identified wrongful conduct and the improper expenditure of especially large sums, it would transfer the case materials to the courts²¹ for subsequent investigation. Specifically: “Article 92: Provided that during the auditing of a report, indications of wrongdoing are identified in the actions either of responsible state officials or of those implementing their directions, the State Controller's Office shall refer the case to the Court Chamber or military procurator, respectively; whereas if the case concerns the execu-

მგებლობის არასათანადოდ შესრულება იწვევდა. კერძოდ: „მუხლი 130. სარევიზიო ანგარიშდანაკლისის ნაკლულად შემოსავლის პასუხისგება ჰმართებს თანამდებობის პირთ, თუ ეს ნაკლებად შემოსვლა მომხდარა მათის დაუდევრობისა და უყურადღებობის მიზეზით, გარდა იმ შემთხვევისა, როცა კანონსა და ცალკე დებულებაში ზედმიწევნით მითითებულია, თუ ვინ არის, თანამდებობის პირთა გარდა, პასუხისმგებელი შემოსავლის ნაკლულად შემოსავლისათვის“.²²

სახაზინო შემოსავლის პერსონალურ მიზეზთა გამო დანაკლისის, არასწორი და არაკანონიერი ხარჯვის გამო დასჯილი სახელმწიფო მოხელე ვალდებული იყო, გადაეხადა ჯარიმა, სხვა შემთხვევაში სახელმწიფოს ჰქონდა უფლება, აღნიშნული პირისგან სხვადასხვა გზით აენაზღაურებინა სახაზინო თანხების დანაკლისი: „მუხლი 126. ღონისძიებად ანგარიშდანაკლისის წინასწარვე უზრუნველყოფისათვის ჩაითვლება: ა) შეკვრა (დაყადაღება) უძრავის ქონებისა; ბ) დაკავება მოძრავის ქონებისა; გ) გამორიცხვა ჯამაგირიდან, პენსიიდან და სხვა შემოსავლიდან; დ) შეჩერება ხაზინიდან კუთვნილის ფულის მიცემისა და იმისთვის, ვისაც დაედო ანგარიშდანაკლისი, და ე) თავდებობა“.²³

რევიზიის წესდება განსაზღვრავდა, რომ სახელმწიფო კონტროლის მიერ გამოვლენილი დარღვევების შედეგად დაჯარიმებულ საჯარო მოხელესა თუ სხვა პირს შესაძლებლობა ჰქონდა, გარკვეულ ვადებში გაესაჩივრებინა კონტროლის გადაწყვე-

tive's highest administrators (ministers), the State Controller's Office shall issue a report to the legislature on this matter.”²²

In addition to improper expenditure, depriving the Treasury of income as the result of improper fulfilment of personal responsibility was also a punishable offence. Specifically: “Article 130. Accountability for deprivation of income identified in audit reporting shall apply to officials in the event that this insufficient income is the result of negligence or inattentiveness on their part, except in the event that it is precisely stipulated in legislation or an individual statute who other than the officials shall be accountable for the inflow of insufficient income.”²³

A state official punished for depriving the Treasury of income for personal gain, or for improper and unlawful expenditure, was obliged to pay a penalty; otherwise, the state was authorized to obtain restitution of the amount lost from the individual concerned by other means. “Article 126. Legitimate advance action to ensure restitution shall include: a) freezing of immovable assets; b) seizure of movable assets; c) deduction from salary, pension, and other income; d) prevention of the issue of own money from the Treasury to the individual charged with restitution, and e) the securing of a surety bond from the aforementioned individual.”²⁴

ტილება: „მუხლი 144. თანამდებობის პირს, რომელსაც სარევიზიო ანგარიშდანაკლისის გადახდა დაადეს, შეუძლიან სათანადო მინისტრთან გაასაჩივროს თავისი უფროსის განკარგულება ამ დადებისათვის ორისთვის განმავლობაში დღიდგან ამ განკარგულების გამოცხადებისა; ხოლო თუ ეს განკარგულება არ ყოფილა გამოცხადებული, მაშინ ამისთვის ვადა ითვლება იმ დღიდგან, როცა სისრულეში მოყვანილ იქნება განკარგულება“.²⁴

სახელმწიფო კონტროლის რევიზიის წესდება მკაფიოდ განსაზღვრავდა ინსტიტუტის მიერ ფაქტობრივი რევიზიის წარმართვის პროცესში კონტროლის ფართო ფუნქცია-მოვალეობებს, კერძოდ, „მუხლი 97. ფაქტიურ რევიზიის წარმოებისთვის სახელმწიფო კონტროლს უფლება აქვს, თავის უწყების მოხელეთა სახით: ა) დაესწროს საჯარო ვაჭრობის და შეჯიბრების წარმოებას; ბ) შეამოწმოს სინაღდე ნივთიერის ქონებისა (საინვენტაროსი და სახარჯოსი) საცავებში და ფულის თანხებისა – კასებსა და ცალკე მოხელეთა ხელში. გ) შეამოწმოს ნამდვილი რაოდენობა ხაზინის ულუფაზედ მყოფთა, აგრეთვე შინაურ მეურნეობის მდგომარეობა ჯარის ნაწილებისა, სამხედრო უწყების მართველობათა, დაწესებულებათა და წარმოებათა; დ) დაესწროს შემოწმებასა და მიღებას წარმოებულ ნაგებ-ნაშენის და სამუშაოებისა, აგრეთვე გასინჯვას და მიღებას შეძენილ მასალებისა და საზოგადოდ ყოველგვარ ქონებისას; ე) შეამოწმოს ცნობა, რომლის მიხედვითაც იანგარიშება სამუშაო, შეა-

The Audit Charter also stipulated that a public official or other individual fined as the result of violations detected by the State Controller's Office had the opportunity to appeal the decision within a specified time limit: “Article 144. An official charged with the paying of restitution as the result of audit shall be entitled to appeal at the appropriate ministry his director's directive to issue this verdict within two months of the day of the announcement of this directive; if this directive has not been announced, then the time limit shall be counted from the day of the directive's issue.”²⁵

The Audit Charter explicitly specified the broad functions and obligations of the State Controller's Office in the process of carrying out a practical audit: “Article 97. In order to conduct a practical audit, the State Controller's Office shall be entitled, in the form of its officials: a) to attend public auctions and competitions; b) to verify the authenticity of material property (inventory and monetary) in warehouses and monetary sums in money desks and in the keeping of individual officials; c) to verify actual numbers of employees receiving payment from the Treasury, as well as the internal economic situation of military units and of the military administration, its institutions, and industries; d) to attend the inspection and approval of buildings and structures erected and works carried out, as well as the exam-

მოწმის მომუშავეთა ნამდვილი რაოდენობა, დაათვალიეროს საქმე და ნამუშევარი მისის წარმოების ყოველ დროს; ვ) დაესწროს, როცა დროგამოშვებით ქონების დათვალიერება სწარმოებს, როცა ქონება ერთის პირისგან მეორეს გადაეცემა, როცა ადგენენ ოქმებს იმის დასამოწმებლად, რომ ქონება საჭირო არაა, უვარგისია ან შესაკეთებელი და გასაახლებელია, აგრეთვე დაესწროს, როცა ქონებას ხელახლად შეაფასებენ ან მოსპობენ; ზ) დაესწროს, როცა ადგილობრივ იძიებენ ზარალის რაოდენობას, რომელიც წარმომდგარა არაჩვეულებრივ გარემოებისაგან; ლ) დაესწროს, როცა სწარმოებს საცდელი გასინჯვა საფარგლო ნორმების დასაწესებლად ანუ სხვა მიზნისათვის; თ) საზოგადოდ აწარმოოს განხილვა და შემოწმება და დაესწროს ანგარიშვალდებულ დაწესებულებათა და პირთა მოქმედებისა, რომელიც შეეხება მათ მიერ წარმოებულ ოპერაციათა აღსრულებას და ამ ოპერაციათა აღსრულებას და ამ ოპერაციებთან დაკავშირებულს ტრიალს თანხებისა და ქონებისა“.²⁵

აღნიშნული მუხლიდან გამომდინარე, სახელმწიფო კონტროლის ფაქტობრივი რევიზიის უფლება მოიცავდა სამშენებლო სამუშაოების შესწავლასაც. ამ კუთხით წესდება დეტალურად განსაზღვრავდა ინსტიტუტის ფუნქცია-მოვალეობას, რომელიც მოიცავდა უშუალოდ მშენებლობის პროცესის კონტროლს, ხარჯების რევიზიას, გამოყენებული სამშენებლო მასალის შესწავლას, პროექტთან შესაბამისობასა და საბოლოოდ აშენებული ობიექტის ხარისხობრივ მხარეს.

ination and acceptance of all materials and of all assets required in general; e) to verify information in accordance with which work is reckoned, to verify actual numbers of workers, and to inspect work in progress and work done at any point in its being carried out; f) to attend periodic inspections of assets, when assets are transferred from one entity or individual to another, when reports are compiled to verify that assets are surplus to requirements, are unfit for purpose, or in need of repair or restoration, and to attend when assets are newly evaluated or destroyed; g) to attend local investigations of the amount of loss resulting from extraordinary circumstances; h) to attend when test inspections are made to institute framework regulations or for some other reason; i) to generally carry out inspections and verifications, and to attend the actions of accountable institutions and individuals relating to the completion of transactions carried out by them and to the execution of these transactions and the circulation of funds and assets relating to these transactions.”²⁶

It followed from this particular article that the authority of the State Controller’s Office to carry out practical audits included the inspection of construction work, with respect to which the Audit Charter provided a detailed specification of the institution’s functions and duties; these included direct auditing of the con-

სახელმწიფო კონტროლის მიერ კონკრეტულ სახელმწიფო უწყებაში ჩატარებული რევიზიის დასრულების შემდეგ რევიზიის ანგარიში განიხილებოდა და მტკიცდებოდა სახელმწიფო კონტროლის საერთო საკრებულოზე. ამასთან, კონტროლი ვალდებული იყო, რევიზიის დასრულებისა და გამოვლენილი დარღვევების შესახებ არაუგვიანეს ერთი კვირის ვადაში ეცნობებინა იმ კონკრეტული უწყებისათვის, რომლის რევიზიაც ჩატარდა.

გამომდინარე იქიდან, რომ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ეკონომიკური მდგომარეობა არასახარბიელო იყო, მას მუდმივად ახასიათებდა მზარდი ინფლაცია და საბიუჯეტო არასტაბილურობა. რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანო სახელმწიფო კონტროლს ფინანსური სტაბილურობის მიღწევის პროცესში გარკვეულ ვალდებულებებს აკისრებდა. მაგალითად, დამფუძნებელმა კრებამ არაერთხელ მიიღო გადაწყვეტილება ფულის ახალი ნიშნების გამოშვებისა და სახელმწიფო უწყებების ვალდებულებების შესასრულებლად სპეციალური საბიუჯეტო კრედიტების გახსნის შესახებ. ამ პროცესში ფინანსთა სამინისტრო ვალდებული იყო, სახელმწიფო კონტროლისათვის წინასწარ ეცნობებინა და მასთან შეეთანხმებინა კონკრეტული მოქმედებები.²⁶

პარლამენტის მიერ 1918 წლის 6 დეკემბერს დამტკიცებული კანონები და დებულებები მნიშვნელოვან საკანონმდებლო ბაზას წარმოადგენდა საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ევროპული

construction process, auditing of expenditure made, inspection of construction materials used and of their appropriateness for the project, and final inspection of the quality of the completed construction.

Following the completion of the auditing of a particular state institution by the State Controller's Office, the audit report was examined and approved by the General Assembly. Following this, the State Controller's Office was obliged to inform the particular institution under audit of the completion of the audit process and any violations identified within no more than one week.

The Democratic Republic of Georgia's unenviable economic situation meant that it constantly faced growing inflation and budgetary instability. Obligations assigned by the legislature relating to the process of achieving financial stability included a certain number that were accorded to the State Controller's Office. For example, the Constituent Assembly took the decision on several occasions to release new banknotes and to make special budgetary loans to state institutions to enable them to fulfil their obligations. In this process, the Finance Ministry was obliged to inform the State Controller's Office in advance, and to agree specific actions with them.²⁷

The laws and provisions approved by Parliament on 6 December 1918 represented an important legislative basis for the

ტიპის სახელმწიფო კონტროლის სისტემის შესაქმნელად. მასში დეტალურად იყო გაწერილი სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობის სფერო, უფლება-მოვალეობანი და ფუნქციები. ამ საკანონმდებლო ბაზის შექმნის შემდეგ, 1919 და 1920 წლებში, კონტროლის შესახებ კანონმდებლობაში მხოლოდ მცირედი ცვლილებები შევიდა. 1919 წლის 1 აგვისტოს დამფუძნებელმა კრებამ დაამტკიცა დეკრეტი, რომელიც შეეხებოდა საბიუჯეტო ანგარიშების წარდგენის ვადების ცვლილებას. აღნიშნული ცვლილება დაკავშირებული იყო საბიუჯეტო წლის 1 ივლისიდან ათვლასთან. ცვლილებამდე არსებული რეგულაციები სახელმწიფო კონტროლის მიერ წლიური ანგარიშის წარდგენის თარიღად 15 დეკემბერს ადგენდა, ხოლო ცვლილების შემდეგ 15 მაისი განისაზღვრა. 1919 წლის 4 ნოემბერს დამტკიცდა სახელმწიფო კონტროლის ახალი საშტატო შემადგენლობა,²⁷ რომლის ძალითაც მცირედით შეიცვალა სახელმწიფო კონტროლის მოხელეთა რაოდენობა და გაჩნდა კონტროლის ადგილობრივი განყოფილებები. ეს ცვლილება ძირითადად გამოწვეული იყო 1918-1919 წლებში შექმნილი ახალი ადგილობრივი თვითმმართველობების სისტემით.

1920 წლის ბოლოს სახელმწიფო კონტროლის ამხანაგმა კონსტანტინე ანდრონიკაშვილმა დამფუძნებელ კრებას მიმართა ვრცელი მოხსენებით, რომელიც შეეხებოდა 1918 წლის 6 დეკემბრის კანონის შესაბამისად ფორმირებული განახლებული სახელმწიფო კონტროლიორის

creation in the Democratic Republic of Georgia of a European-type state audit system. It made detailed specifications as to the sphere of activity of the State Controller's Office, its rights and obligations, and its functions. Following the creation of this legislative base, in 1919 and 1920 legislation relating to state oversight was subjected only to minor alterations. On 1 August 1919, the Constituent Assembly approved an ordinance concerning a change to time limits for the submission of budgetary reports. This change related to the counting of the budgetary year from the first of July; whereas the regulations prior to the change had set the date for the submission of the annual report of the State Controller's Office to 15 December, following the change this was set to 15 May. On 4 November 1919, a new staffing composition for the State Controller's Office was approved,²⁸ by force of which a minor change was made in the number of the institution's officials, and local departments of the institution came into being. This change was brought about chiefly by the creation of a new system of local self-governance in 1918-1919.

At the end of 1920, Deputy State Controller Konstantine Andronikashvili made a lengthy address to the Constituent Assembly concerning a special review of the two-year activities of the State Controller's Office which had been reshaped and renewed following 6 December 1918, in

ორწლიანი საქმიანობის ერთგვარ შეჯამებას, მოითხოვდა სახელმწიფო კონტროლის შტატების მცირედით ცვლილებასა და მოსამსახურეთა ანაზღაურების სისტემის შეცვლას მათი საქმიანობის მიხედვით. ამასთან, ანდრონიკაშვილი გამოდიოდა ინიციატივით, შესწორებები შესულიყო არსებულ საკანონმდებლო ბაზაში. კერძოდ: I. წესდების საფუძველზე დაჩქარებულიყო და ეფექტიანი გამხდარიყო რევიზიის შედეგად გამოვლენილი ბოროტმოქმედებების შემთხვევაში სასამართლოსათვის მიმართვიანობა; II. უფრო გამართული და გაფართოებული ყოფილიყო ახლად შექმნილი ადგილობრივი განყოფილებების ფუნქციები, საქმიანობის ფართო სპექტრიდან გამომდინარე, მათში ჩამოყალიბებულიყო საკრებულოები.²⁸

which he requested a minor change to the composition of the institution's staff and to the remuneration system for employees to make it better reflect the importance of their role overseeing hundreds of millions of *maneti* in state expenditure. Together with these, Andronikashvili presented a proposal for minor alterations to be made to the existing legislative base: specifically, 1. for referral to the courts in the case of wrongdoing identified following audit to be made more rapid and efficient, on the basis of the Audit Charter; and 2. for the functions of the newly created local departments to be better organized and expanded, and, due to their broad spectrum of activity, for assemblies to be established within them.²⁹

სქოლიოები

- 1 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული. სპეც. რედაქტორი ვ. შარაშენიძე. 1990, თბილისი, ივერთა მხარე. გვ. 113.
- 2 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული. სპეც. რედაქტორი ვ. შარაშენიძე. 1990, თბილისი, „ივერთა მხარე“. გვ. 113-114.
- 3 1919 წლის 1 აგვისტოდან კანონმდებლობაში შესწორებები შეიტანეს, შეიცვალა სახელმწიფო უწყებების მხრიდან კონტროლისათვის მასალების წარდგენის ვადა, ხოლო სახელმწიფო კონტროლს დაევალა, საკანონმდებლო ორგანოსათვის ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯვის შესახებ ანგარიში წარედგინა არა უგვიანეს 15 მაისისა.
- 4 იქვე. გვ. 114-115.
- 5 იქვე. გვ. 114.
- 6 სახელმწიფო კონტროლის მიერ თანამშრომელთა გათავისუფლების დროს კი ის ვალდებული იყო, მოეთხოვა დასკვნა სახელმწიფო კონტროლის საერთო საკრებულოსაგან.
- 7 იქვე. გვ. 117.
- 8 იქვე. გვ. 118-119.
- 9 იქვე. გვ. 122-129.
- 10 რადგანაც თავად სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტი პასუხისმგებელი იყო საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე.
- 11 იქვე. გვ. 130.
- 12 იქვე. გვ. 130-131.
- 13 იქვე. გვ. 131.
- 14 იქვე. გვ. 132.
- 15 იქვე. გვ. 136.
- 16 იქვე. გვ. 141.
- 17 იქვე. გვ. 147-148.
- 18 იქვე. გვ. 148.
- 19 იქვე. გვ. 149.
- 20 საპროკურორო-საგამოძიებო უწყება საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სისტემაში ძირითადად სასამართლო სისტემაში იყო წარმოდგენილი, გარდა სამილიციო და სამხედრო საგამოძიებო უწყებებისა.

21 იქვე. გვ. 151.

22 იქვე. გვ. 160.

23 იქვე. გვ. 159.

24 იქვე. 162-163.

25 იქვე. გვ. 151-152.

26 კანონი გასული ხარჯთაღრიცხვის წლის დაუფარავი ხარჯის განაღდებასა, საქართველოს დამფუძნებელი კრება, 1920 წლის 27 იანვარი. გამ. „საქართველოს რესპუბლიკა“, 1920 წლის 1 თებერვალი, N24.

27 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 1097, ფურ. 20.

28 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 1097, ფურ. 20-24.

ENDNOTES

1 *Sakartvelos Demokratiuli Respublikis Samartlebrivi Aktebis Krebuli* [The Collected Legislative Acts of the Democratic Republic of Georgia]. Special Editor V. Sharashenidze. 1990, Tbilisi, Iverta Mkhare. p. 113.

2 *Sakartvelos Demokratiuli Respublikis Samartlebrivi Aktebis Krebuli* [The Collected Legislative Acts of the Democratic Republic of Georgia]. Special Editor V. Sharashenidze. 1990, Tbilisi, Iverta Mkhare p.113-114.

3 A legislative amendment was made on 1 August 1919 which altered the deadline for the provision by state bodies of materials to the State Controller's Office and obliged it to present its report on budgetary income and expenditure to the legislature no later than 15 May.

4 Ibid. pp. 114-115.

5 Ibid. p. 114.

6 In the event of the dismissal of an employee from the State Controller's Office, however, the institution was obliged to request a final ruling from the General Assembly.

7 Ibid. p. 117.

8 Ibid. pp. 118-119.

9 Ibid. pp. 122-129.

10 This was because the State Controller's Office was itself accountable to the legislature.

11 Ibid. p. 130.

12 Ibid. pp. 130-131.

13 Ibid. p. 131.

14 Ibid. p. 132.

15 Ibid. p. 136.

16 Ibid. p. 141.

17 *tumani* – an amount equal to 10 *maneti*

18 Ibid. pp. 147-148.

19 Ibid. p. 148.

20 Ibid. p. 149.

21 The body responsible for the investigation and prosecution of crimes in the Democratic Republic of Georgia was essentially the judicial system, although police and military investigative bodies also existed in addition to this.

22 Ibid. p. 151.

23 Ibid. p. 160.

24 Ibid. p. 159.

25 Ibid. pp. 162-163.

26 Ibid. pp. 151-152.

27 The Law on the Repayment of Unpaid Expenditure from the Previous Budgetary Year, the Constituent Assembly of Georgia, 27 January 1920. *Sakartvelos Respublika*, 1 February 1920, No. 24.

28 CHAG 1833/1/1097/20

29 CHAG 1833/1/1097/20-24

თეზი III

სახელმწიფო კონტროლის
სტრუქტურა და პერსონელი

CHAPTER 3

THE STATE CONTROLLER'S OFFICE:
STRUCTURE AND PERSONNEL

სახელმწიფო კონტროლის აპარატის ჩამოყალიბების პირველ ეტაპზე, როდესაც, ფაქტობრივად, ან ნულიდან იწყებოდა ახალი დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო სტრუქტურების ორგანიზება, ან რევოლუციისა და დროებით ხანის სამსახურების ბაზაზე არსებული უწყებები აგრძელებდნენ მუშაობას, კონტროლის შტატიც ამ პირობების შესაფერისად – დროებითად – განისაზღვრა.

1918-1919 წლებში გამოიკვეთა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფოებრივი მოწყობის ფორმები, ცენტალური მთავრობის კომპეტენციები, სამინისტროების რაოდენობა, ადგილობრივი თვითმმართველობის სახე და ა. შ; პარალელურად საჭირო გახდა როგორც სახელმწიფო კონტროლის შტატებისა და სტრუქტურის დახვეწა, ისე მისი ფინანსური უზრუნველყოფის პრინციპის გადასინჯვა.

დემოკრატიული რესპუბლიკის ახალი სახელმწიფო კონტროლის აპარატის სტრუქტურა, რა თქმა უნდა, განსხვავდებოდა რუსეთის იმპერიის სახელმწიფო კონტროლის სამსახურის ფორმისაგან; სახელმწიფო კონტროლიორის, ფილიპე გოგინაიშვილის, მიერ საუკეთესო ევროპული გამოცდილების შეჯერების შედეგად მან უფრო მკაფიო და მოქნილი სახე მიიღო.

1921 წლის დამდევისათვის სახელმწიფო კონტროლის აპარატის სტრუქტურა შემდეგნაირად იყო ჩამოყალიბებული: მისი ცენტრალური აპარატი კონტროლიორის, მისი ამხანაგის, დირექტორატის (კანცელარია) და არქივისაგან შედგებოდა. მასთან იყო დაკავშირებული კოლეგიური ორგანო – სა-

In the early stages of the establishment of the State Controller's Office, when the organization of the state structure of the new Democratic Republic was being begun virtually or entirely from nil and existing institutions were continuing their work on the basis of services put in place provisionally following the 1917 February Revolution, the personnel of the State Controller's Office was constituted on exactly the same, provisional basis.

The structure of the state began to take shape between 1918 and 1919, together with the competences of the central government, the list of its ministries, the nature of local self-government, and other key features. In parallel, the necessity arose both to clarify the personnel and structure of the State Controller's Office, and to revise the principles in accordance with which it was supported financially.

The structure of the Democratic Republic's new State Controller's Office was, unsurprisingly, quite different from that of the State Control Service that had operated under the Russian Empire; as a result of State Controller Philippe Gogichaishvili's adoption of the best European practices, the form taken by the new institution was both more clearly defined and more flexible.

By the beginning of 1921, the structure of the State Controller's Office had been organized as follows. Its central body comprised the State Controller, the

სახელმწიფო კონტროლის სტრუქტურა და პერსონალი

ერთო საკრებულო, აპარატის ძირითადი ნაწილი კი სტრუქტურირებული იყო სექციებად – კონტროლის დებულების მიხედვით, განსაზღვრული ამოცანების შესაბამისად, და ქვეგანყოფილებებად. ასევე, მოწყობილი იყო ტერიტორიული განყოფილებები.

უფრო დეტალურად სახელმწიფო კონტროლის აპარატის სტრუქტურა და შტატები შემდეგი სახის იყო:¹

ხელმძღვანელი და ცენტრალური

ტექნიკური კადრები:

- სახელმწიფო კონტროლიორი – 1
- სახელმწიფო კონტროლიორის ამხანაგი (მოადგილე) – 1
- სახელმწიფო კონტროლიორის საქმეთა დირექტორი – 1
- სახელმწიფო კონტროლიორის საქმეთა ვიცე-დირექტორი – 3
- მდივანი – 1
- საქმის მწარმოებელი – 2
- არქივარიუსი – 1

ცენტრალურ აპარატთან არსებული კოლეგიური ორგანო – **სახელმწიფო კონტროლის საერთო საკრებულო**. მას აკომპლექტებდნენ: სახელმწიფო კონტროლიორი, მისი ამხანაგი, საქმეთა დირექტორი და სექციების გამგეები.

აპარატის სტრუქტურა განაწილებული იყო სექციებად და შიდა განყოფილებებად:

პირველი სექცია

I განყოფილება – სახამინო-საბუღალტრო ანგარიშების შემოწმება და სახელმწიფო

Deputy State Controller, the State Controller’s Office Directorate (Chancellery), and the State Controller’s Office Archive. Associated with the central body was the collegiate body of the State Controller’s Office – the General Assembly – whilst the major part of the State Controller’s Office was structured in sections in accordance with the objectives defined by the Statutes of the State Controller’s Office, and these sections in turn divided into departments. The State Controller’s Office also included several territorial departments that were not subordinated to a section.

A detailed overview of the SCO’s structure and personnel is provided below: ¹

Supervisory and Central Technical Personnel:

- State Controller – 1
- Deputy State Controller – 1
- State Controller’s Office Director of Affairs – 1
- State Controller’s Office Deputy Director of Affairs – 3
- Secretary – 1
- Administrator – 2
- Archivist – 1

The collegiate body of the central body – **the General Assembly of the State Controller’s Office** – comprised the State Controller, the Deputy State Controller,

ბიუჯეტის შესამოწმებლად ცნობების შეკრება.

II განყოფილება – სახელმწიფო შემოსავლების შემოწმება.

III განყოფილება – ფულის გადარიცხვის ოპერაციებისა და ყველა საფოსტო ანგარიშის შემოწმება.

მეორე სექცია

I განყოფილება – სამხედრო ანგარიშების რევიზია.

II განყოფილება – მიწათმოქმედების და მონარაგების სამინისტროების შემოსავალ-გასავლის ანგარიშების რევიზია.

III განყოფილება – ყველა სხვა სამოქალაქო სამინისტროს ანგარიშების რევიზია.

მესამე სექცია

სარკინიგზო და გზატკეცილების ანგარიშთა რევიზია.

სექციებსა და განყოფილებებში არსებობდა შემდეგი საშტატო ერთეულები:

სექციის გამგე – 3

უფროსი რევიზორი – 25

რევიზორი – 47

რევიზორის თანაშემწე – 74

რეგისტრატორი – 1

რეგისტრატორის თანაშემწე – 3

მონაგარიშე (ბუღალტერი) – 58

მოლარე – 1

კანცელარისტი – 35

მემანქანე (მბეჭდავი) – 6

შიკრიკი/დარაჯი – 25

the State Controller's Office Director of Affairs, and the heads of section.

The main structure of the State Controller's Office was divided into the following sections and departments internal to these:

First Section

I Department – auditing of documents on state income and expenditure and information-gathering for auditing of the state budget.

II Department – auditing of state revenues.

III Department – auditing of transfers of funds and all postal money transfer accounts.

Second Section

I Department – auditing of military accounts.

II Department – auditing of income and expenditure reports of the Agriculture and Procurement Ministries.

III Department – auditing of accounts from all other civilian ministries.

Third Section

Auditing of the accounts of the Railways and Highways Departments of the Roads Ministry.

The sections and departments were staffed as follows:

Section Head – 3

Senior Auditor – 25

სახელმწიფო კონტროლის სტრუქტურა და პერსონალი

არსებობდა კონტროლის ადგილობრივი განყოფილებები შემდეგ პუნქტებში (განყოფილების მოწყობის პრინციპად აღებული იყო ხაზინათა რაიონებთან მათი მისადაგება):

ბათუმის ოლქში

სოხუმის ოლქში

ფოთში (ფოთისა და სენაკის ხაზინები)

ქუთაისში (ქუთაისის, ჭიათურის, ონის, ყვირილას (შესტაფონი) და ოზურგეთის ხაზინები)

სიღნაღში

თელავში.

დაგეგმილი იყო განყოფილებების დამატება შემდეგ ადგილებში:

ახალციხეში (ახალციხისა და ახალქალაქის ხაზინებისათვის)

გორში (გორისა და დუშეთის ხაზინებისათვის)

შულავერში.

სახელმწიფო კონტროლის ადგილობრივი განყოფილებები იმეორებდნენ ცენტრის სტრუქტურას. 1921 წლის დამდევისათვის დამფუძნებელი კრებისათვის შეთავაზებული პროექტით უნდა გაფართოებულიყო მათი უფლებამოსილება ადგილებზე და საშუალება მისცემოდათ, მოეწყოთ საერთო საქმეთა საკრებულოები, ჩატარებინათ ადგილობრივი მნიშვნელობის რევიზიები და დარღვევების შემთხვევაში თავადვე მოეთხოვათ საქმის აღძვრა.

Auditor – 47

Assistant Auditor – 74

Registrar – 1

Assistant Registrar – 3

Accountant – 58

Treasurer – 1

Chancellery Administrator – 35

Typist – 6

Courier/Watchman – 25

Local departments of the SCO were established in the following locations (in accordance with their relevance to fiscal districts):

Batumi Region

Sokhumi Region

Poti (Poti and Senaki treasuries)

Kutaisi (Kutaisi, Chiatura, Oni, Qvirila (Zestaponi), and Ozurgeti treasuries)

Sighnaghi

Telavi

Additional departments were planned in the following locations:

Akhaltsikhe (Akhaltsikhe and Akhalkalaki treasuries)

Gori (Gori and Dusheti treasuries)

Shulaveri

The local departments of the State Controller's Office mirrored the structure of those of the main body. A draft proposal submitted to the Constituent Assembly at

კერძოდ, სახელმწიფო კონტროლის-რის ამხანაგი კოტე ანდრონიკაშვილი აღნიშნავდა: „...“სახელმწიფო კონტროლის და მის საგანთა უწყების დებულების“ შედგენისას სახეში იყო მიღებული ის, რომ თავის დროზე, როდესაც სახელმწიფო კონტროლის მოსამსახურეთ გამოცდილებაც და ცოდნაც მოემატებოდათ, გაფართოებულიყო ადგილობრივ განყოფილებათა უფლებანი მათ შემადგენლობაში საერთო საკრებულოების დაარსებით და სარევიზიო საქმეთა განსაზღვრულ წყების ადგილობრივ გადაწყვეტით. სრულიად შესაძლებელი ხდება განვახორციელოთ ამ ჟამად ცენტრალურ კონტროლის ფუნქციების ასეთი დეცენტრალიზაცია და კონტროლი დავუახლოვოთ კრედიტის ადგილობრივ განმკარგულებელთ, ვინაიდან ამ შესაძლებლობას გვიჩვენებენ ადგილობრივ განყოფილებათა საქმიანობის შესახებ მიღებული ცნობები. ამისდა მიხედვით, კანონის დართულ პროექტში შეტანილია აღნიშნულ საერთო საკრებულოების შესახებ დებულება. როგორც ამ პროექტიდან სჩანს, ადგილობრივ საერთო საკრებულოებს განზრახულია მიეცეთ უფლება სისხლის სამართლის საქმის აღძვრისა, მხოლოდ იმ საქმეებში, რომლებიც დოკუმენტალურ და არა ფაქტიურ რევიზიის დროს აღიძრება. ასეთი განსაზღვრა იმიტი აიხსნება, რომ საჭიროა გავაერთიანოთ ფაქტიურ კონტროლის საქმეები ერთს ხელში, სახელდობრ, ცენტრალურ კონტროლში, ვინაიდან ეს საქმეები მრავალგვარ ისეთ შემთხვევებს ეხება, რომელთაც ფაქტიური კონტროლი უძღვება. ამას გარდა,

the beginning of 1921 envisaged an expansion of their powers locally and their being authorized to organize local assemblies of the State Controller's Office, to conduct auditing with regard to matters of local significance, and to make their own requests for legal proceedings to be initiated in the event of violations. Specifically, the Deputy State Controller, Kote Andronikashvili, stated that: „...During the formulation of the Statutes of the State Controller's Office and its Subjects, it was envisaged that, at the appropriate time, once the personnel of the State Controller's Office had accumulated experience and expertise, the powers of the local departments would be extended to the founding of general assemblies within their composition and to the resolution of a range of auditing matters at the local level. The information made available to us with respect to the activities of the local departments indicates to us that the decentralization of central functions of the State Controller's Office is becoming entirely feasible in the present time, as is the bringing of the State Controller's Office geographically closer to local bodies in receipt of budgetary allocations. Accordingly, the enclosed draft legislation includes statutes with regard to the aforementioned local assemblies. As this draft legislation shows, it is intended that the local assemblies should be awarded the power to initiate criminal proceedings only in those cases which arise following document, and

ცენტრალურ კონტროლის საერთო საკრებულოს უფრო მეტი გამოცდილება და ცოდნა აქვს და ამიტომ იგი მეტად კომპეტენტურია იმ საქმეების შეფასებაში, რომლებსაც აღმოაჩენს ფაქტიური კონტროლი სახელმწიფო ოპერაციათა სფეროში...“²

მომსახურე პერსონალის რაოდენობა: მოთხოვნილი ცვლილებების გათვალისწინებით, მთელ სისტემაში გათვალისწინებული იყო 593 ადამიანის დასაქმება. ცენტრალურ აპარატში კი 1918 წლიდან, ფაქტობრივად, 180-მდე ადამიანი მუშაობდა.³

სახელმწიფო კონტროლიორი

ფილიპე გოგიჩაიშვილი

ფილიპე გაბრიელის ძე გოგიჩაიშვილი დაიბადა სოფელ ლანჩხუთში 1872 წლის 20 იანვარს, მღვდლის ოჯახში.

დაამთავრა ლანჩხუთის სოფლის სკოლა. 1880-1887 წლებში სწავლობდა ოზურგეთის სასულიერო სემინარიაში, რომლის დასრულების შემდეგ სწავლა განაგრძო ტფილისის სასულიერო სემინარიაში.

სწავლის პერიოდში ჩაება მოსწავლეთა არალეგალური წრეების მუშაობაში.

სემინარიის დასრულების შემდეგ მუშაობა დაიწყო ზესტაფონში, მანგანუმის მრეწველ ნიკოლოზ ლოლობერიძის ფირმის კანტორაში ბუღალტერ-კორესპონდენტად.

შემდგომ, მცირე ხნით, მუშაობდა ბათუმში.

ამ დროისათვის იყო სოციალ-დემოკრატიული წრეების აქტიური წევრი.

თანამშრომლობდა პრესასთან; მისი პუბლიცისტური ნაწარმოებები იბეჭდებოდა

not practical auditing. This delimitation issues from the necessity of consolidating all cases pertaining to practical auditing within a single body – namely, the central State Controller’s Office – due to cases of this nature having a bearing on various matters which arise subsequently to practical auditing. Moreover, the General Assembly of the Central State Controller’s Office is in possession of greater experience and expertise, and so has greater competence in assessing those matters revealed by practical auditing in the context of governmental operations...”²

In consideration of the changes requested, a total of 593 personnel was envisaged for the entire State Controller’s Office system. The central State Controller’s Office ultimately employed up to 180 people from 1918 on.³

The State Controller

Philippe Gogichaishvili

Philippe Gabrielis Dze Gogichaishvili was born in the village of Lanchkhuti on 20 January 1872, into the family of a priest.

After attending Lanchkhuti village school, from 1880-1887 Gogichaishvili studied at Ozurgeti Seminary; once he had completed his studies there, he continued his education at Tiflis Seminary, during which time he became involved in the activities of illegal student circles.

After completing his studies at Tiflis Seminary, Gogichaishvili started working in

„ივერიაში“, „კვალში“, „მოამბეში“, „ცნობის ფურცელში“.

სხვადასხვა დროს იყენებდა ფსევდონიმებს: „უგვარო“, „ფ.გ.“, „ფ. პატრიშვილი“, „პატრიშვილი“, „ლუჩიოლა“, „მარაბუ“, „პარიზელი ქალი“, „ჟორჟიანო“, „შინაური“, „საზღვარგარეთელი X-ლი“, „Georgiano“, „Poor Georgeson“, „ფ.პ.“⁴

1894 წელს ფილიპე გოგიჩაიშვილი პეტრე უმიკაშვილმა (საზოგადო მოღვაწე; ფოლკლორისტი) საკუთარი ხარჯით გააგზავნა საზღვარგარეთ უმაღლესი განათლების მისაღებად.

ფილიპე გოგიჩაიშვილმა სწავლა დაიწყო გერმანიაში, ლაიპციგის უნივერსიტეტში (ერთი სემესტრის გაიარა მიუნხენის უნივერსიტეტშიც) ფილოსოფიის ფაკულტეტის ეკონომიკის განყოფილებაზე, 1901 წელს იქვე დაიცვა სადოქტორო დისერტაცია – „ვაჭრობა და მეწარმეობის პრიმიტიული ფორმები საქართველოში“, რომელიც გამოიცა ტიუბინგენში.

1902 წლამდე ფილიპე გოგიჩაიშვილი ცხოვრობდა და მუშაობდა პარიზში, სადაც აგრძელებდა სამეცნიერო კვლევებს.

1902 წელს დაბრუნდა საქართველოში და აქტიურად ჩაება საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ პროცესებში. აგრძელებდა სამეცნიერო მუშაობას ეკონომიკის სფეროში – აქვეყნებდა კვლევებს კავკასიისა და საქართველოს ეკონომიკის პრობლემების, აგრარული გამოწვევების, დემოგრაფიის, ფინანსებისა და სტატისტიკის შესახებ.

იყო საქართველოს სოციალისტ-ფედერალისტური სარევოლუციო პარტიის ერთ-ერთი დამფუძნებელი.

Zestaponi as an accounting correspondent at the firm of manganese industrialist Nikoloz Ghoghoberidze. He then worked for a short period in Batumi, during which time he was an active member of Social Democrat Circles, and made contributions to the press; his writings on current affairs were printed in the newspapers *Iveria* (“Georgia”), *Kvali* (“Furrow”), *Moambe* (“Bulletin”), and *Tsnobis Purtseli* (“Newsheet”).

At various times he made use of pseudonyms: these included “Ugvaro” (“Low-Born”), “P.G.”, “P. Patrishvili”, “Patrishvili”, “Luchiola”, “Marabu”, “Parizeli Kali” (“Parisian Woman”), “Georgiano”, “Shinauri” (“Kinsman”), “Sazghvargareteli X-li” (“the Foreigner from X”), “Georgiano”, “Poor Georgeson”, and “P.P.”⁴

In 1894, Gogichaishvili was sent abroad by Petre Umikashvili (a public figure and folklorist) at the latter’s own expense to receive a higher education. Gogichaishvili began his studies in Germany, at the Department of Economics of Leipzig University’s Faculty of Philosophy, where he went on in 1901 to defend his doctoral dissertation, *Primitive Forms of Trade and Enterprise in Georgia*, which was published in Tübingen. His studies also included a semester at the University of Munich.

He subsequently lived and worked in Paris until 1902, where he continued his academic research. Returning to Georgia that year, he became actively involved in societal and political life. He also continued his

1903-1913 წლებში ხელმძღვანელობდა კავკასიის სოფლის მეურნეობის საზოგადოების სტატისტიკურ ბიუროს.

1905-1906 წლებში იყო გაზეთ „ივერიის“ რედაქტორი.

1909 წელს მეფის რეჟიმმა დააპატიმრა პოლიტიკური საბაბით.

1914-1916 წლებში იყო სრულიად რუსეთის საერობო კავშირის (თვითმმართველობათა გაერთიანების) რწმუნებული კავკასიაში.

1918 წელს იყო ტფილისის ქართული უნივერსიტეტის (მომავალში თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის) დამფუძნებელი საზოგადოების წევრი. უნივერსიტეტის დაარსებიდან იყო მისი ლექტორი და ხაზინადარი.

1918 წლიდან იყო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლიორი.

1920 წელს იყო საქართველოს ეკონომიკური დელეგაციის შემადგენლობაში, რომელიც გაგზავნილი იყო დასავლეთ ევროპაში. ამ პერიოდში ფილიპე გოგიჩაიშვილმა შეძლო უნივერსიტეტის ბიბლიოთეკისათვის ფუნდამენტური სამეცნიერო ლიტერატურის შექმნა და გადმოგზავნა.

1918-1920 წლებში იყო ჟურნალ „საქართველოს ეკონომისტის“ რედაქციის წევრი.

1921 წელს, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის საბჭოთა რუსეთის მიერ ოკუპირების შემდეგ, ჩამოშორდა პოლიტიკურ საქმიანობას და აგრძელებდა სამეცნიერო მუშაობას.

work in economics, publishing research on economic problems faced by Georgia and the Caucasus, agricultural challenges, demographics, finance, and statistics. He became one of the founders of the Georgian Socialist-Federalist Revolutionary Party.

Between 1903 and 1913 he headed the Bureau of Statistics of the Caucasian Agricultural Society.

Between 1905 and 1906 he was Editor-in-Chief of *Iveria*.

In 1909 he was arrested by the Tsarist regime on political grounds.

Between 1914 and 1916 he was Representative for the Caucasus of the All-Russian Union of Local Self-Governments (the All-Russian Zemstvo Union).

In 1918 he became a member of the Founding Society of the Georgian University of Tiflis (later Tiflis State University), and served as a lecturer at the university and as its treasurer from its founding onward.

From 1918 onward he served as State Controller of the Democratic Republic of Georgia.

In 1920 he served as part of a Georgian economic delegation sent to Western Europe. Gogichaishvili succeeded during this time in acquiring and sending key academic literature to Georgia to form part of the university library.

Between 1918 and 1920 he was a member of the editorial board of the journal *Sakartvelos Ekonomisti* (“The Economist of Georgia”).

ფილიპე გოგიჩაიშვილი იყო მარქსისა და ენგელსის ფუნდამენტური ნაშრომების პირველი ქართული თარგმანების ხელმძღვანელი. თარგმნიდა, ასევე, სხვა მრავალ სამეცნიერო ლიტერატურას ეკონომიკის დარგში.

1920-1930-იან წლებში მუშაობდა საქართველოს საბჭოთა სოციალისტური რესპუბლიკისა და ამიერკავკასიის საბჭოთა ფედერაციული სოციალისტური რესპუბლიკის საგეგმო კომისიებში, საქართველოს სსრ ფინანსთა სახალხო კომისარიატში, ცენტრალურ სტატისტიკურ სამმართველოში.

გარდაიცვალა 1950 წლის 29 მარტს თბილისის რკინიგზის საავადმყოფოში. დაკრძალულია ვაკის სასაფლაოზე.⁵

სახელმწიფო კონტროლის ამხანაგი

კონსტანტინე ანდრონიკაშვილი

კონსტანტინე (კოტე) ემანუელის ძე ანდრონიკაშვილი დაიბადა 1876 წელს, ტფილისის გუბერნიის სიღნაღის მაზრის სოფელ კაჭრეთში, თავადის ოჯახში.

საშუალო განათლება მიიღო ტფილისში: 1897 წელს დაამთავრა ტფილისის მე-3 გიმნაზია.

სწავლა გააგრძელა რუსეთში – ჯერ მოსკოვის უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე სწავლობდა, ხოლო მესამე კურსიდან – კიევის უნივერსიტეტში (1899-1900 წლები); თუმცა კიევის უნივერსიტეტის სტუდენტურ მოძრაობაში მონაწილეობის გამო (რომელსაც თავდაპირველად აკადემიური ხასიათი ჰქონდა, შემდგომ კი პოლიტიკურში გადაიბარდა) იმავე წელს გარიცხეს

In 1921, following the occupation of the Democratic Republic of Georgia by Soviet Russia, he ceased to be politically active, although he continued his academic work.

Philippe Gogichaishvili led the first efforts to translate Marx and Engels' major texts into Georgian. He also translated many other academic works relating to economics.

Between the 1920s and 1930s, he worked in planning committees of the Georgian Soviet Socialist Republic and Transcaucasian Socialist Federative Soviet Republic, the People's Financial Commissariat of the Georgian SSR, and the Central Office of Statistics.

He died on 29 March 1950 at Tbilisi Railway Hospital, and is buried at Vake Cemetery.⁵

Deputy State Controller

Konstantine Andronikashvili

Konstantine (Kote) Emanuelis Dze Andronikashvili was born in 1876 in the village of Kachreti in the Signaghi District (*Uezd*) of Tiflis Governorate, into the family of a prince.

He received his secondary education in Tiflis, completing his studies at Tiflis' 3rd Gymnasium in 1897.

He then continued his studies in Russia: first at Moscow University's Faculty of Law, then, from his third year, at Kiev University (1899-1900), although was expelled from his studies and even imprisoned for participation in the university's student

სასწავლებლიდან და დააპატიმრეს კიდეც. კიევის ციხეში მან დაახლოებით ხუთ თვეს დაჰყო. შემდგომ ჟანდარმერიის უფროსმა ვასილი ნავიცკიმ შესთავაზა, 24 საათის განმავლობაში დაეტოვებინა კიევი და გამოამგზავრა მშობლიურ სოფელში, გასვლის უფლების გარეშე.

1903 წლიდან იმყოფებოდა პოლიციის ღია ზედამხედველობის ქვეშ.

სოფელში დაბრუნების შემდეგ კონსტანტინე ანდრონიკაშვილმა პედაგოგიურ საქმიანობას მიჰყო ხელი – ამზადებდა ბავშვებს საშუალო სასწავლებლისათვის, თანამშრომლობდა პრესასთანაც.

იყენებდა ფსევდონიმებს „კ. კახელი“, „კ. ანდ-შვილი“ და „კონსტ. ანდრონი“.⁶

დროდადრო არალეგალურად ჩადიოდა ტფილისში, სადაც დაუკავშირდა რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტიის ტფილისის კომიტეტს. მას მხოლოდ ოთხი წლის შემდეგ მისცეს უფლება, საცხოვრებლად ტფილისში გადასულიყო. აქ კ. ანდრონიკაშვილი განსაკუთრებით დაუახლოვდა ქართველი სოციალ-დემოკრატების ბეჭდვითი ორგანოს, ჟურნალ „კვალის“ რედაქტორ ირაკლი (კაკი) წერეთელს, მასთან ერთად მუშაობდა რედაქციაში, სანამ ოხრანკამ 1904 წლის 13 იანვარს (ძველი სტილით) ორივე არ დააპატიმრა (სოციალ-დემოკრატიული კოლექტივის შეკრებაზე, სანაპიროს/გიმნაზიის ქუჩა N12-ში, სამთო ინჟინერ ანდრეევის სახლში, წყალთა სამმართველოს მწერალ-ტექნიკის სამსონ პაიჭაძის ბინაზე 20 ადამიანთან ერთად) და მეტეხის ციხეში არ ჩასვა.

movement (which was initially of an academic nature before becoming political). He spent approximately five months in Kiev prison, following which the Head of Kiev Gendarmerie, Vasily Novitsky, gave him 24 hours to leave the city and sent him back to his home village, which he was no longer permitted to leave.

From 1903 he was under open police surveillance.

After returning to his village, Andronikashvili became involved in pedagogical activities, preparing children for secondary education and contributing to the press.

He used the pseudonyms “K. Kakheili” (“K. Kakhetian”), “K. And-shvili”, and “Konst. Androni”.⁶

He made occasional illegal trips to Tiflis, where he established contact with the Tiflis Committee of the Russian Social Democratic Workers’ Party. Only four years later he was given permission to move to the city, where he became especially close with Irakli (Kaki) Tsereteli, then Editor-in-Chief of newspaper *Kvali*, which was the mouthpiece of the Georgian Social Democrats. He worked together with him on the editorial board, until, on 13 January 1904 (Old Style), both were arrested by the *Okhrana*⁷ (together with 20 others at the meeting of a Social Democrat collective at the flat of Water Administration draughtsman Samson Paichadze at Mountain Engineer Andreev House, 12 Sanapiro/Gymnasium Street) and placed in Metekhi Prison.

ტფილისის გუბერნიის ჟანდარმთა სამმართველოს განკარგულებით გაათავისუფლეს ამავე წლის 20 თებერვალს და განსაკუთრებული ზედამხედველობა დაუწესეს.

ხუთი თვის შემდეგ კვლავ გაასახლეს კატრეთში, სადაც გლეხებს შორის განაგრძო მუშაობა და ორგანიზაციების ჩამოყალიბება – მათი დაკავშირება რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტიის ტფილისის კომიტეტთან.

1905 წლის რევოლუციის დროს დაბრუნდა ტფილისში, საიდანაც კომიტეტმა მიაგვლინა ქალაქ ალექსანდროპოლში (ამჟამინდელი გიუმრი), ერევნისა და ყარსის რკინიგზის დეპოს მუშების ორგანიზაციების დასაკავშირებლად ამიერკავკასიის რკინიგზის მუშათა ცენტრალურ კომიტეტთან, სადაც 1905 წლის დეკემბერში მოხდა რკინიგზის მუშების საყოველთაო გაფიცვა, რამაც რკინიგზის ხაზების პარალიზება გამოიწვია.

1906 წელს დაბრუნდა ტფილისში. მუშაობდა ლეგალურ სოციალ-დემოკრატიულ გაზეთებში „ელვასა“ და „სხივი“, რომლებიც გამოდიოდა ნოე ჟორდანიასა და ფილიპე მახარაძის რედაქტორობით; თანამშრომლობდა ჟურნალ „მოგზაურთან“. წერდა სტატიებს ეკონომიკურ საკითხებზე.

იყენებდა პარტიულ ფსევდონიმებს „კახელი“ და „არჩილი“.

„ოხრანკის“ თვალთვალის ჟურნალებში გატარებულია მეტსახელით „წითური ინტელიგენტი“ („Pyжий интеллигент“).

1906 წელს მონაწილეობდა რუსეთის პირველი სახელმწიფო სათათბიროს⁷ არ-

On the orders of the leadership of Tiflis Governorate Gendarmerie, he was released on 20 February of the same year and made subject to special surveillance measures.

Five months later he was exiled to Kachreti once again, where he continued working with the peasants, founding organizations, and establishing contact between these and the Tiflis Committee of the Russian Social Democratic Workers' Party.

During the 1905 Revolution he returned to Tiflis, from where the Committee dispatched him to the city of Alexandropol (present-day Gyumri) to facilitate contact between the railway depot workers' organizations of Yerevan and Kars and the Central Committee of Transcaucasian Railway Workers, which initiated a general strike of railway workers in December 1905 that caused the paralysis of the railway lines.

In 1906 he returned to Tiflis. He worked at the legal Social Democratic newspapers *Elva* (“Lightning”) and *Skhivi* (“Ray”), which were edited by Noe Zhordania and Philipe Makharadze, and contributed to the journal *Mogzauri* (“the Traveller”), writing articles on economic issues.

He used the Party pseudonyms “Kakheli” (“the Kakhetian”) and “Archili”.

In journals under the surveillance of the Okhrana, he used the pseudonym “Tsituri Inteligenti/ Rizhiy Intelligent” (“the Red-Headed Intellectual”).

ჩვენების კამპანიაში; ამ პერიოდში იმპერიის ჟანდარმერიამ მიავნო ავლაბრის არალეგალურ სტამბა-ტიპოგრაფიას; ამ მიზეზით მოწყობილი მასობრივი ჩხრეკა-დაპატიმრების დროს აიყვანეს გაზეთ „ელვას“ (ყოფილი „სხივის“) რედაქციაში მყოფ სხვა პირებთან ერთად 1906 წლის 15 აპრილს (ძველი სტილით). 1906 წლიდან 1909 წლამდე იჯდა ციხეში: პასუხისგებაში იყო მიცემული ორ საქმეზე – ალექსანდროპოლის 38 პოლიტდამნაშავის პროცესისა და ავლაბრის არალეგალური ტიპოგრაფიის გამო. ტფილისის სასამართლო პალატამ 1911 წელს ორივე საქმეზე მიუსაჯა სამუდამო გადასახლება ციმბირში, აჰყარა წოდება და ეტაპით ენისეის გუბერნიაში, სოფ. კუმნეცოვოში გაგზავნეს.

კოტე ანდრონიკაშვილი ექვსი თვის შემდეგ გადასახლებიდან გაიქცა; იმალებოდა მოსკოვში, სადაც სტუდენტის ყალბი (სხვისი) მოწმობით კვლავ დაბრუნდა იურიდიულ ფაკულტეტზე; ცხრა თვის შემდეგ იძულებული გახდა, წასულიყო საზღვარგარეთ.

თავდაპირველად ცხოვრობდა ჟენევაში, შემდგომ ერთი წელი იცხოვრა პარიზში, სადაც დაამთავრა ელექტროტექნიკური კურსები და კვლავ დაბრუნდა შვეიცარიაში. საზღვარგარეთიდან თანამშრომლობდა სოციალ-დემოკრატიულ გამოცემებთან; იყო რუსეთის სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტიის („მენშევიკების“) საზღვარგარეთის ბიუროს მდივანი. 1917 წლის რევოლუციამდე ცხოვრობდა ლოზანაში. რევოლუციის შემდეგ რუსეთში დაბრუნ-

In 1906 he took part in the election campaign for Russia's First State Duma;⁸ during this period, the Imperial Gendarmerie located an illegal printworks in Avlabari and, amid the mass searches and arrests that followed, Andronikashvili was arrested on 15 April 1906 (Old Style) together with other editorial staff members of *Elva* (formerly *Skhivi*). He spent the years 1906 to 1909 in prison, having been found guilty both in relation to his activities in Alexandropol, together with 38 other political criminals, and in connection with the illegal printing operation in Avlabari. Following these verdicts, in 1911 the High Court of Tiflis sentenced him to permanent exile in Siberia, stripped him of his title, and transported him to the village of Kuznetsovo in Yenisei Governorate.

Six months into his exile, Andronikashvili escaped; he went into hiding in Moscow, where he used false student identification (belonging to somebody else) to return to the Faculty of Law. Nine months later, he was forced to go abroad.

He first lived in Geneva before spending a year in Paris, where he completed courses in electrotechnology before returning to Switzerland. While abroad, he continued to contribute to Social Democratic publications, and was Secretary of the Foreign Bureau of the Russian Social Democratic Workers' ("Menshevik") Party. Prior to the 1917 Revolution he lived in Lausanne, following which he returned to

და ინგლისის გავლით (და არა გერმანიის, რადგან პირველი მსოფლიო ომის მიმდინარეობის გამო ემიგრანტებში მაშინ დიდი კამათი გამოიწვია უკან დასაბრუნებელი გზის არჩევამ). დაბრუნების შემდეგ ცხოვრობდა თელავში; იყო შინაგან საქმეთა მინისტრის რწმუნებული და თელავის ქალაქის თავი (მერი).

1917 წლის ნოემბერში აირჩიეს საქართველოს ეროვნული საბჭოს წევრად.

1918 წლის თებერვლიდან იყო ამიერკავკასიის სეიმის წევრი.

1918 წლის 26 მაისს ხელი მოაწერა საქართველოს დამოუკიდებლობის გამოცხადების აქტზე.

1918 წელს იყო საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პარლამენტის წევრი.

1919 წლის 12 მარტიდან არჩეული იყო საქართველოს რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების წევრად საქართველოს სოციალ-დემოკრატიული მუშათა პარტიის სიით. იყო დამფუძნებელი კრების სამხედრო კომისიის თავმჯდომარე და საკონსტიტუციო კომისიის წევრი.

პარალელურად მუშაობდა სახელმწიფო კონტროლიორის ამხანაგად (მოადგილედ).

1921 წლის თებერვალში, საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაზე საბჭოთა რუსეთის თავდასხმისას, დაინიშნა მთავრობის საგანგებო რწმუნებულად თელავის მაზრაში.

ოკუპაციის შემდეგ დარჩა საქართველოში და იატაკქვეშეთში აგრძელებდა საქართველოს სოციალ-დემოკრატიულ მუშათა პარტიაში მუშაობას. პარტიის სხვა ლიდერებთან

Russia via England (and not via Germany, due to the fact that the conflict between Germany and Russia in the then-ongoing First World War had caused considerable controversy among political emigrants from the Russian Empire with respect to the best return route). Following his return he resided in Telavi, where he was a representative of the Ministry of Internal Affairs and Mayor of Telavi.

In November 1917 he was elected a member of the Georgian National Assembly.

From February 1918 he was a member of the Transcaucasian Sejm.

On 26 May 1918 he signed the Declaration of Georgian Independence.

In 1918 he was a member of the Democratic Republic of Georgia's Parliament.

From 12 March 1919 he was an elected member of the Democratic Republic of Georgia's Constituent Assembly on the list of the Georgian Social Democratic Workers' Party. He served as Chair of the Constituent Assembly's Military Committee, and as a member of its Constitutional Committee.

During the same period he served as Deputy State Controller.

In February 1921, during Soviet Russia's assault on the Democratic Republic of Georgia, he was appointed the government's Extraordinary and Plenipotentiary Representative in the District of Telavi.

Following the occupation, he remained

ერთად 1921 წლის განმავლობაში არაოფიციალური გზებით ცდილობდა მოლაპარაკებას ბოლშევიკური რეჟიმის ხელმძღვანელებთან კომპრომისის მისაღწევად და პარტიის ლეგალიზაციისათვის, თუმცა უშედეგოდ.

მუშაობდა ცენტრალური კოოპერატიული კავშირის („ცეკავშირი“) გამგეობის თავმჯდომარედ.

დააპატიმრეს 1921 წლის 4 ნოემბერს თბილისში, საკუთარ სახლში; გაათავისუფლეს 1921 წლის ბოლოს ცეკავშირის შუამდგომლობის შედეგად.

საქართველოს ოკუპაციის წლისათვის დაგეგმილი საპროტესტო მანიფესტაციების თავიდან არიდების მიზნით, 1922 წლის 10 თებერვლის ღამით ხელმეორედ დააპატიმრეს პარტიების სხვა ლიდერებთან ერთად.

ავადმყოფობის გამო პირობით გაათავისუფლეს 1922 წლის აგვისტოში.

1923 წლის მარტში (დამოუკიდებლობის კომიტეტის თავმჯდომარის ნიკოლოზ ქარცივაძის დაპატიმრების შემდეგ) გახდა დამკომის თავმჯდომარე.

იყენებდა პარტიულ ფსევდონიმს „ვახტანგი“.

1924 წლის დასაწყისიდან ხელმძღვანელობდა საყოველთაო აჯანყების სამზადისს. 1924 წლის აგვისტოს ანტისაბჭოთა აჯანყებისას დამოუკიდებლობის კომიტეტის წევრებსა და აჯანყებულთა მთავარსარდალთან ერთად გადავიდა ქაქუცა ჩოლოყაშვილის ბანაკში, თბილისის მახლობლად.

1924 წლის აგვისტოს აჯანყების დამარცხების შემდეგ, 4 სექტემბერს, კოტე ანდრონი-

in Georgia and continued his activities with the Georgian Social Democratic Workers' Party underground. During 1921, together with other party leaders he attempted, via unofficial channels, to negotiate with leaders from the Bolshevik regime in order to achieve a compromise and legalize the party, but in vain.

He served during this time in the Central Cooperative Union (“Tsekavshiri”) as Chair of the Board of Administrators.

He was arrested on 4 November, 1921 in Tiflis, in his own home, and freed at the end of 1921 following Tsekavshiri intervention.

In order to prevent demonstrations planned to mark the anniversary of Georgia's occupation, he was imprisoned for a second time on 10 February 1922 together with other leaders.

Due to illness, in August 1922 he was granted conditional release.

In March 1923, following the imprisonment of Nikoloz Kartsivadze, the Chair of the Georgian Independence Committee, which was preparing a rebellion against the Soviet regime, he assumed this role in his stead. During this time he used the Party pseudonym “Vakhtang”.

From the beginning of 1924, he led preparations for a general uprising. During the anti-Soviet uprising of August 1924, he then joined other Independence Committee members and the commander-in-chief of the rebels, Spiridon Chavchavadze, in

კაშვილი და იასონ ჯავახიშვილი ბოლშევიკების ცხენოსანმა პატრულმა მცირე შეტაკების შემდეგ დააპატიმრეს შიომღვიმის მონასტრის ახლოს. იმავე საღამოს დამკომის წევრებსა და საქართველოს პოლიტიკური პარტიების სხვა დაპატიმრებულ ლიდერებთან ერთად ამიერკავკასიის ჩეკას შენობაში მოლაპარაკებები გაიმართა საქართველოს და ამიერკავკასიის ჩეკას ხელმძღვანელებთან – ეპიფანე კვანტალიანთან, ლავრენტი ბერიასა და სოლომონ მოგილევსკისთან; შედეგად დამოუკიდებლობის კომიტეტმა გამოაქვეყნა მძიმართვა აჯანყებულებისადმი ბრძოლის შეწყვეტისა და იარაღის ჩაბარების მოწოდებით, ხოლო აჯანყება შეაფასა „ავანტიურად“, რომელშიც მონაწილეობდნენ ქართველი ერის „ზედა ფენები“. ამ კომპრომისის პასუხად კი იმავე ღამით ჩეკამ პოლიტპატიმრების, ტყვეებისა და ეჭვმიტანილი მოქალაქეების მასობრივი დახვრეტა შეაჩერა.

1925 წლის 15 ივლისიდან 3 აგვისტომდე კოტე ანდრონიკაშვილი, სხვა 46 პოლიტპატიმართან ერთად, გაასამართლა საქართველოს სსრ უზენაესმა სასამართლომ ე. წ. „პარიტეტული კომიტეტის პროცესზე“ 1924 წლის აგვისტოს ანტისაბჭოთა აჯანყების ორგანიზების ბრალდებით. სასამართლომ კოტე ანდრონიკაშვილს სასჯელის უმაღლესი ზომა, დახვრეტა, მიუსაჯა, თუმცა ამნისტიით იგი 10 წლით მკაცრი იზოლაციის პატიმრობით შეუცვალა. თავდაპირველად იგი მოთავსებული იყო მეტეხის N2 „გამასწორებელ სახლში“; მერე, სავარაუდოდ, იაროსლავლის და შემდგომ სუბდალის პოლიტიბოლატორში გადააგზავნეს.

crossing over to the rebel warlord Kakutsa Choloqashvili's camp close to Tiflis.

Following the uprising's defeat, on 4 September Kote Andronikashvili and Iason Javakhishvili were arrested by a Bolshevik cavalry patrol after a brief skirmish near Shio-Mhgvime Monastery. The same evening, negotiations took place in the Transcaucasian ChK⁹ building between members of the Independence Committee and the arrested leaders of other Georgian political parties on one hand, and the leaders of the Georgian and Transcaucasian ChK – Epiphane Kvantaliani, Lavrenti Beria, and Solomon Mogilevsky – on the other; as a result, the Independence Committee published an address to the rebels calling upon them to cease fighting and surrender their arms, and characterizing the uprising as a “reckless venture” waged by Georgia's “upper classes”. In response to this compromise, that night the ChK ceased mass executions of political and other prisoners and civilian suspects.

From 15 July to 3 August, Kote Andronikashvili, together with 46 other political prisoners, was tried by the Supreme Court of the Georgian SSR in the so-called “Parity Committee¹⁰ Trial” for organizing the anti-Soviet uprising in August 1924. The court sentenced Kote Andronikashvili to death, although due to the amnesty this was commuted to 10 years' solitary confinement. He was originally imprisoned in Metekhi's No. 2 “House of Corrections”,

კოტე ანდრონიკაშვილის შემდგომი ბედი გაურკვეველია. 1936 წლის ზაფხულში შინსახკომის კამენის რაიონულმა განყოფილებამ ქართველი გადასახლებული სოციალ-დემოკრატი ლიდერების დიდი ჯგუფი დააპატიმრა ე. წ. „ციმბირის ცენტრის“ საქმეზე, ანტისაბჭოთა არალეგალური მუშაობის ბრალდებით; ძიების მასალებში „ცენტრის“ ლიდერად კოტე ანდრონიკაშვილია დასახელებული. დაპატიმრებულთა უმრავლესობა, მათ შორის დამფუძნებელი კრების დეპუტატები, 1937-38 წლების დიდი ტერორის დროს დახვრიტეს ციმბირის სხვადასხვა მხარეში.

სავარაუდოდ, კოტე ანდრონიკაშვილიც 1937-38 წლების საბჭოთა დიდ ტერორს ემსხვერპლა. მასზე არაფერი იძებნება რუსულენოვან „ხსოვნის წიგნებში“.⁹

სახელმწიფო კონტროლიორის

საქმეთა დირექტორი

ივანე ანტონის ძე სმირნოვი

სამწუხაროდ, ივანე სმირნოვის შესახებ ინფორმაცია, ფაქტობრივად, არ მოიპოვება. ცნობილია მხოლოდ ერთი ფაქტი, რომ 1910-იან წლებში ივანე სმირნოვი, „ნამდვილი სახელმწიფო მრჩევლის“ (действительный статский советник – რუსეთის იმპერიის სამოქალაქო ჩინების სისტემით მე-4 კლასის ჩინი – უტოლდებოდა არმიის გენერალ-მაიორს. ამ ჩინის მქონენი ხელმძღვანელობდნენ დეპარტამენტებს, იყვნენ გუბერნატორები და ა. შ.) ჩინით, ხელმძღვანელობდა ტფილისის საკონტროლო პალატას.

and was supposedly then sent to political isolation prisons in Yaroslavl and Suzdal.

The subsequent fate of Kote Andronikashvili is unclear. In summer 1936, the Kamen District Department of the NKVD arrested a large group of exiled Georgian Social Democrats in the so-called “Siberian Centre” case, on charges of illegal anti-Soviet activity; the investigation materials name Kote Andronikashvili as the “Centre’s” leader. The majority of those arrested, including Constituent Assembly members, were executed in various regions of Siberia during the Great Terror of 1937-38.

Kote Andronikashvili was presumably among the Great Terror’s victims, although there is no record of him in the Russian-language “Books of Remembrance”.¹¹

State Controller’s Office

Director of Affairs

Ivane Antonis Dze Smirnovi

(Ivan Antonovich Smyrnov)

Regrettably, virtually no information on Ivane Smirnovi is available. All that is known is that, in the 1910s, Ivane Smirnovi held the rank of “active state councillor” (действительный статский советник – according to the Russian imperial system of civil ranks, a 4th class rank equivalent to that of an army major-general, held by heads of department, governors, and similar) as the head of Tiflis Audit Chamber.¹²

სქოლიოები

1 სცსა, ფ.1833, აღწ. 1, საქმე 1097.

2 სცსა, ფ.1833, აღწ. 1, საქმე 1097, ფურც. 16.

3 სცსა, ფ.1833, აღწ. 1, საქმე 163.

4 საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა. ფსევდონიმების ლექსიკონი.
http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=srch&d=2&id_srch=ebe86268d6f95c2bdab7154abb718d47&il=en&p=1.

5 პაატა გუგუშვილი, „ფილიპე გოგიჩაიშვილი: ცხოვრება და მოღვაწეობა“, თბილისის უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი 1973.

6 საქართველოს პარლამენტის ეროვნული ბიბლიოთეკა. ფსევდონიმების ლექსიკონი.
http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=srch&d=2&id_srch=39265b74abf2eb40c24dabc9b99feaf1&il=en&p=1.

7 ე.წ. „დუმა“ – წარმომადგენლობითი ორგანო რუსეთის იმპერიაში. შეზღუდული უფლებამოსილებებით.

8 საქართველოს დამფუძნებელი კრება – 1919, SOVLAB, თბილისი, 2017 წ. გვ. 151-154.
<http://hisdoc.ru/varia/20174/>.

ENDNOTES

1 CHAG 1833/1/1097

2 CHAG 1833/1/1097/16

3 CHAG 1833/1/163

4 The National Parliamentary Library of Georgia. Lexicon of Pseudonyms (in Georgian): http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=srch&d=2&id_srch=ebe86268d6f95c2bdab7154abb-718d47&il=en&p=1

5 Paata Gugushvili, *Philipe Gogichaishvili: Tskhovreba da Moghvatseoba* [Philipe Gogichaishvili: Life and Works], Tbilisi University Press, Tbilisi 1973.

6 The National Parliamentary Library of Georgia. Lexicon of Pseudonyms (in Georgian): http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=srch&d=2&id_srch=39265b74abf2eb40c24dabc9b-99feaf1&il=en&p=1

7 The Okhrana was the political police force of Tsarist Russia.

8 The Duma was a representative body with limited powers established within the Russian imperial system.

9 The ChK, or *Chrezvichainnaiya Komisiya po Borbe s Kontrevoliutsii i Sabotazhem* (the Extraordinary Commission for Fighting against Counterrevolution and Sabotage) was a security body formed in the early years of the USSR that was responsible for countering political opponents. Its successors were the OGPU, the NKVD, and the KGB.

10 The Georgian Independence Committee was also called the “Parity Committee” due to the fact that its members included representatives from all of the political parties of independent Georgia, all of whom enjoyed equal rights.

11 *The Georgian Constituent Assembly – 1919*, SOVLAB, Tbilisi, 2017, pp. 151-154.

12 <http://hisdoc.ru/varia/20174/>

თეზი IV

სახელმწიფო კონტროლის
საქმიანობა

CHAPTER 4

THE ACTIVITIES OF THE STATE
CONTROLLER'S OFFICE

სახელმწიფო კონტროლის მიერ მომზადებული 1918-1919 წლების ანგარიში¹ დეტალურად აჩვენებს, რა მძიმე და კომპლექსური ამოცანების გადაჭრა და რა მოცულობის სამუშაოს ჩატარება მოუხდა ახალდაფუნებულ ინსტიტუტს.

სახელმწიფო კონტროლის პირველი ნაბიჯები მთავარი გამოწვევის – სახელმწიფო საფინანსო ოპერაციების გამართული წარმოების და დოკუმენტირების პრობლემის მოწესრიგებისკენ იყო მიმართული. სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტმა მიზნად დაისახა შემდეგი ამოცანების გადაჭრა:

- მსხვილი სამეურნეო ოპერაციების ფაქტობრივი გაცნობა
- შესაბამისი სახელმწიფო უწყებებსა და სისტემაში მომუშავე პირების კომპეტენტურობის შესწავლა
- საბიუჯეტო ანგარიშწარმოების მოწესრიგება და დოკუმენტაციის სახელმწიფო კონტროლში წარდგენა

არსებული კრიზისის და ქაოსის გამო იმთავითვე ცხადი იყო, რომ სრულფასოვანი მუშაობა ამ კუთხით შეუძლებელი იქნებოდა, მაგრამ სახელმწიფო კონტროლმა მაინც დაიწყო მიმდინარე ანგარიშების შესწავლა, რომელიც, მართალია, არ ასახავდა რეალობას, მაგრამ მიახლოებით წარმოდგენას შექმნიდა, რა რესურსებს ფლობდა სახელმწიფო, რაც, პარალელურად, სახელმწიფო უწყებების შემოსავალ-გასავლის ამსახველი დოკუმენტაციის მოწესრიგების შედეგად მიღებულ მონაცემებთან ერთად, შესაძლებელს გახდიდა არსებული მდგომარეობის ანალიზსა და მომავალი მოქმედებების დაგეგმვას.

The report for the years 1918-1919¹ prepared by the State Controller's Office shows in detail the gravity and complexity of the challenges that confronted the newly established institution, together with the amount of work that it was obliged to carry out in order to address these.

The first steps taken by the State Controller's Office were directed towards resolving the greatest of these challenges: regulating the proper administration and documentation of state financial transactions. In order to confront this issue, the institution established the following objectives:

- Acquainting itself with case studies of major economic transactions
- Acquainting itself with the competences of relevant state institutions and individuals working within the system
- Putting in order budgetary accounting and the submission of documentation to the State Controller's Office

Although, in light of the ongoing state of crisis and chaos in which the government of the Democratic Republic of Georgia found itself, it was clear from the outset that it would be impossible for the State Controller's Office to pursue these objectives to the fullest extent possible, the institution nevertheless began studying accounts in their current condition, which, whilst by no means fully consistent with reality, did provide the State Controller's Office with an approximate impression of the resources at the state's disposal; in combination

სახელმწიფო კონტროლმა ენერგიულად მიმართა ყველა სამინისტროსა და უწყებას, მოეწესრიგებინათ ანგარიშვარ-მოებები და შესაბამისი მითითებებითაც მოამარაგა.

მთავრობის სხდომებს მუდმივად ესწრებოდა სახელმწიფო კონტროლიორი ან კონტროლიორის ამხანაგი, როგორც დამოუკიდებელი მაკონტროლებელი ორგანოს წარმომადგენელი.

1918 წელსვე ჩატარდა ტფილისის ხაზინის დოკუმენტური რევიზია.

მთელი ამ ხნის განმავლობაში სახელმწიფო კონტროლის თანამშრომლებს მუშაობა ფორსმაჟორულ რეჟიმში უწევდათ და მათზე დაკისრებული უმნიშვნელოვანესი ამოცანების შესასრულებლად მთელი აპარატი ზეგანაკვეთურად მუშაობდა – შემოღებული იყო საღამოს საათებში მუშაობა.

არანაკლებ პრობლემური იყო სახელმწიფო კონტროლის საკადრო გადახალისება; პირველი სამუშაო წლის განმავლობაში, კადრების შემცირების და „გაეროვნების“ პოლიტიკის გამო, მოხელეთა ძველი ნაწილი აშკარა უკმაყოფილებას გამოხატავდა. ვითარება დაიძაბა მას შემდეგ, რაც სახელმწიფო კონტროლიორმა ერთ-ერთი სექციის გამგე – ზედგინიძე – სამსახურიდან გაათავისუფლა. კონტროლის თანამშრომლებმა ზედგინიძის დასაცავად საპროტესტო წერილით მიმართეს გოგიჩაიშვილის და ამ პროტესტის შესახებ ცნობამ ფართო საზოგადოებამდეც მიაღწია. პასუხად მმართველი სოციალ-დემოკრატიული პარტიის ოფიციალურმა გაზეთმა „ერთობამ“ მო-

with information obtained in parallel from the organization of documentation reflecting state institutions' income and expenditure, this made it possible to analyse the present situation and plan future action.

The State Controller's Office energetically contacted each ministry and institution with requests that they put their accounts in order, and also supplied them with relevant instructions as to how to do so.

Sessions of the government were consistently attended by the State Controller or Deputy State Controller as representative of the independent regulatory body.

A document audit of Tiflis Treasury was also carried out in 1918.

Throughout this time, the employees of the State Controller's Office were obliged to work under force majeure conditions: in order to carry out the highly urgent tasks assigned to it, the entire institution worked overtime, and a practice of working during evening hours was introduced.

No less problematic was the restructuring of the personnel of the State Controller's Office; during its first operating year, those of the institution's officials who had been employed in its previous incarnation expressed clear discontentment with the policy of reducing and "Georgianizing" its workforce. The situation became tense after the State Controller dismissed one section head, Zedginidze, from his post. State Controller's Office employees wrote a letter of protest to Gogichaishvili in defence of Zedginidze,

ხელეების პროტესტს მკვეთრი კრიტიკით უპასუხა და მიანიშნა, რომ „მინისტრების“ წინააღმდეგ პროტესტი მიუღებელი იყო. საინტერესოა, რომ პროტესტის მონაწილე მოხელეებს (ანონიმურად, რაც ამ დროის პრესისათვის მიღებული პრაქტიკა იყო) საკუთარი პოზიციების განმარტებისათვის საკუთარი ფურცლები ოპოზიციურმა სოციალისტ-ფედერალისტთა პარტიის გაზეთმა „სახალხო საქმემ“ დაუთმო. „რევიზორის“ ფსევდონიმით გაზეთში სახელმწიფო კონტროლის აპარატის მუშაობის შესახებ კრიტიკული წერილი სამ ნაწილად დაიბეჭდა. წერილში სოლიდური ნაწილი ეჭირა ბრალდებებს სახელმწიფო კონტროლიორის, ფილიპე გოგიჩაიშვილის, „მძიმე ხასიათისა“ და გადაჭარბებული მომთხოვნობის შესახებ, რაშიც თითქოს ის არსებულ მძიმე გარემო პირობებს არ ითვალისწინებდა. მიუხედავად იმისა, რომ ფილიპე გოგიჩაიშვილი ფედერალისტთა პარტიის წევრი იყო, გაზეთმა თანაპარტიელის კრიტიკას გზა მისცა. კრიტიკის საქმიანი ნაწილი კი დიდად არ განსხვავდებოდა იმ აქცენტებისაგან, რომლებიც თავად სახელმწიფო კონტროლიორიც იძულებული იყო, წლიურ ანგარიშში წარმოედგინა – წინასწარი კონტროლისას შეზღუდული ვადების გამო საქმესთან ზერეულე დამოკიდებულება, კადრების სიმცირე და პროფესიული განათლების ნაკლებობა, ფაქტობრივი რევიზიისას არასაკმარისი სიმკაცრე და ა. შ.

1918-1919 წლების განმავლობაში ჩატარდა ფაქტობრივი კონტროლი შემდეგი მიმართულებებით:

knowledge of which reached wider society. In response, the official newspaper of the ruling Social Democratic Party, *Ertoba* (“Unity”), subjected the officials’ protest to sharp criticism, and declared such a concerted demarche of employees against government “ministers” to be unacceptable. It is notable that the opposition Socialist Federalist Party newspaper *Sakhalkho Saqme* (“Public Affair”) devoted its own pages to elucidating the positions of the officials participating in the protest (who did so anonymously, as was acceptable practice in the press of the time). A critical letter regarding the work of the State Controller’s Office written under the pseudonym “the Auditor” was printed in the newspaper in three parts.² A significant portion of the letter censured Philippe Gogichaishvili for his “dour manner” and excessive demands, which hardly took into account the highly challenging conditions under which his staff were working. The newspaper permitted this criticism in spite of Gogichaishvili being a fellow member of the Federalist Party. As for the work-related aspects of the criticism, these did not differ greatly from those aspects that the State Controller himself was forced to present in the annual report, including narrow deadlines for advance auditing resulting in a superficial attitude towards work, a shortage of staff and lack of professional training, insufficient stringency in practical auditing, and other such factors.

Between 1918 and 1919, **practical auditing** was carried out in the following areas:

სამოქალაქო უწყებები

ცენტრალური სასურსათო საბჭო:²

ჩატარდა ცენტრალური სასურსათო საბჭოს შესყიდვების ოპერაციების კონტროლი. შემოწმდა ყოფილი სასურსათო სამინისტროს საწყობი ტფილისში.

მიწადმოქმედების სამინისტროს დაწესებულებები:

კოჯორის სახელმწიფო აგარაკი
ყოფილი „საუფლისწულო მამულების“⁴³ ღვინის საწყობი
კახეთის სახელმწიფო მამულები:
• წინანდალი
• მუკუზანი
• ნაფარეული
ბორჯომის სახელმწიფო მამული

მომარაგების კომიტეტის დაწესებულებები:

მომარაგების კომიტეტის ქუთაისის განყოფილება
მომარაგების კომიტეტის ტფილისის საწყობი

სამხედრო უწყებები:

ქართული ცხენოსანი პოლკი
ქართული კორპუსი
ქართული ცხენოსანი ესკადრონი
პირველი ქვეითი დივიზია
ტფილისის სამხედრო ჰოსპიტალი
ბორჩალოს მამრაში მოქმედი საჯარისო ნაწილები

თითოეულ სახელმწიფო უწყებას ჰქონდა საკუთარი ზედამხედველობის /

Civil Institutions

The Central Procurement Council:³

The procurement transactions of the Central Procurement Council were subjected to audit. The depot of the former Procurement Ministry in Tiflis was inspected.

The institutions of the Ministry of Agriculture:

Kojori State Estate
The wine storehouse of the former “appanage estates”⁴⁴
Kakheti state estates:
• Tsinandali
• Mukuzani
• Napareuli
Borjomi State Estate

The institutions of the Procurement Committee:

The Kutaisi Department of the Procurement Committee
The Tiflis Depot of the Procurement Committee

Military Institutions:

The Georgian Cavalry Regiment
The Georgian Corps
The Georgian Cavalry Squadron
The First Infantry Division
Tiflis Military Hospital
Military units operating in Borchalo District

Each state institution had its own practices for oversight. This was the state's first

სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობა

ინსპექტირების პრაქტიკა. ეს იყო სახელმწიფოს მხრიდან ხარჯთაღრიცხვის განხორციელების პირველი რგოლი, ხოლო შემდეგ მოდიოდა სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახური, რომელიც მონაწილეობდა შიდა რევიზიებში და ერთხელ შემოწმებულის გადამოწმებაში. სახელმწიფო კონტროლიორის სამსახურის ინსპექტირებმა სულ 45 ასეთ რევიზიაში მიიღეს მონაწილეობა.

სახაზინო ოპერაციების წინასწარი კონტროლი

სახელმწიფო კონტროლმა მიმართა ყველა სამინისტროს – სამოქალაქო და სამხედრო უწყებებს, რომ ასიგნირების მოთხოვნები და დოკუმენტაცია წარმოედგინათ დადგენილი წესით.

სახელმწიფო კონტროლმა შეამოწმა უმრავლესი სახელმწიფო დაწესებულების ფინანსური ოპერაციები და მნიშვნელოვანი ნაწილის კორექტირება მოითხოვა ან შეაჩერა სათანადო დასაბუთების არარსებობის გამო. შედეგად, თავიდან იქნა აცილებული რამდენიმე მილიონის დაუსაბუთებელი ხარჯი.

სახაზინო რკინიგზის და გზატკეცილების სამმართველოს კონტროლი

სახელმწიფო კონტროლმა დეტალურად შეამოწმა და გააანალიზა სახელმწიფო რკინიგზის 1918-1919 წლების შემოსავალ-გასავალი, მისი ტექნიკური პარკის მდგომარეობა. დაგეგმილი ხარჯების რევიზიისას კონტროლმა გამოავლინა ხარვეზები და წესისამებრ შეაჩერა თანხების

round for the implementation of budgeting, which was followed by the involvement of the State Controller's Office, which took part in internal audits and in the re-inspection of institutions already inspected. The inspectors of the State Controller's Office took part in a total of 45 such internal audits.

Advance auditing of Treasury transactions

The State Controller's Office contacted all ministries, civilian, military, and law enforcement-related, with the request to submit allocation requests and documentation in accordance with established law.

It inspected the financial transactions of the majority of state institutions and requested corrections to or halted a large number of them due to a lack of appropriate documentation. This resulted in the prevention of several millions in unsubstantiated expenditure.

Auditing of the State Railways and Highways Departments of the Roads Ministry

The State Controller's Office made a detailed inspection and examination of the State Railways Department's income and expenditure for 1918-1919 and of the condition of its technical inventory. During its audit of planned expenditure, the State Controller's Office discovered gaps, and, in accordance with the regulations, halted the

გაცემა, სანამ არ იქნებოდა წარმოდგენილი ხარჯების დასაბუთება.

ანალოგიურად შემოწმდა სახელმწიფო გბატკეცილების ოპერაციები და გამოვლინდა დაუსაბუთებელი ასიგნებები, რომელთა შეჩერება და დაბუსტება დაიწყო.

ასევე შემოწმდა გზათა სამინისტროს საავტომობილო განყოფილება და ფოთისა და სოხუმის ნავსადგურები.

ჩატარდა დაგეგმილი ხარჯების წინასწარი რევიზია რკინიგზასა და გბატკეცილების სისტემაში.

1918-1919 წლებში კონტროლის წარმომადგენლები მონაწილეობდნენ რკინიგზისა და გბატკეცილების სამმართველოს საბჭოს სხდომებში და განიხილეს 2181 მოხსენება, ხოლო მუდმივმოქმედი კომისიის შემადგენლობაში ესწრებოდნენ 1219 სხდომას.

ჩატარდა რკინიგზის სადგურების ფაქტობრივი რევიზიები:

1918 წელს – 41 სადგური და 507 სამგზავრო მატარებელი

1919 წელს – 91 სადგური და 326 სამგზავრო მატარებელი.

1918 წელს დაიწყო და ერთი წლის განმავლობაში გრძელდებოდა რკინიგზის სამასალე საწყობების გენერალური რევიზია. გამოვლინდა სისტემაში არსებული კატასტროფული მდგომარეობა და მიღებულ იქნა ზომები არსებული ქონების სათანადო აღრიცხვის, შენახვისა და მართვის მოსაწესრიგებლად, რასაც კონტროლის წარმომადგენლები ზედამხედველობდნენ.

transfer of funds until justification of the expenditure was submitted.

Similar inspection of transactions relating to the Highways Department revealed unjustified allocations, which began to be halted pending a more precise characterization.

The Automobiles Department of the Roads Ministry was also inspected, in addition to the ports of Poti and Sokhumi.

The Railways and Highways Departments were also subjected to advance auditing of planned expenditure.

Between 1918 and 1919, representatives of the State Controller's Office participated in sessions of the Councils of the Railways and Highways Departments and examined 2,181 reports, also attending 1,219 sessions of the councils' standing committees.

The following practical audits of railway stations were carried out:

1918 – 41 stations and 507 passenger trains

1919 – 91 stations and 326 passenger trains

General auditing of railway materials depots began in 1918 and continued for a year. The system was determined to be in a catastrophic condition, and measures were taken under the supervision of representatives from the State Controller's Office to ensure that existing assets were properly registered, stored, and managed.

The work carried out yielded an analysis of the condition of Georgia's strategically

ჩატარებული სამუშაოს შედეგად გაანალიზდა ამ სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი სატრანსპორტო სფეროს მდგომარეობა და მომავალი პერსპექტივები, რომლებიც გამუდმებული ომიანობის პირობებში მძიმედ გამოიყურებოდა.

1918-1919 წლის ბიუჯეტის რევიზია

სახელმწიფო კონტროლმა შეისწავლა ფინანსთა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი 1918 წლის შემოსავალ-გასავალი, ასევე სახელმწიფო ხაზინაში ნაღდი ფულის მოძრაობა.

მნიშვნელოვან დაბრკოლებას ქმნიდა 1918 წლის განმავლობაში სხვადასხვა დროებით და თვითნებურად მოწყობილი ხაზინის არსებობა (სამხედრო უწყებაში, რკინიგზაზე, მომარაგების კომიტეტში, სახელმწიფო მამულებში, პორტებში...), რომელთა მიერ მობილიზებული თანხები არ იგზავნებოდა ცენტრალურ ხაზინაში და იტოვებდნენ ადგილზე ოპერაციების საწარმოებლად, ქვეყანაში გამეფებული ქაოსისა და ფინანსურ-ეკონომიკური კრიზისის პირობებში საკუთარი არსებობის უზრუნველსაყოფად.

ხსენებულმა გარემოებებმა, ასევე სარევიზიოდ გადასაცემი ანგარიშების დოკუმენტირებასა და ვადებში არსებულმა არეულობამ, შეაფერხა 1918 წლის მონაცემების ანალიზი, სანამ კონტროლის მთელი აპარატის განსაკუთრებული მობილიზების შედეგად არ მოწესრიგდა დოკუმენტაციის მიღების პროცესი და არ გადაისინჯა ყველა მასალა. 1919 წლისათვის დაიწყო სიტუაციის გაუმჯობესება, თუმცა კვლავ ფუნდამენტურ

important transport infrastructure and of its future prospects, which, under conditions of ongoing warfare, appeared grave.

Auditing of the 1918-1919 Budget

The State Controller's Office made a study both of income and expenditure for the year 1918 as reported by the Finance Ministry, and of the circulation of cash within the state Treasury.

A significant obstacle was presented by the existence during 1918 of various treasuries organized on a temporary and arbitrary basis (within the military, the railways, the Procurement Committee, the state estates, the ports, and elsewhere), the funds mobilized by which were not sent to the Central Treasury, but instead retained on-site in order to conduct transactions required to ensure the continued existence of these institutions under the conditions of chaos and financial and economic crisis that reigned in the country during this time.

The aforementioned circumstances, in addition to ongoing confusion as to the accounting documentation to be submitted for audit and the deadlines for these submissions, hindered analysis of the data for 1918 until, through a special mobilization of its entire workforce, the State Controller's Office succeeded in putting the procedure for the acceptance of documents in order and re-examining all materials. By 1919, the situation had begun to improve, although the issue of ministries failing to submit au-

გამოწვევად რჩებოდა სარევიზიო დოკუმენტაციის დადგენილ ვადებში მიწოდების პრობლემა სამინისტროების მხრიდან.

კონტროლმა ყურადღება დაუთმო ფულის მოძრაობას საფოსტო გადარიცხვების კუთხითაც, რისი რევიზიის შედეგად გამოიკვეთა, რომ მნიშვნელოვან დარღვევებსა და შეფერხებებს ადგილი არ ჰქონია და გადარიცხვების ინტენსივობა მოქალაქეთა დიდი ნდობას აჩვენებდა სახელმწიფოს ფინანსური ოპერაციების მიმართ.

სახელმწიფო კონტროლმა ჩაატარა 1919 წლის ბიუჯეტის წინასწარი რევიზიაც. კონტროლი არ დაკმაყოფილდა მხოლოდ ცენტრალური ორგანოების შემოწმებით და აამოქმედა რეგიონული განყოფილებებიც. წარმოდგენილი ასიგნებებიდან, ჯამში – 152 603 436 მანეთი, საიდანაც კონტროლმა არ დაამტკიცა დაახლოებით 1/5 სათანადო დასაბუთების უქონლობის გამო, ხოლო 68 000 000-მდე გადადო შემდგომი რევიზიისათვის.

ფაქტობრივი კონტროლი 1919 წელს

ფაქტობრივი რევიზია 1919 წლის განმავლობაში უწყვეტად ტარდებოდა; მხოლოდ სამხედრო უწყებაში სახელმწიფო კონტროლის რევიზორებმა მონაწილეობა მიიღეს კომისიის 155 სხდომაში, ხოლო 115 სხდომის ინიციატორები თავადვე იყვნენ.

რევიზიები ჩატარდა სამხედრო სამინისტროში, ფრონტზე მოქმედი არმიის ნაწილებში, სახალხო გვარდიაში, ცენტრალურ სასურსათო საბჭოში, ფასიანი ქაღალდების დამამზადებელ ექსპედიციაში, საპატიმრო სამმართველოში, პორტებში და ა.შ.

dit documentation within the established deadlines remained a key problem.

The State Controller's Office also devoted its attentions to the circulation of money in the form of postal transfers, auditing of which revealed no significant violations or obstructions; the rate of transfers demonstrated a great deal of trust towards government financial transactions on the part of its citizens.

It also carried out an advance audit of the 1919 budget. Not stopping at the inspection of central bodies, the institution also deployed its own regional departments. Of the allocations submitted, which amounted to a total of 152,603,436 *maneti*, the State Controller's Office declined to approve approximately one fifth due to an absence of proper justification, while up to 68,000,000 *maneti* of allocations were suspended pending further auditing.

Practical Auditing in 1919

Practical auditing was carried out in 1919 on a continuous basis; in the military alone, auditors from the State Controller's Office participated in 155 committee sessions, and were themselves the initiators of 115.

Auditing was carried out of the War Ministry, of units of the army active on the front, of the National Guard, of the Central Procurement Council, the Office for the Preparation of Bonds, the Penitentiaries Administration, the ports, and other institutions.

დიდი ყურადღება დაეთმო მიწათმოქმედების სამინისტროს უწყებების ფაქტობრივ რევიზიას – განსაკუთრებული შესწავლის საგანი გახდა მიწის რეფორმის მიმდინარე პროცესი და რეფორმის ფარგლებში სახელმწიფოს ხელში გადასული მიწის ფონდის, ტყეებისა და დამზადებული მასალის განაწილება-განკარგვის პრობლემები.

1919-1920 წლების ანგარიში

1921 წლის თებერვალ-მარტში საბჭოთა რუსეთის მიერ განხორციელებულმა ოკუპაციამ შეწყვიტა საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო ინსტიტუტების მოქმედება, სახელმწიფო კონტროლის აპარატმა ვერ დაასრულა 1919-1920 წლების ანგარიშის მომზადება, რომელიც საინტერესო სურათს გამოკვეთდა – რამდენად პროგრესირებდა სახელმწიფო ადმინისტრაცია ანგარიშგების გამართვის კუთხით და, ასევე, საშუალებას მისცემდა სახელმწიფო კონტროლის ხელმძღვანელებს, გაეანალიზებინათ ქვეყნის საერთო ეკონომიკური მდგომარეობა და მომავალი წლის პერსპექტივები. სახელმწიფო კონტროლის საქმეთა დირექტორს 1920 წელს უკვე გაცემული ჰქონდა ცირკულარი,⁴ რომლის საფუძველზეც უნდა მომზადებულიყო აღნიშნული პერიოდის ანგარიში, რაც საშუალებას გვაძლევს წარმოვიდგინოთ, როგორი სტრუქტურა ექნებოდა ანგარიშს. ანგარიშის სტრუქტურა შემდეგი ნაწილებით უნდა ყოფილიყო დაკომპლექტებული:

A considerable amount of attention was devoted to practical auditing of the institutions of the Agriculture Ministry, whereby a subject of special interest was the ongoing process of land reforms and issues relating to the distribution and disposal of land, forests, and timber materials which had passed into the possession of the state in this process.

The 1919-1920 Report

The occupation of the Democratic Republic of Georgia by Soviet Russia in February-March 1921 brought the activities of its state institutions to a halt, and the State Controller's Office was unable to finish preparing the 1919-1920 report, which, in addition to providing an intriguing picture of how far the state administration had progressed with respect to the organization of its accounts, would also have given the managers of the State Controller's Office the opportunity to analyse the nation's general economic condition and outlook for the coming years. The State Controller's Office Director of Affairs had already distributed a directive⁵ in 1920 detailing how the report for the period was to be prepared, which enables us to form an impression of how it would have been structured. The report was to comprise the following sections:

- Finalized figures for allocations – taken from advance auditing of all ministries for the years 1919 and 1919-1920

- ასიგნირებების საბოლოოდ დადგენილი ციფრები – ყველა სამინისტროს წინასწარი რევიზიიდან 1919 და 1919-1920 წლებზე

- რამდენი და რა თანხის მოთხოვნა იყო წარმოდგენილი წინასწარი რევიზიისათვის; მათი რა ნაწილი დადასტურდა, რა ნაწილი შეყოვნდა და რა ნაწილი იქნა უარყოფილი. გამოვლინდა თუ არა დანაშაულებრივი დარღვევები ანგარიშისას

- სამეურნეო გეგმების, სამშენებლო პროექტების, კონტრაქტებისა და დამზადების ფასების გაანგარიშებების (მოთხოვნის რაოდენობების თანდართვით) წინასწარი რევიზიის მონაცემები – შეიკვცა თუ არა გაწერილი ხარჯები კონტროლის მიერ, ყველა ცალკეულ შემთხვევაზე

- ანალოგიურად – ყველა სამინისტროს და სახელმწიფო ორგანიზაციის საშტატო განაკვეთებზე დასკვნები

- ყველა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილი კრედიტების ასიგნებების და საშტატო განაკვეთების და ხარჯების გაზრდისა და მათი მიზეზების მონაცემები, ანგარიშის ჩათვლით, თუ რამდენი მათგანი შეკვცა კონტროლმა და რატომ

- რა ღონისძიებები გაატარა კონტროლმა დამოუკიდებლად, თავისი ინიციატივით ფაქტობრივი კონტროლის მიმართულებით და რაში გამოიხატებოდა იგი

- სხვადასხვა უწყების რომელ და რამდენ კომისიაში მონაწილეობდნენ კონტროლის წარმომადგენლები და მათი შედეგები

- Funds requested and their purpose as submitted for advance auditing; what proportion of these had been approved, what proportion delayed, and what proportion declined; and whether criminal violations had been detected in accounting practices

- Advance audit data for estimates of costs for economic plans, construction projects, contracts, and procurement (with numbers of requests enclosed) – whether the expenditure requested was reduced by the State Controller's Office in each individual case

- Analogously – conclusions as to personnel numbers for the permanent staff of every ministry and state body

- Expenditure allocations, permanent staff wage rates, increases in expenditure, and information on the reasons for these submitted by every ministry, including a report as to how many of these were reduced by the State Controller's Office and why

- What measures were taken by the State Controller's Office independently on its own initiative with respect to practical auditing, and in what form these were implemented

- How many and which committees of various bodies were held with the participation of State Controller's Office representatives, and the outcomes of these

- What measures were taken to obtain reports for 1918 and 1919, and whether lacunae had been rectified

სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობა

- რა ზომები მიიღეს 1918 და 1919 წლების ანგარიშგების მიღებისათვის და გამოსწორდა თუ არა ხარვეზები

- 1919 წლის განმავლობაში ყველა სახელმწიფო ორგანიზაცია მუშაობდა თუ არა კანონიერად დამტკიცებული შტატებით თუ, მაგალითად, მხოლოდ სამინისტროს ნებართვის საფუძველზე არსებული შტატით (კონკრეტული მაგალითები)

- სახელმწიფოს შემოსავალ-გასავლის რევიზიის შედეგები. ასევე სალიკვიდაციო ხარვეზების შესახებ ცნობები

- ცნობები წინასწარი და საბოლოო ანგარიშების შეფარდების შესახებ. ახსნა-განმარტებები არასწორი ხარვეზების გარშემო

- სახელმწიფო კონტროლის პირველი განყოფილების ანგარიში

- სახელმწიფო კონტროლის მეორე განყოფილების ანგარიში

- სახელმწიფო კონტროლის მესამე განყოფილების ანგარიში

- რკინიგზისა და გზათა ოპერაციების ანგარიში.

1920 წლის ნოემბერში სახელმწიფო კონტროლმა დამფუძნებელ კრებას წარუდგინა⁵ ფინანსთა სამინისტროს მიერ შემუშავებული 1920-1921 წლის ბიუჯეტის წინასწარი რევიზიის შედეგები. წესისამებრ, სახელმწიფო კონტროლმა დეტალურად შეისწავლა გაწერილი ხარვეზები, გამოავლინა ხარვეზები და დაუსაბუთებლობის გამო შეკვეცა 330 249 106 მანეთი; სახელმწიფო კონტროლმა დამფუძნებელ კრებას წარუდგინა ყველა სამინისტროს ხარჯის წინასწარი რევიზიის მასალებიც.

- Whether, during 1919, every state organization had operated lawfully and with its approved workforce, or, for example, had made staffing decisions only on the authority of the ministry in question (with specific examples)

- The results of auditing of state income and expenditure, together with information on expenditure related to the liquidation of state assets

- Information on the degree of conformity between advance and final accounts. Explanations as to improper expenditure

- Report from the First Department of the State Controller's Office

- Report from the Second Department of the State Controller's Office

- Report from the Third Department of the State Controller's Office

- Report on railways and highways transactions

In November 1920 the State Controller presented⁶ the results of his institution's audit of the Finance Ministry's 1920-1921 budget to the Constituent Assembly. In accordance with law, the State Controller's office examined the planned expenditure in detail, identified lacunae, and reduced expenditure by 330,249,106 *maneti* on grounds of lack of justification; the State Controller also provided the Constituent Assembly with materials relating to the advance auditing of the expenditure of each ministry.

სქოლიოები

1 სცსა, ფ. 1833, ა ლწ. 1, საქ. 820.

2 სასურსათო საბჭო – პირველ მსოფლიო ომს, რევოლუციასა და ბოლშევიკურ გადატრიალებას და ანარქიას მოყოლილი ეკონომიკური კრიზისის გამო შექმნილი სასურსათო დეფიციტის გადასატრელად შექმნილი სახელმწიფო უწყება.

3 რუსეთის იმპერიის სახელმწიფო მამულები.

4 სცსა, ფონდი 1940, ან. 1, საქმე 91.

5 სცსა, ფონდი 1833, ან. 1, საქმე 43.

ENDNOTES

1 CHAG 1833/1/820

2 The Auditor. “The Watchman is Asleep”, *Sakhalkho Sakme*, #582 (23.07.1919), #583 (24.07.1919), #585 (26.07.1919).

3 The Procurement Council was a state body created in the wake of the economic crisis that followed the First World War, the 1917 February Revolution and the Bolshevik coup d'état, and the resulting anarchy, in order to resolve the resulting deficit in foodstuffs.

4 Estates formerly in the possession of the Russian Imperial Government

5 CHAG 1940/1/91

6 CHAG 1833/1/43

თქვი V

სახელმწიფო კონტროლის
სლიური ენგერიშები

CHAPTER 5

THE ANNUAL REPORTS

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ 1918 წლის 6 დეკემბერს დამტკიცებული სახელმწიფო კონტროლიორის დებულებით მაკონტროლებელი ინსტიტუტი ვალდებული იყო, წელიწადში ერთხელ, არაუგვიანეს 15 დეკემბრისა, საკანონმდებლო ორგანოსათვის წარედგინა ყოველწლიური საქმიანობის ანგარიში. 1919 წელს რესპუბლიკის საბიუჯეტო კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებებიდან გამომდინარე, რომელიც სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვის ათვლის თარიღად 1 ივლისს განსაზღვრავდა, შეიცვალა სახელმწიფო კონტროლის მიერ ყოველწლიური ანგარიშის წარდგენის თარიღიც და განისაზღვრა არაუგვიანეს 15 მაისისა. დამოუკიდებლობის პირველ ხანებში, დაუგეგმავი ბიუჯეტისა და მოუწესრიგებელი ფინანსური სისტემის პირობებში, მართალია, სახელმწიფო კონტროლი ატარებდა ცალკეულ სახელმწიფო ინსტიტუტთა რევიზიას, მაგრამ ერთიანი ანგარიშის შემუშავება შეუძლებელი იყო. სახელმწიფო კონტროლმა პირველი სრულყოფილი ანგარიში საკანონმდებლო ორგანოს წინაშე მხოლოდ 1920 წლის მაისში წარადგინა.

1918 წელი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკისათვის, ისევე როგორც მსოფლიო ომის შემდგომ წარმოშობილი ახალი სახელმწიფოებისთვის, ძალზე მძიმე გამოდგა, განსაკუთრებით ფინანსური თვალსაზრისით. საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკას დამოუკიდებლობის გამოცხადებიდან მოყოლებული ერთი წლის განმავლობაში არავითარი გაწერილი ფინანსური გეგმა და ბიუჯეტი არ გააჩნდა. სპონტანურად მიღებუ-

Under the Statutes of the State Controller's Office adopted by the Parliament of the Democratic Republic of Georgia on 6 December 1918, the institution was obliged to submit an annual report on its activities to the legislative body by no later than 15 December each year. Subsequently, as a result of amendments introduced to the Republic's budgetary legislation in 1919 which set the date from which state budgetary expenditure was to be calculated to 1 July, the date for the submission of the annual report was changed to no later than 15 May. Although, in spite of the absence of a planned budget and the disordered state of the financial system hampering the work of the State Controller's Office during the early months of independence, it did manage to conduct audits of individual state institutions, it did not succeed in submitting its first complete annual report to the legislature until May 1920.

As was the case for all of the states that had emerged anew in the wake of the First World War, 1918 was an extremely difficult year for the Democratic Republic of Georgia, and this was especially true from a financial point of view. Following the declaration of Georgia's independence, a full year passed before a financial plan or budget could be put in place. State revenues and other financial resources obtained on a spontaneous basis during this time (chiefly, from new issues of money) were spent just as spontaneously – for the most part, on military objectives and the upkeep of the state administration. The

ლი სახელმწიფო შემოსავლები და ფინანსური სახსრები (ძირითადად ფულის ახალი ემისიით) ასევე სპონტანურად იხარჯებოდა, ძირითადად სამხედრო მიზნებისათვის და სახელმწიფო ადმინისტრაციის შესანახავად. თავდაცვითი ომებიდან და ქვეყანაში საბჭოთა რუსეთის მიერ ინსპირირებული ბოლშევიკური აჯანყებებიდან გამომდინარე, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო ბიუჯეტის 30%-ზე მეტი თავდაცვის სფეროს ხმარდებოდა (1920-1921 წლებში ბიუჯეტის თითქმის ნახევარი თავდაცვის სფეროზე იხარჯებოდა). შესაბამისად, სახელმწიფო კონტროლის მუშაობის დიდი წილიც სწორედ სამხედრო სამინისტროს ხარჯების შემოწმებაზე მოდიოდა.¹ რესპუბლიკის ფინანსთა და ვაჭრობა-მრეწველობის მინისტრი კონსტანტინე კანდელაკი 1919 წელს მთავრობისათვის წარდგენილ მოხსენებაში აღნიშნავდა: „ერთი წელიწადი დამოუკიდებელ სახელმწიფოდ არსებობისა ჩვენ უბიუჯეტოთ გავატარეთ. შინაური და საერთაშორისო პოლიტიკური მდგომარეობა გასულის წლის განმავლობაში საშუალებას არ აძლევდა მთავრობას, თუნდაც დაახლოებული წინასწარი მოსაზრებანი შეემუშავებინა სახელმწიფო შემოსავალსა და გასავალზე. რადგან პოლიტიკური ვითარება მეტათ ცვალებადი იყო და ყოველსავე წინასწარ მოსაზრებათ და ანგარიშს ნიადაგს უკარგავდა... ..ანარქიის ალში გახვეული, შინაურ და გარეშე მტრებით საგვს საქართველო ერთსა და იმავე დროს სახელმწიფოებრივ ცხოვრების მოწყობასაც უნდა შესდგომოდა და საკუთარი ძალღონით კავკასიის დიდი ფრონტის ლიკვიდაციასაც.

need to fight defensive wars and to counter internal Bolshevik uprisings inspired by Soviet Russia resulted in more than 30% of the Democratic Republic of Georgia's state budget being spent on defence (this would rise to almost half of the budget between 1920 and 1921). Accordingly, a large share of the work done by the State Controller's Office centred on examining expenditure by the War Ministry.¹ The Minister of Finance, Trade, and Industry, Konstantine Kandelaki, pointed out in a report submitted to the government in 1919 that “We have spent a year of our existence as an independent state without a budget. The domestic and international political situation over the course of the past year has made it impossible for the government to develop even approximate estimates with respect to state income and expenditure. The greatly volatile nature of political circumstances during this time has deprived any kind of advance estimates or reporting of a basis... Enveloped in the flames of anarchy and rife with enemies both internal and external, Georgia has been faced simultaneously with the need to set about putting the running of its affairs in order and the obligation to eliminate the Great Caucasian Front by its own might alone. There have been innumerable tasks to face, whilst the state apparatus inherited by Georgia, which lies in tatters, has been wholly unsuited to these new challenges. Yet it has been impossible to demolish the existing apparatus with a single blow without first creating a replace-

აუარებელი საქმე იყო გასაკეთებელი, სახელმწიფოებრივი აპარატი კი, მემკვიდრეობით მოსული საქართველოზე, ახალს მოთხოვნებს სრულიათ არ შეეფერებოდა და საკვებით მოშლილი იყო. ერთი დაკვრით არსებული აპარატის მოსპობა მაინც არ შეიძლებოდა, სამაგიერო მართვა-გამგეობის ახალი სისტემის შექმნა იყო საჭირო... ..ჩვენ არა გვაქვს წარსულის მაგალითი, რომელზედაც უნდა ემყარებოდეს მომავალ სამეურნეო მოქმედების გეგმა და, კერძოდ, საბიუჯეტო მოსაზრებანი“.²

1919 წლის 14-16 თებერვალს საქართველოს დემოკრატიულ რესპუბლიკაში საკანონმდებლო ორგანოს – დამფუძნებელი კრების – საყოველთაო დემოკრატიული არჩევნები გაიმართა. დამფუძნებელი კრების მეორე სხდომაზე რესპუბლიკის კოალიციური მთავრობა გადადგა და კრებამ ახალი მთავრობის ფორმირების პროცესი დაიწყო. არჩევნების შემდგომ გადადგა სახელმწიფო კონტროლის ხელმძღვანელი ფილიპე გოგიჩაიშვილიც. 1919 წლის 14 მარტს დამფუძნებელმა კრებამ მოისმინა მოხსენება სახელმწიფო კონტროლიორის 9-თვიანი საქმიანობის შესახებ, დააკმაყოფილა კონტროლიორის მოთხოვნა თანამდებობიდან გადადგომის შესახებ, თუმცა ახალი კონტროლიორის არჩევამდე ამავე სხდომაზე მთავარი კონტროლიორის მოვალეობის შესრულება თავად ფილიპე გოგიჩაიშვილს დაეკისრა.

9-თვიანი საქმიანობის ანგარიში სახელმწიფო კონტროლიორმა ფილიპე გოგიჩაიშვილმა რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანოს მოხსენების სახით წარუდგინა. სახელმწიფო კონტროლიორი თავის გამოს-

ment system for governance and management...We have no past example on which to base a future economic plan of action, and especially not budgetary estimates.”²

On 14-16 February 1919, the Democratic Republic of Georgia held universal democratic elections to its legislative body, the Constituent Assembly. At the Constituent Assembly’s second session, the Republic’s coalition government stepped down, and the Assembly began the process of forming a new government. Following the elections, the State Controller, Philippe Gogichaishvili, also stepped down. On 14 March 1919, the Constituent Assembly heard a report on the State Controller’s nine-month period in office and approved Gogichaishvili’s request to step down, although it charged him at the same session with continuing to perform the duties associated with the position until a new State Controller could be elected.

Philippe Gogichaishvili presented his report on his nine-month period as State Controller to the Constituent Assembly in the form of an address. He began by surveying the process by which the State Controller’s Office had been established as an institution, which had begun on 1 June 1918 and by spring 1919 was largely complete. His address emphasized the fact that, in the turbulent period following the February Revolution and in the early months of independence, the procedures for the circulation of state finances had been entirely disrupted. According to Gogichaishvili, the problem had been clearly apparent:

ვლის საწყის ნაწილში მიმოიხილავდა სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუციური მშენებლობის პროცესს, რომელიც 1918 წლის 1 ივნისს დაიწყო და 1919 წლის გაზაფხულზე მეტწილად დასრულდა. სახელმწიფო კონტროლის მოხსენებაში ხაზგასმული იყო, რომ პოსტრევოლუციურ და დამოუკიდებლობის პირველ ხანებში სრულად მოშლილი იყო სახელმწიფო ფინანსების მოძრაობის წესები. გოგინაიშვილის თქმით, ეს პრობლემა მკაფიოდ ჩანდა: „იყო რამდენიმე იმის მაჩვენებელი გარემოება, რომ სხვა და სხვა დაწესებულებანი აღარ უწევენ ანგარიშს სახარჯთაღრიცხვო და საკასო წესებს, რომ შემოსავალი თითქმის აღარ შედის ხაზინაში, რომ ბევრი ხარჯთამკრეფნი ხარჯავენ მათ ხელში შემოსულ თანხებს თავის სამმართველოს შესანახავად და სხვა და სხვა სამეურნეო საჭიროებაზე, კონტროლის წინაშე ანგარიშის წარუდგენლად, და რომ სამეურნეო დარგში მუშაობა არაა შეფარდებულ-შეთანხმებული ხაზინის საკასო-საბუხჰალტრო ანგარიშ-წარმოების მოთხოვნებთან“.³

დამფუძნებელი კრებისადმი წარდგენილ ანგარიშში სახელმწიფო კონტროლიერი აღნიშნავდა, რომ ახალი საკანონმდებლო ჩარჩოს შემუშავების შემდეგ, 1918 წლის დეკემბრიდან 1919 წლის მარტამდე, სახელმწიფო კონტროლმა მისთვის მინიჭებული უფლების რეალიზაციით, თითოეული უწყების ბიუჯეტის წინასწარი რევიზიით, სახელმწიფოს ხაზინა რამდენიმე მილიონიანი არამართლობიერი ხარჯების გაღებას გადაარჩინა, მათ შორის 3 მილიონამდე მანეთი კონტროლის მოთხოვნით არ გაიცა სახალხო გვარდიაზე, რადგანაც

“Several states of affairs were indicative of the fact that various institutions were no longer taking budgetary planning and money management regulations into consideration, that revenues had ceased to flow into the Treasury almost entirely, that many tax collectors were spending funds coming into their possession to maintain their own offices and meet various economic needs without submitting reports to the State Controller’s Office, and that economically relevant work was not being carried out in consideration of and conformity with the requirements relating to money management and accounting issued by the Treasury.”³

The State Controller pointed out in his report to the Constituent Assembly that, following the development of the new legislative framework, between December 1918 and March 1919 the State Controller’s Office had, by implementing the powers granted to it and auditing the budget of each institution in advance, saved the state Treasury several million *maneti* in unnecessary expenditure, including up to three million that had been withheld from the National Guard at the request of the State Controller’s Office due to a lack of appropriate accompanying documentation demonstrating the expenditure’s necessity.⁴ As the result of its detection of erroneous calculations, between December 1918 and January 1919 the State Controller’s Office had saved the state Treasury more than seven million *maneti*. Advance inspections conducted by the State Controller’s

თან არ ერთვოდა ხარჯის გაღების აუცილებლობის შესაბამისი დასაბუთება.⁴ არასწორი კალკულაციების აღმოჩენის შედეგად სახელმწიფო ხაზინაში 1918-1919 წლის დეკემბერ-იანვარში დაიზოგა 7 მილიონზე მეტი მანეთი. 1918-1919 წლებში მხოლოდ რკინიგზის დეპარტამენტში, კონტროლის წინასწარი შემოწმების შედეგად, უარყოფილი იქნა 13 მილიონამდე მანეთის ხარჯების გაცემის მოთხოვნა. გოგიჩაიშვილის მოხსენებაშივე აღნიშნული იყო, რომ რკინიგზის სამმართველოს საწყობებში რამდენიმე მილიონის ქონება სრულიად აღუწერელი იყო და სახელმწიფო არ ფლობდა ინფორმაციას, თუ რა მოცულობის შემოსავალი შეიძლება მიეღო ამ რესურსისაგან.

შეჯამების სახით გოგიჩაიშვილმა თავის მოხსენება ამდაგვარად დაასრულა: „ამ ნაირად, მოქმედება ჩემი და მოღვაწეობა ჩემდამი რწმუნებულ სახელმწიფო კონტროლისა საანგარიშო დროის განმავლობაში (1918 წლის 1 ივლისი – 1919 წლის 14 მარტი) გამოიხატა შემდეგში: 1) გატარებულია კონტროლის რეფორმა, ჩვენი სახელმწიფოს მოთხოვნილებასთან შეფარდებული, რაიცა გამოიხატა 1918 წლის 6 დეკემბრის კანონში. 2) მიღებულია ზომები სახელმწიფოს ანგარიშ-წარმოების და ანგარიშთა წარმოდგენის სისტემის მოსაწესრიგებლად და ანგარიშების სარევიზიოდ წარსადგენად, დაწყებულია აგრეთვე მათი შემოწმებაც. 3) გამოკვლეულია მრავალი დარგი სახელმწიფო მეურნეობისა, სადაც აღმოჩენილია არეგ-დარეგა, უთვალყურობა და ბოროტ-მოქმედება, რის შესახებ თავის დროზე უკვე მოხსენდა სათანადო უწყებათა,

Office between 1918 and 1919 had resulted in the refusal of up to 13 million *maneti* in expenditure requests from the Railways Department alone. Gogichaishvili also reported in his address that several million *maneti* worth of property stored in the warehouses of the Railways Department was entirely unrecorded, and that the state possessed no information as to how much income it could obtain from these resources.

Summing up, Gogichaishvili ended his address as follows: “As such, my own activities and the work of the State Controller’s Office entrusted to me during the reporting period (1 July 1918 – 14 March 1919) have taken the following form: 1) The State Controller’s Office has been reformed in conformity with the requirements of our state, as expressed in the law of 6 December 1918. 2) Measures have been taken to regulate the state system of accounting and the submission of reports for audit, and their inspection begun. 3) Many areas of the state economy have been investigated in which disorder, inattentiveness, and wrongdoing have been discovered, as reported to the relevant institutions and to the government on the occasions in question in order for appropriate action to be taken. 4) Incorrect, untimely, and inappropriate expenditure totalling more than 32 million *maneti* has been prevented as the result of advance auditing, the inspection of requests submitted to the Treasury, and practical auditing.”

In spring 1919, the Constituent Assembly approved the state budget for 1919-1920.

მთავრობას საჭირო ზომების მისაღებად. და 4) წინასწარი რევიზიით, აგრეთვე ხაზინისადმი წარმოდგენილი მოთხოვნისგან განხილვით და ფაქტური რევიზიით აცილებულია უსწორო, უდროვო და მიზანშეუწონელი ხარჯები ჯამით 32 მილიონ მანეთზე მეტი“.

1919 წლის ზაფხულში საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელმა კრებამ 1919-1920 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტი დაამტკიცა. შესაბამისად, სახელმწიფო ხარჯები სისტემურად გაიწერა და სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობის მთავარ დასაყრდენად დამტკიცებული ბიუჯეტი გახდა. თუმცა, მხოლოდ გაწერილი ბიუჯეტი სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობას ვერ გაამარტივებდა, რადგანაც სახელმწიფო ადმინისტრაცია კვლავ არ იყო სრულყოფილად მოწყობილი და რესპუბლიკის თანამდებობის პირები არც საჯარო მოსამსახურისათვის საჭირო პასუხისმგებლობის მაღალი სტანდარტებით გამოირჩეოდნენ.

მიუხედავად იმისა, რომ 6 დეკემბრის კანონით სახელმწიფო ინსტიტუტებს დაევალიათ კონტროლისათვის დაუბრკოლებლად მიეწოდებინათ დაგეგმილი და შესრულებული სამუშაოების ხარჯთაღრიცხვა და სხვა დოკუმენტები, სხვადასხვა ორგანო მუდმივად აგვიანებდა, ანდაც საერთოდ არ აწვდიდა დოკუმენტებს სახელმწიფო კონტროლს. მთავარი კონტროლიორი მუდმივ რეჟიმში სთხოვდა მთავრობის მეთაურსა და დამფუძნებელი კრების ხელმძღვანელს, ეშუამდგომლიათ კონკრეტულ უწყებებთან, რათა მათ შეესრულებინათ კანონით განსაზღვრული ვალდებულება და სახელმწიფო კონტროლი-

State expenditure was systematically allocated in accordance with this document, and the approved budget became the chief point of reference for the activities of the State Controller's Office. The existence of an allocated budget alone was not enough to ease the institution's task, however, due to the fact that the administrative structure of the state had not yet been fully configured, and neither were the Republic's officials distinguished by high standards of responsibility in public service.

In spite of the fact that the law of 6 December obliged state institutions to submit budgets for planned and completed work and other documents for audit without obstruction, various bodies were consistently late in submitting documentation to the State Controller's Office, or failed to do so altogether. The State Controller repeatedly made urgent requests of the Prime-Minister and the Chair of the Constituent Assembly to intercede to compel particular institutions to fulfil their obligations under law and submit financial reports to the State Controller's Office in a timely manner.

On 3 December 1919, Acting State Controller Konstantine Andronikashvili wrote to the Chair of the Constituent Assembly⁵ to inform him that the Finance Ministry had submitted its financial reports 10 months late, that the documentation submitted with the reports was incomplete, and that the State Controller's Office was unable to complete a comprehensive final report based on what

სათვის დროულად წარედგინათ ფინანსური ანგარიშები.

1919 წლის 3 დეკემბერს კონტროლიორის მოვალეობის შემსრულებელი კონსტანტინე ანდრონიკაშვილი დამფუძნებელი კრების თავმჯდომარეს⁵ წერილით ატყობინებდა, რომ ფინანსთა სამინისტრომ 10 თვით დაავგინა ფინანსური ანგარიშების წარდგენა, ამასთან, წარდგენილი დოკუმენტაციები ნაკლები იყო და კონტროლს არ ხელეწიფებოდა სრულფასოვანი საბოლოო ანგარიშის მომზადება. ანდრონიკაშვილი კრების თავმჯდომარეს აფრთხილებდა, რომ 1920 წლის 15 მაისამდე კრებისათვის წარსადგენი სახელმწიფო კონტროლიორის წლიური ანგარიში არ იქნებოდა სრულყოფილი, გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფო უწყებები არ იცავდნენ დაგეგმილი და შესრულებული ხარჯთაღრიცხვების წარდგენის კანონით განსაზღვრულ ვადებსა და წესებს.⁶

1921 წლის 5 იანვარს სახელმწიფო კონტროლიორი სპეციალური წერილით დამფუძნებელი კრების თავმჯდომარეს აცნობებდა, რომ 1920 წლის განმავლობაში სახელმწიფო კონტროლი მომარაგების სამინისტროს უშედეგოდ სთხოვდა ფინანსური დოკუმენტების წარმოდგენას. სამინისტროს მიერ დოკუმენტების დაგვიანების შემდეგ კონტროლმა შუამდგომლობით მიმართა მთავრობის თავმჯდომარე ნოე ჟორდანიას, რომელმაც დაავალა სამინისტროს სახელმწიფო კონტროლისათვის დოკუმენტაციის წარდგენა. ფილიპე გოგიჩაიშვილი დამფუძნებელი კრების თავმჯდომარისათვის გაგზავნილ წერილში აღნიშნავდა: „საქმის ამნაირი მდგო-

it had received. Andronikashvili warned the Chair that failure on the part of state institutions to observe deadlines and procedures⁶ for the submission of planned and expended budgets as specified in law would result in the State Controller's annual report, which was due to be submitted to the Assembly by 15 May 1920, itself being incomplete.

On 5 January 1921, the State Controller informed the Constituent Assembly Chair directly by letter that the State Controller's Office had requested throughout 1920 that the Procurement Ministry submit financial documents, and had yet to receive them. Following the ministry's delay, the State Controller's Office sought the intervention of Prime-Minister Noe Zhordania, who instructed the ministry to submit the documents. Philippe Gogichaishvili wrote in his letter to the Chair that "This state of affairs is hindering the progress of the State Controller's Office's auditing activities and, as a result of it prolonging the verification of reports, is severely inhibiting the seeking of repayment. Where the commission of harmful activity against the Treasury is discovered, seeking repayment is sometimes impossible due to the time that has elapsed since the day that the harmful activity was committed."⁷ The State Controller's Office considers it its duty to notify every Praesidium of the Constituent Assembly to support its requests."⁸

The first complete annual report was submitted to the legislature of the Democratic Republic of Georgia by the State

მარეობა აფერხებს კონტროლის სარევიზიო მუშაობის მსვლელობას და, ვინაიდან ახანგრძლივებს ანგარიშთა შემოწმებას, ძლიერ ასუსტებს ფულის გადახდევინების შესაძლებლობას. თუ ვინიცაა, აღმოჩენილ იქმნა ხაზინის ზარალი, ხოლო ამ გადახდევინებას ზოგჯერ შეუძლებლად ხდის ხანგასულობის გამო დღიდან საზარალო მოქმედების ჩადენისა.⁷ სახელმწიფო კონტროლი ვალად სთვლის, კონტროლის მოთხოვნათა მხარის დასაჭერად აცნობოს ყოველივე დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმს.⁸

სახელმწიფო კონტროლიორმა რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანოს პირველი სრულყოფილი წლიური ანგარიში 1920 წლის მაისში წარუდგინა. ანგარიში აერთიანებდა 1918-1919 წლებში გაწეულ ხარჯებსა და 1919-1920 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ მომზადებულ წინასწარი კონტროლის დასკვნას. წლიური ანგარიშის წარდგენისას სახელმწიფო კონტროლიორის მოვალეობას ფილიპე გოგიჩაიშვილის ამხანაგი (მოადგილე) კონსტანტინე ანდრონიკაშვილი ასრულებდა, რადგანაც სახელმწიფო კონტროლიორი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მიერ ევროპაში ეკონომიკური ურთიერთობების დამყარების მიზნით ფინანსთა და ვაჭრობა-მრეწველობის მინისტრ კონსტანტინე კანდელაკის ხელმძღვანელობით გაგზავნილი დელეგაციის წევრი იყო. სახელმწიფო კონტროლიორის მოვალეობის შემსრულებელი კონსტანტინე ანდრონიკაშვილი 1920 წლის 13 მაისს N3593 წერილით დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმს აცნობდა, რომ სახელმწიფო კონტროლმა დაასრუ-

Controller in May 1920. The report brought together auditing conclusions concerning expenditure for 1918-1919 with advance audit conclusions prepared with regard to the state budget for 1919-1920. At that time, the duties of State Controller were being performed by the deputy to Philippe Gogichaishvili, Konstantine Andronikashvili, as Gogichaishvili was serving during this period as a member of a delegation dispatched to Europe by the Democratic Republic of Georgia under the leadership of Finance, Trade, and Industry Minister Konstantine Kandelaki for the purpose of establishing economic relationships. Acting State Controller Konstantine Andronikashvili informed the Praesidium of the Constituent Assembly in letter N3593 of 13 May 1920 that the State Controller had completed his audit of state expenditure for the years 1918-1919, and had compiled a report which he would submit to the Assembly. The report, which exceeded 160 pages in length, provided a detailed account of the activities that the State Controller had performed.

An excerpt from a session of the Praesidium of the Constituent Assembly held on 14 May 1920 states that the Praesidium examined the report submitted by the State Controller, and charged the Deputy Speaker of the Assembly, Simon Mdivani of the opposition Socialist Federalist Party, with preparing concluding remarks in regard to it. The Praesidium also passed the report to the Financial and Budgetary Committee of the Assembly for it to examine.⁹

ლა 1918-1919 წლების სახელმწიფო ხარჯების რევიზია და შეადგინა ანგარიში, რომელსაც წარუდგენდა კრებას. ანგარიში 160 გვერდს აღემატებოდა და მასში დეტალურად იყო განხილული სახელმწიფო კონტროლის მიერ გაწეული საქმიანობა.

1920 წლის 14 მაისის დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმის სხდომის ამონაწერი გვამცნობს, რომ პრეზიდიუმმა განიხილა სახელმწიფო კონტროლიორის მიერ წარდგენილი ანგარიში და ოპოზიციური სოციალისტ-ფედერალისტური პარტიიდან კრების ვიცე-სპიკერს, სიმონ მდივანს, დაავალა მასზე დასკვნის მომზადება. ამავე დროს, პრეზიდიუმმა ანგარიში კრების საფინანსო-საბიუჯეტო კომისიას გადასცა შესასწავლად.⁹

სახელმწიფო კონტროლის ანგარიშის საწყის გვერდებზევე აღნიშნული იყო, რომ სისტემური ბიუჯეტის არქონის გამო 1918-1919 წლების ხარჯები სრულყოფილად ვერ შემოწმდა და ვერც ანგარიში იქნებოდა ყოვლისმომცველი. სახელმწიფო კონტროლი განმარტავდა: „...სახელმწიფო კონტროლი, გამოდის რა 1918 და 1919 წლების ბიუჯეტის თავისებურებებიდან, იძულებულია, ამ წლების სახელმწიფო შემოსავალ-გასავლის განაწილების ასრულებაში დაეთანხმოს იმ ციფრების სინამდვილეს და სახეს, როგორც ამას გვისახავს საკასო-საბუჯეტო ალნუსხვანი, რომლებიც შედგენილნი არიან ხაზინიდან მიღებული ცნობების თანახმად. თავისთავად ცხადია, რომ აქ მოხსენებულ გარემოებათ სრულებით არ შეუცვლიათ კონტროლის სისტემა, ედევნებინა თვალყური სახაზინო თანხებისა და ქონების გაცემისათვის...¹⁰ ... ამ

It was indicated in the opening pages of the State Controller's report that, due to the absence of a systematic budget for the years 1918-1919, a full verification of expenditure for these years had been impossible to carry out, and that the report itself could not be exhaustive for this reason. The State Controller explained that "...as a result of the peculiarities of the budget for the years 1918 and 1919, the State Controller's Office was obliged, in attributing state income and expenditure for these years, to rely on the accuracy and presentation of the figures presented to us by money management and accounting records compiled from information supplied by the Treasury. The circumstances described here naturally in no way affected the system employed by the State Controller's Office for monitoring the Treasury's issuing of funds and property...¹⁰ ...Hence, in reality these were only reports on the circulation of money and its general movement in Treasury money offices and the state budget's balance-sheet records... ...only the 1919/1920 budget, as stated above, can be considered to provide material that makes it possible to speak in full of the allocation of state income and expenditure within the aforementioned legally-defined limits."

The introductory part of the report submitted by the State Controller stated the purpose of the auditing activity carried out by the oversight body as follows: "...the purpose of this unified auditing activity was established in this way and based on a basic

რიგად, ნამდვილად ეს იყო მხოლოდ კასობრივი ანგარიში ფულის ტრიალისა და საერთოდ მოძრაობისა სახაზინო საღაროებში და სახელმწიფო ბიუჯეტის საბალანსო აღწუსხვანი... ...მხოლოდ 1919/20 წლის ბიუჯეტი, როგორც ზემოთ იყო ნათქვამი, შეიძლება ჩაითვალოს იმ მასალათ, რომელიც იძლევა საშვალელებს ვიმსჯელოდ სახელმწიფო გასავალ-შემოსავალთა განწილების შესრულების შესახებ, ზევით მოხსენებული კანონით განსაზღვრულ ფარგლებში“.

სახელმწიფო კონტროლიორის მიერ წარდგენილ მოხსენების შესავალ ნაწილში გაცხადებული იყო მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ განხორციელებული რევიზიების მიზანი: „...დასახული იყო მიზანი ამ სახით შეერთებულ კონტროლის მოქმედებისა და ეყრდნობოდა ისეთ ძირითად პროგრამას, რომელსაც უკარნახებდა სახელმწიფო მეურნეობის მდგომარეობა და განუსაზღვრელი ზრდა სახელმწიფო ხარჯებისა, როდესაც არ არსებობდა არავითარი საბიუჯეტო სისტემა. რათა დაგვენახა საქმის მდგომარეობის ნამდვილი სურათი, კონტროლს მოუხდა: 1. ფაქტიურად გაცნობოდა მსხვილ სამეურნეო ოპერაციების წარმოებას მაინც, 2. გამოერკვია უნარიანობა კრედიტის გამკარგულებელ ადგილებისა და პირების და 3. მიეხწია იმ მიზნისთვის, რათა წესიერად წარმოებულყო საბიუჯეტო ანგარიშწარმოება-სავალდებულო ანგარიშების აუცილებლად კონტროლში წარმოდგენით“.¹¹

ანგარიშით ირკვეოდა, რომ სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტს მის მიერვე განხორციელებული წინასწარი საქმიანობის საფუძველზე, რომელიც მოიცავდა წინასწარ

programme which was dictated by the condition of the state economy and immense growth in state expenditure when no kind of budgetary system existed. In order for us to gain a true picture of affairs, the State Controller's Office was obliged: 1. to acquaint itself with the facts of at least major economic operations, 2. to gain an understanding of the capabilities of entities and individuals with budgetary allocations at their disposal, and 3. to attain the goal of ensuring the proper keeping of budgetary accounts and the submission of mandatory reports to the State Controller's Office without fail.”¹¹

The report made it clear that the State Controller's Office, on the basis of activity that it had carried out in advance itself, which included advance auditing, held information of improper actions, unintentional or otherwise, committed by state bodies in the process of the expenditure of financial resources. In particular, the State Controller stated in his annual report that “In addition to this, we came into the possession of information that both ministries and institutions subordinated to them are failing to observe budgetary and money management procedures, and that income is not being submitted to the Treasury, but instead being spent by tax collectors on the requirements of their institutions and their economic needs without the submission of any reports to the State Controller's Office, whereby expenditure is being created without taking the interests of the Treasury into account; the State Control-

რევიზიებს, ჰქონდა ინფორმაცია სახელმწიფო უწყებების მიერ ფინანსების ხარჯვის პროცესში უნებლიე თუ განზრახ დაშვებულ არამართლობიერ ქმედებებზე. კერძოდ, სახელმწიფო კონტროლიორი თავის წლიურ ანგარიშში აღნიშნავდა: „მასთან ერთად, გვექონდა რა ცნობები, რომ როგორც სამინისტროები, ისე მისი ხელქვეითი დაწესებულებანი არ უწყევნ ანგარიშს სახარჯთაღრიცხვო და საკასო წესდებს, რომ შემოსავალი არ შეაქვთ ხაზინაში, არამედ ხარჯის ამკრეფნი მას თავის დაწესებულების შესანახად და სამეურნეო მოთხოვნილებებზე და არა ურდგენდნენ სახელმწიფო კონტროლს არავითარ ანგარიშებს და სამეურნეო ხარჯებს აწარმოებენ ხაზინის ინტერესებთან შეუფარდებლად, კონტროლმა, პირველ რიგში, მოახდინა ტვილისის ხაზინაში საკასო საბუხჰალტრო ანგარიშწარმოების რევიზია“.¹²

სახელმწიფო კონტროლი აღნიშნავდა, რომ ახლად შექმნილი სახელმწიფო ადმინისტრაცია არღვევდა ფინანსური საქმისწარმოების წესებს, განსაკუთრებით კი ფინანსურ საკითხებთან მიმართებით: „შემჩნეული იყო, აგრეთვე, რომ სახარჯთაღრიცხო გასავლის საანგარიშო წიგნებს აწარმოებდენ გარეწარად და უკანონოდ; თვიური ჯამები წიგნებში და, ასევე, კრედიტების ნაშთები არ იყო გამოყვანილი, ზოგიერთი ხარჯთაღრიცხვებით კი სრულებით არ იყო ნაწარმოები კრედიტების შეტანა და სხვა... .. მე მივაქციე ამაზედ ფინანსთა მინისტრის ყურადღება /N4622/. ამაზე წინადაც სახელმწიფო კონტროლმა ორჯერ მიმართა ფინანსთა სამინისტროს /N3720.1918/ იმის გამო, რომ კონტროლს არ უდგენენ სა-

ler's Office primarily audited money management and accountancy reporting at the Treasury in Tiflis.”¹²

The State Controller's Office pointed out that the newly created state administration was violating regulations for financial clerical activity; in particular: “It was also noted that accounting records of budgetary expenditure were being kept in a malicious and illegal manner; that monthly totals and credit balances were not being recorded in books, that in some budgets, allocations hadn't been entered at all, and that there were other issues besides.....I have brought this matter to the attention of the Finance Ministry (/N4622/). Prior to this, the State Controller's Office had already contacted the Finance Ministry twice before (/N3720.1918/) regarding its general failure to submit reports and monthly records of income and expenditure for audit – in 1918 in particular.”¹³

Between 1918 and 1919, the Democratic Republic of Georgia spent the majority of its very limited financial resources on military matters and food procurement. Military expenditure was determined by defensive wars and ongoing armed Bolshevik uprisings within the Republic's territory. Following the breakdown of the procurement system inherited from the imperial period, Georgia had found itself virtually in a state of blockade with respect to these needs, and the Republic was obliged to expend considerable funds in order to obtain even small volumes of what it required. It was for this reason that

რევიზიოდ საერთოდ და, კერძოდ, 1918 წ. ანგარიშებს და ყოველთვიურ შემოსავლის და გასავლის ნუსხებს¹³

1918-1919 წლებში საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკა თავისი მცირე ფინანსური რესურსის უდიდეს ნაწილს ხარჯავდა სამხედრო და სასურსათო მიზნებისათვის. სამხედრო ხარჯები განპირობებული იყო თავდაცვითი ომებითა და რესპუბლიკაში მიმდინარე ბოლშევიკური სამხედრო აჯანყებებით. რუსეთის სასურსათო სისტემის მოშლის შემდეგ საქართველო, ფაქტობრივად, სასურსათო ბლოკადაში აღმოჩნდა. რესპუბლიკას უწევდა დიდი ფინანსური ხარჯების გაღება სურსათის თუნდაც მცირე მოცულობის მისაღებად. აქედან გამომდინარე, კონტროლი დიდ ყურადღებას უთმობდა სწორედ სამხედრო, სასურსათო და მიწათმოქმედების უწყებების რევიზიას. ანგარიშში გაცხადებული იყო, რომ „პირველ რიგში ფაქტიური რევიზია იქნა მოხდენილი: 1. ყოფილ სასურსათო საბჭოს ტფილისის უწყებებში, 2. მიწათმოქმედების სამინისტროს დაწესებულებებში ტფილისში, ბორჯომში და კახეთში, 3. მომარაგების კომიტეტის ქუთაისისა და ტფილისის დაწესებულებებში და შემდეგ ფაქტიური რევიზია ხდებოდა ცენტრალურ სასურსათო საბჭოს ოპერაციებისა, სამხედრო სამინისტროს და სახალხოს გვარდიაში, ისე, როგორც სხვა სამხედრო ნაწილებში თითქმის სამხედრო ოპერაციების თეატრზედ მყოფ ნაწილებისა“¹⁴

ფაქტობრივი რევიზიის შემდეგ გამოიკვეთა სურათი, რომლის მიხედვითაც კონტროლი ასკვნია, რომ თითქმის ყველა შეს-

the auditing of military, procurement, and agricultural institutions were activities to which the State Controller's Office devoted especial attention. The report stated in this regard that "Practical auditing was primarily carried out 1. at the Tiflis bodies of the former Procurement Council, 2. at institutions affiliated to the Agriculture Ministry in Tiflis, Borjomi, and Kakheti, 3. at the bodies of the Procurement Committee in Kutaisi and Tiflis, followed by practical auditing at the operations of the Central Procurement Council, the War Ministry, and the National Guard, and at other military bodies, virtually up to and including units located in the theatres of military operations."¹⁴

The picture provided to the State Controller's Office by its practical auditing activities led it to conclude that minor or serious transgressions had been identified at virtually every institution investigated, and in particular that "It cannot be said that everything was in order at each one of the institutions inspected. Only in some minor cases among the incidents of improper practices discovered were these beyond doubt the result of circumstance. By contrast, at some institutions, for example, those belonging to the military, the State Controller's Office uncovered clear instances of wrongdoing. The third discovery made using the practical audit method was of absences and incompleteness which attested either to activity carried out in a detrimental manner, or in a manner which could be anticipated to

წავლილ დაწესებულებაში აღმოჩნდა მცირე თუ სერიოზული გადაცდომა, კერძოდ, „არ შეიძლება ითქვას, რომ ყველა იმ რევიზია ქმნილ დაწესებულებებში ყოველისფერი რიგბედ იყო. მხოლოდ აღმოჩენილ უსწორობათა შორის ზოგიერთ უმცირეს შემთხვევებში დეფექტები აუცილებელი იყო შექმნილი მდგომარეობის გამო. მასთან კი ზოგიერთ, როგორც, მაგალითად, სამხედრო დაწესებულებაში, კონტროლს მოუხდა წასწყდომოდა ცხად ბოროტ მოქმედებებს. მესამედ ფაქტურ საშუალებებით აღმოჩენილი იყო დანაკლისები და შეუსრულებლობანი, რომლებიც მოწმობდნენ ან საქმის საზიანოდ წარმოების შესახებ ან სახელმწიფო მეურნეობის უნუგეშო მდგომარეობის მოსალოდნელ საფრთხეზე. ასე, მაგალითად, რევიზია ქმნილი ოც ცალკე ნაწილსა და დაწესებულებათა შორის მხოლოდ სამს ადგილას არ იყო აღმოჩენილი უსწორობანი და უკანონო მოქმედებანი; დანარჩენ 17 კი უსწორობანი ატარებდნენ ბოროტ განზრახველობის ხასიათს.“¹⁵

კონტროლის მიერ შემუშავებულ ანგარიშში მხოლოდ სამხედრო სამინისტროსთან მიმართებით გამოვლინდა ათობით კანონდარღვევა, თითოეულ კანონდარღვევას მოჰყვა სამართლებრივი რეაგირება, მათ შორის ათეულობით პირი დააპატიმრეს. კონტროლი დეტალურად აღწერდა დარღვევის თითოეულ შემთხვევას, განსაკუთრებით საინტერესო იყო შემდეგი დარღვევები: „I ქართულ ცხენოსან პოლკის რევიზიის დროს აღმოჩნდა, რომ არ არსებობდა არავითარი ანგარიშები და ფულის თანხები და აგრეთვე სახაზინო ქონება იხარჯებოდა, როგორც კერძო საკუთ-

imperil further the already dire condition of the economy. Of twenty separate units and offices subjected to audit, for example, at only three were no instances of improper or illegal conduct detected; at the remaining 17, improper conduct was revealed which was characterized by criminal intent.”¹⁵

The report compiled by the State Controller’s Office accused the War Ministry alone of dozens of violations of the law, each of which was made the subject of judicial proceedings; these resulted, among other outcomes, in the imprisonment of dozens of individuals. The State Controller’s Office described each violation in detail; among the cases identified, the following are especially noteworthy: “During auditing of the First Georgian Cavalry Regiment, it was discovered that no reports or records of financial resources of any kind existed, and that Treasury funds were being spent as personal funds. The Military Procurator was notified by the State Controller’s Office on 20 August 1918 with communication N66 to initiate an investigation in connection with this matter and to bring criminal charges against the officials responsible; an audit investigation into the theft of 119,910 *maneti* from the money office of the Georgian Corps revealed malicious conduct in duty on the part of individuals in various positions, as a result of which, upon the request of the State Controller’s Office, the case was passed by the War Ministry to the Military Procurator; during auditing of the accounts of the

რება. ამის გამო სახელმწიფო კონტროლის მიერ ეცნობა სამხედრო პროკურორს 1918 წ. 20 აგვისტოს N66-ით დანიშნულიყო გამოძიება და დამნაშავე თანამდებობის პირნი მიცემულნი ყოფილიყვნენ სისხლის სამართლის წესით პასუხის გებაში; ქართულ კორპუსის სალაროდან 119.910 მანეთს გატაცების სარევიზიო გამოკვლევებიდან აღმოჩნდა, გარეწრობა სხვა და სხვა თანამდებობის პირებისა, სამსახურში, რისთვისაც საქმე კონტროლის მოთხოვნით სამხედრო სამინისტროს მიერ გადაეცა სამხედრო გამოძიებელს; ქართულ ცხენოსანთა ესკადრონის ანგარიშების რევიზიის დროს აღმოჩენილ იქმნა ანგარიშ წარმოების ქაოტური მდგომარეობა საერთოდ და სრული არ არსებობა სამეურნეო დარგის ანგარიშებისა რაზედაც 1918 წ 17 ნოემბერს N 771-ით ეცნობა სამხედრო სამინისტროს მიერთ პასუხისგებაში დამნაშავენი“.¹⁶

სამხედრო ნაწილების რევიზიისას სახელმწიფო კონტროლი ხშირად აწყდებოდა სერიოზულ დარღვევებს, თავად სამხედრო ოპერაციების ხელმძღვანელების მიერ ჩადენილს, მაგალითად, კონტროლი დასკვნაში აღნიშნავდა ახალციხის ფრონტის ხელმძღვანელის, გენერალ გიორგი მაზნიაშვილის მიერ დაშვებულ ფინანსურ გადაცდომებს: „სამწუხაროდ, უნდა აღვნიშნო, რომ მიუხედავად კონტროლის მრავალ გზის მიმართვებისა, თვით ახალციხის რაზმის უფროსს გენერალ მაზნიევს (მაზნიაშვილს) დღემდის არ წარმოუდგენია 772 326 მანეთი სახაზინო ფულის გასამართლებელი ანგარიშები, რომლებიც „მოკლე დროით“ გადასცა ფრონტის სხვა და სხვა დაწესებულებებს. ამავე რაზმის სამ-

Georgian Cavalry Squadron, the keeping of the accounts was found to be in an entirely chaotic condition and reports on economic matters to be entirely absent, in connection with which the War Ministry was notified on 17 November 1918 with communication N771 to hold those responsible accountable.”¹⁶

Audits of military units carried out by the State Controller’s Office frequently revealed serious violations to have been committed by leaders of military operations themselves; the State Controller reported in his conclusion, for example, that financial transgressions had been committed by the individual in charge of the Akhaltsikhe Front, General Giorgi Mazniashvili: “I regret to have to report that, in spite of many and varied communications on the part of the State Controller’s Office, the Commander of the Akhaltsikhe Detachment himself, General Mazniev (Mazniashvili) has yet to submit reports accounting for 772,326 *maneti* of Treasury money transferred to various front institutions by the Treasury on a “short-term” basis. The Head of the Detachment’s Procurement Department, Mchedlov, was made the subject of legal proceedings. All of the results of this audit were communicated by the State Controller’s Office to the Prime-Minister, the Chair of the Social Democratic Faction of the Constituent Assembly, and the War Ministry.”¹⁷ The investigation into military and administrative transgressions committed on the Akhaltsikhe Front ultimately cleared General Mazniashvili, while

ნეო განყოფილების გამგე მჭედლოვი მძიმე დარღვევების გამო სასამართლოში იქნა მიცემული. ახალციხის რაზმის რევიზიის შედეგების შესახებ კონტროლმა აცნობა მთავრობის თავმჯდომარეს, დამფუძნებელი კრების სოციალ-დემოკრატიული ფრაქციის თავმჯდომარეს და სამხედრო მინისტრს.¹⁷ საბოლოოდ გენერალი მამნიაშვილი ახალციხის ფრონტზე მომხდარი სამხედრო და ადმინისტრაციული გადაცდომების საქმის გამოძიების შედეგად გამართლდა, ხოლო მჭედლოვი და სხვა დაბალი თანრიგის მოსამსახურეები რესურსების გაფლანგვის ბრალდებით დამნაშავედ ცნეს.

კონტროლის რევიზიის დასკვნის თანახმად, სამხედრო და სასურსათო სამინისტროს შემოწმებისას აღმოჩნდა დარღვევები სამხედრო უწყების მომარაგების საკითხებშიც. კერძოდ, მომარაგებაზე პასუხისმგებელი სამხედრო პირები არცთუ იშვიათად ბოროტმოქმედებას სჩადიოდნენ. რევიზიისას სახელმწიფო კონტროლმა აღმოაჩინა, რომ მომარაგებაზე პასუხისმგებელმა ვიცე-პოლკოვნიკმა მაღნარიძემ ჩაიდინა ბოროტმოქმედება, კერძოდ, მან მიითვისა სახელმწიფო ფული 150 000 მანეთი, რომელიც განკუთვნილი იყო სამხედრო უწყების აზერბაიჯანიდან სხვადასხვა რესურსით მომარაგებისათვის. კონტროლის მოთხოვნით სამხედრო მაღალჩინოსანი დააპატიმრეს.¹⁸ კონტროლი თავის ანგარიშში სამხედრო უწყებასთან მიმართებით ამატებდა, რომ მათ მიერ 1919 წელს განხორციელებული რევიზიის შემდეგ სამხედრო სამინისტროს სამნეო განყოფილების უფროსი მიეცა სასამართლოში 381 990 მანეთის ცუდი ფევილის განზრახ შექენის ბრალდებით.

Mchedlov and other low-ranking officials were found guilty of the charge of embezzling resources.

According to the conclusions of the audits carried out by the State Controller's Office, inspection of the War and Procurement Ministries also revealed violations relating to procurement for military institutions. Specifically, military officials responsible for procurement were found to have committed wrongdoing on a frequent basis. The State Controller's Office discovered during auditing that a Lieutenant Colonel Maghnaridze responsible for procurement had appropriated 150,000 *maneti* of state funds designated for the procurement for the military of various resources from Azerbaijan. At the request of the State Controller's Office, the high-ranking military official was placed under arrest.¹⁸ With respect to the War Ministry, the State Controller's Office added in its report that, following an audit carried out in 1919, the head of the War Ministry's Department for Procurement had been made the subject of legal proceedings for the intentional procurement of 381,990 *maneti* worth of spoiled flour.

The State Controller indicated clearly in his conclusion that frequent discoveries of violations in relation to financial matters had been made in the military, and that the instances of wrongdoing were of a systematic character: "It is apparent from the materials indicated in these reports that a rapaciousness has taken root in the military, the erad-

სახელმწიფო კონტროლიორი დასკვნაში მკაფიოდ მიუთითებდა, რომ ფინანსურ საკითხებთან მიმართებით სამხედრო უწყებაში ხშირად იჩენდა თავს სერიოზული დარღვევები და ეს ბოროტმოქმედებები სისტემურ ხასიათს ატარებდა: „როგორც მოხსენებებში ნაჩვენებ მასალებიდან სჩანს, მტაცებლობა გამჭდარია სამხედრო უწყების სხეულში და რომლის მოსასპობად, ჩვენ გვგონია, მართველობის სისტემის პირველ რიგში უნდა იქნეს დასმული საკითხი“.¹⁹

სახელმწიფო კონტროლის ანგარიშში საუბარი იყო სამხედრო სისტემის კიდევ ერთ დაწესებულებაზე, სახალხო გვარდიაზე, რომელშიც 1918 წელს ადგილი ჰქონდა სახელმწიფო ფინანსებისა და რესურსების არამართლზომიერი მოხმარების ფაქტებს. თუმცა, კონტროლი აღნიშნავდა, რომ 1919 წლიდან გვარდიის ხელმძღვანელობის მიერ განხორციელებული მკაცრი ზომების შედეგად პრობლემა მეტწილად მოგვარდა. სახელმწიფო კონტროლი აღნიშნავდა: „კონტროლი ხშირად ახდენდა გვარდიის შემოწმებებს, რამაც აიძულა ნაწილები, შემოელოთ სწორი ანგარიშწარმოება. სამართლიანობა მოითხოვს ავლნიშნოთ, რომ უკანასკნელ ხანებში მომხდარმა რევიზიამ გამოარკვია, რომ ანგარიშების წარმოება სწორად მიმდინარეობს უსწორობას ადგილი აღარ აქვს“.²⁰

სახელმწიფო კონტროლმა 1918-1919 წლების ანგარიშში დიდი ადგილი დაუთმო მიწათმოქმედების სამინისტროსადმი დაქვემდებარებული უწყებების რევიზიას. 1918 წლის მაისიდანვე აღნიშნულ სამინისტროს დაექვემდებარა ყოფილი საიმპერიო მამუ-

lication of which should in our view be pursued by its very highest echelons.”¹⁹

The report submitted by the State Controller’s Office discussed one more military institution: the National Guard, in which instances of the improper use of state funds and resources had taken place in 1918. The State Controller’s Office did however note that, as a result of strict measures implemented by the leadership of the National Guard from 1919 onward, the problem had been largely resolved. The report stated that “The State Controller’s Office subjected the Guard to frequent inspections, which compelled its units to introduce proper accounting procedures. We must in fairness point out that recently conducted audits have established that proper accounting procedures are being followed and that no improper activity is taking place.”²⁰

The State Controller’s Office devoted a great deal of space in its 1918-1919 report to the auditing of institutions subordinate to the Agriculture Ministry. From May 1918, this Ministry had assumed control of former imperial estates encompassing large tracts of land and significant economic resources. Following the 1917 Revolution, these estates had suffered significant damage and destruction as a result of the expropriation of land and livestock by peasants and of irresponsible conduct on the part of their administrations. The State Controller’s Office made a detailed examination of the Borjomi governmental estate, which was considered

ლები, რომლებიც დიდი მოცულობით მიწის ფონდსა და მნიშვნელოვან ეკონომიკურ რესურსებს მოიცავდა. 1917 წლის რევოლუციის შემდეგ ეს მამულები დიდწილად დაზიანდა და განადგურდა გლეხების მიერ მიწებისა და საქონლის მიტაცებით, ასევე მამულის ადმინისტრაციის უპასუხისმგებლობით. კონტროლმა დეტალურად შეისწავლა ბორჯომის სახელმწიფო მამული, რომელიც ყველაზე დიდ და შემოსავლიან დაწესებულებად ითვლებოდა. ბორჯომის მამულში სახელმწიფო კონტროლიორმა არაერთი დარღვევა აღმოაჩინა. კონტროლის თანახმად, 1918 წელს მამულიდან მასალები, მათ შორის ლურსმანი და ბოთლები, საბაზრო ღირებულებასთან შედარებით 10-ჯერ უფრო იაფად გაიყიდა. იაფად იყიდებოდა მამულის საკუთრებაში არსებული პირუტყვი. მიტაცებული იყო ხეტყის რესურსი. სახელმწიფო კონტროლმა რევიზიის შემდეგ მიწათმოქმედების სამინისტროს მამულში არსებული დარღვევების გამოსწორების გზებიც შესთავაზა: „დაცემული ბორჯომის მამულის მეურნეობის გასამაგრებლად აუცილებელი იყო მიგველო შემდეგი სწრაფი ზომები: 1. შემდგარიყო კომისია კონტროლის აქტების მიხედვით კომისიის საქმის გამოსაძიებლად და იგი მთელი აქტებისა და საბუთების ჩამორთმევით გადაეყენებია; 2. დანიშნულიყო მამულის გამგედ ერთი რწმუნებული; 3. გადაეთვალიერებიათ მოხელეთა და მუშების შტატი და შეეფარდებიათ მამულის ცალკე სამეურნეო დაწესებულებათა მოთხოვნილებასთან...“²¹ და ასე შემდეგ. საინტერესოა, რომ სამინისტრომ გაიზიარა კონტროლის შენიშვნები და მამულში ადმინის-

the largest and most profitable institution in this respect. Here the State Controller discovered a number of violations; it was reported, for example, that in 1918, materials including nails and bottles had been sold from the estate for just a tenth of their market value. In addition, livestock belonging to the estate was consistently being sold off at a reduced price, and forestry resources had also been expropriated. Following its audit, the State Controller's Office proposed to the Agriculture Ministry that the violations identified at the estate be addressed by the following means: “In order to remedy the declining economic condition of the Borjomi estate, it was necessary for us to take the following urgent measures: 1. A commission was established to investigate the activities of the estate administration in accordance with State Controller's Office conclusions, and the administration dismissed with the seizure of all of its files and documents; 2. A provisional governmental trustee was appointed as the estate's manager; 3. The staff of officials and workers was reviewed and adjusted to conform to the needs of the estate's individual economic institutions ...”²¹ and so on. It is notable that the Agriculture Ministry concurred with the observations of the State Controller's Office and changed the estate's administration. It was pointed out in the State Controller's Office report that a repeat audit of the Borjomi estate in August and September of 1919 had revealed a slight improvement.

ტრაცია შეცვალა. სახელმწიფო კონტროლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ 1919 წლის აგვისტო-სექტემბერში ბორჯომის მამულში განმეორებით ჩატარებული რევიზიისას შეინიშნებოდა ოდნავი გაუმჯობესება.

სახელმწიფო კონტროლმა ასევე დეტალურად შეისწავლა კახეთში მოქმედი წინანდლის, ნაფარეულისა და მუკუზნის მამულები. ანგარიშის თანახმად, კახეთის მამულებში, მიუხედავად იმისა, რომ დარღვევები შეიმჩნეოდა, ეს დარღვევები არ იყო სისტემური და ბოროტმოქმედების შემცველი. დარღვევები, ძირითადად, გეგმების შეუსრულებლობას უკავშირდებოდა, 1914 წელთან შედარებით მნიშვნელოვნად იყო შემცირებული მამულებში ყურძნის მოსავალი და სხვა სახის შემოსავლები. კონტროლი კახეთის მამულებთან დაკავშირებით აღნიშნავდა: „მამულებში აქ მოყვანილ სარევიზიო შენიშვნებით აღმოჩენილი ზოგიერთი დეფექტების მიზეზი იყო შექმნილ მდგომარეობით გამოწვეული და არა მართველობის ბრალი, როგორც ამას ადგილი ჰქონდა მიწად-მოქმედების სამინისტროს სხვა დაწესებულებებში“.²² კონტროლი ღიად მიუთითებდა სამინისტროზე დაქვემდებარებულ აგარაკებში არსებულ მრავალ დარღვევაზე. ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ კოჯრის აგარაკებზე გაცემული იყო ზედმეტი ხარჯები. კონტროლი მოითხოვდა გამოძიების დაწყებას.

სახელმწიფო კონტროლისათვის მიწათმოქმედების სამინისტროს საქმიანობის შესწავლის კიდევ ერთ მიმართულება აგრარული რეფორმის განხორციელება იყო. კონტროლი შენიშნავდა, რომ სამინისტროს

The State Controller’s Office also carried out detailed inspections of the Tsinandali, Napareuli, and Mukuzani estates in Kakheti. According to the report, although violations were noted at Kakheti’s estates, these were not of a systematic or criminal nature. They instead related primarily to unfulfilled plans; the grape and other harvests at the estates were significantly reduced in comparison with 1914. The report noted with regard to the estates in Kakheti that “According to observations from the audits carried out at the estates, some of the defects discovered were the result of circumstance and not the fault of the management, as was the case at other institutions belonging to the Agriculture Ministry.”²² The State Controller’s Office clearly indicated many violations which were being carried out on lands under the ministry’s control. The report also pointed out excessive expenditure at the estates in Kojori, and requested that an investigation be launched.

The State Controller’s Office also inspected the Agriculture Ministry with a view to carrying out agrarian reforms. It noted that the ministry’s agents were not performing effectively, and were often failing to fulfil the tasks assigned to them in a proactive manner, as a result of which reforms were inevitably being hindered. The State Controller’s Office assessed the work done by the Agriculture Ministry negatively, considering its inertia and irresponsibility to be to the detriment of the state. Following the un-

აგენტები არ მოქმედებდნენ ნაყოფიერად და ხშირად არ ასრულებდნენ დაკისრებულ მოვალეობას ოპერატიულად, რის გამოც რეფორმა სწრაფად ვერ მიმდინარეობდა. კონტროლი ანგარიშში უარყოფითად აფასებდა მიწათმოქმედების სამინისტროს საქმიანობას, მასში ხედავდა ინერტულობასა და უპასუხისმგებლობას, რაც აზარალებდა სახელმწიფოს. რევიზიის არასახარბიელო შედეგებიდან გამომდინარე, კონტროლმა მთავრობის თავმჯდომარის წინაშე დააყენა მიწადმოქმედების მინისტრის პასუხისმგებლობის საკითხი, თუმცა საქმეს მსვლელობა არ მისცემია.²³

სახელმწიფო კონტროლის მიერ ჩატარებული რევიზიის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება იყო სასურსათო უწყებების შესწავლა, რომელზეც რესპუბლიკის ფინანსური რესურსის დიდი ნაწილი იხარჯებოდა და მუდმივად პრობლემურ დაწესებულებას წარმოადგენდა. კონტროლი 1918 წლიდანვე ღიად მიუთითებდა, რომ სურსათის ორგანოებში ხშირი იყო კანონდარღვევა და ბოროტმოქმედების შემთხვევები. მაკონტროლებელი ორგანო თფილისის მთავარ სასურსათო განყოფილებაში განხორციელებული ერთ-ერთი რევიზიის შესახებ თავის ანგარიშში წერდა: „შემოსავალში შეუტანელი სურსათის საფასური გამოანგარიშებული იყო 120 365 მანეთი, სასურსათო წიგნებში შემჩნეული იყო აუარებელი უსწორო ჩაწერანი და უქონლობა მრავალი საბუთისა. ნახსენებ უწესობათა და ცხად ბოროტ მოქმედებისათვის დამნაშავეთა შესახებ აღძრული არის სისხლის სამართლის წესით გამოძიება“.²⁴ აქვე

enviable results of its audit, the Office raised the issue of the Minister of Agriculture’s liability before the Prime-Minister, although the matter was taken no further.²³

One of the major aspects of the auditing carried out by the State Controller’s Office was inspecting those institutions responsible for the procurement of food, which consumed a large proportion of the Republic’s resources and which represented an ongoing problem. From as early as 1918, the State Controller’s Office made clear indications that bodies responsible for food procurement were demonstrating frequent violations of the law and criminally motivated activity. With regard to one audit conducted at Tiflis’ Central Procurement Department, the State Controller’s Office wrote in its report that “It was calculated that the sale of some 120,365 *maneti* worth of provisions had been omitted from revenue records; innumerable improper entries and the absence of many documents were noted in the procurement books. A criminal investigation has been initiated against those accused of the aforementioned negligent and clearly criminal actions.”²⁴ The State Controller’s Office also noted that the warehouse of the Tbilisi Procurement Committee was in a grave condition; a large part of the raw materials stored there were being plundered ruthlessly and allowed to spoil as the result of improper storage.

According to the State Controller’s Office’s report, procurement departments

აღნიშნავდა, რომ თფილისის მომარაგების კომიტეტის (დეპარტამენტის) საწყობიც მძიმე მდგომარეობაში იყო. ნედლეულის დიდი ნაწილი უმოწყალოდ იფლანგებოდა და ფუჭდებოდა არასათანადოდ შენახვის გამო.

კონტროლის ანგარიშის მიხედვით, სასურსათო განყოფილებებში ხშირი იყო სახელმწიფოსთვის საზიანო გარიგებები და გაცვლები. კერძოდ, სამკერ უფრო იაფ საქონელში ცვლიდნენ სახელმწიფოს საკუთრებას. დაშვებული იყო მძიმე შეცდომები ხელშეკრულების დადების პროცესში. ასიათასობით მანეთის ხელშეკრულებები იდებოდა გაურკვეველ პირობებთან სურსათით მომარაგებისათვის. ტფილისის ღვინის საწყობი თითქმის ბაზრის ნახევარ ფასად ყიდდა ღვინოს. ქუთაისის სასურსათო საწყობიდან შექარი იყიდებოდა 52, 57 და 60 მანეთად ფუთი, მაშინ როცა საჯარო ვაჭრობაში ფუთი შექარი 295 მანეთი ღირდა. განყოფილების შემოსავლები არ მიდიოდა ცენტრალურ სალაროში და განყოფილება თავადვე იყენებდა. ამავე დაწესებულებამ დაკარგა 400 000 მანეთის შექარი. სასურსათო უწყების სამასალო განყოფილებიდან დაიკარგა დიდი რაოდენობით ხე-ტყის მასალა, კონტროლის მოთხოვნით აღიძრა საქმე და მიმდინარეობდა გამოძიება.

კონტროლის საქმიანობის შედეგად სასურსათო უწყების არაერთ თანამშრომელსა და პასუხისმგებელ პირზე აღიძრა სისხლის სამართლის საქმე. მაგალითად, კონტროლი აღნიშნავდა, რომ სასურსათო საბჭოს მოლარე წიკლაურმა ვერ წარმოადგინა 112 027 მანეთის ხარჯები, რის გამოც კონტროლის თხოვნით ის დააპატიმრა მილიციის მეორე

were frequently conducting transactions and exchanges that were harmful to the state. In particular, provisions belonging to the state were being exchanged for wares representing only a third of their value. Grave errors were being made in the process of concluding agreements, with procurement contracts worth hundreds of thousands of *maneti* signed on unclear terms. The Tiflis wine warehouse was selling wine at almost half the market price. Sugar was being sold from Kutaisi procurement warehouse at 52, 57, and 60 *maneti per pood*,²⁵ while the market price of a *pood* was 295 *maneti*. Revenues from the department were failing to reach the Central Money Office, and were instead being utilized by the department itself. The same institution was unable to account for the disappearance of 400,000 *maneti* worth of sugar. The Procurement Office's Materials Department had lost large quantities of timber, in response to which an investigation had been opened at the State Controller's Office's request which was in progress at the time of reporting.

As the result of the State Controller's Office's activities, a number of employees and officials at the Procurement Office were made the subject of criminal proceedings. The State Controller's Office pointed out, for example, that Procurement Council Treasurer Tsiklauri had been unable to account for 112,027 *maneti* of expenditure, as the result of which, upon the request of the State Controller's Office, he was arrested by the police

სამმართველომ და დაიწყო გამოძიება; სასურსათო აგენტი ლორთქიფანიძე 794 ათასზე მეტი მანეთის გაფლანგვისათვის მიეცა სისხლის სამართლის პასუხისგებაში; კონტროლის ანგარიშის მიხედვით, აბაშაში სასურსათო კანტორის ოპერაციების ადგილობრივად რევიზიისას აღმოჩნდა დამამზადებელი პუნქტის გამგე ელიავას მიერ 68 000 მანეთზე მეტი ფულის მიტაცება. ელიავა ფულთან ერთად სადღაც მიიმალა და მოძებნა შეუძლებელი შეიქნა. კონტროლის ანგარიშში აღნიშნული იყო, რომ ფოთის სასურსათო მაღაზიიდან დატაცებული შაქრისა და სხვა სურსათის შესახებ სახელმწიფო კონტროლიორმა აცნობა პროკურორს და მოითხოვა მაღაზიის ზედამხედველის დაპატიმრება.

სახელმწიფო კონტროლი ანგარიშში მკაფიოდ მიუთითებდა, რომ სასურსათო უწყება გაუმართავად მუშაობდა სურსათის დამზადების კუთხით და უწყების მოხელეები უპასუხისმგებლოდ ეკიდებოდნენ საქმეს. შემოწმებით აღმოჩნდა, რომ სასურსათო საბჭოს დამზადების აგენტები არავითარ საქმიანობას არ ეწეოდნენ ბორჩალოსა და გორში და სურსათიც ვერ შეიძინეს, რის შედეგადაც ქალაქებში ფასები ხელოვნურად აიწია.

სასურსათო უწყებებში კონტროლის მოხელეთა მიერ რევიზიისას აღმოჩენილი დარღვევების საფუძველზე, სახელმწიფო კონტროლიორის მიერ უწყების ხელმძღვანელების წინაშე აღძრული საქმეების წყალობით, ხაზინაში სულ რამდენიმე კვირაში შემოსავლის სახით შევიდა 1 500 000 მანეთზე მეტი.

კონტროლი ანგარიშში მიუთითებდა, რომ მომარაგების კომისიის შესახებ მომზადებუ-

and an investigation initiated. Procurement Agent Lortkipanidze was criminally charged with embezzling more than 794,000 *maneti*; the State Controller's Office reported that, in the town of Abasha, during a local operations audit of the procurement office, it had been discovered that the head of a manufacturing station, one Eliava, had embezzled more than 68,000 *maneti* and had then gone into hiding with the money so that neither could be found. The State Controller's Office also pointed out that the State Controller had informed the Procurator about the theft of sugar and other supplies from Poti procurement stores, and had requested the imprisonment of the stores' supervisor.

The State Controller's Office clearly indicated in its report that the Procurement Office was operating in a disorderly fashion from the point of view of manufacturing, and that the office's officials were conducting their duties in an irresponsible manner. Inspection revealed that procurement agents at the Procurement Council were not carrying out any activities in Borchalo and Gori and had failed to procure provisions, as a result of which prices in these cities had become artificially inflated.

Matters brought before the leaders of the office based on violations discovered during auditing of procurement offices by State Controller's Office officials resulted in revenues totalling more than 1,500,000 *maneti* flowing into the Treasury within the space of just a few weeks.

ლი დასკვნის შემდეგ მთავრობამ დაშალა კომიტეტი და მის ნაცვლად ახალი უწყება შეიქმნა, შემდეგ თვეებში კი მდგომარეობა შედარებით გამოსწორდა.

სახელმწიფო კონტროლმა თავის წლიურ ანგარიშში დიდი ადგილი დაუთმო გზათა სამინისტროს²⁵ უწყებაში არსებულ დარღვევებს, რომლებიც გავრცელებული იყო პორტებში, სახელმწიფო სახაზინო რკინიგზაში, გზატკეცილებისა და შარავების სამმართველოებში. სახელმწიფო კონტროლმა დეტალურად გამოიკვლია სახაზინო რკინიგზის ოპერაციები, რის შედეგად რკინიგზას 13 მილიონი მანეთის დაგეგმილი კრედიტი არ დაუმტკიცა იმის გამო, რომ ხარჯები დუბლირებული იყო. რევიზია ეჭვის თვალით უყურებდა რკინიგზის შემოსავლებსაც. კონტროლის განცხადებით, უწყსრივოდ მიმდინარებდა შემოსავლების აღრიცხვა და რკინიგზის აგენტები არასათანადოდ ეკიდებოდნენ დაკისრებულ მოვალეობებს. კონტროლმა დაბლოკა რკინიგზის ბულალტრების მიერ დარღვევით გაცემული ავანსები, რომლებიც გაფლანგვისა და არამართლობიერად გამოყენების დიდ საფრთხეს შეიცავდა. არასწორი საქმიანობისა და ბოროტმოქმედებების გამო რკინიგზა განიცდიდა სარემონტო რესურსების ნაკლებობასაც. წინასწარი კონტროლის შედეგად რკინიგზაში 9 მილიონზე მეტი თანხა დაიზოგა. კონტროლის ანგარიშის თანახმად, რკინიგზის სამმართველოში პენსიები არამართლობიერად გაიცემოდა, კონტროლის წარმომადგენლები მონაწილეობდნენ საპენსიო განცხადებების განხილვებში, სახელმწიფო კონტროლიორის მოხსენებით,

The State Controller's Office report stated that, following the conclusions prepared as to the Procurement Committee, the government had dissolved the committee and created a new institution in its place, after which the situation was largely rectified in the months that followed.

The State Controller's Office devoted a lot of space in its annual report to violations detected in the Transport Ministry, which were discovered primarily in the ports, the state railway, and the roads and highways departments. The State Controller's Office made a detailed study of Treasury transactions with respect to the railways, as a result of which it declined a planned allocation of 13 million *maneti* to the Railways Department due to duplication of expenditure. The audit had also raised suspicions with regard to the railway's revenues. The State Controller's Office found that these were being recorded in a disorderly fashion, and that railways agents were going about the tasks assigned to them in an incompetent manner. The State Controller's Office blocked advances issued by Railways Department accountants, which in themselves constituted a violation and which were being embezzled. The railways were suffering from deprivation of maintenance resources as a result of improper activity and wrongdoing; following advance audit, the department was saved a sum of more than nine million *maneti*. In addition, the Railways Department was found to be issuing pensions improperly. State

2181 მსგავსი შემთხვევა განიხილეს კონტროლის მონაწილეობით. კონტროლი ხშირად უარყოფდა საპენსიო ხარჯებს.

კონტროლმა მთელი რიგი დარღვევები გამოავლინა გზატკეცილების სამმართველოშიც. დარღვეული იყო ფინანსური დოკუმენტაციის წარმოების წესი და არ მიმდინარეობდა სისტემური მუშაობა. გზების შეკეთების პროცესში გამოვლინდა სხვადასხვა ინჟინრის მიერ თანხის არასწორად ხარჯვისა და მასალის მოპარვის ფაქტებიც. აღიძრა სისხლის სამართლის საქმეები.

სერიოზული დარღვევები გამოიკვეთა შარავების სამმართველოს საქმიანობაში, რომელშიც მილიონობით მანეთი არამიზნობრივად იხარჯებოდა. ცენტრალური უწყება არ აქცევდა სათანადო ყურადღებას პროცესს. კონტროლმა მიმართა მთავრობას კანონდამრღვევთა დასასჯელად. გზათა დეპარტამენტის საწყობიდან მასალები ხშირად იკარგებოდა დარაჯებისა და სხვა თანამშრომლების ხელშეწყობით.

კონტროლის განცხადებით, განსაკუთრებით მძიმე მდგომარეობა იყო ნავსადგურების ადმინისტრაციებში, სადაც ფინანსები სწორად არ აღირიცხებოდა. ნავსადგურებს ხაზინის ერთიან სისტემაში არ შეჰქონდათ თანხა და დეპოზიტებად ათავსებდნენ.

1918 წლის ბოლოდან, მას შემდეგ, რაც ძალაში შევიდა რევიზიის ახალი წესდება, სახელმწიფო კონტროლმა აქტიურად დაიწყო სახელმწიფო დაწესებულებათა ხარჯების წინასწარი რევიზია. სახელმწიფო კონტროლიორი ამ მიდგომას მიიჩნევდა ბიუჯეტის ფლანგვის შეზღუდვის მექანიზმად. თავდა-

Controller's Office representatives participated in some 2,181 examinations of pension applications, which resulted in the institution declining a large amount of pensions expenditure.

A large number of violations were likewise discovered at the Highways Department, where it was found that the code for the production of financial documents was being violated and work not being carried out in a systematic manner. The improper expenditure of funds and thefts of material by various engineers in the roads repair process were also detected. Criminal cases were brought in response.

Serious violations were also identified in the activity of the Roads Department,²⁶ where millions of *maneti* were being spent improperly and materials had frequently been going missing from the departmental warehouse with the involvement of guards and other employees. It was deemed that the central office of the department was not devoting sufficient attention to the process, and the State Controller's Office turned to the government to see that the legal violations were punished.

The State Controller's Office reported an especially grave situation in the ports administrations, where finances were not being properly recorded and the ports were not transferring and depositing sums into the unified Treasury system.

From the end of 1918, once the new Audit Charter had come into force, The State

პირველად სამინისტროებსა და დეპარტამენტების ხელმძღვანელებს შორის გაურკვეველობა წარმოიქმნა, თუ რას წარმოადგენდა წინასწარი კონტროლის მექანიზმი. სახელმწიფო კონტროლიორის განცხადებით, საწყის პერიოდში მთავრობის დაწესებულებათაგან კონტროლში წინასწარი რევიზიის არსის შესახებ 250 შეკითხვა შევიდა. წინასწარი კონტროლით მილიონობით მანეთის ზარალი იქნა აცილებული.

კონტროლი დამფუძნებელი კრების წინაშე აღიარებდა, რომ 1918 წლის ანგარიშის მომზადება დაგვიანდა და კონტროლმა ვერ შეძლო გარკვეული გადაცდომების სახელმწიფოსთვის არიდება. ამის მიზეზად კი ასახელებდა დოკუმენტაციის წარდგენის ვადების დარღვევას: „1918 წლის შემოსავალ-გასავლის შემოწმება ძლიერ დაგვიანდა იმის წყალობით, რომ სახელმწიფო ხაზინისა და გადასახადთა სამმართველო დაგვიანებით და უწყსრიგოთ აგზავნიდა ანგარიშებს. გადასახადთა სამმართველომ 1918-1919 წლის საბუთების გამოგზავნა ერთი წლით დააგვიანა“.²⁶ გადასახადთა სამმართველოს მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციების შესწავლის შემდეგ სახელმწიფო კონტროლი ანგარიშში საუბრობდა, რომ „ამ რევიზიის შედეგები გამოიხატა შემდეგნაირათ: 1919 წლის ხარჯთაღრიცხვის შესამოწმებლად შემოვიდა 9878 ასიგნები და ჩეკები ჯამით – 152 603 436 მანეთი და 21 კაპეკი. მათგან დამტკიცებულია – 53 528 689 მანეთი და 72 კაპეკი. გადადებულია შემდეგი რევიზიისათვის – 68 001 166 მანეთი და 57 კაპეკი. დაუმტკიცებელია 31 073 579 მანეთი და 92 კაპეკი. მიზეზები ხარჯების დაუმ-

Controller's Office actively began subjecting the expenditure of state institutions to advance audit. The State Controller considered this approach an effective mechanism for reducing budgetary embezzlement, although there was initial uncertainty between ministry and department leaders as to how the advance auditing mechanism operated. According to the State Controller, in its early stages some 250 queries about the nature of advance auditing were submitted to the State Controller's Office by government institutions. Advance auditing was reported to have ultimately prevented losses of millions of *maneti*.

The State Controller's Office acknowledged to the Constituent Assembly that preparation of the 1918 report had been delayed, and that the State Controller's Office had been unable to prevent the state from falling victim to certain infractions. This it attributed to the violation of deadlines for the submission of reports: “Inspection of income and expenditure for 1918 was heavily delayed because the State Treasury and Tax Office submitted reports late and improperly completed. The Tax Office submitted the documents for 1918-1919 one year late.”²⁷ Following inspection of the documentation submitted by the tax office, The State Controller's Office stated in a report that “The outcomes of this audit were as follows. For the inspection of the planned budget for 1919, the State Controller's Office received 9,878 allocations and cheques totalling 152,603,436

ტკიცებლობისა მდგომარეობდა იმაში, რომ დაცული არ იყო ფორმალური მხარე კანონის მოთხოვნისა, როგორც, მაგალითად, წინანდელ ავანსების გასამართლებელ საბუთების წარმოდგენლობა, კრედიტის უქონლობა²⁷ ან ხარჯის არა შესაფერის წყაროდან გამოთხოვნა და სხვა ამგვარი, ან და კანონის არსებითი მხარის შეუსრულებლობის გამო უკანასკნელ კატეგორიას ეკუთვნოდა ყოველგვარი მოთხოვნილებები, რომელთაც წინ უნდა უძღვოდეს ნებართვა საკანონდებლო წესით, ყველა შემდგარი გამომწერიანი, განზრახ უკანონო მოთხოვნილებანი და სხვ.“²⁸

გადასახადთა სამმართველოს მიერ წარდგენილი დოკუმენტაციის შესწავლის შემდეგ სახელმწიფო კონტროლმა თითოეულ უწყებაში ჩაატარა ფაქტობრივი რევიზიაც, სახელმწიფო კონტროლი წლიურ ანგარიშში აცხადებდა: „მრავალ უწყებაში მოხდენილმა ფაქტიურმა რევიზიამ დაგვარწმუნა, რომ როგორც სამეურნეო განკარგულებანი, ისე ხარჯის გაღებანი არ შეიძლება ჩაითვალოს მიზანშეწონილად და ვრწმუნდებოდით ხაზინის ინტერესები არ არის დაცული. ეს ცოტაა: ხსენებულმა რევიზიამ დაგვანახა, რომ ზოგიერთ ახლად დაარსებულ დაწესებულებათ დღემდის არ აქვთ განსაზღვრული დებულება და შტატები, და ზოგიერთები კი სრულებითაც არ უწყვენ ანგარიშს არც საერთო სახაჯ-თაღრიცხვო უფლებას, არც საკასო წესებს და თითქმის არც ბიუჯეტის ძირითად დებულებას“.²⁹

სახელმწიფო კონტროლიორის მოვალეობის შემსრულებელი კონსტანტინე ანდრო-

maneti and 21 kopecks. Of this, 53,528,689 *maneti* and 72 kopecks have been approved. 68,001,166 *maneti* and 57 kopecks have been set aside for subsequent audit. 31,073,579 *maneti* and 92 kopecks have been refused. Approval was not granted for this expenditure due to non-compliance with formal aspects of the law, such as failure to submit documents justifying previous advances, records of expenditure without corresponding budgetary allocations,²⁸ the requesting of expenses from an inappropriate source or similar, or failure to fulfil fundamental aspects of the law; the final category includes requests of all kinds which should by law have been preceded by permissions, all erroneous calculations, intentional illegal requests, and others.”²⁹

Following examination of documents submitted by the Tax Office, the State Controller’s Office also carried out a practical audit at each institution, in relation to which the State Controller’s Office stated in its annual report that “Practical audits carried out at many institutions convinced us that neither economic directives, nor allocations of expenditure can be considered fit for purpose, and it was established to our satisfaction that the interests of the Treasury are not being protected. More seriously still, the aforementioned audits made it apparent to us that some newly founded institutions still lack a defined statute and staff, and that some are failing entirely to take into consideration general budgetary authorizations or

ნიკაშვილი წლიურ ანგარიშში წინასწარი და ფაქტობრივი რევიზიის შესახებ აღნიშნავდა, რომ მიუხედავად სახელმწიფო კონტროლის შტატების ზრდისა, მარეგულირებელ უწყებას არ ჰყავდა საკმარისი კადრები სრულფასოვანი საქმიანობისათვის.

სახელმწიფო კონტროლის მიერ შედგენილ ანგარიშს თან ერთვოდა მცირე მოცულობის დასკვნაც. კერძოდ, სახელმწიფო კონტროლიორი აცხადებდა: „ამ მოხსენების ყოველივე ცნობები რომ გავითვალისწინოთ, ჩვენ უფლება გვაქვს, ვთქვათ შემდეგი: ვინაიდან ჩვენი საფინანსო და სამეურნეო აღმშენებლობა სწარმოებდა სახელმწიფოს ცხოვრების პირველ წელში და ამაში შესაფერი გამოცდილება არა გვქონდა და, გარდა ამისა, რადგან ეს აღმშენებლობა სწარმოებდა გარდამავალ, შფოთიან ხანაში და სასწრაფო ტემპითაც, ამიტომ ბუნებრივი იყო შეცდომებიც და სწორი გზიდან გადახვევაც. აგრეთვე, ხანდისხან ძნელი იყო არ გავგელო ზედმეტი, ხოლო ზოგჯერ არა საჭირო ხარჯებიც, სახელმწიფო საშვალეებიდან.

გარდა ყოველივე ამისა, თუ აღმშენებლობის საერთო პროგრამა ტარდებოდა ცოტა თუ ბევრად გეგმაშეწონილად, ამასვე ვერ ვიტყვით ამ პროგრამის აღმსრულებელთა შესახებ, რომელნიც ძლიერ ხშირად სამშობლოს სამსახურის მოვალეობის სიმაღლეზე არა მდგარან. სახელმწიფო კონტროლი სცდილობდა, რამდენადაც ამაში მას ხელს უწყობდა მისი მცირე ძალები, აღმოეჩინა ამ მოვალეობიდან ყოველგვარი გადახვევა და სდევნიდა მას. ამის წყალობით, იმის გარდა, რომ პირდაპირ დაზოგვილ იქმნა ხაზინის

money circulation regulations, or virtually any of the basic budgetary regulations.”³⁰

Acting State Controller Konstantine Andronikashvili indicated in the annual report with respect to the implementation of advance and practical auditing that, in spite of an expansion of the staff of the State Controller’s Office, the regulatory body still lacked sufficient employees to be able to properly conduct its activities.

The report compiled by the State Controller’s Office included a brief conclusion. Specifically, the State Controller stated that “Taking into account all of the information presented in this report, we feel ourselves permitted to say the following: because our financial and economic building work was carried out in the first year of the state’s existence and we lacked sufficient experience in this regard, and, aside from this, because this building work took place during a transitional, troubled period and at an urgent pace, it was natural that errors and deviations would occur – it was likewise difficult at times for us not to make excessive and sometimes unnecessary expenditure from state funds.

Aside from all of this, although the general programme of state-building has been conducted more or less according to plan, the same cannot be said of those carrying out the programme, who in very many cases have proven themselves unequal to the duty of serving the motherland. The State Controller’s Office has attempted, to the ex-

მრავალი მილიონი ბევრ შემთხვევაში, კონტროლის ჩარევის გამო სახელმწიფო აღმშენებლობის საფინანსო და სამეურნეო ნაწილში მივალწიეთ შესამჩნევ გაუმჯობესობას. თავის თავად ცხადია, რომ კონტროლს ამით სრულებითაც არა სურს თავის თავს მოუაღეროს, მას სწადიან, რომ ცდა წარსულისა ყოფილიყოს საუკეთესო გაკვეთილი მომავლისათვის.

სახელმწიფო კონტროლის მოვალეობის აღმსრულებელი **კონსტანტინე ანდრონიკაშვილი**.

სახელმწიფო კონტროლის საქმეთა დირექტორი **ივანე სმირნოვი**.³⁰

მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო კონტროლიორს 1919-1920 წლების რევიზიის სრულფასოვანი ანგარიში 1921 წლის თებერვალ-მარტში საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ოკუპაციის დროს შემუშავებული არ ჰქონდა, უკვე არსებობდა ანგარიშის ცალკეული ნაწილები. სახელმწიფო კონტროლის მიერ 1919-1920 წლებში ჩატარებული კონკრეტული უწყებების რევიზიის ანგარიშებიდან და კორესპონდენციებიდან ირკვევა, რომ მაკონტროლებელი ორგანო ხშირად იწუნებდა სხვადასხვა სამინისტროს მიერ წარმოდგენილ ხარჯებს და მკაცრად ითხოვდა ხარჯების კორექტირებას თუ საერთოდ გაუქმებას. მსგავსი ხარჯები ხშირად რამდენიმე ასეულ ათას მანეთს შეეხებოდა, თუმცა, არცთუ იშვიათად, მრავალმილიონიანი ხარჯებიც იყო დაწუნებული. სახელმწიფო კონტროლი ძირითადად მომარაგების, შინაგან საქმეთა, ფინანსთა და სამხედრო სამინისტროს ხარჯებს იწუნებ-

tent that it was assisted in this endeavour by its minimal powers, to bring to light every possible deviation from this duty and to pursue each one. As a result, aside from directly saving the Treasury many millions in a number of cases, the intervention of the State Controller's Office has enabled us to achieve noticeable improvements in the financial and economic aspects of the state-building process. It is clear that the State Controller's Office in no way wishes to congratulate itself excessively in reporting this; rather, it is its wish that the experiences of the past should provide the best possible lessons for the future.

Acting State Controller **Konstantine Andronikashvili**.

Director of State Controller's Office Affairs **Ivane Smirnovi**.³¹

In spite of the fact that the State Controller did not compile a complete audit report for the years 1919-1920 during the occupation of the Georgian Democratic Republic by Soviet Russia in February-March 1921, individual parts of the report already existed. It is clear from reports prepared following auditing of specific institutions carried out by the State Controller's Office in 1919-1920, and from available correspondence, that the regulatory body in many cases found fault with expenditure submitted by various ministries, and requested in strict terms for expenditure to be corrected or annulled altogether. Such expenditure often concerned several hundreds of thousands of *maneti*, although

და, რადგანაც ამ სამინისტროებში შემაჯავლი სტრუქტურების ფუნქცია-მოვალეობები და სამტატო ნუსხა მუდმივად იცვლებოდა და წინასწარ გათვლილი ხარჯები კორექტირდებოდა.

სახელმწიფო კონტროლიორი, კანონის თანახმად, წინასწარვე ამოწმებდა და დასკვნებს აკეთებდა სახელმწიფო ბიუჯეტის ზოგადი პარამეტრებისა და კონკრეტული უწყების მიერ მოთხოვნილი ხარჯების შესაბამისად. ამგვარი დასკვნები განსაკუთრებით მრავლად მომზადდა 1920-1921 წლების ბიუჯეტის დამტკიცებისას. სახელმწიფო კონტროლი დეტალურად განიხილავდა თითოეული საჯარო უწყების მიერ დაგეგმილ ხარჯებს, ხშირად ამა თუ იმ სამინისტროს მიუთითებდა, რომ კონკრეტულ პუნქტში გაწერილი ხარჯი არასაჭირო ან არაადეკვატური იყო. მაგალითად, სახელმწიფო კონტროლი მიუთითებდა, რომ საგარეო საქმეთა სამინისტროს ხარჯებში 1 211 156 მანეთი არასაჭირო თანხა იყო მითითებული და უნდა გამორიცხულიყო ჯამური თანხიდან. სამინისტროს მიერ მოთხოვნილი ხარჯების ნაწილი დაუბლირებული იყო, ხოლო ნაწილი გაღებული იყო წინა წლის ბიუჯეტიდან.³¹

1920 წლის 30 ნოემბერს სახელმწიფო კონტროლიორის მოვალეობის შემსრულებელმა კონსტანტინე ანდრონიკაშვილმა ვრცელ წერილი მისწერა დამფუძნებელი კრების პრეზიდიუმს 1920-1921 წლების ბიუჯეტის გეგმისა და, ზოგადად, სახელმწიფო სახარჯთაღრიცხვო სტანდარტების შესახებ. მთავარი კონტროლიორი მოხსენებაში მოუწოდებდა საკანონმდებლო ორგანოს, ფინან-

it was not uncommon for expenditure of several millions of *maneti* to be questioned either. The State Controller's Office primarily criticized expenditure by the Procurement Ministry, the Internal Affairs Ministry, and the War Ministry, because the functions and duties of structures within these ministries and their staffing lists were subject to constant change, and expenditure planned in advance constantly corrected.

In accordance with the law, the State Controller examined in advance and delivered conclusions regarding some parameters of the state budget and expenditure requested by certain institutions. An especially large number of conclusions were prepared during approval of the 1920/1921 budget. The State Controller's Office made a detailed examination of the expenditure planned by each state institution, and often indicated to this or that ministry that an expenditure stated in a specific place was unnecessary or insufficient. For example, the State Controller's Office pointed out that 1,211,156 *maneti* of expenditure included in the budget of the Foreign Affairs Ministry was unnecessary, and that it should be removed from the total requested. Part of the expenditure requested by the ministry had been duplicated, whilst another part had already been spent from the previous year's budget.³²

On 30 November 1920, Acting State Controller Konstantine Andronikashvili wrote a long letter to the Praesidium of the Constituent Assembly concerning the plan for the

სთა სამინისტროსთვის დაევალებინა სახელმწიფოს ხარჯების აღრიცხვის სტანდარტების შემუშავება და არ გაგრძელებულიყო არსებული ტენდენცია, რომელიც სრულიად დაურეგულირებელს ტოვებდა სამინისტროებისა და სხვა სახელმწიფო უწყებების ხარჯების პროპორციებს. კონტროლის განცხადებით, საკმაოდ ხშირი იყო სამინისტროების მიერ ბიუჯეტში დაუგეგმავი ხარჯების მოთხოვნა, განსაკუთრებით ხშირად ამგვარი შემთხვევები ვლინდებოდა სამინისტროების მხრიდან სამტატო ნუსხაში გაუფრთხილებლად შეტანილი ცვლილებების გამო, რომლებიც არ იყო შეთანხმებული და დამტკიცებული დამფუძნებელი კრების მიერ.³²

სახელმწიფო კონტროლიორის მოვალეობის შემსრულებელი აღნიშნავდა, რომ ხშირად ფინანსთა სამინისტროს მიერ კონტროლისათვის მიწოდებული ფინანსური დოკუმენტები მხოლოდ კონკრეტული ფინანსების ხარჯვის მოთხოვნები იყო და თან არ ახლდა ხარჯების გაღების აუცილებლობის დასაბუთება. სამინისტროები ყოველგვარი დასაბუთების გარეშე მოითხოვენ კონკრეტული კრედიტების გახსნას³³ უწყებებისათვის და სახელმწიფო კონტროლიორი მოკლებული იყო შესაძლებლობას, საფუძვლიანად შეემოწმებინა დაგეგმილი ხარჯების აუცილებლობა.

კონსტანტინე ანდრონიკაშვილი დამფუძნებელი კრებისთვის გაგზავნილ წერილში აღნიშნავდა, რომ სამინისტროებმა 1920–21 წლების ბიუჯეტში შემოსავლებისა და ხარჯების ნაწილი ისე გაწერეს, რომ ხშირ შემთხვევაში ძალზე აცდენილი იყო რეალობისგან:

1920–1921 budget and general state standards for budgetary plans. Andronikashvili called upon the legislature to task the Finance Ministry with developing standards for the registration of expenses and with putting an end to the existing tendency, which left proportions of the expenditure of ministries and other state institutions entirely unregulated. According to the State Controller’s Office, it happened quite often that ministries requested expenditure that was unplanned in the budget, and that in cases of this kind especially, this happened as a result of ministries making unannounced changes to staff lists which had not been agreed and approved by the Constituent Assembly.³³

The Acting State Controller indicated that documents presented by the Finance Ministry for inspection were often no more than specific requests for expenditure, and were missing supporting evidence of the expenditure’s necessity. Ministries were requesting budgetary allocations for their constituent institutions without presenting any sort of grounds for these, and the State Controller’s Office lacked any ability to make comprehensive checks that the planned expenditure was required.

Andronikashvili indicated in his letter to the Constituent Assembly that ministries had written the income and expenditure portion of the 1920–21 budget in such a way that in many cases, it was very far removed from reality: “Some revenues are shown on these lists in accordance with the existing regula-

„ზოგიერთი შემოსავლები ამ ნუსხებით ნაჩვენებია არსებულ ნორმებთან შეფარდებით, ზოგიერთი კი შეტანილია გასულ წელში მიღებული შემოსავლისა. არ არის დასაბუთებული გამოანგარიშებით და ზოგიერთ შემთხვევაში შეტანილია ნუსხებში კონკრეტულ სამინისტროთა ცნობებთან შეუფარდებლად, რომლებიც განაგებენ ამ ოპერაციებს და მათი აზრი უფრო კომპეტენტური იქნებოდა და ამიტომ ძნელი სათქმელია, თუ რამოდენად გამართლდება ეს მოლოდინი“.³⁴

სახელმწიფო კონტროლის მიერ შესწავლილი ბიუჯეტის პროექტით გათვალისწინებული მოსალოდნელი შემოსავლების უდიდესი ნაწილი არ იყო გამართლებული, ბიუჯეტის შემოსავლების წინასწარ გათვლილი 34 კომპონენტიდან, სახელმწიფო კონტროლიორის შეფასებით, მხოლოდ 5 იყო გამართლებული ან ამ პუნქტებიდან მოსალოდნელზე მეტი შემოსავლის მიღება იქნებოდა შესაძლებელი, ხოლო შემოსავლის 29 კომპონენტთან დაკავშირებით სახელმწიფო კონტროლი გამოთქვამდა დასაბუთებულ ვარაუდს, რომ ამ პუნქტებში ბიუჯეტის შემოსავლები ვერ შესრულდებოდა და საბიუჯეტო დეფიციტს გამოიწვევდა, ანდაც არ ჩანდა მთავრობის მიერ გათვლების შესრულებისათვის ხელჩასაჭიდი დასაბუთება.³⁵

სახელმწიფო კონტროლის დასკვნით, სახელმწიფო ბიუჯეტში განსაზღვრული შემოსავლები გამართლებული იყო ან გადაატარებდა ოფიციალურ პროგნოზებს უძრავი ქონების გადასახადთან, რკინიგზის, ფოსტისა და სატრანზიტო შემოსავლებთან მიმართებით. სახელმწიფო კონტროლის შეფასებით,

while others have simply been copied from the previous year's revenue lists. These are not supported by calculations, and in some cases have been entered into the lists in contradiction with information supplied by the relevant institution managing these transactions whose assessment would presumably be more competent, making it difficult to say to what extent this expectation will be justified.”³⁴

The majority of the anticipated revenues reflected in the draft budget examined by the State Controller's Office were considered to be unjustified: of 34 components of revenue planned in advance in the budget, the State Controller's Office assessed that only five were well grounded, or that the receipt of more income than anticipated from these sources was possible, whereas in relation to the remaining 29 components, the State Controller's Office expressed the substantiated supposition that budgetary revenues would not be obtained from these sources and that a budgetary deficit would result, or that there was no apparent firm evidence of the government having carried out calculations.³⁵

The State Controller's Office concluded that the revenues outlined in the state budget would prove justified, or would exceed official forecasts, in relation to property tax and railway, post office, and transit revenues. The institution assessed that the volume of revenue planned from state industrial activity was unsubstantiated, as were

გაუმართლებელი იყო სახელმწიფო სამრეწველო საქმიანობიდან დაგეგმილი შემოსავალის მოცულობა, ასევე მინერალური წყლებიდან, საბაჟოებისა და ნავსადგურებიდან მისაღები შემოსავლების პროგნოზი.

კონსტანტინე ანდრონიკაშვილი დასკვნის სახით აღნიშნავდა: „იმის გამო, რომ, როგორც ზევით მოყვანილი ნუსხიდან სჩანს, სახელმწიფო შემოსავალი ყველაზე უფრო მოლოდინზედ არის დაყრდნობილი და აუხსნელი და განუმარტებელ ციფრებს დიდი ადგილი უკავიათ, შეუძლებელი ხდება ითქვას ის, თუ რამდენად ანგარიშიანობით და სინამდვილესთან შეფარდებით არის შედგენილი 1920-21 წლის საშემოსავლო ბიუჯეტი“.³⁶

კონსტანტინე ანდრონიკაშვილის პოზიციას 1919-1920 წლების გამოცდილებაც ამყარებდა. სწორედ ამ პერიოდში მოქმედებდა რესპუბლიკის პირველი ოფიციალური დამტკიცებული ბიუჯეტი, რომლის თანახმადაც სახელმწიფო ხარჯების გეგმა 795 მილიონ მანეთამდე იყო დაანგარიშებული, ამავე მოცულობით იყო ნავარაუდები სახელმწიფო შემოსავალი (70%-ზე მეტი ნავარაუდები იყო სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული რესურსების ექსპლუატაციიდან). თუმცა, 1919 წელს გაზრდილმა ინფლაციის მაჩვენებელმა გამოიწვია სახელმწიფო სექტორში დასაქმებულ პირთათვის რამდენიმე ეტაპად ხელფასის გაზრდის საჭიროება, ამასთან, გაიზარდა სურსათის, ნავთობპროდუქტებისა და სხვა რესურსების ფასები, რის შედეგადაც, 1920 წლის ივლისის მონაცემებით, 1919-1920 წლის ბიუჯეტის ხარჯებმა დაგეგმილს ოთხჯერ გადააჭარბა და 3 252 000 000 მანეთზე მეტი შე-

revenue forecasts in relation to mineral water, customs duties, and ports.

Andronikashvili presented the following conclusion: “Due to the fact that, as is clear from the list included above, state revenues are in the majority of cases founded purely upon expectations, with a large number of unexplained and unaccountable figures, it is impossible to say with what degree of economic prudence and how realistically the 1920/1921 income budget has been compiled.”³⁶

Andronikashvili's position was supported by the experience of 1919-1920. It was in this period that the Republic's first officially approved budget operated, in accordance with which planned state expenditure of as much as 795 million *maneti* had been calculated, and the same amount of state revenue forecast (it was presumed that more than 70% of this would be derived from the exploitation of existing resources in the state's possession). Ultimately, however, an increased inflation index in 1919 made it necessary to gradually increase the salaries of public sector employees over the year, in addition to which the prices of food products, petroleum products, and other resources also grew, as a result of which, according to data for July 1920, budgetary expenditure for 1919-1920 exceeded planned expenditure fourfold, totalling more than 3,252,000,000 *maneti*, while at the same time, even in spite of inflation, state revenues proved lower than those planned, amounting only to 771 million

ადგინა, ხოლო სახელმწიფოს შემოსავლები, ინფლაციის მიუხედავად კი, დაგეგმილზე ნაკლები აღმოჩნდა და 771 მილიონი მანეთი შეადგინა.³⁷ გაზრდილი ხარჯები ძირითადად ფულის ახალი ემისიითა და შიდა სესხებით დაიფარა.

სახელმწიფო კონტროლი განსაკუთრებით დეტალურად განიხილავდა 1920-1921 წლების სახელმწიფო ბიუჯეტში სხვადასხვა სამინისტროსათვის განსაზღვრულ ბიუჯეტებში დანახარჯების გაორმაგების საკითხს, რომელიც წინა წლის ბიუჯეტში საკმაოდ ხშირად იჩენდა თავს. სახელმწიფო კონტროლი შენიშნავდა, რომ ბიუჯეტის პროექტის სამხედრო სამინისტროს ნაწილში მილიონ მანეთზე მეტი ხარჯი გაორმაგებული იყო და ორ სხვადასხვა პუნქტში ხვდებოდა სამხედრო სკოლის იუნკერთა აღჭურვილობისათვის გადადებული თანხები. სახელმწიფო კონტროლის მიმართვის შემდეგ მსგავსი ხარვეზები ოპერატიულად სწორდებოდა.³⁸ იყო შემთხვევები, როდესაც სამინისტროები უშვებდნენ შეცდომებს ჯამების გამოანგარიშებისას, ხშირ შემთხვევებში საბოლოო ჯამები საჭირო ფინანსურ რესურსზე ნაკლები იყო და გარკვეული პუნქტები გამოტოვებული იყო. არცთუ იშვიათად სახელმწიფო კონტროლი სხვადასხვა სახელმწიფო უწყებას მოუწოდებდა, ბიუჯეტის დადგენისას დაეკორექტირებინა სხვადასხვა საქონლის შესყიდვისათვის გაანგარიშებული თანხები, რადგანაც მზარდი ინფლაციისა და საჭირო საქონლის სიმცირის გამო გათვლილი ხარჯები არ იქნებოდა საკმარისი შესაძენად. კონტროლის შენიშვნები ინფლაციის გათვალისწინებასთან დაკავშირებით არც იმუამად

maneti.³⁷ The increased expenditure was covered primarily by means of printing new money and internal debt.

The State Controller's Office made an especially detailed examination of the problem of "expense doubling" in the budgets specified for various ministries in the state budget for 1920-1921, which had occurred quite frequently in the budget for the previous year. The State Controller's Office noted that, in the part of the draft budget relating to the War Ministry, more than a million *maneti* in expenditure had been duplicated, and that sums set aside for equipping cadets at the military academy were listed in two separate places. Following intervention by the State Controller's Office, such errors were corrected in a timely manner.³⁸ There were cases in which ministries committed errors in the calculation of totals, and in many cases final totals with regard to required financial resources were lower than they were supposed to be due to certain items having been omitted. It was not at all rare for the State Controller's Office to call upon various state institutions to correct the sums calculated for the procurement of various goods during the compilation of budgets due to the fact that growing inflation and shortages of the required goods meant that the planned expenditure would be insufficient for procurement. The notes provided by the State Controller's Office on taking inflation into consideration did not bear fruit on this occasion, and could not be expected to be

იყო ნაყოფიერი და შემდეგ პერიოდშიც ვერ იქნებოდა შედეგის მომცემი, რადგანაც ინფლაციის მაღალი მაჩვენებლის პირობებში სახელმწიფო უწყებებსა და საკანონმდებლო ორგანოს მუდმივად უწევდათ საბიუჯეტო მონაცემების კორექტირება.

სახელმწიფო კონტროლის შეფასებით, ზოგიერთი სამინისტროს მიერ მოთხოვნილი საბიუჯეტო რესურსები წინა წლის ბიუჯეტით უკვე გაღებული იყო და ბოროტმოქმედების რისკებს წარმოშობდა. მაგალითად, სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტი ასახელებდა სამხედრო სამინისტროს მიერ 1920-1921 წლების ბიუჯეტში სამხედრო აეროდრომის მოსამსახურეთათვის შენობების აგებას, რისთვისაც თანხა 1919-1920 წლების ბიუჯეტში იყო გაწერილი და მიზნობრივად გახარჯული. კონტროლის მოთხოვნის შემდეგ ბიუჯეტში აღნიშნული ხარვეზი ჩასწორდა.³⁹

სახელმწიფო კონტროლის მიერ 1920-1921 წლების ბიუჯეტის წინასწარი რევიზიისას ყველაზე მეტი ხარჯი გაუუქმეს და შეუკვცევს სამხედრო სამინისტროს.⁴⁰

სახელმწიფო კონტროლი განსაკუთრებით კრიტიკულად უდგებოდა ბიუჯეტის პროექტში სახელმწიფო უწყებების მიერ თანამშრომელთა ანაზღაურებისათვის მოთხოვნილ თანხებს, რადგანაც ხშირ შემთხვევაში სამინისტროები და დეპარტამენტები თანამშრომელთა რაოდენობას ცვლიდნენ დამფუძნებელი კრების დეკრეტის გარეშე, რაზეც სახელმწიფო კონტროლი მიუთითებდა და მკაცრად სთხოვდა, გათვლები მხოლოდ კრების მიერ დამტკიცებული საშტატო ნუსხის მიხედვით გაეკეთებინათ.⁴¹

successful in the following period either, due to the fact that under conditions of high inflation it was necessary for state institutions and the legislature to correct budgetary information on a constant basis.

The State Controller's Office found that budgetary resources requested by some ministries had already been issued in the previous year's budget, and that these repeat requests constituted evidence of wrongdoing. By way of example, the State Controller's Office cited the construction of a building for military aerodrome personnel included by the War Ministry in the 1920-1921 budget for which a sum had already been allocated and spent for the same purpose in the 1919-1920 budget. The error discovered in the budget was corrected following State Controller's Office intervention.³⁹

Overall, the majority of expenditure deleted and curtailed during the advance audit of the 1920-1921 budget by the State Controller's Office concerned the War Ministry.⁴⁰

The State Controller's Office took a particularly critical stance with respect to funds requested in the draft budget by state institutions for the remuneration of employees, due to the fact that ministries and departments often altered employee numbers without corresponding Constituent Assembly decrees; pointing this out, the State Controller's Office strictly requested that calculations be made only on the basis of staffing lists that the Constituent Assembly had approved.⁴¹

სქოლიოები

1 S. Jones, Between Ideology and Pragmatism: Social Democracy and the Economic Transition in Georgia 1918-1921, Caucasus Survey, Vol. 1, No. 2, April 2014, pp. 67-68.

2 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 339, ფურ. 53, 54.

3 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების მეორე სხდომა, 1919 წლის 14 აპრილი. გვ. 22.

4 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებელი კრების მეორე სხდომა, 1919 წლის 14 აპრილი. გვ. 21.

5 კრების თავმჯდომარის მოვალეობას ვიცე-სპიკერი ალექსანდრე ლომთათიძე ასრულებდა.

6 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 647, ფურ. 88.

7 სახელმწიფო კონტროლისათვის კონკრეტულ საბიუჯეტო წლის განმავლობაში ჩადენილ გადაცდომებთან მიმართებით ხანდაზმულობის ვადად ითვლებოდა საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან არაუმეტეს 6 თვე. მაგალითად, 1919-1920 წლების საბიუჯეტო ვადებში (1919 წლის 1 ივლისიდან 1920 წლის 30 ივნისამდე) ჩადენილ გადაცდომაზე კონტროლს რეაგირების მოხდენა შეეძლო 1920 წლის 31 დეკემბრამდე.

8 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 647, ფურ. 92.

9 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 84.

10 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 4.

11 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 3,5,8.

12 იქვე. ფურ. 8.

13 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 9.

14 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 9.

15 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 9, 10.

16 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 9, 10.

17 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 54.

18 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 78.

19 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 55.

20 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 54.

21 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 28.

22 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 22.

23 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 59.

24 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 9, 10.

- 25 1919 წლის 21 მარტიდან გზათა სამინისტრო, როგორც ცალკე უწყება, გაუქმდა. თავდაპირველად გზათა სამინისტრო შეურთდა მიწათმოქმედების სამინისტროს, ხოლო შემდეგ დამოუკიდებელ დეპარტამენტად ჩამოყალიბდა. გზათა დეპარტამენტი შედგებოდა რამდენიმე სამმართველოსგან გზების სახეობების მიხედვით.
- 26 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქ. 820, ფურ. 38, 39.
- 27 შესაბამისი თანხის ბიუჯეტის ხარჯებში წინასწარ გაუწერლობა.
- 28 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 49, 50.
- 29 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 32.
- 30 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 820, ფურ. 82-83.
- 31 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმ. 150, ფურ. 10.
- 32 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 43, ფურ. 18.
- 33 სახელმწიფო ბიუჯეტში ხარჯების გაწერას.
- 34 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 43, ფურ. 20.
- 35 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 43, ფურ. 20-21.
- 36 სცსა, ფ. 1833, აღწ. 1, საქმე 43, ფურ. 2.
- 37 S. Jones, Between ideology and pragmatism: social democracy and the economic transition in Georgia 1918-21, Caucasus Survey, Vol.1, No.2, April 2014, pp. 67-68.
- 38 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 122, ფურც. 2.
- 39 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 122, ფურც. 9.
- 40 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 122, ფურც. 12-13.
- 41 სცსა, ფ. 1940, აღწ. 1, საქმე 123, ფურც. 5.

ENDNOTES

1 S. Jones, *Between Ideology and Pragmatism: Social Democracy and the Economic Transition in Georgia 1918-1921*, *Caucasus Survey*, Vol. 1, No. 2, April 2014, pp. 67-68.

2 CHAG 1940/1/ 339/53, 54

3 *The Second Session of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia*, 14 April 1919, p. 22.

4 *The Second Session of the Constituent Assembly of the Democratic Republic of Georgia*, 14 April 1919, p. 21.

5 The Acting Chair at the time was Deputy Speaker Aleksandre Lomtadze.

6 CHAG 1833/1/647/88

7 The time limit for the State Controller's Office to address a transgression committed during a given fiscal year was considered to be no later than 6 months following the end of that fiscal year. For example, the State Controller's Office had until 31 December 1920 to respond to a transgression committed within the limits of the 1919-1920 fiscal year (1 July 1919 to 30 June 1920).

8 CHAG 1833/1/647/92

9 CHAG 1833/1/820/84

10 CHAG 1833/1/820/4

11 CHAG 1833/1/820/3,5,8

12 *Idem* p. 8.

13 CHAG/1833/1/820/9

14 CHAG 1833/1/820/9

15 CHAG 1833/1/820/9, 10

16 CHAG 1833/1/820/9, 10

17 CHAG 1833/1/820/54

18 CHAG 1833/1/820/78

19 CHAG 1833/1/820/55

20 CHAG 1833/1/820/54

21 CHAG 1833/1/820/28

22 CHAG 1833/1/820/22

23 CHAG 1833/1/820/59

24 CHAG 1833/1/820/9, 10

25 One *pozd* is equal to 16.38kg.

26 In 1919, the Roads Ministry was abolished and made a department of the Ministry of Agriculture, Roads and Labour.

27 CHAG 1833/1/820/38, 39

28 The corresponding amount not having been entered into budgetary expenditure in advance

29 CHAG 1833/1/820/49, 50

30 CHAG 1833/1/820/32

31 CHAG 1833/1/820/82-83

32 CHAG 1940/1/150/10

33 CHAG 1833/1/43/18

34 CHAG 1833/1/43/20

35 CHAG 1833/1/43/20-21

36 CHAG 1833/1/43/2

37 S. Jones, Between ideology and pragmatism: social democracy and the economic transition in Georgia 1918-21, *Caucasus Survey*, Vol.1, No.2, April 2014, pp. 67-68.

38 CHAG 1940/1/122/2

39 CHAG 1940/1/122/9

40 CHAG 1940/1/122/12-13

41 CHAG 1940/1/123/5

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის დამფუძნებლებისათვის, რომელთაც ჰქონდათ დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს მშენებლობის პოლიტიკური ამბიცია, უმნიშვნელოვანეს მიზანს წარმოადგენდა მდგრადი სახელმწიფო ინსტიტუტების მშენებლობა. არაერთი სამხედრო კონფლიქტისა და მძიმე ეკონომიკური გამოწვევის პარალელურად, რესპუბლიკის პოლიტიკური სპექტრი დამოუკიდებლობის გამოცხადების დღიდანვე კონცენტრირებული იყო სახელმწიფო ინსტიტუტების შექმნის პროცესზე.

გარდა საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფორმირებისა, დემოკრატიული რესპუბლიკის მესვეურები ზრუნავდნენ სახელმწიფო ადმინისტრაციის საქმიანობის რევიზიისა და სახელმწიფოს ფინანსური და მატერიალური რესურსების გამოყენების კონტროლისათვის განსაკუთრებული სახელმწიფო დაწესებულების შექმნაზე. დემოკრატიულ რესპუბლიკაში ამგვარი ინსტიტუტის არსებობის აუცილებლობის შესახებ პოლიტიკური დისკუსიები 1918 წლის ივნისში დაიწყო და საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მალევე დამტკიცდა სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის შექმნის შესახებ კანონი.

საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის მმართველი პოლიტიკური ძალის, სოციალ-დემოკრატიული პარტიის, მიერ სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის ხელმძღვანელად პარტიისადმი არალოიალური პირის, ოპოზიციური პოლიტიკური პარტიის წევრის, ფილიპე

For the founders of the Democratic Republic of Georgia, whose political ambition it was to build a state supported by strong democratic foundations and the rule of law, the establishment of robust state institutions represented a crucial objective. In the midst of multiple military conflicts and grave economic challenges, the process of creating these institutions occupied minds across the political spectrum from the day that independence was declared onward.

In addition to the formation of the legislature and the executive, it was a key concern for the leaders of the Democratic Republic to put in place a state institution devoted to the task of overseeing the activities of the state administration and monitoring use of the state's financial and material resources. The political discourse with respect to the necessity of such an institution's existence, which began in the Democratic Republic in June 1918, culminated soon after in the adoption by the legislature of a Law on the Establishment of the Office of State Controller.

The selection by the Republic's ruling Social Democratic Party of an individual unaffiliated to the Party to lead the State Controller's Office, in the form of opposition party member Philippe Gogichaishvili, represented a form of guarantee that the activities of the institution would remain impartial.

გოგინაიშვილის, შერჩევა ინსტიტუტის მიუკერძოებლად საქმიანობის ერთგვარ გარანტიებს იძლეოდა.

დემოკრატიული რესპუბლიკის საკანონმდებლო ორგანომ მნიშვნელოვნად გარდაქმნა რუსეთის იმპერიისაგან მემკვიდრეობით მიღებული, დემოკრატიული სახელმწიფოსათვის სრულიად შეუსაბამო, სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის ფუნქციონირების საკანონმდებლო ბაზა. სახელმწიფო კონტროლის შესახებ მიღებული ახალი კანონმდებლობა და წესდება აზუსტებდა და მკაფიოდ განსაზღვრავდა ინსტიტუტის მოქმედების ჩარჩოებს, უფლებებსა და ფუნქცია-მოვალეობებს. სახელმწიფოს კონტროლს დაევა სახელმწიფო ფინანსების წინასწარი და საბოლოო ფაქტობრივი რევიზიის ჩატარება, მასვე დაევა კონკრეტული განხორციელებული პროექტებისა თუ გახარჯული თანხების ეფექტიანობის შემოწმება.

სახელმწიფო კონტროლის მიერ კანონით განსაზღვრული ფუნქცია-მოვალეობის შესაბამისად, შეიქმნა სახელმწიფო კონტროლის სტრუქტურა და დაკომპლექტდა კადრებით. სახელმწიფოს ადმინისტრაციული მოწყობიდან და სახაზინო უწყებების გეოგრაფიული განაწილებიდან გამომდინარე, შეიქმნა სახელმწიფო კონტროლის ადგილობრივი განყოფილებები. 1918 წლის მაისამდე საქართველოში მოქმედი რუსული სახელმწიფო კონტროლის სხვადასხვა უწყებაში ძირითადად რუსი და სომეხი ეროვნების მოქალაქეები მსახურობდნენ, დამოუკიდებელი საქართველოს სახელმწიფო კონტროლის

The legislative body of the Democratic Republic subjected the legislative basis for the functioning of the State Controller's Office, which had been inherited from the Russian Empire and which was entirely unsuitable for the workings of a democratic state, to significant reorganization. New legislation and statutes adopted with respect to the institution further specified and clearly defined the framework for its activities, its powers, and its functions and duties. The State Controller's Office was charged with conducting advance and final practical auditing of state finances, in addition to examining the efficiency of specific, implemented projects and realized expenditure.

The functions and duties of the State Controller's Office as defined in law were reflected in the institution's established structure and staffing. Departments of the State Controller's Office were also established at a local level based on the administrative organization of the state and the geographical distribution of fiscal bodies. Whereas, prior to May 1918, those serving in the Russian Empire's State Control Service in Georgia had primarily been citizens of Russian and Armenian nationality, the requirement for personnel employed in the State Controller's Office of the newly independent Georgia to know the state language resulted in the absolute major-

ინსტიტუტში კი, სახელმწიფო ენის ცოდნის აუცილებელი მოთხოვნიდან გამომდინარე, მოხელეთა აბსოლუტური უმრავლესობა ეთნიკურად ქართველი იყო.

1918 წლის 1 ივლისიდან 1921 წლის თებერვლის ბოლომდე სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობა ორიენტირებული იყო სახელმწიფო ფინანსების არამართლზომიერი ხარჯვის აღკვეთაზე, სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობის შედეგად საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ხაზინაში დაიბოგა ათეულობით მილიონი მანეთი, ეს ხარჯები, კონტროლის შეფასებით, გაფლანგვისა და არამართლზომიერად გამოყენების საფრთხეს შეიცავდა.

სახელმწიფო კონტროლი ხაზინას არამართლზომიერი ხარჯების გაღებას თავიდან აცილებდა მისივე დებულებისა და რევიზიის წესდების საფუძველზე, კერძოდ, სახელმწიფო კონტროლის მიერ აუცილებლად გასატარებელი, წინასწარი რევიზიის საშუალებით. თუმცა, სახელმწიფო კონტროლიორი თავის მოხსენებებსა და ანგარიშში აღნიშნავდა, რომ ხშირად ესა თუ ის უწყება წინასწარი კონტროლის გავლის გარეშე ხარჯავდა ხაზინაში მისთვის განსაზღვრულ ასიგნებებს. სახელმწიფო კონტროლის ხელმძღვანელები მიიჩნევდნენ, რომ წინასწარი სრულფასოვანი რევიზიის შედეგად შემცირდებოდა სახელმწიფო სახსრების არასწორად გამოყენების ფაქტები.

სახელმწიფო კონტროლის საქმიანობის ერთ-ერთი მთავარი მიმართულება კონკრეტული სახელმწიფო უწყებების მიერ გა-

ity of the new institution's staff coming to be ethnically Georgian.

From 1 July 1918 until the end of February 1921, the activities of the State Controller's Office were focused on stemming the improper expenditure of state funds, as a result of which the Treasury of the Democratic Republic of Georgia saved tens of millions of *maneti* deemed by the State Controller's Office to be at risk of embezzlement or improper use.

This prevention of improper Treasury expenditure was achieved by the State Controller's Office on the basis of its Statutes and Audit Charter, and particularly through the institution's conducting mandatory advance auditing. Nevertheless, the State Controller, Philippe Gogichaishvili, pointed out in his addresses and report that certain institutions frequently spent allocations of Treasury funds provided to them without subjecting themselves to the advance audit process. It was the view of the heads of the State Controller's Office that conducting full advance audits would reduce instances of the improper use of state resources further still.

One of the primary areas of activity of the State Controller's Office was auditing and preparing conclusions with respect to the expenditure of state resources by state institutions and the outcomes achieved from this expenditure. On the basis of the individual audits

წეული ხარჯებისა და დახარჯული რესურსიდან გამომდინარე მიღებული შედეგების რევიზია და დასკვნების მომზადება იყო. კონტროლის მიერ ჩატარებული ცალკეული რევიზიისა და მომზადებული დასკვნების საფუძველზე სახელმწიფო კონტროლიორი საკანონმდებლო ორგანოს წარუდგენდა წლიური საქმიანობის ანგარიშს.

სახელმწიფო კონტროლის მიერ ჩატარებული რევიზიების შედეგად ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის საქმეები აღიძრა საშუალო და დაბალი რგოლის ათეულობით საჯარო მოხელეზე, გამოვლინდა ათეულობით მილიონი მანეთის გაფლანგვისა და განუხორციელებელი, ანდაც, არასწორად განხორციელებული პროექტების შემთხვევები.

თუ საშუალო და დაბალი რგოლის საჯარო მოხელეების წინააღმდეგ სახელმწიფო კონტროლის შუამდგომლობა ამ მოხელეთათვის ადმინისტრაციული და სისხლის სამართლის მსჯავრის დადებით სრულდებოდა, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ, ფაქტობრივად, იგნორირებული იყო კონტროლის მიერ მინისტრებისა და დეპარტამენტების უფროსების წინააღმდეგ აღძრული საქმეები, ხშირად სახელმწიფო კონტროლის მიერ გამოვლენილ დარღვევებზე თავად სახელისუფლებო ინსტიტუტის ხელმძღვანელს პოლიტიკური პასუხისმგებლობაც კი არ ეკისრებოდა.

სახელმწიფო კონტროლიორ ფილიპე გოგიჩაიშვილისა და მისი ამხანაგის, კონსტანტინე ანდრონიკაშვილის, შეფასებით,

conducted and conclusions prepared, the State Controller presented an annual report on his institution's activities to the state legislature.

The auditing activities carried out by the State Controller's Office resulted in administrative and criminal investigations being launched against dozens of middle and low-ranking public officials, which revealed millions of *maneti* of embezzlement and projects implemented improperly or not at all. While such interventions against middle and low-ranking public officials resulted in administrative or criminal cases against them that ended in guilty verdicts, however, cases initiated by the State Controller's Office against ministers and department heads were virtually ignored by both the legislature and the executive, and the head of the governmental institution involved was often not even made politically responsible for the violations identified.

In the view of the Philippe Gogichaishvili and his deputy, Konstantine Andronikashvili, although, in spite of its very limited financial and human resources, the State Controller's Office devoted enormous efforts to ensuring that state resources were spent properly and effectively, delays in the process of the proper establishment of efficient state institutions nonetheless caused further deterioration of the Republic's already grave financial situation. The leaders of

სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტი, თავის მცირე ფინანსური და ადამიანური რესურსებიდან გამომდინარე, მაქსიმალურ ძალისხმევას იჩენდა სახელმწიფო ხარჯების ეფექტიანობისა და მართლზომიერად ხარჯვის კონტროლის განსახორციელებლად. თუმცა, აქვე აღნიშნავდნენ, რომ მიუხედავად კონტროლის საქმიანობისა, სახელმწიფო აპარატის ფორმირების პროცესის დროში გაჭიანურების შედეგად რესპუბლიკის ისედაც მძიმე ფინანსური მდგომარეობა კიდევ უფრო უარესდებოდა. კონტროლის ხელმძღვანელთა შეფასებით, ძალზე დაბალი იყო საჯარო მოხელეთა პასუხისმგებლობის გრძობა, ხშირად, კანონის დარღვევით, სახელმწიფო კონტროლს სხვადასხვა უწყებიდან გაწეული ხარჯების შესახებ ცნობები თვეობით დაგვიანებით და არასრულად მიეწოდებოდა.

სამწუხაროდ, საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის ისტორიის შესახებ ცოდნა საზოგადოებისათვის დღემდე თითქმის დაკარგული ან ფრაგმენტულია. კიდევ უფრო მწირია ინფორმაცია მისი ცალკეული ინსტიტუტების შესახებ. ამ წიგნის მიზანია, მკითხველს გააცნოს და შეახსენოს დამოუკიდებელი საქართველოს პირველი მაკონტროლებელი ორგანოს – სახელმწიფო კონტროლის ინსტიტუტის – ისტორია და აჩვენოს ამ მიმართულებით არსებული მემკვიდრეობა, რომელიც უკავშირდება თანამედროვე საქართველოს ანალოგიურ ინსტიტუტს – საქართველოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს.

the State Controller’s Office considered the sense of responsibility demonstrated by public officials to be extremely low; it was often the case that various institutions violated the law by submitting information on their expenditure to the State Controller’s Office months after the deadline and in incomplete form.

It is a matter for regret that, to this day, knowledge of the history of the Democratic Republic of Georgia among Georgian society remains fragmented, if not virtually lost, and information about its individual institutions scater still. The objective of this book has been to introduce the reader to, or to remind them of, the history of independent Georgia’s first institution for state oversight – the State Controller’s Office – and to reveal to them the heritage that connects it with its modern-day equivalent: the State Audit Office of Georgia.

კანონი საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლის შესახებ¹

კანონი მიღებულია საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ 1918 წლის 6 დეკემბრის სხდომაზე

აწინდელ სათანადო კანონთა გასაუქმებლად, შესაცვლელად და დასამტკიცებლად დაწესდეს შემდეგი:

I. დამტკიცებულ იქნეს, ამასთანავე, თანდართული:

1. დებულება სახელმწიფო კონტროლისა და მისი უწყების საგანთათვის და დებულების 34-ე მუხლის დამატებითურთ.

2. რევიზიის წესდება და

3. სახელმწიფოს კონტროლის დროებითი შტატი მისთვის საზინიდან წლიურად 2 216 700 მანეთის² გაცემით და მისი შემოღებით ამა წლის აგვისტოს პირველიდან.³

I. დაევალოს სახელმწიფო კონტროლიორს კონტროლის დებულებითა და რევიზიის წესდების დამყარებული წინასწარი და ფაქტიური კონტროლი განახორციელოს ერთის წლის განმავლობაში.

II. გაუქმდეს საქართველოს ტერიტორიაზედ მოქმედი საკონტროლო დაწესებულებანი: ტფილისის საკონტროლო პალატა და ამიერკავკასიის რკინის გზათა კონტროლი.

III. ზემოხსენებულ დაწესებულებათა (მუხ. III ამა კან.) მოხელენი დატოვებულ იქნენ შტატს გარეშე, საერთო კანონის საფუძვლით, თუ ისინი ხელახლად ჩარიცხულ არ იქნებიან ახლად დაწესებულ საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო კონტროლში.

The Law on the State Controller's Office of the Democratic Republic of Georgia¹

Law adopted by the Parliament of the Democratic Republic of Georgia at its session of 6 December 1918

The following shall be made law, thereby repealing, amending, or confirming all present pertinent laws as appropriate:

I. The following appended documents shall be adopted therewith:

1. The Statutes of the State Controller's Office and of its Subjects and the Supplement to the Statutes' 34th article;

2. The Audit Charter; and

3. The Provisional Staffing List of the State Controller's Office, together with the allocation from the Treasury of 2,216,700 *maneti*² annually, to be introduced from the first of August of this year.³

II. The State Controller shall be charged with carrying out advance and practical auditing for a period of one year as established in the Statutes of the State Controller's Office and in the Audit Charter.

III. The following supervisory institutions operating on Georgian territory shall be abolished: Tiflis Audit Chamber and the Transcaucasian Railways Audit Office.

IV. The officials of the aforementioned institutions (Art. III of this law) shall be excluded from the staff list on the basis of general law if not newly enlisted in the newly established State Control Institute of the Georgian Republic.

IV. მოისპოს გაუქმებულ დაწესებულება-თა (მუხ. III ამა კან.) კრედიტი ამა 1918 წლის აგვისტოს პირველიდან.

V. შედგენა ანგარიშისა სახელმწიფოს საერთო ხარჯთაღრიცხვის აღსრულებისთვის ხარჯთაღრიცხვის ხნის განმავლობაში და მისი განმარტებითი წერილის და დამატებისა და მათი წარდგენა საკანონმდებლო დაწესებულებაში: ანგარიშის – არა უგვიანეს ოქტომბრის 1-ლსა და განმარტებითი წერილისა და დამატების – არა უგვიანეს ნოემბრის 1-ლსა დაევალოს ფინანსთა მინისტრს.

დებულება

საქართველოს სახელმწიფო კონტროლისა და მისი უწყების საგანთათვის⁴

კანონი მიღებულია საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის პარლამენტის მიერ 1918 წლის 6 დეკემბრის სხდომაზე

განყოფილება პირველი:

სახელმწიფო კონტროლის უწყების საგანთათვის

1. საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის კონტროლი შეადგენს სახელმწიფო მართველობის ცალკე ნაწილს, რომელიც ასრულებს სახალხო წარმომადგენლობის კონტროლს.

2. სახელმწიფო კონტროლი:

2.1. ამოწმებს საკანონმდებლო დაწესებულებაში წარდგენამდე: ა) სამინისტროთა საფინანსო ხარჯთ-აღიჯხვას; ბ) ფინანსთა მინისტრის მიერ შედგენილ სახელმწიფო

V. The budget of the abolished institutions (art. III of this law) shall be annulled from the first of August 1918.

VI. The compilation of a report on the expenditure of the state's general budget during the budgetary period, and of an explanatory letter and supplement thereto, and the submission of these to the legislature: the report on no later than the first of October, and the explanatory letter and supplement on no later than the first of November, shall be made the responsibility of the Finance Minister.

The Statutes of the Georgian State Controller's Office and of its Subjects⁴

Law adopted by the Parliament of the Democratic Republic of Georgia at its session of 6 December 1918

Section One:

On the Subjects of the State Controller's Office

1. The State Controller's Office of the Democratic Republic of Georgia shall constitute an independent state administrative body that shall fulfil the function of overseeing the institutions of government.

2. The State Controller's Office:

2.1. shall examine, prior to their being presented to the legislature: a) ministry financial budgets; b) a record of state income and expenditure and a general report on the generation of these records

შემოსავლ-გასავლის აღრიცხვას და საერთო ანგარიშს ამ აღრიცხვის აღსრულების შესახებ და გ) ხარჯთ-აღრიცხვის ზედმეტად ფულის გადადების მოთხოვნებისა;

2.2. განიხილავს, რამდენად წესიერია აღმასრულებელი ძალის მოქმედება შესახებ სახელმწიფო გადასახადისა და სხვა შემოსავლის აკრეფისა და მათი ნამდვილ დახარჯვისა საკანონმდებლო დაწესებულების მიერ დანიშნულ საჭიროებათათვის;

2.3. თვალყურს ადევნებს, რომ აღმასრულებელი ძალა არ ასცდეს იმ გეგმას, რომელიც მას ნაჩვენებია აქვს სამოქმედოდ;

2.4. იძლევა დასკვნას, თუ რამდენად სასარგებლოა და მიზანშეწონილი აღმასრულებელ ძალის მიერ განზრახული სამეურნეო მოქმედებანი, მეთვალყურეობას უწევს, ხელმძღვანელობს თუ არა იგი საზოგადოდ საერო ქონების ხარჯვის საქმეში კანონითა და დამზოგველობით;

2.5. ამოწმებს ანგარიშის წარმოებას და დაწესებულ ანგარიშებს ფულად და ნივთიერ თანხების მოძრაობისას, რომელ თანხებსაც განაგებენ მის წინაშე ანგარიშვალდებული დაწესებულებანი;

2.6. ადგილობრივ ამოწმებს როგორც სახაზინო რკინის გზების, ისე საერთოდ ყველა სახელმწიფოს ყოველი წარმოებისა და დაწესებულების ფულადსა და ნივთიერ თანხებს, ნაგებ-ნაშენსა, შენობებსა და სხვა ოპერაციებს და აგრეთვე შემოსავალსა და ხარჯებს;

2.7. თვალყურს ადევნებს, რომ წესიერად სწარმოებდეს კრედიტების განაწი-

compiled by the Finance Ministry, and c) on the appropriateness of ministry reserve budgets;

2.2. shall examine the properness of the activities of the executive with respect to the gathering of state taxes and other income, and to their actual expenditure for purposes designated by the legislature;

2.3. shall oversee that the executive body does not deviate from the plan that it has indicated that it will put into action;

2.4. shall provide conclusions as to the beneficiality and fitness for purpose of the economic plan of action intended for implementation by the executive, and oversee whether it is directing the general expenditure of national assets in a way that is lawful and economical;

2.5. shall examine the keeping of accounts and prescribed reports compiled during the circulation of monetary and material assets governed by the institutions accountable to it;

2.6. shall examine at a local level the monetary and material assets, structures, buildings, and other operations of the state-owned railway and of all state enterprises and institutions, as well as their income and expenditure;

2.7. shall oversee that the distribution and transferral of funds to money desks and budget departments is carried out in a manner that is proper and expedient;

2.8. shall investigate means of improving the rules and form of how accounts

ლება და გატარება კასებსა და ხარჯთაღრიცხვის დაყოფილებაში წესიერად და მიზანშეწონილად ხდებოდეს;

2.8. იძიებს საშუალებას ანგარიშის წარმოებისა და შედგენის წესის და ფორმის გასაუმჯობესებლად, აგრეთვე შემოაქვს ამ საქმეში წესრიგი, რომლისათვისაც კანონმდებლობით ნებართვა საჭირო არ არის და მის ასრულებას ავალებს ანგარიშვალდებულ დაწესებულებას.

3. სახელმწიფო კონტროლის მიერ ზემოდ დასახელებული (მუხ. მე-2) მოვალეობათა ასასრულებლად დაწესებულია წინასწარი, შემდგომი და ფაქტიური რევიზია.

4. ფარგალი და წესი მე-3 მუხლში აღნიშნული რევიზიისა და სახელმწიფო კონტროლის მეთვალყურეობისა, რათა მის წინაშე ანგარიშვალდებულ დაწესებულებათა განკარგულებითი და აღსრულებითი მოქმედება იყოს კანონიერი, წესიერი და ეკონომიური და რათა დაცული იყოს ფულადი და ნივთიერი თანხები, განისაზღვრება რევიზიის წესდებითა და იმ დადგენილებებით, რომელთა მიხედვით უნდა სწარმოებდეს კონტროლის წინაშე ანგარიშგასაწევი მოქმედება.

5. რევიზიით მოპოვებულ მასალისა და მოსაზრების მიხედვით სახელმწიფო კონტროლიორი წარუდგენს საკანონმდებლო დაწესებულებას დეკემბრის 15-ისათვის ყოველწლიურ სარევიზიო მოხსენებას კონტროლის დასკვნითურთ: ა) საერთო შემოსავალ-გასავლის აღრიცხვის ასრულებისათვის გასულ სახარჯთაღრიცხვო ხანაში; ბ) აღმასრულებელი ძალის წესიერ და უწესო მოქ-

are kept and compiled, and also institute regulation in this matter for which legislative approval is not required and task its implementation to the accountable body.

3. In order for the State Controller's Office to carry out the aforementioned (Art. 2) duties, advance, subsequent, and practical auditing shall be instituted.

4. In order to ensure that the directed and executive activities of the institutions accountable to it are lawful, proper and economical, and that monetary and material assets are protected, the limits and procedure for the auditing and supervision by the State Controller's Office indicated in Article 3 shall be specified by the Audit Charter and by those resolutions according to which activities to be examined by the State Controller's Office are to be carried out.

5. On the basis of the material obtained through audit and of his own deliberations, the State Controller shall submit an annual audit report to the legislature by 15 December that shall include the conclusions of the State Controller's Office as to the following: a) the completion of general income and expenditure records in the past budgetary period; b) the proper and improper activities of the executive, including information on the outcome obtained from the audit performed, what improper activity was revealed during auditing, what losses were incurred and what penalty imposed in response, and

მედებების შესახებ, იმ ცნობების აღნიშვნით, თუ რა შედეგი ჰქონდა მოხდენილ რევიზიას, რა უწყსო მოქმედება აღმოჩნდა რევიზიის დროს, რა და რა ანგარიშდანაკლისი და საურავი დაედო რა და რა სისხლის სამართლის საქმე აღიძრა და გ) თვით სახელმწიფო კონტროლის უწყების მოქმედებისათვის საანგარიშო ხანაში. ამ მოხსენებაშივე უნდა იქნეს დახასიათება უმთავრესათ სამეურნეო მოქმედებათა და გამოთქმული მოსაზრებანი საბევრო სისტემის მოქმედების ავკარგიანობისა და აგრეთვე გადასახადისა, ბაჟისა და სხვა სახის სახელმწიფო შემოსავლის გადახდევიანების წესრიგის შესახებ.

6. სახელმწიფო კონტროლი წარუდგენს საკანონმდებლო დაწესებულებას, მისის მოთხოვნილებისამებრ, ყველა საჭირო საბუთის ქალაქდებასა და ცნობებს.

განყოფილება მეორე

სახელმწიფო კონტროლის

შემადგენლობისათვის

7. სახელმწიფო კონტროლს შეადგენს: ა) სახელმწიფო კონტროლიორი, ბ) სახელმწიფო კონტროლის ამხანაგი, გ) სახელმწიფო კონტროლის საქმეთა დირექტორი, დ) სექციათა გამგენი, ე) უფროსი რევიზორები, რევიზორები, რევიზორის თანაშემწენი და მოანგარიშე მოხელენი: მდივანი, უფროსი საქმის მწარმოებელი, საქმის მწარმოებელნი, რეგისტრატორი, მისი თანაშემწენი და არქივარიუსი.

შენიშვნა: ანგარიშთა რევიზიის განაწილების გასაადვილებლად სახელმწიფო კონტროლის დაწესებულება განიყოფება

what criminal proceedings initiated; and c), the activities of the State Controller's Office itself during the reporting period. The same report should also include a characterization of fundamental economic activity and opinions expressed about the favourable and unfavourable aspects of the performance of the levy system and also of the procedure for the imposition of tax, customs, and other sources of state revenue.

6. Upon request, the State Controller's Office shall submit to the legislature the pages of all documents and all other necessary information in accordance with its requirements.

Section Two

On the Composition of the State Controller's Office

7. The State Controller's Office shall comprise: a) the State Controller, b) the Deputy State Controller, c) the State Controller's Office Director of Affairs, d) heads of section, e) senior auditors, auditors, deputy auditors, and accounting officials: a secretary, a senior administrator, administrators, a registrar, their assistants, and an archivist.

Note: In order to simplify the distribution of auditing activities, the State Controller's Office shall be divided into sections, and the sections into individual departments, at the discretion of the State Controller.

სექციებად, ხოლო სექციები ცალკე-ცალკე განყოფილებებად სახელმწიფო კონტროლიორის მიხედულებით.

8. სახელმწიფო კონტროლის გამგებლობა და მისი მოქმედების წესიერებისა და წარმატების მეთვალყურეობა მინდობილი აქვს, მინისტრის უფლებით, სახელმწიფო კონტროლიორს, რომელსაც საკანონმდებლო დაწესებულება აირჩევს და აგრეთვე დაითხოვს სამსახურიდან. სახელმწიფო კონტროლიორი არ შედის მინისტრთა კაბინეტში და პასუხისმგებელია მარტო საკანონმდებლო დაწესებულების წინაშე. სახელმწიფო კონტროლიორი მინისტრის უფლებით მონაწილეობს საკანონმდებლო დაწესებულებების სხდომაში სახელმწიფო კონტროლის უწყების საქმეთა და საკითხთა განხილვის დროს.

9. სახელმწიფო კონტროლის ამხანავს დანიშნავს საკანონმდებლო დაწესებულება სახელმწიფო კონტროლის წარდგენით და იგივე დაითხოვს მას სამსახურიდან. სახელმწიფო კონტროლიორის სხვაგან ყოფნის ან ავადმყოფობის დროს იმის თანამდებობას ასრულებს მისი ამხანავი.

10. სახელმწიფო კონტროლის დანარჩენ მოხელეებს ირჩევს, თანამდებობაზედ დანიშნავს და სამსახურიდან დაითხოვს სახელმწიფო კონტროლიორი.

შენიშვნა: ამ მუხლში აღნიშნულ მოხელეთა დათხოვნის დროს სახელმწიფო კონტროლიორი მოითხოვს ყოველ ცალკე შემთხვევაში საერთო საკრებულოს დასკვნას, რომლის შეწყნარება დამოკიდებულია სახელმწიფო კონტროლიორზე.

8. The management of the State Controller's Office and supervision of the properness and success of its activities shall be entrusted to the State Controller, who shall have ministerial authority, and who shall be elected and also dismissed from service by the legislature. The State Controller shall not be a member of the cabinet of ministers, and shall be accountable only before the legislative body. The State Controller shall participate in sessions of the legislative body with ministerial authority during discussion of affairs and matters pertaining to the State Controller's Office.

9. The Deputy State Controller shall be appointed by the legislative body following nomination by the State Controller's Office and also dismissed from service by the legislature. The Deputy State Controller shall perform the role of the State Controller in the event of and for the duration of the latter's absence or illness.

10. The remaining officials of the State Controller's Office shall be selected, appointed to their positions, and dismissed from service by the State Controller.

Note: When dismissing the officials indicated in the present article, the State Controller shall in each individual case request a conclusion from the General Assembly, compliance with which shall be a matter for the State Controller's discretion.

11. The State Controller's Office Director of Affairs shall be responsible for car-

11. სახელმწიფო კონტროლის საქმეთა დირექტორს დაევალება მახლობელი ხელმძღვანელობა სექციებისა სარევიზიო მუშაობაში მათი საქმიანობის გაერთიანებულად წარსამართავად და სექციათა საკრებულოებში თავმჯდომარეობა. მისსავე მეთვალყურეობით უნდა გადაეცეს განსახილველად საქმეები საერთო და კერძო საკრებულოებს და იგივე მეთვალყურე კანცელარიის საქმეთა წარმოებისა, მათ შორის სახელმწიფო კონტროლის საფინანსო ხარჯთაღრიცხვისა და საერთო სარევიზიო მოხსენების (მუხ. მე-5) შედგენისა, რომელიც საკანონმდებლო დაწესებულებას უნდა წარედგინოს და ყოველი სხვა საქმისა, რომელსაც სახელმწიფო კონტროლიორი მიანდობს.

12. სექციათა გამგენი, რომელნიც არიან მახლობელნი მმართველნი სექციებისა, თვალყურს ადევნებენ განყოფილებათა საქმის წარმოების მსვლელობას და ამოწმებენ რევიზიის წესიერად წარმოებას.

13. უფროსი რევიზორები, რევიზორებისა, რევიზორის თანაშემწეებისა და მონაგარიშე მოხელეთა დახმარებით აწარმოებენ რევიზიას. ამათსავე მოვალეობას შეადგენს განყოფილებათა მოხსენებისა და ანგარიშების შედგენა.

14. სამსახურის უფლებანი და მოვალეობანი რევიზორებისა, რევიზორის თანაშემწეებისა და სხვა სახელმწიფო კონტროლის სამსახურში მყოფ პირთა განისაზღვრება სახელმწიფო კონტროლიორის ინსტრუქციით კანონის ფარგლებში.

15. სახელმწიფო კონტროლის მოხელეთა სამსახურში ბოროტმოქმედების ჩადე-

rying out close supervision of the auditing work of the sections in order to direct their activities in a unified manner, and for chairing section assemblies. Matters shall also be referred under his supervision for examination by the General and special assemblies. He shall also be responsible for supervision with respect to the clerical work of the chancellery, including the compilation of the financial budget of the State Controller's Office and its annual address (Art. 5), which is to be submitted to the legislative body, and for any other matter with which the State Controller entrusts him.

12. The section heads, who shall be responsible for close management of the sections, shall monitor the progress of their department's clerical work and ensure that audits are properly executed.

13. Senior auditors shall, with the assistance of auditors, assistant auditors, and accounting officials, be responsible for conducting audits. Senior auditors shall also be responsible for submitting departmental addresses and reports.

14. The working powers and duties of auditors, assistant auditors, and other individuals in the service of the State Controller's Office shall be defined by instruction of the State Controller within the bounds of the law.

15. Institutions and individuals of the executive shall not be authorized to issue instructions independently with respect to

ნისათვის პასუხისგებაში მიცემის გამო აღმასრულებელ ძალის დაწესებულებათა და პირთ არ შეუძლიათ თავისით რაიმე განკარგულება მოახდინონ; ხოლო თუ რაიმე ბოროტმოქმედება შეამჩნიეს მოხელეთ, ეს ამბავი სახელმწიფო კონტროლიორს და სათანადო სასამართლოს დაწესებულებას უნდა აცნობონ.

16. თითოეული შემთხვევა სასამართლო ორგანოს მიერ სისხლის სამართლის საქმის აღძვრისა სახელმწიფო კონტროლის მოხელეთა წინააღმდეგ სამსახურში ბოროტმოქმედების ჩადენისათვის სახელმწიფო კონტროლიორს უნდა ეუწყოს. საქმე კონტროლის მოხელის სასამართლოში მიცემისა სამსახურში ჩადენილი დანაშაულისათვის პროკურორს სამართალში მიცემის კამერაში შეაქვს სახელმწიფო კონტროლის საერთო საკრებულოს (მუხ. მე-17) დასკვნითურთ, რომელსაც იგი წინასწარ მოითხოვს.

განყოფილება მესამე

სახელმწიფო კონტროლის საერთო

საკრებულოებისათვის

17. სახელმწიფო კონტროლის შემადგენლობაში სახელმწიფო კონტროლიორის თავმჯდომარეობით შესდგება საერთო საკრებულო, რომელშიაც შედიან: სახელმწიფო კონტროლიორის ამხანაგი, საქმეთა დირექტორი და სექციათა გამგენი.

შენიშვნა: უფროსი რევიზორები მონაწილეობას მიიღებენ საერთო საკრებულოს სხდომებში, როგორც მომხსენებელნი, სათათბირო ხმის უფლებით (მე-13 მუხ.).

holding officials of the State Controller's Office accountable for the commission of wrongdoing in service; in the event of officials detecting some wrongdoing, this must be reported to the State Controller and to the appropriate judicial institution.

16. In each instance in which criminal proceedings are initiated by a judicial body against officials of the State Controller's Office for the commission of wrongdoing in service, the State Controller must be informed. The matter of an official of the State Controller's Office being summoned to court for an offence committed at work shall be brought by the procurator into the Prosecution Chamber together with a conclusion issued by the General Assembly of the State Controller's Office (Art. 17) which the prosecutor shall request in advance.

Section three

The General Assembly of the State Controller's Office

17. The composition of the State Controller's Office shall include a General Assembly chaired by the State Controller, whose members shall include the Deputy State Controller, the State Controller's Office Director of Affairs, and the section heads.

Note: Senior auditors shall participate in sessions of the General Assembly as reporters, in a non-voting capacity (Art. 13).

18. The General Assembly shall have the authority to summon to its sessions

18. საერთო საკრებულოს უფლება აქვს, თავის სხდომაზე მოიწვიოს სამინისტროებისა და მთავარმმართველობათა მოხელენი და, აგრეთვე, კერძო მცოდნე პირნი იმ საქმეთა და საგანთა გამოსარკვევად, რომელთაც რაიმე ტექნიკური ან განსაკუთრებული ხასიათი აქვს.

19. თუ სახელმწიფო კონტროლიორს ავადმყოფობისა ან სხვაგან ყოფნის გამო, ანუ რაიმე სხვა მიზეზით, არ შეუძლია საკრებულოში თავმჯდომარეობა, თავმჯდომარის მოვალეობას ასრულებს სახელმწიფო კონტროლის ამხანაგი.

20. საერთო საკრებულოს გარდა, შეიძლება დაწესებულ იქნეს, საერთო საკრებულოს უფლებით, თითოეულის სექციის კერძო საკრებულო, საქმეთა დირექტორის თავმჯდომარეობით ამ კერძო საკრებულოს წევრებად ითვლებიან სექციის გამგენი და უფროსი რევიზორები ხმის უფლებით, თუ უკანასკნელნი გასარჩევ საქმის მომხსენებელნი არ არიან (შენიშ. მე-17 მხ.). ასეთი საკრებულო მოწვეული იქნება მცირე-მნიშვნელოვან საქმეთა განსახილველად, სახელმწიფო კონტროლის განკარგულებით.

21. საერთო საკრებულოს უფლებანი და მოვალეობანი რევიზიის წესდებით განისაზღვრება. გარდა ამისა, საერთო საკრებულოს უფლება აქვს: ა) გააუქმოს გადახდა ანგარიშდანაკლისისა, რა ჯამშიაც არ უნდა იყოს იგი, უკეთუ მისი ძიება მოსპობილი უნდა იქნეს ხანგრძლივობის კანონთა ძალით; ბ) განმარტოს მოქმედ კანონთა მიხედვით ყოველი სარევიზიო საკითხი,

ministry and government administration officials, and likewise private experts to provide elucidation with respect to matters and topics of a technical or special nature.

19. If, due to illness, absence, or some other reason, the State Controller is unable to chair the General Assembly, the role of chair shall be performed by the Deputy State Controller.

20. Aside from the General Assembly, on the authority of the General Assembly, a Special Assembly may be established for each section, which shall be chaired by the State Controller's Office Director of Affairs; the members of this Special Assembly shall comprise the section head and senior auditors with the right to vote, if the latter are not reporting on the matter in question (Note Art. 17). Such assemblies shall be convened to examine matters of a lesser significance upon the instruction of the State Controller's Office.

21. The powers and duties of the General Assembly are defined by the Audit Charter. In addition, the General Assembly shall have the authority: a) to annul the claim for repayment of an incurred loss, whatever the amount, provided that the claim must be annulled under laws of duration; b) to provide an interpretation in accordance with valid law of any audit-related issue arising from difficulties associated with the use of the established Audit Charter in each individual case; c) to examine proposals for the issuing of

წარმომდგარი იმ სიძნელის გამო, რომელიც აღმოჩნდება თითოეულ კერძო შემთხვევაში ანგარიშთა რევიზიის დადგენილ წესრიგის ხმარების დროს; გ) განიხილოს მოსაზრებანი ახალ კანონთა გამოცემისა ან ძველის შეცვლისა და დამატებისათვის, როგორც საანგარიშო ნაწილის, ისე რევიზიის მიერ შემჩნეულ სხვა შემთხვევისათვის; დ) სახელმწიფო კონტროლიორის წინადადებით განსაჯოს ყოველგვარი საქმე, რომლის გამოც კონტროლის დასკვნაა საჭირო ან რომელსაც სახელმწიფო კონტროლიორი დაინახავს საჭიროდ გადასცეს საერთო საკრებულოს მისდა განსახილველად და გადასაწყვეტად; ე) განიხილოს რევიზიის დროს აღძრული ცალკე საკითხები, რომელთათვისაც საჭიროა განსაკუთრებული გადაწყვეტილება ანუ განკარგულება და, აგრეთვე, მოსაზრებანი იმ სამეურნეო ოპერაციების შეცვლისათვის, რომელიც საზარალო აღმოჩნდა, თუ ამ ცვლილების შემოღებით კარგი შედეგია მოსალოდნელი მომავალ სამეურნეო მოქმედებისათვის, და ვ) განიხილოს სახელმწიფო კონტროლის საერთო სარევიზიო მოხსენება, ვიდრე იგი საკანონმდებლო დაწესებულებას წარედგინებოდეს (მუხ. მე-5).

22. სახელმწიფო კონტროლიორი ვერავითარ შემთხვევაში ვერ შეცვლის საკუთარი უფლებით საერთო საკრებულოს დასკვნას და გადაწყვეტილებას.

შენიშვნა: სახელმწიფო კონტროლიორს უფლება აქვს, საქმე საკანონმდებლო დაწესებულებაში გადაიტანოს, როდესაც

new laws or to the changing or supplementation of old ones, relating to shortcomings observed either in reporting, or in the course of the auditing process; d) to provide, at the proposal of the State Controller, judgement on any matter on which a ruling from the State Controller's Office is required, or which the State Controller considers necessary to submit to the General Assembly for its examination and resolution; e) to consider individual matters raised during the audit process which require a special decision or ordinance, as well as opinions relating to the amendment of economic operations which have revealed themselves to be detrimental, if a favourable outcome can be anticipated from future economic activity following the introduction of these changes; and f) to examine the annual address of the State Controller's Office prior to its being presented to the legislature (Art. 5).

22. On no account shall the State Controller be permitted to amend conclusions and decisions of the General Assembly on his own authority.

Note: The State Controller shall be permitted to refer a matter to the legislative body in the event that he does not agree with the conclusion or decision of the General Assembly.

23. If the noted errors, delay in the progress of matters, or impropriety are the fault of inaction on the part of sections of the State Controller's Office, this is to the

არ ეთანხმება საერთო საკრებულოს დასკვნა-გადაწყვეტილებას.

23. თუ შენიშნული შეცდომანი, საქმეთა მიმდინარეობის დაყოვნება და უწყესრიგობა კონტროლის სექციათა უმოქმედობის ბრალია, ამით ხაზინას ზარალი მოსდის და არსებითად საჭიროა, რომ შეიცვალოს დადგენილი წესი საქმეთა წარმოების და მიმდინარეობისა და ანგარიშთა რევიზიისა, ანუ, თუ დანაშაულის მიხედვით, დამნაშავე უნდა მიცემული იქნენ სამართალში – ყოველ ასეთ შემთხვევას სახელმწიფო კონტროლიორი გადასცემს საერთო საკრებულოს მისდა განსახილველად და აზრის დასასკვნელად.

24. უკეთუ სახელმწიფო კონტროლიორის მიერ საერთო საკრებულოს განსახილველად გადაცემული საგანი სახელმწიფო კონტროლის საქმეებში არ მოიპოვება, დაწვრილებითი და ნათლად უნდა იყოს გამოთქმული სახელმწიფო კონტროლიორის წერილობითს წინადადებაში მნიშვნელობა შემთხვევისა, რომელმაც კონტროლიორის შენიშვნა გამოიწვია, საჭირო განმარტებანი დაწესებულებათა და პირთა და თვით მიზანი წინადადებისა. ხოლო ისეთი საგნები, რომელიც სახელმწიფო კონტროლის საქმეებში მოიპოვება, საკრებულოს შეიძლება გადაეცეს განსახილველად ასეთ წინადადების წარუდგენლად.

25. სახელმწიფო კონტროლიორი თავის წინადადებაში საკრებულოს მიმართ საკუთარ დასკვნას არ გამოსთქვამს; თავისი დასკვნას იგი გამოსთქვამს როგორც თავმჯდომარე, სიტყვიერად საქმის განხილვის დროს.

detriment of the Treasury and it is essentially necessary for an established rule with respect to clerical work or procedure, or the auditing of accounts to be changed, or if in accordance with the crime, the wrongdoer is to be made the subject of legal proceedings, all cases of this kind shall be referred by the State Controller to the General Assembly to examine and prepare a concluding opinion with respect thereto.

24. In the event that the matter referred by the State Controller for examination by the General Assembly is not recorded in the files of the State Controller's Office, the significance of the case which attracted the attentions of the State Controller must be expressed in a detailed and clear manner by the latter in a written proposition, together with necessary explanation of the institutions and individuals and the reason for the proposition itself. As for such matters which are recorded in the files of the State Controller's Office, these may be referred to the General Assembly for examination without the submission of such a proposition.

25. A proposition submitted to the General Assembly by the State Controller shall not express his own conclusion; as the chair of the General Assembly, he shall express his conclusion orally at the time that the matter is examined.

26. Failure on the part of some members to attend General Assembly sessions shall not hinder the matter's progression, and a

26. საკრებულოს სხდომაზედ ზოგიერთ წევრთა დაუსწრებლობა ვერ შეაჩერებს საქმეთა მსვლელობას და გადაწყვეტილება უნდა დადგენილ იქნეს სხდომაზე დამსწრე წევრთა მიერ, რომელთა რიცხვი კანონიერი სხდომის შესადგენად, თავმჯდომარის გარდა, სამზე ნაკლები არ უნდა იყოს.

27. საკრებულოს ყოველ წევრს უფლება ეძლევა, წინასწარ განიხილოს მოსასმენად მომზადებული საქმეები, რომელთა განხილვასაც საკრებულოში საბოლოოდ განბჭობამდე საჭიროს მიიჩნევს, ხოლო ამ განხილვამ არ უნდა დააყოვნოს ვადა, რომელიც სახელმწიფო კონტროლიორის მიერ არის დანიშნული იმ საქმეთა საკრებულოში მოსასმენად.

28. საერთო საკრებულოში ყოველი საქმე ხმის უმეტესობით უნდა გადაწყდეს. თუ ხმათა რიცხვი თანაბარია, მიღებულად ჩაითვლება ის აზრი, რომელსაც თავმჯდომარე მიემხრო.

29. თუ ვინმე წევრთაგანმა, შემდეგ საქმის მოსმენისა, მოისურვა თავის სიტყვიერი დასკვნის გარდა, უფრო დაწვრილებით განმარტოს თავისი შეხედულება ცალკე აზრით, ამისი უფლება აქვს, მხოლოდ თავისი ცალკე აზრი ვალდებულია წარადგინოს არა უგვიანეს საკრებულოს შემდეგი პირველი სხდომისა.

შენიშვნა: იმ საქმეებთან ერთად, რომელთა გადაწყვეტა საერთო საკრებულოს უფლებას აღემატება და რომელნიც, თვისების კვალობაზედ, ჯეროვანს დაწესებულებას უნდა წარედგინოს საკრებულოს დასკვნითურთ განსახილველად და გადა-

decision must be taken by those members in attendance, whose number, in order to constitute a lawful session, should excepting the chair not be fewer than three.

27. Each Assembly member shall be entitled to examine those matters that have been prepared to be heard in advance which they deem it necessary to examine in order to reach a final decision within the Assembly; this examination should not, however, delay the term designated by the State Controller within which the Assembly is to hear these matters.

28. The General Assembly shall decide each matter by majority vote. In the event of an evenly split vote, the decision voted for by the chair shall be considered to have been accepted.

29. If, once a matter has been heard, one of the members should wish, beyond the oral delivery of their conclusion, to explain their view in greater detail with their individual opinion, they shall be entitled to do so; their only obligation in this regard shall be to present their individual opinion no later than at the next Assembly session.

Note: Matters which it is beyond the remit of the General Assembly to decide, and which in accordance with their characteristics should be referred to the proper institution to examine and decide together with the Assembly's decision, must also be referred together with individual opinions registered by Assembly members.

საწყვეტად, წევრთა მიერ შეტანილი ცალკე აზრიც უნდა გაიგზავნოს.

30. სახელმწიფო კონტროლიორს კუთვნილებისამებრ საკანონმდებლო დაწესებულებაში შეაქვს სახელმწიფო კონტროლის საერთო საკრებულოს ის დასკვნები, რომელთა აღსრულებაში მოყვანა არ შეიძლება მისი საკუთარის უფლებით, აგრეთვე ის საქმენი, რომელთა გადაწყვეტა უმაღლესი დაწესებულებას ექვემდებარება, როგორც, მაგალითად, საქმენი საფინანსო-სამეურნეო ნაწილისა, ანგარიშისა და ანგარიშის წარმოების კანონთა შეცვლისა და შევსებისა, ხაზინის ხარჯზედ ბარალის მიღებისა, როცა იგი აღემატება იმ ჯამს, რომლის დამტკიცებაც კონტროლს შეუძლიან და სხვა ამგვარები.

31. სახელმწიფო კონტროლის შესახებ დადგენილებანი საკანონმდებლო ან სასამართლო დაწესებულებებისა (რევიზიის წესდების 89-ე, 91-ე, 93-ე მუხ.) სახელმწიფო კონტროლიორმა უნდა გამოაცხადოს ცნობად საერთო საკრებულოს პირველსავე სხდომაზედ, რაც მოკლედ უნდა აღნიშნულ იქნეს სხდომის ჟურნალში.

განყოფილება მეოთხე

სახელმწიფო კონტროლის კანცელარიისთვის

32. სახელმწიფო კონტროლის კანცელარიას შეადგენს: მდივანი, უფროსი საქმის მწარმოებელი, საქმისმწარმოებელი, გადამწერნი, რეგისტრატურა და არქივი. კანცელარიას თვალყურს ადევნებს სახელმწიფო კონტროლის საქმეთა დირექტორი.

30. The State Controller shall, in accordance with his duties, refer those conclusions of the State Controller's Office General Assembly to the legislative institution which it is unable to enact by its own authority, as well as those matters which are to be decided by the highest institution, including, for example, matters pertaining to the areas of finance or business, to the amendment or supplementation of laws with respect to reports or their preparation, or to the acceptance of losses to the expense of the Treasury in the event that these exceed the sum that the State Controller's Office is authorized to approve, and others of this kind.

31. Resolutions issued with respect to the State Controller's Office by legislative or judicial institutions (Arts. 89, 91, and 93 of the Audit Charter) must be announced by the State Controller to the General Assembly at its first session, and be minuted in brief in the session journal.

Section Four

On the Chancellery of the State Controller's Office

32. The Chancellery of the State Controller's Office shall comprise: a secretary, a senior administrator, administrators, typists, a registry, and an archive. The Chancellery shall be supervised by the State Controller's Office Director of Affairs.

33. The Chancellery of the State Controller's Office shall be responsible for:

33. სახელმწიფო კონტროლის კანცელარიის წარმოებაშია: ა) სახელმწიფო კონტროლიორის მართვა-გამგეობის ყოველი საქმე და განკარგულება; ბ) სახელმწიფო კონტროლის საერთო და კერძო საკრებულოთა საქმისწარმოება; გ) სახელმწიფო კონტროლის საფინანსო ხარჯთაღრიცხვის შედგენა; დ) სახელმწიფო კონტროლისათვის გადადებულ კრედიტების გამგებლობა; ე) საქმენი სახელმწიფო კონტროლიორის მეთვალყურეობისა ყველა სექციის სარევიზიო საქმეთა მიმდინარეობის გამო და ამის თაობაზე ხან-გამოშვებით მოხსენებათა წარმოდგენა სახელმწიფო კონტროლიორისათვის და ვ) სახელმწიფო კონტროლის წლიური საერთო მოხსენების შედგენა (მე-5 მუხ.).

34. სახელმწიფო კონტროლის არქივის განმგებლობა განსაკუთრებულ ინსტრუქციის თანახმად სწარმოებს. კონტროლის მიერ განხილულ-შემოწმებული ანგარიშები და სახელმწიფო კონტროლის საქმეები უნდა დაცულ და მოსპობილ იქნას ამასთანავე დართულ წესების თანახმად (I-III).

a) each matter and directive pertaining to the State Controller's governance; b) clerical work pertaining to the General and to Special Assemblies of the State Controller's Office; c) compiling the financial budget of the State Controller's Office; d) management of funds set aside for the State Controller's Office; e) matters pertaining to the State Controller's supervision of the progress of the auditing activity of all sections and, in relation to this, the submission of periodic reports to the State Controller, and f) the compilation of the State Controller's Office annual address (Art. 5).

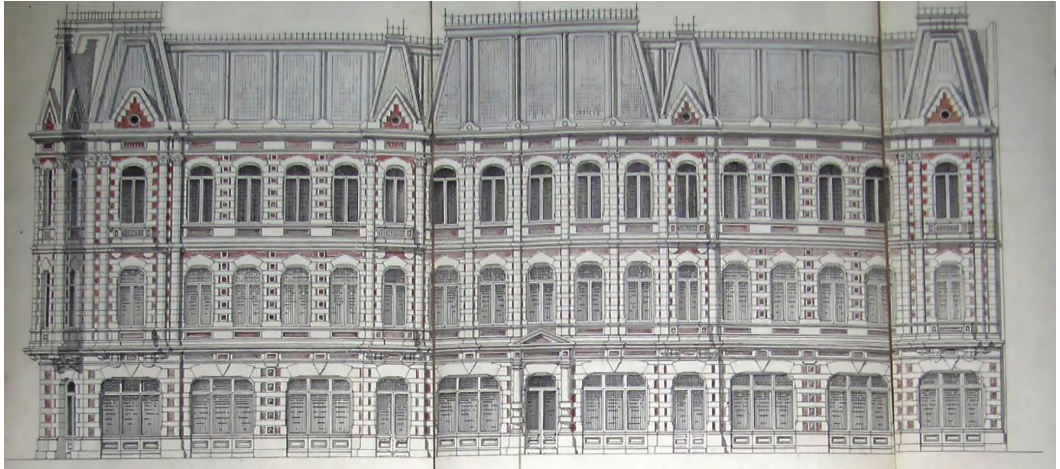
34. Management of the archive of the State Controller's Office shall be carried out in accordance with special instructions. Reports checked and verified by the State Controller's Office and State Controller's Office files must be preserved and destroyed in accordance with the regulations appended thereto (I-III).

სქოლიოები

- 1 საქართველოს დემოკრატიული რესპუბლიკის სამართლებრივი აქტების კრებული. სპეც. რედაქტორი ვ. შარაშენიძე. 1990, თბილისი, ივერთა მხარე. გვ. 112.
- 2 აღნიშნული თანხა შემდეგ თვეებში მნიშვნელოვნად შეიცვალა რესპუბლიკაში არსებული ინფლაციის გამო.
- 3 საშტატო ნუსხის შესახებ განკარგულებები 1918 წლის 1 აგვისტოდან არსებობდა.
- 4 იქვე. გვ. 113-121.

ENDNOTES

- 1 *Sakartvelos Demokratiuli Respublikis Samartlebrivi Aktebis Krebuli* [The Collected Legislative Acts of the Democratic Republic of Georgia]. Special Editor V. Sharashenidze. 1990, Tbilisi, Iverta Mkhare. p. 112.
- 2 The stated sum was altered significantly in subsequent months as the result of inflation experienced by the Republic.
- 3 Directives as to a staffing list existed from 1 August 1918 onward.
- 4 *Sakartvelos Demokratiuli Respublikis Samartlebrivi Aktebis Krebuli* [The Collected Legislative Acts of the Democratic Republic of Georgia]. Special Editor V. Sharashenidze. 1990, Tbilisi, Iverta Mkhare. p. 113-121.



რუსთაველის პროსპექტი N24. ამ მისამართზე იყო განთავსებული სახელმწიფო კონტროლი (პირველი გილდიის ვაჭრის, გრიგოლ არაფელოვის სახლის ფასადის ნახაზი).

ფოტო დაცულია საქართველოს ეროვნულ არქივში

Frontal façade sketch of the home of Merchant of the First Guild Grigol Arapelovi at 24, Rustaveli Avenue (subsequently the building of the State Controller's Office)

Photo preserved in the Georgian National Archive

