

რომან შენგელია

**საფინანსო
სამართალი**

მეორე გამოცემა

**გამომცემლობა „მერიდიანი“
თბილისი 2009**

ნიგნი ეძღვნება საფინანსო სამართლის პრობლემებს. მასში გაანალიზებულია საქართველოს ეკონომიკური და საფინანსო საქმიანობის მრავალმხრივი სფერო, საფინანსო სამართლის როგორც დარგის, მეცნიერებისა და სასწავლო დისციპლინის ძირითადი ინსტიტუტები, საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართალი და საქართველოს საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობის მთავარი მიმართულებები.

შრომა მნიშვნელოვან დახმარებას გაუწევს იურიდიული და ეკონომიკური პროფილის სტუდენტებს, პრაქტიკოსს და მეცნიერ მუშაკებს, აგრეთვე საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირებით დაინტერესებულ მკითხველთა ფართო წრეს.

რედაქტორები – საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის ნეერკორესპოდენტი, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი ჯონი ხეცურიანი
ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი ამირან ჯიბუტი

რეცენზენტები – საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსი, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი, პროფესორი ლევან ალექსიძე
ეკონომიკის დოქტორი, სრული პროფესორი ჯემალ კახნიაშვილი

თსუ იურიდიული ფაკულტეტის სამეცნიერო საბჭოს მიერ რეკომენდებულია სახელმძღვანელოდ იურისტებისა და ეკონომისტებისათვის

© გამომცემლობა „მერიდიანი“, 2009

© რ. შენგელია, 2009

შინაარსი

წინათქმა-----9

კარი პირველი

საქართველოს ეკონომიკური და საზინანსო საქმიანობა

თავი I

საქართველოს ეკონომიკა საბჭოთა იგვერდის
ღამსობაჟღე და მისი განვითარების პარსაჟქტივები -----13

- გ1. საქართველოს ეკონომიკის განვითარების
ძირითადი ეტაჟები -----13
- გ2. ეროვნული ეკონომიკის კრიზისიდან გამოყვანისა
და განვითარების გზები -----18

თავი II

ზინანსების ცნება და საქართველოს საზინანსო
სისტემა-----23

- გ1. ზინანსების ცნება და მნიშვნელობა -----23
- გ2. საზინანსო სისტემის ძირითადი რგოლები -----30

თავი III

საქართველოს საზინანსო საქმიანობა და მისი
განვითარების ძირითადი საფუჟქლები -----40

- გ1. საზინანსო საქმიანობის ცნება და მეთოდები -----40
- გ2. თავისუფალი მენარმეობის სამართლებრივი
საფუძვლები-----49

გ3. საინვესტიციო საქმიანობა -----	57
გ4. სახელმწიფო ქონების პრევატიზება -----	63

თავი IV

საფინანსო საქმიანობის განმეორებილი
ორგანოები და მათი სამართლებრივი მდგომარეობა ----- 71

გ1. ფინანსთა სამინისტროს საქმიანობის ძირითადი ასპექტები -----	71
გ2. შემოსავლების სამსახური -----	75
გ3. შემოსავლების სამსახურის საგამოძიებო დეპარტამენტი -----	82
გ4. სპეციალური დანიშნულების რაზმი -----	84
გ5. სახაზინო სამსახური -----	87
გ6. საქართველოს ეროვნული ბანკი -----	89
გ7. კომერციული ბანკები -----	93

კარი მეორე

საფინანსო სამართლი როგორც ღარბი, მეცნიერება და სასწავლო დისციპლინა

თავი V

საფინანსო სამართლის საგანი და სისტემა -----96

გ1. საფინანსო სამართლის ცნება, მნიშვნელობა და პრინციპები -----	96
გ2. საფინანსო სამართლის ადგილი ქართული სამართლის სისტემაში -----	105
გ3. საფინანსო სამართლის მეცნიერება და საფინანსო მეცნიერება -----	113
გ4. საფინანსო სამართლის სისტემა და წყაროები --	120

თავი VI

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები და ურთიერთობანი -----	129
--	-----

- გ1. საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების ცნება,
სახეები და შინაარსი ----- 129
- გ2. საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობანი ---- 138
- გ3. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა
სუბიექტები და მათი ინტერესების დაცვა----- 145

თავი VII

საფინანსო კონტროლი-----	156
-------------------------	-----

- გ1. საფინანსო კონტროლის ცნება და
მნიშვნელობა----- 156
- გ2. საფინანსო კონტროლის სახეები ----- 161
- გ3. საერთო კომპუტენციის წარმომადგენლობითი
და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ
განხორციელებული საფინანსო კონტროლი ----- 163
- გ4. საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების მიერ
განხორციელებული კონტროლი----- 168
- გ5. კონტროლის პალატის საქმიანობის
სამართლებრივი საფუძვლები ----- 173
- გ6. ადგილობრივი საფინანსო კონტროლი----- 181
- გ7. შიდასაუნყებო საფინანსო კონტროლი ----- 184
- გ8. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლი ----- 187
- გ9. საფინანსო კონტროლის ფორმები და
მეთოდები ----- 189
- გ10. აუდიტორული საქმიანობის სამართლებრივი
რეგულირება ----- 195
- გ11. ფინანსური მონიტორინგის საკონტროლო
ფუნქციები----- 208

კარი მესამე

საზღვარგარეთის ქვეყნების საზინანსო სამართალი და მისი ძირითადი ინსტიტუტები

თავი VIII

საზღვარგარეთის ქვეყნების საზინანსო სამართლის არსი-----	216
---	-----

თავი IX

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართალი-----	225
--	-----

გ1. საბიუჯეტო სამართლის ცნება და შინაარსი----	225
გ2. საბიუჯეტო სამართლის წყაროები-----	229
გ3. საბიუჯეტო სამართლის პრინციპები-----	236
გ4. საბიუჯეტო პროცესი-----	248
გ5. რუსეთის ფედერაციის საბიუჯეტო სამართლის საფუძვლები-----	259

თავი X

საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო სამართალი-----	269
---	-----

გ1. გადასახადი და საგადასახადო სამართალი-----	269
გ2. საგადასახადო სამართლის წყაროები-----	272
გ3. გადასახადების დიფერენციაცია და ძირითადი სახეები-----	299
გ4. ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადი-----	304
გ5. იურიდიული პირების მოგების გადასახადი-----	313
გ6. კაპიტალის ნამეტის (ზრდის) გადასახადი-----	320
გ7. მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადი-----	323
გ8. დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ)--	327
გ9. არაძირითადი და ადგილობრივი გადასახადები---	332
გ10. რუსეთის გადასახადების სისტემა-----	341
გ11. პასუხისმგებლობა საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისათვის-----	352

თავი XI

საბანკო საქმიანობა საზღვარგარეთის ქვეყნებში-----363

- გ1. საბანკო სისტემის ცნება და სტრუქტურა ----- 363
- გ2. ცენტრალური ბანკების სამართლებრივი მდგომარეობა----- 369
- გ3. კომერციული ბანკების საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება ----- 387
- გ4. რუსეთის საბანკო სისტემა----- 392
- გ5. ევროკავშირის ნევრ-სახელმწიფოთა საბანკო სისტემის თავისებურებანი ----- 401
- გ6. სახელმწიფო კრედიტი საზღვარგარეთის ქვეყნებში----- 406

თავი XII

საფინანსო კონტროლი საზღვარგარეთის ქვეყნებში -----420

- გ1. საფინანსო კონტროლის ძირითადი ფორმები--- 420
- გ2. საპარლამენტო კონტროლი ----- 422
- გ3. ადმინისტრაციული კონტროლი ----- 434
- გ4. სასამართლო კონტროლი ----- 441
- გ5. საბანკო კონტროლი ----- 444
- გ6. საფინანსო კონტროლი რუსეთის ფედერაციაში ----- 448

კარი მეოთხე

საქართველოს მონაწილეობა საქრთავორისო საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში

თავი XIII

საქართველოს საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობანი და საქრთავორისო საფინანსო ორბანიზაციები ----- 458

- გ1. საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობათა ძირითადი სახეები ----- 458

გ2. საქართველო და საერთაშორისო საფინანსო
ორგანიზაციები ----- 466

თავი XIV

საერთაშორისო საკრედიტო და საანგარიშსწორებო
ურთიერთობები ----- 484

გ1. საერთაშორისო საკრედიტო ურთიერთობები --- 484

გ2. საერთაშორისო ანგარიშსწორების პრინციპები
და ძირითადი ფორმები----- 488

თავი XV

საერთაშორისო სავალუტო ურთიერთობები----- 505

გ1. ფულის წარმოშობა და მისი განვითარების
ძირითადი ეტაპები ----- 505

გ2. ვალუტის ცნება და შინაარსი ----- 513

თავი XVI

საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი
ნორმები და ურთიერთობანი ----- 527

გ1. საერთაშორისო საფინანსო სამართლის
ძირითადი წყაროები ----- 527

გ2. საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი
ნორმების საქართველოში მოქმედების
მექანიზმი----- 531

წ ი ნ ა თ ქ მ ა

საბაზრო მეურნეობის პრინციპების დამკვიდრების პროცესში მნიშვნელოვნად იზრდება ინტერესი საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირებისადმი. შესაბამისი სამართლებრივი ბაზის სრულყოფისათვის ზრუნვამ გაააქტიურა არა მარტო წარმომადგენლობითი და მმართველობითი სტრუქტურები, არამედ ცალკეული ფიზიკური პირები, განსაკუთრებით კი, მენარმეები. ინტენსიურად მიმდინარეობს საფინანსო-სამართლებრივი პრობლემების კვლევები.

აღნიშნულ პროცესებს საფუძველი დაუდო ქვეყანაში მიმდინარე ეკონომიკურმა და პოლიტიკურმა გარდაქმნებმა: მენარმეობა სამეურნეო საქმიანობის ძირითადი ფორმა გახდა; გაიმიჯნა ცენტრალური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ფუნქციები ფინანსების სფეროში; საჯარო და კერძო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტების თანასწორობისა და განვითარების კონსტიტუციური გარანტიები მტკიცედ შეერწყა ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა და თავისუფლებათა შესახებ საყოველთაოდ მიღებულ პრინციპებსა და საერთაშორისო სამართლის ნორმებს. ყოველივე ეს მკვეთრად აისახა საფინანსო სამართლის ნორმებით რეგულირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა შინაარსსა და სტრუქტურაში. შეიქმნა ახალი საფინანსო-სამართლებრივი ინსტიტუტები, მნიშვნელოვნად გაფართოვდა საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეთა წრე, არსებითად შეიცვალა მათი უფლება-მოვალეობები და პასუხისმგებლობის დონე, უფრო მეტად იქნა გამოყენებული საზღვარგარეთის მონიწივე ქვეყნების საფინანსო სამართლის სფეროში მიღებული გამოცდილება.

საბაზრო მეურნეობის პირობებში ეკონომიკის განვითარების მნიშვნელოვანი ფაქტორია ფინანსების მექანიზმის ეფექტური გამოყენება საზოგადოებისა და სახელმწიფო ამოცანების შესაბამისად. ეს კი შესაძლებელია საფინანსო სამართლის ნორმების მოთხოვნათა განუხრელი დაცვით. ქვეყნის მთლიანი საბიუჯეტო სისტემა საფინანსო სამართლის ნორმების საფუძ-

ველზე იქნეს ფუნქციონალურ დატვირთვას, რაც საბოლოოდ გულისხმობს ეკონომიკის სხვადასხვა დარგის, სოციალური სფეროს, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ფინანსურ უზრუნველყოფას. საფინანსო სამართლის ნორმების საშუალებით ხდება სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდების შექმნა-გამოყენება, ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განხორციელება, საბანკო საქმიანობის წარმოება და სხვ. განსაკუთრებით უნდა აღინიშნოს საგადასახადო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირება საფინანსო სამართლის ნორმებით. გადასახადები არა მარტო საბიუჯეტო შემოსავლების ძირითადი წყაროა, არამედ ეკონომიკის რეგულირების ეფექტური საშუალებაცაა. ფულთ მართვაზე უკეთესი საშუალება კაცობრიობას ჯერ არ მოუგონია.

საფინანსო სამართლის ნორმებით რეგულირდება სახელმწიფო კრედიტის სფეროში წარმოშობილი ურთიერთობანი. სახელმწიფო საშინაო და საგარეო ვალი ხშირად საბიუჯეტო დეფიციტის დაფარვის საშუალება ხდება. ასევე დიდ მნიშვნელობას იქნეს საფინანსო სამართლის ნორმების დარღვევების თავიდან აცილების საკითხები კატაკლიზმებით სავსე დღევანდელ რეალურ სამყაროში.

სახელმწიფო წყობილებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის სფეროში გატარებული ნოვაციები საფუძვლად დაედო საფინანსო სამართლის წყაროთა სტრუქტურის ცვლილებებს. ცენტრალური სახელისუფლებო სტრუქტურების მიერ მიღებულ ნორმატიულ აქტებთან ერთად მნიშვნელოვან ადგილს იკავებს ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და მმართველობის ორგანოების აქტები. იქმნება ფართო შესაძლებლობები საკოდიფიკაციო საქმიანობისათვის.

საფინანსო სამართალი მნიშვნელოვნად აფართოებს საბაზრო მეურნეობის პირობებში სახელმწიფოებრივი ინტერესების დაცვის შესაძლებლობებს. სამართლის მთელ სისტემაში საჯარო, სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ამოცანებისა და ფუნქციების უფრო მეტად გამომხატველი დარგი არ არსებობს. ამიტომაც, რომ ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური და პოლიტიკური პროცესების წინააღმდეგობრივი ხასიათი,

კრიზისული სიტუაციები და არასტაბილურობა გარკვეულ უარყოფით გავლენას ახდენს საფინანსო სამართლის განვითარების პროცესზე. საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები ზოგჯერ სამართლის სხვა დარგების ნორმებთან არ არის შესაბამისობაში მოყვანილი, ზოგიერთი დებულება ჯერ კიდევ ბუნდოვანია, არსებობს იურიდიული ხარვეზები და სხვ. ყოველივე ეს დღის წესრიგში აყენებს აღნიშნულ სფეროში ნორმაშემოქმედებითი საქმიანობის გაუმჯობესებისა და შესაბამისი დოქტრინის სრულყოფის საკითხს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართლის შესახებ სრულყოფილი წარმოდგენის შექმნა და საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში საქართველოს წარმატებული მონაწილეობის წინაპირობების კომპეტენტური ანალიზი ეროვნული საფინანსო სამართლის სრულყოფისა და განვითარების მნიშვნელოვან სტიმულს წარმოადგენს. სხვების მიერ უკვე მიღწეული დონის ღრმად გააზრება საკუთარი წარმატების საწინდარია. მით უმეტეს, თუ ეს გზა საბაზრო ურთიერთობათა გარდუვალი დამკვიდრებისაკენ მიემართება.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ავტორი მიზნად ისახავს: საფინანსო სამართლის ახალი შინაარსის წარმოჩენას; ახალი კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე იმ თავისებურებათა გამოვლენას, რომლებიც საფინანსო ურთიერთობათა ცალკეული სფეროების სამართლებრივი რეგულირებისთვისაა დამახასიათებელი; კომპარატივისტიკული ანალიზის მეშვეობით იმ სამართლებრივი საფუძვლების გარკვევას, რომლებიც სახელმწიფოსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიზნებისა და ამოცანების განსახორციელებლად აუცილებელი საფინანსო ფონდების აკუმულაციისა და გამოყენების პროცესს ემსახურება; საფინანსო სამართლის სუბიექტების სტატუსის დაზუსტებასა და მათი უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის შესაძლებლობათა მაქსიმალურ გამოვლენას.

ახალი რეალობის პირობებში საფინანსო ურთიერთობისა და მისი სამართლებრივი რეგულირების პრობლემებისადმი მომეტებული ყურადღება ლოგიკურ კანონზომიერებას წარმოადგენს მთელ მსოფლიოში. საფინანსო სამართლის პოპულა-

რობას განაპირობებს, მისი რეგულირების სფეროს ნიუანსებში გარკვევის სურვილი. ეს კი ინვესს საფინანსო სამართლის მოცულობის ზრდას, რამაც დღის წესრიგში დააყენა ზოგადი და კერძო ნაწილების ერთმანეთისაგან გამიჯვნის საკითხი.

წინამდებარე შრომა ძირითადად საფინანსო სამართლის ზოგადი ნაწილის საკითხების ანალიზს ეთმობა. კერძო ნაწილის ცალკეული ინსტიტუტები შედარებით სქემატურადაა წარმოდგენილი. ამ ინსტიტუტების სტაბილურად ჩამოყალიბების პროცესი საქართველოში წელი ტემპით მიმდინარეობს. ამიტომ მეტი ყურადღება მახვილდება საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართლის ანალოგიურ ინსტიტუტებზე. მათი სიღრმისეული შესწავლა და ქართული სინამდვილისადმი თანაფარდობაში განხილვა აღნიშნულ პროცესს მნიშვნელოვნად დააჩქარებს.

საბოლოო ჯამში კი საკითხების ამგვარი დალაგება საფინანსო სამართლის ზოგადი და კერძო ნაწილების ერთობლიობაში წარმოდგენის სრულ შესაძლებლობას ქმნის.

ავტორი სიამოვნებით მიიღებს ყველა საქმიან და სასარგებლო შენიშვნას.

რომან შენგელია
იურიდიულ მეცნიერებათა
დოქტორი, პროფესორი

კარი პირველი

საქართველოს ეკონომიკური და საზღინანსო საქმიანობა

თავი I

საქართველოს ეკონომიკა საბჭოთა იმპერიის დაშობამდე და მისი განვითარების პერსპექტივები

§1. საქართველოს ეკონომიკის განვითარების ძირითადი მტკიცებები

საქართველო თავისი მრავალტანჯული უძველესი ისტორიის მანძილზე ყოველთვის ცდილობდა ეკონომიკის¹ ისე წარმართვას, რომ ხალხს მუდმივად ჰქონოდა სულიერი ცხოვრებისთვის აუცილებელი სტაბილური მატერიალური ბაზა. მდებარეობდა რა რომაული, ბიზანტიური და სპარსული ცივილიზაციების შესაყარზე, იგი საუკუნეთა მანძილზე იყო აღმოსავლეთსა და დასავლეთს შორის კავკასიური ხიდის ძირითადი საყრდენი. სატრანზიტო ვაჭრობის გარდა, ქვეყანა კავშირს ამყარებდა შავი ზღვის სხვა სანაპიროებთან და ხმელთაშუა ზღვისპირეთთან. სოფლის მეურნეობის განვითარების საფუძველზე ახერხებდა როგორც მოსახლეობის გამოკვებას, ისე საექსპორტოდ ნამატი პროდუქტის შექმნასაც. განვითარებული იყო ხელოსნობაც. როცა ევროპაში გამოჩნდა ინდუსტრიული რევოლუციის პირველი ნიშნები, საქართველოს ეკონომიკაში XVIII საუკუნის ბოლოდან შემოი-

1 „ეკონომიკა“ ბერძნული წარმოშობის სიტყვაა და ნიშნავს საოჯახო მეურნეობის გაძლოლის ხელოვნებას. თანამედროვე გაგებით, იგი არის ამა თუ იმ ქვეყნის ეროვნული ეკონომიკა, რომელიც მოიცავს წარმოების შესაბამის დარგებსა და სახეებს. ეკონომიკად იწოდება ზოგიერთი ეკონომიკური მეცნიერებაც (მაგალითად, მრეწველობის ეკონომიკა და ა.შ.).

ჭრა რუსული ფენომენი. მას შემდეგ, მთელი ორი საუკუნის მანძილზე, საქართველოს ეკონომიკა ჯერ იმპერიული, შემდეგ კი საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოზე თავსმობვეული მოდელით წარიმართებოდა. ამან მნიშვნელოვნად შეუშალა ხელი საქართველოს სრულად განვითარებინა თავისი ეკონომიკური პოტენციალი განვითარების სტრატეგიის სუვერენული არჩევანის საფუძველზე.

საუკუნეების მანძილზე შემოსევათა და ომებით გამოწვეული ნგრევისა და ეკონომიკური მოშლის დიდი მასშტაბების მიუხედავად, ქართველი ერის მძლავრი ინდივიდუალიზმის, არახელსაყრელი პირობებისადმი მისი შეგუების უნარისა და ქვეყნის მდიდარი ბუნებრივი რესურსების წყალობით, საქართველოს ეკონომიკა, ზოგჯერ, უცხოეთის ბატონობის დროსაც კი ყვაოდა. რუსეთის მიერ 1801 წელს საქართველოს ანექსიის შემდეგ ნაკლები ყურადღება ექცეოდა საქართველოს ეკონომიკის განვითარებას. რუსეთის უპირველესი საზრუნავი გახდა ამიერკავკასიაში ირანისა და თურქეთის გავლენის შესუსტება, აგრეთვე ბრიტანეთსა და ამ ქვეყნებს შორის საქართველოში გამავალ სავაჭრო გზებზე კონტროლის დაწესება. ამ მხრივ რუსეთმა გარკვეულ წარმატებებსაც მიაღწია. ამავე პერიოდში შეიქმნა სატრანზიტო გზა ბაქოს ნავთობსაბადოებიდან ევროპის ნავთობგადამამუშავებელი ქარხნებისაკენ საქართველოს ნავსადგურების – ბათუმისა და ფოთის გავლით. ამ ნავსადგურებმა, რომლებიც ჯერ კიდევ ანტიკური ხანიდან იყვნენ ცნობილნი კომერციული საქმიანობით, აღიდგინეს სიცოცხლისუნარიანობა. ვაჭრობის ზრდამ განაპირობა დიდი სავაჭრო კომპანიების შექმნა საქართველოში და კაპიტალის დაგროვება, რამაც შესაძლებელი გახადა პირველადი გადამამუშავების დარგების შექმნა, შემდგომ კი – ფართო პროფილის კომპლექსური ქარხნების იმპორტირება ევროპიდან. 1870-1890 წლებში განხორციელდა რკინიგზის მშენებლობა, რამაც ბაქო, უფრო მოგვიანებით კი თურქეთი და ირანი დააკავშირა თბილისთან და შავი ზღვის ქართულ პორტებთან. ამან ქართული და უცხოური კომპანიების მიერ მანგანუმისა და ქვანახშირის მოპოვების განვითარებასთან

ერთად, ახალი იმპულსი მისცა მრეწველობისა და ვაჭრობის განვითარებას საქართველოში.

იმპერიული რუსეთის ბატონობის მთელი პერიოდის მანძილზე საქართველომ ფართო ეკონომიკური კავშირები შეინარჩუნა ევროპის ქვეყნებთან. საქართველოში დამზადებული პროდუქციის ექსპორტი ხდებოდა აგრეთვე რუსეთში, თურქეთსა და ირანში. საზღვარგარეთიდან კი უმეტესად ხორბალი შემოჰქონდა.

რუსეთის ბატონობის დროს საქართველოს ბუნებრივი რესურსების განვითარება ფერხდებოდა. ამას ის განაპირობებდა, რომ, ჯერ ერთი, რუსეთი თავად ფლობდა მნიშვნელოვან რესურსებს და მეორეც, მას არ უნდოდა საქართველოს სახით მეტოქე ჰყოლოდა ევროპის ბაზრებზე. საქართველო თვითონ ცდილობდა ამ მხრივ წარმატების მიღწევას საკუთარი და უცხოური კაპიტალის დახმარებით. მაგალითად, მანგანუმისა და ქვანახშირის მოპოვებაში ჩაბმული კომპანიებიდან უმრავლესობა ევროპული და ქართული იყო, იგივე ითქმის სპილენძის მოპოვებისა და გადამუშავების შესახებ. ყოველივე ეს ნათლად მეტყველებს იმაზე, რომ საქართველო რუსეთის იმპერიის ბატონობის პირობებში საკმაოდ სიცოცხლისუნარიანი იყო, მიუხედავად იმისა, რომ ყოველწლიურად ათეულობით მილიონ ოქროს მანეთს უხდიდა მეფის ხაზინას.

1918 წელს, როდესაც საქართველომ აღიდგინა დამოუკიდებლობა, მისი ეკონომიკა დასუსტებული იყო რუსეთის ერთ-საუკუნოვანი ბატონობითა და ხუთწლიანი ომით. სოფლის მეურნეობა ფაქტობრივად გაუქმდა, ომმა არა მარტო სანარმოო სიმძლავრეები გაანადგურა, არამედ მოშალა საქართველოს ტრადიციული საექსპორტო ბაზრები. მიუხედავად ამ დაბრკოლებებისა და ბოლშევიკურ არმიებთან ბრძოლისა, დამოუკიდებელმა საქართველომ შეძლო თავისი ბიუჯეტის ბალანსირება რუსეთიდან ყოველგვარი ფინანსური დახმარებისა და საზღვარგარეთული სესხების გარეშე. ხელისუფლების სათავეში ყოფნის ხანმოკლე პერიოდის მანძილზე, საქართველოს მთავრობამ გამოაცხადა მთელი რიგი მნიშვნელოვანი ეკონომიკური რეფორმები და განახორციელა ეკონომიკის რე-

აბილიტაციისა და განვითარების კონკრეტული ღონისძიებები. ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო 1919 წლის კანონი აგრარული რეფორმის შესახებ, რომელიც ითვალისწინებდა მსხვილი მიწათმფლობელებისა და რუსი ახალმოშენების მიწების გადანაწილებას ქართველ გლეხობაზე. სოფლის მეურნეობაში მთავრობის მთავარი მიზანი იყო საკვების წარმოებაში თვითუზრუნველყოფის აღდგენა და აგრომრეწველობის განვითარებისათვის სოლიდური საფუძვლების შექმნა. მნიშვნელოვანი რეფორმები და გადაუდებელი ღონისძიებები დაიგეგმა სამრეწველო სექტორშიც. სამთო მრეწველობის სფეროში მოქმედი მცირე საწარმოები უნდა გაერთიანებულიყვნენ მსხვილ მწარმოებლურ კომპანიებად. 1918 წელსვე დაარსდა ჭიათურის მანგანუმის კომპანია, რომელმაც 150-ზე მეტი მცირე საწარმო გააერთიანა. გამოცხადდა სახელმწიფო მონოპოლია მანგანუმის ექსპორტზე, რასაც უნდა უზრუნველყო ქართველი მენარმეების შედარებით მაღალი შემოსავლები. ამასთანავე, დაიგეგმა ქვეყნის პიდროელექტრული პოტენციალის გაზრდა, რაც ხელს შეუწყობდა მეტალურგიული მრეწველობისა და სხვა დარგების განვითარებას. სამწუხაროდ, 1921 წელს ბოლშევიკური რუსეთის ძალით შემოჭრითა და საქართველოს ანექსიით კიდევ ერთხელ გაითელა ფეხქვეშ ერის მისწრაფებები. საქართველო რომ დამოუკიდებელი დარჩენილიყო, იგი ალბათ განვითარების ისეთ სტრატეგიას აირჩევდა, რომელიც დაფუძნებული იქნებოდა სოფლის მეურნეობის მოდერნიზაციისა და მრავალდარგოვანი სამრეწველო სექტორის გაფართოებაზე, რაც დაფინანსდებოდა ნედლეულისა და სოფლის მეურნეობის პროდუქტების დასავლეთში ექსპორტიდან მიღებული შემოსავლებით. საქართველოს ბუნებრივი რესურსები, განსაკუთრებით ნედლეული და ტყეები საკმაო რაოდენობისა და ხარისხის იყო, რათა მოეზიდა უცხოელი ინვესტორები. მეტოქე ექსპორტიორების მანგანუმის საბადოების გამოლევა, მეტალურგიული მრეწველობის გაფართოება და მანგანუმის მზარდი გამოყენება ქიმიურ მრეწველობაში საქართველოს მთელ მსოფლიოში დიდ შესაძლებლობებს უქმნიდა. ამის სანაცვლოდ, ვითარება სხვაგვარად წარიმართა და

საქართველოს ეკონომიკა გარედან თავს მოხვეული სისტემის მარნუხებში მოექცა.

საბჭოთა ხელისუფლების წლებში საქართველოს ეკონომიკა დამოკიდებული გახდა ცენტრის სურვილებსა და ცალკეული რესპუბლიკების ეკონომიკაზე. კავშირის მასშტაბით ნედლეულისა და სანარმოო სიმძლავრეების განლაგება ისე მოხდა, რომ ეკონომიკის დამოუკიდებლად განვითარება ერთ რომელიმე რეგიონში შეუძლებელი იყო. 70 წლის მანძილზე საბჭოთა იმპერიის ტერიტორიაზე ინტენსიურად იქმნებოდა ერთიანი, ღრმად მილიტარიზებული სამეურნეო კომპლექსი, რომელშიც საქართველოს მეურნეობა ვითარდებოდა შრომის ე.წ. საკავშირო დანაწილების მოთხოვნათა საფუძველზე. ამის შედეგად მან დაკარგა ავტონომიური ფუნქციონირების უნარი. ასეთ პირობებში სხვა რესპუბლიკების ეკონომიკასთან ღრმად ინტეგრირებული მეურნეობის გარეეკონომიკური კავშირების მზარდმა დეგრადაციამ დამანგრეველად იმოქმედა საქართველოს ეკონომიკაზე. არათანაბრად და მიზანშეუწონლად ვითარდებოდა საქართველოს ეკონომიკის ცალკეული დარგები. მაგალითად, თუ გარკვეული პროგრესი განიცადა მეტალურგიულმა და აგროსამრეწველო წარმოებამ, მნიშვნელოვნად შემცირდა ხე-ტყისა და კვების პროდუქტების წარმოება. ჩაის, ციტრუსისა და ყურძნის წარმოების გაფართოების პარალელურად, მინიმუმამდე დაეცა ქალაქისა და შაქრის წარმოება. ნელი ტემპით განვითარდა მეცხოველეობა. ცენტრის მიერ თავს მოხვეულმა სტრატეგიამ როგორც სოფლის მეურნეობაში, ისე მრეწველობაში უარყოფითი დალი დაასვა საქართველოს გარემოს. ნედლეულის მოპოვება უმეტესწილად სამთო სამუშაოების ღია კარიერებში წარმოების გზით ხდებოდა, რამაც სახნავ-სათესი მიწების ოდენობის შემცირება გამოიწვია. 1970-იან წლებში დაიწყო მიწის მელიორაციის პროგრამის განხორციელება, მაგრამ მას მნიშვნელოვანი შედეგი არ მოჰყოლია. სამთო საქმემ გაცილებით მეტი მიწა დააზიანა, ვიდრე მელიორირებული იყო. ფართოდ გავრცელდა მიწის ეროზია. მრეწველობის მიერ წყლების გაბინძურებამ კრიტიკულ ზღვარს მიაღწია. ჩამდინარე წყლების მხოლოდ

მცირე ნაწილს უტარდებოდა სათანადო დამუშავება. მნიშვნელოვნად გაუარესდა ეკოლოგიური მდგომარეობა. დიდი პიდროლექტრული კაშხლების მშენებლობამ ზოგიერთ რეგიონში კლიმატურ-ეკოლოგიური ნონასწორობა დაარღვია.

ამგვარად, საქართველოს ეკონომიკის განვითარების მოდელი და სტრუქტურა თითქმის ყოველთვის დაქვემდებარებული იყო რუსეთის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ინტერესებზე. მრეწველობაში მთავარი მიზანი იყო შესაძლებლობის ფარგლებში ძირითადი ნედლეულის წარმოების სიმძლავრის ამოქმედება და ისეთი დარგების განვითარებისათვის თავის არიდება, რომლებიც დამოუკიდებელი იქნებოდნენ წარმოების ფაქტორების მარაგის მხოლოდ შიდა წყაროებზე ტრანსფორმაციის სხვადასხვა დონით:

მიუხედავად ამისა, მდიდარი ბუნებრივი რესურსების წყალობით, საქართველო საბჭოთა კავშირში ერთ-ერთ ყველაზე განვითარებულ რესპუბლიკად ითვლებოდა. მოსახლეობის ცხოვრების დონე ბევრად აღემატებოდა საერთო-საკავშირო დონეს. ამასთან, იგი მაინც მნიშვნელოვნად ჩამორჩებოდა არა მარტო ევროპის განვითარებული ქვეყნების საშუალო დონეს, არამედ თვით საქართველოს რეალურ შესაძლებლობებს. ეს შესაძლებლობები მაქსიმალურად თითქმის არასოდეს ყოფილა გამოყენებული.

§2. ეროვნული ეკონომიკის კრიზისიდან გამოყვანისა და განვითარების გზები

საბჭოთა იმპერიის დაშლის შემდეგ საქართველოს ეკონომიკის დამოუკიდებელი განვითარებისათვის ხელშემწყობი არც ერთი რეალური პირობა არ დარჩენილა. უფრო მეტიც, იმპერიული ეკონომიკის ნგრევისა და ცენტრის მიერ განხორციელებული ბლოკადის პირობებში, საქართველოს ეროვნული მეურნეობა დამოუკიდებლობისათვის ბრძოლის გადამწყვეტ ეტაპზე ღრმა ეკონომიკურ კრიზისში აღმოჩნდა: დაეცა წარმოების დონე, უმართავი გახდა ფინანსური რესურსების

მოძრაობა, მნიშვნელოვნად გაიზარდა დაუსაქონლებელი ფულის მასა და გაუფასურდა ბრუნვაში არსებული ვალუტა, გაღატაკდა სამომხმარებლო ბაზარი, წარმოიშვა ღრმა დისპროპორცია საქონლის მიწოდებასა და მოთხოვნას შორის, მოიშალა სამეურნეო კავშირები, შემცირდა საინვესტიციო საქმიანობა, მატერიალური და ენერგორესურსების უკმარისობის გამო სანარმოთა დიდი ნაწილი გაჩერდა, გამწვავდა მოსახლეობის დასაქმების პრობლემა, რამაც, თავის მხრივ, ხელი შეუწყო სოციალური და კრიმინოგენული დაძაბულობის გაღრმავებას. წარმოებისა და მოხმარების სფეროში არსებულმა კრიზისულმა მდგომარეობამ უმძიმესი ვითარება შექმნა საბიუჯეტო პარამეტრების შესრულებაში. წლების მანძილზე საქართველომ თავი ვერ დააღწია უზარმაზარ დეფიციტს. ასეთ მდგომარეობას გააჩნია როგორც ობიექტური, ისე სუბიექტური მიზეზები. საქართველოს ეკონომიკა სოციალისტური ეკონომიკის ნაშეირია, მან ჯერჯერობით თავი ვერ დააღწია მეურნეობის სოციალისტური სისტემისათვის დამახასიათებელ წარმოებითი ურთიერთობების ობიექტურ წინააღმდეგობას. ჯერ კიდევ სრულად ვერ დაინერგა და ვერ განვითარდა საბაზრო მეურნეობის პრინციპები. გარდა ამისა, სერიოზულად გამოიკვეთა კრიზისის გაღრმავების ისეთი სუბიექტური მიზეზები, როგორიცაა: მართვის ორგანიზაციული სტრუქტურების გარდაქმნის შეუძლებლობა, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციების გამიჯვნის უზუსტობა, ხელმძღვანელი სამეურნეო კადრების დაბალი პროფესიონალიზმი და არაკომპეტენტურობა, განხორციელებული რეფორმების არაეფექტურობა. ამას დაემატა გამწვავებული პოლიტიკური სიტუაციის გაჭიანურება, მიღებული კანონების ცხოვრებაში გატარების მექანიზმის დაბალი ეფექტიანობა, ქვეყნის შიგნით სამეურნეო, ტექნოლოგიური და შრომითი დისციპლინის მოშლა, საფინანსო სისტემისა და ფულის მიმოქცევის ორგანიზაციის რღვევა და კრიმინალური პროცესები.¹

¹ დაწერილებით იხ.: დ. იაკობიძე, საქართველო და მსოფლიო ფინანსური კრიზისი. თბ. 2009.

ასეთი მდგომარეობა საქართველოს დამოუკიდებლად არსებობის პირველი ათწლეულისა და მეტ-ნაკლებად თითქმის მთელი პერიოდისათვის იყო დამახასიათებელი. უკანასკნელ პერიოდში კი მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა ეკონომიკის სტაბილიზაციისაკენ. ნელი ტემპით, მაგრამ მყარად ხორციელდება ქართული სახელმწიფოებრიობის დამოუკიდებლობის საფუძვლების შექმნა. დღეს ფუნქციონირებადი ბევრი საჯარო თუ კერძო ინსტიტუტი მრავალი პარამეტრით შეესაბამება ცივილიზებული მსოფლიოს მაღალ სტანდარტებს. მნიშვნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა საბაზრო მეურნეობის პრინციპების დამკვიდრებისა და სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბების საქმეში. მიღებულია დემოკრატიული კონსტიტუცია. შედარებით განმტკიცდა კანონიერება და მართლწესრიგი. ცხოვრების წესად იქცა არჩევნების ჩატარება. წარმატებით განხორციელდა საქართველოს გაერთიანება ევროპის საბჭოსა და მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციაში, სერიოზული პოლიტიკური და სამართლებრივი საფუძვლები ჩაეყარა საქართველოს მონაწილეობას უმნიშვნელოვანეს საერთაშორისო ეკონომიკურ პროექტებში. მაგრამ ეკონომიკური კრიზისი ჯერჯერობით დაძლეული მაინც არ არის, მოსახლეობის სოციალური მდგომარეობა კვლავაც მძიმეა, საბაზრო ეკონომიკა სრულყოფილად არ არის შექმნილი. ყოველივე ამან დღის წესრიგში დააყენა იმ არაორდინალური ღონისძიებების განხორციელების აუცილებლობა, რომელიც შეაჩერებს კრიზისულ პროცესებს, გააუმჯობესებს მორალურ-ფსიქოლოგიურ კლიმატს, შექმნის ხელსაყრელ პირობებს სამეურნეო აქტივობისა და თავისუფალი მეწარმეობისათვის.

საქართველოს ეკონომიკური კრიზისიდან გამოსვლისა და მეურნეობის ცალკეული დარგების შემდგომი განვითარების უზარმაზარი პოტენციალი გააჩნია; კერძოდ: 1. საქართველო გამოირჩევა კლიმატური პირობებისა და ნიადაგის მრავალფეროვნებით. მიუხედავად იმისა, რომ მოსავლის მოსაყვანად მთელი ტერიტორიის მხოლოდ მეხუთედია ვარგისი, წარმოების შესაძლებლობები საკმაოდ მრავალფეროვანია: საკვები მარცვლეული (ხორბალი და სიმინდი), სამრეწველო

კულტურები (თამბაქო, შაქრის ლერწამი და ჩაი), ბოსტნეული და ხილი (ციტრუსი და ყურძენი). მათი სწორად გამოყენება საშუალებას მისცემს საქართველოს არა მარტო გამოკვებოს საკუთარი მოსახლეობა, არამედ მყარ საფუძველსაც შექმნის აგრომრეწველობის ექსპორტის გასავითარებლად. მესაქონლეობის განვითარების გარანტიას წარმოადგენს ის საძოვრები, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიის თითქმის მესამედს შეადგენს. არსებობს წყლის მნიშვნელოვანი რესურსები. საქართველოში გაედინება 25 ათასზე მეტი მდინარე. მნიშვნელოვანია აგრეთვე მინისქვეშა წყლების რესურსები – მინერალური და თერმული წყაროები იძლევა ექსპორტისა და ტურიზმის განვითარების შესაძლებლობებს; 2. საქართველოს ტერიტორიის ერთ მესამედზე მეტი მდიდარ ტყეებს უკავია. მათი სიხშირე, ხარისხი და მრავალფეროვნება იდეალურ საფუძველს იძლევა ხე-ტყის მრეწველობის განვითარებისათვის; 3. საქართველო მდიდარია სტრატეგიული და სამრეწველო მთამადნეულით (მანგანუმი, რიოლითი, რკინა, სპილენძი, ქვანახშირი, მოლიბდენი, ტყვია, თუთია, ოქრო, ვერცხლი, ბარიტი, ცეროლითი, ანდეზიტი, დარიშხანი, ვალციტი, ბენტონიტი და სხვ.), მანგანუმის საბადოების მარაგი 100 მილიონ ტონას აღემატება; 4. საქართველოს გააჩნია სხვადასხვა სახის მნიშვნელოვანი ენერგორესურსები: ნავთობი, ქვანახშირი და ჰიდროელექტრული პოტენციალი. მათი სრულყოფილად ამოქმედების შემდეგ შეიქმნება შესაძლებლობა დიდი ხნით დაკმაყოფილდეს ქვეყნის მოთხოვნილება ენერგიაზე და შეიქმნას სოლიდური ენერგობაზა მრეწველობის განვითარებისათვის. ქვანახშირისა და ელექტროენერჯის ექსპორტით განონანსწორდება მოთხოვნილება ნავთობისა და გაზის იმპორტზე; 5. საქართველოს შავი ზღვის სანაპირო და კავკასიის მთიანეთი წარმოადგენს ხელსაყრელ პირობებს მრავალი საზაფხულო და საზამთრო კურორტის განვითარებისათვის. თერმული წყლების სიმრავლე სამკურნალო კურორტების ქსელის გაფართოების რეალური პირობაა; 6. საქართველოს კულტურული და კომერციული ურთიერთობის ხანგრძლივი ტრადიცია დასავლეთსა და აღმოსავლეთთან, კულტურის ძეგლთა სიმრავლე, ქართველი

ხალხის განთქმული სტუმართმოყვარეობა და მედიტერანული ხასიათი ტურისტული ინდუსტრიის შემდგომი განვითარების შესაძლებლობას იძლევა. ყოველივე აღნიშნულს თუ იმასაც დაემატებთ, რომ საქართველოს ინტელექტუალური შესაძლებლობანი საკმაოდ მაღალია და თუ ისინი სწორად იქნება გამოყენებული, საქართველოს დამოუკიდებელი სიცოცხლისუნარიანობა სრულყოფილად წარმოგვიდგება.

თავი II

ფინანსების ცნება და საქართველოს საფინანსო სისტემა

§1. ფინანსების ცნება და მნიშვნელობა

ტერმინი „ფინანსები“ წარმოიშვა ლათინური სიტყვისაგან *financia*, რაც ადრე ფულად სავალდებულო გადასახდელს ნიშნავდა, შემდეგ, საერთოდ, ფულად თანხას. XVI საუკუნიდან ამ ტერმინით საფრანგეთში აღინიშნებოდა სახელმწიფო სახსრების მდგომარეობა. საბოლოოდ ტერმინმა საერთაშორისო აღიარება პოვა. ფინანსებში იგულისხმება სახელმწიფოს მიერ მობილიზებული ის სახსრები, რომლებსაც იგი თავისი ფუნქციების განსახორციელებლად გამოიყენებს.

ყოფით ურთიერთობაში ფინანსები ფულის სინონიმად გამოიყენება. ნასყიდობის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვალდებულების შესრულებას – ნაყიდი ნივთის ღირებულების გადახდას, საფინანსო სახსრების ხარჯვად მიიჩნევენ. სინამდვილეში ასეთი წარმოდგენა არასწორია. ფინანსები და ფული ერთი და იმავე შინაარსის კატეგორია არ არის, მიუხედავად იმისა, რომ მათ შორის მჭიდრო კავშირი არსებობს¹.

ნებისმიერი ქვეყანა და მათ შორის საქართველო გეგმაზომიერად წარმართავს ეკონომიკის განვითარებას, გარკვეულ ზემოქმედებას ახდენს მთლიანი შიდა პროდუქტისა და მისი იმ ნაწილის წარმოებასა და განვითარებაზე, რომელიც ეროვნულ შემოსავალს წარმოადგენს. ეროვნული შემოსავლის განაწილება და გადანაწილება კი აუცილებელია სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ფონდების შესაქმნელად, ეკონომიკური ზრდის პროცესის უზრუნველსაყოფად, საერთო-სახელმწიფოებრივი რეზერვების შესაქმნელად, სოციალურ-კულტურული

¹ ირ. ქვაჩახია, რ. ქუტიძე, ეკონომიკური თეორია. თბ., 2000, გვ.282.

მშენებლობის გასაშლელად, სახელმწიფო მმართველობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის. ეროვნული შემოსავალი ძირითადად ფულით გამოიხატება და ფულით იზომება. აქედან გამომდინარე, ფინანსები, უპირველეს ყოვლისა, სასაქონლო-ფულად ურთიერთობებთან დაკავშირებული ეკონომიკური კატეგორიაა, რომელსაც სახელმწიფო თავისი მიზნების განსახორციელებლად გამოიყენებს.

სახელმწიფო ვერაფრითარ შემთხვევაში ვერ განახორციელებს თავის საშინაო და საგარეო პოლიტიკას, ვერ უზრუნველყოფს სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის პროგრამებს, ვერ დაიცავს სახელმწიფო უშიშროებას, თუ არ გააჩნია მნიშვნელოვანი ფინანსური რესურსები და საფინანსო მექანიზმის გამოყენებით არ შეუძლია ამ პროცესებზე ზემოქმედება. ქვეყანაში ადგილობრივი თვითმმართველობის დამკვიდრება და განვითარება მნიშვნელოვნად უკავშირდება შესაბამისი ფინანსური უზრუნველყოფის პრობლემებს, ადგილობრივი ანუ მუნიციპალური წარმონაქმნების ფინანსების ფუნქციონირებას.

საბაზრო მეურნეობის პირობებში ეკონომიკის განვითარებაში ფინანსებთან ერთად დიდ როლს ასრულებენ სხვა ისეთი ეკონომიკური კატეგორიები, როგორცაა: ფული, ფასები, მოგება, დანახარჯი და სხვ. მათ განსაზღვრული ფუნქცია აკისრიათ საზოგადოების განვითარების საქმეში. ყველა მათგანისაგან სპეციფიკური თავისებურებებით განსხვავდება ფინანსები.

საბაზრო ურთიერთობათა დამკვიდრება და განვითარება დღის წესრიგში აყენებს საზოგადოებრივი წარმოების პროცესში ეკონომიკური საშუალებებისა და, უპირველეს ყოვლისა, ფინანსების გამოყენების აუცილებლობას მმართველობის ადმინისტრაციულ-მბრძანებლური მეთოდების ნაცვლად. ასეთ ურთიერთობათა ეფექტიანობა განპირობებულია შრომის საზოგადოებრივი დანაწილების პრინციპების მოქმედებით, საჯარო და კერძო საკუთრებაზე დაფუძნებული სამეურნეო საქმიანობის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმების მრავალფეროვნებით, მათი სუბიექტების ეკონომიკური

დამოუკიდებლობითა და თანაბარი უფლებებით. ყოველივე ეს დაფუძნებულია სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობის განვითარების პერსპექტივებზე. ამგვარად, ფინანსები თვით ფულად სახსრებს კი არ წარმოადგენს, არამედ ცალკეულ სუბიექტებს შორის ფულადი სახსრების წარმოქმნის, განაწილებისა და გამოყენების თაობაზე წარმოშობილ ურთიერთობებს. ფინანსები ანუ საფინანსო ურთიერთობები ფულადი ურთიერთობის ფორმით არსებობენ. ამასთან, ყველა ფულადი ურთიერთობა არ არის საფინანსო ურთიერთობა, კერძოდ, ისინი, რომლებიც არ არიან დაკავშირებული ფულად ფონდებთან. ფინანსების ფუნქციონირების არსებობა დაკავშირებულია სახელმწიფოს არსებობასა და ფინანსური რესურსების მოთხოვნილებებთან.¹

ფინანსები თავისი მატერიალური გამოხატულებით წარმოადგენს სახელმწიფოს, მისი ტერიტორიული ერთეულების, აგრეთვე ცალკეული საწარმოებისა და ორგანიზაციების ფულად ფონდებს. უფრო ზუსტად, ფინანსები ქვეყნის საფინანსო რესურსებია. თუმცა ფინანსების, როგორც ეკონომიკური კატეგორიის არსი მის რაოდენობრივ მხარეში კი არ გამოიხატება, არამედ იმ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა თავისებურებებში, რომლებიც წარმოიშობა ამ კატეგორიის ფუნქციონირების პროცესში.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ფინანსები ეწოდება იმ ფულადი ფონდების შექმნისა და გამოყენების პროცესში წარმოშობილ ეკონომიკურ ურთიერთობებს, რომელთა მეშვეობით სახელმწიფო, მისი ტერიტორიული ერთეულები და სამეურნეო სუბიექტები მთლიანი შიდა პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის განაწილებისა და გადანაწილების, აგრეთვე საზოგადოებრივ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებაზე კონტროლის განხორციელების საფუძველზე, ასრულებენ თავიანთ ფუნქციებსა და ამოცანებს.

ფინანსებისათვის დამახასიათებელია განმანაწილებლობითი და საკონტროლო ფუნქციები, რომელთა რეალიზაციის პრო-

¹ რ. კაკულია, ფინანსების ზოგადი თეორია. თბ., 1998, გვ. 12. Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова, Финансовое право. М., 2000, с. 4.

ცესში ნათლად გამოიხატება მათი სოციალურ-ეკონომიკური როლი საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ცხოვრებაში. ფინანსების გამოყენებით ხდება მთლიანი შიდა პროდუქტისა და მისი მნიშვნელოვანი ნაწილის – ეროვნული შემოსავლის ფულად ფორმაში განაწილება და გადანაწილება, აგრეთვე მატერიალური და სოციალური სიკეთეების შექმნასა და განაწილებაზე კონტროლის განხორციელება. ფინანსების ფუნქციონირების შედეგად იქმნება, ნაწილდება და გამოიყენება ის ფულადი ფონდები, რომლებიც უზრუნველყოფენ ეკონომიკურ ზრდას, ეკოლოგიურ უსაფრთხოებას, მოსახლეობის სოციალური, კულტურული და საყოფაცხოვრებო მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებას, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის განმტკიცებასა და სხვ. ფინანსების გამოყენებით იქმნება წარმოების ეფექტურობის ამაღლებისა და მეურნეობის ცალკეული დარგების განვითარების რეალური შესაძლებლობები, აქედან გამომდინარე, ეკონომიკის რეგულირებაზე ფართო ზემოქმედების ბერკეტები. ფინანსების ამ უმნიშვნელოვანესი როლის ეფექტურ გამოყენებას ხელს უშლის ქვეყნის ეკონომიკაში არსებული კრიზისული მოვლენები.

ფინანსები და ფული, მიუხედავად მათი როგორც უმნიშვნელოვანესი ეკონომიკური კატეგორიების სიახლოვისა და გარეგანი გამოხატულების მსგავსებისა, თავიანთი როლითა და ფუნქციით საზოგადოებრივ ცხოვრებაში, მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისაგან: 1. თუ ფული, რომელიც განსაკუთრებული საქონელია და წარმოადგენს საყოველთაო ეკვივალენტს, ანუ სხვა დანარჩენი საქონლის ღირებულების გამოხატვის საშუალებას, ძირითადად გამოდის როგორც გადახდის, მიმოქცევის საშუალება და ღირებულების საზომი – ფინანსები, წარმოადგენენ რა ფულადი სახსრების ფონდებს, ასრულებენ განმანაწილებლობით და საკონტროლო ფუნქციებს; 2. ფინანსები არ მოიცავენ ყოველგვარ ფულად ურთიერთობებს, მაგალითად, ეკვივალენტურსა და სხვ. აქედან გამომდინარე, ფულადი ურთიერთობები უფრო ფართოა, ვიდრე ფინანსები. საფინანსოა ისეთი ურთიერთობები, რომლებიც

საფუძვლად ედება ქვეყნისათვის აუცილებელი ფულადი ფონდების შექმნასა და გამოყენებას. ამასთან, ფინანსები და ფული ურთიერთზემოქმედებენ ერთმანეთზე და ხშირად გადადიან ერთიდან მეორე ხარისხში.¹

საბაზრო მეურნეობის პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ფინანსების დაყოფა სხვადასხვა სახეებად და მათი სტატუსის განსაზღვრა. უპირველეს ყოვლისა, ერთმანეთისაგან უნდა იქნეს განსხვავებული ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული, საჯარო და კერძო ფინანსები. მათი დამახასიათებელი თავისებურებების ანალიზი საქართველოს საფინანსო სისტემის ცალკეული რგოლების სამართლებრივი მდგომარეობის განმსაზღვრელად შეიძლება იქნეს მიჩნეული.

სახელმწიფოში ყველანაირი ფულადი ფონდი იყოფა ცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ ფონდებად, რომლებიც ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებულნი და ურთიერთგანპირობებულნი არიან. ცენტრალიზებულ ფინანსებს მიეკუთვნება ის ფულადი ფონდები, რომლებიც სახელმწიფოს, როგორც ხელისუფლებითი სუბიექტის უშუალო განკარგულებაში გადადის. მათ, უპირველეს ყოვლისა, მიეკუთვნება საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის მეშვეობით აკუმულირებული სახსრები, ცენტრალიზებული მიზნობრივი სახელმწიფო ფონდები და სხვ. ფულადი სახსრების დეცენტრალიზებულ ფონდებს კი მიეკუთვნება ცალკეული სანარმოებისა და ორგანიზაციების ფინანსები. მნიშვნელობა არა აქვს ისინი საჯარო თუ კერძო საკუთრების სფეროში ფუნქციონირებენ, აგრეთვე იმასაც, შექმნილია ეს ფონდები საკუთარი სახსრების საფუძველზე თუ საბიუჯეტო ასიგნებათა დახმარებით. დეცენტრალიზებულ ფინანსებში შედის აგრეთვე დარგობრივი და დარგთაშორისი არასაბიუჯეტო ფულადი ფონდები.

სახელმწიფო სხვადასხვაგვარ დამოკიდებულებას ამჟღავნებს ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ფულადი ფონდების შექმნის, განაწილებისა და გამოყენების მიმართ. ეს, უპირველეს ყოვლისა, თავის უფლებამოსილებათა ხარისხით

¹ Финансовое право. Ответственный редактор Н.И. Химичева. М., 1999, с. 20.

არის განპირობებული. ცენტრალიზებული ფონდების მიმართ სახელმწიფო მოქმედებს, როგორც სრულფასოვანი ხელისუფლებითი უფლებამოსილებით აღჭურვილი სუბიექტი. მას კანონის საფუძველზე შეუძლია ასეთი ფონდების შექმნისას გამოიყენოს საგადასახადო სისტემა, ფულის ემისია და სხვ. დეცენტრალიზებული ფონდების მიმართ სახელმწიფო იძულებულია არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება გამოავლინოს. საქმე ისაა, რომ დეცენტრალიზებულ ფონდებში შედის როგორც სახელმწიფო, ისე კერძო საკუთრების სფეროში ფუნქციონირებადი საწარმოებისა და ორგანიზაციების ფინანსები. ამიტომ, ბუნებრივია, რომ კერძო მენარმეთა ფინანსების ფორმირებაზე სახელმწიფო ტრადიციულ ზეგავლენას ვერ მოახდენს. სწორად მიუთითებენ ლიტერატურაში იმის თაობაზე, რომ აუცილებელია სახელმწიფო და კერძო ფინანსებს შორის ფუნდამენტალური სხვაობის ხაზგასმა. მათ შორის ძირითადი განმასხვავებელი ნიშანი ის არის, რომ კერძო ფინანსების შინაარსი, მდგომარეობა და დინამიკა განისაზღვრება საბაზრო ეკონომიკის კანონებით. ბაზარზე მოთხოვნა და შეთავაზება განაპირობებს საალრიცხვო პროცენტის განსაზღვრულ ოდენობას. სახელმწიფო ფინანსების მდგომარეობა და დინამიკა განისაზღვრება სახელმწიფოს გადაწყვეტილებითა და საჯარო ხელისუფლების მოქმედებით.¹

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მკვეთრად გაიმიჯნოს ერთმანეთისაგან საჯარო და კერძო ფინანსები:

1. სახელმწიფოს შეუძლია საგადასახადო დაბეგვრის მეშვეობით იძულებითი წესით უზრუნველყოს თავისი მიზნებისათვის აუცილებელი ფულადი სახსრების შექმნა. ამავე დროს, არ არის დადგენილი აკუმულირებული სახსრების სახელმწიფოს მიერ გამოყენების იძულებითი მექანიზმი. კერძო პირებს უფლება არა აქვთ იძულებითი წესით უზრუნველყონ თავიანთი ფულადი ფონდების შექმნა. აქედან გამომდინარე,

¹ Поль Мари Годме. Финансовое право. Перевод и вступительная статья Р.О. Халфиной. М., 1978, с. 42.

მათ შეიძლება ზოგჯერ ვერც შეასრულონ ქონებრივი ვალდებულებანი.

2. სახელმწიფო ფინანსები მნიშვნელოვნად არის დაკავშირებული ფულად სისტემასთან, რომელიც მეტ-ნაკლებად სახელმწიფოს ინტერესების გათვალისწინებით ფუნქციონირებს. ფულადი სისტემის შინაარსი არ არის განპირობებული კერძო მესაკუთრეთა ნებით. კერძო პირები მხოლოდ თავიანთ ფინანსებს განკარგავენ.

3. სახელმწიფო ფინანსები მიმართულია საერთო-საზოგადოებრივი ინტერესების უზრუნველსაყოფად, მაშინ, როცა კერძო ფინანსები მოგების მიღებაზეა ორიენტირებული.

4. სახელმწიფო ფინანსების მოცულობა გაცილებით უფრო მეტია, ვიდრე კერძო ფინანსებისა.

5. საჯარო და კერძო ფინანსების სამართლებრივი რეგულირება სრულყოფილი დონით სამართლის სხვადასხვა დარგების მიერ ხორციელდება. სახელმწიფო ფინანსები ძირითადად საჯარო სამართლის შესწავლის პრეროგატივაა, მაშინ, როცა კერძო ფინანსები კერძო სამართლის რეგულირების სფეროა.

კერძო ფინანსებს მნიშვნელოვანი კავშირი გააჩნიათ სახელმწიფო ცენტრალიზებულ და დეცენტრალიზებულ ფონდებთან, სერიოზულად აისახება წარმოების, ეკონომიკისა და მთლიანად სოციალური სფეროს მართვის პროცესზე. საბოლოოდ, შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყნის ფინანსები, მიუხედავად მათი სამართლებრივი მდგომარეობის სხვადასხვაობისა, ერთმანეთთან დაკავშირებულ და ურთიერთგანპირობებულ ეკონომიკურ კატეგორიას წარმოადგენენ.

§2. საფინანსო სისტემის ძირითადი რგოლები

ფინანსები, როგორც საზოგადოებრივი ურთიერთობის საშუალება, განსაზღვრული ფულადი ფონდების შექმნისა და გამოყენების პროცესში წარმოშობა, მართალია, ერთმანეთისაგან განსხვავდება, მაგრამ, ამასთან, მათ გააჩნიათ სპეციფიკური თავისებურებებიც. ამ თავისებურებათა საფუძველზე ხდება მათი გაერთიანება ცალკეულ ჯგუფებად. ასეთ ჯგუფებს, რომლებშიც შედიან ფულადი ფონდების აკუმულაციის ან განაწილების ფორმებისა და მეთოდების ერთიანობით დაკავშირებული ეკონომიკური ურთიერთობები, საფინანსო ინსტიტუტები ეწოდებათ. მათი ერთობლიობა კი ქმნის ქვეყნის საფინანსო სისტემას. ზოგჯერ საფინანსო სისტემაში საფინანსო საქმიანობის განმხორციელებელ ორგანოთა კომპლექსს გულისხმობენ. ეკონომიკურ და იურიდიულ ლიტერატურაში საფინანსო სისტემის სტრუქტურა არაერთგვაროვნად განისაზღვრება.¹ სხვაობა ძირითადად საფინანსო ინსტიტუტთა დაჯგუფების კრიტერიუმებშია.

საქართველოს საფინანსო სისტემა არის იმ საფინანსო ინსტიტუტთა ერთობლიობა, რომელთა მეშვეობითაც ხდება ფულადი ფონდების წარმოქმნა და გამოყენება. თითოეული საფინანსო ინსტიტუტი მოიცავს განსაზღვრულ ეკონომიკურ ურთიერთობებს. საქართველოს საფინანსო სისტემა შედგება შემდეგი ძირითადი რგოლებისაგან: საბიუჯეტო სისტემა, არასაბიუჯეტო ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული მიზნობრივი ფონდები, მეურნეობრივი სუბიექტების ფინანსები, სადაზღვევო ფონდები, საკრედიტო ფონდები და სხვ. საფინანსო სისტემის სტრუქტურა საბაზრო მეურნეობის პრინციპებითაა განპირობებული. დამკვიდრდა სხვადასხვა სახის საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო მიზნობრივი ფონდების

¹ რ. კაკულია, ფინანსების ზოგადი თეორია. თბ., 1998, გვ. 41. Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. Финансовое право. М., 2000, с. 6. Финансовое право, под редакцией О.Н. Горбуновой, М., 19, с. 15. Финансовое право. Ответств. редактор Н.И. Химичева, М., 1999, с. 21.

შექმნა, გაუქმდა სახელმწიფო მონოპოლია დაზღვევასა და საბანკო კრედიტზე, შეიქმნა ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსების დამოუკიდებელი ეკონომიკური და სამართლებრივი საფუძვლები. ამასთან, საქართველოს საფინანსო სისტემისათვის დამახასიათებელია ის სპეციფიკური თავისებურებანი, რომლებიც ნათლად ასახავენ ქვეყნის ეკონომიკურ და პოლიტიკურ პირობებს, ნლების მანძილზე ჩამოყალიბებულ ტრადიციებსა და პრიორიტეტებს.

საქართველოს საფინანსო სისტემაში ცენტრალური ადგილი უკავია საბიუჯეტო ფონდებს. ისინი ქმნიან სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიული თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტების ერთობლიობას, რომლის მეშვეობითაც ხდება ეროვნული შემოსავლის თითქმის ნახევრის განაწილება და გადაანაწილება.

საქართველოში მოქმედი ბიუჯეტების სისტემა, ანუ კონსოლიდირებული ბიუჯეტი შედგება შემდეგი სტრუქტურისაგან: 1. სახელმწიფო ბიუჯეტი, რომელშიც შედის ცენტრალური ხელისუფლების გამგებლობაში არსებული სახსრები; 2. ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები – აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების ნაერთი ბიუჯეტები, რომლებიც მოიცავენ ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ავტონომიური რესპუბლიკების თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტებს; 3. ადგილობრივი ბიუჯეტები, რომლებიც საქართველოს თვითმმართველი ერთეულების (სოფელი, დაბა, თემი, ქალაქი, მუნიციპალიტეტი) ბიუჯეტების ერთობლიობაა.

ბიუჯეტი არის სახელმწიფოს ფულადი სახსრების საერთო სახელმწიფოებრივი, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ფონდების წარმოქმნისა და გამოყენების ძირითადი საფინანსო გეგმა. მასში აისახება სახელმწიფოს საქმიანობის ძირითადი მიმართულებანი. იგი სახელმწიფოს ფუნქციების განხორციელების მატერიალურ ბაზას წარმოადგენს.

ბიუჯეტის გეგმიური ხასიათი განპირობებულია მეურნეობის საბაზრო სისტემისათვის აუცილებელი კანონებითა

და ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზირებით. სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ძირითადი მაჩვენებლები (მთლიანი შიდა პროდუქტი, ინფლაცია, უმუშევრობის დონე, სავაჭრო და საგადამხდელო ბალანსი, ვალუტის კურსი და სხვ) უმნიშვნელოვანესი საფუძველია ბიუჯეტის შედგენისათვის, რადგან იგი ამ პროგნოზების შესრულებას ემსახურება. თავის მხრივ ბიუჯეტი გარკვეულ ზემოქმედებას ახდენს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების გეგმაზე. იგი ასუსტებს და აკონკრეტებს ამ გეგმას, ავლენს შემოსავლების დამატებით წყაროებს მეურნეობის ცალკეულ დარგებში, რაც ხელს უწყობს საზოგადოებრივი წარმოების ეფექტურობის ამაღლებას.

სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების მაკროეკონომიკური პროგნოზების შესრულება ბევრადაა დამოკიდებული საბიუჯეტო ანუ ფისკალური პროგნოზების (შემოსავლების და ხარჯების, ქვეყნის ძირითადი სტრატეგიული მიმართულებებიდან გამომდინარე ფინანსური და პოლიტიკური ვალდებულებები და სხვ.) შესრულებაზე. საბოლოოდ, ქვეყნის სოციალურ – ეკონომიკური განვითარების გეგმა და ერთიანი, კონსოლიდირებული ბიუჯეტი ურთიერთგანპირობებული და ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული აქტებია.

ბიუჯეტს წამყვანი და მაკოორდინირებელი როლი ეკუთვნის ყველა სახის საფინანსო გეგმებს შორის, რომლებიც მასთან მჭიდროდაა დაკავშირებული. ასეთი კავშირი წარმოიშობა როგორც საბიუჯეტო შემოსავლების ფორმირების, ისე საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვისას; საწარმოებისა და დაწესებულებებისაგან ბიუჯეტში გადასარიცხი და მათი დაკრედიტება-დაფინანსების მიზნით გამოსაყოფი სახსრების ოდენობა განისაზღვრება ამ უკანასკნელთა საფინანსო გეგმების – შესავლებისა და გასავლების ბალანსებისა და ხარჯთანუსხებისა – დეტალური ანალიზის საფუძველზე. ბიუჯეტთან მჭიდროდაა დაკავშირებული აგრეთვე საკრედიტო დაწესებულებათა საფინანსო გეგმები, სახელმწიფო სოციალური დაზღვევის გეგმა, მოსახლეობის

შემოსავლებისა და გასავლების ბალანსი და სხვა საფინანსო გეგმები. ისინი არა მარტო დაკავშირებულია საბიუჯეტო სისტემის ცალკეულ რგოლებთან, არამედ განპირობებულიცაა მათი სტატუსით.

საქართველოს საბიუჯეტო წყობა გამოხატულებას პოულობს ბიუჯეტების სისტემაში, რომელიც ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე მოქმედი ბიუჯეტების ერთობლიობას წარმოადგენს. საქართველოს ერთიან ბიუჯეტში შემავალი ცალკეული ბიუჯეტები (სახელმწიფო ბიუჯეტი, ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტები) ერთმანეთთან გარკვეული სისტემით არიან დაკავშირებული. მათ შორის შემოსავლებისა და ხარჯების განაწილებას საფუძვლად უდევს 2007 წლის 28 დეკემბრის კანონი „შემოსულობების ბიუჯეტებს შორის განაწილების შესახებ“ და სხვა საბიუჯეტო სამართლებრივი ხასიათის აქტები. საბიუჯეტო პროცესი კი (ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, წარდგენა, დამტკიცება, შესრულება, შესრულების შესახებ ანგარიშის შედგენა-დამტკიცება) დეტალურად არის რეგულირებული საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონით.

ბიუჯეტების სისტემისაგან განსხვავებით, საბიუჯეტო სისტემა უფრო ფართო ცნებაა და მასში საქართველოს 2003 წლის 24 აპრილის კანონით „საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ“ საბიუჯეტო ფონდების გარდა შედის ქვეყნის ფინანსური რესურსების მობილიზაციისა და გამოყენების მარეგულირებელი საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე აქტები, საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკა და საბიუჯეტო პროცესი. კანონში დეტალურადაა განსაზღვრული ბიუჯეტის ცალკეული რგოლების შემოსავლებისა და ხარჯების სახეები. საბიუჯეტო ფულადი ფონდების არსებობა აუცილებელია საერთო-სახელმწიფოებრივი და ტერიტორიული წარმონაქმნების სოციალურ-ეკონომიკური გეგმებისა და ამოცანების განსახორციელებლად, ქვეყნის თავდაცვისა და უშიშროების უზრუნველსაყოფად. ამასთან, ისინი ფინანსური დამოუკიდებლობის სერიოზულ ბაზას წარმოადგენენ ცალკეული სახელმ-

ნიფო ტერიტორიული ერთეულებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის. საბიუჯეტო სისტემის ფულადი სახსრები ძირითადად იქმნება იურიდიული და ფიზიკური პირების გადასახადების საფუძველზე. გამოიყენება აგრეთვე არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზებაც. ჯერჯერობით მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია სახელმწიფოს მიერ აღებულ საშინაო და საგარეო ვალს. მომავალში საბიუჯეტო სისტემის როლი და მნიშვნელობა კიდევ უფრო გაიზრდება.

არასაბიუჯეტო მიზნობრივი სახელმწიფო (ცენტრალიზებული) და მუნიციპალური (დეცენტრალიზებული) ფონდები სიახლეს წარმოადგენს საქართველოს საფინანსო სისტემისათვის. საბაზრო მეურნეობის პრინციპების დამკვიდრებამ დღის წესრიგში დააყენა ასეთი ფონდების შექმნის აუცილებლობა. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის შესაბამისი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების ინიციატივით ხდებოდა სხვადასხვა სახის მიზნობრივი ფონდების შექმნა.

სპეციალური სახელმწიფო ფონდების არსი და მათი შექმნის წესი პირველად განისაზღვრა 1996 წლის 29 მაისის კანონით „საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ“. მის 23-ე მუხლში აღნიშნული იყო, რომ სპეციალური სახელმწიფო ფონდი წარმოადგენს ფინანსური რესურსების ერთობლიობას, რომელიც გამოიყენება მიზნობრივი დანიშნულებით. ფონდების შემოსავლებისა და გასავლის შედგენა, დამტკიცება და შესრულება ხდება საქართველოს ცენტრალურ ბიუჯეტთან ერთად. კანონით განმტკიცებულ იქნა შემდეგი ფონდების ფუნქციონირება: საქართველოს სოციალური უზრუნველყოფისა და სამედიცინო დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი, დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდი და სახელმწიფო საგზაო ფონდი. აქვე აღინიშნა იმის შესახებ, რომ ახალი სპეციალური სახელმწიფო დამოუკიდებელი ფონდის შექმნის საკითხს წყვეტს მხოლოდ საქართველოს პარლამენტი.

აღნიშნული სპეციალური სახელმწიფო ფონდების სტატუსი მნიშვნელოვნად შეიცვალა. მოხდა მათი რეორგანიზაცია და

გარდაქმნა საჯარო ხასიათის იურიდიულ პირებად.

ახალი არასაბიუჯეტო ფონდების შექმნის შესაძლებლობაზე ყურადღებაა გამახვილებული საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ კანონში 2008 წლის ბოლოს შეტანილ ცვლილებებში. ასეთად მიჩნეულია მომავალი თაობებისა და სტაბილური განვითარების ფონდები; მათი შექმნის, მართვის, დაფინანსებისა და განკარგვის წესი განისაზღვრება სპეციალური კანონით. აღნიშნულ ფონდებთან დაკავშირებულ საბიუჯეტო ურთიერთობებზე არ ვრცელდება საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის ძირითადი პრინციპები.

ფულადი სახსრების გარკვეული ფონდები შესაძლებელია შეიქმნას თვით ბიუჯეტშიც. ასეთ ფონდებს მიეკუთვნება: სახელმწიფო ბიუჯეტის სარეზერვო ფონდები, რეგიონებში განსახორციელებელი პროექტების ფონდი, ავტონომიური რესპუბლიკების სარეზერვო ფონდები და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სარეზერვო ფონდები.

საბიუჯეტო ფონდებსაც არასაბიუჯეტო ფონდების მსგავსად მიზნობრივი დანიშნულება გააჩნიათ. მაგალითად, სახელმწიფო ბიუჯეტში შექმნილი საქართველოს პრეზიდენტისა და მთავრობის სარეზერვო ფონდებიდან სახსრები გამოიყოფა სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ისეთი საგანგებო შემთხვევებისათვის როგორცაა: ბუნებრივი და სხვა სახის კატასტროფები, აგრეთვე სხვა გაუთვალისწინებელი სახელმწიფო გადასახადების დასაფინანსებლად. ამ ფონდების ხარჯების მიმართულებებს განსაზღვრავენ შესაბამისად საქართველოს პრეზიდენტი და მთავრობა, წლიური საბიუჯეტო კანონით დადგენილი მოცულობებისა და პირობების შესაბამისად. სახელმწიფო ბიუჯეტში შექმნილ საქართველოს რეგიონებში განსახორციელებელ პროექტების ფონდს განკარგავს საქართველოს მთავრობა ცალკეულ პროექტებთან დაკავშირებით მიღებული გადანყვეტილებების შესაბამისად. ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების სარეზერვო ფონდებს განკარგავენ შესაბამისი აღმასრულებელი ორგანოები. აღნიშნული ფონდების შექმნის წყაროა

საერთო საბიუჯეტო სახსრები. არასაბიუჯეტო ფონდებს დაფინანსების სპეციალური წყაროები გააჩნია.

ცალკეული საწარმოები და ორგანიზაციები თავიანთი ფუნქციებისა და ამოცანების განსახორციელებლად ქმნიან ფულადი ფონდების სისტემას. სამეურნეო საწარმოები, რომელთა შორის უმნიშვნელოვანესი ადგილი კომერციულ სუბიექტებს უკავიათ, თავიანთი ფინანსების ერთ ნაწილს იყენებენ სანესდებო მიზანდასახულობათა მატერიალური უზრუნველყოფისათვის, ძირითადი საქმიანობის სფეროების გასაფართოებლად, მუშა-მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურებისათვის და სხვ. მეორე ნაწილი კი ხმარდება სახელმწიფო გადასახადებისა და კრედიტორული დავალიანებების გადახდას. არაკომერციული იურიდიული პირები, მართალია, ძირითადად საბიუჯეტო სახსრების საფუძველზე ფუნქციონირებენ, მაგრამ მათ განსაზღვრულ ნაწილს მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე გააჩნიათ დამატებითი სახსრების მიღების შესაძლებლობა. მათი საქმიანობის ნაწილობრივი კომერციალიზაცია ე.წ. სპეციალური სახსრების შექმნის წყაროა. მუნიციპალური საწარმოები და ორგანიზაციები თავიანთ ფინანსებს დამოუკიდებლად განკარგავენ. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სამამულო და უცხოური ორგანიზაციების თანამშრომლობისა და სახსრების გაერთიანების საფუძველზე შექმნილი საწარმოები. მათ საერთო მფლობელობაში გააჩნია მატერიალური და საფინანსო სახსრები. ქართველი პარტნიორების განკარგვაში არსებული ფულადი ფონდების წილი ქვეყნის საფინანსო სისტემის საერთო მოცულობაში შედის.

საწარმოებისა და ორგანიზაციების ფინანსებს გამორჩეული როლი ეკუთვნის საფინანსო სისტემაში. ისინი უშუალოდ არიან დაკავშირებული წარმოების სფეროსთან, რომელშიც იქმნება ეროვნული შემოსავალი. შემდეგ კი მისი განაწილება და გადანაწილება სწორედ საფინანსო სისტემის მეშვეობით ხორციელდება. საწარმოთა და ორგანიზაციათა ფინანსებითაა განპირობებული პროდუქციის წარმოებისა და რეალიზაციის ყველა სტადია. სწორედ ფინანსები ახდენენ ამგვარ პროცესებზე ქმედით ზეგავლენას, რითაც ქმნიან წარმოების ეფექტურობის

უზრუნველყოფის შესაძლებლობებს. ეკონომიკაზე ფინანსური საშუალებების ზემოქმედების შეზღუდვა მხოლოდ მაშინაა თვალნათლივი, როცა კრიზისული პროცესები საფუძვლიანად იკიდებს ფეხს და უარყოფით უკუზემოქმედებას ახდენს თვით ფინანსების როლსა და დანიშნულებაზე.

ქონებრივი და პირადი დაზღვევა წარმოადგენს ეკონომიკურ ურთიერთობათა სისტემას, რომლის მეშვეობითაც იქმნება ფულადი სახსრების სპეციალური ფონდი. სადაზღვევო ფონდები ძირითადად იქმნება იმ იურიდიული პირების შენატანების საფუძველზე, რომლებიც სადაზღვევო სამართლებრივ ურთიერთობებში ებმებიან. განსაზღვრულ როლს ამ ფონდების შექმნაში ფიზიკური პირებიც ასრულებენ. სადაზღვევო ფონდები გამოიყენება იმ ზიანის ასანაზღაურებლად, რომლებიც იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს მიადგათ სტიქიური უბედურების, უბედური შემთხვევებისა და სხვა არასასურველი ხდომილებებისაგან. სადაზღვევო ფონდები შეიძლება შეიქმნას საბიუჯეტო სახსრების საფუძველზეც, როცა ხდება სამხედრო მოსამსახურეთა, საჯარო სამსახურის ზოგიერთი კატეგორიისა და სხვა პირთა დაზღვევა. ასეთ შემთხვევაში ქვეყნის საფინანსო სისტემის ახალ რგოლთან არა გვაქვს საქმე. საბაზრო მეურნეობის დამკვიდრებამ ლოგიკურად გამოიწვია დაზღვევაზე სახელმწიფო მონოპოლიის მოსპობა. მართალია, ამჟამად დაზღვევა კერძო კომპანიათა პრეროგატივას წარმოადგენს, მაგრამ სადაზღვევო პროცესებისადმი სახელმწიფოებრივი ხელმძღვანელობა შენარჩუნებულ იქნა. სადაზღვევო ფონდების სახსრები აღნიშნულთან ერთად გამოიყენება კომპანიების სადაზღვევო საქმიანობის სრულყოფისა და საბიუჯეტო ვალდებულებათა შესასრულებლად.

სადაზღვევო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირება და მასში სახელმწიფოს როლის განსაზღვრა ხდება 1997 წლის 2 მაისის კანონით.

სადაზღვევო ფონდების ფინანსური ბაზის გაფართოება, დაზღვევის სახეებისა და ფორმების სიმრავლე საქართველოს საფინანსო სისტემის სიმტკიცისა და სტაბილურობის მნიშვნელოვანია საფუძველია.

საკრედიტო ფონდების დიდი მნიშვნელობა განპირობებულია საბაზრო მეურნეობის შინაარსით. ფულად სახსრებზე დროებითი დამატებითი მოთხოვნილება ხშირად უჩნდებათ როგორც ფიზიკურ, ისე იურიდიულ პირებს, აგრეთვე თვით სახელმწიფოსაც. კრედიტის შინაარსია ცალკეულ სუბიექტთა დროებით თავისუფალი ფულადი სახსრების აკუმულაცია და მისი გაცემა სხვა სუბიექტებზე ვადიანობისა და ანაზღაურების პრინციპებზე. არსებობს კრედიტის ორი სახე: სახელმწიფო და საბანკო.

სახელმწიფო კრედიტი ის ფულადი ფონდია, რომელიც იქმნება ცალკეული იურიდიული და ფიზიკური პირების სახელმწიფოსათვის სესხად მიცემული სახსრების საფუძველზე. აღნიშნულ ურთიერთობებში სახელმწიფო გამოდის მსესხებლის ანუ მოვალის, ხოლო იურიდიული და ფიზიკური პირები კი – კრედიტორის როლში. ასეთი საკრედიტო ურთიერთობის რეალიზაციას შედეგად მოჰყვება სახელმწიფო ვალი. სახელმწიფო კრედიტის გავრცელებულ ფორმებს წარმოადგენს: სახელმწიფო სესხის ობლიგაციები, ქვეყნის მთავრობისათვის ეროვნული ბანკის მიერ სესხის გამოყოფა, ანაბრების მიზიდვა შემნახველ საკრედიტო დანესებულებებში და სხვ. სახელმწიფო ფულად სახსრებს სესხად იღებს არა მარტო ქვეყნის შიგნით, არამედ უცხოური ორგანიზაციებისა და ქვეყნებისგანაც. საშინაო ვალისაგან განსხვავებით, ამ გზით მიღებული ფულადი სახსრები საგარეო ვალს წარმოადგენს.

საქართველოს სახელმწიფო ვალთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს ანესრიგებს 1998 წლის 5 მარტის კანონი „სახელმწიფო ვალის შესახებ“ და „სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ“ ყოველწლიური კანონები. სახელმწიფო საკრედიტო ურთიერთობებში მონაწილეობენ არა მარტო ფედერალური, არამედ მუნიციპალური ორგანოები. სახელმწიფო ვალის აღება ხდება უმეტესად საბიუჯეტო დეფიციტის დასაფარავად.¹ ამასთან ერთად, შესაძლებელია სახელმწიფომაც გასცეს კრედიტი

¹ ა. ჯიბუტი, ი. ლლონტი, საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალი. თბ., 2003, გვ. 168.

საბიუჯეტო სახსრებიდან. უმეტესად საბიუჯეტო კრედიტი ეძლევათ ადგილობრივ, ავტონომიურ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმნებსა და ტერიტორიულ ერთეულებს. სესხის ასეთი ფორმა პირობითად შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფო კრედიტად, რადგან სახელმწიფო ასეთ შემთხვევაში გამოდის არა მოვალის, არამედ კრედიტორის როლში.

საბანკო კრედიტი არის იმ ეკონომიკურ ურთიერთობათა სისტემა, რომლის დროსაც ბანკები სესხად აძლევენ იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს მათთვის დროებით საჭირო ფულად სახსრებს. ამ დროს სესხის მატერიალური უზრუნველყოფა ჩვეულებრივი მოვლენაა. საკრედიტო რესურსებად გამოიყენება ცალკეული სუბიექტების მიერ საბანკო ანგარიშებზე შეტანილი დროებით თავისუფალი ფულადი სახსრები. ამავე მიზნებისათვის შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს აგრეთვე სანესდებო, საბიუჯეტო და სხვა რესურსები.

საბანკო საკრედიტო ურთიერთობათა მარეგულირებელ ძირითად სამართლებრივ ბაზას წარმოადგენს 1995 წლის 23 ივნისის კანონი საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ და 1996 წლის 23 თებერვლის კანონი კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ. მნიშვნელოვანია აგრეთვე შესაბამისი კანონქვემდებარე აქტებიც.¹

საბაზრო მეურნეობის პირობებში საბანკო კრედიტი გაიცემა კერძო იურიდიული პირების – კომერციული ბანკების მიერ. მართალია, ეროვნული ბანკი, თავის მხრივ, კრედიტებს გამოუყოფს კომერციულ ბანკებს, მათ ორგანიზაციულ საქმიანობასაც წარმართავს, მაგრამ კლიენტურასთან ეს უკანასკნელნი თავისი სახელით დებენ საბანკო სესხის ხელშეკრულებას. ამიტომ ასეთ ურთიერთობებში სახელმწიფო ეროვნული ბანკის მეშვეობით პირობითად გამოდის კრედიტორის როლში, რაც სახელმწიფო კრედიტისაგან საბანკო კრედიტის განმასხვავებელ ნიშნად უნდა ჩაითვალოს.

¹ საქართველოს საბანკო კანონმდებლობა. ნორმატიული აქტების კრებული. თბ., 2002.

თავი III

საქართველოს საზინანსო საქმიანობა და მისი განვითარების ძირითადი საფუძვლები

§1. საზინანსო საქმიანობის ცნება და მეთოდები

სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მოთხოვნილებების დასაკმაყოფილებლად აუცილებელი ფულადი სახსრების აკუმულაციის მიზნით ხორციელდება საზინანსო საქმიანობა. იგი სახელმწიფო საქმიანობის ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს და სპეციფიკურ სფეროს წარმოადგენს.

საზინანსო საქმიანობა ეწოდება იმ ფულადი ფონდების გეგმაზომიერი წარმოქმნის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესს, რომელიც უზრუნველყოფს საქართველოს საშინაო და საგარეო ფუნქციებისა და ამოცანების განხორციელებას.

საზოგადოებრივ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილების ძირითადი წყაროა მთლიანი შიდა პროდუქტი, რომელიც იქმნება მატერიალური წარმოების პროცესში. მისი განსაზღვრული ნაწილი ხმარდება წარმოების პროცესის განახლებას, ხოლო დარჩენილი ნაწილი წარმოადგენს ეროვნულ შემოსავალს, რომელიც ძირითადად თავს იყრის მოხმარებისა და დაგროვების ფონდებში. ეროვნული შემოსავლის მნიშვნელოვანი ნაწილი გამოიყენება ისეთი ღონისძიებებისათვის, როგორცაა: წარმოების გაფართოება, სარეზერვო და სადაზღვევო ფონდების შექმნა, საზოგადოების კულტურულ-საყოფაცხოვრებო მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება, საზოგადოების არაშრომისუნარიან წევრთა შენახვა, საზღვარგარეთის სახელმწიფოებთან ურთიერთობის განვითარება, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის განმტკიცება და სხვ. მთლიანი შიდა პროდუქტის ძირითადი მასა იქმნება მეურნეობის სახელმწიფო და კერძო სექტორში ფუნქციონირებადი იურიდიული პირების მიერ, ხოლო დანარჩენ ნაწილს ქმნიან ფიზიკური პირები. შიდა პროდუქტის

მნიშვნელოვანი ნაწილი იყიდება ფულზე, რის შედეგადაც ცალკეულ სანარმოებსა და ორგანიზაციებს, აგრეთვე მოქალაქეებს წარმოექმნებათ ფულადი შემოსავლები. საფინანსო საქმიანობის განხორციელების პროცესში სახელმწიფო განსაზღვრულ ურთიერთობაში უნდა ჩაებას საჯარო და კერძო საკუთრების შიგნით არსებულ სანარმოებთან, ორგანიზაციებსა და მოქალაქეებთან. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, სახელმწიფოს ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა იმაში მდგომარეობს, რომ განსაზღვრულ სამართლებრივ საწყისებზე ორგანიზაცია გაუკეთოს თავისი ორგანოების საფინანსო საქმიანობას და უზრუნველყოს ამ საქმიანობის პროცესში წარმოშობილ ურთიერთობათა რეგულირება. ნათქვამი ეხება არა მარტო სახელმწიფო, არამედ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების საფინანსო საქმიანობას.

სახელმწიფოსა და მუნიციპალურ წარმონაქმნთა საფინანსო საქმიანობა შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც სოციალური მართვის აუცილებელი შემადგენელი ნაწილი. ეს, უპირველეს ყოვლისა, იმაში გამოიხატება, რომ აკუმულირებული სახსრები წარიმართება ეკონომიკის ცალკეულ დარგებში, სოციალურ და კულტურულ სფეროებში იმ პრიორიტეტების მხედველობაში მიღებით, რომელთა აუცილებლობა განპირობებულია ქვეყნის განვითარების ამა თუ იმ ეტაპზე განსახორციელებელი ღონისძიებების ხასიათითა და კონკრეტული პირობებით. ამასთან, სახელმწიფო სტრუქტურები და ადგილობრივი თვითმმართველობები უზრუნველყოფენ ისეთ ღონისძიებებს საზოგადოებრივი მომსახურების სფეროდან, რომლებიც ჩვეულებრივ არ წარმოადგენენ კერძო მენარმეობის საგანს.¹ ეფექტური საფინანსო საქმიანობა სწორი სოციალური პოლიტიკის განხორციელების საშუალებას წარმოადგენს.

სახელმწიფოსა და მუნიციპალური წარმონაქმნების შემოქმედება სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებზე ხორციელდება არა მარტო პირდაპირი ფინანსური მხარდაჭერით, რაც ამა

¹ ჯ. კახიაშვილი. მაკროეკონომიკა. თეორია და პოლიტიკა, ნაწილი II, თბ., 1997, გვ. 133.

თუ იმ პროგრამებისა და გეგმების მატერიალური უზრუნველყოფის გარანტიაა, არამედ არაპირდაპირი გზითაც – საგადასახადო დათმობების, დაბალი საპროცენტო განაკვეთებისა და სხვა შეღავათების დაწესებითაც, რაც შეიძლება ამა თუ იმ მიმართულების პრიორიტეტული განვითარებისადმი ხელშეწყობით იყოს განპირობებული. ფინანსური მექანიზმების გამოყენებით შესაძლებელია აგრეთვე შეზღუდვითი ხასიათის ღონისძიებების განხორციელება.

საფინანსო საქმიანობა მნიშვნელოვან საშუალებას წარმოადგენს ქვეყნის ცენტრალურ და მუნიციპალურ ორგანოებს შორის ურთიერთობის სწორად მონესრიგებისათვის. ეს ყველაზე მეტად საბიუჯეტო სახსრების განაწილების პროცესში იკვეთება. ამ ურთიერთობათა ძირითადი არსი ქვეყნის რეგიონების სოციალურ-ეკონომიკური დონის ამაღლება და საერთო ეკონომიკურ სივრცეში მათი ჩართვა უნდა გახდეს.

საფინანსო საქმიანობას, როგორც სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების სახელმწიფოებრივი მართვისა და რეგულირების საერთო მექანიზმის შემადგენელ ნაწილს, სერიოზული ზეგავლენის მოხდენა შეუძლია თვით საბაზრო მეურნეობის პროცესებზე. ეფექტური ბაზრის შექმნა შეუძლებელია გონიერი საფინანსო პოლიტიკისა და სწორი საკანონმდებლო ბაზის გარეშე.¹ საბაზრო მეურნეობის დამკვიდრებასა და განვითარებაში საფინანსო საქმიანობა უფრო ეფექტურად უნდა იქნეს გამოყენებული საქართველოში.

საქართველოს საფინანსო საქმიანობისათვის დამახასიათებელია რამდენიმე ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ხასიათის თავისებურება: 1. სახელმწიფო საქმიანობის სხვა სფეროებისაგან განსხვავებით, მას გააჩნია დარგთაშორისი ხასიათი, რადგან ფინანსური რესურსების აკუმულაციასთან, განაწილებასა და გამოყენებასთან დაკავშირებულია სახელმწიფოებრივი მართვის ყველა დარგი და სფერო. გარდა ამისა, საფინანსო საქმიანობის პროცესში სახელმწიფოს ექმნება შესაძლებლობა გააკონტროლოს სახელმწიფო ორგანოებისა და სამეურნეო

¹ გ. მენქიუ, ეკონომიკის პრინციპები. თბ., 2000, გვ. 13.

სუბიექტების საქმიანობა საერთო-სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე.

2. საფინანსო საქმიანობა არ შეიძლება ჩაითვალოს სახელმწიფოსა და მუნიციპალური ორგანოების მხოლოდ მმართველობით საქმიანობად, როგორც ამას ზოგიერთი ავტორი ფიქრობს.¹ საფინანსო საქმიანობაში ჩართულია ხელისუფლების სამივე შტოს ორგანოები. საფინანსო საქმიანობა წარმოადგენს სახელმწიფო საქმიანობის განსაკუთრებულ სახეობას, რომელიც მოიცავს როგორც წარმომადგენლობითი ორგანოების საკანონმდებლო საქმიანობას ფინანსების სფეროში (გადასახადების დადგენა, ბიუჯეტის სტრუქტურის განსაზღვრა და სხვ.), ისე აღმასრულებელი ხელისუფლების მმართველობით ფუნქციებს, რომლებიც მიმართულია ფინანსების სფეროში არსებული ნორმატიული აქტების სარეალიზაციოდ. საფინანსო საქმიანობის განხორციელების პროცესში მონაწილეობას ღებულობს სასამართლო ხელისუფლების სტრუქტურებიც. ეს ძირითადად ხდება ფულადი ფონდების როგორც შექმნის დროს (მაგ., სასარჩელო განცხადების საფუძველზე სახელმწიფო ბაჟის გადახდევინებისას), ისე უკვე შეგროვილი ფულადი ფონდის გამოყენების პროცესში (სასამართლო ხელისუფლების ორგანოთა დაფინანსება ხდება ბიუჯეტის ხარჯზე).

3. საფინანსო საქმიანობა მიეკუთვნება როგორც ფედერალური ორგანოების, ისე ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის საქმიანობის სფეროს. შესაძლებელია საერთო საფინანსო საქმიანობის განხორციელებაც. აღნიშნული თავისებურებანი საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოშობილ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სირთულესა და მრავალგვარეობაზე მეტყველებს.

საფინანსო საქმიანობის პროცესში სახელმწიფო იყენებს სხვადასხვა მეთოდს. საფინანსო საქმიანობის მეთოდი ეწოდება ფულადი სახსრების შეგროვებისა და გამოყენების კონკრეტულ წესს. მათი არჩევა დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორზე: სახელმწიფოსა და მუნიციპალური წარმონაქმნე-

¹ Карасна М.В., Финансовое право. М., 1999, с. 36.

ბის განვითარების კონკრეტული ეტაპის ამოცანებზე, მათი შემოსავლების წყაროებზე, ფულადი სახსრების გამოყენების მიზნებზე, ქვეყნის ეკონომიკის მდგომარეობაზე, ამა თუ იმ ღონისძიებათა პრიორიტეტულობაზე და სხვ. თანამედროვე პირობებში ფულადი სახსრების აკუმულაცია ძირითადად ხდება გადასახადების დადგენის მეთოდის საფუძველზე. საბიუჯეტო სისტემის თითქმის ყველა რგოლის ფორმირებაში გადასახადებს უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია. საქართველოში მოქმედებს საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გადასახადები. მოქმედი საგადასახადო კოდექსის მიხედვით საერთო-სახელმწიფოებრივს მიეკუთვნება: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი და საბაჟო გადასახადი. ადგილობრივ გადასახადს კი მიეკუთვნება ქონების გადასახადი.

2004 წლის საგადასახადო კოდექსი მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენს გადასახადების უნიფიკაციისა და ლიბერალიზაციის გზაზე. იგი მნიშვნელოვან სტიმულს ქმნის საქართველოში მენარმეობის შემდგომი განვითარებისათვის.

გადასახადებთან ერთად მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მოსაკრებლებსაც. მოქმედი კანონმდებლობის მიხედვით გადასახადებისგან განსხვავებით, რომლებიც ბეგარის სახითაა დაწესებული რაიმე შემხვედრი დაკმაყოფილების გარეშე, მოსაკრებლები იკრიბება სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების მიერ კანონით დადგენილი მომსახურების განევის ან განსაზღვრული უფლების მინიჭებისათვის. სახელმწიფო მოსაკრებლებს მიეკუთვნება: საბაჟო მოსაკრებლები, სალიცენზიო მოსაკრებლები, სახელმწიფო სერტიფიკატის მოსაკრებლები, საკონსულო მოსაკრებლები, საპატენტო მოსაკრებლები და სხვ. ადგილობრივ მოსაკრებლებში კი შედის: მოსაკრებელი მშენებლობის დაწყების ნებართვისათვის, მოსაკრებელი ვაჭრობის ნებართვისათვის, მოსაკრებელი ავტოტრანსპორტის პარკირების ნებართვისათვის და სხვ. მოსაკრებლების გადახდა სავალდებულოა, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი არ შედიან სახელმწიფო საგადასახადო სისტემაში. არასაგადასახადო ხასიათი გააჩნია ისეთ შემოსავლებს, რომლებშიც ბეგარისა და

იძულების ელემენტები არ არსებობს. მათი როლი საერთო-სახელმწიფოებრივი და მუნიციპალური ფულადი ფონდების შექმნაში თანდათან იზრდება, რაც ბევრად არის განპირობებული საბაზრო მეურნეობის პრინციპებით. არასაგადასახადო შემოსავლებს მიეკუთვნება: შემოსავალი სახელმწიფო ქონების, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის გამგებლობაში გადაცემული სახელმწიფო ქონების გაყიდვიდან, შემოსავლები ტრანსფერებიდან, შემოსავლები გრანტებიდან, შემოსავალი ლატარიების ჩატარებიდან, როიალტები და სხვ. ფულადი სახსრების ნებაყოფლობითი წესით მობილიზაციის ყველაზე გავრცელებულ მეთოდს წარმოადგენს სახელმწიფო სესხის ობლიგაციების გამოშვება, ანაბრების მიზიდვა საკრედიტო დაწესებულებებში, შემონირულობანი და სხვ.

ფულადი სახსრების მობილიზაციის სპეციფიკურ ფორმას წარმოადგენს ფულის ემისია, რაც მიმოქცევაში არსებული ფულადი მასის გაზრდის აუცილებლობით არის გამოწვეული. ეს შეიძლება საბაზრო მეურნეობის რომელიმე პრინციპის, მაგალითად, ფასების სახელმწიფოებრივი რეგულირებისაგან გათავისუფლების განხორციელებით იყოს განპირობებული. ასეთ შემთხვევებში დამატებითი საბიუჯეტო რესურსის მიღებაა შესაძლებელი. უკვე შეგროვილი ფულადი სახსრების ხარჯვისას სახელმწიფო გამოიყენებს ორ ძირითად მეთოდს. ესენია დაფინანსება და დაკრედიტება. დაფინანსება ეწოდება ფულადი სახსრების გეგმურ, მიზნობრივ, აუნაზღაურებელ და დაუბრუნებელ გაცემას, ხოლო დაკრედიტება არის ფულადი სახსრების სესხად გაცემა დაბრუნებისა და ანაზღაურების პირობით. დაფინანსება ძირითადად გამოიყენება საერთო-სახელმწიფოებრივი ხასიათის ღონისძიებების – მეურნეობის ცალკეული დარგების პრიორიტეტული განვითარებისათვის, განათლების, მეცნიერების, ხელოვნებისა და სოციალური სფეროს, მმართველობისა და ქვეყნის უშიშროების ღონისძიებათა მატერიალური უზრუნველყოფისათვის, მნიშვნელოვანი მუნიციპალური საქმიანობისათვის და სხვ. საბაზრო მეურნეობის განვითარებამ ფართო გასაქანი შექმნა ქონებრივი დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის დამკვიდრებისათვის. კერძო სა-

კუთრების სფეროში ფუნქციონირებადი სუბიექტები დროებით ფულად საჭიროებას კრედიტების საფუძველზე იკმაყოფილებენ. საჯარო საკუთრების მეურნეობრივი სუბიექტები იშვიათად ლეზულობენ ფინანსირებას. ძირითადად, ისინიც კრედიტებს იყენებენ თავიანთი ფულადი ფონდების შესავსებად. გარდა აღნიშნული მეთოდებისა, სახელმწიფო აწარმოებს ანგარიშ-სწორებას სესხის, ობლიგაციებისა და ლატარიის ბილეთების მფლობელებთან, მეანაბრებთან, გაცემს პენსიებსა და დახმარებებს, აწარმოებს სავალუტო ოპერაციებს და სხვ.

საბაზრო მეურნეობა სერიოზულ საფუძველს ქმნის საფინანსო საქმიანობის გაფართოებისა და ახალი მეთოდების დამკვიდრებისათვის. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია საფინანსო ბაზრის ფართო მასშტაბებით დამკვიდრება და ფასიანი ქაღალდების ფართო სპექტრის რეალიზაციის შესაძლებლობათა შექმნა. იგი აქტიურად გამოიყენება საწარმოებისა და ორგანიზაციების ფულადი ფონდების შესაქმნელად, აგრეთვე საერთო-სახელმწიფოებრივი და მუნიციპალური ფონდების შესავსებად. მოქმედი კანონმდებლობა სრულად იცავს საფინანსო ბაზარს მონოპოლისტური ზეგავლენისაგან.

საქართველოს დამოუკიდებლობამ ფართო შესაძლებლობები შექმნა იმისათვის, რომ საფინანსო საქმიანობა განხორციელდეს საზღვარგარეთის სახელმწიფოებთან მჭიდრო ეკონომიკური და საფინანსო თანამშრომლობის პირობებში. საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებთან საქართველოს საქმიანობის ინტეგრაცია მნიშვნელოვნად ზრდის ქვეყნის საფინანსო სისტემის ქმედითობასა და ცალკეული რგოლების ფუნქციონირების სფეროებს.

საქართველოს საფინანსო საქმიანობის განხორციელების იურიდიული ფორმაა საფინანსო-სამართლებრივი აქტები, რომლებსაც გამოსცემენ კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოები. საქართველოს წარმომადგენლობითი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანო – პარლამენტი იღებს კანონებსა და დადგენილებებს სხვადასხვა საფინანსო საკითხთან დაკავშირებით, მაგალითად, იგი იღებს კანონს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ და დადგენილებას ბიუჯეტის შესრულების

შესახებ. განსაზღვრავს საბიუჯეტო სისტემის სტრუქტურასა და ფულადი სახსრების განაწილების ცალკეულ პარამეტრებს, ადგენს საგადასახადო სისტემას და სხვ. აჭარისა და აფხაზეთის წარმომადგენლობით ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოები იღებენ კანონებს მათი ბიუჯეტების დამტკიცების შესახებ, გამოსცემენ აგრეთვე სხვა სახის საფინანსო-სამართლებრივ აქტებს.

ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოები – საკრებულოები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში ღებულობენ გადაწყვეტილებებს ადგილობრივი ბიუჯეტების ფულადი სახსრებით დაბალანსებისა და მათი შესრულების საკითხებთან დაკავშირებით.

აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურების მიერ გამოცემული აქტები იყოფა შემდეგ სახეებად:

1. საერთო კომპეტენციის ორგანოების მიერ გამოცემული აქტები (საქართველოს მთავრობის, აჭარისა და აფხაზეთის მთავრობების, მერიებისა და საკრებულოს გამგეობების) მიერ მიღებული დადგენილებები და გადაწყვეტილებები.

2. სპეციალური საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების მიერ გამოცემული (ფინანსთა სამინისტროს, ეროვნული ბანკის, ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის და სხვა სტრუქტურების) აქტები.

3. დარგობრივი სამინისტროებისა და მათი დეპარტამენტების მიერ მიღებული აქტები.

საქართველოს მმართველობის უმაღლესი ორგანო და ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობები თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემენ დადგენილებებსა და განკარგულებებს, რომლებიც მიმართულია ბიუჯეტის შესრულებისა და ფულადი მიმოქცევის ორგანიზაციის გაუმჯობესებისაკენ. მათ მიერ მიღებული საფინანსო-სამართლებრივი აქტები ძირითადად ითვალისწინებს ფინანსების სფეროში მოქმედი კანონების რეალიზაციას. ამ მხრივ განსაკუთრებით გამოირჩევა საქართველოს მინისტრთა კაბინეტის დადგენილებები და პრეზიდენტის ბრძანებულებები.

ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელ-გან-

მკარგულელებელი ორგანოების – საკრებულოთა გამგეობების, აგრეთვე გამგებლების მიერ მიღებული აქტები მიმართულია ადგილობრივი ბიუჯეტების შესრულების უზრუნველყოფისა და საფინანსო სახსრების რაციონალურად გამოყენებისაკენ.

სპეციალური საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების მიერ გამოცემული ბრძანებები და ინსტრუქციები, რომლებიც მიმართულია კანონების შესასრულებლად, სავალდებულოა წარმოება-დანესებულებებისა და ცალკეული ფიზიკური პირებისათვის. ეს აქტები ემსახურება საფინანსო ურთიერთობათა დეტალურ რეგლამენტაციას.

საქართველოს, აჭარისა და აფხაზეთის სამინისტროები და თვით მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები უშუალოდ ხელმძღვანელობენ მათდამი დაქვემდებარებული სანარმოებისა და ორგანიზაციების საფინანსო საქმიანობას და პასუხს აგებენ იქ გამოვლენილი საფინანსო ხასიათის დარღვევებისათვის. ამიტომ ეს ორგანოები თავიანთი სისტემის შიგნით გამოსცემენ საფინანსო-სამართლებრივ აქტებს, რომლებიც საფუძვლად ედება შესაბამისი სუბიექტების საფინანსო მეურნეობის ორგანიზაციას, მათ საფინანსო საქმიანობას. სწორედ აღნიშნული ორგანოები ამტკიცებენ მათდამი დაქვემდებარებული სანარმოების შემოსავლებისა და გასავლების ბალანსს და საბიუჯეტო დანესებულებათა ხარჯთაღრიცხვას.

საქართველოს საფინანსო საქმიანობა ხორციელდება ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ყოველწლიური და პერსპექტიული პროგნოზების საფუძველზე. ამასთან დაკავშირებით ცალკე ჯგუფად უნდა გამოიყოს საფინანსო საგეგმო აქტები, რომელთაც დიდი მნიშვნელობა აქვთ საფინანსო საქმიანობის გეგმაზომიერი განხორციელებისათვის. ასეთ აქტებს მიეკუთვნება: საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტი, აჭარისა და აფხაზეთის, აგრეთვე ცალკეულ ადგილობრივ ტერიტორიულ ერთეულთა ბიუჯეტები, არასაბიუჯეტო მიზნობრივი ფონდები, ბანკების საკრედიტო და საკასო გეგმები, სანარმოებისა და ორგანიზაციების საფინანსო გეგმები და სხვ. მათგან ბიუჯეტთან დაკავშირებულ აქტებს იღებს

წარმომადგენლობითი, ხოლო დანარჩენს – აღმასრულებელი ორგანოები.

საფინანსო აქტების საფუძველზე ხორციელდება სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების განსაზღვრა ცალკეული ბიუჯეტების მიხედვით, აგრეთვე საკრედიტო და საფინანსო რესურსების წყაროების დადგენა. ეს აქტები განსაზღვრავენ იურიდიული და ფიზიკური პირების სავალდებულო შესატანების ოდენობას ბიუჯეტში, ცალკეული ღონისძიებებისათვის საჭირო სახსრების ოდენობას და სხვ. ამ აქტების საფუძველზე ხდება საფინანსო კონტროლის განხორციელება ფულადი ფონდების სწორ გამოყენებაზე, საწარმოებისა და ორგანიზაციების სამეურნეო და საფინანსო საქმიანობაზე.

საქართველოს საფინანსო საქმიანობის განხორციელების დროს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი, აგრეთვე სპეციალური საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების მიერ მრავალრიცხოვანი საფინანსო აქტების გამოცემა სრულებითაც არ ნიშნავს საფინანსო საქმიანობაში ცენტრალიზაციის პრინციპის უარყოფას. პირიქით, ამ აქტებში ასახვას პოულობს საფინანსო ცენტრალიზაციის ობიექტური აუცილებლობა და მისი სწორი შეხამება ადგილობრივი თვითმმართველობის ფინანსური დამოუკიდებლობის გაფართოებასა და ადგილობრივი ინიციატივის აქტიურ გამოვლენასთან.

§2. თავისუფალი მემარმეობის სამართლებრივი საფუძვლები

საქართველოს საფინანსო სისტემის ფულადი სახსრებით შევსების ძირითადი წყარო და ყველაზე პერსპექტიული საშუალება სამენარმეო საქმიანობაა. საბაზრო მეურნეობის განვითარება სამენარმეო ურთიერთობათა სამართლებრივად სრულყოფილ რეგულირებაზეა დამოკიდებული.

მენარმეობა არის ფიზიკური პირებისა და მათი გაერთიანებების ორგანიზებულ ინიციატივაზე დაფუძნებული მართლზომიერი, დამოუკიდებელი და არაერთჯერადი საქმი-

ანობა, რომელიც მიზნად ისახავს მატერიალური დოვლათის, ინტელექტუალური ფასეულობების, ფასიანი მომსახურების ან სხვა სამუშაოების წარმოებას, რეალიზაციას და ამის საფუძველზე მოგების მიღებას. იგი საქართველოში წარიმართება საერთო-ეროვნული ინტერესების გათვალისწინებით. დაუშვებელია მოგების მიღების მიზნით ეროვნული ინტერესების სანინალმდეგო დანაშაულებრივი საქმიანობა. სამენარმეო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების პროცესი საქართველოში დაიწყო 1991 წლის კანონით „სამენარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“. მან საფუძველი ჩაუყარა სამენარმეო საქმიანობის დანყებას და განსაზღვრა კომერციული ხასიათის სუბიექტების სამართლებრივი მდგომარეობა. თავდაპირველად სამენარმეო პრაქტიკამ დღის წესრიგში დააყენა მოქმედი კანონმდებლობის სრულყოფის საკითხი. ამჟამად საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ის სფერო, რომელიც დაკავშირებულია მენარმეობთან, დეტალურად და შედარებით სრულყოფილად რეგულირდება საქართველოს 1994 წლის კანონით „მენარმეთა შესახებ“ და 1997 წლის სამოქალაქო კოდექსით.

სამენარმეო ურთიერთობის სუბიექტები არიან როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირები. მენარმე შეიძლება იყოს: საქართველოს მოქალაქე, მოქალაქეობის არმქონე ან უცხო სახელმწიფოს მოქალაქე, რომელიც დამოუკიდებლად წარმართავს თავის სამეურნეო საქმიანობას კანონით გათვალისწინებული წესით. მენარმეობის უფლება გააჩნია ფიზიკურ პირთა გაერთიანებებს ანუ კორპორაციებს, რომლებიც იურიდიული პირების ფორმით მოქმედებენ. სამენარმეო საქმიანობას ეწევიან ის პირები, რომელთაც საკუთრებაში გააჩნიათ განსაზღვრული ქონება. იჯარით ქონების და მათ შორის საწარმოს გაცემის შემთხვევაში, ბუნებრივია, მენარმის უფლებამოსილება შეიძლება ჰქონდეს მოიჯარეს.

სამენარმეო ურთიერთობათა სპეციფიკურ სუბიექტს, რომელიც ამავე დროს ობიექტის როლშიც გამოდის, წარმოადგენს საწარმო. იგი არის პირთა და ქონების ორგანიზაციულ-ეკონომიკური ერთიანობა. საწარმო არ არის მენარმის იდენ-

50

ტური, თუმცა არც დამოუკიდებელი ობიექტია. იგი სამენარმეო ურთიერთობებში გამოდის, როგორც პირთა, ნივთებისა და უფლებების ორგანიზებული ეკონომიკური ერთიანობა, რომელიც შეიძლება ნაწილობრივ ან მთლიანად გასხვისდეს, იჯარით გაიცეს და ა.შ.¹ სამართლის სხვა დარგებში სანარმოს შეიძლება სხვა გაგებაც ჰქონდეს.

სანარმო შეიძლება ფუნქციონირებდეს სხვადასხვა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით. მოქმედი კანონმდებლობით განმტკიცებულია შემდეგი ფორმები: ინდივიდუალური სანარმო, სამენარმეო ამხანაგობა, სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (სპს), კომანდიტური საზოგადოება (კს), შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (შპს), სააქციო საზოგადოება (სს) და კოოპერატივი. სამენარმეო ურთიერთობაში მონაწილეობის უფლება მხოლოდ მათ გააჩნიათ.

სანარმოს სადამფუძნებლო დოკუმენტებია წესდება და დამფუძნებელთა გადაწყვეტილება სანარმოს შექმნის შესახებ. სანარმო დაფუძნებულად ითვლება მისი რეგისტრაციის მომენტიდან.

სანარმოები შეიძლება გაერთიანდნენ კავშირებში, ასოციაციებში, დარგთაშორის რეგიონულ ან სხვა გაერთიანებებში. ისინი იქმნებიან ნებაყოფლობით ურთიერთშეთანხმების საფუძველზე, რომლის მიზანია მათი საქმიანობის კოორდინაციის გაუმჯობესება, უფლებების დაცვის, სანარმოთა სამეურნეო, სამეცნიერო-ტექნიკური და სოციალური შესაძლებლობების გაფართოება და სხვ.

სამენარმეო ურთიერთობათა მონაწილენი, მართალია, კერძო სამართლის სუბიექტებს წარმოადგენენ, მაგრამ მათ მიმართ საჯარო სამართალსაც განსაზღვრული ინტერესები გააჩნია. ისინი წარმოადგენენ სწორედ ქვეყნისათვის აუცილებელი ფულადი სახსრების სახელმწიფოებრივი ფონდების ძირითადი ნაწილის შემქმნელებს. გადასახადების მთავარი გადამხდელები სწორედ ისინი არიან. საჯარო სამართლის

¹ ლ. ჭანტურია, თ. ნინიძე, მენარმეთა შესახებ კანონის კომენტარი. თბ., 2002, გვ. 11.

სფეროა სამენარმეო ლიცენზიების გაცემა, მენარმეთა საქმიანობაზე სახელმწიფოებრივი კონტროლის განხორციელება, სხვადასხვა ხასიათის საჯარო-სამართლებრივი შეზღუდვების დანესება და სხვ. ასეთი ურთიერთობები არაა მონესრიგებული კერძო-სამართლებრივი ნორმებით. ამიტომ დიდი მნიშვნელობა აქვს მათ მიმართ ყურადღების შედარებით დეტალურად გამახვილებას საჯარო-სამართლებრივი პოზიციებიდან.

სამენარმეო-სამართლებრივი ურთიერთობების ამოსავალი დებულებები მენარმეთა უფლება-მოვალეობებისა და პასუხისმგებლობის ზოგად საფუძვლებს ეხება. კანონით მენარმეს გააჩნია შემდეგი უფლებები: დაინყოს და წარმართოს სამენარმეო საქმიანობა ინდივიდუალური შრომითი საქმიანობით, სანარმოს დაფუძნებით, ყიდვით ან გარდაქმნით, აგრეთვე სხვა სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგებით; განახორციელოს ნებისმიერი სამეურნეო საქმიანობა, რაც კანონით დაშვებულია; სახელშეკრულებო სანყისებზე მოიზიდოს და გამოიყენოს ფინანსური სახსრები; გახსნას საბანკო ანგარიშები როგორც საქართველოში, ისე საზღვარგარეთ; დამოუკიდებლად განსაზღვროს თავისი საქმიანობის მიმართულებები; აირჩიოს მომწოდებლები და მომხმარებლები; განსაზღვროს ფასები საკუთარ პროდუქციაზე, მომსახურებასა და სამუშაოებზე; განახორციელოს საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობანი; გამოიყენოს დაქირავებულ მუშაკთა შრომა საკონტრაქტო საფუძველზე; განაგოს სანარმოს მოგება კანონის, ხელშეკრულების ან სანარმოს წესდების მოთხოვნათა შესაბამისად; იყოს მოპასუხე და მოსარჩელე სასამართლოში და სხვ. მენარმეთა ფართო უფლებების მაჩვენებელია ისიც, რომ ბიუჯეტთან და კრედიტორებთან ანგარიშსწორების შემდეგ სანარმოს მოგება გადადის მენარმის განკარგულებაში და დამოუკიდებლად ხდება მისი გამოყენება.

ამასთან ერთად, კანონით, სამენარმეო საქმიანობა შეზღუდულია განსაზღვრულ ჩარჩოებში. მაგალითად, სამენარმეო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებს არა აქვთ უფლება: აწარმოონ და გაასაღონ ნარკოტიკული ნივთიერებების შემცველი მედიკამენტები და პრეპარატები; გამოუშ-

ვან ფულის ნიშნები და საფოსტო მარკები; დაამზადონ და გაასაღონ ასაფეთქებელი ნივთიერებები. ამასთან, სპეციალური ნებართვაა საჭირო ზოგიერთი სახის სამენარმეო ან მასთან გათანაბრებული ეკონომიკური საქმიანობისათვის. კანონი ზუსტად განსაზღვრავს რა სახის საქმიანობაზე შეიძლება გაიცეს ნებართვა და რომელ სახელმწიფო ორგანოს შეუძლია ლიცენზიის გაცემა. 2002 წლის 14 მაისის კანონის „სამენარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძვლების შესახებ“ მიხედვით ლიცენზირებადი საქმიანობის სახეები და შესაბამისი ლიცენზიის გამცემი ორგანოებია: ა) სადაზღვევო საქმიანობა და დაზღვევის სფეროში საშუამავლო საქმიანობა – საქართველოს დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური; ბ) საბანკო და არასაბანკო სადეპოზიტო საქმიანობა, ვალუტის გადამცვლელი პუნქტების საქმიანობა – ეროვნული ბანკი; გ) ფასიანი ქაღალდების ბაზრის რეგულირებით მონაწილეების, აქტივების მმართველი კომპანიისა და სპეციალური დეპოზიტარის საქმიანობა – ფასიანი ქაღალდების ეროვნული კომისია; დ) სამედიცინო და ფარმაცევტული საქმიანობა – შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო; საპროექტო-სამშენებლო საქმიანობა – ეკონომიკის სამინისტროს ურბანიზაციისა და ინფრასტრუქტურის დეპარტამენტი; ე) აღმზრდელობით-საგანმანათლებლო დაწესებულებათა საქმიანობა – განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო; ვ) აუდიტორული საქმიანობა – პარლამენტთან არსებული აუდიტორული საქმიანობის საბჭო; ზ) იარაღისა და საბრძოლო მასალის დამზადება, შეკეთება და ვაჭრობა – იუსტიციის სამინისტრო; თ) მკაცრი აღრიცხვის დოკუმენტების ბეჭდვა და შენახვა – ფინანსთა სამინისტრო; ი) ლუდის, უალკოჰოლო სასმელებისა და წყლის, მათ შორის, მინერალური წყლის სასაქონლო პროდუქციის წარმოება, აგრეთვე ალკოჰოლიანი სასმელებისა და ეთილის სპირტის წარმოება, კვების პროდუქტებისა და თამბაქოს წარმოება – სოფლის მეურნეობის სამინისტრო და ა.შ.

კანონით ცალკეა განხილული სამენარმეო საქმიანობის ის სახეები, რომელთა განხორციელებისათვის უფლებამოსილი

ორგანოების ნებართვაა საჭირო. მათ მიეკუთვნებათ: ა) ანტი-კვარული ნივთებით ვაჭრობის ნებართვა – კულტურის სამინისტრო; ბ) ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ტექნიკური დათვალიერებისათვის აუცილებელი დიაგნოსტიკური ცენტრების საქმიანობის ნებართვა – შინაგან საქმეთა სამინისტრო; გ) ლატარიების, აზარტული და სხვა მომგებიანი თამაშობების, კაზინოების (სამორინეების) მოწყობის ნებართვა – ფინანსთა სამინისტრო; დ) ხე-ტყის ექსპორტისა და იმპორტის ნებართვა – გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტროს სატყეო მეურნეობის დეპარტამენტი; ე) იარაღის შექმნის, შენახვის, ტარების, გადატანა-გადაზიდვისა და საქართველოდან გატანის ნებართვა – შინაგან საქმეთა სამინისტრო; ვ) საქართველოს კულტურულ ფასეულობათა ქვეყნიდან გატანისა და საქართველოში შემოტანის ნებართვა – კულტურის, ტურიზმისა და სპორტის სამინისტრო; ზ) ძვირფას ლითონებთან და ქვებთან, აგრეთვე მათ ნაწარმთან დაკავშირებული საქმიანობა – შინაგან საქმეთა სამინისტრო; თ) საზღვაო ბუქსირზიდვის ნებართვა – ეკონომიკის სამინისტრო; ი) იარაღის კოლექციონირებისა და ექსპონატების ნებართვა – იუსტიციის სამინისტრო და ა.შ. ლიცენზიის ან ნებართვის გაცემაზე უარის თქმა შეიძლება გასაჩივრდეს ადმინისტრაციული ნესით ზემდგომ ორგანოში ან სასამართლოში. ლიცენზიის ან ნებართვის გაცემა ხდება განუსაზღვრელი ვადით. მათ გამცემს შეუძლია ცვლილება შეიტანოს, შეაჩეროს ან გააუქმოს ლიცენზიის ან ნებართვის მოქმედება. ამასთან, იგი ვალდებულია უწყებრივ რეესტრში გატარების შემდეგ განსაზღვრულ ვადაში აცნობოს სახელმწიფო სალიცენზიო (სანებართვო) რეესტრის მწარმოებელ ორგანოს – იუსტიციის სამინისტროს ლიცენზიის ან ნებართვის გაცემის, ცვლილებების შეტანის ან გაუქმების შესახებ. საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო კი თავის მხრივ ვალდებულია უზრუნველყოს სალიცენზიო მონაცემების პერიოდული (კვარტალური) გამოქვეყნება.

მენარმის ფართო უფლებები განპირობებულია განსაზღვრული ვალდებულებებით. იგი მოვალეა შეასრულოს კანონები და კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც სამენარმეო

საქმიანობის ამა თუ იმ სფეროს არეგულირებენ; საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობებში დაიცვას საქართველოს ინტერესები; ანგარიში გაასწოროს საწარმოს ყველა მუშაკთან, მიუხედავად ფინანსური მდგომარეობისა; განახორციელოს დაქირავებული ფიზიკური პირის სოციალური, სამედიცინო და აუცილებელი დაზღვევის სხვა სახეები; დროულად წარადგინოს დეკლარაცია შემოსავლების შესახებ და გადაიხადოს დადგენილი გადასახადები; გამოაცხადოს საწარმო გაკოტრებულად იმ შემთხვევაში, თუ აღარ აქვს შესაძლებლობა ანგარიში გაუსწოროს კრედიტორებს მის მიერვე ნაკისრი ვალდებულებების შესაბამისად და სხვ.

კანონის შესაბამისად მენარმე პასუხს აგებს: დადებული ხელშეკრულების შეუსრულებლობის ან არაჯეროვნად შესრულებისათვის, ანტიმონოპოლიური კანონმდებლობის დარღვევისათვის, მომხმარებლის ინტერესების შელახვისათვის; გარემოს გაბინძურებისათვის; სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ქონების, ეროვნული ფასეულობების, ისტორიული და კულტურული ძეგლების დაზიანება-განადგურებისათვის; საქონლის არასწორი მარკირების, სტანდარტებისა და ტექნიკური პირობების დარღვევისათვის; შრომის უსაფრთხოების პირობების დარღვევისათვის; საგადასახადო ვალდებულების შეუსრულებლობისათვის და სხვ.

საქართველოში მენარმეთა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის გარანტი არის სახელმწიფო. მის მიერ უზრუნველყოფილია ყველა მენარმის თანაბარი უფლებები.

საბაზრო მეურნეობის პრინციპების დამკვიდრების პროცესში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას. სახელმწიფო ყველანაირად ცდილობს ხელი შეუწყოს მცირე საწარმოების საქმიანობის გაფართოებასა და სრულყოფას. ამ მიზნით 1999 წლის 23 ივლისის კანონის „მცირე საწარმოთა მხარდაჭერის შესახებ“ საფუძველზე მათი განვითარებისა და მხარდაჭერის საქმეში სახელმწიფო პოლიტიკის შემუშავებისა და განხორციელების მიზნით, შეიქმნა მცირე საწარმოთა განვითარებისა და ხელშეწყობის ცენტრი. აღნიშნული კანონის მიხედვით მცირე საწარ-

მოდ ითვლება ყველა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის სანარმო, რომელშიც დასაქმებულთა საშუალო რაოდენობა და სანარმოს წლიური ფულადი ბრუნვა არ აღემატება კანონით განსაზღვრულ ოდენობას. მაგალითად, მრეწველობაში 40 დასაქმებულსა და 500 000 ლარს, სოფლის მეურნეობაში – 20 დასაქმებულსა და 150 000 ლარს, განათლებაში – 25 დასაქმებულსა და 60 000 ლარს, მშენებლობაში – 20 დასაქმებულსა და 300 000 ლარს და ა.შ.

მნიშვნელოვანი საგადასახადო შეღავათებია დანესებული ინდივიდუალური მენარმეებისა და სამენარმეო ამხანაგობების მიმართ.

საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა და ლიბერალური სამენარმეო გარემოს შექმნა სახელმწიფოს პრიორიტეტულ საქმიანობას წარმოადგენს. ამასთან, სამენარმეო საქმიანობაში სახელმწიფო ორგანოების – განსაკუთრებით კი მაკონტროლებლების – ჩარევა, კანონით გათვალისწინებული შემთხვევებისა და პირობების გარდა დაუშვებელია.

„სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ 2001 წლის კანონით სანარმოთა შემონმება მკაცრად განსაზღვრული გამონაკლისის გარდა, უნდა მოხდეს სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე. სასამართლო ნებართვა გაიცემა მაკონტროლებელი ორგანოების შუამდგომლობით.

სახელმწიფო ორგანოების ან მათი თანამდებობის პირების უკანონო მოქმედებით მენარმისათვის მიყენებული ზიანის ანაზღაურების საკითხი განიხილება სასამართლო წესით. სამენარმეო საქმიანობის ყოველმხრივი სრულყოფა და განვითარება ქვეყნის საფინანსო რესურსების სტაბილურობის გარანტიას წარმოადგენს.

§3. საინვესტიციო საქმიანობა

საქართველოს ეკონომიკის გაჯანსაღების აუცილებელი პირობაა საინვესტიციო¹ საქმიანობის ფართოდ გაშლა. სწორედ ამას ისახავდა მიზნად 1991 წელს მიღებული კანონი საინვესტიციო საქმიანობის შესახებ, რომელიც არეგულირებდა საქართველოს ტერიტორიაზე სამეურნეო კომპლექსის ეფექტური ფუნქციონირების, აგრეთვე მოსახლეობის სოციალურ-კულტურული და საყოფაცხოვრებო მოთხოვნილებების თანმიმდევრული დაკმაყოფილების უზრუნველსაყოფად მიმართულ საინვესტიციო საქმიანობასთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს. საინვესტიციო საქმიანობის სრულყოფისა და მისი შემდგომი განვითარების ამოცანები დასახულ იქნა 1996 წლის 12 ნოემბრის კანონით „საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ“, რომელიც აღნიშნულ სფეროში ძირითად ნორმატიულ ბაზად იქნა მიჩნეული.

საქართველოში ინვესტიციად ითვლება ყველა სახის ქონებრივი და ინტელექტუალური ფასეულობა ან უფლება, რომელიც დაბანდდება და გამოიყენება სამეწარმეო ან სხვა სახის საქმიანობის სფეროში მოგების ან სოციალური ეფექტის მიღების მიზნით. ასეთ ფასეულობებს ან უფლებებს ჩვეულებრივ მიეკუთვნება: ფულადი სახსრები, წილი, აქციები და სხვა ფასიანი ქალაქები; უძრავი და მოძრავი ქონება – მიწა, შენობა-ნაგებობები, მონყობილობები და სხვა მატერიალური ფასეულობა; მინით ან სხვა ბუნებრივი რესურსებით სარგე-

¹ ინვესტიცია (ლათ. investition – ვაცმევ) ნიშნავს კაპიტალის გრძელვადიან დაბანდებას მეურნეობის სხვადასხვა დარგში. არსებობს ფინანსური და რეალური ინვესტიციები. ფინანსური ინვესტიცია არის კაპიტალის დაბანდება კორპორაციის ან სახელმწიფოს მიერ გამოშვებული აქციების, ობლიგაციებისა და სხვა ფასიანი ქალაქების შესაძენად, ხოლო რეალური ინვესტიცია კაპიტალის დაბანდებაა ძირითადად ნარმოების განვითარების სფეროში.

ბლობის უფლება – კონცესია,¹ პატენტი,² ლიცენზია,³ „ნოუ-ჰაუ“,⁴ გამოცდილება და სხვა ინტელექტუალური ფასეულობა და კანონით აღიარებული სხვა ქონებრივი ან ინტელექტუალური ფასეულობა ან უფლება.

საინვესტიციო საქმიანობის სუბიექტებად ანუ ინვესტორებად შეიძლება გამოვიდნენ: ფიზიკური ან იურიდიული პირები, სახელმწიფო ან საერთაშორისო ორგანიზაციები. ქვეყნის შიგნით შეიძლება განხორციელდეს კერძო და სახელმწიფო ინვესტირება. გავრცელებულია უცხოური ინვესტიციები. უცხოელ ინვესტორებად ითვლებიან: უცხოეთის სახელმწიფოს მოქალაქე; მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელიც მუდმივად არ ცხოვრობს საქართველოს ტერიტორიაზე; საქართველოს მოქალაქე, რომელიც მუდმივად ცხოვრობს საზღვარგარეთ; იურიდიული პირი, რომელიც რეგისტრირებულია საქართველოს საზღვრებს გარეთ.

საინვესტიციო საქმიანობის განხორციელება უნდა ხდებოდეს საქართველოს ეროვნული ინტერესების გათვალისწინებით. სწორედ ამ ინტერესებით უნდა იყოს განპირობებული საინვესტიციო საქმიანობის სფერო და ფარგლები, აგრეთვე ინვესტორთა უფლება-მოვალეობები. საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობისა და გარანტიების შესახებ კანონით ზოგიერთ სფეროში საერთოდ აკრძალულია ინვესტირება,

¹ კონცესია გულისხმობს მინით ან სხვა ბუნებრივი რესურსებით სარგებლობის უფლებას.

² პატენტი არის გამოგონების ავტორის მიერ გამოგონების სამრეწველო გამოყენებაზე განსაკუთრებული უფლების დამადასტურებელი დოკუმენტი.

³ ლიცენზია არის პატენტით დაცული გამოგონების გამოყენების უფლების სხვა პირისათვის გადაცემა. ლიცენზიის ხელშეკრულება რეგისტრირებულ უნდა იქნეს საპატენტო დანესებულებაში.

⁴ „ნოუ-ჰაუ“ ინგლისური გამოთქმაა და ნიშნავს წარმოების ისეთ ტექნოლოგიურ საიდუმლოებებს, რომელთაც გააჩნიათ კომერციული მნიშვნელობა. მაგალითად, პროდუქციის დამზადება, მეთოდები და გამოცდილება, ორგანიზაციული ცნობები, რომლებიც აუცილებელია პროდუქციის ეფექტური წარმოებისა და გასაღებისათვის და სხვ. ფირმის საიდუმლოება ეხმარება მას კონკურენციის დროს.

ხოლო ზოგიერთ შემთხვევებში იგი მხოლოდ საქართველოს-თვისაა დასაშვები.

საქართველოს ტერიტორიაზე ინვესტირება აკრძალულია:

ა) ბირთვული, ბაქტერიოლოგიური და ქიმიური იარაღის შექმნაში, წარმოებასა და გავრცელებაში; ბ) ბირთვული, ბაქტერიოლოგიური და ქიმიური იარაღის გამოცდის პოლიგონების მშენებლობაში; გ) უცხო ქვეყნებიდან ბირთვული და ტოქსიკური ნარჩენების ჩამარხვა-გაუვნებლობის მიზნით შემოტანაში; დ) ადამიანის კლონირებასთან დაკავშირებულ სამეცნიერო-კვლევითი სამუშაოების ჩატარებაში; ე) ნარკოტიკული საშუალებების წარმოებაში; ვ) დამაძინებელი ყაყაოს, კოკას ბურჟისა და კანაფის მცენარის კულტივირებაში; ზ) საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებით აკრძალულ საქმიანობაში; თ) ტყვიაშემცველი მოტორული ბენზინის, ტეტრაეფილტყვიის, აგრეთვე ფალსიფიცირებული (არასტანდარტული) საყოფაცხოვრებო-კომუნალური მოხმარების თხევადი გაზის იმპორტში ან რეალიზაციაში. იმპორტში ტეტრაეფილტყვიის ინვესტირება დაიშვება მხოლოდ წარმოების ტექნოლოგიით ნებადართულ აუცილებელ შემთხვევებში.

ინვესტირება მხოლოდ საქართველოს სახელმწიფოსთვისაა დასაშვები: ა) ფულადი ნიშნების, მონეტების, სახელმწიფო ჯილდოების ნიშნების, საფოსტო მარკების წარმოებაში; ბ) ძვირფასი ლითონებისაგან დამზადებული ნაწარმის დადამღვასთან დაკავშირებულ საქმიანობაში; გ) სამედიცინო დანიშნულების ნარკოტიკული საშუალებების იმპორტთან, ექსპორტთან, გადაზიდვასთან, საბითუმო რეალიზაციასა და ახალი ნარკოტიკული საშუალებების შექმნასთან დაკავშირებულ საქმიანობაში; დ) სპეციალურ კონტროლს დაქვემდებარებული ფსიქოტროპული პრეპარატების წარმოებასთან, გადაზიდვასა და რეალიზაციასთან დაკავშირებულ საქმიანობაში; ე) ენერგეტიკის სადისპეტჩერო საქმიანობაში.

კერძო და უცხოელ ინვესტორებს მართვის უფლების გარეშე შეიძლება მიეცეთ ზოგიერთ სფეროში ინვესტირების უფლება. ასეთ სფეროებს მიეკუთვნება: ა) საქართველოს ტერიტორიულ წყლებსა და საზღვაო ნავსადგურების აკვატორიებში საზღვაო-

სატრანსპორტო საშუალებების მოძრაობის რეგულირებასთან, მისი უსაფრთხოების უზრუნველყოფასა და კონტროლთან დაკავშირებული საქმიანობა; ბ) სარკინიგზო ტრანსპორტის სადისპეტჩერო საქმიანობა; საქართველოს საჰაერო სივრცეში საჰაერო ხომალდების მოძრაობის რეგულირებასთან, ფრენის უსაფრთხოების უზრუნველყოფასა და კონტროლთან დაკავშირებული საქმიანობა; გ) საქართველოს ეროვნული უშიშროების საბჭოსთან შეთანხმებით, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ამალღების მიზნით, სამხედრო-საბრძოლო ტექნიკის წარმოებასა და რეალიზაციაში ახალი სახეობებისა და მოდიფიცირებული იარაღის შექმნა და გამოცდა; დ) სამხედრო-სამრეწველო კომპლექსი; ე) სამშვიდობო დანიშნულების ბირთვული ენერჯის გამოყენებასთან დაკავშირებული საქმიანობა.

სპეციალური ნებართვის ან ლიცენზიის საფუძველზე ხდება მინასა და სხვა ბუნებრივ რესურსებზე ქონებრივი უფლების, აგრეთვე ბუნებრივი რესურსების გადამუშავებისა და ათვისების უფლების მიღება. დანარჩენ სფეროებში ინვესტირება შესაძლებელია ყოველგვარი აკრძალვისა და შეზღუდვის გარეშე.

საინვესტიციო საქმიანობასთან დაკავშირებული დაბეგვრის რეჟიმი და პირობები რეგულირდება საქართველოს საგადასახადო კანონმდებლობით.

ინვესტიციების შეუფერხებელი მოზიდვის მიზნით კანონით მნიშვნელოვნად არის განმტკიცებული ინვესტორის უფლებები. საინვესტიციო და სამენარმეო საქმიანობის განხორციელებისას უცხოელ ინვესტორებს იგივე უფლებები და გარანტიები გააჩნიათ, რაც საქართველოს ინვესტორებს, კანონით გათვალისწინებული შემთხვევების გარდა.

ნებისმიერ ინვესტორს უფლება აქვს: საქართველოს ტერიტორიაზე არსებულ საბანკო დაწესებულებაში ნებისმიერი სახის ვალუტით გახსნას მიმდინარე ან სხვა ანგარიშები; აილოს სესხი საქართველოს ტერიტორიაზე და საზღვარგარეთ არსებული საბანკო და საფინანსო დაწესებულებებიდან ან ფიზიკური თუ იურიდიული პირებისაგან; შეიძინოს აქციები, ობლიგაციები და სხვა ფასიანი ქაღალდები და როგორც საქართველოს

ტერიტორიაზე, ასევე საზღვარგარეთ არსებული ქონება; ინვესტირების შედეგების ფლობის, გამოყენებისა და განკარგვის უფლებამოსილებები გადასცეს სხვა პირს და სხვ.

უცხოელ ინვესტორს, გადასახადებისა და სავალდებულო მოსაკრებლების გადახდის შემდეგ, აქვს ინვესტიციებიდან მიღებული მოგების ან სხვა ფულადი სახსრების საქართველოს საბანკო დაწესებულებებში საბაზრო კურსით კონვერსიისა და საზღვარგარეთ შეუზღუდავი რეპატრიაციის უფლება. ასეთი სახსრები შეიძლება იყოს: ნებისმიერი შენატანი უცხოური ინვესტიციით შექმნილი ობიექტის კაპიტალში, ნებისმიერი მოგება, სასესხო სახელშეკრულებო ვალდებულებებთან დაკავშირებული გადახდები და სხვ. უცხოელ ინვესტორს უფლება აქვს საზღვარგარეთ გაიტანოს მის საკუთრებაში არსებული ქონება.

ინვესტორს გააჩნია განსაზღვრული ვალდებულებებიც. იგი ვალდებულია: წარუდგინოს საფინანსო ორგანოებს დეკლარაცია მის მიერ განხორციელებული ინვესტიციის შესახებ, მიიღოს და გაითვალისწინოს ექსპერტიზის დასკვნები საინვესტიციო პროექტებზე სანიტარიული, ჰიგიენური, ეკოლოგიური, არქიტექტურის, შენობა-ნაგებობების მდგრადობისა და ტექნოლოგიურ მოთხოვნათა გათვალისწინებით; დადგენილი წესით აწარმოოს ბუღალტრული და სტატისტიკური ანგარიშები, არ დაუშვას არაკეთილსინდისიერი კონკურენცია და სხვ.

საინვესტიციო საქმიანობის ეფექტურად გამოყენების მიზნით, სახელმწიფო, კანონით დადგენილი შესაძლებლობების ფარგლებში, ერევა და წარმართავს ამ პროცესს. აქ მხედველობაში არ არის სახელმწიფო ინვესტირება, რომლის დროსაც სახელმწიფო გამოდის ინვესტორის როლში. კერძო და უცხოური ინვესტირების დროს ხდება საინვესტიციო საქმიანობის კორექტირება სახელმწიფოს მიერ. შესაძლებელია შეღავათიანი პირობების დაწესება იმ ინვესტორებისათვის, რომლებიც ახორციელებენ საინვესტიციო საქმიანობას საზოგადოებრივ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილების ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი მიმართულებებით და, უპირველეს ყოვლისა,

სოციალურ სფეროში, წარმოების ტექნიკურ სრულყოფაში, ახალი ტექნოლოგიების დანერგვაში და ა.შ. ეს შესაძლებელია გადასახადების დიფერენცირებით, ლიბერალური საკრედიტო პოლიტიკის განხორციელებით და სხვ.

საინვესტიციო საქმიანობის ხელშეწყობის სახელმწიფო პროგრამის შემუშავებასა და შესრულებასთან დაკავშირებულ სახელმწიფო პოლიტიკას ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკის განვითარების სამინისტრო შესაბამის უწყებებთან ერთად. სწორედ ამ სამინისტროსთან იქმნება საქართველოს ეროვნული საინვესტიციო სააგენტო, რომლის ფუნქციებია: ა) ინვესტორთა მომსახურება და მათ მიერ წამოწყებულ სამენარმეო საქმიანობაში ხელის შეწყობა; ბ) საქართველოს, როგორც ინვესტირებისათვის ხელსაყრელი ქვეყნის წარმოჩენა, საინვესტიციო გარემოს, საკანონმდებლო ბაზის, საგადასახადო სისტემასა და ინვესტირებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების ინფორმაციის მოპოვება და გავრცელება; გ) საქართველოში და მის ფარგლებს გარეთ შესაძლო პარტნიორების გამოვლენა და ერთობლივ საინვესტიციო პროექტებში მონაწილეობისთვის მათთვის რეკომენდაციების მიცემა; დ) საინვესტიციო გარემოს გაუმჯობესების მიზნით რეკომენდაციების მომზადება და მათი წარდგენა საქართველოს საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებისადმი; ე) ინვესტიციების მოზიდვა, უცხო ქვეყნებისა და კომპანიების იდენტიფიკაცია და მათთან ინდივიდუალური კონტაქტების დამყარება. საინვესტიციო ცენტრის ეფექტური მუშაობა მნიშვნელოვნად განაპირობებს წარმატებული საინვესტიციო საქმიანობის სტაბილურობას.

საქართველოში ყველაწარმოების ინვესტიცია მთლიანად და უპირობოდ არის დაცული მოქმედი კანონმდებლობით. საერთოდ, დაუშვებელია ინვესტიციების ჩამორთმევა. გამონაკლის შემთხვევებში, რაც კანონითაა გათვალისწინებული, დასაშვებია ინვესტიციის ჩამორთმევა მხოლოდ სათანადო ანაზღაურებით. კომპენსაცია, რომელიც მიეცემა ინვესტორს, უნდა შეესაბამებოდეს ჩამორთმეული ინვესტიციის რეალურ საბაზრო ღირებულებას უშუალოდ იმ მომენტისათვის, როდესაც მოხდა

ჩამორთმევა. ორგანული კანონით დადგენილი გადაუდებელი აუცილებლობისას ჩამორთმევას ახორციელებს სასამართლო. გადაწყვეტილება ინვესტიციის ჩამორთმევის შესახებ, აგრეთვე კომპენსაციის პირობები შეიძლება გასაჩივრდეს საქართველოს სასამართლოში. იმ შემთხვევაში, როცა ინვესტორი უცხოელია, განსხვავებული წესი მოქმედებს. დავა უცხოელ ინვესტორსა და საქართველოში რეგისტრირებულ სანარმოს შორის წყდება მხარეთა შეთანხმებით დადგენილი წესით ან საქართველოს სასამართლოში. უცხოელ ინვესტორსა და საქართველოს სახელმწიფო ორგანოს შორის ნარმოშობილი დავა, თუ მისი გადაწყვეტის წესი მათი შეთანხმებით არ არის განსაზღვრული, გადაწყდება საქართველოს სასამართლოში ან საინვესტიციო დავის საერთაშორისო ცენტრში. გარდა ამისა, უცხოელ ინვესტორს უფლება აქვს დავის გადასაჭრელად მიმართოს ნებისმიერ საერთაშორისო საარბიტრაჟო ორგანოს, რომელიც დაარსებულია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის საერთაშორისო სავაჭრო სამართლის კომისიის საარბიტრაჟო და საერთაშორისო ხელშეკრულებით დადგენილი წესების შესაბამისად. საერთაშორისო საარბიტრაჟო ორგანოების გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას არ ექვემდებარება. მათ აღსრულებას უზრუნველყოფს სახელმწიფო.

საინვესტიციო საქმიანობის ფართოდ დაწერვა მენარმეობის განვითარებასთან ერთად ეროვნული ეკონომიკის მყარ რელსებზე გადაყვანისა და საქართველოს საფინანსო საქმიანობის გამოცოცხლების რეალური საფუძველია.

§4. სახელმწიფო ქონების პრივატიზება

საქართველოში თავისუფალი სამენარმეო საქმიანობისათვის აუცილებელი პირობების შექმნა, სახელმწიფო საკუთრების მონოპოლიის დაძლევა და კერძო საკუთრების განვითარება შესაძლებელია სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრიობისა და პრივატიზების გზით.

ქონების განსახელმწიფოებრიობა ნიშნავს მის გარდაქმნას

კერძო საკუთრების ობიექტად. ჩვეულებრივ აქ იგულისხმება სახელმწიფო საწარმოთა გარდაქმნა სააქციო საზოგადოებებად ან სხვა ისეთ საზოგადოებად, რომლებიც არ შედიან სახელმწიფო საკუთრების სფეროში. პრივატიზება კი წარმოადგენს სახელმწიფო საკუთრების შექმნას ფიზიკური პირების ან მათი გაერთიანებების მიერ. საქართველოში განსახელმწიფოებრიობის პროცესი ძირითადად დამთავრდა დამოუკიდებლობის საწყის ეტაპზე. პრივატიზება კი კვლავ დარჩა საბაზრო პრინციპების დანერგვისა და საფინანსო საქმიანობის გააქტიურების ქმედით საშუალებად.

პრივატიზების დროს ფიზიკური და იურიდიული პირები ან მათი გაერთიანებები სახელმწიფო ქონებაზე საკუთრების უფლების შექმნის შედეგად, თავის თავზე იღებენ ამ უფლებიდან გამომდინარე ქონებრივ, საფინანსო და სხვა ვალდებულებებს, სახელმწიფო კი კარგავს პრივატიზებული ქონების მფლობელობის, სარგებლობისა და განკარგვის უფლებამოსილებებს, ხოლო სახელმწიფო ორგანოები – მათი მართვის უფლებას. სახელმწიფო ქონების ცნებაში იგულისხმება: საწარმოები, ამ საწარმოთა ქვედანაყოფები, რომელთა გამოყოფა შეიძლება დამოუკიდებელ საწარმოებად; ლიკვიდირებას დაქვემდებარებული ან უკვე ლიკვიდირებული საწარმოების ან მათი ქვედანაყოფების შენობები, ნაგებობები, მონყობილობები, სხვა მატერიალური და არამატერიალური აქტივები; სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქციები და ნილები. რაც შეეხება მინასა და სახელმწიფო საბინაო ფონდებს, მათ მიმართ განხორციელდა ერთჯერადი უფასო პრივატიზება. დენადი პროცესი შენარჩუნებულ იქნა სახელმწიფო ქონების პრივატიზებასთან დაკავშირებით. აღნიშნულ სფეროში წარმოშობილი ურთიერთობის სამართლებრივი რეგულირების ძირითად საფუძველს წარმოადგენს საქართველოს 1997 წლის 30 მაისის კანონი „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს პრივატიზების სამართლებრივ, ეკონომიკურ, ორგანიზაციულ და სოციალურ პირობებს. კანონის მიზანია უზრუნველყოს ისეთი საკუთრებითი ურთიერთობების ჩამოყალიბება, რომელიც ხელს შეუწყობს ეფექტური, სოციალურად

ორიენტირებული საბაზრო ეკონომიკის განვითარებას. ამ კანონის საფუძველზე მიღებული ნორმატიული აქტები უფრო დეტალურად არეგულირებენ აღნიშნულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს. ერთ-ერთი ასეთი მნიშვნელოვანი აქტია საქართველოს პრეზიდენტის 2003 წლის 11 მაისის ბრძანებულებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სანარმოთა მართვის სააგენტოს“ დებულება, რომელიც განსაზღვრავს სააგენტოს, როგორც სახელმწიფო ქონების მართვის სამინისტროს უფლებამონაცვლის სამართლებრივ მდგომარეობას და ადგენს სანარმოთა მართვის სააგენტოდან სხვა სუბიექტებზე აქციებისა და წილების გადაცემის წესს. სააგენტოსათვის შესაბამისი სახელმწიფო ქონების გადაცემა დაეკისრა საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს უსასყიდლო უზუფრუქტისა და თხოვების ხელშეკრულების საფუძველზე.

სააგენტოს საქმიანობას ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი ეკონომიკის მინისტრის წარდგინების საფუძველზე. თავმჯდომარეს ჰყავს მოადგილეები, რომელთაც ნიშნავს და ათავისუფლებს თავად თავმჯდომარე ეკონომიკის მინისტრთან შეთანხმებით. ამავე წესით ხდება სააგენტოს სტრუქტურული ერთეულების, მათ შორის სააგენტოს ტერიტორიული ორგანოების შექმნისა და გაუქმების, საშტატო განრიგისა და წლიური ბიუჯეტის შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება. სახელმწიფო კონტროლს სააგენტოს საქმიანობაზე ახორციელებს ეკონომიკის სამინისტრო. მის მიერ დანიშნული დამოუკიდებელი აუდიტორი ამოწმებს წლიური ბალანსის მდგომარეობას და თავის ანგარიშს წარუდგენს სამინისტროს.

სანარმოთა მართვის სააგენტოს მიზნებად განისაზღვრა: სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ სანარმოებში სახელმწიფოს წარმომადგენლების მეშვეობით სახელმწიფო ინტერესების დაცვა, სახელმწიფოსათვის განკუთვნილი დივიდენდების ზრდის ხელშეწყობა, სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული წილებისა და აქციების მართვის კოორდინაცია და სრულყოფა; სანარმოთა ლიკვიდურობის ამაღლება და

პრივატიზების პროცესის მაქსიმალური დაჩქარების ხელშეწყობა. სააგენტოს, როგორც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ და მოქმედი საწარმოების პარტნიორს (აქციონერს) გააჩნდა შემდეგი ფუნქციები: საწარმოებში სახელმწიფო წილის, აქციების აღრიცხვა და ეკონომიკის სამინისტროსათვის შესაბამისი მონაცემების სისტემატური მიწოდება; საწარმოებში სახელმწიფოს წარმომადგენლების კანდიდატურების შერჩევა-დანიშვნა, მათი საქმიანობის კოორდინაცია, მეთოდურ-საინფორმაციო უზრუნველყოფა და ანგარიშების განხილვა; საწარმოებიდან და სახელმწიფოს წარმომადგენლებისგან მიღებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე ისეთი საკითხების განხილვა, როგორცაა: საწარმოების მომავალი განვითარების ბიზნეს-გეგმები, მათ მიერ კრედიტების აღება, საწარმოთა ქონების სხვისთვის დროებით სარგებლობაში გადაცემა, საწარმოების მიერ ფილიალების დაფუძნება-ლიკვიდაცია, საწარმოების აქციებისა და წილების შესყიდვა და წილობრივი მონაწილეობით ახალი საწარმოების შექმნა, საწარმოებში ინვესტიციების დაბანდება, წმინდა მოგების განაწილება, საწარმოების პრივატიზება, საწარმოთა წლიური ბიუჯეტის განხილვა-დამტკიცება და სხვ.

საწარმოთა მართვის სააგენტოდან სხვა სუბიექტზე აქციებისა და წილების მართვის უფლებით გადაცემის მიზანშეწონილობის შესახებ გადაწყვეტილებას იღებს ეკონომიკის მინისტრი, ხოლო გადაცემა ხორციელდება მხოლოდ კონკურსის საფუძველზე. კონკურსის გარეშე სააგენტოდან სხვა სუბიექტებზე სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმოს აქციებისა და წილების მართვის უფლებით გადაცემა შეიძლება მოხდეს მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულების საფუძველზე. ეს შესაძლებელია მარტო იმ შემთხვევაში, თუ მოცემულ საწარმოს ქვეყნისათვის სტრატეგიული მნიშვნელობა გააჩნია. მისი გადაცემის პროცესის დაყოვნებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი ზარალი გამოიწვიოს და, ამასთან, არსებობს ინვესტორი, რომელიც აშკარად გაცილებით უკეთეს რეალურ პირობებს სთავაზობს სახელმწიფოს, ვიდრე ეს შესაძლებელია დროის მოცემულ მომენტში ბაზარზე არსებული მდგო-

მარეობის გათვალისწინებით. აღნიშნული წესის შესაბამისად სხვა სუბიექტზე წილებისა და აქციების მართვის უფლებით გადაცემა ფორმდება შესაბამისი ხელშეკრულებით, რომელიც იდება საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროსა და მოცემულ სუბიექტს შორის.

სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესში ყოველთვის ორი მხარე მონაწილეობს – მყიდველი და გამყიდველი. მყიდველებად გამოდიან ფიზიკური და იურიდიული პირები ან მათი გაერთიანებები, აგრეთვე უცხო ქვეყნის ფიზიკური ან იურიდიული პირები, რომლთა ქონებაშიც საქართველოს სახელმწიფოს ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მონაწილეობის წილი 25%-ზე ნაკლებია. გამყიდველის როლში სახელმწიფოს სახელით გამოდის ეკონომიკის სამინისტროს სახელმწიფო სანარმოთა მართვის სააგენტო. იგი ახორციელებს ფაქტობრივად სახელმწიფო ქონების მართვასა და პრივატიზებას. ავტონომიურ რესპუბლიკებში იქმნება სახელმწიფო ქონების მართვის შესაბამისი დასახელების ორგანოები, ხოლო ქალაქებსა და რაიონებში მათი შესაბამისი სტრუქტურული ქვედანაყოფები. საქართველოში პრივატიზების ერთიანი პოლიტიკის გატარების უზრუნველსაყოფად სანარმოთა მართვის სააგენტო შეიმუშავებს და საქართველოს პრეზიდენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს პრივატიზების განხორციელების ერთიანი გეგმის პროექტს. იგი ეროვნული მეურნეობის ცალკეული დარგების მიხედვით, აგრეთვე მეთოდურად და ორგანიზაციულად ხელმძღვანელობს და აკონტროლებს პრივატიზების პროცესს. სხვა დაინტერესებულ უწყებებთან შეთანხმებით ადგენს საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხას, მუნიციპალური დაქვემდებარების საპრივატიზებო ობიექტების ნუსხას კი, სააგენტოსთან შეთანხმებით, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. პრივატიზებას, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, ახორციელებს სააგენტო და მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფები.

საქართველოს სახელმწიფო ინტერესებიდან გამომდინარე, ქონების განსაზღვრული ნაწილი შეიძლება არ დაექვემდებაროს პრივატიზებას. ასეთი ქონება არც ისე მცირეა. პრივა-

ტიზებას არ ექვემდებარება შემდეგი სახელმწიფო ქონება:

- ა) წიაღისეული, წყლის რესურსები, კონტინენტური შელფი, განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა და სასახლვრო ზონა, ტყის ფონდი, საჰაერო სივრცე, დაცული და განსაკუთრებული წესით გამოსაყენებელი ბუნებრივი ტერიტორიები;
- ბ) ისტორიულ-კულტურული და მხატვრული ფასეულობის ობიექტები, სახელმწიფო არქივები, კინო-ფოტო და ფონოდოკუმენტების სახელმწიფო ფონდი, სახელმწიფო მუზეუმები, თეატრები;
- გ) სახელმწიფო რეზერვების სისტემაში არსებული ობიექტები, ძვირფასი ლითონების მარაგი;
- დ) ელექტროენერგეტიკული სექტორის გადაცემა-დისპეტჩერიზაციის ძირითადი სამსახურები;
- ე) საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის სისტემის ფუნდამენტური მეცნიერების დანესებულებები, სახელმწიფო უმაღლესი სასწავლებლები და მათდამი დაქვემდებარებული სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტები, ყველა ტიპის საგანმანათლებლო და სკოლამდელი აღზრდის დანესებულება, რომელსაც სახელმწიფო აფინანსებს;
- ვ) საერთო-სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის ნავსადგურების ნავმისადგომები, ჰიდროტექნიკური ნაგებობანი, შუქურები, შუქნიშნები და აკვატორია;
- ზ) სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზის ლიანდაგი და მასთან დაკავშირებული სიგნალიზაციის, ტელეკომუნიკაციის, დისპეტჩერიზაციისა და ენერგომომარაგების სისტემები, გაზის მაგისტრალური მილსადენი, საავტომობილო გზები, თვითმფრინავების ფრენის მართვის სისტემები, ასაფრენ-დასაფრენი ზოლები;
- თ) საქართველოს სახელმწიფო უშიშროების, შინაგან საქმეთა, თავდაცვის სამინისტროების, პროკურატურის, სასამართლო სისტემის, სახელმწიფო საზღვრის დაცვისა და დაზვერვის სახელმწიფო დეპარტამენტების, სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახურის საშტატო და სარეზერვო ქონება;
- ი) სიხშირეთა სპექტრი, საფოსტო კავშირი, სატელევიზიო და რადიომაუწყებლობის პირველი არხის ტექნიკური საშუალებები და საქართველოს პოზიცია გეოსტაციონარულ ორბიტაზე;
- კ) საწარმოები, რომლებიც ამზადებენ რადიოაქტიურ და სამხედრო დანიშნულების მასალებს, მათი საცდელ-საკონსტრუქტორო და სამეცნიერო დანესებულებების ქონება;
- ლ)

სახელმწიფო სასაფლაოები და პანთეონები; მ) წყალმომარაგების სისტემების სათავე ნაგებობები, წყალსადენის სატუმბავი სადგურები და მაგისტრალური მილსადენები; ნ) სასიცოცხლო მნიშვნელობის სახელმწიფო სამედიცინო დაწესებულებები; ო) სახელმწიფო ორგანოთა ადმინისტრაციული შენობები და სხვ. ეკონომიკის სამინისტროს საწარმოთა მართვის სააგენტოსა და მისი სტრუქტურების მოვალეობაა კონტროლი გაუწიოს იმას, რომ აღნიშნული სახის ქონება არ მოხვდეს საპრივატიზებო ნუსხებში, აგრეთვე მკაცრად იქნეს დაცული პრივატიზების ფორმები და წესი.

ქონების პრივატიზების შემდეგი ფორმები არსებობს: კონკურსი, აუქციონი, იჯარა-გამოსყიდვა და პირდაპირი მიყიდვა.

კონკურსის ფორმით გაყიდვის მიზანია ქონებაზე საკუთრების უფლება მიენიჭოს იმ პირს, რომელიც გამყიდველს ყველაზე უკეთეს პირობებს შესთავაზებს. აუქციონის ფორმით ქონების გაყიდვისას საკუთრების უფლება ენიჭება იმ პირს, რომელიც ვაჭრობის პროცესში გამყიდველს ყველაზე მაღალ ფასს შესთავაზებს. სახელმწიფო ქონების იჯარა-გამოსყიდვის ფორმით გაყიდვისას სახელმწიფო ქონება მყიდველზე გადადის გამოსყიდვამდე ვადიანი და სასყიდლიანი მფლობელობისა და სარგებლობის უფლებით სამეურნეო საქმიანობის დამოუკიდებლად წარმართვისათვის. პირდაპირი ფორმით გაყიდვის მიზანია გასაყიდი ქონების თავისებურებებიდან გამომდინარე ინვესტიციების მოზიდვა წარმოდგენილი ბიზნეს-გეგმის საფუძველზე. სახელმწიფო ქონების პრივატიზების ფორმების ამა თუ იმ სახის გამოყენებაზე გადაწყვეტილებას იღებს ქონების მართვის სამინისტრო ან მისი ტერიტორიული ორგანო, რაც შეეხება პირდაპირი მიყიდვის საკითხის ფორმას, მისი გამოყენების საკითხს წყვეტს საქართველოს პრეზიდენტი. პრივატიზების ცალკეული ფორმების დებულებებს ამტკიცებს სახელმწიფო ქონების მართვის სააგენტო.

სახელმწიფო ქონების კონკურსის, აუქციონისა და იჯარა-გამოსყიდვის ფორმით პრივატიზების დროს ქონების გასაყიდი ფასი დგინდება საკონკურსო საწყისებზე. საპრივატიზებო

ქონების საწყისი ფასის განსაზღვრის წესს ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი. შექნილ ქონებაზე ანგარიშსწორება შეიძლება განხორციელდეს ერთიანად ან განვადებით.

პრივატიზების პროცესში გამყიდველსა და მყიდველს შორის უმეტესად იდება სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება. იგი არ ფორმდება მხოლოდ მაშინ, როცა ხდება აქციების გაყიდვა აუქციონის ფორმით. იჯარა-გამოსყიდვის ფორმით პრივატიზებისას იდება საიჯარო ხელშეკრულება, დანარჩენი ფორმების გამოყენებისას – ნასყიდობის ხელშეკრულება. სახელმწიფო ქონების მყიდველი ხდება შექნილი ქონების სამართალმემკვიდრე. პრივატიზებასთან დაკავშირებული ყველა სადავო საკითხის გადაწყვეტა, აგრეთვე ხელშეკრულებათა გაბათილება შედის სასამართლოს კომპეტენციაში.

სახელმწიფო ქონების პრივატიზებიდან მიღებული შემოსავალი საბიუჯეტო სახსრების შემადგენელი ნაწილია. იგი გამოიყენება საერთო-სახელმწიფოებრივი მიზნებისათვის. მათში პრიორიტეტულ მიმართულებებს წარმოადგენს: მცირე ბიზნესში წარმოების განვითარების, წარმოების სფეროში ახალი სამუშაო ადგილების შექმნის ღონისძიებათა, პრივატიზების ჩატარების ხარჯების დაფინანსება და სხვ.

სახელმწიფო ქონების პრივატიზებიდან შემოსული თანხის განაწილების თანაფარდობას განსაზღვრავს საქართველოს მთავრობა მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად.

თავი IV

საფინანსო საქმიანობის განმხორციელებელი ორგანოები და მათი სამართლებრივი მდგომარეობა

§1. ფინანსთა სამინისტროს საქმიანობის პირითადი ასპექტები

საქართველოს საფინანსო საქმიანობაში მეტ-ნაკლებად მონაწილეობს თითქმის ყველა სახელმწიფო ორგანო, ყველა სანარმო და ორგანიზაცია, აგრეთვე მოსახლეობის გარკვეული ნაწილი. მათი მონაწილეობა ასეთ საქმიანობაში, უპირველეს ყოვლისა, იმით გამოიხატება, რომ ისინი ამა თუ იმ ფორმით დაკავშირებული არიან ფულადი სახსრების სხვადასხვა ფონდის შექმნასთან. თუმცა მათთვის საფინანსო საქმიანობა სპეციფიკური არ არის.

საფინანსო საქმიანობის დიდმა მნიშვნელობამ ქვეყნის სახელმწიფოებრივ და სამეურნეო ცხოვრებაში აუცილებელი გახადა ფინანსებისა და კრედიტის სფეროში მმართველობის აპარატის შექმნა და განვითარება. ამჟამად ქვეყანაში არსებობს საფინანსო და საკრედიტო ორგანოთა მთელი სისტემა, რომელთა საქმიანობა სპეციფიკურია და მიმართულია ფულადი სახსრების მობილიზაციის, განაწილებისა და გამოყენებისაკენ. ეს ორგანოები მხოლოდ საფინანსო საქმიანობას ახორციელებენ.

ამგვარად, არსებობს საფინანსო საქმიანობის ფართო და ვიწრო გაგება. პირველ შემთხვევაში საინტერესოა საერთო კომპეტენციის ხელისუფლებისა და მმართველობის სახელმწიფო ორგანოების, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა საქმიანობა. მეორე შემთხვევაში შედარებით დეტალურადაა ყურადღება გამახვილებული საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და მისი ზოგიერთი სტრუქტურული ერთეულის, აგრეთვე საბანკო სისტემის სუბიექტების საფინანსო საქმიანობაზე.

საფინანსო ორგანოთა სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. იგი ავტონომიური რესპუბლიკების ფინანსთა სამინისტროებსა და ტერიტორიულ საფინანსო ორგანოებთან ერთად ახორციელებს ქვეყნის საფინანსო საქმიანობის უმეტეს ნაწილს. მას ფართო კომპეტენცია გააჩნია, რომელიც სამინისტროს ამოცანებსა და ფუნქციებთან ერთად, განსაზღვრულია საქართველოს მთავრობის მიერ 2004 წლის 21 მაისს დამტკიცებული დებულებით.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო არის სამთავრობო დაწესებულება, რომელიც ახორციელებს სახელმწიფო მმართველობას საბიუჯეტო, საბაჟო და საგადასახადო სფეროში და უზრუნველყოფს შესაბამისი კანონმდებლობის შესრულების კონტროლს. სამინისტროს ფუნქციებია: საქართველოს კონსტიტუციისა და მოქმედი კანონმდებლობის საფუძველზე ქვეყნის საფინანსო სისტემის მართვისა და საფინანსო-საბიუჯეტო პოლიტიკის რეგულირების ღონისძიებათა განხორციელება; ქვეყნის ეკონომიკური პოლიტიკის განვითარების ძირითადი მიმართულებებისა და სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ინდიკატური გეგმების ფარგლებში საგადასახადო-საბიუჯეტო პოლიტიკის ძირითადი დებულებებისა და ქვეყნის წლიური სახელმწიფო ბიუჯეტის ძირითად მიმართულებათა ჩამოყალიბება; სახელმწიფო ბიუჯეტის დაბალანსების უზრუნველყოფა; საბიუჯეტო რეგულირების განხორციელება საქართველოს სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს შორის; საბიუჯეტო პროცესის მიმდინარეობის ხელმძღვანელობა; საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სტრუქტურის დადგენა; სახელმწიფო ბიუჯეტის შედგენისა და შესრულების წესის შემუშავება; ყოველწლიური ბიუჯეტის შემოსავლებისა და ხარჯების ორგანიზაციული, ფუნქციონალური და ეკონომიკური კლასიფიკაციის ჭრილში საქართველოს სახელმწიფო, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშების შედგენა და მთავრობისათვის წარდგენა; საქართველოს ეროვნულ ბანკთან ერთად ბიუჯეტების საკასო შესრულებაზე კონტროლის დაწესება; სა-

გადასახადო და საბაჟო საქმიანობის პოლიტიკის შემუშავება, ორგანიზაცია და სრულყოფა; საგადასახადო და საბაჟო სფეროში დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა წინააღმდეგ ბრძოლის ორგანიზება, დარღვევის ფაქტების შესწავლა, ანალიზი და შეფასება; სახელმწიფო საგარეო და საშინაო ფინანსური ვალდებულებების აღრიცხვა და მომსახურების განხორციელებაში მონაწილეობის მიღება; სახელმწიფოს მიმართ საქართველოს იმ ეკონომიკური აგენტების ფინანსური ვალდებულებების აღრიცხვა, რომლებიც სარგებლობენ საგარეო წყაროებიდან მიღებული სახელმწიფო საკრედიტო რესურსებით ან კრედიტებზე სახელმწიფო გარანტიით, აგრეთვე ამ ვალდებულებების მართვასა და მომსახურებაში მონაწილეობის მიღება; სხვადასხვა ვადიანი სახელმწიფო სასესხო ვალდებულებების გამოშვების, მიმოქცევისა და დაფარვის ძირითადი პრინციპების შემუშავება; სახელმწიფოს მიერ სესხის სახით გაცემული სახსრების მიზნობრივი გამოყენებისა და დაბრუნების საკითხის მონიტორინგი, შესწავლა-გაანალიზება და აუცილებლობის შემთხვევაში მათი რესტრუქტურისაციის შესახებ წინადადებათა შემუშავება, აგრეთვე კანონით განსაზღვრული ზომების მიღება მათი დროული დაბრუნების უზრუნველსაყოფად; ბუღალტრული აღრიცხვის საერთო მეთოდოლოგიის შემუშავება, საჯარო სამართლის სტრუქტურებისა და იურიდიული პირების საბუღალტრო ანგარიშგების ფორმების შემუშავება; აქციზური მარკების რეალიზაცია და სამომხმარებლო ბაზარზე მარკირებას დაქვემდებარებული აქციზური საქონლის მონიტორინგი; საიმპორტო საქონლისთვის გრანტის ან ჰუმანიტარული დახმარების სტატუსის მინიჭების საკითხის განხილვა და გადაწყვეტა; უცხოური საინვესტიციო რესურსების მოზიდვაში მონაწილეობის მიღება და ქვეყანაში საინვესტიციო პოლიტიკისადმი ფინანსური მხარდაჭერა; თავისი კომპეტენციის ფარგლებში სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიის გაცემა; ლატარიის, აზარტული და სხვა მომგებიანი თამაშების სახელმწიფოებრივი რეგულირება და ლიცენზირება; ძვირფასი ლითონების, ძვირფასი ქვებისა და ნაწარმის აღრიცხვისა და შენახვის ნუსების დადგენა და ხარჯვაზე კონ-

ტროლის განხორციელება; კანონმდებლობით დადგენილი საფინანსო-საბიუჯეტო, საგადასახადო და საბაჟო სფეროსთან დაკავშირებული სხვა ფუნქციების განხორციელება. როგორც ჩანს, ფინანსთა სამინისტრო არა მარტო წმინდა უწყებრივ, არამედ საერთო-სახელმწიფოებრივ ფუნქციებსაც ასრულებს.

ფინანსთა სამინისტროს თავისი ფუნქციებიდან გამომდინარე, კონკრეტული უფლებამოსილებანი გააჩნია. იგი უფლებამოსილია: მიიღოს თავისი სისტემის ორგანოებისათვის შესასრულებლად სავალდებულო გადაწყვეტილებანი; განსაზღვროს საბიუჯეტო, საგადასახადო და საბაჟო ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმები; დადგენილი წესით მოამზადოს და განსახილველად წარადგინოს წინადადებები მოქმედ კანონმდებლობაში ცვლილებათა და დამატებათა შეტანის შესახებ; დაამყაროს საქმიანი კავშირურთიერთობა სხვა ქვეყნების საგადასახადო და საბაჟო სამსახურებთან; განხორციელოს სამინისტროს ორგანოებში კადრების შერჩევის, განაწილებისა და კვალიფიკაციის ამაღლების ღონისძიებანი; შექმნას საკვალიფიკაციო და საატესტაციო ღონისძიებები; საჭიროების შემთხვევაში მოიწვიოს სამთავრობო და სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებათა, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების, ქალაქებისა და რაიონების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წარმომადგენლები, მეცნიერები და სპეციალისტები და მიიღოს მათგან საჭირო ინფორმაცია; თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოითხოვოს და მიიღოს სახელმწიფო დაწესებულებებისაგან საბიუჯეტო შემოსავლებთან დაკავშირებული სამსახურებრივი, მათ შორის, საიდუმლო ინფორმაციები, დოკუმენტები, ნორმატიული აქტები და სხვა მასალები; იქონიოს და განკარგოს ცენტრალიზებული სპეცსახსრების ანგარიში; კანონმდებლობით დადგენილი წესით შექმნას საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების საჯარო მოსამსახურეთა სასწავლო ცენტრი და სხვ.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო კანონმდებლობით განსაზღვრულ ფუნქციებსა და ამოცანებს ახორციელებს თავისი სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებ-

უღებების მეშვეობით. სტრუქტურული ქვედანაყოფებია: საგარეო, იურიდიული, საბიუჯეტო, ფინანსური და სხვა დეპარტამენტები. აგრეთვე – დავების განხილვის სამსახური. სტრუქტურულ ქვედანაყოფს, ჩვეულებრივ არ გააჩნია აღმასრულებელი ხელისუფლების განხორციელების უფლებამოსილება იმ პირების მიმართ, რომლებიც არ არიან სამინისტროს მოხელეები. ისინი თავიანთ საქმიანობას ანხორციელებენ ფინანსთა მინისტრის მიერ დამტკიცებული დებულების საფუძველზე. სტრუქტურული ქვედანაყოფი შეიძლება შედგებოდეს სამმართველოებისა და განყოფილებებისაგან.

ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუნყებო დანებსებულებებს კი წარმოადგენენ: გენერალური ინსპექცია, შემოსავლების სამსახური და სახაზინო სამსახური. მათგან თუ პირველი უზრუნველყოფს სამინისტროს სისტემის ორგანოებისა და მათი თანამდებობის პირთა მუშაობის მონიტორინგსა და ზედამხედველობას, სხვები უშუალოდ ანხორციელებენ საფინანსო საქმიანობის უმნიშვნელოვანეს ნაწილს.

§2. შემოსავლების სამსახური

ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის სამართლებრივ მდგომარეობას, უფლებამოსილებებს, ორგანიზაციის საფუძვლებს, აგრეთვე, სამსახურის მუშაკთა სოციალურ გარანტიებს განსაზღვრავს 2007 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედებული კანონი „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის შესახებ“ და ფინანსთა მინისტრის მიერ 2007 წლის მარტში დამტკიცებული შესაბამისი დებულება. ამ აქტებთან ერთად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობას, სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის ნორმებსა და კანონს „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“.

შემოსავლების სამსახური ფინანსთა სამინისტროს ისეთი სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებაა, რომლის ცალკეული სტრუქტურული ერთეულები ასრულებენ სამართალდამცავი ორგანოს ფუნქციებს. იგი ერთიანი, ცენტრალიზებული სისტემაა და შედგება ცალკეული ქვედანაყოფებისა და ტერიტორიული ორგანოებისაგან. ეს საქმიანობა, უპირველეს ყოვლისა, საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების, ფუნქციების განხორციელებაში გამოიხატება.

შემოსავლების სამსახურის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია: გადასახადებისა და საბაჟო გადასახდელთა გადამხდელებისათვის ინფორმაციის მიწოდება მათი უფლებამოვალეობებისა და საგადასახადო-საბაჟო კანონმდებლობაში პერიოდულად შეტანილი ცვლილებების შესახებ; თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გადასახადებისა და მოსაკრებლების ადმინისტრირება; საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის დაცვასა და შესრულებაზე კონტროლის უზრუნველყოფა; ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა და დანაშაულის პრევენცია, გამოვლენა და წინასწარი გამოძიების ჩატარება და სხვ.

სამსახურს ევალება დაიცვას გადამხდელთა უფლებები და სახელმწიფოს ინტერესები, გააკონტროლოს გადასახადებისა და საბაჟო გადასახდელების გამოანგარიშების სისწორე, განიხილოს გადამხდელის პრეტენზიები და საჩივრები, უზრუნველყოს გადამხდელთა დროული აღრიცხვა, დაიცვას გადამხდელის შესახებ კონფიდენციალური ინფორმაციის საიდუმლოება და სხვ.

სამსახური უფლებამოსილია განახორციელოს საგადასახადო, საბაჟო და მის საქმიანობასთან დაკავშირებული სხვა სამართლებრივი აქტებით გათვალისწინებული ფუნქციები. სამართალდარღვევების ჩადენის შესახებ საკმარისი მონაცემების არსებობისას სამსახურის უფროსის ბრძანებით საგადასახადო და საბაჟო სამართალდარღვევის ოქმის შედგენაზე უფლებამოსილ მოსამსახურეებს, ხოლო დანაშაულის ჩადენისას – სპეციალური უფლებამოსილების მქონე

მოსამსახურეებს უფლება აქვთ განახორციელონ შემონმების პროცედურები. კერძოდ, გააჩერონ პირი და სატრანსპორტო საშუალება, მოითხოვონ პირადობის დამადასტურებელი მონმობა, სატრანსპორტო საშუალებისა და საქონლის თან-მხლები საბუთები, მოახდინონ სატრანსპორტო საშუალების ვიზუალური დათვალიერება, დაუმორჩილებლობის შემთხვევებში გამოიყენონ იძულებითი ღონისძიება და სხვ.

თუ დაყოვნება საფრთხეს უქმნის ადამიანის ჯანმრთელობას და სიცოცხლეს მათ უფლება აქვთ დაუბრკოლებლად შევიდნენ საცხოვრებელ ბინებში და მოქალაქეთა კუთვნილ სათავსებში, სანარმოთა, ორგანიზაციათა და დაწესებულებათა ტერიტორიაზე და შენობა-ნაგებობებში დანაშაულის აღსაკვეთად ან იმ პირის დასაკავებლად, რომელმაც ჩაიდინა დანაშაული ან ეჭვმიტანილია დანაშაულის ჩადენაში.

შემოსავლების შესახებ კანონში განსაზღვრულია სპეციალური უფლებამოსილებებიც – სამსახურის ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმხორციელებელი, წინასწარი გამოძიების უფლებამოსილების მქონე სტრუქტურული ერთეულებისა და სპეციალური დანიშნულების რაზმის მოსამსახურეების, აგრეთვე საბაჟო გამშვები პუნქტებისა და საბაჟო საგუშაგოების მოსამსახურეების მიმართ. მათ სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას უფლება აქვთ გამოიყენონ ფიზიკური იძულება, სპეციალური საშუალებები და ცეცხლსასროლი იარაღი. სპეციალური საშუალებებისა და იარაღის ტარება-შენახვის წესებს ადგენს ფინანსთა მინისტრი, ხოლო სამსახურის შეიარაღებაში არსებული ცეცხლსასროლი იარაღისა და საბრძოლო მასალების ნუსხა განისაზღვრება საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებით.

შემოსავლების სამსახურს ხელმძღვანელობს უფროსი, რომელსაც ფინანსთა მინისტრის წარდგენის საფუძველზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. იგი ხელმძღვანელობს და კოორდინაციას უწევს სამსახურის საქმიანობას, თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს სამსახურის საჯარო მოსამ-

სახურებს, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემს ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტებს და სხვ.

სამსახური დაკისრებულ მოვალეობებს ასრულებს საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე. იგი შედგება ცენტრალური აპარატის, განსაკუთრებული ნიშნის მიხედვით შექმნილი სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და ტერიტორიული ორგანოებისაგან. მათი ერთობლიობა ქმნის ცენტრალიზებულ სისტემას. სამსახურის ცენტრალურ აპარატში შედის: იურიდიული სამმართველო, საბაჟო კონტროლის ორგანიზაციის სამმართველო, ადმინისტრირების სამმართველო, აუდიტის სამმართველო და სხვ. განსაკუთრებული ნიშნით შექმნილი სტრუქტურული ერთეულებია – საგამოძიებო დეპარტამენტი და სპეციალური დანიშნულების რაზმი. ტერიტორიულ ორგანოებს კი მიეკუთვნება: აფხაზეთისა და აჭარის საგადასახადო ინსპექციები, მსხვილ გადამხდელთა საგადასახადო ინსპექცია, თბილისის რეგიონალური ცენტრი (საგადასახადო ინსპექცია), ბათუმის, ქუთაისის, რუსთავის, ფოთის, გორის, თელავის, ახალციხის, ცხინვალის რეგიონალური საგადასახადო ინსპექციები.

შემოსავლების სამსახურის ცენტრალური აპარატი და მისი ტერიტორიული ერთეულები, როგორც საგადასახადო და საბაჟო ორგანოები ახორციელებენ გადასახადებისა და საბაჟო გადასახდელების ადმინისტრირებისა და საქართველოს საბაჟო ტერიტორიაზე საქონლის შემოტანა-გატანის ძირითად პროცედურებს, ხოლო განსაკუთრებული ნიშნით შექმნილი ქვედანაყოფები ხელს უწყობენ და უზრუნველყოფენ შემოსავლების სამსახურის წარმატებულ საქმიანობას.

საგადასახადო და საბაჟო ორგანოების ფუნქციები და უფლება-მოვალეობები დეტალურად არის განსაზღვრული 2004 წლის საგადასახადო კოდექსში და 2006 წლის საბაჟო კოდექსში.

შემოსავლების სამსახურის მოსამსახურეთა სამუშაოზე მიღებისა და სამსახურის გავლის წესის საფუძვლები და

მათი სოციალური დაცვის გარანტიები რეგულირდება როგორც სამსახურის შესახებ კანონით ისე მის შესაბამისად მიღებული კანონქვემდებარე აქტებით. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონისა და სხვა სამართლებრივი აქტების მთხოვნებიც. სამსახურში მიღებისა და სამსახურის გავლის წესით განისაზღვრება პირის მოსამსახურის თანამდებობაზე დანიშვნისა და გათავისუფლების, სამსახურის გავლის, ატესტაციის, კვალიფიკაციის ამაღლების, ნახალისების ფორმებისა და დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომების გამოყენების სამართლებრივი მექანიზმი.

შემოსავლების სამსახურის ყველა სტრუქტურის მოსამსახურე არის სახელმწიფო მოხელე. მოსამსახურეს ენიჭება სპეციალური ფორმის ტანსაცმლის ტარების უფლება. ამასთან მას განსაზღვრული ვალდებულებებიც გააჩნია. უპირველეს ყოვლისა, იგი ვალდებულია პატივი სცეს და დაიცვას პიროვნების უფლებები და ძირითადი თავისუფლებები. მოსამსახურეს ეკრძალება: მოქალაქთა პოლიტიკური გაერთიანების შექმნა ან მასში მონაწილეობა; პირად, კომერციულ, პროფესიულ ან სახელმწიფო საიდუმლოებას მიკუთვნებული, აგრეთვე კანონით დაცული სხვა ინფორმაციის გამჟღავნება. ასეთი ვალდებულება ძალაშია მოსამსახურის სამსახურიდან განთავისუფლების შემდეგაც; შეთავსებით მუშაობა ანაზღაურებით სამუშაოზე, გარდა პედაგოგიური, სამეცნიერო ან შემოქმედებითი საქმიანობისა. აღნიშნული აკრძალვები უმეტესად ვრცელდება სპეციალური უფლებამოსილებების მქონე მოსამსახურეებზე.

შემოსავლების სამსახურში არ შეიძლება მიღებულ იქნეს და მსახურობდეს: ნასამართლესი პირი, რომელსაც მოხსნილი არა აქვს ნასამართლობა; ის, ვისი ჯანმრთელობა არ აკმაყოფილებს შესაბამისი თანამდებობის დასაკავებლად დადგენილ მოთხოვნებს; ნარკოტიკული საშუალებების, ფსიქოტროპული ან ტოქსიკური ნივთიერებების მომხმარებელი; სასამართლოს მიერ ქმედუუნაროდ ან შეზღუდულ ქვედუნარიანად აღიარებული პირი; აგრეთვე ისეთი პირი,

რომლის მიმართაც არსებობს „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონით დადგენილი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის გარემოებები და სხვ.

მოსამსახურის თანამდებობიდან განთავისუფლების საფუძველია: სამსახურის გავლის წესით განსაზღვრული ასაკის მიღწევა ან ნამსახურობის ვადის ამოწურვა. სამედიცინო ცნობის საფუძველზე ჯანმრთელობის მდგომარეობის გაუარესება, დასახიჩრება ან ქრონიკული დაავადება, რომლის გამოც პირს აღარ შეუძლია სამსახურის გაგრძელება; სამსახურში მიღების ვადის გასვლა; ხელშეკრულებით გათვალისწინებული მოთხოვნების შეუსრულებლობა; დაკავებულ თანამდებობასთან შეუთავსებლობა (ატესტაცია, გამოსაცდელი ვადა, პროფესიული ჩვევა); შტატებით გათვალისწინებული თანამდებობის შემცირება; სხვა სამსახურში გადასვლა; პირადი განცხადება, დანაშაულის ჩადენა, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად ან ქმედუწუნაროდ აღიარება; სამსახურის ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფის რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია და სხვ.

მოსამსახურე არ შეძლება განთავისუფლდეს ნამსახურობის ვადის გასვლის საფუძველზე თუ მას დაკავებული აქვს ისეთი თანამდებობა, რომლიდანაც ამ საფუძველით განთავისუფლების შემთხვევაში მასზე ვერ გავრცელდება „სახელმწიფო კომპენსაციისა და სახელმწიფო აკადემიური სტიპენდიის შესახებ“ კანონით გათვალისწინებული კომპენსაცია.

მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა სანიმუშოდ შესრულებისათვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისათვის, განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისათვის დაწესებულია ნახალისების სხვადასხვა ფორმები. მათ შორის: მადლობის გამოცხადება, პრემიის მიცემა ან ფასიანი საჩუქრით დაჯილდოვება, 10 დღით დამატებითი შვებულების მიცემა, მორიგი სპეციალური წოდების ვადამდე მინიჭება და სხვ. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას გამოჩენილი

ვაჟკაცობისა და მამაცობისათვის შესაძლებელია მოსამსახურის სახელმწიფო ჯილდოზე წარდგენა.

სამსახურებრივი დისციპლინის დარღვევისათვის მოსამსახურის მიმართ გამოიყენება პასუხისმგებლობის შემდეგი ზომები: შენიშვნა, გაფრთხილება, უფრო დაბალ თანამდებობაზე გადაყვანა არა უმეტეს ერთი წლისა, სპეციალური წოდების ერთი საფეხურით დაქვეითება, ხელფასის დაკავება 10 სამუშაო დღის ფარგლებში და სხვ.

მოსამსახურის სოციალური დაცვა უზრუნველყოფილია სახელმწიფოს მიერ. იგი სამსახურისათვის ხელფასიდან ერთად იღებს სპეციალური წოდებისათვის დადგენილ დანამატს და კვების ულუფის ფინანსურ კომპენსაციას.

სამსახურებრივი მოვალეობის შესრუებასთან დაკავშირებით მოსამსახურის დაღუპვის შემთხვევაში დაღუპულის მეუღლეს, შვილებსა და შრომისუუნარო მშობლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებიდან პროპორციულად მიეცემა ერთჯერადი დახმარება 15000 ლარის ოდენობით. თუ ერთჯერადი დახმარების უფლება მხოლოდ მშობლებს აქვთ, მათ დახმარება ყველა შემთხვევაში მიეცემათ. მოსამსახურის დასახიჩრების ან შეზღუდული შესაძლებლობის სტატუსის დადგენის შემთხვევაში მას სხეულის დაზიანების სიმძიმის ხარისხის მიხედვით მიეცემა ერთჯერადი დახმარება 7000 ლარის ოდენობით. აღნიშნული გარანტიები ვრცელდება ფინანსთა მინისტრის ბრძანებით განსაზღვრულ თანამდებობის პირებზე;

მოსამსახურის უკანონო ბრალეული ქმედებით სხვისთვის მიყენებული ზიანი ანაზღაურდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან კანონმდებლობით დადგენილი წესით.

§3. შემოსავლების სამსახურის საბაზო დეპარტამენტი

შემოსავლების სამსახურის შექმნამ დღის წესრიგში დააყენა ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში ადრე არსებული საგადასახადო და საბაზო დეპარტამენტების, აგრეთვე ფინანსური პოლიციის რეორგანიზაციისა და შემოსავლების სამსახურში ინტეგრაციის საკითხი. აღნიშნული დეპარტამენტების ფუნქციები ძირითადად შეერწყა შემოსავლების სამსახურის ცენტრალური აპარატის ფუნქციებს, ხოლო ფინანსური პოლიციის ნაცვლად განსაკუთრებული ქვედანაყოფები შეიქმნა.

ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის საგამოძიებო დეპარტამენტი არის განსაკუთრებული ნიშნის მიხედვით შექმნილი სტრუქტურული ქვედანაყოფი, რომელიც ახორციელებს საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის, სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ საქმეთა წინასწარ გამოძიებას და კანონმდებლობით დადგენილ სხვა ფუნქციებს. დეპარტამენტი თავისი ფუნქციების განხორციელებისას მოქმედებს სახელმწიფოს სახელით იგი ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან შემოსავლების სამსახურის ასიგნებების ფარგლებში.

საგამოძიებო დეპარტამენტის სტრუქტურას, ამოცანებსა და უფლებამოსილებებს დეტალურად არეგულირებს ფინანსთა მინისტრის მიერ 2007 წლის 13 აპრილს დამტკიცებული დებულება. დეპარტამენტის ძირითადი ამოცანებია: საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევების გამოვლენა-აღკვეთა, მათზე სათანადო რეაგირება. სამოხელეო დანაშაულის და კორუფციულ გარიგებათა პრევენცია, აღკვეთა და გამოვლენა; დანაშაულის ნიშნების არსებობისას სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობის შესაბამისად წინასწარი გამოძიების წარმოება; მოსამართლისა და პროკურორის წერილობითი დავალების, მითითებების შესრულება; და-

ნაშაულის აღკვეთის მიზნით ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა; საგადასახადო და საბაჟო სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელებისათვის ხელის შეწყობა, რეკომენდაციათა შემუშავება ამ ურთიერთობის გაუმჯობესებისა და ბიუჯეტში გადასახადების სრულად და დროულად მობილიზაციის კუთხით; საფინანსო-საბიუჯეტო და ფულად-საკრედიტო ურთიერთობათა სფეროში კანონმდებლობის დარღვევის ხელგმემწყობი მიზეზების გამოვლენა, პირობების შესწავლანალიზი და რეკომენდაციების შემუშავება.

საგამოძიებო დეპარტამენტის სტრუქტურული ერთეულებია: განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საქმეთა მთავარი სამმართველო, ოპერატიულ-ტექნიკური უზრუნველყოფის მთავარი სამმართველო, თბილისის მთავარი სამმართველო, ქვემო ქართლის, კახეთის, მცხეთა-თიანეთის, შიდა ქართლის, სამცხე-ჯავახეთის, იმერეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და გურიის, სამეგრელო-ზემო სვანეთის და აჭარის სამმართველოები. სტრუქტურული ერთეულების საქმიანობის ორგანიზაციულ ხელმძღვანელობას ახორციელებს საგამოძიებო დეპარტამენტის ადმინისტრაცია.

განსაკუთრებით მნიშვნელოვან საქმეთა მთავარი სამმართველო არის დეპარტამენტის ოპერატიულ-სამძებრო ორგანო, რომელიც აწარმოებს რთული და მრავალეპიზოდიანი საქმეების გამოძიებას ქვეყნის მასშტაბით, ორგანიზებას უწევს დანაშაულის სახეების, ხერხების, მეთოდების განსაზღვრას და ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების განხორციელებასა და სხვ. ოპერატიულ-ტექნიკური უზრუნველყოფის მთავარ სამმართველოს ევალება შესაბამის მოსამსახურეთა ოპერატიულ-ტექნიკური უზრუნველყოფა და სპეციალური საშუალებების გამოყენების შესაძლებლობების შექმნა. ოპერატიული ინფორმაციის და საიდუმლო თანამშრომელთა აპარატის აღრიცხვა და სხვ. დეპარტამენტის ტერიტორიული ოპერატიულ-საგამოძიებო ორგანოების უპირველეს ამოცანას კი წარმოადგენს სამოქმედო ტერიტორიაზე დანაშაულის შესახებ განცხადებებისა და შეტყობინებების მიღება, რეგისტრაცია და რეაგირება, ჩადე-

ნილ დანაშაულთა გახსნა, მათი ყოველმხრივი, სრული და ობიექტური გამოძიება, დანაშაულის გამოვლენა-აღკვეთის მიზნით ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განხორციელება და სხვ.

საგამოძიებო დეპარტამენტს ხელმძღვანელობს უფროსი რომელიც უწყებრივ და ორგანიზაციულ კონტროლს უწევს მის დაქვემდებარებაში მყოფი საგამოძიებო დანაყოფებსა და გამოძიებლებს, აკონტროლებს მათ მიერ საშემსრულებლო და სამსახურებრივი დისციპლინის დაცვას. დეპარტამენტის უფროსს ნიშნავს და ათავისუფლებს ფინანსთა მინისტრი. იგი მონაწილეობს საჯარო მოსამსახურეთა შერჩევაში, დასაქმებაში და მათთვის სპეციალური ნოდების მინიჭებაში.

§4. სპეციალური დანიშნულების რაზმი

შემოსავლების სამსახურის განსაკუთრებული ნიშნის მიხედვით შექმნილი მეორე სტრუქტურული ქვედანაყოფია სპეცდანიშნულების რაზმი, რომლის ძირითადი ფუნქციაა შემოსავლების სამსახურის სტრუქტურული ერთეულებისათვის დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევების გამოვლენა-აღკვეთისას, ასევე საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის აღსრულებისას, საგამოძიებო მოქმედებების ჩატარებისას და მათ კომპეტენციაში შემავალი სხვა ამოცანების განხორციელებისას ფიზიკური დახმარების აღმოჩენა. სპეცრაზმი თავისი ფუნქციების განხორციელებისას მოქმედებს სახელმწიფოს სახელით. იგი ფინანსდება სახელმწიფო ბიუჯეტის იმ სახსრების ფარგლებში, რომელიც გამოიყოფა შემოსავლის სამსახურისთვის. რაზმის სტრუქტურა, ფუნქციები და ამოცანები განსაზღვრულია ფინანსთა მინისტრის მიერ 2007 წლის 13 აპრილს დამტკიცებული „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს შემოსავლების სამსახურის სპეციალური დანიშნულების რაზმის დებულებით“.

სპეცრაზმის ძირითადი ამოცანებია: საქართველოს სისხლის სამართლის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა, საგადასახადო და საბაჟო კოდექსებით განსაზღვრულ საქმეებზე არსებული მტკიცებულებების დაცვის უზრუნველყოფა, საგამოძიებო მოქმედებების, ასევე საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობებით განსაზღვრული ღონისძიებების განხორციელებისას სამსახურის თანამშრომლებისათვის ფიზიკური დახმარების განწევა; ფინანსთა სამინისტროს შენობა-ნაგებობების, დანაშაულის ადგილების, მტკიცებულებების, საბაჟო კონტროლის ზონების და სხვა სპეციალური სადგომებისა და ქონების დაცვა დანაშაულებრივი ხელყოფისაგან; სამსახურის შენობა-ნაგებობებში მოქალაქეთა დაშვების ორგანიზება; სამსახურის საგამოძიებო ორგანოების მიერ დაკავებულ და დაპატიმრებულ პირთა აღრიცხვა და ბადრაგირება; დელამური ოპერატიული ვითარების ინფორმაციის მიღება და სისტემატიზაცია; სამსახურზე რიცხული ცეცხლსასროლი იარაღის და კავშირგაბმულობის საშუალებების გაცემის ორგანიზება; ფინანსთა სამინისტროს სისტემის, მათ შორის შემოსავლების სამსახურის, თანამდებობის პირების უსაფრთხოების უზრუნველყოფა; საგანგებო ვითარებისას მობილიზაციის, ასევე შენობებიდან საევაკუაციო გეგმების შემუშავება და მართვა.

სპეცრაზმი შედგება სამორიგეო განყოფილებებისა და სამმართველოებისაგან, რომელთა რაოდენობა განისაზღვრება რაზმის საშტატო ნუსხით, რომელსაც სამსახურის უფროსის წარდგინებით ამტკიცებს ფინანსთა მინისტრი. რაზმს ხელმძღვანელობს უფროსი, რომელსაც გააჩნია ფართო უფლებამოსილებანი. იგი წარმართავს რაზმის საქმიანობას, მონაწილეობს რაზმის თანამშრომელთა შერჩევასა და განაწილებაში, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში იღებს გადაწყვეტილებებს სპეციალური ღონისძიებების განხორციელებაზე, შეიმუშავებს თანამშრომელთა მომზადებისა და სწავლების პროგრამებს, სამსახურის უფროსს თანამდებობაზე დასანიშნად წარუდგენს დაქვემდებარებული

სტრუქტურული ერთეულების საჯარო მოსამსახურეთა კანდიდატურებს, იღებს ზომებს დანაშაულისა და სხვა სამართალდარღვევათა თავიდან ასაცილებლად, იღებს ზომებს შეიარაღების, სანავისა და სხვა მატერიალური საშუალებების შენახვა-მოვლისა და სწორად გამოყენებისათვის, აკონტროლებს თანამშრომელთა სამსახურებრივ საქმიანობას და სხვ. რაზმის უფროსი ანგარიშვალდებულია შემოსავლების სამსახურის უფროსის წინაშე.

სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას რაზმის თანამშრომელს უფლება აქვს გამოიყენოს ფიზიკური იძულება, სპეციალური საშუალებები და სამსახურებრივი საშტატო იარაღი. ამ უფლების განხორციელება უნდა მოხდეს „პოლიციის შესახებ“ კანონისა და სხვა ნორმატიული აქტებით დადგენილ შემთხვევებში და წესით. რაზმის თანამშრომლის ან თანამშრომელთა ჯგუფის მიერ დაცვის ობიექტის განსაზღვრის თაობაზე გადანყვევებებს, სამსახურის უფროსის წარდგინებით, იღებს რაზმის უფროსი. გადაუდებელ შემთხვევებში, როდესაც დაყოვნებამ შეიძლება გამოუსწორებელი შედეგი გამოიწვიოს, დავალების შესრულებაზე გადანყვევტილება მიიღება სამსახურის უფროსთან სიტყვიერი შეთანხმებით. ასეთ შემთხვევაში გადანყვევტილება წერილობით უნდა გაფორმდეს სამი დღის ვადაში. იმ შემთხვევაში, როცა დაცვის ობიექტია ფინანსთა სამინისტროს ან შემოსავლების სამსახურის თანამდებობის პირი, რაზმის უფროსის წარდგინებით ხდება დაცვის მუშაკთა ხანგრძლივი მივლინება – არა უმეტეს 6 თვისა. აუცილებლობის შემთხვევაში შესაძლებელია ამ ვადის გაგრძელება.

რაზმის თანამშრომელი დაკისრებული დავალების შესრულებისას, მისი უსაფრთხოების დაცვის მიზნით, უფლებამოსილია ისარგებლოს პირბადით.

§5. სახაზინო სამსახური

საბიუჯეტო სახსრების მობილიზაციისა და ხარჯვის პროცესში წარმოშობილ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რაციონალური რეგულირების მიზნით, ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შექმნილია სახაზინო სამსახური. მისი საქმიანობა მონესრიგებულია საჯარო სამსახურის შესახებ კანონით, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულებებითა და ხაზინის შესახებ დებულებით. საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სახაზინო სამსახური ანუ ხაზინა წარმოადგენს სახელმწიფო საქვეუწყებო დანესებულებას. იგი ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემაა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯვითი ნაწილის აღსრულებას, მათი შემოსავლებისა და გასაღების, აგრეთვე სხვა სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ოპერატიულ მართვას, აღრიცხვას, ანგარიშსწორებასა და ანგარიშგებას. ხაზინა მასზე დაკისრებულ ფუნქციებს ასრულებს თავისი ცენტრალური, საოპერაციო დეპარტამენტის, საანგარიშსწორებო ცენტრისა და რეგიონული ხაზინების მეშვეობით. იგი შეიმუშავებს სახაზინო სისტემის ფუნქციონირების სრულყოფის, ფინანსური აღრიცხვის მეთოდოლოგიისა და სახაზინო სისტემის სხვა პროცედურულ საკითხთა ორგანიზაციის პროექტებს და დასამტკიცებლად წარუდგენს ფინანსთა მინისტრს. ხაზინა ახორციელებს დამტკიცებული ხარჯების განწესის საფუძველზე დაფინანსების გეგმის გაშლას საბიუჯეტო ორგანიზაციების მიერ ხაზინაში წარდგენილი განაწილების მიხედვით, საბიუჯეტო ორგანიზაციებიდან იღებს ბიუჯეტისა და სპეციალური შემოსავლების შესრულების ანგარიშებს, ახორციელებს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ვალდებულებების რეგისტრაციასა და დამონშებას, ხსნის და ხურავს ხაზინის ანგარიშებს შესაბამის საბანკო დანესებულებებში, ახორციელებს საბიუჯეტო ორგანიზაციების ბიუჯეტგარეშე შემოსავლებისა და ხარჯების აღრიცხვას. ხაზინა ვალდებულია სახელმწიფო ბიუჯეტის საკასო შემოსავლებისა და ხარჯების დამტკიცებული კლასიფიკაციის

საფუძველზე უზრუნველყოს აღრიცხვის ერთიანი უნიფიცირებული კომპიუტერული პროგრამის მოქმედება. მასვე ევალება საბიუჯეტო შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის წარმოქმნილი დროებითი საკასო დეფიციტის შესავსებად კანონმდებლობით განსაზღვრულ ღონისძიებათა განხორციელება.

ხაზინას ეროვნულ ბანკში გააჩნია სახელმწიფო ბიუჯეტის შემოსავლების, დეფიციტის დაფინანსების წყაროებისა და ხარჯების ანგარიშები როგორც ეროვნულ, ისე უცხოურ ვალუტაში. ეს ანგარიშები ხაზინის მიერ შეიძლება გაიხსნას მხოლოდ ეროვნულ ბანკსა და მის ფილიალებში. იმ შემთხვევაში, თუ ეროვნულ ბანკს არ გააჩნია შესაძლებლობა ხარჯების რომელიმე ანგარიშის მომსახურებაზე ადგილმდებარეობის ან მომსახურების სპეციფიკიდან გამომდინარე, მაშინ სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯების ანგარიშები შეიძლება გაიხსნას კომერციულ აგენტ-ბანკებში. აგენტი კომერციული ბანკების შერჩევასა და მათთან მომსახურების ხელშეკრულების გაფორმებას ახდენს ხაზინა. მომსახურე აგენტ-ბანკების შერჩევა ხდება დადგენილი წესით ჩატარებული ტენდერის შედეგების მიხედვით.

ხაზინა მოქმედი ნორმატიული აქტების შესაბამისად შიდა აუდიტის მეშვეობით ახორციელებს ყველა სტრუქტურული ქვედანაყოფის ოპერატიულ კონტროლს, სახაზინო სამსახურის ცენტრალური აპარატის, საოპერაციო დეპარტამენტისა და რეგიონული ხაზინების საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის შემოწმებას. ხაზინის შიდა აუდიტი უზრუნველყოფს შემოწმებების პროცესში გამოვლენილ დარღვევა-ნაკლოვანებების აღმოფხვრის წინადადებების შემუშავებასა და საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის გაუმჯობესებაში პრაქტიკული დახმარების აღმოჩენას.

§6. საქართველოს ეროვნული ბანკი

საფინანსო სახსრების არა მარტო აკუმულაცია, არამედ უკვე შეგროვილი უზარმაზარი ფულადი ფონდების განაწილების, გადანაწილებისა და ხარჯვის პროცესში სპეციფიკურ როლს ასრულებს საქართველოს საბანკო¹ სისტემა. ქვეყნის დამოუკიდებლობის პირველ წლებში მიღებული კანონები საფუძვლად დაედო სერიოზულ საბანკო რეორგანიზაციას. საქართველოს საკუთრებად გამოცხადდა მის ტერიტორიაზე მანამდე არსებული საკავშირო საბანკო სისტემის შემადგენელი ნაწილები: სახელმწიფო ბანკი, შემნახველი ბანკი, აგრო-სამრეწველო ბანკი, მრეწველშენბანკი და ბინსოცბანკი მათი ქსელით, გამოთვლითი ცენტრებით, მთელი აქტივებითა და პასივებით, აგრეთვე სახელმწიფო ბანკის ინკასაციის საქართველოს რესპუბლიკური სამმართველოს მისი დაქვემდებარებული წარმოება-დანესებულებებით. სახელმწიფო ბანკის ბაზაზე შეიქმა საქართველოს ეროვნული ბანკი, დარგობრივი ბანკები კი გარდაიქმნა კომერციულ ბანკებად, რომელთაც საფუძველი ჩაუყარეს მათი ახალი სახეობების შექმნას. ამჟამად საქართველოს საბანკო სისტემა შედგება შემდეგი რგოლებისაგან: საქართველოს ეროვნული ბანკი, კომერციული ბანკები და სხვა საკრედიტო დანესებულებები (საქველმოქმედო, სადაზღვევო და საინვესტიციო კომპანიები და სხვ.).

საქართველოს ეროვნული ბანკი არის იურიდიული პირი, სპეციფიკური მმართველობის ორგანო, რომელიც თავის საფინანსო საქმიანობას ახორციელებს 1995 წელს მიღებული ეროვნული ბანკის კანონისა და სხვა საკანონმდებლო ნორმატიული აქტების საფუძველზე.

ეროვნული ბანკის ძირითადი ამოცანაა ეროვნული ფულის ერთეულისა და მისი მყიდველობითი უნარის, ფასების სტაბილურობის მიღწევა და შენარჩუნება ადეკვატური ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის შემუშავებითა და განხორციელებით,

¹ ბანკი არის ნებისმიერი იურიდიული პირი, რომელიც ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან აწარმოებს ფულადი ანაბრების ან სხვა დასაბრუნებელი სახსრების მიღებას და გასცემს კრედიტებს.

აგრეთვე საფინანსო საკრედიტო სისტემის ლიკვიდურობის, გადახდისუნარიანობისა და საბაზრო ურთიერთობებზე დაფუძნებული მყარი ფუნქციონირების უზრუნველყოფა. ეროვნული ბანკის ძირითადი ფუნქციებია: შეიმუშაოს, მიიღოს და განახორციელოს საქართველოს ფულად-საკრედიტო სისტემა და სავალუტო პოლიტიკა; განახორციელოს საბანკო საქმიანობისა და ბანკებთან არსებული ვალუტის გამცვლელი პუნქტების ლიცენზირება და ზედამხედველობა; ფლობდეს, ინახავდეს და განკარგავდეს ოფიციალურ საერთაშორისო რეზერვებს; იყოს საქართველოს ბანკთა ბანკი, საქართველოს მთავრობის ბანკირი და ფისკალური აგენტი.¹

კანონით მინიჭებული უფლებების ფარგლებში ეროვნული ბანკი დამოუკიდებლად წარმართავს თავის საქმიანობას. ერთმანეთისაგან გამიჯნულია ეროვნული ბანკისა და საქართველოს სახელმწიფოს ვალდებულებები. ეროვნული ბანკის აქტივები, ქონება და შემოსავალი, აგრეთვე მისი საქმიანობა და ოპერაციები თავისუფლდება ყოველგვარი ბეგარისაგან.

ეროვნული ბანკი ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემაა. იგი თვითონვე განსაზღვრავს დაქვემდებარებული ორგანიზაციების ჩამოყალიბების, ფუნქციონირებისა და გაუქმების წესებს. ეროვნული ბანკის უმაღლესი ორგანოა საბჭო, რომლის წევრებს ირჩევს პარლამენტი. საბჭოს საქმიანობას კი წარმართავს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტი, რომელსაც ეროვნული ბანკის საბჭოს წარდგინებით საბჭოს წევრთაგან ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკი პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანგარიშს.

ეროვნული ბანკის საბჭო უფლებამოსილია განსაზღვროს საქართველოს საკრედიტო პოლიტიკა, მათ შორის ღია ბაზარზე ბანკის ოპერაციების ლიმიტები, პროცენტული განაკვეთები ბანკის საალრიცხვო და სასესხო ოპერაციების

¹ ფისკალური აგენტი არის ფისკი – სახელმწიფო ხაზინა. ფისკალურია ყველა საქმიანობა, რაც სახელმწიფო ხაზინის ინტერესებს ეხება.

მიხედვით, კომერციული ბანკების მიერ ეროვნულ ბანკში შესანახი სავალდებულო რეზერვები და მათი დონე; დაადგინოს სხვა ქვეყნების ვალუტების მიმართ ეროვნული ვალუტის გაცვლითი კურსის განსაზღვრის წესი; შექმნას სპეციალური დანიშნულების რეზერვები და სხვ.

ეროვნულ ბანკს გააჩნია სანესდებო კაპიტალი, რომელიც იქმნება წმინდა შემოსავლის საფუძველზე. იგი ბანკის წარმატებული ფუნქციონირების გარანტიას წარმოადგენს. სანესდებო კაპიტალში ანარიცხების განხორციელების შემდეგ ეროვნული ბანკი ქმნის სარეზერვო ფონდს. მისი გამოყენება შეიძლება მხოლოდ ბანკის ზარალის ასანაზღაურებლად.

ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის განხორციელებისას ეროვნული ბანკი უფლებამოსილია აწარმოოს ოპერაციები მთავრობის მიერ გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების შექმნის ან გაყიდვის გზით (სმოტული¹ და ფორვარდული² ოპერაციები). ეროვნული ბანკი სხვა საკრედიტო დანესებულებისათვის, აგრეთვე ცალკეული იურიდიული პირებისათვის, რომელთაც აქვთ ანაბრებისა და დემოზიტების³ მოზიდვისა და განთავსების უფლება, აწესებს მინიმალურ სარეზერვო მოთხოვნებს, რომლებიც განისაზღვრება მოზიდულ სახსრებთან პროცენტული თანაფარდობით და ექვემდებარება ეროვნულ ბანკში სავალდებულო შენახვას. ეროვნულ ბანკს შეუძლია განახორციელოს სადისკონტო⁴ ოპერაცია საქართველოს ტერიტორიაზე გასანაღდებელი და ქვეყნის კანონიერი გადახდის საშუალებებში გამოსახული თამასუქების მიმართ.

¹ სმოტული ოპერაცია არის ნაღდი სავალუტო ოპერაცია ან სხვა სახის გარიგების სწრაფი ანგარიშსწორება.

² ფორვარდული ოპერაცია – ბირჟის გარეშე განხორციელებული სასწრაფო სავალუტო გარიგებები, რომლებსაც ბანკები და სასაქონლო საწარმოები შეთანხმების საფუძველზე ტელეფონით ან ტელექსით ასრულებენ.

³ დემოზიტი — ორგანიზაციის ანაბარი საბანკო დანესებულებაში.

⁴ დისკონტი – თამასუქების განაღდება ან ის პროცენტი, რომელსაც აკავებენ თამასუქის განაღდებისას.

ეროვნულ ბანკს, მის მიერვე განსაზღვრული წესებისა და პირობების შესაბამისად, შეუძლია მისცეს კრედიტები ბანკებს, რომელთაც ანგარიშები აქვთ გახსნილი ეროვნულ ბანკში.

ეროვნული ბანკი ადგენს და არეგულირებს ეროვნული ვალუტის გაცვლის კურსს უცხოური ვალუტის მიმართ. თუ იგი არ გამოაცხადებს ეროვნული ვალუტის კურსს უცხოური ვალუტის მიმართ, მაშინ კურსი განისაზღვრება ბაზარზე თავისუფალი მოთხოვნისა და მიწოდების საფუძველზე. ეროვნული ბანკის ექსკლუზიურ უფლებას წარმოადგენს ბანკნოტებისა და მონეტების, როგორც საქართველს ტერიტორიაზე გადახდის კანონიერი საშუალებების, ემისია¹. იგი უზრუნველყოფს ბანკნოტების დაბეჭდვასა და მონეტების მოჭრას, მათ შენახვას და აუცილებლობის შემთხვევაში – მათ განადგურებას. მიმოქცევაში გაშვებული ბანკნოტებისა და მონეტების საერთო თანხა ეროვნული ბანკის ანგარიშზე აღირიცხება მისი ვალდებულების სახით. ამ ვალდებულებებში არ შედის ის ბანკნოტები და მონეტები, რომლებიც ფულადი სახსრების სარეზერვო მარაგს წარმოადგენენ. მას შეუძლია აგრეთვე ფლობდეს, ინახავდეს და მართავდეს ოფიციალურ საერთაშორისო რეზერვებს – მათ შორის უცხოურ ვალუტას, სავალო ვალდებულებებს, სავალუტო ფონდისაგან სახსრების შექმნის უფლება სარეზერვო ტრანშის² ფარგლებში და სხვ.

საქართველოს ფინანსთა მინისტრი პერიოდულად იღებს კონსულტაციებს ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ეროვნული ბანკი საკასო მომსახურებას უწევს ბიუჯეტს, იგი საქმის კურსშია აგრეთვე სპეციალურ საბიუჯეტო ანგარიშებზე მოთავსებული ფულადი სახსრების ხარჯვის თაობაზე. ამიტომ მის ხელთ არსებული ინფორმაცია საუკეთესო საშუალებაა

¹ ემისია — ფულის ან ფასიანი ქაღალდების გაშვება ბრუნვაში ან ბრუნვიდან ამოღება.

² ტრანში — საერთაშორისო საობლიგაციო სესხის სერია ან ნაწილი, რომელიც გამოშვებულია ბაზრის კონიუნქტურის გაუმჯობესებისათვის ან სხვადასხვა ქვეყნის სასესხო ბაზრებზე სესხის განთავსებისათვის.

საქართველოს მთავრობისათვის რჩევის გასანევად ქვეყნის საფინანსო და ეკონომიკური საქმიანობის სრულყოფის მიზნით.

ეროვნულ ბანკს საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან ერთობლივი პროგრამის განხორციელების პერიოდში და მის ფარგლებში უფლება აქვს გასცეს სესხი სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის განსაზღვრული საპროცენტო განაკვეთით.

ეროვნულ ბანკს შეუძლია გასცეს საბანკო ლიცენზიები და განახორციელოს ზედამხედველობა სხვა ბანკების საქმიანობაზე. აქედან გამომდინარე, მას უფლება აქვს შეამოწმოს ნებისმიერი ბანკი და ჩაატაროს ნებისმიერი საბუღალტრო ანგარიშების, დავთრების, საბუთებისა და ბანკების სხვა მასალების რევიზია. აუცილებლობის შემთხვევაში უფლება ენიჭება გააუქმოს საბანკო ოპერაციების წარმოების ლიცენზია.

ეროვნული ბანკი საქართველოში არსებული ყველა ბანკისთვის, აგრეთვე მათი კლიენტურის მიერ სავალდებულო შესასრულებლად გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს. ისინი უმეტესად ინსტრუქციების სახეს ატარებენ და საფინანსო საქმიანობის ცალკეული სახეების დანვრილებით რეგლამენტაციას ემსახურებიან.

§7. კომერციული ბანკები

საქართველოს საბანკო სისტემაში ყველაზე გავრცელებულ სუბიექტებს წარმოადგენენ კომერციული ბანკები. ეროვნული ბანკისაგან განსხვავებით ისინი კერძო სამართლის სუბიექტები არიან. კომერციული ბანკები შეიძლება შეიქმნას სააქციო საზოგადოების ან შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებათა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით. ამიტომ მათი სამართლებრივი მდგომარეობა 1996 წელს მიღებულ „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ კანონთან ერთად განისაზღვრება ეროვნული ბანკის კანონით, მენარმეთა შესახებ კანონითა და სხვა ნორმატიული აქტებით, რომლებიც მენარმეობის სფეროში გამოიყენება. ნებისმიერ კომერციულ

ბანკს გააჩნია თავისი წესდება, რომელშიც დეტალურადაა გათვალისწინებული ბანკის, როგორც მოგებაზე ორიენტირებული სუბიექტის, შექმნის წესი და პირობები, განსაზღვრულია სანესდებო კაპიტალის სტატუსი; დადგენილია მართვის ორგანოების ფუნქციები და სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობის საფუძვლები.

ნორმატიული აქტებით კომერციული ბანკებისთვის ნებადართულია შემდეგი სახის საქმიანობა: როგორც პროცენტისანი, ისე უპროცენტო ფულადი ანაბრების ან გადახდის სხვა საბუთების მოზიდვა; კრედიტების გაცემა სამომხმარებლო, საიპოთეკო, საბლანკო ან სხვა კრედიტების ჩათვლით, ფაქტორინგული¹ ოპერაციების წარმოება, აგრეთვე კომერციულ გარიგებათა დაფინანსება ფორფეტირების² ჩათვლით; თავიანთ ან კლიენტთა ხარჯზე ისეთი ობიექტების ყიდვა-გაყიდვა, როგორცაა: ფულადი საბუთები – ჩეკები, თამასუქები, სადეპოზიტო სერტიფიკატები და სხვ. ფიუჩერსები³ და ოფციონები⁴, სავალუტო და საპროცენტო ინსტრუმენტები, სავალო საბუთები და სხვ. ფულადი გადარიცხვებისა და სალაროს ოპერაციების

¹ ფაქტორინგი — სავაჭრო-საკომისიო ოპერაციის სახე, რომელიც შეხამებულია კლიენტის საბრუნავი კაპიტალის დაკრედიტებასთან, მოიცავს დებიტორული დავალიანების ინკასირებას, დაკრედიტებასა და საკრედიტო-სავალუტო რისკის გარანტიებს.

² ფორფეტირება — საგარეო ვაჭრობის გარიგების დროს ექსპორტის დაკრედიტება თამასუქებისა და სხვა სავალო ვალდებულებების შექმნის გზით. ამ ოპერაციის დროს გარანტიად გამოდის იმპორტიორი ქვეყნის ბანკი.

³ ფიუჩერსული ოპერაცია — ნედლეულის, ოქროს, საფინანსო ან საკრედიტო ინსტრუმენტების ყიდვა-გაყიდვის სწრაფი გარიგებები ბირჟებზე — გარიგების მომენტისათვის ფიქსირებული ფასით, ოპერაციის გარკვეული დროის შემდეგ შესრულებით. გარიგების შესრულებამდე გარანტიის სახით შეიტანება გარკვეული თანხა.

⁴ ოფციონი — ვალდებულების შესრულების, ფორმის, მოცულობის ამორჩევის უფლება, რომელიც ხელშეკრულების პირობებით ენიჭება ერთ-ერთ მონაწილე მხარეს ან ხელშეკრულებით განპირობებულ გარემოებათა გამო ვალდებულების შესრულებაზე უარის თქმის უფლება.

განხორციელება; უცხოური ვალუტის ყიდვა-გაყიდვა, მათ შორის ფიუჩერსული კონტრაქტების ფარგლებში, ამასთან, მხოლოდ ეროვნული ვალუტის ლიცენზირებით; გადახდის საშუალებების გამოშვება და მათი მიმოქცევის ორგანიზება — საგადასახადო ბარათების, ჩეკებისა და საბანკო ტრასტების სახით; საშუამავლო მომსახურება ფულად ბაზარზე; კლიენტების დავალებით ნდობითი და ფიდუციალური¹ ოპერაციების განხორციელება; სანარმოებისა და ორგანიზაციების თხოვნით მონყობილობების, სატრანსპორტო საშუალებებისა და სხვა ქონების შექმნა და იჯარით გაცემა, რასაც ლიზინგი ეწოდება; სახსრების მოზიდვა და განთავსება, ფასიანი ქაღალდების მართვა; ფასეულობის შენახვა და აღრიცხვა, მათ შორის ფასიანი ქაღალდებისა; ინვესტორთა ფასიანი ქაღალდების მართვა, მომსახურება; საკრედიტო საცნობარო მომსახურება და სხვ.

კომერციული ბანკებისა და სხვა საკრედიტო დაწესებულებების მართვა ხორციელდება საბანკო ლიცენზიების თანდართული პირობებისა და შეზღუდვების, აგრეთვე ეროვნული ბანკის მიერ გამოცემული დადგენილებების, წესებისა და ინსტრუქციების შესაბამისად. თუ ასეთები არ არსებობს, მაშინ ბანკები მოქმედებენ საერთაშორისო სამართლის ნორმებისა და ჩვევების შესაბამისად. კომერციულ ბანკებსა და კლიენტებს შორის წარმოშობილი ურთიერთობების ზოგიერთი სახე რეგულირდება მათ შორის დადებული ხელშეკრულებით.

¹ ფიდუციალური ოპერაცია — ნდობითი ოპერაცია, რომელსაც ბანკი ან სატრასტო კომპანია ანარმოებს თავისი სახელით, მაგრამ კლიენტის დავალებითა და მის ხარჯზე. მთელ რისკს კლიენტი იღებს თავის თავზე, ხოლო ბანკი — საკომისიოს.

კარი მეორე

საფინანსო სამართალი როგორც დარგი, მეცნიერება და სასწავლო დისციპლინა

თავი V

საფინანსო სამართლის საბანი და სისტემა

§ 1. საფინანსო სამართლის ცნება, მნიშვნელობა და პრინციპები

სამართლის თითოეული დარგი არეგულირებს საზოგადოებრივ ურთიერთობათა განსაზღვრულ სფეროს. საფინანსო სამართლის რეგულირების სფეროა საქართველოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოშობილი ურთიერთობანი. ისინი ეკონომიკური, საზოგადოებრივი ურთიერთობებია და საფინანსო სამართლის ნორმებით რეგულირების შემდეგ სამართლებრივ ურთიერთობათა სახეს ღებულობენ.

სახელმწიფოს მიერ საფინანსო საქმიანობის განხორციელების დროს წარმოიშობა ორგვარი ურთიერთობა: საფინანსო საქმიანობის ორგანიზაციასა და ამ საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებული ურთიერთობანი. საფინანსო საქმიანობის სამართლებრივი ორგანიზაცია გულისხმობს ამ საქმიანობის განხორციელებელი ორგანოების სტრუქტურის, ფუნქციებისა და ამოცანების, უფლებამოსილებების დადგენას. საფინანსო საქმიანობის განხორციელების დროს კი ცალკეული სუბიექტების უფლება-მოვალეობების რეალიზება ხდება ერთმანეთთან მიმართებაში. სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების საქმიანობის ორგანიზაცია და ამ საქმიანობის დროს წარმოშობილ ურთიერთობათა გაიგივება შეუძლებელია. აქედან გამომდინარე, საფინანსო სამართლის საგანი არის სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოშობილი საზოგადოებრივი ურთიერთობანი და არა თვით

საფინანსო საქმიანობა. ეს უკანასკნელი სამართლის სხვა დარგის სფეროა.

საფინანსო სამართლის ნორმებით რეგულირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობანი განსაზღვრული თავისებურებებით ხასიათდება, რამაც განაპირობა ამ ურთიერთობათა ცალკე ჯგუფებად გამოყოფა. ამ თავისებურებათა ერთგვაროვნება დაედო საფუძვლად სხვადასხვა სახის საფინანსო ურთიერთობათა სამართლის ერთი დარგით მონესრიგების აუცილებლობას. ეს თავისებურებანი, ძირითადად, შემდეგია: 1. აღნიშნული ურთიერთობანი წარმოიშობა სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში. ამ სფეროს ფარგლებს გარეთ წარმოშობილ ურთიერთობებს საფინანსო სამართალი არ არეგულირებს. უფრო მეტიც, სახელმწიფო საფინანსო საქმიანობის სფერო იმდენად მრავალმხრივი და ფართოა, რომ ზოგჯერ წარმოიშობა ამა თუ იმ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა არა მარტო საფინანსო სამართლის, არამედ სამართლის სხვა დარგების ნორმებით რეგულირების აუცილებლობაც (მაგალითად, საგადასახადო ურთიერთობათა რეგულირებისას საფინანსო სამართლის ნორმებთან ერთად საჭიროა ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების გამოყენებაც); 2. საფინანსო ურთიერთობებისათვის დამახასიათებელია ის, რომ მათი ობიექტი ყოველთვის ფულია. სამართლის სხვა დარგის ნორმებით მონესრიგებულ ურთიერთობებშიც შეიძლება ობიექტი ფული იყოს, მაგრამ იქ ფულთან ერთად სხვა ობიექტებიც წარმოადგენს სამართლებრივ ურთიერთობათა ელემენტს და, გარდა ამისა, სხვაგან ფულს უმეტესად თავისი ღირებულებითი მნიშვნელობა გააჩნია; 3. საფინანსო ურთიერთობათა მნიშვნელოვანი თავისებურება იმაში მდგომარეობს, რომ ისინი წარმოიშობა სახელმწიფოს (მუნიციპალური წარმონაქმნების) ზეგავლენითა და მისი ინტერესებიდან გამომდინარე. ეს ბუნებრივიცაა იმიტომ, რომ საფინანსო ურთიერთობა სახელმწიფოს ყოველდღიური საქმიანობის ხარისხისა და პერსპექტივის განმსაზღვრელია.

სწორედ აღნიშნული თავისებურებები განასხვავებს საფინანსო ურთიერთობებს სხვა სახის საზოგადოებრივი ურთიერ-

თობებისაგან. გარდა ამისა, საფინანსო ურთიერთობებს ახასიათებთ ზოგიერთი არარსებითი ხასიათის თავისებურებანი, რაც ამ ურთიერთობათა განსაზღვრულ სახეებად დაყოფის შესაძლებლობას იძლევა.

საფინანსო სამართლის რეგულირების სფეროში შემავალი საზოგადოებრივი ურთიერთობანი ძირითადად წარმოიშობა:

1. ფინანსების სფეროში საბიუჯეტო სისტემის ცალკეულ რგოლებს შორის შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნის კომპეტენციის თაობაზე. ასეთი ურთიერთობები წარმოიშობა საქართველოს ფედერალურ ორგანოებსა და ავტონომიურ რესპუბლიკებს შორის, აგრეთვე მათსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის.

2. ბიუჯეტსა და არასაბიუჯეტო ფონდებში გადასახადების შეტანის, ფულადი სახსრების გამოყენებისა და საკრედიტო-საანგარიშსწორებო წესების დაცვის თაობაზე. ასეთი ურთიერთობანი წარმოიშობა, ერთი მხრივ, საფინანსო და საკრედიტო ორგანოებსა და, მეორე მხრივ, იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს შორის.

3. საფინანსო დაგეგმვის, ბიუჯეტის საკასო შესრულების, საბიუჯეტო ასიგნებათა ბანკებში გადარიცხვის თაობაზე. ასეთი ურთიერთობანი წარმოიშობა ფინანსებისა და კრედიტების სფეროში – საქართველოს ფინანსთა სამინისტროსა და ეროვნულ ბანკს შორის, საფინანსო და დაზღვევის ორგანოებს შორის.

4. ფულადი სახსრების სარეზერვო და საკრედიტო ფონდების შექმნის თაობაზე. ასეთი ურთიერთობანი წარმოიშობა საფინანსო და საკრედიტო ორგანოებს შორის, აგრეთვე მათსა და ცალკეულ იურიდიულ პირებს შორის.

გარდა აღნიშნულისა, საფინანსო ურთიერთობანი წარმოიშობა აგრეთვე საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნებს, აგრეთვე საქართველოსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებს შორის, ისინი ძირითადად საფინანსო-სავალუტო ხასიათისაა და ქვეყნის შიგნით წარმოშობილ საფინანსო ურთიერთობებს ემსგავსება.

საფინანსო ურთიერთობათა რეგულირების მიზნით, სახელმწიფო ადგენს სამართლებრივ ნორმებს. ეს ნორმები შეიცავს ქცევის განსაზღვრულ ნესებს, რომლებიც მიმართულია ფულადი სახსრების გეგმავსომიერი აკუმულაციისა და მათი სოციალური და ეკონომიკური განვითარების პროგრამების შესაბამისად საზოგადოების მოთხოვნილებათა დასაკმაყოფილებლად. ასეთი სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობა ქმნის სამართლის ერთ-ერთ დარგს – საფინანსო სამართალს.

საფინანსო სამართალი, როგორც სამართლის დარგი, არის იმ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც არეგულირებს საქართველოს სახელმწიფო და მუნიციპალურ წარმონაქმნთა მიერ თავიანთი ფუნქციებისა და ამოცანების განსახორციელებლად საჭირო ფულადი სახსრების მობილიზაციის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესში წარმოშობილ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს.

საფინანსო სამართალი არეგულირებს რა სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოშობილ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, სამართლის სხვა დარგებთან შედარებით, ყველაზე მჭიდროდ არის დაკავშირებული საზოგადოების ეკონომიკურ ბაზისთან და უშუალოდ ახდენს მასზე ზემოქმედებას.

საფინანსო სამართალი ხელს უწყობს სახელმწიფოს მიერ ფულადი სახსრების შეგროვებასა და მის გამოყენებას ეკონომიკის ცალკეული დარგების განსავითარებად, ხალხის სოციალურ და სულიერ მოთხოვნილებათა დასაკმაყოფილებლად, ქვეყნის თავდაცვისუნარიანობის ზრდასა და საერთაშორისო ეკონომიკურ და კულტურულ ურთიერთობათა განვითარებას.

საფინანსო სამართლის ნორმების გამოყენებით სახელმწიფო აგროვებს და იყენებს ფულად სახსრებს, ახდენს მათ გადანაწილებას მეურნეობის ცალკეულ სფეროებს შორის, ავტონომიურ რესპუბლიკებსა და ადგილობრივი თვითმმართველ ერთეულებს შორის. საფინანსო სამართალი ხელს უწყობს ცალკეული ხარჯების ეფექტურად და დანიშნულებისამებრ წარმართვასა და ქვეყანაში ფულით კონტროლის განხორციელებას.

თანამედროვე პირობებში ქვეყნის წინაშე მდგარი ამოცანე-

ბიდან ძირითადია მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება, ეკონომიკური კრიზისის შედეგების სწრაფად დაძლევა და საბაზრო მეურნეობის პრინციპების ცივილიზებულად დანერგვისათვის ყოველგვარი ხელშეწყობა. მეურნეობრიობის ახალი სისტემა სრულებითაც არ ამცირებს ეკონომიკის სფეროზე სამართლებრივი ზემოქმედების მნიშვნელობას. პირიქით, იგი უფრო იზრდება. ეკონომიკის ცალკეული ინსტრუმენტების მოქმედებაში მოყვანა, ეკონომიკური სტიმულირების ახალი მეთოდების გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ სამართლებრივი მექანიზმის მეშვეობით. სწორედ ამ ფუნქციებით განისაზღვრება საფინანსო სამართლის როლი და მნიშვნელობა.

საფინანსო სამართალი ემყარება განსაზღვრულ პრინციპებს. სამართლებრივი პრინციპი არის გარკვეული სანჯისი, სახელმძღვანელო იდეა, რომლის შესაბამისად ხდება საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირება. ეს პრინციპები სხვა არაფერია, თუ არა საზოგადოებრივი განვითარების მოთხოვნილებათა იდეოლოგიური გამოხატულება და იგი ასახვას პოულობს მოქმედი კანონმდებლობის ნორმებში.

საფინანსო სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპია გეგმურობა. საფინანსო საქმიანობა მკაფიოდ გამოხატავს იმ მჭიდრო კავშირს, რომელიც არსებობს ეკონომიკის სფეროში სახელმწიფოს ამოცანებსა და მათი რეალიზაციის მატერიალურ საფუძვლებს შორის. ასეთი კავშირის არსებობა განპირობებულია მეურნეობის განვითარების გეგმური ხასიათით. მართალია, საბაზრო მეურნეობაზე გადასვლის პროცესში უარყოფილი იქნა ადრე არსებული ადმინისტრაციული დაგეგმვის შინაარსი, მაგრამ გეგმურობის პრინციპის სრულად უარყოფა არალოგიკურად უნდა ჩაითვალოს. საზოგადოების განვითარების ისტორია ნათლად მეტყველებს იმაზე, რომ იგი თვითრეგულირებადი სისტემაა. განვითარების ადრინდელ ეტაპზე მისთვის დამახასიათებელი იყო მარტივი საქონელგაცვლა, შემდეგ განმსაზღვრელი გახდა ფულადი მიმოქცევა. ამას შედეგად ის მოჰყვა, რომ სახელმწიფოებამ ჩამოყალიბებულმა საზოგადოებამ დაიწყო თავისი შემოსავლებისა და ხარჯების დათვლა და,

რაც მთავარია, არა მარტო მიმდინარესი, არამედ სავარაუდოდ შემდგომი პერიოდისთვისაც. ამგვარად, მან საფინანსო გეგმის სახით მოიგონა თვითრეგულირების ინსტრუმენტი. ასეთ საფინანსო გეგმას, უპირველეს ყოვლისა, წარმოადგენს ბიუჯეტი და არასაბიუჯეტო სპეციალური ფონდები. სახელმწიფოსა და საზოგადოებას არ შეუძლია განვითარდეს თუ მომდევნო წლისათვის მან არ გათვალა შემოსავლები და გასავლები. სავარაუდო შემოსავლების მობილიზაციის პროცესში სახელმწიფო ცდილობს ეფექტურად გამოიყენოს შემოსავლის მიღების ყველა წყარო, რომელიც წინასწარ იყო განსაზღვრული და პარალელურად, მიღებული ფულადი სახსრები გამოიყენოს საზოგადოების ინტერესების შესაბამისად, იმ პროგრამების განხორციელების მატერიალური ბაზის შესაქმნელად, რომლებიც ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ინდიკატური გეგმის საფუძველზე იქნა შემუშავებული. ამისათვისაა სწორედ საჭირო ქვეყნის ერთიანი საფინანსო აქტის მიღება, რომელშიც მთელი საბიუჯეტო სისტემის შინაარსი აისახება. ასეთ აქტს საფუძველად ედება სხვა მნიშვნელოვანი საგეგმო აქტები: საბიუჯეტო დანესებულებათა ხარჯთაღრიცხვები, სანარმოების შემოსავლებისა და გასავლების ბალანსი, მოსახლეობის შემოსავლებისა და ხარჯების საერთო ბალანსი, მიმოქცევის სფეროში არსებული ნალდი და უნალდო ფულის მასის ბალანსი და სხვ. ასეთი აქტების საფუძველზე ეფექტური ხდება საფინანსო კონტროლის განხორციელებაც, რომ არაფერი ითქვას ქვეყანაში განხორციელებული თითოეული საფინანსო ოპერაციის მიზანშეწონილობაზე.

საფინანსო სამართალში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ეროვნებათა თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვას. ავტონომიურ რესპუბლიკებს, აგრეთვე ცალკეულ ქალაქებსა და რაიონებს შორის ფულადი სახსრების განაწილების დროს არავითარი უპირატესობა არ ენიჭება ამა თუ იმ ავტონომიას ან ამა თუ იმ ეროვნებით უმეტესად დასახლებულ ქალაქს ან რაიონს. მათ შორის ფულადი სახსრების განაწილება ხდება მთელი საქართველოს მასშტაბით მეურნეობის ან კულტურის

ამა თუ იმ დარგის განვითარების აუცილებლობიდან გამომდინარე. უკანასკნელ პერიოდში მნიშვნელოვნად გაიზარდა ავტონომიური რესპუბლიკების, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების უფლებები ფინანსების სფეროში. ამჟამად საქართველოს ეროვნული შემოსავლის მნიშვნელოვანი ნაწილი სწორედ მათ გამგებლობაში არსებული სამეურნეო სუბიექტების საქმიანობის შედეგად იქმნება. ამ ნაწილის ფულადი გამოხატულება თანაბარწილად აისახება საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლში. ყოველი ავტონომიური რესპუბლიკა, ქალაქი ან რაიონი, ეკონომიკური განვითარების დონის, მოსახლეობის რაოდენობის, ეროვნული და საყოფაცხოვრებო თავისებურებების მიუხედავად, თანასწორი უფლებებით სარგებლობს საფინანსო საქმიანობის სფეროში. საფინანსო სამართლის ნორმები მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს ეროვნებათა თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვას.

საქართველოში მოქმედი საფინანსო კანონმდებლობისა და საფინანსო დისციპლინის დაცვას ისახავს მიზნად კანონიერების პრინციპის განხორციელება. სახელმწიფო და მუნიციპალური ფულადი სახსრების დიდი ოდენობა ყოველდღიურად თავს იყრის სახელმწიფოს საღაროებში და გამოიყენება ეკონომიკის ცალკეული დარგების განვითარების, სოციალური და კულტურული მშენებლობის, მმართველობისა და ქვეყნის თავდაცვის ღონისძიებების დასაფინანსებლად. ფულადი სახსრების ასეთი გეგმავსომიერი მოძრაობა მოითხოვს საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებში გამოხატულ მოთხოვნათა უპირობო შესრულებას. საფინანსო საქმიანობაში კანონიერების დაცვის გამოვლინებაა საფინანსო დისციპლინის დაცვა, რომელიც ავალდებულებს ყველა სახელმწიფო ორგანოს, სანარმოსა თუ დაწესებულებას, საჯარო მოსამსახურესა თუ ნებისმიერ ფიზიკურ პირს დაიცვას საფინანსო კანონმდებლობა, უზრუნველყოს მოქალაქეთა, ორგანიზაციათა და სახელმწიფო ინტერესების დაცვა საფინანსო საქმიანობის განხორციელების დროს. საფინანსო დისციპლინის დაცვა კი გულისხმობს სახელმწიფოს წინაშე ყველა ფულადი ვალდებულების დროულ შესრულებას, დაკრედიტებისა და ანგარიშსწორების წესების დაცვას და

ფულადი სახსრების ხარჯვას გეგმაზომიერად, მიზნობრივი და ფაქტობრივი მოთხოვნილებების შესაბამისად.

საფინანსო დისციპლინის დაცვა მოსახლეობის წინაშე ნაკისრი საფინანსო ვალდებულებების შესრულებასაც გულისხმობს, ამიტომ კანონიერების პრინციპის განხორციელებაში საფინანსო ურთიერთობათა ყველა მონაწილის უფლება-მოვალეობათა კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად განხორციელება უნდა იყოს გარანტირებული.

საფინანსო სამართალში განსაკუთრებით აღსანიშნავია ისეთი პრინციპები, რომლებშიც საფინანსო სამართლის შინაარსი და სპეციფიკა ვლინდება. ასეთია მაგალითად, საჯარო ინტერესების პრიორიტეტის პრინციპი სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების საფინანსო საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების სფეროში. ამ პრინციპის შინაარსი იმაში გამოიხატება, რომ საფინანსო-სამართლებრივი ინსტიტუტები უმეტესად გამოიყენება ეკონომიკის სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე რეგულირების ამოცანების გათვალისწინებით. ამ პრინციპს საფინანსო სამართლის საჯარო ხასიათი უდევს საფუძვლად. თუმცა, საბოლოო ჯამში, მისი რეალიზაცია მნიშვნელოვნად აისახება ცალკეულ პიროვნებათა კერძო ინტერესებზე. ეს, უპირველეს ყოვლისა, ეკონომიკური კრიზისის პირობებში იჩენს თავს. ამიტომ საფინანსო საქმიანობის პროცესში სახელმწიფო ინტერესების მაქსიმალური გათვალისწინება ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ამაღლების საწინდარია.

ასევე მნიშვნელოვანია საფინანსო პოლიტიკისა და ფულადი სისტემის ერთიანობის პრინციპი. ავტონომიური რესპუბლიკების უფლებამოსილებათა გაფართოება, აგრეთვე მუნიციპალური ორგანოების გამგებლობაში მნიშვნელოვანი საფინანსო საკითხების გადაცემა არ უნდა გამოვიდეს საერთო-სახელმწიფოებრივი საფინანსო პოლიტიკის ფარგლებიდან, აგრეთვე გადასახადებითა და მოსაკრებლებით დაბეგვრის ერთობლივად დადგენილი პრინციპების მოქმედების არედან. გადასახადების დადგენა, მიუხედავად იმისა, ფედერალური ხასიათისაა იგი თუ მუნიციპალური, მუდამ სახელმწიფო

ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების პრეროგატივა უნდა იყოს. ფედერალური საფინანსო კანონმდებლობა საბიუჯეტო ხარჯების განხორციელების პროცესში მთელი საზოგადოების ინტერესების გათვალისწინებით უზრუნველყოფს აგრეთვე საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობას. საფინანსო პოლიტიკის ერთიანობის პრინციპის საფუძველზე ხორციელდება საქართველოს კონსტიტუციით გარანტირებული ეკონომიკური სივრცის ერთიანობა და საფინანსო სახსრების თავისუფალი გადაადგილება ქვეყნის ერთი რეგიონიდან მეორეში. საფინანსო პოლიტიკის ერთიანობა განაპირობებს ფულადი სისტემის ერთიანობას. საქართველოში ფულადი ერთეულია ლარი. სხვა ფულის შემოღება აკრძალულია. ლარის ემისიას, აუცილებლობის შემთხვევაში, ახორციელებს მხოლოდ ეროვნული ბანკი. ამ წესის დაცვა აუცილებელია ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ფინანსების სფეროში ერთგვარი ცენტრალიზაცია ქვეყნის მასშტაბით საფინანსო კონტროლის ეფექტურად განხორციელების გარანტიასაც წარმოადგენს.

დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საფინანსო საქმიანობის სოციალური პრობლემებისადმი მიმართვის პრინციპს. საქართველოს კონსტიტუციის საფუძველზე საქართველო მიჩნეულია სამართლებრივ სახელმწიფოდ, რომელიც სოციალურ პრობლემათა გადაწყვეტას ისახავს მიზნად. საქართველოს კონსტიტუციის მეორე თავში განმტკიცებული ადამიანის უფლებების რეალური განხორციელება ქვეყანას სოციალურად ორიენტირებულ სახელმწიფოდ გადააქცევს. ამიტომ აქვს ამ პრინციპის რეალიზაციას გადამწყვეტი მნიშვნელობა.

§2. საფინანსო სამართლის ადგილი ქართული სამართლის სისტემაში

სამართლის მთელი სისტემა წარმოადგენს საზოგადოების ეკონომიკური ბაზისის შესაბამისი ზედნაშენის შემადგენელ ნაწილს და ხასიათდება სოციალური ბაზის ერთიანობით. საზოგადოების ნება, რომელიც გამოვლინებულია სამართალში, არ შეიძლება არ იყოს ერთიანი. ეს ერთიანობა კი იმაში ვლინდება, რომ სამართალი სახელმწიფოს პოლიტიკური მდგომარეობის შინაგანი შეთანხმებულობის გამოხატულებაა. სამართლის შინაგანი შეთანხმებულობა გამოვლინდება სამართლებრივი პრინციპების ერთიანობაში, მაგრამ სამართლის ეს ორგანული ერთიანობა არ გამოირიცხავს შინაგან ქვედანაყოფებს – ცალკეულ დარგებს – საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ამა თუ იმ სფეროს შესაბამისად. სწორედ ეს შინაგანი დიფერენციაცია ქმნის სამართლის სისტემას, რომელიც სამართლის სხვადასხვა დარგისაგან შედგება. სამართლის ცალკეული დარგი არეგულირებს იმ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ერთობლიობას, რომლებიც ერთმანეთის მსგავსია და გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება.

საქართველოს სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოშობილ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ხასიათი და თავისებურებანი, აგრეთვე ამ ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების სპეციფიკურობა საკმაო საფუძველს იძლევა იმ დასკვნის გასაკეთებლად, რომ საფინანსო სამართალი არის სამართლის სისტემის ერთ-ერთი დამოუკიდებელი დარგი, რომელსაც თავისი რეგულირების საგანი გააჩნია. ასეთი დასკვნა სავსებით ემთხვევა იურიდიულ ლიტერატურაში უფრო ადრე დამკვიდრებულ შეხედულებას საფინანსო სამართლის დამოუკიდებელი ხასიათის შესახებ (პოლ მარი გოდმე, ე. როვინსკი, მ. გურევიჩი, ს. ვილნიანსკი, ნ. ხიმიჩევა, ვ. ბესჩერევენიხი, ო. გორბუნოვა). თანამედროვე ცივილიზებული ქვეყნების იურისპრუდენცია საფინანსო სამართალს სამართლის დამოუკიდებელ დარგად და საჯარო სამართლის ნაწილად აღიარებს.

ადრე აზრთა სხვადასხვაობას ინვევდა საკითხი საფინანსო სამართლის დარგის დამოუკიდებლობისა და სამართლის სისტემაში მისი ადგილის შესახებ. ავტორთა ერთ ნაწილს (რ. ხალფინა, მ. პისკოტინი, ს. ციპკინი, ვ. ჩხიკვაძე) მიაჩნდა, რომ საფინანსო სამართალი სახელმწიფო და ადმინისტრაციული სამართლისაგან გამოყოფილი ნაწილია და ამიტომ მას მხოლოდ შეფარდებით დამოუკიდებლობა გააჩნია. ასეთი შეხედულება ძირითადად ემყარება სამართლის მთელი სისტემის ერთიანობის პრინციპს, რომლის მიხედვითაც სამართლის სისტემა ვითარდება და სრულყოფილი ხდება ქვეყნის სამეურნეო, კულტურული და საზოგადოებრივი ცხოვრების თითქმის ყველა სფეროზე სახელმწიფოს აქტიური ზეგავლენის შედეგად. ყოველივე ამის გამო, განვითარების განსაზღვრულ ეტაპზე, სამართლებრივი რეგულირების საგნისა და მეთოდის თავისებურებათა გათვალისწინების საფუძველზე ხდება სამართლის ამა თუ იმ დარგის გამოყოფა. მაგრამ ეს ობიექტური კანონზომიერება და აუცილებლობაა მთელი სამართლისათვის. ფულადი ურთიერთობის წარმოშობამდე, ბუნებრივია, შეუძლებელი იყო საფინანსო სამართალზე ლაპარაკი. ასევე არ შეიძლებოდა საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ჩამოყალიბებისა და განვითარების ადრინდელ საფეხურზე კოსმოსური სამართლის ან ატომური სამართლის შექმნის აუცილებლობა გაჩენილიყო. საზოგადოებრივმა ურთიერთობამ, ახალი სფეროების წარმოშობამ დღის წესრიგში დააყენა მათი სამართლებრივი რეგულირების აუცილებლობა. ამან კი სამართლის უამრავი ახალი დარგი წარმოშვა. ამიტომ არ შეიძლება სამართლის რომელიმე დარგის და მით უმეტეს საფინანსო სამართლისათვის დამახასიათებლად ჩაითვალოს ასეთი კანონზომიერება.

მეორე შეხედულების მიხედვით საფინანსო სამართალი კომპლექსური დარგია. ასეთი შეხედულების ავტორთა (ვ. რეიხერი, ო. გურევიჩი) აზრით, საფინანსო სამართალი შედგება ადმინისტრაციული, სახელმწიფო და სამოქალაქო სამართლის ელემენტებისაგან. ამ შეხედულებამ აღიარება ვერ პოვა. მეცნიერ-იურისტთა უმრავლესობის აზრით, სამართლის

კომპლექსური დარგები არ შეიძლება არსებობდეს. სამართლის თითოეული დარგი საზოგადოებრივ ურთიერთობათა განსაზღვრულ სფეროს შეესაბამება და მას არეგულირებს. სამართლის სხვადასხვა დარგებიდან ცალკეული ნორმების აღება და ხელოვნურად ახალი დარგის შექმნა გაუმართლებელია, რადგან ეს ნორმები სამართლის თავიანთი დარგების ფარგლებშიც იმავე საზოგადოებრივ ურთიერთობებს არეგულირებდნენ და მომავალშიც იმავე ფუნქციას შეასრულებენ. სხვა საკითხია, როცა დარგის შიგნით არსებობს კომპლექსური ინსტიტუტი. ასეთ შემთხვევაში ამა თუ იმ დარგის ნორმას კონკრეტული ურთიერთობის მოსაწესრიგებლად სჭირდება სხვა დარგის ნორმის დახმარება. სხვა დარგის ნორმას თავისი ფუნქციის შესრულება დამოუკიდებლად კი არ შეუძლია, არამედ იმ ნორმასთან ერთად, რომელიც მოსაწესრიგებელი ურთიერთობის ძირითად, ამოსავალ შინაარსს წარმოადგენს. ასეთი კომპლექსური ინსტიტუტები საფინანსო სამართალშიც გვხვდება. მაგალითად, ბანკსა და მის კლიენტურას შორის წარმოშობილ მთავარ ურთიერთობას კრედიტის გაცემა და დაბრუნება წარმოადგენს. მაგრამ კრედიტის გამოყენების პროცესში ბანკს შეუძლია საკონტროლო ფუნქციის განხორციელება, რაც ადმინისტრაციული სამართლის ნორმებიც გამოყენებითაა შესაძლებელი. კომპლექსურია ანგარიშსწორებისთან, გადასახადებთან, დარღვევასთან დაკავშირებული და სხვა ინსტიტუტები. კომპლექსური ინსტიტუტის რეგულირებისას საკითხი არ დგას იმის შესახებ, რომ სამართლის რამდენიმე დარგის ნორმები ერთნაირად აწესრიგებენ რომელიმე ურთიერთობას და ამის გამო შესაძლებელია იგი სამართლის რამდენიმე დარგის რეგულირების საგანი იყოს. პირიქით, კომპლექსურ ინსტიტუტში კონკრეტულ საზოგადოებრივ ურთიერთობას კომპლექსურად სამართლის რამდენიმე დარგის ნორმა არეგულირებს, მაგრამ ჭათში ყოველთვის ერთი დარგის ნორმებია მთავარი, დანარჩენი კი მეორეხარისხოვანი, რომლებიც ძირითადი ნორმების გარეშე თავის ფუნქციას ვერ შეასრულებენ. საკრედიტო ურთიერთობაში ფულის სესხად გაცემაა მთავარი, კონტროლის განხორციელება ამ ძირითად

ურთიერთობას უნდა მოჰყვეს. მთავარი და ძირითადი ფონის შემქმნელი ნორმების მიხედვით განისაზღვრება ამა თუ იმ კომპლექსური ინსტიტუტის ამა თუ იმ კონკრეტული დარგისადმი მიკუთვნების საკითხი. ინსტიტუტის კომპლექსურობა სრულებითაც არ ნიშნავს იმ დარგის კომპლექსურობას, რომლის შემადგენლობაშიც ეს ინსტიტუტი შედის. ამიტომ, მიუხედავად იმისა, რომ საფინანსო სამართალში არის კომპლექსური ინსტიტუტები, ეს არავითარ შემთხვევაში არ იძლევა იმის საფუძველს, რომ საფინანსო სამართალი კომპლექსურ დარგად იქნეს აღიარებული.¹

მესამე შეხედულების თანახმად, საფინანსო სამართალი ადმინისტრაციული სამართლის შემადგენელი ნაწილია (ს. ალექსევი, ო. იოფე). ეს შეხედულება წარმოიშვა ადმინისტრაციული სამართლის დარგის ფორმირების ადრინდელ ეტაპზე, როცა სრულად არ იყო გარკვეული ადმინისტრაციული სამართლის რეგულირების სფერო. მაშინ ადმინისტრაციული სამართლის საგნად მიიჩნეოდა არა მარტო საფინანსო საქმიანობის განმხორციელებელი ორგანოების ორგანიზაციული ფორმები, არამედ თვით ის საზოგადოებრივი ურთიერთობებიც, რომლებიც ასეთი საქმიანობის პროცესში წარმოიშობა. უკანასკნელ პერიოდში ამ შეხედულებას მომხრეები არა ჰყავს. მართალია, საფინანსო სამართალში გამოხატულებას პოულობს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მრავალმხრივი საქმიანობა, მაგრამ იგი საბოლოოდ დაკავშირებულია ფულადი სახსრების მობილიზაციასა და გამოყენებასთან. ამ დროს წარმოიშობა ისეთი ურთიერთობანი, რომლებიც უშუალოდ სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობიდან გამომდინარეობენ და რეგულირდებიან საფინანსო სამართლის

¹ შესაძლებელია რომელიმე სასწავლო დისციპლინა კომპლექსური ხასიათის იყო, ეს განპირობებულია საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ამა თუ იმ სფეროს სამართლებრივი მონესრიგებისადმი მომეტებული ყურადღების გამახვილების აუცილებლობითა და პრობლემის შესწავლის გამარტივებით. აქედან გამომდინარე, შეცდომითაა ჩათვლილი კომპლექსურ დარგებად: ეკოლოგიური სამართალი, საბაჟო სამართალი, მუნიციპალური სამართალი და სხვ.

ნორმებით. ამას ამჟამად თვით იურისტ-ადმინისტრაცივისტთა უმრავლესობა აღიარებს (ი. კოზლოვი, ა. ლუნიოვი, გ. ერემოვი, ვ. ლორია, ა. აბესაძე, ი. ხარშილაძე).

საფინანსო სამართლის გამიჯვნა სამართლის სხვა, მასთან ახლო მდგომი დარგებისაგან, კიდევ უფრო ნათელ წარმოდგენას იძლევა მის დამოუკიდებელ ხასიათზე და საგნისა და მეთოდის სპეციფიკურ თავისებურებებზე.

იურიდიულ მეცნიერებაში სამართლის ცალკეულ დარგებად დაყოფას საფუძვლად უდევს საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სხვადასხვა სახეების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა. საფინანსო სამართლის საგნის საზღვრების დადგენის კრიტერიუმია მისი სპეციფიკა და თავისებურებანი, რომლებიც ამ დარგის საგნისა და რეგულირების მეთოდისთვისაა დამახასიათებელი.

საფინანსო სამართალს მჭიდრო კავშირი აქვს სახელმწიფო სამართალთან, რომელიც სამართლის წამყვანი დარგია და ყველა დარგისათვის საერთო პრინციპებს მოიცავს. სახელმწიფო სამართალი ადგენს სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის კონსტიტუციურ საფუძვლებსა და საფინანსო კანონმდებლობის ამოსავალ პრინციპებს. საქართველოს კონსტიტუცია განსაზღვრავს წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების კომპეტენციას ბიუჯეტის, გადასახადების, ხარჯების, საკრედიტო-ფულადი სისტემისა და სხვა სფეროებში. კონსტიტუციური დებულებები შემდგომ კონკრეტდება ცალკეულ საფინანსო-სამართლებრივი ხასიათის ნორმატიულ აქტებში.

სახელმწიფო სამართალი განამტკიცებს პიროვნების სამართლებრივ მდგომარეობას საზოგადოებაში, განსაზღვრავს სახელმწიფო წყობილების საფუძვლებს, სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების სისტემისა და საქმიანობის პრინციპებს. საფინანსო სამართალი, სხვა დარგების მსგავსად, სწორედ ამ სამართლებრივ საფუძვლებს ეყრდნობა. სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის ანალიზი კი იმაზე მეტყველებს, რომ იგი გამოხატულებას პოულობს არა მარტო წარმომადგენლობითი, არამედ აღმასრულებელი ორგანოების საქმიანობაში; გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება სახელმწიფო საფინანსო საქმიანობა, რომლის პროცესში წარმოიშობა

განსაკუთრებული სახის ურთიერთობანი; ეს ურთიერთობანი მოითხოვენ სპეციალურ სამართლებრივ რეგულირებას, რასაც საფინანსო სამართალი ემსახურება.

მჭიდრო კავშირი არსებობს აგრეთვე საფინანსო სამართალსა და ადმინისტრაციულ სამართალს შორის. ადმინისტრაციული სამართალი არეგულირებს ისეთ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, რომლებიც წარმოიშობა სახელმწიფო მმართველობის ორგანოების აღმასრულებელ-განმკარგულებელი საქმიანობის პროცესში. ეს საქმიანობა მოიცავს ყველა სფეროს და მათ შორის მმართველობას ფინანსებისა და კრედიტის სფეროში. ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი ნორმები ადგენენ ამ ორგანოების უფლებამოსილებებს მმართველობის სფეროში, მათ სტრუქტურას, თანამდებობის პირთა უფლებამოსილებებს და სხვ. ადმინისტრაციული სამართალი არ არეგულირებს საფინანსო ურთიერთობებს. მართალია, ზოგჯერ კომპლექსური ინსტიტუტის რეგულირების დროს საჭირო ხდება სამართლის სხვა დარგებისა და მათ შორის ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების გამოყენება, მაგრამ ეს არ ნიშნავს იმას, რომ არ შეიძლება ამ ნორმების ერთმანეთისგან გამოყოფა. საფინანსო სამართალი რეგულირების საგნის მიხედვით თუ შედარებით მარტივად შეიძლება გაიმიჯნოს ადმინისტრაციული სამართლისაგან, ცოტათი რთულია მეთოდის მიხედვით მათი გამიჯვნა. სამართლის ამ ორივე დარგის რეგულირების მეთოდი თითქმის ერთნაირია – სუბიექტები ერთმანეთის მიმართ არათანაბარ სამართლებრივ მდგომარეობაში იმყოფებიან. ამასთან, საფინანსო ურთიერთობათა ერთი ნაწილის მიერ ხელისუფლებითი უფლებამოსილებათა განხორციელება მეორის მიმართ, გარკვეული სპეციფიკით ხასიათდება, რაც საფინანსო-სამართლებრივი რეგულირების მეთოდის განსხვავებულობაზე მიუთითებს. კერძოდ, ხელისუფლებითი ელემენტები სახელმწიფოს მიერ მიკუთვნებული აქვს იმ საფინანსო-საკრედიტო ორგანოებს, რომლებიც საფინანსო საქმიანობას ახორციელებენ. ეს არ ნიშნავს მათ მიმართ იმ პირთა სრულ ადმინისტრაციულ დაქვემდებარებას, რომლებიც ვალდებული არიან გადაიხადონ გადასახადები და დანიშნულებისამებრ

გამოიყენონ საბიუჯეტო სახსრები. დარგობრივი მმართველობა კი ვერტიკალური სრული დაქვემდებარების პრინციპით ხორციელდება. საფინანსო და ადმინისტრაციული სამართლის მეტოდებს შორის სხვაობა ხელისუფლებითი უფლებამოსილების იმპერატიული ხასიათის სხვადასხვა დონითაც განისაზღვრება. საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებში ისინი შედარებით მკაცრადაა გამოხატული და ცალკეული სუბიექტების მიმართ ეკონომიკური ზემოქმედების მეტი შესაძლებლობებიც აქვს გათვალისწინებული. ამაზე მეტყველებს ბანკის საკრედიტო სანქციების შინაარსი.

შედარებით რთულია საფინანსო სამართლის გამიჯვნა სამოქალაქო სამართლისაგან. სამართლის ამ ორ დარგს ბევრი საერთო აქვთ. უპირველეს ყოვლისა, ორივე დარგი არეგულირებს ქონებრივი სფეროს სახესხვაობას ფულადი ურთიერთობების სახით. გარდა ამისა, საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოშობილ ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების დროს აუცილებელი ხდება სამოქალაქო-სამართლებრივი ნორმების გამოყენებაც. ამის საჭიროება განსაკუთრებით ვლინდება საკრედიტო და საანგარიშსწორებო, აგრეთვე სადაზღვევო ურთიერთობებში. სამოქალაქო სამართლისაგან საფინანსო სამართლის გამიჯვნის დროს რეგულირების საგნის სხვაობასთან ერთად მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული სხვაობა სამართლებრივი რეგულირების მეთოდშიც; კერძოდ, სუბიექტების სამართლებრივი მდგომარეობა, სამართლებრივ ურთიერთობათა წარმოშობისა და შეწყვეტის საფუძვლები და ინტერესთა დაცვის წესი. საფინანსო სამართალი არეგულირებს ისეთ ქონებრივ ურთიერთობებს, რომელიც სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოიშობა. საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის ერთი მხარე ყოველთვის სახელმწიფო ორგანოა და მას გარკვეული ხელისუფლებითი უფლებამოსილება გააჩნია მეორე მხარის მიმართ. ასეთი ურთიერთობა წარმოიშობა სახელმწიფოს ან მისი ორგანოს ცალმხრივი ნების გამოვლინების საფუძველზე. ამიტომ მხარეებს თვითონ არ შეუძლიათ გადანყვიტონ საკითხი თავიანთი უფლებებისა და მოვალეობების მოცულობის შესახებ. მხარეთა

უფლებებისა და ინტერესების დაცვა ძირითადად ხდება ადმინისტრაციული წესით. აქედან გამომდინარე, საფინანსო სამართალი მიეკუთვნება საჯარო სამართლის სფეროს. მისგან განსხვავებით, სამოქალაქო სამართალი არეგულირებს ისეთ ქონებრივ ურთიერთობებს, რომლის სუბიექტები ერთმანეთის მიმართ თანაბარ სამართლებრივ მდგომარეობაში იმყოფებიან. ეს ურთიერთობანი, უმრავლეს შემთხვევაში, წარმოიშობა ორმხრივი ნების გამოვლენის საფუძველზე, ავტონომიურობის პრინციპის გათვალისწინებით. მათ შორის ურთიერთობა არა ვერტიკალური, არამედ ჰორიზონტალური ხასიათისაა და უფლებებისა და ინტერესების დაცვა სასამართლო წესით ხდება. აქედან გამომდინარე, სამოქალაქო სამართალი კერძო სამართლის სფეროს მიეკუთვნება.

აღნიშნული კრიტერიუმების გამოყენებით შეიძლება გაირკვეს საფინანსო საქმიანობის განხორციელების დროს წარმოშობილი ცალკეული ქონებრივი ურთიერთობების საფინანსო თუ სამოქალაქო სამართლის სფეროსათვის მიკუთვნების საკითხი.

საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რეგულირების საგნის მიხედვით საფინანსო სამართალი ახლო დგას შრომისა და სოციალური უზრუნველყოფის სამართალთან, თუმცა, მათი წარმოშობის სფეროები სულ სხვაა და მათი რეგულირების მეთოდებიც განსხვავებულია.

ზემოაღნიშნულის საფუძველზე შეიძლება იმ თითქმის უდავო დასკვნის გაკეთება, რომ საფინანსო სამართალი ქართული სამართლის სისტემის შემადგენელი ერთ-ერთი დამოუკიდებელი დარგია, რაც განპირობებულია მისი ნორმებით რეგულირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობის ხასიათითა და თავისებურებებით, აგრეთვე ამ ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების სპეციფიკური მეთოდებით.

§3. საფინანსო სამართლის მეცნიერება და საფინანსო მეცნიერება

საფინანსო სამართლის, როგორც სამართლის სისტემის ერთ-ერთი დამოუკიდებელი დარგის არსებობა განაპირობებს საფინანსო სამართლის მეცნიერების არსებობას. მათ შორის მჭიდრო კავშირი არსებობს და ეს ბუნებრივიცაა. სხვაგვარად თეორია მოწყვეტილი იქნებოდა პრაქტიკას. საფინანსო სამართლის დარგსა და მეცნიერებას შორის კავშირი, უპირველეს ყოვლისა, იმაში გამოიხატება, რომ საფინანსო სამართლის მეცნიერება სწავლობს მოქმედ საფინანსო სამართალს, ასახულებს სამართლის დამოუკიდებელ დარგად მისი გამოყოფის აუცილებლობას, ადგენს საფინანსო სამართლის რეგულირების საგანს, იძლევა მოქმედი საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების მეცნიერულად დასაბუთებულ სისტემას, იკვლევს საფინანსო კანონმდებლობის სრულყოფასთან დაკავშირებულ საკითხებს. საფინანსო სამართლის მეცნიერება მოქმედ საფინანსო სამართალს სწავლობს არა დოგმატურად, არამედ დინამიკურად – მის წარმოშობას, განვითარებასა და ცვლილებებს. საფინანსო სამართლის მეცნიერება ხელს უწყობს საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების სრულყოფას. იგი ზრდის საფინანსო სამართლის როლს საბაზრო მეურნეობის პირობებში საფინანსო-საკრედიტო ინსტიტუტების ეფექტურად გამოყენების თვალსაზრისით.

საფინანსო სამართლის მეცნიერების ამოცანაა საქართველოში საფინანსო საქმიანობის პრაქტიკის შესწავლა და განზოგადება სახელმწიფოსა და სამართლის შესახებ არსებული მოძღვრების საფუძველზე. ქართული სახელმწიფოებრიობის განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე სამეურნეო და კულტურული მშენებლობის სფეროში მიღწეული წარმატებების ღრმა ანალიზით მან უნდა შეიმუშაოს საზოგადოების განვითარების ეკონომიკური კანონების ეფექტურად გამოყენების სამართლებრივი მექანიზმი. საფინანსო სამართლის მეცნიერების წინაშე, საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების გამოყენების პრაქტიკის განზოგადებასთან ერთად დგას იმ პრობლემათა

შემოქმედებითად დამუშავების ამოცანა, რომელიც საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების სფეროში წარმოიშობა. ამ ამოცანის განხორციელებას ემსახურება საფინანსო სამართლის მეცნიერება მისი წარმოშობიდან დღემდე.

თეორიული გამოკვლევები საფინანსო სამართლის ცალკეულ საკითხებზე საფინანსო სამართლის მეცნიერების წარმოშობის ადრინდელ საფეხურზე დაიწყო. მართალია, ისინი სპეციალურად პრობლემის საფინანსო-სამართლებრივ გამოკვლევას არ ისახავდნენ მიზნად, მაგრამ ეკონომიკურ მხარეთა ანალიზისას სამართლებრივ საკითხებსაც არკვევდნენ. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია ი. ჭავჭავაძის, ივ. ჯავახიშვილის, ნ. ქოიავას, პ. გუგუშვილის, ვ. ჩანტლაძისა და სხვათა შრომები.

ილია ჭავჭავაძემ რამდენიმე ტომი მიუძღვნა საქართველოს პოლიტიკური ისტორიის, ეკონომიკის ისტორიისა და მისი თანამედროვე საქართველოს ეკონომიკის, მათ შორის ფინანსებისა და კრედიტის საკითხებსაც. ილია ეკონომიკისა და სამართლის შექნილ თეორიულ ცოდნას ბანკირისა და მოსამართლის თანამდებობაზე ხანგრძლივი და ნაყოფიერი პრაქტიკული საქმიანობით განამტკიცებდა. მის შრომებში გამოკვლეულია ფულის, ბანკების, კრედიტის, ბაჟის, გადასახადებისა და სხვა საკითხები.¹

ივ. ჯავახიშვილმა ქართული ფულისა და კრედიტის საკითხებზე ყურადღება გაამახვილა ცნობილ შრომებში „საქართველოს სამართლის ისტორია“ და „ქართველი ერის ისტორია“. ბევრი საინტერესო საკითხია განხილული აღნიშნული პრობლემებისადმი მიძღვნილ სპეციალურ შრომაში „ქართული საფას-საზომთა მცოდნეობა ანუ ნუმისმატიკა-მეტროლოგია“. მანვე დაადგინა ფულის აღმნიშვნელი ქართული ტერმინები. შეისწავლა სამონეტო საქმის ტექნიკური საკითხები, გამოიკვლია საქართველოს ფინანსური წყობა ფეოდალიზმის ეპო-

¹ დანვრილებით იხ: შ. ქისტაური, ილია ჭავჭავაძე – დიდი ქართველი ბანკირი-ფინანსისტი, თბ., 1998. ო. გოგიაშვილი, ილია დღეს. თბ. 2008.

ქაში, სახელმწიფო ხაზინისა და ხელმწიფის პირადი ხაზინის სამართლებრივი სტატუსი, სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების დადგენის სამართლებრივი საფუძვლები.

ნ. ქოიავამ ღრმამეცნიერულ დონეზე შეისწავლა ფულის მიმოქცევა რუსთაველის ეპოქის საქართველოში, აგრეთვე XVIII საუკუნის აღმოსავლეთ საქართველოში ფულის მიმოქცევა, კრედიტი და ფინანსები.

ბ. გუგუშვილის შრომებში საინტერესოდ არის დახასიათებული საქართველოში ძველად მოქმედი საეაჭრო, მევახშეობისა და საკრედიტო ინსტიტუტების სამართლებრივი წანამძღვრები.

ვ. ჩანტლაძის შრომაში „ფინანსები რეფორმამდელ აღმოსავლეთ საქართველოში“ გამოკვლეულია ფინანსების განვითარება აღმოსავლეთ საქართველოში რუსეთთან შეერთების შემდეგ ბატონყმობის გადავარდნამდე. მასში ბევრი საინტერესო საკითხია განხილული საფინანსო სამართლის ისტორიის თვალსაზრისით. უპირველეს ყოვლისა, გამოვლენილია ცარიზმის ფინანსური პოლიტიკის წინააღმდეგობრივი ხასიათი და საქართველოში ფეოდალიზმის რღვევის პერიოდის ფინანსების განვითარების ძირითადი ტენდენციები.

საფინანსო სამართლის ისტორიის მეტ-ნაკლებად სრულყოფილი წარმოდგენისათვის მეტად მნიშვნელოვანია ქართული სახელმწიფოსა და სამართლის ისტორიის სფეროში მოღვაწე იურისტ და ისტორიკოს მეცნიერთა შრომები. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია ა. ვაჩიშვილის, ი. დოლიძის, შ. მესხიას, რ. მეტრეველის, მ. ლორთქიფანიძის, ნ. ჯავახიშვილის, ივ. სურგულაძის, ირ. სურგულაძის, გ. ნანეიშვილის, ს. ჯორბენაძის, მ. კეკელიას, ვ. აბაშმაძის, ვ. მეტრეველის, გ. დავითაშვილის, გ. ერემოვისა და სხვათა გამოკვლევები.

მოქმედი საფინანსო სამართლის ამა თუ იმ ინსტიტუტის დახასიათება სპეციალურად ან სხვა საკითხებთან დაკავშირებით მოცემულია შ. ჩიკვაშვილის, ზ. ახვლედიანის, ლ. ჭანტურიას, ჯ. ხეცურიანის, ბ. ზოიძის, თ. ნინიძის, ა. სილაგაძის, ე. მექვაბიშვილის, გ. ხელაიას, გ. გამსახურდიას, შ. ქისტაურის, ნ. ჭითანავას, ი. მესხიას, რ. კაკულიას, რ. გოგოხიას, რ. ასა-

თიანის, გ. ადგიშვილის, ა. ჯიბუტის, ვ. პაპავას, დ. იაკობიძის
ჯ. კახნიაშვილისა და სხვათა შრომებში.

ქართული საფინანსო სამართლის მეცნიერების ჩამოყალი-
ბება-განვითარებაში განსაკუთრებული როლი მიუძღვის რო-
მან შენგელიას სახელმძღვანელოებსა და გამოკვლევებს საფინ-
ანსო სამართლის სფეროში¹ და მამა-შვილ – შოთა და ლევან
ქისტაურების ფუნდამენტალურ ეკონომიკურ-სამართლებრივი
ხასიათის შრომას „საქართველოს საფინანსო და საბანკო სა-
მართლის პრობლემები“, რომელიც 1997 წელს გამოქვეყნდა.

ზემოთ აღნიშნულის გარდა, თბილისის ეკონომიკურ
ურთიერთობათა სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიულ
ფაკულტეტზე ინტენსიურად მიმდინარეობს მუშაობა საფინანსო
სამართლის დარგში ახალგაზრდა სპეციალისტების დასაქმე-
ბის თვალსაზრისით. ნაყოფიერად მუშაობს რამდენიმე დოქ-
ტორანტი. მათი სამეცნიერო-კვლევითი და საკვალიფიკაციო
შრომები მიმართულია თანამედროვე საფინანსო სამართლის
აქტუალური პრობლემებისადმი. ყოველივე ეს ნათლად მეტყვე-
ლებს დამოუკიდებელი საქართველოს საფინანსო სამართლის
მეცნიერების განვითარების ფართო პერსპექტივებზე.

ქართული საფინანსო სამართლის მეცნიერების განვი-
თარებისათვის მიმართული ინტენსიური საქმიანობის პრო-
ცესში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საფინანსო სამართლის
მეცნიერების კავშირს საფინანსო მეცნიერებასთან და მათი
ერთმანეთისაგან გამიჯვნის საკითხს.

საფინანსო მეცნიერება სწავლობს საფინანსო ურთიერთო-
ბებს სხვადასხვა, ერთმანეთისაგან ფორმითა და შინაარსით
განსხვავებულ საზოგადოებრივ-ეკონომიკურ ფორმაციებში.
საფინანსო ურთიერთობები, უპირველეს ყოვლისა, წარმოე-
ბითი ურთიერთობებია. ასეთ ურთიერთობათა ერთობლიობა
ქმნის საზოგადოების ეკონომიკურ სტრუქტურას, რეალურ
ბაზისს. წარმოებით ურთიერთობებში იგულისხმება არა
მარტო საკუთრივ წარმოება, არამედ გაცვლა, განაწილება და

¹ საქართველოს საფინანსო სამართლის საკითხები, ნაკვეთი I,
თბ. 1992, ნაკვეთი II, თბ. 1993. საკრედიტო და საანგარიშსწორებო სა-
მართლებრივი ურთიერთობანი, თბ. 2002 და სხვ.

მოხმარება. ფინანსური ურთიერთობები წარმოადგენს წარმოებითი ურთიერთობების მთელი სისტემის განუყოფელ ნაწილს, რომლებიც ორგანულად დაკავშირებულია მთელი კვლავწარმოების პროცესთან, მისი სტადიების ერთიანობასთან.

წარმოებასა და მოხმარებას შორის უმჭიდროვესი კავშირი არსებობს. წარმოების გარეშე არ არსებობს მოხმარება, არ იქმნება მოხმარების პროდუქტები. მაგრამ მოხმარების გარეშე წარმოუდგენელია თვით წარმოება, ვინაიდან წარმოების აუცილებლობა გამოწვეულია მოხმარებით. განაწილება კი ფორმითაც და შინაარსითაც წარმოების პროდუქტია. შესაძლებელია მხოლოდ წარმოების შედეგების განაწილება. განაწილების ფორმას განსაზღვრავს საკუთრების შინაარსი. წარმოების წესი კი განსაზღვრავს განაწილების წესს. გაცვლა შუალედურ რგოლად გამოდის, ერთი მხრივ, წარმოებასა და განაწილებას შორის და, მეორე მხრივ, წარმოებასა და მოხმარებას შორის. მაგრამ, რადგან განაწილებაც და მოხმარებაც განპირობებულია წარმოებით, ამიტომ გაცვლა წარმოების შინაარსითაა განსაზღვრული. იგი წარმოების არსებითი მხარეა. პროდუქციის გაცვლა, თავის მხრივ, საშუალებაა მზა პროდუქციის საწარმოებლად. ურთიერთგაცვლა მენარმეთა შორის წარმოებით განისაზღვრება. გაცვლა გულისხმობს შრომის განაწილებასაც, კერძო გაცვლა – კერძო წარმოებას. მისი ინტენსიურობა, გავრცელება და ფორმა განისაზღვრება წარმოების განვითარების ხარისხით.

წარმოებით ურთიერთობათა აღნიშნული ელემენტები ერთად ან ცალ-ცალკე აღებული, გამოხატავს საკუთრებით ურთიერთობებს. საკუთრება, როგორც რეალური ეკონომიკური ურთიერთობა, ყოველთვის განმსაზღვრელია.

წარმოებით ურთიერთობათა სპეციფიკური სახეა სწორედ საფინანსო ურთიერთობანი. თავისი შინაარსით ეს უკანასკნელი უფრო კონკრეტულია, ვიდრე წარმოებითი ურთიერთობანი. საფინანსო ურთიერთობანი არ მოიცავენ წარმოებით ურთიერთობათა ყველა ელემენტს. ისინი ძირითადად გულისხმობენ განაწილებით ურთიერთობებს და გარკვეული ხარისხით გაცვლით ურთიერთობებსაც, რადგან გაცვლა რიგ შემთხვევებში

იღებს არაეკვივალენტურობის ფორმას და თავის თავში შეიცავს განანილების მომენტს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ არა ყველა განანილებითი ურთიერთობაა საფინანსო ურთიერთობა, არამედ მხოლოდ მათი ნაწილი, კერძოდ ის, რომელიც ასახავს პოულობს სახელმწიფო ან ადგილობრივ ბიუჯეტებში.¹ ამრიგად, საფინანსო მეცნიერება შეისწავლის საფინანსო ურთიერთობებს, როგორც მატერიალურ-საზოგადოებრივ ურთიერთობებს და წარმოებით ურთიერთობათა სპეციფიკურ სახეს. საფინანსო მეცნიერების საგანს წარმოადგენს საფინანსო ურთიერთობანი არა როგორც მარტო განანილებითი ურთიერთობის ერთ-ერთი სპეციფიკური ფორმა, არამედ საფინანსო ურთიერთობანი განანილებითი ურთიერთობის ყველა ელემენტთან ურთიერთმოქმედებაში, აგრეთვე ისეთ კატეგორიებთან ურთიერთმოქმედებაში, როგორცაა საფინანსო პოლიტიკა და საფინანსო სამართალი. საზოგადოებრივი კვლავწარმოების პროცესში ფინანსების გამოყენების ობიექტური წანამძღვრების რეალიზაცია საფინანსო პოლიტიკის მეშვეობით დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორ კონკრეტულ, ორგანიზაციულ და სამართლებრივ ფორმებში მიმდინარეობს საფინანსო ურთიერთობის ფორმირება.²

ეკონომიკური მეცნიერებისა და მათ შორის საფინანსო მეცნიერების ამოცანაა გამოიკვლიოს საზოგადოებრივი წყობილების განვითარების კანონზომიერებანი, მათი გავლენა იდეოლოგიურ ურთიერთობებზე, აგრეთვე სამართლის ზემოქმედება საზოგადოების მატერიალური განვითარების მსვლელობაზე. ამგვარად, საფინანსო მეცნიერება შეისწავლის ეკონომიკური ბაზისის ნაწილს იდეოლოგიურ-სამართლებრივ ურთიერთობებთან ურთიერთმოქმედებაში. ეს ნაწილია სწორედ საფინანსო ურთიერთობანი. ისინი ფულად ურთიერთობათა დაკავშირების ისეთი ფორმაა, რომელიც კვლავწარმოებისა და საერთო-სახელმწიფოებრივ მოთხოვნილებათა დასაკმაყოფილე-

¹ ვ. ჩანტლაძე, ფინანსების თეორიის საკითხები, თბ., 1987, გვ. 111.

² გ. გამსახურდია, ფინანსების როლი საქართველოს გარდამავალ ეკონომიკაში. თბ., 1997, გვ. 24.

ბლად საჭირო ცენტრალიზებული და დეცენტრალიზებული ფულადი ფონდების მოძრაობის სახით წარმოდგება. აქ, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება საერთო-სახელმწიფოებრივი ფინანსები, ეკონომიკის ცალკეული დარგების ფინანსები და კრედიტი. ამ შემთხვევაში ფულადი ფონდები წრებრუნვის გარეშე მოძრაობაში არსებობს. გარდა ამისა, ფულადი ფონდები შეიძლება არსებობდეს წრებრუნვაში. წრებრუნვად იგულისხმება ფონდების ბრუნვა, რომელიც წარმოების პროცესს გაივლის. მეორე სახის ფულადი ურთიერთობაც საფინანსო ურთიერთობის შემადგენელი ნაწილია.

საფინანსო მეცნიერება სწავლობს რა საფინანსო ურთიერთობებს, გამოდის ისეთი ფაქტორებიდან, როგორცაა: სახელმწიფო წყობილება, სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკა, მმართველობა ფინანსებისა და კრედიტის დარგში და სხვ. როგორც ჩანს, მეტად მჭიდრო კავშირი არსებობს საფინანსო მეცნიერებასა და საფინანსო სამართლის მეცნიერებას შორის. ამასთან, სახეზეა ამ ორი მეცნიერების კვლევის სხვადასხვა სფერო.

მხედველობაშია მისაღები ის გარემოება, რომ საზოგადოებრივ მეცნიერებათა კლასიფიკაციის პროცესში წარმოიშობა მათი კვლევის სფეროების დაყოფის აუცილებლობა. საფინანსო მეცნიერებას არ შეუძლია გამოიკვლიოს იმ სამართლებრივ ნორმათა და ურთიერთობათა თავისებურებანი, რომლებიც უზრუნველყოფენ სახელმწიფო ორგანოთა საფინანსო საქმიანობის განხორციელებას. მან მისთვის საჭირო გამოკვლევები მზა სახით უნდა მიიღოს მონათესავე მეცნიერებისაგან, ამ შემთხვევაში – საფინანსო სამართლის მეცნიერებისაგან. ასევე, საფინანსო სამართლის მეცნიერებაც არ უნდა შეუდგეს საფინანსო სამართლით რეგულირებული საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ეკონომიკური შინაარსის შესწავლას. საფინანსო სამართლის მეცნიერება არ უნდა გადაიქცეს ეკონომიკურ-სამართლებრივ მეცნიერებად და ამით სამართალი არ უნდა აირიოს ეკონომიკაში. საფინანსო სამართლის მეცნიერებამ, საფინანსო-სამართლებრივი პრობლემების შესწავლისას უნდა ისარგებლოს საფინანსო მეცნიერების მიერ უკვე დამუშავებული

დებულებებით. ყოველივე ეს განაპირობებს საფინანსო სამართლისათვის დამახასიათებელ სპეციფიკას – ეკონომიკისა და სამართლის მჭიდრო კავშირს სხვა დარგებთან შედარებით.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები აქტიურ ზეგავლენას ახდენენ წარმოებასა და მიმოქცევაზე ეროვნული შემოსავლის განაწილებასა და გადაწილებასზე საერთო-სახელმწიფოებრივ მოთხოვნილებათა უზრუნველყოფის მიზნით. სამართლის ამ დარგის ნორმების მოქმედება ვლინდება არა მარტო იმაში, რომ ისინი განსაზღვრულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს არეგულირებენ, არამედ იმაშიც, რომ ზეგავლენას ახდენენ ამ ურთიერთობათა საფინანსო-ეკონომიკურ შინაარსზე, მათი მეშვეობით კი მთელ ეკონომიკურ განვითარებაზე. იგულისხმება, რომ საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების უკუშემოქმედება ეკონომიკურ განვითარებაზე განისაზღვრება იმით, რომ ისინი თვითონ არიან საზოგადოების ცხოვრების მატერიალური პირობების პროდუქტი და ჩვენს საზოგადოებაში სწარმოო ძალთა განვითარების კვალობაზე იცვლებიან.

§4. საფინანსო სამართლის სისტემა და ფარობი

საფინანსო სამართლის დარგისა და მეცნიერების გარდა, არსებობს საფინანსო სამართალი, როგორც სასწავლო დისციპლინა. იგი ფაქტობრივად წარმოადგენს, ერთი მხრივ, საფინანსო-სამართლებრივ ნორმათა ერთობლიობის – საფინანსო კანონმდებლობისა და, მეორე მხრივ, საფინანსო სამართლის, როგორც სამართლებრივი მეცნიერების ერთგვარ სინთეზს. თუ საფინანსო კანონმდებლობა სასწავლო დისციპლინის ძირითადი სამშენებლო მასალაა, საფინანსო სამართლის მეცნიერება მისი შემაკავშირებელი იდეების წყაროა. მეცნიერება ამარაგებს სასწავლო დისციპლინას თავისი შემეცნებითი საქმიანობის შედეგებით, დეფინიციათა სისტემით და ამა თუ იმ საკითხთა შესწავლის მეთოდებით. თავის მხრივ, საფინანსო სამართლის, როგორც დისციპლინის სწავლების პროცესში

შეიძლება დღის წესრიგში დადგეს იმ ახალ პრობლემათა შესწავლის აუცილებლობა, რომლებსაც მეცნიერებაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

საფინანსო სამართლის, როგორც სასწავლო დისციპლინის დამოუკიდებელი ხასიათი განპირობებულია მის წინაშე მდგომი ამოცანებით. თუ სამართლის დარგი არეგულირებს საფინანსო ხასიათის საზოგადოებრივ ურთიერთობებს, ხოლო მეცნიერება სწავლობს ამ რეგულირების კანონზომიერებებს, საფინანსო სამართალი როგორც სასწავლო დისციპლინა, ამასთან ერთად, უზრუნველყოფს მეცნიერული თეორიის შესწავლის ჩვევების ათვისებას, სამართლის ნორმების სწორ ახსნა-განმარტებასა და იმ კონკრეტული ცხოვრებისეული სიტუაციების გადან-ყვეტას, რომლებიც საფინანსო-სამართლებრივი ნორმებით რეგულირებას ექვემდებარებიან.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება დავასკვნათ, რომ ზოგადად საფინანსო სამართალი წარმოადგენს შესაბამისი დარგის, მეცნიერებისა და სასწავლო დისციპლინის, ანუ კურსის ელემენტთა ერთობლიობას.

საფინანსო სამართლის, როგორც სასწავლო დისციპლინის სისტემა ძირითადად ემთხვევა მისი, როგორც დარგის სისტემას. საფინანსო სამართლის მეცნიერებაც ამავე სისტემას ემყარება. ეს გარემოება გათვალისწინებულ უნდა იქნეს საფინანსო სამართლის სისტემის დახასიათებისას.

საფინანსო სამართლის სისტემა წარმოადგენს საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების დიფერენციაციას მათი ერთიანობისა და ურთიერთკავშირის საფუძველზე ცალკეული ინსტიტუტების მიხედვით და ამ ნორმებით რეგულირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა თავისებურებების გათვალისწინებით.

საფინანსო სამართლის სისტემა შედგება ზოგადი და განსაკუთრებული, ანუ კერძო ნაწილებისაგან. ზოგად ნაწილში შედის ისეთი ნორმები, რომლებიც ზოგადსამართლებრივ საწყისებს ადგენენ ყველა საფინანსო-სამართლებრივი ინსტიტუტისათვის. ინსტიტუტი კი წარმოადგენს ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებულ და ურთიერთგანპირობებულ სა-

მართლებრივ ნორმათა ჯგუფს, რომელიც სამართლის დარგის შიგნით საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ერთგვაროვან, ვინრო სფეროს არეგულირებს. კერძო ნაწილი კი მოიცავს ცალკეულ, კონკრეტულ საფინანსო ხასიათის საზოგადოებრივ ურთიერთობათა მარეგულირებელ ნორმებს, ანუ ცალკეულ საფინანსო-სამართლებრივ ინსტიტუტებს. აქედან გამომდინარე, საფინანსო სამართლის ზოგად ნაწილში გაანალიზებულია საქართველოს ეკონომიკური და საფინანსო საქმიანობის არსი, მისი სამართლებრივი საფუძვლები, ამ საქმიანობის ფორმები და მეთოდები, საფინანსო სისტემა, საფინანსო საქმიანობის განმხორციელებელი ორგანოების სამართლებრივი მდგომარეობა, საფინანსო სამართლის საგანი და მისი ადგილი სამართლის სისტემაში, საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები და ურთიერთობანი, საფინანსო კონტროლის ცნება, სახეები, ფორმები და მეთოდები, საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართლისა და ძირითადი ინსტიტუტების ზოგადი დახასიათება და სხვ. კერძო ნაწილი მოიცავს ისეთ ინსტიტუტებს, როგორიცაა: ბიუჯეტი, საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლები, სახელმწიფო და საბანკო კრედიტი, დაზღვევა, სახელმწიფო და მუნიციპალური ხარჯები, უნაღდო ანგარიშსწორება, სავალუტო საქმიანობა, ფულადი მიმოქცევა, ფასიანი ქაღალდების სამართლებრივი ბუნება და სხვ.

სამართლის თეორიაში არსებობს აზრი, რომლის მიხედვითაც საფინანსო სამართლის კერძო ნაწილში გაერთიანებულია არა მარტო საფინანსო-სამართლებრივი ინსტიტუტები, არამედ კიდევ უფრო დიდი ქვედანაყოფები – ცალკეულ ინსტიტუტთა გაერთიანებები ანუ სამართლის ქვედარგები.¹

ეს, უპირველეს ყოვლისა, ეხება იმ ნორმებს, რომლებიც საბიუჯეტო ურთიერთობებს არეგულირებენ.² საფინანსო სამართლის სისტემაში საბიუჯეტო სამართალს განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს. საფინანსო სამართლის პრობლემებისადმი

¹ Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. Финансовое право. М., 2000, с. 22. Финансовое право. Ответственный редактор Н.И. Химичева. М., 1999, с. 47.

² Ж. Государство и право, 1998, №10, с. 8-12.

მიძღვნილ მოსკოვის 1998 წლის საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენციის მონაწილეთა მნიშვნელოვანმა ნაწილმა გამოთქვა მოსაზრება იმის შესახებ, რომ საფინანსო სამართლის ქვედარგს წარმოადგენს აგრეთვე საგადასახადო სამართალი.¹ რაც შეეხება იმ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა მარეგულირებელ ნორმებს, რომლებშიც საკრედიტო დაწესებულებები მონაწილეობენ, მათ მიმართ ერთგვაროვანი პოზიცია არ არსებობს. ავტორთა ერთ ნაწილს მიაჩნია, რომ ისინი სამართლის დამოუკიდებელ დარგს – საბანკო სამართალს ქმნიან.² მეორე ნაწილი კი მათ ადმინისტრაციულ ან სამოქალაქო სამართლის სფეროს მიაკუთვნებს.³ მართალია, ბანკებისა და სხვა საკრედიტო ორგანიზაციების მონაწილეობით წარმოშობილ ურთიერთობებში გვხვდება ადმინისტრაციული და სამოქალაქო-სამართლებრივი ელემენტები, მაგრამ სრულად ამ ნორმების მიკუთვნება ადმინისტრაციული სამართლისათვის (აღნიშნულ სუბიექტებსა და ეროვნულ ბანკს შორის სუბორდინაციული ურთიერთობების არარსებობის გამო) ან სამოქალაქო სამართლისათვის (სახელმწიფო მუნიციპალური საფინანსო ფონდების შექმნასა და ხარჯებში მონაწილეობის გამო),⁴ არასწორად უნდა ჩაითვალოს. ასეთი ნორმები უფრო საფინანსო-სამართლებრივი ხასიათისაა და მათი ერთობლიობა საფინანსო სამართლის ქვედარგს – საბანკო სამართალს წარმოადგენს.

საფინანსო სამართლის კერძო ნაწილის ყველაზე მნიშვნელოვანი ინსტიტუტების, ანუ იმავე ქვედარგების – საბიუჯეტო სამართლის, საგადასახადო სამართლის ან საბანკო სამართლის – ცალკე სასწავლო დისციპლინებად შემოღება სრულებითაც არ ნიშნავს სამართლის ერთიან სისტემაში მათ დამოუკიდებელ დარგად აღიარებას.

¹ М.И. Пискотин. Советское бюджетное право. М., 1971, с.50.

² Г.А. Тосунян. Место банковского права в системе российского права. Ж. Юридический мир, № 8, с. 8.

³ О.Н. Горбунова. Выделять банковское право в отдельную отрасль, пока рано. Ж. Юридический мир, № 8, с. 15.

⁴ М.В. Карасева. Финансовое право. М., 1999, с. 37-38.

საფინანსო სამართლის დაყოფას ზოგად და კერძო ნაწილებად გარკვეული პრაქტიკული და თეორიული მნიშვნელობა აქვს. მისი პრაქტიკული მნიშვნელობა იმაში გამოიხატება, რომ ადვილდება საფინანსო კანონმდებლობის კოდიფიკაცია, რაც ხელს უწყობს საფინანსო სამართლის ნორმების პრაქტიკაში უკეთესად და ეფექტურად გამოყენების შესაძლებლობას. გარდა ამისა, ზემოაღნიშნული სისტემის მიხედვით ნორმათა სისტემატიზაცია შესაძლებელია მომავალში საფუძვლად დაედოს საფინანსო სამართლის სფეროში მსხვილი კოდიფიცირებული სამართლებრივი აქტების მიღებას. იგი საფუძველს იძლევა აგრეთვე ერთმანეთისაგან გაიმიჯნოს საქართველოსა და ავტონომიური რესპუბლიკების საკანონმდებლო აქტები, აგრეთვე ეს უკანასკნელნი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული აქტები. თეორიული მნიშვნელობა კი იმაში მდგომარეობს, რომ აადვილებს კურსის ცალკეული ინსტიტუტის ათვისებას და ხელს უწყობს სამეცნიერო-კვლევითი მუშაობის სწორად წარმართვას.

საფინანსო სამართლის დაყოფა ზოგად და კერძო ნაწილებად დაკავშირებულია აგრეთვე საფინანსო სამართლის წყაროების სისტემატიზაციასთან. საფინანსო სამართლის წყაროს წარმოადგენს სახელმწიფო და მუნიციპალური წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტები, რომლებიც საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოშობილ კონკრეტულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს არეგულირებენ. ისინი შეიძლება გამოხატულ იქნეს როგორც კანონების, ისე კანონქვემდებარე აქტების სახით.

საფინანსო სამართლის წყაროებიდან განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოს კონსტიტუციას, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების კონსტიტუციებს. მათში მოცემულია სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის ძირითადი საფუძვლები და პრინციპები, ხელისუფლების ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენცია ფინანსებისა და კრედიტის სფეროში, ეროვნული ბანკის ფუნქციები და სხვა. მაგალითად, საქართველოს კონსტიტუციის მეექვსე თავი,

რომელიც სახელმწიფო ფინანსებსა და კონტროლს ეხება, განსაზღვრავს სახელმწიფო ბიუჯეტის სფეროში პარლამენტის, პრეზიდენტისა და მთავრობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის საფუძვლებს, საბიუჯეტო პროცესის უმნიშვნელოვანეს ეტაპებს, საგადასახადო კანონმდებლობის სანყის პრინციპებს, ეროვნული ბანკის სტრუქტურისა და უფლებამოსილებათა ამოსავალ დებულებებს. კონსტიტუცია ადგენს პარლამენტისა და ეროვნული ბანკის უფლება-მოვალეობებს საქართველოს ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის განსაზღვრის, შემუშავებისა და განხორციელების სფეროში. კონსტიტუციითაა დადგენილი საფინანსო კონტროლის ორგანიზაციისა და განხორციელების მიზნები და ამოცანები. კონსტიტუციური ნორმები უდევს საფუძვლად სახელმწიფო სავალუტო მონოპოლიის, ფულადი მიმოქცევისა და საზღვარგარეთის ქვეყნებთან საკრედიტო და საანგარიშსწორებო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებას. კონსტიტუციური დებულებები და პრინციპები ედება საფუძვლად საფინანსო სამართლის დარგობრივ კანონმდებლობას.

საფინანსო სამართალში ერთიანი კოდიფიცირებული სამართლებრივი აქტი მთელი დარგისათვის არ არსებობს, თუმცა ცალკეული მნიშვნელოვანი ინსტიტუტების, ანუ ქვედარგების მიხედვით იქმნება კოდექსები. 2005 წლიდან მოქმედებს საგადასახადო კოდექსი. 2007 წლიდან ძალაშია ახალი საბაჟო კოდექსი. მზადდება საბიუჯეტო ურთიერთობათა მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების კოდიფიკაცია. რაც შეეხება ცალკეულ ორგანულ და მიმდინარე კანონებს, ისინი საფინანსო სამართლის თითქმის ყველა ინსტიტუტით გათვალისწინებულ საკითხებს არეგულირებენ. ამ მხრივ საქართველოში, სამართლის სხვა დარგებისგან განსხვავებით, საკმაო გამოცდილებაც დაგროვდა. საფინანსო სამართლის დღეს მოქმედი კანონები მეორე ან მესამე თაობის კანონებია და მნიშვნელოვნად ეყრდნობა საქართველოს დამოუკიდებლობის სანყის პერიოდში მიღებულ ნორმატიულ აქტებს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია საბიუჯეტო ურთიერთობათა სფეროში 2003 წელს მიღებული კანონი საბიუჯეტო სისტემის შესახებ; საბანკო საკრედიტო და

სანგარიშსწორებო ურთიერთობათა სფეროში – 1995 წლის კანონი ეროვნული ბანკის შესახებ და 1996 წლის კანონი კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ; დაზღვევის სფეროში – 1997 წლის კანონი დაზღვევის შესახებ; საფინანსო კონტროლის სფეროში – 2008 წლის კანონი კონტროლის პალატის შესახებ, 1995 წლის კანონი აუდიტორული საქმიანობის შესახებ 2006 წლის კანონი ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ბიუჯეტის შესახებ და სხვ. განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა ყოველი წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის დამტკიცების დროს პარლამენტის მიერ მიღებული შესაბამისი კანონები, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების მსგავსი აქტები. ისინი ყოველწლიურად წარმოშობილ ახალ საბიუჯეტო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებას ედება საფუძვლად. მიუხედავად იმისა, რომ საფინანსო სამართლის წყაროებს შორის კანონებს, სიმრავლისა და მნიშვნელობის მხრივ, გადამწყვეტი როლი ეკუთვნით, კანონქვემდებარე აქტები ჯერჯერობით სერიოზულ ფუნქციას ასრულებენ. მათ, სამართლის სხვა დარგებისგან განსხვავებით, საფინანსო სამართალში დიდი მნიშვნელობა აქვთ იმის გამო, რომ საფინანსო ურთიერთობათა დეტალური სამართლებრივი რეგულირება განპირობებულია საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების ძირითადი ნაწილის იმპერატიული ხასიათითა და ნებისმიერი წვრილმანი ურთიერთობის ნორმატიული მოწესრიგების აუცილებლობით. ეს ყოველთვის კანონებით ვერ ხერხდება და ამიტომ კანონქვემდებარე აქტების მოქმედებისათვის საკმაო არე რჩება. ასეთ აქტებს შორის, უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს საქართველოს პრეზიდენტის განკარგულებები და ბრძანებულებები, საქართველოს მთავრობის დადგენილებები, ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობების დადგენილებები ფინანსებისა და კრედიტის სფეროში.

საფინანსო სამართლის წყაროებს შორის დიდი ადგილი უკავია და რეგულირების ფართო წრეს მოიცავს ისეთი წყაროები, როგორცაა სამინისტროების, დეპარტამენტებისა და სხვა უწყებათა ნორმატიული ბრძანებები და ინსტრუქციები. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია ფინანსთა სამინ-

ისტროს, ეროვნული ბანკისა და კონტროლის პალატის, შემოსავლების სამსახურის მიერ მიღებული აქტები.

საფინანსო სამართლის წყაროებია აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ მიღებული დადგენილებები; და გადანყვეტილებები. 2005 წლის ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ადგენს ადგილობრივი ეკონომიკური და საფინანსო საქმიანობის საფუძვლებს. აღნიშნული აქტებით ძირითადად რეგულირდება ადგილობრივი საფინანსო სისტემის, ადგილობრივი ბიუჯეტების, ადგილობრივი ქონების სამართლებრივი მდგომარეობის, ადგილობრივი დაქვემდებარების სანარმოებისა და ორგანიზაციების საფინანსო საქმიანობის, ადგილობრივი გადასახადების მობილიზაციისა და გამოყენების პროცესში წარმოშობილი საზოგადოებრივი ურთიერთობანი.

საფინანსო სამართლის წყაროებს მიეკუთვნება აგრეთვე ის ნორმატიული აქტები, რომლებიც ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშსწორების წესებს ადგენენ. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ის გარემოება, რომ კერძო იურიდიული პირების საბუღალტრო საქმიანობა რეგულირდება მენარმეთა შესახებ კანონით. კერძო სანარმოთა ბუღალტრული აღრიცხვა და ანგარიშგება უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს. ამ კანონის მიხედვით სანარმოს ხელმძღვანელებმა ბუღალტრების დახმარებით სამეურნეო წლის დამთავრებიდან სამი თვის განმავლობაში უნდა შეადგინონ წლიური ანგარიშგება – ბალანსი და მოგება-ზარალის ანგარიში. მცირე სანარმოს ხელმძღვანელებმა კი უნდა შეადგინონ უფრო გამარტივებული დოკუმენტი – ქონებისა და ვალდებულებების ჩამონათვალი და შემოსავალ-გასავლის ანგარიში. წლიურ ანგარიშგებას ხელს აწერენ სანარმოს ხელმძღვანელები. ბუღალტრების ტრადიციული სტატუსი, რომელიც მათ სანარმოს ხელმძღვანელთან ერთად საფინანსო სახსრების განკარგვის უფლებას აძლევდა, ამჟამად შეცვლილია და იგი რიგითი ფინანსური მუშაკის დონემდეა დაყვანილი. რაც შეეხება საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის ბუღალტრული აღრიცხვის ნორმე-

ბისა და წესების დამტკიცებას, იგი ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენციაში შედის. მასვე ევალება შესაბამისი ინსტრუქციების, მითითებების გამოცემა და პრაქტიკაში დამკვიდრება. ამასთან, საერთაშორისო სტანდარტების მოთხოვნათა შესაბამისად საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების წესების დაცვა მნიშვნელოვანი სამუშაოების ჩატარებას გულისხმობს როგორც კერძო, ისე საჯარო სამართლის სუბიექტების მხრივ. ამ სფეროში წარმოშობილ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებას ისახავს მიზნად საქართველოს 1999 წლის კანონი „ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების რეგულირების შესახებ“. ამ კანონის მიხედვით კერძო სამართლის სუბიექტებისათვის ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების თვითრეგულირებას ახორციელებენ ბუღალტერთა დამოუკიდებელი პროფესიული ორგანიზაციები და საქართველოს პარლამენტთან არსებული ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების კომისია. ფინანსთა სამინისტრო, ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების სახელმწიფო რეგულირების პროცესში, თანამშრომლობს აღნიშნულ სტრუქტურებთან. მათ საერთო მიზანს წარმოადგენს ბუღალტრული აღრიცხვის დროებითი სტანდარტების შემუშავება და დამტკიცება; ბუღალტერთა კვალიფიკაციის ამაღლება და სერტიფიცირება; ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების დებულებებისა და ტერმინების ერთგვაროვნად გაგების მიზნით ახსნა-განმარტებების შემუშავება და სამოქმედოდ შემოღება; ქართულ ენაზე თარგმნილი ბუღალტრული აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების სამოქმედოდ შემოღება და მათგან გამომდინარე ბუღალტრული აღრიცხვის ანგარიშთა გეგმის სტრუქტურის დამტკიცება და სხვ.

ზემოაღნიშნული კანონის დებულებათა პრაქტიკული რეალიზაცია ხელს შეუწყობს ქვეყანაში საფინანსო საქმიანობის მეტად მნიშვნელოვანი სფეროს – ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების უნიტარული და ყველა სახის იურიდიული პირისათვის თითქმის ერთგვაროვანი წესების დანერგვას.

თავი VI

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები და ურთიერთობანი

§ 1. საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების ცნება, სახეები და შინაარსი

სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოიშობა მრავალგვარი საზოგადოებრივი ურთიერთობა. ფულადი სახსრების მობილიზაციის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესში საფინანსო ურთიერთობათა სუბიექტებს შორის წარმოიშობილ ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირება ხორციელდება საფინანსო სამართლის ნორმებით. საფინანსო სამართლებრივი ნორმა წარმოადგენს ქცევის იმ წესს, რომელიც დადგენილია კომპეტენტური ორგანოების მიერ და განსაზღვრავს საფინანსო ურთიერთობათა სუბიექტების უფლება-მოვალეობებს.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები შეიცავენ გარკვეულ მოთხოვნებსა და აკრძალვებს, აგრეთვე საფინანსო დისციპლინის დარღვევისა და სხვა არამართლზომიერი მოქმედების დროს განსაზღვრული ზემოქმედების გამოყენების შესაძლებლობას.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების დამახასიათებელ თავისებურებას წარმოადგენს მათი იმპერატიული ხასიათი. დისპოზიციური ნორმებისაგან განსხვავებით, საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებში გადმოცემული მოთხოვნები კატეგორიულ ფორმაშია გამოხატული და საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებს უფლება არა აქვთ შეცვალონ ისინი თავიანთი შეხედულებისამებრ.¹ საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის ეს თავისებურება განპირობებულია საზოგადოებრივ ურთიერთობათა იმ სფეროს შინაარსით,

¹ გ. ინჯირველი. სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია. თბ., 2003, გვ. 153. გ. ლობჯანიძე, სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია. თბ., 2003. გვ. 359.

რომელსაც არეგულირებს საფინანსო სამართალი. ამასთან, ალსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ ეკონომიკური რეფორმის განხორციელებისაკენ მიმართულმა ღონისძიებებმა და საბაზრო მეურნეობის პრინციპების პრაქტიკაში დანერგვამ მნიშვნელოვნად გაზარდა დისპოზიციური ნორმების გამოყენების შესაძლებლობაც. მომავალში, იმპერატიულ ნორმებთან ერთად, დისპოზიციური ნორმებიც მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს საფინანსო ურთიერთობათა რეგულირებაში.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები, მათი შინაარსიდან გამომდინარე, შეიძლება იყოს მატერიალური და პროცესუალური ხასიათის. მატერიალური საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები განამტკიცებენ ქვეყნის საფინანსო სისტემის სტრუქტურას, საბიუჯეტო წყობას, სახელმწიფოს წინაშე ფიზიკური და იურიდიული პირების ფულადი ვალდებულებების სახეებსა და მოცულობას. საბანკო საკრედიტო რესურსების ფორმირების წყაროებს, საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო ფონდების შექმნისა და გამოყენების გზებსა და სხვ. მატერიალური ნორმები განსაზღვრავენ საფინანსო ურთიერთობათა მონაწილეების უფლება-მოვალეობათა მატერიალურ, ფულად შინაარსს. პროცესუალური ნორმები განსაზღვრავენ მატერიალური უფლების გამოყენებისა და მოქმედების წესს. ასეთი ნორმები ორგანიზაციული ხასიათის ურთიერთობებს არეგულირებს. პროცესუალური საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების საფუძველზე ხდება სახელმწიფო და მუნიციპალური ფულადი ფონდების წარმოქმნა, განაწილება და გამოყენება. საპროცესო ნორმებით დგინდება საბიუჯეტო პროცესის ცალკეული სტადიები, საგადასახადო და არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზაციის ფორმები, მეთოდები, ვადები და სხვ. სამართლის ზოგიერთი დარგებისაგან განსხვავებით, სადაც მატერიალური და პროცესუალური ნორმები ცალ-ცალკე კოდიფიცირებული აქტების ფორმით არსებობენ, საფინანსო სამართალში ისინი განსაზღვრული ერთობლიობის სახითაა წარმოდგენილი. ერთი სამართლებრივი აქტი მოიცავს ორივე სახის ნორმებს. მიუხედავად ამისა, საფინანსო კანონმდებობაში თანდათან იკვეთება პოზიცია, რომლის მიხედვითაც

ერთსა და იმავე აქტში ერთმანეთისაგან მკვეთრად იმიჯნება მატერიალური და პროცესუალური ნორმები. ამის საუკეთესო მაგალითს წარმოადგენს კანონი საბიუჯეტო სისტემის შესახებ, აგრეთვე საგადასახადო კოდექსი და სხვა სამართლებრივი აქტები. საპროცესო ნორმების ხარისხის ამაღლება და მათში გამოხატულ მოთხოვნათა განუხრელი დაცვა საფინანსო მექანიზმის ეფექტურად გამოყენებისა და მატერიალური ნორმებით განმტკიცებული უფლება-მოვალეობების რეალიზაციის მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს. მომავალში შესაძლებელია საფინანსო ურთიერთობათა მარეგულირებელი მატერიალური და პროცესუალური კოდიფიცირებული აქტები ცალ-ცალკე შეიქმნას.

საფინანსო ურთიერთობათა სუბიექტებზე ზემოქმედების ხარისხის მიხედვით, რაც მათი უფლება-მოვალეობების შინაარსის განმსაზღვრელია, საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები შეიძლება დაიყოს მავალეებელ, ამკრძალავ და აღმჭურველ, ანუ უფლებისმიმნიჭებელ ნორმებად.

მავალეებელი საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები შეიცავენ იმ გარკვეული მოქმედების შესრულების მოთხოვნას, რომელიც დაკავშირებულია სახელმწიფო და მუნიციპალური ფულადი სახსრების მობილიზაციასა და გამოყენებასთან. ასეთი ნორმები ძირითადად არეგულირებენ ურთიერთობებს საფინანსო დაგეგმვის, გადასახადების დადგენის, ფულადი სახსრების მიზნობრივი გამოყენების სფეროში და სხვ. მავალეებელი ნორმები ძირითადად ცალკეულ სუბიექტთა აქტიურ ქცევას არეგულირებენ და კატეგორიული ფორმით ითხოვენ ამა თუ იმ მოქმედებათა შესრულებას. მაგალითად, საგადასახადო კოდექსი ადგენს: „ფიზიკური ან იურიდიული პირი ვალდებულია გადაიხადოს ამ კოდექსით დაწესებული საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი გადასახადები, რომელთა მიხედვითაც ეს პირი გადასახადის გადაამხდელია“. როგორც ამ ნორმის შინაარსიდან ჩანს, მასში კატეგორიული ფორმით არის მოცემული მოთხოვნა ფედერალური და მუნიციპალური გადასახადების სრულად და დროულად გადახდის ვალდებულების შესახებ. ასეთივე ხასიათი აქვთ იმ საფინანსო-

სამართლებრივ ნორმებს, რომლებიც ადგენენ კონკრეტული გადასახადების სახეებს.

ამკრძალავი ნორმები არეგულირებენ საფინანსო ურთიერთობათა სუბიექტების პასიურ ქცევას და შეიცავენ მოთხოვნებს იმის შესახებ, რომ ესა თუ ის მოქმედება, რომელიც საფინანსო დისციპლინის და, აქედან გამომდინარე, შესაბამისი კანონმდებლობის დარღვევას გამოიწვევს, არ იქნეს შესრულებული. საფინანსო კანონმდებლობა მიზნად ისახავს იმ არამართლზომიერ მოქმედებათა მკაცრად განსაზღვრას, რომლებიც უნდა აიკრძალოს. ასეთი მოქმედებანი ეწინააღმდეგება და ძირს უთხრის საქართველოს საფინანსო საფუძვლების ძლიერებას. მაგალითად, საქართველოს საგადასახადო კოდექსით აკრძალულია ინდივიდუალური საგადასახადო შეღავათების დანესება. ასევე, სავალუტო კანონმდებლობით აკრძალულია ფულის სუროგატების გამოშვება, საბანკო კანონმდებლობით დაუშვებლად არის მიჩნეული მიზნობრივი კრედიტის არადანიშნულებისამებრ გამოყენება და სხვ.

ამკრძალავი საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები იმით განსხვავდება მავალეებელი ნორმებისაგან, რომ იგი კრძალავს განსაზღვრულ მოქმედებას, მაგრამ არ ითხოვს სხვა რაიმე მოქმედების შესრულებას. თავისი განსაზღვრულობითა და ფორმის კატეგორიულობით ისინი ერთმანეთის მსგავსია.

აღმჭურველი ნორმისათვის დამახასიათებელია ის, რომ მასში გადმოცემულია ამა თუ იმ მოქმედების შესრულების უფლებამოსილება. საფინანსო სამართალი ისეთ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს არეგულირებს, რომლებშიც ერთი მხარე ყოველთვის სახელმწიფო ან მუნიციპალური საფინანსო-საკრედიტო ორგანოა და მისი კომპეტენცია კანონითაა განსაზღვრული. ამ კომპეტენციის ფარგლებში საქმიანობენ ისინი. აღმჭურველი ნორმების გამოყენების მაგალითია საბიუჯეტო ასიგნებათა გადატანის უფლებამოსილება ბიუჯეტის ერთი რგოლიდან მეორეში გადაუდებელი აუცილებლობის დროს. საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობებშიც გვხვდება აღმჭურველი ნორმების გამოყენება. მაგალითად, სასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწის გადასახადის განაკვეთები

დიფერენცირებულია ადმინისტრაციული ერთეულების მიხედვით და გადასახადის განაკვეთის დადგენის უფლებით კონკრეტული მიწის ნაკვეთისათვის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოა აღჭურვილი.

აღმჭურველი ნორმა, მავალელები და ამკრძალავი ნორმებისაგან განსხვავებით, დისპოზიციურია. მაგრამ დისპოზიციურობა აქ შეზღუდულია განსაზღვრული ჩარჩოებით. უფლებამოსილი ორგანო, კანონის მოთხოვნებისა და კონკრეტული პირობების გათვალისწინებით, აღმჭურველი ნორმის ფარგლებში იღებს ყველაზე მიზანშეწონილ გადაწყვეტილებას. ასეთ შემთხვევაში სახეზეა იმპერატიულობის ელემენტებიც.

საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებში იმპერატიულობისა და უფლებამოსილების მინიჭების შესაძლებლობის შეხამება იძლევა ფინანსების სფეროში ადგილობრივი პირობების გათვალისწინების საფუძველზე საერთო-სახელმწიფოებრივი ამოცანების ეფექტურად განხორციელების გარანტიას.

საბაზრო მეურნეობის განვითარების კვალობაზე იქმნება იმის აუცილებლობა, რომ საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებაში უფრო ფართოდ იქნეს გამოყენებული აღმჭურველი ნორმები, რომ საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა მონანიღებებს საფინანსო ვალდებულების შესრულების გზების არჩევანის მეტი შესაძლებლობა ჰქონდეთ. ეს კი ლოგიკურად იწვევს საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებზე სახელმწიფოს ზემოქმედების ხარისხისა და ხასიათის შეცვლას. აღმჭურველ ნორმებში ხშირად გაითვალისწინება ცალკეულ სუბიექტებზე ზემოქმედების ეკონომიკური ხასიათი. ეს კი ნორმის მოთხოვნის დარღვევის შემთხვევაში, უარყოფითი მატერიალური შედეგების უშუალოდ დამრღვევის მიმართ გავრცელებას გულისხმობს.

საფინანსო სამართლის ნორმებს შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება ისეთ ნორმებს, რომელთა მიზანია ფინანსური ტექნიკის რეგლამენტაცია. ასეთი ნორმები დიდ როლს ასრულებენ ქვეყნის საფინანსო საქმიანობის პროცესში. მათ მიეკუთვნება ნორმები, რომლებიც არეგულირებენ სახელმწიფო და მუნიციპალური ფულადი სახსრების შემოსულობისა

და ხარჯვის აღრიცხვას, ფულადი ოპერაციების წარმოების დროს დოკუმენტაციის გაფორმების წესს. ეს კი აუცილებელია სახელმწიფოს მიერ უზარმაზარი ფულადი სახსრების მობილიზაციისა და ხარჯვის პროცესის სწორად წარმართვისათვის. ასეთი ნორმების დიდი მნიშვნელობა იმითაც განისაზღვრება, რომ მათი საშუალებით შესაძლებელი ხდება ერთნაირი დოკუმენტაციის გამოყენება საბიუჯეტო, საკრედიტო, საკასო და სხვა დაგეგმვის დროს. მაგრამ აღნიშნული ნორმებიდან საფინანსო სამართლისათვის მხოლოდ ისეთები იქნენ მნიშვნელობას, რომლებიც საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა წარმოშობას, შეცვლასა და შეწყვეტასთან იქნება დაკავშირებული. მათ მიეკუთვნება ნორმები, რომლებიც შემოსავლებისა და გასავლების საბიუჯეტო კლასიფიკაციისა და საკასო ოპერაციების ერთიანობას უზრუნველყოფენ; ნორმები, რომლებიც საფინანსო ოპერაციების ტექნიკური დოკუმენტაციის ფორმებსა და რეკვიზიტებს ადგენენ; ნორმები, რომლებიც შეიცავენ სხვადასხვა გადასახადისა და ბაჟის ოდენობის გამოთვლის წესებს; ნორმები, რომლებიც ემსახურებიან საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა შეწყვეტის ტექნიკური წესების შესრულებას.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის სტრუქტურა სამართლის სხვა დარგების ნორმების სტრუქტურისაგან არსებითად არ განსხვავდება. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, საფინანსო სამართლის რეგულირების საგნის თავისებურება მაინც პოულობს გამოხატულებას საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის ჰიპოთეზაში, დისპოზიციასა და სანქციაში.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის ჰიპოთეზა განსაზღვრავს იმ ფაქტებსა და გარემოებებს, რომელთა დადგომაც დაკავშირებულია კონკრეტული საფინანსო უფლებებისა და მოვალეობების წარმოშობასთან. ეს ძირითადად სამეურნეო და შრომით საქმიანობასთან დაკავშირებული ფაქტები და გარემოებებია. ასეთი საქმიანობის შედეგები გამოიხატება სანარმოთა და ცალკეული ფიზიკური პირების მიერ დროის გარკვეულ მონაკვეთში მიღებულ შემოსავალში. ჰიპოთეზაში

ასახვას პოულობს აგრეთვე ის პირობები, რომლის დროსაც შეიძლება მოხდეს სახელმწიფო ან მუნიციპალური სახსრების ხარჯვა. შემოსავალი შეიძლება გამოიხატოს მოგების, მუშა-მოსამსახურეთა ხელფასისა და სხვა ფორმაში. ფულადი ხარ-ჯებიც სხვადასხვა მიზნობრივი დანიშნულებისაა. პიპოთეზაში მითითებულ უნდა იქნეს ის პირობა, რომლის დროსაც შე-მოსავალი შეიძლება გახდეს საფინანსო-სამართლებრივი ურთ-იერთობის ობიექტი. ეს პირობა კი დეტალურად უნდა იქნეს აღწერილი. მაგალითად, საგადასახადო-სამართლებრივი ურთ-იერთობის დროს იმ ნორმის პიპოთეზა, რითაც დადგენილია მოქალაქეთა საბაჟო გადასახადი, მოიცავს შემდეგი პირობების ჩამონათვალს: მოქალაქეთა საქონელი, რომელიც შემოდის საქართველოში, დაიბეგრება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მისი ღირებულება აღემატება კანონით დადგენილ დაუბეგრავ მინიმუმს, მოქალაქეთა ამა თუ იმ კატეგორიაზე ვრცელდება თუ არა შეღავათები გადასახადის შემცირების ან გადახდისა-გან საერთოდ გათავისუფლების სახით და სხვ. პიპოთეზაში ასევე დეტალურად ხდება იმ პირობების აღწერა, რომელთა დადგომასთან შეიძლება დაკავშირებულ იქნეს ფულადი სახსრების ხარჯვა. მაგალითად, კაპიტალური მშენებლობის დასაფინანსებლად საჭიროა: სატიტულო სიაში მშენებლობის ობიექტის შეტანა, მიწის ნაკვეთის გამოყოფა, მშენებლობის პროექტისა და ხარჯთაღრიცხვის დოკუმენტაცია და სხვ.

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საფინანსო-სამართ-ლებრივი ნორმის პიპოთეზა უმეტესად კონკრეტულ ანუ კა-ზუისტურ ხასიათს ატარებს. ეს კი იმის საფუძველს ქმნის, რომ საფინანსო-სამართლებრივი ნორმა სხვადასხვანაირად არ იქნეს განმარტებული.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის დისპოზიცია წარ-მოადგენს მისი შინაარსის განმსაზღვრელ ქცევის წესს. მასში მითითებულია იმ კონკრეტულ უფლებებსა და მოვალეობებზე, რომლებიც წარმოეშობათ საფინანსო-სამართლებრივი ურთ-იერთობის მონაწილე მხარეებს. მაგალითად, საგადასახადო კოდექსით, საშემოსავლო გადასახადით ფიზიკური პირების

დაბეგვრისას, გათვალისწინებულია გარკვეული შეღავათები იმ პირთა მიმართ, რომელთაც ჩუქებით ან მემკვიდრეობით მიიღეს ქონება, აგრეთვე მათ მიმართ, რომლებმაც მიიღეს პენსია, სტიპენდია, დახმარება და სხვ. საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ კანონით „ეროვნული ბანკი მისი აქტივები, ქონება და შემოსავალი, აგრეთვე მისი საქმიანობა და ოპერაციები თავისუფლდება ყოველგვარი გადასახადის, გადასახდელისა და მოსაკრებლისაგან (მათ შორის სახელმწიფო ბაჟისაგან)“.

მაგალებელ და ამკრძალავ ნორმებში დისპოზიცია მოითხოვს გარკვეული მოქმედების შესრულების დროს, ადგილს ან გარკვეული მოქმედების შესრულების აკრძალვას, ხოლო აღმჭურველი ნორმის დისპოზიციაში ამა თუ იმ მოქმედების კატეგორიულად შესრულების მოთხოვნა შეხამებულია შემსრულებლისათვის გარკვეული უფლებამოსილების მინიჭებასთან.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის სანქციაში მოცემულია ის შედეგები და იძულებითი ხასიათის ღონისძიებანი, რაც მოპყვება დისპოზიციაში მოცემული წესის შეუსრულებლობას. სანქცია ნორმის ის ნაწილია, რომლის მეშვეობითაც სახელმწიფო ფაქტობრივად უზრუნველყოფს ნორმის განხორციელებას, აგრეთვე საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტების უფლებების დაცვასა და მოვალეობის შესრულებას.

არამართლზომიერი მოქმედების შესრულების შემთხვევაში საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის სანქცია ითვალისწინებს ადმინისტრაციულ, სამოქალაქო ან სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობის გავრცელებას დამრღვევის მიმართ. გარდა ამისა, სანქციაში შეიძლება აგრეთვე მითითებულ იქნეს ფინანსური ზემოქმედების კონკრეტულ ზომებზე. ასეთია მაგალითად, ჯარიმა ან საურავი, საბიუჯეტო სახსრების იძულებითი ამოღება, საბანკო კრედიტით სარგებლობისას გადიდებული პროცენტის გადახდევინება და სხვ.

საბაზრო ურთიერთობათა დამკვიდრებამ მნიშვნელოვნად შეცვალა საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების ხასიათი.

უფრო მეტი ადგილი დაეთმო ეკონომიკური ზემოქმედების ღონისძიებებს. თანდათან მკვიდრდება აგრეთვე სანქციის შინაარსის შეცვლა იმ მიმართულებით, რომ მასში ასახულ იქნეს არა უარყოფითი შედეგები, არამედ იმ წამახალისებელი ღონისძიებების გამოყენების შესაძლებლობა, რომლითაც უნდა ისარგებლოს სუბიექტმა საფინანსო-სამართლებრივ ნორმაში გადმოცემული მოთხოვნის დროულად და ეფექტურად შესრულების შემთხვევაში. შეღავათიანი და მასტიმულირებელი ღონისძიებებით სარგებლობის შესაძლებლობის შექმნა საფინანსო-სამართლებრივი ნორმებისათვის მნიშვნელოვანი დამახასიათებელი თავისებურებაა. მასტიმულირებელი ნორმების ფართოდ გამოყენების აუცილებლობა თავს განსაკუთრებულად იჩენს საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობებში. საგადასახადო-სამართლებრივი ნორმა ყოველნაირად უნდა უწყობდეს ხელს გადასახადის გადამხდელის სტიმულირებას გადასახადის გადახდისას, მოგების მიღების გარანტირებულ უზრუნველყოფასა და მის დაინტერესებას საინვესტიციო საქმიანობაში აქტიური მონაწილეობის მისაღებად. გონიერი საგადასახადო ნორმა არ აიძულებს გადასახადის გადამხდელს დამალოს შემოსავლების ნაწილი, რათა აუტანელი ბეგარის გამო თავი დააღწიოს გაკოტრებას. საქართველოში ამ მხრივ მდგომარეობა არსებითად შესაცვლელია.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმებისათვის კიდევ ერთი, მეტად სპეციფიკური თავისებურებაა დამახასიათებელი. რადგან საფინანსო სამართალი საფინანსო ურთიერთობებს არეგულირებს, ხოლო ფინანსები კი სახელმწიფოში განმანაწილებლობით და საკონტროლო ფუნქციებს ასრულებენ, ეს ტვირთი მეტ-ნაკლებად საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებსაც აწევთ. ამიტომ, როცა ლაპარაკია საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების მასტიმულირებელი როლის აუცილებლობაზე, იგულისხმება, რომ ყოველივე ეს ეფექტურად უნდა იყოს შეხამებული ქვეყნის მასშტაბით საფინანსო სახსრების განაწილებისა და ხარჯვის პროცესზე საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების მაკონტროლებელი ზემოქმედების შედეგებთან.

§2. საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობანი

საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობა ზოგადი სამართლებრივი ურთიერთობის ნაირსახეობაა. ამიტომ ის ნიშნები, რაც საერთოდ სამართლებრივი ურთიერთობისთვისაა დამახასიათებელი, ასახვას პოულობს საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა ცნებაში. ამასთან, მათ სპეციფიკური თავისებურებანიც ახასიათებთ.

საფინანსო სამართლის სუბიექტებს შორის, საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის ფარგლებში, ფულადი სახსრების თაობაზე უფლება-მოვალეობათა განაწილების შედეგად წარმოშობილ კავშირს საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობა ეწოდება.

სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში წარმოშობილი საზოგადოებრივი ურთიერთობა საფინანსო სამართლის ნორმებით რეგულირების შემდეგ ღებულობს საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის სახეს. მაგრამ ეს, რა თქმა უნდა, არ ნიშნავს იმას, რომ ესა თუ ის საზოგადოებრივი ურთიერთობა, რომელიც საფინანსო სამართლის ნორმებით მონესრიგდება, გადაიქცევა საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობად. საზოგადოებრივი ურთიერთობანი ეკონომიკური ხასიათის მატერიალური ურთიერთობებია. სამართლებრივი ურთიერთობანი კი იდეოლოგიური ურთიერთობების ნაირსახეობაა. ამიტომ არ შეიძლება ვამტკიცოთ, რომ მატერიალური ურთიერთობები, სამართლებრივი ნორმებით რეგულირების შემდეგ, სამართლებრივ ურთიერთობებად გადაიქცევა. ეს იქნებოდა მატერიალურ მოვლენათა შეცვლა იდეოლოგიური ხასიათის მოვლენებით. სამართლებრივ ურთიერთობათა ამგვარი გაგება არასწორია. საქმე ისაა, რომ საზოგადოებრივი ურთიერთობანი სამართლის ნორმებით რეგულირების შემდეგ კი არ გარდაიქმნება ახალ ურთიერთობებად, არამედ ისინი არსებულ შინაარსს ინარჩუნებენ და მხოლოდ ახალი ურთიერთობების ფორმას იძენენ. ეს ახალი ურთიერთობა არის სწორედ სამართლებრივი ურთიერთობა.

საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობებისთვის დამახასიათებელია გარკვეული თავისებურებები, რაც უმეტესად განპირობებულია იმ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა შინაარსით, რომელთაც არეგულირებს საფინანსო სამართლის ნორმები. ეს თავისებურებები შემდეგია:

1. საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობანი დაკავშირებულია საქართველოს საფინანსო საქმიანობასთან და ფულად ხასიათს ატარებს. ეს ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი თავისებურებაა; 2. საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტად ყოველთვის გამოდის სახელმწიფო უშუალოდ ან მისი რომელიმე უფლებამოსილი ორგანოს სახით, რომელიც საქართველოს სახელითა და მისივე კონტროლით ახორციელებს ფულადი სახსრების შეგროვებისა და გამოყენებისათვის საჭირო მართლზომიერ მოქმედებებს; 3. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა წარმოშობა, შეცვლა და შეწყვეტა ყოველთვის დაკავშირებულია კანონთან ან სხვა ნორმატიულ აქტთან, აგრეთვე იურიდიულ ფაქტებთან. არ შეიძლება მათი დაკავშირება ხელშეკრულებასთან ან დელიქტებთან. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებს დამოუკიდებლად არ შეუძლიათ წარმოშვან, შეცვალონ ან შეწყვიტონ სამართლებრივი ურთიერთობანი, რადგან ამას თვით სახელმწიფო აკეთებს ცალკეული სუბიექტების ნებისაგან დამოუკიდებლად. აღნიშნულ თავისებურებათა ერთობლიობა განსაზღვრავს საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სპეციფიკურობას, რასაც დიდი მნიშვნელობა გააჩნია ამ ურთიერთობათა იურიდიული ბუნების გარკვევისათვის.

საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობები მბრძანებლურ-ქონებრივი ხასიათის ურთიერთობებია. მათში ორი სახის სამართლებრივი ელემენტია ერთმანეთთან შერწყმული – მბრძანებლური ანუ ხელისუფლებითი და ორგანიზაციულ-ქონებრივი. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობის მბრძანებლური ხასიათი იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო ან მუნიციპალური ორგანო საფინანსო საქმიანობის განხორციელების დროს აღჭურვილია უფლებამოსილებით – მიიღოს სანარმოსათვის იურიდიულად სავალდებულო გად-

ანყვეტილება, უზრუნველყოს სამართლებრივ ურთიერთობაში მონაწილე მეორე მხარის მიერ საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების შესრულება, გამოიყენოს სანქციები საფინანსო ვალდებულებათა შეუსრულებლობის შემთხვევაში. სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების განკარგულებათა შესრულება სავალდებულოა. ამასთან, საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობანი არ შეიძლება განხილულ იქნეს როგორც მხოლოდ მბრძანებლური და დაქვემდებარების პრინციპზე დამყარებული ურთიერთობა. სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობა მიმართულია სანარმოებისა და ორგანიზაციებისათვის საქმიანობის ხელსაყრელი პირობების შექმნისაკენ. საფინანსო საქმიანობის პროგრესული მეთოდებისა და პრინციპების დანერგვა ხელს უწყობს სახელმწიფო და მუნიციპალური ფულადი სახსრების მიზნობრივ გამოყენებასა და საფინანსო რეზერვების გამოვლენას. სახელმწიფო და მუნიციპალურ საფინანსო-საკრედიტო ორგანოებსა და ცალკეულ სანარმოებსა და ორგანიზაციებს, აგრეთვე ფიზიკურ პირებს შორის წარმოშობილ საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში სახელმწიფოს სახელით მოქმედი სუბიექტების არა მარტო უფლებები აისახება, არამედ გარკვეული მოვალეობებიც. ამ მოვალეობათა შეუსრულებლობა მათ შესაბამის პასუხისმგებლობას იწვევს. აქედან გამომდინარე, საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე სანარმოებს, ორგანიზაციებს, ფიზიკურ პირებს არა მარტო საფინანსო ვალდებულებები ეკისრებათ, არამედ გააჩნიათ განსაზღვრული უფლებამოსილებანიც.

საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობანი წარმოიშობა ფულადი სახსრების შეგროვების, განაწილებისა და გამოყენების პროცესში. ამ ურთიერთობების ორგანიზაციულ-ქონებრივი ხასიათი იმაში ვლინდება, რომ იგი დაკავშირებულია ფულად ურთიერთობებთან და მის მონაწილე მხარეებს წარმოეშობათ ქონებრივი უფლებები და მოვალეობები ფულადი სახსრების მიღებისა და გაცემის, აგრეთვე დამოუკიდებლად განკარგვის სფეროში. მაგალითად, ავტონომიურ რესპუბლიკებს უფლება აქვთ მიიღონ ის ფულადი სახსრები, რომლებიც მათთვის გამოყოფილია საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადებისა

და სხვა შემოსავლებისაგან. აღნიშნული ფულადი სახსრების ამა თუ იმ ავტონომიური რესპუბლიკის ხელში გადასვლის შემდეგ, ის ამ სახსრებს გამოიყენებს თავისი ქონებრივი უფლებამოსილების შესაბამისად. ქონებრივთან დაკავშირებულია ორგანიზაციული ხასიათის ურთიერთობებიც. ეს ურთიერთობები უმეტესად მოიცავს საფინანსო საქმიანობის ფორმებისა და მეთოდების, საბიუჯეტო და საკრედიტო დაგეგმვის, საფინანსო კონტროლის განხორციელების სფეროში არსებულ ურთიერთობებს და უმეტესად პროცესუალური ხასიათის ურთიერთობებს წარმოადგენენ.

სისხლის, სამოქალაქო და ადმინისტრაციული სამართლისაგან განსხვავებით, ქონებრივი და ორგანიზაციული ურთიერთობების, ელემენტების შერწყმამ საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში განაპირობა ის, რომ მატერიალური და პროცესუალური ნორმები გამოყოფილი არ არის ერთმანეთისაგან ცალკე დარგებად. საფინანსო სამართალში ისინი ერთად არის მოცემული და საფინანსო სამართლის ერთიან დარგს ქმნის.

საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა შინაარსში გარკვეული ცვლილებები შეიტანა საბაზრო ურთიერთობების დამკვიდრებამ. ისინი უმეტესად ახალი ტენდენციების სახით გამოიხატა.

ჯერ ერთი, დაიწყო საფინანსო უფლებების გადანაწილება საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტებს შორის, რასაც შედეგად მოჰყვა ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოთა უფლებების მნიშვნელოვანი გაფართოება. მეორე, შეიცვალა საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტების უფლება-მოვალეობათა შინაარსი. ახლა საჯარო და კერძო სამართლის სუბიექტებს ერთნაირი ვალდებულებები გააჩნია სახელმწიფო და მუნიციპალური საფინანსო-საკრედიტო ორგანოების წინაშე, თანაბრად გააჩნიათ კანონიერი ინტერესების დაცვის უფლება, სამეურნეო სუბიექტები თანაბრად დამოუკიდებელნი არიან და სხვ. მესამე, საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში ნათლად გამოიკვეთა ტენდენცია, რომლის მიხედვითაც მცირდ-

ება სანარმოთა და ორგანიზაციათა საფინანსო საქმიანობაში ადმინისტრაციული ჩარევის აუცილებლობა და იზრდება ეკონომიკური შემოქმედების ეფექტური გამოყენების შესაძლებლობები. მეოთხე, საბაზრო მეურნეობა დღის წესრიგში აყენებს ორგანიზაციულ-ქონებრივი სამართლებრივი ურთიერთობების სრულყოფის საკითხს, რასაც შედეგად უნდა მოჰყვეს საფინანსო საქმიანობაში ფისკალური მხარის – გადასახადების სისტემის სრულყოფა და სამენარმეო ურთიერთობის ფართოდ დანერგვა და განვითარება. ეს კი სოციალურ ორიენტაციას მისცემს სახელმწიფოს მთელ საქმიანობას.

სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის შინაარსი და ხასიათი განსაზღვრავს საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა ერთიანობას. მაგრამ ეს ერთიანობა თავის მხრივ არ გამორიცხავს საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სიმრავლესა და მრავალფეროვნებას, აგრეთვე მათი კლასიფიკაციის დიდ მნიშვნელობას. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში, რეგულირების საგნის შინაარსის მიხედვით, შეიძლება გამოიყოს შემდეგი ჯგუფები:

- 1) საბიუჯეტო-სამართლებრივი ურთიერთობანი;
- 2) საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობანი;
- 3) სადაზღვევო-სამართლებრივი ურთიერთობანი;
- 4) საკრედიტო და საანგარიშსწორებო-სამართლებრივი ურთიერთობანი;
- 5) დაფინანსების სამართლებრივი ურთიერთობანი;
- 6) სავალუტო-ფულადი სამართლებრივი ურთიერთობანი;
- 7) საერთაშორისო საფინანსო-საკრედიტო სამართლებრივი ურთიერთობანი და სხვ.

საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობები შეიძლება აგრეთვე დაიყოს მატერიალური და პროცესუალური ხასიათის ურთიერთობებად. ასეთ დაყოფას საფუძვლად უდევს მატერიალური და პროცესუალური ნორმებით მონესრიგებულ ურთიერთობათა შინაარსში არსებული სხვაობა. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა ამგვარი კლასიფიკაცია ხელს შეუწყობს მათ სრულყოფილსა და ღრმა შესწავლას.

საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა წარმოშობა,

შეცვლა და შეწყვეტა დაკავშირებულია საფინანსო სამართლის ნორმებით გათვალისწინებულ იურიდიულ ფაქტებთან – მოქმედებასა და ხდომილებასთან.

საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა წარმოშობა ხდება საფინანსო-სამართლებრივი ხასიათის ნორმატიული აქტის გამოცემის საფუძველზე. ამ აქტით მოცემულ უნდა იქნეს ის ძირითადი და აუცილებელი პირობები, რომელთა არსებობა გარკვეული მართლზომიერი მოქმედების შესრულების ან არამართლზომიერი მოქმედების შესრულებისაგან თავის შეკავების წინაპირობას წარმოადგენს. მაგალითად, საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობა ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადის თაობაზე ისე არ შეიძლება წარმოიშვას თუ სამართლებრივი აქტით არ იქნება განსაზღვრული შემოსავლის ზუსტი შემადგენლობა და ის გარემოებანი, რომელთა არსებობაც იწვევს გარკვეული შეღავათების გავრცელებას. ასეთ ნორმებში ნათლად ჩანს როგორც ხელისუფლებითი, ისე ქონებრივ-სამართლებრივი ურთიერთობის წინამძღვრები. საფინანსო სახსრების მობილიზაციისა და ხარჯვის პროცესში სახელმწიფოს ხელისუფლებითი უფლებამოსილებანი შეიძლება დაკონკრეტებულ იქნეს საფინანსო გეგმებში ან ცალკეულ ნორმატივებსა და ლიმიტებში. ამიტომ, ბუნებრივია, ასეთ შემთხვევებში საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებს შორის შეთანხმებას არსებითი მნიშვნელობა არა აქვს. საფინანსო სამართლის ნორმებისა და საერთო მნიშვნელობის საფინანსო გეგმების საფუძველზე შესაძლებელია ინდივიდუალური საფინანსო-სამართლებრივი აქტი დაედოს საფუძვლად საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობას. ასეთია მაგალითად, საგადასახადო ორგანოს მიერ კონკრეტული გადამხდელისათვის განსაზღვრული თანხის გადასახადის სახით გადახდის შესახებ შეტყობინება, კომპეტენტური ორგანოს განკარგულება ხარჯთაღრიცხვის ერთი მუხლიდან მეორეში სახსრების გადაადგილების შესახებ და სხვ. ასეთ აქტებს დამხმარე, მეორეხარისხოვანი მნიშვნელობა გააჩნიათ, რადგან მათ დამოუკიდებლად – საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის ან სათანადო წესით დამტკიცებული საფინანსო გეგმის

გარეშე არ შეუძლიათ წარმოშვან საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობანი.

საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის შეცვლა შესაძლებელია იმ შემთხვევაში, როცა საფინანსო-სამართლებრივი აქტით განსაზღვრულია ისეთი ფაქტები, რომლებიც ინვეს ასეთ შეცვლას. ასეთ ფაქტებს მიეკუთვნება, მაგალითად, შემოსავლის გაზრდა ან შემცირება, გადასახადის გადამხდელის ოჯახურ მდგომარეობაში მომხდარი ცვლილება და სხვ. საფინანსო კანონმდებლობა ითვალისწინებს საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის შეცვლის მრავალ შემთხვევას. მაგალითად, საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილია, რომ სასამართლოს მიერ პირის ქმედუუნაროდ აღიარების შემთხვევაში მისი საგადასახადო ვალდებულება უნდა შეასრულოს ასეთი პირის ქონების მეურვემ, ქონების ღირებულების ფარგლებში. მაგრამ თუ გადაწყვეტილება ქმედუუნაროდ აღიარების შესახებ გაუქმდა, მაშინ ამ დღიდან განახლდება საგადასახადო ვალდებულების მოქმედება. ამ შემთხვევაში პირის სამართლებრივი სტატუსის შეცვლამ გამოიწვია საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობათა შეცვლა.

საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა შეწყვეტის ყველაზე გავრცელებულ საფუძველს წარმოადგენს საფინანსო სამართლის ნორმით გათვალისწინებული უფლებებისა და მოვალეობების შესრულება. მაგალითად, საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა შეწყვეტის საფუძველია გადასახადის დროულად და სრულად გადახდა, გაცემული საბიუჯეტო სახსრების გამოყენება მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით, საბიუჯეტო ასიგნებათა დახურვა საბიუჯეტო წლის დამთავრებასთან დაკავშირებით და სხვ. ფიზიკური პირების მიერ საშემოსავლო გადასახადის გადახდის დროს საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტა დადგენილი გადასახადის გადახდასთან ერთად შეიძლება დაკავშირებულ იქნეს: „ქართველის დედის“ საპატიო წოდების მინიჭებასთან, მარტოხელა დედად გახდომასთან, ინვალიდობასა და სხვ. პირის გარდაცვალება წყვეტს ყველა იმ საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობას, რომელშიც იგი პირადად გამოდიოდა სუბიექტად.

საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის შეწყვეტის საფუძველი შეიძლება გახდეს კომპეტენტური სახელმწიფო ორგანოს მიერ ამა თუ იმ სუბიექტის მთლიანად გათავისუფლება გადასახადისაგან სტიქიური უბედურების შემთხვევაში. შესაძლებელია აგრეთვე საკრედიტო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მსესხებელთაგან სესხის დარჩენილი ნაწილის ჩამონერა მისი ამოღების უიმედობის შემთხვევაში. ამ დროს, ბუნებრივია, შეწყდება საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობა ბანკსა და მსესხებელს შორის.

საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის წარმოშობა, შეცვლა და შეწყვეტა კანონისა და სხვა ნორმატიული აქტების საფუძველზე, სამართლის იმ დარგებისაგან განსხვავებით, სადაც ამავე საფუძველზე ერთად ხელშეკრულება ან დელიქტიც ფიგურირებს, უფრო მეტად უზრუნველყოფს სახელმწიფო და მუნიციპალური ინტერესების დაცვას.

§3. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტები და მათი ინტერესების დაცვა

საფინანსო სამართალი ზუსტად განსაზღვრავს საფინანსო ურთიერთობათა მონაწილეების წრეს. ისინი აღჭურვილი არიან იმ უფლებებითა და მოვალეობებით, რომლებიც აუცილებელია სახელმწიფო და მუნიციპალური ფონდების შექმნის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესის უზრუნველსაყოფად. ასეთ მონაწილეებს ეწოდებათ საფინანსო სამართლის სუბიექტები. მათ შეიძლება საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებიც ვუნოდოთ. საფინანსო ურთიერთობათა მონაწილეების ეს ორი სახელწოდება თითქმის იდენტურია, მაგრამ მათ შორის მნიშვნელოვანი სხვაობაც არსებობს. საფინანსო სამართლის სუბიექტი არის ის პირი, რომელსაც გააჩნია სამართალსუბიექტობა, ანუ წარმოადგენს საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა პოტენციურ მონაწილეს, რადგან მას გააჩნია ამისათვის აუცილებელი უფლება-მოვალეობანი. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტი კი

წარმოადგენს კონკრეტული სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილეს.¹ იურიდიული უფლება-მოვალეობანი საფინანსო საქმიანობის სფეროში გააჩნია სამართლის სუბიექტებს, მიუხედავად იმისა, მონაწილეობენ ისინი თუ არა კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობებში. არ შეიძლება ამ ორი ცნების დაპირისპირებაც, რადგან საფინანსო სამართლის სუბიექტი, თავისი უფლება-მოვალეობების რეალიზაციის პროცესში ებმება რა კონკრეტულ საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობაში, იმავდროულად ხდება ასეთი ურთიერთობის სუბიექტიც. ამასთან, იგი კვლავ ინარჩუნებს თავის ადრინდელ თვისებას, რომელიც მას გააჩნდა სამართლებრივ ურთიერთობაში მონაწილეობის მიღებამდე. იგი რჩება საფინანსო სამართლის სუბიექტად.

ამგვარად, საფინანსო სამართლის სუბიექტის ცნება უფრო ფართოა, ვიდრე საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილისა. საფინანსო უფლებებისა და ვალდებულების მქონე პირი შეიძლება ჯერ კიდევ არ იყოს კონკრეტულ სამართლებრივ ურთიერთობაში ჩაბმული. გარდა ამისა, შესაძლებელია, საფინანსო სამართლის სუბიექტმა სრულად არც კი განახორციელოს თავისი უფლება-მოვალეობანი. თუმცა ეს შესაძლებლობა საფინანსო სამართალში გაცილებით უფრო მცირეა, ვიდრე, მაგალითად, სამოქალაქო სამართალში. სამოქალაქო სამართლის სუბიექტს გააჩნია ქონების მემკვიდრეობით გადაცემის, ჩუქების, ყიდვა-გაყიდვის უფლება და სხვ. მაგრამ არ იგულისხმება მათი აუცილებელი რეალიზება. რაც შეეხება საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობას, მისი მონაწილე სახელმწიფო ან მუნიციპალური ორგანო, რომლებიც განსაზღვრული კომპეტენციით არიან აღჭურვილი, ვალდებული არიან სრულყოფილად მოახდინონ საფინანსო უფლება-მოვალეობათა რეალიზაცია. თუმცა, აღმჭურველი ნორმების საფუძველზე და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით, მათ შეუძლიათ არ გამოავლინონ ზოგიერთ უფლებამოსილებათა,

¹ Теория государства и права. Под редакцией П.И. Магузова. А.В. Малько. М., 1997, с. 482. Финансовое право. Под редакцией П.И. Химичевой. М., 1999, с. 65.

მაგალითად, დაგეგმილზე მეტი ოდენობით საბიუჯეტო სახსრების გამოვლენისა და გამოყენების ან საგადასახადო ვალდებულების გადავადების, რეალიზაციის ნება-სურვილი.

საფინანსო სამართლის სუბიექტები შეიძლება დაიყოს სამ ძირითად ჯგუფად. ესენია: 1. სახელმწიფო და მისი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები; 2. კოლექტიური სუბიექტები და 3. ინდივიდუალური სუბიექტები. პირველ ჯგუფში შედიან: საქართველო, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკები, ქალაქები, მუნიციპალიტეტები, სოფლები, თემები და დაბები. ისინი, ძირითადად, საბიუჯეტო-სამართლებრივ ურთიერთობებში ლეზულობენ მონაწილეობას. საფინანსო კანონმდებლობა ადგენს სწორედ მათ უფლებას, გააჩნდეთ შესაბამისი ბიუჯეტები. ასეთი უფლებები არ გააჩნიათ სახელმწიფო ან მუნიციპალურ ორგანოებს. კანონმდებლის ეს პოზიცია ნათლად ასახავს საქართველოს კონსტიტუციურ დებულებას სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროდ ხალხის აღიარების შესახებ. ბიუჯეტის მიკუთვნება სახელმწიფოსა და მისი ტერიტორიული ერთეულებისათვის წარმოადგენს სახელმწიფოს, ავტონომიებისა და მუნიციპალური წარმონაქმნების ორგანიზებულობის მაღალი დონის მაჩვენებელ აუცილებელ ატრიბუტს. მათ გამგებლობაში დამოუკიდებელი ბიუჯეტების არსებობა განაპირობებს საბიუჯეტო სახსრების მოთხოვნისა და მათი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების ამოცანების შესაბამისად გამოყენების უფლებამოსილებათა მთელ კომპლექსს.

ეკონომიკის ცალკეული დარგების განვითარებისა და საზოგადოების სოციალურ და სულიერ მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილების მიზნით, სახელმწიფო ქმნის ფულადი სასრების საერთო-სახელმწიფოებრივ ფონდს. ამ ფონდისა და სხვა საფინანსო რესურსების მიმართ სახელმწიფო ახორციელებს მესაკუთრის უფლებამოსილებებს. სახელმწიფოს ამგვარი სამართლებრივი მდგომარეობითაა განპირობებული ის, რომ იგი მრავალგვარ საფინანსო ურთიერთობაში გამოდის მონაწილედ. საქართველო, როგორც სახელმწიფოებრივი სუბიექტი, საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილედ გამოდის

მაშინ, როცა ასეთი ურთიერთობა წარმოიშობა, ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიურ რესპუბლიკებს, აგრეთვე ცალკეულ ქალაქებსა და რაიონებს შორის საბიუჯეტო სახსრების განაწილების თაობაზე. სახელმწიფო აქ უმაღლესი წარმომადგენლობითი და მმართველობის ორგანოების სახით გამოდის. სახელმწიფო დამოუკიდებელი სუბიექტის სახით მონაწილეობს საერთაშორისო საფინანსო, საკრედიტო და სავალუტო ოპერაციებში. სახელმწიფო მონაწილეობს ქვეყნის შიგნით წარმოშობილ საკრედიტო-სამართლებრივ ურთიერთობებშიც. აქ იგი შეიძლება იყოს კრედიტორი, ეროვნული ბანკის სახსრების მონაწილეობით შექმნილი საკრედიტო ფონდის სესხად გაცემისას, ისე მოვალე – სახელმწიფო კრედიტის დროს სახელმწიფო სესხის გამოშვებასთან დაკავშირებით. საბიუჯეტო ურთიერთობათა მსგავსად საკრედიტო, სავალუტო და სხვა სახის საფინანსო ურთიერთობებში სახელმწიფოს ყოველთვის თავისი ორგანოები – ამ შემთხვევაში საფინანსო-საბანკო და სახაზინო ორგანოები წარმოადგენენ. ამასთან, ისინი შეიძლება საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე, თავისი სახელითაც გამოვიდნენ სამართლებრივ ურთიერთობებში. მათი საქმიანობის ამ ორგვარი მიმართულების გამიჯვნის საფუძველია იმ ქონების სამართლებრივი სტატუსი, რომლის საფუძველზეც ხდება სამართლებრივ ურთიერთობათა წარმოშობა. თუ სახელმწიფო ორგანო სამართლებრივ ურთიერთობებში გამოდის არა საკუთარი ან სამართავად მინდობილი ქონების საფუძველზე და მასთან დაკავშირებული უფლებებისა და მოვალეობების სარეალიზაციოდ, არამედ სახელმწიფოს უშუალო გამგებლობაში არსებული ქონების ბაზაზე, იგულისხმება, რომ ამ დროს წარმოშობილი უფლება-მოვალეობები სახელმწიფოს ეკუთვნის და არა ამ ორგანოს.¹ საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში სახელმწიფო შეიძლება გამოვიდეს აგრეთვე ამისათვის სპეციალური უფლებამოსილებით აღჭურვილი ორგანოების მეშვეობითაც. ასეთი ორგანოები იცავენ სახელმწიფოს ინტერ-

¹ Р.В. Шенгелия, Гражданская правосубъектность государства в кредитных отношениях. Тб. 1984. с. 65.

ესებს როგორც ქვეყნის შიგნით, ისე საზღვარგარეთ. ასეთი ორგანოები სახელმწიფოს სახელით გამოდიან საგადასახადო და საკრედიტო ურთიერთობებში (სახელმწიფო ქონების მართვის სააგენტო სავაჭრო პალატა და სხვ.).

აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკები საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტებად გამოდიან საქართველოს სახელმწიფოსთან, აგრეთვე ადგილობრივ თვითმმართველ ერთეულებთან ურთიერთობაში. ამ ურთიერთობათა უშუალო მონაწილეები არიან ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი და მმართველობის ორგანოები, მათი საფინანსო და საკრედიტო ორგანოები და მუნიციპალური ორგანოები. მათ შუეშლიათ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მონაწილეობა მიიღონ საბიუჯეტო, საკრედიტო, სავალუტო, საგადასახადო და სხვა სახის სამართლებრივ ურთიერთობებში.

კოლექტიურ სუბიექტებს მიეკუთვნებიან მრავალრიცხოვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, რომელთა შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია სახელმწიფო და მუნიციპალური წარმომადგენლობითი და მმართველობის ორგანოები, საჯარო და კერძო ხასიათის საწარმოები და ორგანიზაციები, მიუხედავად იმისა, კომერციულ საქმიანობას ეწევიან თუ არა. აღნიშნული სუბიექტებიდან წარმომადგენლობითი და მმართველობის, აგრეთვე საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების მონაწილეობა საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში სავალდებულოა, სხვა სუბიექტები კი მათში თავიანთი ინტერესებიდან გამომდინარე მონაწილეობენ. საწარმოები და ორგანიზაციები ვალდებული არიან გადასახადების გადახდასთან ერთად საკრედიტო დანესებულებებში შეინახონ დროებით თავისუფალი ფულადი სახსრები და მათივე მეშვეობით აწარმოონ ანგარიშსწორება თავიანთ კონტრაგენტებთან. სახელმწიფო საბიუჯეტო ფონდებიდან მიღებული ფულადი სახსრები უნდა გამოიყენონ მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით. კოლექტიურ სუბიექტებად მიიჩნევა აგრეთვე სხვადასხვა სახის გაერთიანება და უცხოური საინვესტიციო ორგანიზაციები. საწარმოები და ორგანიზაციები ძირითადად, როგორც იუ-

რიდიული პირები ისე გამოდიან საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში. ამასთან, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში ასეთ ურთიერთობებში მონაწილეობას ლეზულობენ ფილიალებიც.

ინდივიდუალურ სუბიექტთა შორის, უპირველეს ყოვლისა, საქართველოს მოქალაქეები იგულისხმება. შესაძლებელია საფინანსო ურთიერთობებში მონაწილეობდნენ აგრეთვე უცხოელი მოქალაქეები და მოქალაქეობის არმქონე ფიზიკური პირები. ისინი ძირითადად საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებად გვევლინებიან. ასეთ ურთიერთობათა სუბიექტებად შეიძლება გამოვიდეს მხოლოდ ის უცხოელი ან მოქალაქეობის არმქონე პირი, რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე გააჩნია შემოსავლის წყარო. ამასთან, საქართველოსა და უცხოეთის შესაბამის სახელმწიფოებს შორის შეიძლება არსებობდეს შეთანხმება, რომლის მიხედვითაც არ ხდება გადასახადის გადახდევინება როგორც უცხოეთში მყოფ საქართველოს მოქალაქეებზე, ისე ჩვენთან მყოფი უცხოელი მოქალაქეების მიმართ.

ფიზიკური პირები საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე სუბიექტების სახით შეიძლება გამოვიდნენ აგრეთვე სახელმწიფო სესხის, ლატარიის, საბანკო კრედიტის, ანაბრების სფეროში წარმოშობილ სამართლებრივ ურთიერთობებში. რაც შეეხება შრომით კოლექტივებს, აგრეთვე გლეხურ და პირად დამხმარე მეურნეობებს, ისინი საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში გამოდიან როგორც ერთიანი სუბიექტები და არა მათი წევრი ცალკეული სრულწლოვანი პირები.

საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობა, ფაქტობრივად, ცალკეული სუბიექტების საფინანსო უფლებამოვალეობათა რეალიზაციაა. მის უზრუნველსაყოფად განსაზღვრული სამართლებრივი მექანიზმია საჭირო, რომელმაც უნდა უზრუნველყოს საფინანსო მოვალეობათა შესრულება და დარღვეულ უფლებათა დაცვა.

სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირების ეფექტურობა განპირობებულია საფინანსო-

სამართლებრივი ნორმების მოთხოვნათა განუხრელი და დროული შესრულებით. ამ ნორმათა შესრულება, უპირველეს ყოვლისა, ეყრდნობა ეკონომიკური სტიმულირების მეთოდების პირველხარისხოვან მნიშვნელობას. საფინანსო სამართალში ამ მეთოდების უპირატესად გამოყენების მაჩვენებელია საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის შინაარსი და შესაბამისი ნორმის დამკვიდრებით მომხდარი ცვლილებები. ამასთან, უნდა აღინიშნოს, რომ მარტო სტიმულირების მეთოდი ჯერჯერობით ვერ ჩაითვლება საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების შესრულების ერთადერთ გარანტიად. საფინანსო სამართალში, ისე როგორც სამართლის სხვა დარგებში, გამოიყენება იძულების მეთოდიც. მის გამოყენებას საფუძვლად უდევს ეკონომიკური სტიმულირებისა და იძულების მეთოდების სწორი შეხამების პრინციპი. ამ პრინციპის ეფექტური გამოყენება უზრუნველყოფს საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების სწორად რეალიზაციასა და საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტების ინტერესების დაცვას.

საფინანსო სამართალში გამოიყენება სამართლებრივ ურთიერთობათა ინტერესების დაცვის ორი წესი – ადმინისტრაციული და სასამართლო.

უფლებათა დაცვის ადმინისტრაციული წესი უფრო ხშირად გამოიყენებოდა საბაზრო მეურნეობის პრინციპების დამკვიდრებამდე. სახელმწიფოს ინტერესების დაცვა პრიორიტეტულად ხდებოდა. ამისათვის ყველაზე კარგი საშუალება ზემდგომი ორგანოების მიერ მიღებული გადაწყვეტილება იყო. სასამართლო წესი მხოლოდ იმ შემთხვევაში გამოიყენებოდა, როცა საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობაში ფიზიკური პირი იღებდა მონაწილეობას და ისიც გარკვეული პირობის დაცვით. თუ სახელმწიფოს ინტერესს ფიზიკური პირი არღვევდა ძირითად საგადასახადო ვალდებულების შეუსრულებლობის გამო, სახელმწიფო ორგანოებს უფლება ჰქონდათ სასამართლოში დაეყენებინათ საკითხი და მისი მეშვეობით იძულებით გადაეხდევინებინათ განსაზღვრული სახსრები. მაგრამ თუ ფიზიკური პირის უფლება დაირღვეოდა, მაშინ მას სასამართლოსთვის კი არ უნდა მიემართა, არამედ უფლების

დამრღვევი ორგანოს ზემდგომისათვის. ამჟამად მდგომარეობა არსებითად შეიცვალა. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტების ინტერესების დაცვა სასამართლო წესით ჩვეულებრივი მოვლენა გახდა. ამის გარანტი საქართველოს კონსტიტუციაა. მაგრამ აღნიშნული სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, რომ ინტერესების დაცვის ადმინისტრაციული წესი საერთოდ არ გამოიყენება საფინანსო სამართალში.

ადმინისტრაციული წესი ძირითადად გამოიყენება ისეთ შემთხვევებში, როცა აუცილებელია სახელმწიფოებრივი იძულების გამოყენება სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების, აგრეთვე ცალკეული სანარმოების, დანესებულებებისა და ორგანიზაციების მიმართ. თუმცა ასეთ შემთხვევებშიც, როცა უფლების დაცვის ხარისხით უკმაყოფილოა უფლებამწიკდი პირი, მას შეუძლია საერთო სასამართლოს მიმართოს სარჩელით.

უფლებათა დაცვის ადმინისტრაციული წესის გამოყენება განპირობებულია ფინანსების სფეროში მოქმედებათა ოპერატიულად განხორციელების აუცილებლობით. აქედან გამომდინარე, ფიზიკურ პირებსაც გააჩნიათ ადმინისტრაციული წესით თავიანთი ინტერესების დაცვის შესაძლებლობა.

უფლებათა დაცვის ადმინისტრაციული წესი ხასიათდება განსაზღვრული თავისებურებებით. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია ის, რომ ნებისმიერი კომპეტენტური ორგანოს მიერ მიღებულ გადაწყვეტილებაში ნათლად გამოსჭვივის ხელისუფლებითი ნება. მაგალითად, სახელმწიფო შემოსავალში ფულადი სახსრების შეტანის ვადების დარღვევის შემთხვევაში ხდება ამ სახსრების უდავო და იძულებითი შეტანა; სახელმწიფო სახსრების არამართლზომიერი გამოყენების დროს – არამართლზომიერ მოქმედებათა შეჩერება საფინანსო კონტროლის ორგანოების მონაწილეობით და სხვ. უფლებათა დაცვის ადმინისტრაციული წესი გამოიყენება საფინანსო ურთიერთობათა თითქმის ყველა სფეროში. ამ დროს საფინანსო კანონმდებლობის დამრღვევი პირების მიმართ გამოიყენება პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ზომა. თავის მხრივ, ის სუბიექტები, რომელთა მიმართ გამოიყენებულ იქნა ზემოქმედების

ესა თუ ის ზომა, უფლებამოსილი არიან ადმინისტრაციული წესითვე გაასაჩივრონ გადაწყვეტილების მიმღები სახელმწიფო ან მუნიციპალური ორგანოების მოქმედება ქვემდებარეობის მიხედვით ან მიმართონ სასამართლოს.

საფინანსო სამართლის სუბიექტების ინტერესების დაცვის სასამართლო წესი უმეტესად გამოიყენება ისეთი ურთიერთობების სფეროში, რომელთა მონაწილენი ფიზიკური პირები არიან. კონსტიტუციაში აღნიშნულია, რომ „ყოველ ადამიანს უფლება აქვს თავის უფლებათა და თავისუფლებათა დასაცავად მიმართოს სასამართლოს“, სასამართლო აქტები კი სავალდებულოა ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და პირისათვის ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე. ფიზიკურ პირს ყოველთვის შეუძლია სასამართლოში დააყენოს საკითხი თავისი დარღვეული საფინანსო უფლებების დაცვის შესახებ. მაგალითად, თუ ადამიანს ზედმეტად გადაახდევინეს გადასახადი, ან უკანონოდ დაბეგრეს იმ გადასახადით, რომელიც მასზე არ ვრცელდება, მას შეუძლია გამოიყენოს როგორც ადმინისტრაციული, ისე სასამართლო წესი. რაც შეეხება ფიზიკური პირის მიერ საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულებლობის შემთხვევას, ამ დროს სასამართლო წესის გამოყენება არა მარტო სახელმწიფო ან მუნიციპალური ორგანოების უფლებების, არამედ თვით არამართლზომიერი მოქმედების ჩამდენ პირთა უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის გარანტიას წარმოადგენს. საქმე ისაა, რომ გადაუხდელი თანხის დასაფარავად ფიზიკური პირის ქონებაზე გადახდევინება უნდა მოხდეს სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე. ამასთან, კანონით განსაზღვრულია სია იმ ქონებისა, რაზეც არ შეიძლება გადახდევინების მიქცევა. სასამართლო წესი გამოიყენება ფიზიკური პირებისაგან იმ თანხების ამოღების დროს, რომელიც მათ სესხის სახით მიიღეს ბანკებისაგან.

საფინანსო სამართალში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საჩივრის ინსტიტუტს. იგი საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტების ინტერესების დაცვის ერთ-ერთი საშუალებაა. საჩივრის უფლება, როგორც იურიდიული კატეგორია, წარმოადგენს ფიზიკური პირის უფლებისა და კანონით დაც-

ული ინტერესების დარღვევის ფაქტზე რეაგირების ფორმას, ასეთი დარღვევის აღმოფხვრისა და თავიდან აცილების საშუალებას. ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ გაასაჩივრონ საფინანსო ორგანოთა არასწორი მოქმედებანი. მაგალითად, შესაძლებელია ისეთი მოქმედების გასაჩივრება, რომელიც საფუძვლად დაედო ამა თუ იმ გადასახადის არასწორად გამოთვლას, დასაბეგრ შემოსავალში ამა თუ იმ თანხის უკანონოდ ჩართვას, ამა თუ იმ შეღავათის გაუვრცელებლობასა და სხვ. კანონის მიერ ზუსტად არის განსაზღვრული გასაჩივრების ვადები, საჩივრის განხილვისა და მის თაობაზე გადაწყვეტილების გამოტანის წესი. საჩივრებზე მიღებული გადაწყვეტილებანი უნდა იყოს მოტივირებული და ეყრდნობოდეს ამა თუ იმ კონკრეტულ ნორმატიულ აქტს.

საფინანსო სამართლის სუბიექტების უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის საქმეში მნიშვნელოვანი როლი ეკუთვნის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს. იგი საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტის წევრთა ჯგუფის, საერთო სასამართლოს ავტონომიური რესპუბლიკების წარმომადგენლობითი ორგანოების, სახალხო დამცველისა და მოქალაქის სარჩელის თუ წარდგინების საფუძველზე კანონით დადგენილი წესით იხილავს მრავალ საკითხს და მათ შორის ნორმატიული აქტების კონსტიტუციურობას საქართველოს კონსტიტუციით აღიარებული და განმტკიცებული უფლებების განუხრელი დაცვის მიმართებით. ნორმატიული აქტი, რომელიც არღვევს ფიზიკური პირის კონსტიტუციით აღიარებულ საფინანსო უფლებას, შეიძლება საკონსტიტუციო სასამართლოს განსჯადი იყოს. ასეთ საკითხებს მიეკუთვნება, მაგალითად, გადასახადის შემოღების კანონიერება, ფიზიკური პირების ანაბრებით განსაზღვრული სახელმწიფო ვალის აღიარების საკითხი, მოსახლეობის დანაზოგის ინდექსაციის საკითხი და სხვ. საკონსტიტუციო სასამართლოს შეიძლება მიმართონ სახელმწიფო ორგანოებმაც საფინანსო კომპეტენციის თაობაზე წარმოშობილი დავის გადასაწყვეტად, აგრეთვე ფინანსების სფეროში საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების კონსტიტუციურობის შესახებ.

იმ შემთხვევებში, როცა დარღვეული საფინანსო უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვის შიდასახელმწიფოებრივი ყველა გზა და საშუალება ამოიწურება, მაშინ საფინანსო სამართლის სუბიექტებს შეუძლიათ მიმართონ სახელმწიფოთაშორის ფუნქციონირებად ორგანოებს. ამის საფუძველს იძლევა საქართველოს გაერთიანება ევროსაბჭოში და მისი მრავალი საერთაშორისო ხელშეკრულება.

თავი VII

საფინანსო კონტროლი

§ 1. საფინანსო კონტროლის ცნება და მნიშვნელობა

სახელმწიფო და მუნიციპალურ წარმონაქმნთა საფინანსო საქმიანობაში უმნიშვნელოვანესი ადგილი უკავია საფინანსო კონტროლს. მისი განხორციელების აუცილებლობითაა განპირობებული ფინანსების არა მარტო განმანაწილებლობითი, არამედ საკონტროლო ფუნქციებიც. ეკონომიკისა და საფინანსო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირება წარმოუდგენელია საფინანსო კონტროლის სწორი და ეფექტური წარმართვის გარეშე. იგი საერთო-სახელმწიფოებრივი კონტროლის ძირითადი შემადგენელი ნაწილია. საფინანსო კონტროლის მნიშვნელობა და ამოცანები განისაზღვრება საქართველოს ეკონომიკური სისტემისა და საფინანსო საქმიანობის ხასიათით.¹

საფინანსო კონტროლი არის სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში ერთობლივი საზოგადოებრივი პროდუქტისა და ეროვნული შემოსავლის წარმოების, განაწილებისა და გამოყენების კანონიერებაზე ზედამხედველობის განხორციელების პროცესი.

საქართველოს საზოგადოებრივი და სახელმწიფოებრივი წყობილება უზრუნველყოფს ეკონომიკის ცალკეული დარგების განვითარების პროგნოზირებისა და ხელმძღვანელობის სწორი მეთოდების განხორციელებას და ამის ბაზაზე მატერიალური,

¹ საქართველოს ფინანსების საკონტროლო ფუნქცია კონკრეტულ გამოხატულებას ცალკეული საფინანსო-სამართლებრივი ინსტიტუტების ნორმებში პოულობს. მათი შესწავლა საფინანსო სამართლის კერძო ნაწილში ხდება. ამასთან, არსებობს ისეთი საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც ამკვიდრებენ საფინანსო კონტროლის საფუძვლებს, მათ სახეებს, ფორმებსა და მეთოდებს. ისინი საერთოა საფინანსო სამართლის ყველა ინსტიტუტისათვის და ამიტომ ზოგად ნაწილში შეისწავლება.

შრომითი და საფინანსო რესურსების თავმოყრასა და რაციონალურ გამოყენებას. ამასთან, ამ ამოცანების გადაწყვეტაში გარკვეული როლი ეკუთვნის სახელმწიფოსა და საზოგადოების მხრივ კონტროლის განხორციელებას. აღრიცხვა და კონტროლი აუცილებელია საზოგადოების სწორი ფუნქციონირებისათვის. ამიტომ შრომისა და მოხმარების ზომის კონტროლი წარმოადგენს ქვეყნის მატერიალური სიმდიდრის შექმნის უმნიშვნელოვანეს წინაპირობას. საფინანსო კონტროლის სამართლებრივ რეგულირებაში ძირითადი მნიშვნელობა ენიჭება იმ ზოგად საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებს, რომლებიც ადგენენ სახელმწიფო და მუნიციპალურ ორგანოთა, საწარმოთა და ორგანიზაციათა, აგრეთვე თანამდებობის პირთა მიერ მატერიალური და ფულადი სახსრების აღრიცხვის, შენახვისა და გამოყენების წესებს. სწორედ ამიტომ ასრულებს საფინანსო კონტროლი მნიშვნელოვან როლს ქვეყანაში შექმნილი ფულადი ფონდების ეკონომიკურად გამოყენების უზრუნველყოფისა და ფინანსებისა და კრედიტის მეშვეობით ეროვნული შემოსავლების ტემპების ზრდის დაჩქარებაში.

საფინანსო კონტროლის მოქმედების სფერო, უპირველეს ყოვლისა, ის ფულადი ურთიერთობებია, რომლებიც წარმოიშობა საფინანსო რესურსების ფორმირებისა და გამოყენების სფეროში. აქ იგულისხმება არა მარტო მატერიალური წარმოება, არამედ არანაწარმოებითი ურთიერთობაც, საფინანსო სისტემის თითქმის ყველა რგოლი. საფინანსო კონტროლის მოქმედების დიაპაზონი მოიცავს სამეურნეო ურთიერთობათა მთელ კომპლექსს. ამიტომ ბევრ შემთხვევაში შეუძლებელიცაა მისი გამიჯვნა სამეურნეო კონტროლისაგან, რადგან ხშირად საფინანსო ოპერაციებში თავის გამოხატულებას პოულობს სამეურნეო საქმიანობის ცალკეული ელემენტები. ისეთი ფინანსური მაჩვენებლების ფორმირების კონტროლი, როგორცაა, მაგალითად, თვითღირებულება ან მოგება, საჭიროებს საწარმოთა, წარმოების, მომარაგებისა და პროდუქციის რეალიზაციის პროცესის ცალკეული ასპექტების ანალიზს. მიუხედავად იმისა, რომ საფინანსო კონტროლი ძირითადად მოიცავს ერთობლივი პროდუქციის საზოგადო ნაწილს, იგი

განსაზღვრული ხარისხით ეხება აგრეთვე კერძო სამენარმეო საქმიანობასაც. აქ, უპირველეს ყოვლისა, მხედველობაშია მისაღები საგადასახადო დეკლარაციების წარმოება, კერძო მენარმეებისათვის კრედიტების მიცემა, მათ მიერ სახელმწიფო შეკვეთების შესრულება და სხვ.

საფინანსო კონტროლის ერთ-ერთი ძირითადი ამოცანა მდგომარეობს საფინანსო საქმიანობის პროცესში კანონიერების განხორციელებაში. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ ყველა სანარმო და ორგანიზაცია, აგრეთვე ფიზიკური პირები ვალდებული არიან დაიცვან საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებული კანონები და კანონქვემდებარე აქტები. მათი დაცვა უზრუნველყოფილ უნდა იქნეს საფინანსო კონტროლის გამოყენებით. ამ გზით ხდება არა მარტო კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად საფინანსო ოპერაციების ჩატარება, არამედ მათი ეფექტურობის, რაციონალურობისა და მიზანშეწონილობის მიღწევა.

სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობის პროცესში საფინანსო კონტროლის განხორციელების ძირითად მიმართულებებს წარმოადგენს:

ა) სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში საფინანსო რესურსების შეგროვების, განაწილებისა და გამოყენების პროცესის შემოწმება;

ბ) სანარმოების, ორგანიზაციებისა და ფიზიკური პირების მიერ თავიანთი საფინანსო ვალდებულების შესრულების შემოწმება;

გ) საფინანსო სამართლის სუბიექტების მიერ მათთვის გამოყოფილი ფულადი სახსრების ხარჯვის მართლზომიერების შემოწმება;

დ) სანარმოების, დანესებულებებისა და ორგანიზაციების მიერ საფინანსო ოპერაციების, ანგარიშსწორების, ფულადი სახსრების შენახვის ნესების დაცვის შემოწმება;

ე) საფინანსო დისციპლინის დარღვევის აღმოფხვრა და თავიდან აცილება, აგრეთვე წარმოების შიდა რეზერვების გამოვლენა და სხვ.

საფინანსო კონტროლის ამოცანების რეალიზაცია საფინ-

ანსო დისციპლინის განმტკიცებისა და კანონიერების განხორციელების აუცილებელი წინაპირობაა. საფინანსო დისციპლინა არის სახელმწიფოს, მუნიციპალური წარმონაქმნების, სანარმოების, დანებებულებებისა და ორგანიზაციების ფულადი ფონდების შექმნის, განაწილებისა და გამოყენების წესების ზუსტი და განუხრელი დაცვა.

საფინანსო კონტროლის განხორციელების ეფექტურობის საუკეთესო საშუალებაა ფულთ კონტროლი. იგი სანარმოთა და ორგანიზაციათა საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების სპეციფიკური ფორმაა ისეთი კატეგორიების გამოყენებით, როგორცაა მოგება, თვითღირებულება, ფასი და სხვ. ფულთ კონტროლის განხორციელებაში გარკვეულ როლს ასრულებს აგრეთვე საფინანსო და საკრედიტო სისტემათა გამოყენება. ფულთ კონტროლის დანიშნულებაა გამოავლინოს მუშაობის ხარისხი და შედეგი, აგრეთვე ზეგავლენა მოახდინოს სანარმოებსა და მათ მუშაკებზე სამეურნეო საქმიანობაში არსებული ნაკლოვანებების აღმოფხვრის მიზნით.

ფულთ კონტროლის განხორციელების წინაპირობაა ის, რომ სანარმოები და ორგანიზაციები ფულად თანხებს სავალდებულო წესით გადარიცხავენ თავიანთ ანგარიშებზე სანარმოო პროგნოზების ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მაჩვენებლების შესრულების შესაბამისად, ხოლო ანგარიშსწორებანი მუშა-მოსამსახურებთან, საბიუჯეტო შესატანების განხორციელება და საბანკო სესხის დაბრუნება ხდება ზუსტად განსაზღვრულ დროში. ამიტომ სანარმოსა და ორგანიზაციის ანგარიშზე ფულადი სახსრების უქონლობა, მუშა-მოსამსახურეთა კუთვნილი ხელფასების გაუცემლობა და საბანკო კრედიტის დავალიანების არსებობა, აგრეთვე საბიუჯეტო ვალდებულებათა შეუსრულებლობა ნათლად მეტყველებს მათ სამეურნეო და საფინანსო საქმიანობაში არსებულ ხარვეზებზე და იძლევა არსებულ ნაკლოვანებათა გამოსწორებისათვის საჭირო ღონისძიებათა გატარების აუცილებლობის საფუძველს.

საფინანსო კონტროლის განხორციელება დაფუძნებულია საბიუჯეტო შესატანთა სავალდებულო და დროული გად-

ახდის, კრედიტების მიზნობრივი გამოყენებისა და დროულად დაბრუნების, ფულადი სახსრების მიზნობრივი დანიშნულები-სამეზრ ხარჯვისა და სხვა პრინციპებზე. იგი მნიშვნელოვანი იარაღია ფულადი სახსრების უყაირათოდ და უკანონოდ გამოყენების წინააღმდეგ.

საქართველო თავისი განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე, ეკონომიკის განვითარების პირობებისა და სამეურნეო-პოლიტიკური ამოცანების შესაბამისად, ახორციელებდა სხვადასხვაგვარ საფინანსო პოლიტიკას, რის შესაბამისადაც ცვლიდა საფინანსო ორგანოთა ორგანიზაციულ ფორმებსა და მეთოდებს. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, საფინანსო კონტროლის განხორციელების ძირითადი ამოცანა ყოველთვის იყო ფულადი სახსრების მობილიზაციის, განაწილებისა და გამოყენების პროცესის მართლზომიერად წარმართვის უზრუნველყოფა. იგივე ამოცანა რჩება მას ჩვენი ქვეყნისა და საზოგადოების განვითარების თანამედროვე ეტაპზეც. ეკონომიკის ყველა დარგში მთავარი ყურადღება უნდა მიექცეს მატერიალური, შრომითი და ფინანსური რესურსების ყველაზე რაციონალურ და ეფექტურ გამოყენებას, აგრეთვე ზედმეტი დანაკარგებისა და დანახარჯების აღმოფხვრას. ქვეყანაში არსებული არასახარბიელო საფინანსო მდგომარეობა და ეკონომიკური კრიზისიდან გამოსვლის გაჭიანურებული პროცესი დღის წესრიგში აყენებს ეროვნული სიმდიდრის აღრიცხვის, დაცვისა და სწორი გამოყენებისადმი კონტროლის გააქტიურების საკითხს. მეურნეობის ცალკეული დარგების კომპეტენტურად ხელმძღვანელობის გაუმჯობესება, სახელმწიფო და მუნიციპალური ფულადი ფონდების უნარიანი გამოყენება, ხალხის სოციალური და სულიერი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისადმი პრიორიტეტული მიდგომა, საბაზრო მეურნეობის პრინციპების განუხრელი დაცვა ჩვენი საზოგადოების წინსვლის აუცილებელი ბერკეტებია. მათი ეფექტური გამოყენების სერიოზული რეზერვები დევს საფინანსო კონტროლის კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად განხორციელებაში.

საბაზრო მეურნეობის დამკვიდრების პროცესს მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს საფინანსო კონტროლის ორგა-

ნიზაციის სრულყოფასა და მისი შინაარსის ახალი ელემენტებით შევსებას. კერძო საკუთრების დამკვიდრება, სანარმოებისა და ორგანიზაციების სამეურნეო დამოუკიდებლობა, საფინანსო სამართლის სუბიექტების ფინანსური და ეკონომიკური ინტერესების განხორციელება-დაცვის რეალური პირობების შექმნა მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს სახელმწიფო საფინანსო კონტროლთან ერთად, კონტროლის სხვა სახეების სრულყოფა-განვითარებასა და ახალი მეთოდების დამკვიდრებას.

§2. საფინანსო კონტროლის სახეები

საფინანსო კონტროლის სფეროს მნიშვნელოვანი გაფართოება და მისი გავრცელება არა მარტო საფინანსო ურთიერთობების, არამედ სამეურნეო ურთიერთობათა მთელ კომპლექსზე სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, რომ სამეურნეო ურთიერთობები ასეთ შემთხვევებში დამოუკიდებლად არსებობენ. ისინი ყოველთვის საფინანსო ურთიერთობებით არიან განპირობებული. ასე რომ არ იყოს, მაშინ საფინანსო კონტროლს უნდა დარქმეოდა საფინანსო-სამეურნეო კონტროლი და მისი სახეებიც, დღემდე ცნობილი ტრადიციული სახეებისაგან განსხვავებით, მნიშვნელოვნად გაიზრდებოდა. ამიტომ უსაფუძვლოდ უნდა ჩაითვალოს ლიტერატურაში არსებული აზრი საფინანსო კონტროლის სახელწოდების შეცვლის შესახებ.¹

საფინანსო კონტროლის კლასიფიკაცია შესაძლებელია რამდენიმე კრიტერიუმის მიხედვით მოხდეს. მათ შორის ძირითადია საფინანსო კონტროლის შინაარსი და საფინანსო კონტროლის განმხორციელებელი ორგანოების სხვადასხვაობა. საფინანსო კონტროლი შინაარსის, ანუ საგნის მიხედვით იყოფა შემდეგ სახეებად: ა) საბიუჯეტო კონტროლი; ბ) საგადასახადო კონტროლი; გ) საბანკო კონტროლი; დ) სავალუტო კონტროლი; ე) საბაჟო კონტროლი; ვ) სადაზღვევო კონტროლი და სხვა. საფინანსო კონტროლის ამგვარი დაყოფა საფინანსო სამართ-

¹ И.А. Белобжецкий. Финансово-хозяйственный контроль в управлении экономикой. М., 1979, с. 13.

ლის კერძო ნაწილის ცალკეული ინსტიტუტების სპეციფიკის გამოვლენის საშუალებას იძლევა. საფინანსო კონტროლის ზოგადი თავისებურებები კი უფრო ნათლად ჩანს მის განმხორციელებელი სუბიექტების მიხედვით ცალკეულ სახეებად დაყოფაში. ამ კრიტერიუმის მიხედვით საფინანსო კონტროლის შემდეგი სახეები არსებობს:

1. სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი; 2. ადგილობრივი საფინანსო კონტროლი; 3. შიდასაუნყებო საფინანსო კონტროლი; 4. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლი; 5. აუდიტორული ანუ დამოუკიდებელი საფინანსო კონტროლი.

სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი თავის მხრივ იყოფა რამდენიმე ქვესახედ. ესენია: ა) საერთო კომპეტენციის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი; ბ) საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი; გ) სპეციალური საკონტროლო ორგანოს – კონტროლის პალატის მიერ განხორციელებული კონტროლი. ადგილობრივ საფინანსო კონტროლში ძირითადად იგულისხმება ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი. აქვე შედის აგრეთვე ადგილობრივი საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების საკონტროლო საქმიანობა.

ლიტერატურაში გვხვდება აგრეთვე საფინანსო კონტროლის სახეებად დაყოფა კონტროლის განხორციელების დროის მიხედვით. წინასწარი, მიმდინარე და შემდგომი კონტროლი სახეები კი არა, ფორმებია, რადგან ისინი შეიძლება ნებისმიერი საკონტროლო ორგანოს ნიშანდობლივ თვისებად იქნეს მიჩნეული. ამიტომ არასწორად უნდა ჩაითვალოს საფინანსო კონტროლის კლასიფიკაციის საფუძვლად კონტროლის ჩატარების დრო.¹

¹ Е.Ю. Грачева, Э.Л. Соколова. Финансовое право. М., 2000, с. 34. Финансовое право. под редакцией Н.И. Химичевой. М., 1999, с. 114.

§3. სამართო კომპეტენციის წარმოადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანიზების მიერ განხორციელებული საფინანსო კონტროლი

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოქმედებამ განსაკუთრებული როლი მიანიჭა წარმომადგენლობითი ორგანოების საკონტროლო ფუნქციებს. უპირველეს ყოვლისა, აქ მხედველობაშია საპარლამენტო კონტროლი ანუ საქართველოს პარლამენტის მიერ საფინანსო საქმიანობის პროცესში მრავალმხრივი და მათ შორის, საფინანსო კონტროლის განხორციელება. იგი ძირითადად საბიუჯეტო სფეროთი განისაზღვრება. ამასთან, მნიშვნელოვანია აგრეთვე საგადასახადო, ფულად-საკრედიტო და საემისიო საქმიანობის სფეროში განხორციელებული კონტროლი. პარლამენტის საკონტროლო საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები განსაზღვრულია საქართველოს კონსტიტუციით. მასში აღნიშნულია, რომ პარლამენტი არის ქვეყნის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო, რომელიც ახორციელებს საკანონმდებლო ხელისუფლებას, განსაზღვრავს ქვეყნის საშინაო და საგარეო პოლიტიკის ძირითად მიმართულებებს, კონსტიტუციით განსაზღვრულ ფარგლებში კონტროლს უწევს მთავრობის საქმიანობას და ახორციელებს სხვა უფლებამოსილებებს. მართალია, პარლამენტის საკონტროლო ზემოქმედება აღმასრულებელ ხელისუფლებაზე შემოფარგლულია კონსტიტუციით, მაგრამ იგი მაინც ყველაზე ძირითად და მთავარ სფეროებს მოიცავს. პარლამენტი, როგორც საკანონმდებლო ორგანო, ადგენს ქვეყნის საფინანსო სისტემის ერთ-ერთი ყველაზე უმნიშვნელოვანესი რგოლის – ბიუჯეტის სამართლებრივ სტატუსს. ამისათვის იგი იღებს კანონებს ქვეყნის საბიუჯეტო სისტემისა და საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა შესახებ. ასეთი კანონები წლების განმავლობაში არეგულირებს საბიუჯეტო ურთიერთობათა ყველა პრინციპულ საკითხს. გარდა ამისა, პარლამენტი ყოველწლიურად ღებულობს ქვეყნის საბიუჯეტო კანონს, რომელიც განსაზღვრული წლის კონკრეტულ საბიუჯეტო პარამეტრებს მოიცავს. ასეთი საკანონმდებლო ბაზა ყოველგვარ პირობას

ქმნის იმისათვის, რომ პარლამენტმა შექმნას სახელმწიფოსა და საზოგადოების ინტერესების შესაბამისი საბიუჯეტო სისტემა, საბიუჯეტო ურთიერთობათა სუბიექტებს შორის უფლებამოსილება განანილებისა და საბიუჯეტო პროცესის ცალკეული სტადიების ისეთი რეგლამენტირების შესაძლებლობა, რომ გამოირიცხოს საბიუჯეტო სახსრების არამართლზომიერი გამოყენება. სწორედ ამ მიზნით, პარლამენტი თავისი ეკონომიკური პროფილის კომიტეტების მეშვეობით, იხილავს მთავრობის მიერ მომზადებულ ყოველწლიური ბიუჯეტის პროექტს. განხილვის პროცესი სესიაზეც გრძელდება და მთავრდება შესაბამისი კანონის მიღებით. ბიუჯეტის დამტკიცება ხდება განხილვის პროცესში წამოჭრილი შენიშვნებისა და წინადადებების მთავრობის მიერ გათვალისწინების შემდეგ. ამიტომ სავსებით ნორმალურად უნდა ჩაითვალოს პარლამენტში შემოტანილი ბიუჯეტის კანონპროექტის გატანა, მისი გადამუშავება და ხელახლა შეტანა. ყოველივე ეს პარლამენტის საკონტროლო ფუნქციის განხორციელებას წარმოადგენს. პარლამენტი კიდევ უფრო მნიშვნელოვან საკონტროლო ფუნქციას ასრულებს ბიუჯეტის სფეროში. ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ საბიუჯეტო პროცესის ძირითადი სტადიის – ბიუჯეტის შესრულების უზრუნველყოფა მთავრობის მოვალეობას წარმოადგენს. საბიუჯეტო წლის დამთავრების შემდეგ პარლამენტი დეტალურად აკონტროლებს საბიუჯეტო სახსრების მიღების ყველა წყაროს სრულად გამოყენების ხარისხსა და მობილიზებული ფულადი სახსრების ხარჯვის მართლზომიერებას. ეს ხდება მთავრობის მიერ მომზადებული შესაბამისი ანგარიშის განხილვისა და დამტკიცების გზით. პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის შესრულების პროცესში აღმოჩენილი დარღვევები სერიოზული რეაგირების საგანი უნდა გახდეს მთავრობაში და თვით პარლამენტშიც. ნიშანდობლივია საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეხუთე პუნქტის შინაარსი – პარლამენტი უფლებამოსილია გააკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს საბიუჯეტო სახსრების

ხარჯვის შეჩერების მოთხოვნით. საბიუჯეტო სახსრების არაკანონიერი ხარჯვის დადასტურების შემთხვევაში პრეზიდენტი იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას.

საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელების თვალსაზრისით, მსგავსი უფლებები, ოღონდ თავიანთი უფლებამოსილებების ფარგლებში, გააჩნიათ სხვა წარმომადგენლობით ორგანოებსაც. აჭარისა და აფხაზეთის უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანოები აკონტროლებენ ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების ფორმირებისა და გამოყენების პროცესს, ხოლო ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოები – საკრებულოები მუნიციპალური წარმონაქმნების ბიუჯეტების მიმართ ახორციელებენ საფინანსო კონტროლს.

პარლამენტის მიერ საფინანსო კონტროლის წარმატებით განხორციელებისათვის მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენს ისეთი საკონსტიტუციო დებულებები, როგორიცაა: გადასახადებისა და მოსაკრებლების კანონით დადგენილი ოდენობითა და წესით გადახდა, გადასახადებისა და მოსაკრებლების სტრუქტურისა და შემოღების წესის კანონით განსაზღვრა, გადასახადებისაგან გათავისუფლებისა და სახელმწიფო ხაზინიდან ფულადი სახსრების ხარჯვის წარმოება კანონის საფუძველზე, საფინანსო და სავალუტო პოლიტიკის განსაზღვრა საქართველოს პარლამენტის მიერ და სხვ.

პარლამენტის სერიოზული საფინანსო საკონტროლო ფუნქციის მაჩვენებელია აგრეთვე ისიც, რომ იგი ქმნის სპეციალურ საკონტროლო ორგანოს – საქართველოს კონტროლის პალატას, რომელიც მთლიანად ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. ასევე მნიშვნელოვანია პარლამენტის მიერ შექმნილი სახალხო დამცველის ინსტიტუტის ფუნქციონირება და ამა თუ იმ პრობლემატურ საფინანსო ხასიათის საკითხებზე დროებითი საგამოძიებო კომისიის შექმნის შესაძლებლობა.

საფინანსო კონტროლის განხორციელებაში აქტიურ მონაწილეობას იღებენ საერთო კომპეტენციის მმართველობის ორგანოებიც. საქართველოს საპრეზიდენტო რესპუბლიკად აღიარების კონსტიტუციური საფუძვლების დამკვიდრებამ, აღმასრულებელი ხელისუფლების სათავეში მყოფი პრეზიდენტის

უფლებამოსილებანი თითქმის ყველა სფეროში და მათ შორის საფინანსო კონტროლის განხორციელებაშიც გაზარდა. კონსტიტუციის მიხედვით საქართველოს პრეზიდენტია უფლებამოსილი თანხმობა გასცეს, რათა მთავრობის მიერ მომზადებული კანონპროექტი მომავალი წლის ბიუჯეტის შესახებ პარლამენტს წარედგინოს. მართალია, მთავრობის უფლებამოსილება პირობადებულია პარლამენტის კომიტეტებთან ბიუჯეტის ძირითადი მონაცემებისა და მიმართულებების შეთანხმების აუცილებლობით, მაგრამ პრეზიდენტის პრიმატი საბიუჯეტო პროცესის საწყის სტადიაზე აშკარაა. ბიუჯეტის პროექტთან ერთად მთავრობა პარლამენტს წარუდგენს მოხსენებას მიმდინარე წლის საბიუჯეტო მაჩვენებლების, ბიუჯეტის შესრულების უზრუნველყოფის ცალკეული საშუალებების პერსპექტიული მნიშვნელობის შესახებ. მომავალი წლის ბიუჯეტის შესახებ პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონს ხელს აწერს პრეზიდენტი. რაც შეეხება გასული წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის მიერ შედგენილ ანგარიშს, მას მთავრობა წარადგენს პარლამენტში განსახილველად და დასამტკიცებლად. თუ პარლამენტი სახელმწიფო ბიუჯეტის შეუსრულებლობის შემთხვევაში არ დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს ერთი თვის განმავლობაში აცნობებს თავისი დასაბუთებული გადაწყვეტილების თაობაზე. პრეზიდენტს უფრო მკაცრი გადაწყვეტილების მიღება შეუძლია იმ შემთხვევაში, როცა პარლამენტმა სამი თვის განმავლობაში ვერ მოახერხა ახალი წლის ბიუჯეტის მიღება. მას უფლება აქვს გადააყენოს მთავრობა ან დაითხოვოს პარლამენტი და დანიშნოს რიგგარეშე არჩევნები. პარლამენტის დათხოვნისას პრეზიდენტი დეკრეტით დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტს და ახლად არჩეულ პარლამენტს ერთ თვეში წარუდგენს დასამტკიცებლად. ზემოაღნიშნული სამართლებრივი მექანიზმები ფართო შესაძლებლობას ქმნის საბიუჯეტო კონტროლის ქვეყნის ინტერესების განსახორციელებლად. პრეზიდენტს ფართო საკონტროლო უფლებამოსილებანი გააჩნია აგრეთვე საფინანსო საქმიანობის სხვა სფეროებშიც.

აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივაა ბიუჯეტის შესრულების უზრუნველყოფა და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის შედგენა. საქართველოს მთავრობა, სამთავრობო დანებსულებები, სახელმწიფო კანცელარია, აგრეთვე აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის წესის შესახებ კანონით გათვალისწინებული საზედამხედველო ფუნქციების განმხორციელებელი სამსახურები მნიშვნელოვან ბერკეტებს ფლობენ არა მარტო საბიუჯეტო, არამედ საგადასახადო, სადაზღვევო, საკრედიტო და საანგარიშსწორებო, ფულადი მიმოქცევისა და სხვა სახის საფინანსო საქმიანობის სფეროში ზედამხედველობისა და კონტროლის განხორციელების მიზნით.

ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობები, მათი საბიუჯეტო და სხვა საფინანსო უფლებების გაფართოების შესაბამისად ეფექტურად იყენებენ საფინანსო კონტროლის კანონით განსაზღვრულ ფორმებსა და მეთოდებს. ისინი შედარებით დამოუკიდებლად ახორციელებენ საფინანსო კონტროლს მათი ბიუჯეტების საშემოსავლო და საგასავლო ნაწილების შესრულებაზე, აგრეთვე საერთო-სახელმწიფოებრივ ფულად ფონდში იმ სახსრების დროულად გადარიცხვაზე, რომელთა მობილიზაცია მათ ტერიტორიაზე ხდება. მთავრობები ასევე კონტროლს ახორციელებენ ფედერალური ბიუჯეტიდან მათთვის განსაზღვრული სახსრების დროულ და სრულ გადარიცხვაზე. გარდა ამისა, ავტონომიური რესპუბლიკების მთავრობები უფლებამოსილი არიან გააკონტროლონ ნებისმიერი საფინანსო ღონისძიება. მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები – მერიები და გამგეობები – თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მუნიციპალური წარმონაქმნების ბიუჯეტებთან დაკავშირებულ ურთიერთობებში, აგრეთვე ადგილობრივი ხასიათის საფინანსო საქმიანობის სფეროში ისეთივე საზედამხედველო და საკონტროლო უფლებებით სარგებლობენ, როგორც გააჩნიათ ზემდგომ მმართველობის ორგანოებს.

§4. საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საფინანსო და საკრედიტო ორგანოთა მიერ განხორციელებულ კონტროლს. საქართველოს ფინანსთა სამინისტრო და საბანკო სისტემა თავიანთი ორგანოებითა და დანესებულებებით პირობითად საფინანსო კონტროლის განხორციელების სპეციალურ ორგანოებად ითვლებიან, მიუხედავად იმისა, რომ კონტროლის განხორციელება ხდება მათი სანესდებო ფუნქციების რეალიზაციის პროცესში. მათ საქმიანობაში მთავარია საფინანსო და საკრედიტო ოპერაციების წარმოება, ხოლო კონტროლი ასეთ მოქმედებათა კანონის მოთხოვნათა შესაბამისობაში მოყვანის გარანტიას წარმოადგენს. ამ ორგანოების კონტროლი ძირითადად ვრცელდება საფინანსო, საკრედიტო და საანგარიშსწორებო ურთიერთობათა სფეროზე.

ფინანსთა სამინისტრო და მისი ორგანოები ახორციელებენ საფინანსო კონტროლს ეკონომიკის ცალკეული დარგების დაფინანსებისა და საფინანსო-საბიუჯეტო დაგეგმვის დარგში, სწავლობენ მეურნეობის დარგების ეკონომიკასა და ფინანსებს იმ მიზნით, რომ გამოავლინონ და მობილიზაცია გაუკეთონ მატერიალურ და ფულად რეზერვებს, უზრუნველყონ მომჭირნეობის რეჟიმი სახელმწიფო სახსრების ხარჯვაში და საბაზრო მეურნეობრივი პრინციპების დანერგვის ხელშეწყობა. ფინანსთა სამინისტროს საკონტროლო ფუნქციებს მნიშვნელოვნად ზრდის მის სისტემაში არსებული საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები. იგივე ითქმის შემოსავლების სამსახურზე. საბიუჯეტო შემოსავლების მობილიზაცია ფაქტობრივად მთლიანად ამ სტრუქტურების მიერ ხდება. ეს კი მათ ფართო უფლებამოსილებებზე მეტყველებს.

საფინანსო ორგანოები კონტროლს ახორციელებენ მმართველობის აპარატის შენახვის სახსრების სწორად და ეკონომიკურად ხარჯვისადმი, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ამ მიზნით დადგენილ ზღვრულ ასიგნებათა გადახარჯვა, შეიმუშავენ სანარმოების, დანესებულებებისა და ორგანიზა-

ციების მმართველობის აპარატის გაიაფების წინადადებებს, აკონტროლებენ მმართველობის აპარატის შტატებისა და მისი შესანახი ხარჯთაღრიცხვის მოქმედი კანონმდებლობით დადგენილი წესის, აგრეთვე სარგოებისა და ხელფასის განაკვეთების დაცვას. ისინი განიხილავენ ცალკეული სამინისტროებისა და უწყებების საბუღალტრო ანგარიშებსა და ბალანსებს, ამონებენ საწარმოებისა და ორგანიზაციების მიერ საბიუჯეტო ვალდებულებათა შესრულების ხარისხს, საფინანსო დისციპლინის განუხრელად დაცვის მდგომარეობას, საკონტროლოსარევიზიო მუშაობის სწორად წარმართვისათვის აუცილებელი პირობების დაცვას და საჭიროების შემთხვევაში აძლევენ მათ შესაბამის რეკომენდაციებს.

საფინანსო ორგანოები თვალყურს ადევნებენ ფულის მიმოქცევის მდგომარეობას და შეიმუშავენ წინადადებებს მისი გაუმჯობესების, სახელმწიფო შინაგანი სესხის გავრცელების, ფულისა და ნივთების ლატარიის ორგანიზაციისა და ჩატარების შესახებ და სხვ. ისინი ახორციელებენ კონტროლს საბუღალტრო საქმიანობის სწორად წარმართვისადმი, ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დადგენილი წესის დაცვისადმი, აგრეთვე სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ფორმირებისა და მათი სახსრების მიზნობრივად ხარჯვისადმი.

საფინანსო კონტროლის განხორციელების პროცესში საფინანსო ორგანოები დიდი უფლებამოსილებებით სარგებლობენ. მათ უფლება აქვთ საწარმოებისა და ორგანიზაციებისაგან მიიღონ მასალები ამ უკანასკნელთა მიერ სახელმწიფოს წინაშე საფინანსო ვალდებულებათა შესრულებისა და სახელმწიფო საფინანსო დისციპლინის დაცვისადმი კონტროლის განსახორციელებლად; შეზღუდონ, ხოლო საჭიროების შემთხვევაში შეაჩერონ ბიუჯეტიდან საწარმოებისა და დაწესებულებების დაფინანსება იმ შემთხვევაში, თუ გამოვლინდა მათ მიერ სახსრების უკანონოდ ხარჯვის ფაქტები, აგრეთვე წინათ გაცემული სახსრების ხარჯვის ანგარიშებისა და სხვა დაწესებულ ანგარიშგებათა წარუდგენლობა, ამასთან, აცნობონ ეს შესაბამის სამინისტროებსა და უწყებებს; გადაახდევინონ გადამხდელებს დადგენილი წესით ვადაგადაცილებული გადასახადები და

მოსაკრებლები; ჩაატარონ საფინანსო-სამეურნეო რევიზიები; შეამოწმონ პირველადი დოკუმენტების მიხედვით საბიუჯეტო ვალდებულებათა შესრულებისა და ბიუჯეტიდან სახსრების მიღების ანგარიშების სისწორე; მოითხოვონ რევიზიებისა და სხვაგვარი შემოწმებების დროს ნაღდი ფულის, ფასიანი ქაღალდების, საბუღალტრო აღრიცხვის რეგისტრების, ანგარიშების, ხარჯთაღრიცხვისა და შემოსავალ-გასავლების ბალანსების წარდგენა; მისცენ სავალდებულო მითითებანი სანარმოებისა და ორგანიზაციების ხელმძღვანელებს საფინანსო დისციპლინის გამოვლინებული დარღვევების აუცილებელი აღმოფხვრის შესახებ. შედარებით კონკრეტულ სახეს ატარებს საგადასახადო და საბაჟო კონტროლი. საგადასახადო კონტროლს ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ გადასახადების გამოანგარიშების სისწორესა და დროულად გადახდაზე ახორციელებენ მხოლოდ საგადასახადო ორგანოები. მათი კონტროლი ხორციელდება გადასახადის გადამხდელებისა და გადასახადით დაბეგვრის ობიექტების აღრიცხვის, საბუღალტრო ანგარიშგებების მონაცემების შემოწმების, გადასახადის გადამხდელთა და სხვა პირთა გამოკითხვის, გადასახადით დასაბეგრი და შემოსავლების მისაღებად გამოყენებული ობიექტების დათვალიერება-გამოკვლევითა და სხვა ფორმებით. თუ საექსპორტო-საიმპორტო ოპერაციებთან დაკავშირებული გადასახადები განისაზღვრება საბაჟო პროცედურების მიხედვით, კონტროლი ხორციელდება საბაჟო ორგანოების მიერ.

საგადასახადო შემოწმება შეიძლება იყოს კამერალური და გასვლითი. კამერალური საგადასახადო შემოწმება ტარდება საგადასახადო ან საბაჟო ორგანოში გადასახადის გადამხდელის მიერ წარდგენილი ბალანსების, დეკლარაციების, განმარტებების, დასკვნებისა და სხვა დოკუმენტების საფუძველზე. გასვლითი საგადასახადო შემოწმება ტარდება გადასახადის გადამხდელის ადგილსამყოფელის მიხედვით და მისთვის წინასწარი შეტყობინების გზით. შეტყობინებაში მითითებულ უნდა იქნეს შემოწმების საგანი და საფუძველი, აგრეთვე შემოწმების ჩატარების სავარაუდო დრო. თუ ადგილი აქვს საგადასახადო ვალდებულებისაგან თავის არიდებას, საგადასახადო შემოწმება

ტარდება წერილობითი შეტყობინების გარეშე, შემომწმებელი ორგანოს ხელმძღვანელის გადანყვეტილებით. საგადასახადო შემომწმების შედეგები ფორმდება აქტით, რომელსაც ხელს აწერენ როგორც შემომწმებელი, ისე შემომწმებული.

საგადასახადო და საბაჟო ორგანოები უფლებამოსილი არიან საფინანსო დისციპლინის დამრღვევთა მიმართ დააყენონ საგადასახადო და საბაჟო კოდექსებით გათვალისწინებული პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ზომის გამოყენების საკითხი. საგადასახადო და საბაჟო კონტროლის დეტალური შინაარსი და სპეციფიკური თავისებურებები განიხილება საფინანსო სამართლის კერძო ნაწილში – საგადასახადო და საბაჟო შემოსავლების ბუნების გარკვევისას.

საერთო-სახელმწიფოებრივი საფინანსო კონტროლის განხორციელებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საბანკო სისტემა. დაფინანსების, დაკრედიტებისა და ანგარიშსწორების პროცესში განსაკუთრებული ეფექტურობით გამოირჩევა საბანკო კონტროლი. ბანკები ფულით კონტროლის საუკეთესო მექანიზმს წარმოადგენენ. მათი კლიენტების საფინანსო და სამეურნეო საქმიანობა მუდმივი ზედამხედველობის ქვეშ იმყოფება საბანკო სესხის გაცემის, გამოყენებისა და დაბრუნების სტადიებზე. კრედიტის გაცემამდე ბანკი ამოწმებს მომავალი კლიენტის საფინანსო მდგომარეობას და ეცნობა მისი სამეურნეო საქმიანობის უმთავრეს მაჩვენებლებს. იგი მხოლოდ იმ შემთხვევაში გასცემს სესხს, თუ სანარმოს ან ორგანიზაციას გააჩნია სესხის დაბრუნებისათვის აუცილებელი გარანტია სასაქონლო-მატერიალურ ფასეულობათა სახით. საბანკო სესხის უზრუნველყოფა მისი დანიშნულებისამებრ გამოყენების გარანტიასაც წარმოადგენს. ანგარიშსწორებისას ბანკი არა მარტო ამ ოპერაციის დადგენილი წესისადმი შესაბამისობას ამოწმებს, არამედ ანგარიშსწორების მონაწილე სუბიექტთა შორის არსებულ იმ გარიგების კანონიერებასაც, რასაც ანგარიშსწორება მოჰყვება.

საბანკო სისტემაში ფართო საკონტროლო ფუნქციებით სარგებლობს ეროვნული ბანკი. იგი წარმართავს კომერციული ბანკების საქმიანობას – გასცემს და აუქმებს ლიცენზიებს და

შესაბამისად, კანონის ან მის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტების დარღვევის შემთხვევაში დამრღვევთა მიმართ გამოიყენებს პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ზომას. მაგალითად, იგი უფლებამოსილია გადაახდევინოს კომერციულ ბანკს ფულადი ჯარიმა უსწორო ოპერაციებიდან მიღებული დამატებითი შემოსავლის ოდენობამდე, გაუზარდოს სავალდებულო რეზერვების ნორმები, შეუწყვიტოს აქტიური ოპერაციები და სხვ.

ეროვნულ ბანკს შეუძლია მოითხოვოს იმ ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირის ანგარიშგება, საბუღალტრო დავთრები, საბუთები და სხვა მასალები და ჩაუტაროს მათ რევიზია, თუ ისინი ეროვნული ბანკის ლიცენზიის გარეშე იღებენ მოსახლეობისა და ორგანიზაციებისაგან ფულად დეპოზიტებს.¹

ფართო საკონტროლო უფლებამოსილებანი გააჩნია ეროვნულ ბანკს სავალუტო ურთიერთობათა სფეროში. უპირველეს ყოვლისა, იგი განსაზღვრავს განსახორციელებელ სავალუტო ოპერაციების შესაბამისობას მოქმედ კანონმდებლობასთან და შესაბამისი ლიცენზიის არსებობას. ამასთან, იგი ამონმებს სავალუტო ურთიერთობათა სუბიექტის – რეზიდენტი² ორგანიზაციის ვალდებულების შესრულების ხარისხს სახელმწიფოსა და ფასიანი ქაღალდების ბაზრის წინაშე, უცხოურ ვალუტაში წარმოებული გადახდის დასაბუთებულობას, აგრეთვე იმ ანგარიშგების ობიექტურობას, რომლებსაც არარეზიდენტებიც³ წარადგენენ. სავალუტო კონტროლის განხორციელებაში ეროვნულ ბანკთან ერთად შეიძლება საბაჟო ორგანოებიც მონაწილეობდნენ.

¹ დეპოზიტი – ანაბარი საბანკო დანესებულებაში.

² საქართველოში საქმიანობის განხორციელებელი პირი.

³ უცხოეთში მოსაქმე პირი.

§5. კონტროლის პალატის საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები

სახელმწიფო კონტროლის სისტემაში განსაკუთრებული ადგილი უკავია სპეციალურ, მხოლოდ საკონტროლო ფუნქციების განსახორციელებლად შექმნილ სტრუქტურას – კონტროლის პალატას. მისი სამართლებრივი მდგომარეობა განსაზღვრულია კონსტიტუციით, 2008 წლის კანონით კონტროლის პალატის შესახებ და კონტროლის პალატის რეგლამენტით.

საქართველოს კონტროლის პალატა არის სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანო, რომელიც ზედამხედველობს სახელმწიფო ფულადი სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას, ემსახურება ეროვნული სიმდიდრისა და ფედერალური სახელმწიფოს, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების ქონების დაცვას, აკონტროლებს და აანალიზებს სახელმწიფო მატერიალური და ფულადი სახსრების გამოყენების კანონიერებას, მიზნობრიობასა და ეფექტიანობას. კონტროლის პალატა დამოუკიდებელია თავის საქმიანობაში და ანგარიშვალდებულია პარლამენტის წინაშე. პალატის თავმჯდომარეს საქართველოს პარლამენტის თავმჯდომარის წარდგინებით ხუთი წლის ვადით სიითი შემადგენლობის უმრავლესობით ირჩევს საქართველოს პარლამენტი.

კონტროლის პალატა არის ერთიანი, ცენტრალიზებული სისტემა, რომლის შემადგენლობაშიც შედის კონტროლის პალატის ცენტრალური აპარატი, აგრეთვე აჭარისა და აფხაზეთის კონტროლის პალატები. კონტროლის პალატის სტრუქტურულ ერთეულებს და მათ ფუნქციებს, აუდიტის მომზადებისა და ჩატარების ნებს განსაზღვრავს კონტროლის პალატის რეგლამენტი.

კონტროლის პალატის უმაღლესი კოლეგიალური ორგანოა პრეზიდიუმი. ისინი იქმნება აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების კონტროლის პალატებში.

კონტროლის პალატის საკონტროლო უფლებამოსილება

ვრცელდება საკანონმდებლო, აღმასრულებელი და სასამართლო ხელისუფლების ყველა ორგანოზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, სპეციალურ სახელმწიფო ფონდებზე, საქართველოს ეროვნულ ბანკზე და ყველა სხვა დაწესებულებასა და ორგანიზაციაზე.

კონტროლის პალატის უმაღლესობის დამადასტურებელია კონსტიტუციური დებულება იმის შესახებ, რომ იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, მაგრამ ეს სრულებითაც არ ნიშნავს მის განუსაზღვრელად ფართო უფლებამოსილებებს. კონტროლის პალატის საკონტროლო ფუნქცია მაინც კანონით განსაზღვრულ ჩარჩოებშია მოქცეული. კონტროლის პალატის შესახებ კანონის მეექვსე მუხლში აღნიშნულია, რომ იგი უფლებამოსილია შეამოწმოს ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირის საქმიანობა, მხოლოდ იმ ნაწილში, რომელიც დაკავშირებულია საბიუჯეტო ან სახელმწიფო სპეციალური ფონდების კუთვნილი თანხების მიღებასთან, გადარიცხვასა ან გამოყენებასთან, რაიმე ფორმით სახელმწიფო საკუთრების გამოყენებასთან ან მის მართვასთან, აგრეთვე იმ ნაწილში, რომელიც დაკავშირებულია მათთვის საგადასახადო, საბაჟო ან სხვა სახის შეღავათების მინიჭებასთან. მომდევნო მუხლი კი ეთმობა კონტროლის პალატის უფლებამოსილებას, შეამოწმოს ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირის ის სახელშეკრულებო ვალდებულება და სესხი, რომლის გარანტიაც სახელმწიფო გამოდის. შეუძლებელია კონტროლის პალატის უფლებამოსილების შეზღუდვა საბიუჯეტო სახსრების წარმოქმნის, განაწილებისა და ხარჯვის კანონიერების განსაზღვრის სფეროში. ფაქტობრივად ყველა სახის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის წარმონაქმნი გადასახადის გადამხდელია და თუნდაც ამიტომ ნებისმიერი მათგანის საქმიანობა ექვემდებარება კონტროლის პალატის შემოწმებას. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების მიმართ თუ ეს დებულება ექვს არ იწვევს, ზოგჯერ კერძო იურიდიული პირების წარმომადგენლები სადავოდ მიიჩნევენ კონტროლის პალატის უფლებამოსილების მათზე გავრცელებას.

ამის საფუძველს ისინი „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის შინაარსში ხედავენ. სამენარმეო საქმიანობის კონტროლად არ ითვლება ლიცენზიის, ნებართვის, სერტიფიკატის გაცემა, სავაჭრო ქსელში სერტიფიკატის მოთხოვნა ან შესაბამისი აქტის შედგენა, გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სტრუქტურების მიერ განხორციელებული საქმიანობა, აგრეთვე ნავთობისა და გაზის რესურსებთან დაკავშირებული საქმიანობა. სამენარმეო საქმიანობა შეიძლება გააკონტროლოს მხოლოდ მაკონტროლებელმა ორგანოებმა. ასეთ ორგანოებს კანონი, უპირველეს ყოვლისა, მიაკუთვნებს საგადასახადო ორგანოებსა და კონტროლის პალატას. არსებობენ სხვა მაკონტროლებელი ორგანოებიც. კანონი ადგენს მეტად მნიშვნელოვან ზოგად დებულებას, რომლის მიხედვითაც მაკონტროლებელი ორგანო უფლებამოსილია კონტროლი გაუწიოს სამენარმეო საქმიანობას – მათ შორის, შევიდეს სანარმოში, მოითხოვოს დოკუმენტები, შეაჩეროს სანარმოს საქმიანობა, დალუქოს მენარმის კუთვნილი ქონება, შეამონმოს მენარმის მიერ გამოშვებული პროდუქციის ხარისხი და სხვა – მხოლოდ მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე. მოსამართლე კი ბრძანებას მენარმის საქმიანობის შემონმების შესახებ გასცემს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მაკონტროლებელი ორგანო მას წარუდგენს შესაბამის ინფორმაციას დასაბუთებული და საფუძვლიანი ეჭვით მენარმის მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევის შესახებ. სხვაგვარი შემონმება აქედან გამომდინარე შედეგებით უკანონოდ ჩაითვლება. ასეთი კანონის არსებობა სამენარმეო საქმიანობის განვითარების სტიმულირების გარანტიას წარმოადგენს. კანონში ჩამოთვლილია ის ორგანოები, რომელთა მიერ კონტროლის განხორციელებისას აღნიშნული წესი არ გამოიყენება. მათ საგადასახადო ორგანოებთან, ეროვნულ ბანკთან, დაზღვევის სახელმწიფო სამსახურთან, ფასიანი ქაღალდების ეროვნულ კომისიასა და სხვებთან ერთად მიეკუთვნება კონტროლის პალატა. აქედან გამომდინარე, კონტროლის პალატას თავისი უფლებამოსილების განსახორციელებლად ნებისმიერი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის სანარმოს მიმართ, მათ

შორის არასამენარმეო იურიდიული პირების სამენარმეო საქმიანობის სფეროშიც, მოსამართლის ბრძანება არ სჭირდება. მას დამოუკიდებლად შეუძლია განახორციელოს საკონტროლო ფუნქციები.

კონტროლის პალატა კანონით განსაზღვრულ უფლებამოსილებათა ფარგლებში მრავალმხრივ საქმიანობას ახორციელებს, კერძოდ:

ა) აკონტროლებს საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების სახსრების ხარჯვის კანონიერებას, მიზნობრიობასა და ეფექტიანობას;

ბ) აკონტროლებს სახელმწიფო ვალების, უცხოური სახელმწიფო კრედიტებისა და სესხების გამოყენების კანონიერებას, რაციონალობასა და ეფექტიანობას, სახელმწიფო კრედიტების გაცემას;

გ) აკონტროლებს სახელმწიფო საკუთრების გამოყენების ეფექტურობასა და მიზანშეწონილობას;

დ) სწავლობს და აანალიზებს საბიუჯეტო პროცესში გამოვლენილ დარღვევებს, დადგენილი საბიუჯეტო მაჩვენებლებისაგან გადახრებს და წარადგენს წინადადებებს მათ აღმოსაფხვრელად;

ე) აფასებს სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის შემოსავლისა და ხარჯის ნაწილების საფუძვლიანობას;

ვ) აკონტროლებს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების მოძრაობის კანონიერებას და დროულად გადარიცხვას ბანკებსა და სხვა საკრედიტო დაწესებულებებში.

ზ) პარლამენტის გადაწყვეტილებით ატარებს ექსპერტიზას და იძლევა დასკვნებს იმ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების პროექტებზე, აგრეთვე იმ პროგრამებზე, რომელთა დასაფინანსებლადაც განსაზღვრულია სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების გამოყენება ან რომლებიც გავლენას ახდენენ ამ სახსრების ფორმირებაზე.

კონტროლის პალატა თავის ამოცანას ძირითადად ახორციელებს ოპერატიული კონტროლის, კომპლექსური, თემატური გასვლითი, კამერალური და სხვა სახის აუდიტის მეშვეო-

ბით. იგი თავის მუშაობას წარმართავს მიმდინარე და პერსპექტიული გეგმებით, რომლებშიც თავის ასახვას პოულობენ პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინადადებები. არაგეგმური რევიზია და შემონმება შეიძლება ჩატარდეს მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მისი დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართვის, აგრეთვე კონტროლის პალატის პრეზიდენტის, აჭარისა და აფხაზეთის კონტროლის პალატების გადამწყვეტილებით. რევიზია-შემონმების მოცულობას, ჩატარების ვადასა და ადგილს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ადგენს კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, ტერიტორიულ ერთეულებში კი – კონტროლის პალატის შესაბამისი სტრუქტურების ხელმძღვანელები. დაუშვებელია რევიზია-შემონმების ჩატარება შესაბამისი ბრძანებისა და განსაზღვრული წესით დამტკიცებული პროგრამის გარეშე. ბრძანებაში მითითებულ უნდა იქნეს სარევიზიო ჯგუფის პერსონალური შემადგენლობა, შესამონმებელი ობიექტის დასახელება, შემონმების ფორმა, შესამონმებელი პერიოდი, შემონმების ვადა და საფუძველი. შემონმების პროგრამას ამტკიცებს შესაბამისი სტრუქტურის ხელმძღვანელი. იმ შემთხვევაში, თუ მიღებულია გადამწყვეტილება შემონმების კონტროლის პალატაში ჩატარების შესახებ, შესამონმებელ ობიექტს ეგზავნება შემონმების ბრძანება და შესამონმებელ საკითხთა პროგრამა. ობიექტის ხელმძღვანელობა ვალდებულია ბრძანების მიღებიდან ორი კვირის ვადაში კონტროლის პალატის შესაბამის ორგანოში წარადგინოს სრულყოფილი ანგარიში პროგრამაში მითითებულ საკითხთა გარშემო. ეს ვადა შეიძლება შემცირდეს ან გაიზარდოს წარდგენილი ინფორმაციის მოცულობის შესაბამისად. დადგენილ ვადაში ანგარიშის წარუგენლობის ან არასრულყოფილი ანგარიშის წარდგენის შემთხვევაში შეიძლება დაისვას შესაბამისი ობიექტის ხელმძღვანელი პირების თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. გადამწყვეტილებას ამის თაობაზე ღებულობს კონტროლის პალატის პრეზიდენტი ან ტერიტორიულ ერთეულთა კონტროლის კოლეგიალური ორგანოები.

რევიზია-შემონმების შედეგებზე დგება აქტი ან ცნობა,

რომლის სისწორეზეც პასუხისმგებლობა ეკისრება კონტროლის პალატის შესაბამის აუდიტორს. კონტროლის პალატა შესამონმებელ ობიექტს აცნობს რევიზია-შემონმების შედეგებს. დანაშაულის ნიშნების შემცველი მასალები ეგზავნება სამართალდამცავ ორგანოებს. ამასთან, სახელმწიფო ფულადი და მატერიალური ქონების დატაცების გამოვლენის შემთხვევაში მასალები დაუყოვნებლივ უნდა გადაიგზავნოს სამართალდამცავ ორგანოებში.

შესამონმებელი ობიექტის მხრიდან რევიზია-შემონმების ჩატარების დროს დაბრკოლებების შექმნის, ასევე კონტროლის პალატის კომპეტენციის ფარგლებში სხვა მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში ამ უკანასკნელს უფლება აქვს შესამონმებელი ობიექტის ხელმძღვანელობას მისცეს მიწერილობა, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად. გარდა ამისა, რევიზია-შემონმებით გამოვლენილი დარღვევების აღმოსაფხვრელად კონტროლის პალატა წარდგინებას უგზავნის შემონმებულ ობიექტს ან მის ზემდგომ ორგანოს. კონტროლის პალატის წარდგინება სავალდებულოა შესასრულებლად. წარდგინების შესაბამისად მიღებული გადაწყვეტილებისა და მისი რეალიზაციის ღონისძიებების შესახებ უნდა ეცნობოს კონტროლის პალატას.

კონტროლის პალატის კანონიერი მიწერილობისა და წარდგინების შეუსრულებლობის ან არასათანადოდ შესრულების შემთხვევაში კონტროლის პალატას უფლება აქვს დასვას შესამონმებელი საბიუჯეტო ობიექტის ხელმძღვანელობის თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი.

საბიუჯეტო შემოსავლებსა და ხარჯებზე ეფექტიანი, ოპერატიული კონტროლის განხორციელების მიზნით, საფინანსო ორგანოები, სახაზინო, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები, აგრეთვე ყველა საბიუჯეტო დაწესებულება და ორგანიზაცია ვალდებულია კონტროლის პალატაში წარადგინოს ანგარიში პალატის მიერ დადგენილი ფორმით. დადგენილ ვადაში ანგარიშის წარუდგენლობის ან არასრულყოფილი ანგარიშის წარდგენის შემთხვევაში შეიძლება დაისვას ობიექტის ხელმძღ-

ვანელი პირების თანამდებობრივი პასუხისმგებლობის საკითხი. ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს შეუძლიათ კონტროლის პალატის ორგანოების დადგენილებები ერთი თვის ვადაში გაასაჩივრონ კონტროლის პალატის ზემდგომ ორგანოში ან სასამართლოში.

საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელების მნიშვნელოვან ფორმას წარმოადგენს კონტროლის პალატის მიერ პარლამენტში წარსადგენი ანგარიშები. ნელინადში ერთხელ თავისი საქმიანობის შესახებ დეტალური ანგარიში წარედგინება პარლამენტს. მასში გაანალიზებულ უნდა იქნეს მთელი წლის მანძილზე ჩატარებული ორგანიზაციული საქმიანობის შემონ-მება-რევიზიებისა და ცალკეული წინადადებების რეალიზაციის შედეგები. ანგარიშის განხილვის შემდეგ პარლამენტი იღებს შესაბამის დადგენილებას. შესაძლებელია დღის წესრიგში დადგეს თვით კონტროლის პალატის საფინანსო საქმიანობის შემონმება. კონტროლის პალატას ამონმებს პარლამენტის გად-ანყვეტილებით შექმნილი კომისია. კონტროლის პალატა ასევე ვალდებულია პარლამენტს წარუდგინოს თავისი მოხსენება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. ეს, ჩვეულებრივ, ხდება პარლამენტისადმი ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის ანგარიშის წარდგენის შემდეგ. მოხსენებაში მთავ-რობის საქმიანობაა გაანალიზებული ბიუჯეტის შესრულების პროცესში. კანონმდებლობით დეტალურადაა განსაზღვრული კონტროლის პალატის აუდიტორთა უფლება-მოვალეობანი და პასუხისმგებლობა.

საქართველოს კონტროლის პალატა ძირითადად კომ-პლექტდება ეკონომიკური და იურიდიული განათლების მქონე პირებით. კონტროლის პალატის საკონტროლო-სარე-ვიზიო საქმიანობით დაკავებულ მუშაკს – აუდიტორსა და აუდიტორ-სტაჟიორს უნდა ჰქონდეს უმაღლესი განათლება, სპეციალობით მუშაობის განსაზღვრული სტაჟი და გავლილი საკვალიფიკაციო-საატესტაციო გამოცდა. კანონის ასეთი მოთხოვნა მათი კომპეტენტურობის ამაღლების გარანტიად უნდა ჩაითვალოს. კონტროლის პალატის მუშაკებს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, უფლება აქვთ: რევიზია-შემონმების

პერიოდში მიიღონ მათთვის საჭირო ინფორმაცია და დოკუმენტური მასალა ნებისმიერი პასუხისმგებელი პირისაგან მუშაობის პროცესში წამოჭრილი საკითხების გარშემო; დადგინილი წესის შესაბამისად ჩაატარონ მატერიალურ ფასეულობათა ინვენტარიზაცია შესამოწმებელ ობიექტში; ჩამოართვან ახსნა-განმარტებები შესამოწმებელი ობიექტის პასუხისმგებელ პირებს; საჭიროების შემთხვევაში დალუქონ საწყობები, არქივები და სალაროები, სიყალბისა და დატაცების აღმოჩენისას ამოიღონ სათანადო დოკუმენტები, ადგილზე კი დატოვონ ამოღების აქტი და დოკუმენტების ასლები.

კონტროლის პალატის მუშაკები ვალდებულნი არიან რევიზია-შემოწმების პერიოდში არ დაუშვან უფლებამოსილების გადამეტება. ისინი პასუხს აგებენ რევიზია-შემოწმების შედეგების სისწორეზე, აგრეთვე შესამოწმებელ ობიექტთა სახელმწიფოებრივი და კომერციული საიდუმლოების გაცხადებისათვის. რევიზია-შემოწმების ჩატარებისას კონტროლის პალატის მუშაკები არ უნდა ჩაერიონ შესამოწმებელი ობიექტის მიმდინარე საქმიანობაში, ამასთან, რევიზია-შემოწმების დამთავრებამდე და აქტის გაფორმებამდე თავიანთი დასკვნები საჯარო არ უნდა გახადონ.

კონტროლის პალატის მუშაკების კანონიერი მოთხოვნების შესრულება სავალდებულოა შესამოწმებელი ობიექტის ყველა თანამდებობის პირისათვის. ეს უკანასკნელნი ვალდებულნი არიან ყოველმხრივ შეუწყონ ხელი კონტროლის პალატის მუშაკებს მათთვის დაკისრებული ფუნქციების შესრულებაში.

კონტროლის პალატას სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოებთან მიმართებაში ფაქტობრივი მაკოორდინირებელი როლი გააჩნია. სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის ეფექტური განხორციელების, რევიზია-შემოწმებების პარალელისთვის აღკვეთის მიზნით, საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის სფეროში კონტროლის პალატამ შეიძლება კოორდინაცია გაუწიოს სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის სხვა ორგანოების საქმიანობას. თავის მხრივ, სამართალდამცავი ორგანოები, საგადასახადო და საბაჟო სამსახურები, საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის ნებისმიერი

სახელმწიფო ორგანო, საუწყებო კონტროლის სამსახურები და სხვ. ვალდებული არიან თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში დახმარება აღმოუჩინონ კონტროლის პალატას.

გარდა ზემოაღნიშნულისა, კონტროლის პალატა საკონტროლო-სარევიზიო საქმიანობის მაღალი ხარისხისა და ეფექტურობის უზრუნველყოფის მიზნით შეიმუშავებს საკონტროლო და სარევიზიო ნორმებსა და ნორმატივებს, აგრეთვე მეთოდურ მითითებებს, რომელთა გამოყენება სავალდებულოა საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის ყველა სამსახურისათვის.

კონტროლის პალატის აქტების გასაჩივრება შეიძლება მხოლოდ კონტროლის პალატაში. საჩივარს განიხილავს დავების განმხილველი საბჭო. კონტროლის პალატის აქტები შეიძლება გასაჩივრდეს სასამართლოშიც.

§6. ადგილობრივი საფინანსო კონტროლი

მუნიციპალურ წარმონაქმნთა უფლებების განსაზღვრა და სისტემატური გაფართოება დღის წესრიგში აყენებს მათი საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის ეფექტურად წარმართვის პრობლემებს. საქართველოს კონსტიტუცია ითვალისწინებს ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნასა და დემოკრატიულ პრინციპებზე მათი საქმიანობის წარმართვას. ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ 2005 წლის კანონით განსაზღვრულია მუნიციპალური წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების – საკრებულოებისა და გამგეობა-გამგებლების სტატუსი. სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებისაგან განსხვავებით, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში შედიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები (თვითმმართველი ქალაქებისა და მუნიციპალიტეტების საკრებულოები და მერია-გამგეობები) დამოუკიდებელნი არიან და საკუთარი პასუხისმგებლობით წყვეტენ საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადგილობრივი მნიშ-

ვნელობის საკითხებს. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეულახავად.

მუნიციპალურ წარმონაქმნებს გააჩნიათ ადგილობრივი საკუთრება, რომელიც შედის მათი მფლობელობის, სარგებლობისა და განკარგვის სფეროში. ადგილობრივი საკუთრება იქმნება: საქართველოს პრეზიდენტის მიერ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ობიექტების გადაცემით; ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში ახალი ობიექტების შექმნით ან შექმნით; იმ ხდომილებათა შედეგად, რომელთაც საქართველოს კანონმდებლობა უკავშირებს სამოქალაქო-სამართლებრივი შედეგების წარმოშობას და სხვ.

ადგილობრივი საკუთრების შექმნისა და მისი გაზრდის ძირითად საფუძველს წარმოადგენს ადგილობრივი ბიუჯეტი. ადგილობრივი ბიუჯეტი დამოუკიდებელია როგორც სხვა მუნიციპალური წარმონაქმნების, ისე ქვეყნის სახელმწიფო ბიუჯეტისა და ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტებისაგან. ადგილობრივი ბიუჯეტების დამოუკიდებლობას განაპირობებს საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი საკუთარი შემოსავლები, გრძელვადიანი ეკონომიკური ნორმატივებით განსაზღვრული სახელმწიფო გადასახადებისაგან მიღებული ანარიცხები და მიზნობრივი ტრანსფერები, რომელთა გამოყენების მიმართულებებს, მათ განაწილებასა და ხარჯვას ახორციელებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები. აქედან გამომდინარე, აუცილებლად უნდა ჩაითვალოს ადგილობრივი ქონებისა და, უპირველეს ყოვლისა, ადგილობრივი ბიუჯეტის სახსრების კანონის მოთხოვნათა და ადგილობრივი ინტერესების შესაბამისად გამოყენება. ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების საფინანსო საკონტროლო ფუნქციებს მიეკუთვნება ადგილობრივი ბიუჯეტების საშემოსავლო ნაწილის წყაროების კანონიერების შემოწმება, ხარჯების მიზნობრივად გამოყენებაზე ზედამხედველობის განხორციელება. ადგილობრივი ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის განხილვისა და დამტკიცების პროცესში ყურადღება მახვილ-

დება იმ ნაკლოვანებებზე, რომლებიც სუბიექტური თუ ობიექტური მიზეზების გამო წარმოიშვა ბიუჯეტის შესრულების სტადიაზე. ადგილობრივი აღმასრულებელი ორგანოები თავიანთი ბიუჯეტების შედგენის პროცესში აკონტროლებენ არა მარტო ადგილობრივი საფინანსო რესურსების სრულად გამოყენების კანონით განსაზღვრულ ვალდებულებებს, არამედ სახელმწიფო გადასახადებისაგან მისაღები ანარიცხებისა და მიზნობრივი ტრანსფერტების ადგილობრივ ბიუჯეტებში მოხვედრის სისწორესა და დროულობას.

ფინანსური ეფექტურობის მნიშვნელოვან საფუძველს წარმოადგენს მუნიციპალური წარმონაქმნების საგადასახადო და საბაჟო საქმიანობა. ამა თუ იმ ადგილობრივი გადასახადისა და მოსაკრებლების შემოღება შესაბამის მუნიციპალურ წარმონაქმნში და მათი რეალიზაციის დროს განსაზღვრული შეღავათების დადგენა საგადასახადო დისციპლინის განუხრელ დაცვასთან არის დაკავშირებული. მუნიციპალური საფინანსო ორგანოები გადასახადების გადახდისაგან თავის არიდების ან ნაწილობრივი გადახდების დროს გამოიყენებენ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ღონისძიებებს.

საქართველოს უმაღლესი სახელმწიფო, აგრეთვე ავტონომიური რესპუბლიკების სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების მიერ ისეთი გადანაყვეტილებების მიღება, რომელიც ზრდის ადგილობრივი თვითმმართველობის ხარჯებს ან ამცირებს მის შემოსავალს, აუცილებლად უნდა იქნეს კომპენსირებული. საკომპენსაციო სახსრების სწორად განსაზღვრისა და ადგილობრივ ბიუჯეტებში მათი დროულად გადმორიცხვის პროცესზე უედაშედეგლობას მუნიციპალური ორგანოები ახორციელებენ.

ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კანონით განსაზღვრული ფუნქციების გარდა, შესაძლებელია სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოების დავალებით მათ დამატებით დაეკისროთ ამა თუ იმ მოქმედებათა შესრულება. ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისათვის სახელმწიფო გამგებლობაში არსებული ცალკეული ფუნქციების გადაცემა დაიშვება მხოლოდ შესაბამისი მატერიალური და

ფინანსური რესურსების გადაცემასთან ერთად. სახელმწიფოს მიერ გადაცემული ფუნქციების განხორციელება და ამ პროცესში საფინანსო ოპერაციების წარმოება ექვემდებარება არა ადგილობრივ, არამედ სახელმწიფო კონტროლს.

§7. შიდასაუწყებო საფინანსო კონტროლი

შიდასაუწყებო საფინანსო კონტროლი საერთო-სახელმწიფოებრივი კონტროლის შემადგენელი ნაწილია. საფინანსო კანონმდებლობა დეტალურად განსაზღვრავს შიდასაუწყებო კონტროლის ორგანიზაციულ ფორმებს, მის არსსა და ამოცანებს. შიდასაუწყებო კონტროლი ხორციელდება სამინისტროს, სახელმწიფო დეპარტამენტის, ნებისმიერი სხვა უწყების სისტემის შიგნით. ცენტრალური და მუნიციპალური უწყებები ვალდებული არიან პერიოდულად ჩაატარონ მათ სისტემაში შემავალი, ანუ უწყებრივად დაქვემდებარებული საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის შემოწმებები. შიდასაუწყებო კონტროლის ძირითადი ამოცანებია: საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საფინანსო-სამეურნეო ოპერაციების კანონიერების შემოწმება, სახელმწიფო და კერძო საკუთრების დაცვა, ფულადი სახსრებისა და მატერიალური რესურსების დატაცებისა და უკანონო ხარჯვის შემთხვევების გამოვლენა, საბუღალტრო აღრიცხვის საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად წარმოებისა და მდგომარეობის შემოწმება, სასაწყობო მეურნეობის მატერიალური აღრიცხვის სისწორის შემოწმება. ასეთი კონტროლის განსახორციელებლად უწყებებში იქმნება სპეციალური სარევიზიო ინსპექციები, განყოფილებები ან ჯგუფები, რომლებიც მუშაობენ მთავარი ბუღალტრების ან ადმინისტრაციის საერთო ხელმძღვანელობით. სარევიზიო განყოფილებათა და ჯგუფების საქმიანობას კი რევიზორები ახორციელებენ. მათი კომპეტენცია არ სცილდება კონკრეტული უწყების ფარგლებს. უწყებაში კი შესაძლებელია მრავალი სხვადასხვა საწარმო ან დაწესე-

ბულება შედიოდეს. მაგალითად, არ შეიძლება განათლების სამინისტროს სისტემაში შექმნილმა საუნწყებო კონტროლის განმხორციელებელმა სტრუქტურამ შეამონმოს თავდაცვის სამინისტროს რომელიმე სამსახურის საფინანსო საქმიანობა. ასეთი უფლებამოსილება მხოლოდ თავდაცვის სამინისტროში არსებული სპეციალური ინსპექციის პრეროგატივაა. შიდასაუნწყებო კონტროლის განხორციელებისას ყურადღება ექცევა არა მარტო ფინანსური სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის სწორად წარმოების შემონმებას, არამედ მასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებსაც. მაგალითად, კონტროლის პალატის რეგლამენტით დადგენილია, რომ „შიდა კონტროლის ინსპექცია ახორციელებს კონტროლის პალატაში საფინანსო დარღვევათა პრევენციასა და სავალდებულო აუდიტს, საჯარო სახსრების მიღება-გამოყენების კანონიერების, მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის შეფასებას; ზედამხედველობს კონტროლის პალატის მოხელეების მიერ სამსახურებრივი ეთიკის კანონმდებლობით განსაზღვრული წესების, მათ შორის სამსახურებრივი შეუთავსებლობის მოქმედებათა აკრძალვისა და სხვა ნორმების დაცვას; კონტროლის პალატის თავმჯდომარის დავალებით ატარებს ცალკეულ, ადმინისტრაციულ, საფინანსო და სხვა სახის შემონმებებს“. შიდა კონტროლის ასეთი ინსპექციები თითქმის ყველა სამინისტროსა და სახელმწიფო დეპარტამენტებშია. ისინი ძირითადად საუნწყებო მასშტაბის კონტროლს ახორციელებენ. ძირეულ რგოლებში კი სარევიზიო განყოფილებები და ჯგუფები ფუნქციონირებენ.

შიდასაუნწყებო კონტროლის როლისა და ეფექტურობის ამალლების მიზნით, მნიშვნელოვნად გაფართოვდა სანარმოთა, დანესებულებათა და ორგანიზაციათა მთავარი ბუღალტრების უფლებები და მოვალეობები. ისინი უზრუნველყოფენ აღრიცხვიანობის სისწორეს, აგრეთვე ფულადი სახსრებისა და მატერიალურ ფასეულობათა სწორად გამოყენებას. მთავარი ბუღალტრები ახორციელებენ კონტროლს ეკონომიის რეჟიმის მკაცრად დაცვასა და საფინანსო დისციპლინის განმტკიცებაზე. მთავარი ბუღალტრის განკარგულება ამა თუ იმ სასაქონლო ოპერაციის წარმოების წესისა და მისთვის

სხვადასხვა დოკუმენტის გადაცემის შესახებ სავალდებულოა შესაბამისი იურიდიული პირის ნებისმიერი მუშაკისათვის, ხოლო განყოფილებები და სამსახურები ვალდებულნი არიან მიაწოდონ მას საფინანსო კონტროლის განხორციელებისათვის საჭირო ყველა დოკუმენტი და მასალა. მთავარი ბუღალტერი უფლებამოსილია აღსასრულებლად არ მიიღოს ისეთი დოკუმენტი, რომელიც ეწინააღმდეგება მოქმედი საფინანსო კანონმდებლობის მოთხოვნებს. საერთო წესის მიხედვით, ყველა დოკუმენტს, რომელიც საფუძვლად ედება ფულადი თანხების, სასაქონლო-მატერიალურ და სხვა ფასეულობათა მიღებასა და გაცემას, აგრეთვე საკრედიტო და საანგარიშსწორებო ვალდებულებათა შეცვლას, ხელს აწერს საწარმოს, დაწესებულებისა და ორგანიზაციის ხელმძღვანელი და მთავარი ბუღალტერი. ასეთი დოკუმენტი უპირობოდ მიიღება აღსასრულებლად მატერიალურად პასუხისმგებელი პირების, საბუღალტრო აღრიცხვის ორგანოებისა და ბანკების მიერ. ცალკეულ შემთხვევებში, შესაძლებელია მთავარი ბუღალტრის ხელმოწერის გარეშეც იქნეს დოკუმენტი აღსასრულებლად მიღებული. ეს უმეტესად მაშინ ხდება, როცა იგი არ ეთანხმება საერთო ხელმძღვანელის პოზიციას. იგულისხმება, რომ პასუხისმგებლობა ასეთ შემთხვევაში მთლიანად გადადის ორგანიზაციის ხელმძღვანელზე. საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების, აგრეთვე შიდასაუნყებო საფინანსო კონტროლის განხორციელების დეტალური რეგულირება ხდება ფინანსთა სამინისტროს, ბუღალტერთა დამოუკიდებელი პროფესიული ორგანიზაციებისა და პარლამენტთან არსებული ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების კომისიის მიერ შემუშავებული კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე.

შიდასაუნყებო კონტროლის ნაირსახეობად შეიძლება ჩაითვალოს შიდასამეურნეო კონტროლი, რომელიც სამეურნეო სუბიექტის საწარმოო და სამეურნეო საქმიანობის მთლიან შემოწმებას წარმოადგენს. ასეთ შემოწმებებს ახორციელებენ არა მარტო ბუღალტერიები, არამედ საფინანსო განყოფილებები, შრომისა და ხელფასის ნორმირებისა და სხვა სამსახურები. საკონტროლო ფუნქციების განხორციელება ასეთ შემთხვევებში

ყოველდღიური საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის პროცესის აუცილებელ პირობას წარმოადგენს.

შიდასამეურნეო კონტროლი სრულად მოიცავს სამეურნეო პროცესებს და მას მუდმივი ხასიათი გააჩნია, მაშინ, როცა შიდასაუნწყებო კონტროლი ხორციელდება პერიოდულად, ფინანსებთან დაკავშირებულ სფეროებში და სპეციალურად შექმნილი სარევიზიო სამსახურების მიერ. შიდასამეურნეო კონტროლს ახორციელებს სამეურნეო სუბიექტის ხელმძღვანელობა.

§8. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლი

საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლი საფინანსო კონტროლის სპეციფიკური სახეა და ეფუძნება საქართველოს კონსტიტუციის უმნიშვნელოვანეს დებულებებს იმის შესახებ, რომ სახელმწიფო ხელისუფლების წყაროა ხალხი, მას უფლება აქვს მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო საქმეების მართვაში. სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან გასცენ ინფორმაციები და დააკმაყოფილონ მოქალაქეთა მოთხოვნები იმ დოკუმენტებისა და მასალების გაცნობის თაობაზე, რომელთაც მათ უფლებებსა და თავისუფლებებთან აქვთ შეხება. ცხოვრების დემოკრატიული პრინციპების დამკვიდრება საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის შემდგომი განვითარებისა და გაფართოების აუცილებლობაზე მიუთითებს. საზოგადოების სულ უფრო ფართო მასები აქტიურ მონაწილეობას ლებულობენ საფინანსო საკონტროლო ხასიათის ღონისძიებებში. საფინანსო კონტროლის განხორციელება შეუძლიათ არა მარტო ცალკეულ ფიზიკურ პირებს, არამედ შრომით კოლექტივებს, ცალკეულ საზოგადოებრივ ორგანიზაციებს, აგრეთვე არასამთავრობო ორგანიზაციებს. გარდა ამისა, სახელმწიფო და მუნიციპალურ ორგანოებს შეუძლიათ ფართოდ ჩართონ საზოგადოებრიობის წარმომადგენლები თავიანთი საკონ-

ტროლო ფუნქციების განხორციელებაში. ამის მრავალგვარი ფორმა არსებობს. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგანოები, რომლებიც უმეტესად კონტროლის ინსპექციების, კონტროლიორ-რევიზორთა ჯგუფებისა და სხვა სახით არსებობენ, აქტიურ მონაწილეობას ლებულობენ საფინანსო კონტროლის განხორციელებაში.

საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგანოები ძირითადად იქმნება ადგილობრივი თვითმმართველობის საფინანსო სამსახურებთან. საზოგადოებრივ კონტროლიორთა ჯგუფები ხშირად ლებულობენ მონაწილეობას ავტონომიური რესპუბლიკების საკონტროლო-სარევიზიო აპარატის მუშაობაში. ცალკეულ სანარმოებსა და დაწესებულებებში შექმნილია საზოგადოებრივი ჯგუფები და საგუშაგოები, რომლებიც ეფექტურ დახმარებას უწევენ ადმინისტრაციებს შიდასაუნყებო და შიდასამეურნეო კონტროლის განხორციელებაში. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგანოების მუშაობაში მონაწილეობას ლებულობენ საფინანსო და საბანკო დაწესებულებათა მუშაკები, ბუღალტრები, ეკონომისტები, იურისტები და სხვა პროფესიის პენსიონერები, რომლებსაც ეკონომიკური და იურიდიული საქმიანობის გამოცდილება გააჩნიათ. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგანოების საქმიანობის რეგულირების შესახებ დებულების შემუშავება საფინანსო ორგანოების კომპეტენციაში შედის. მისი დამტკიცება კი ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების პრეროგატივას წარმოადგენს.

საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგანოები მრავალმხრივ საქმიანობას ეწევიან. ისინი ამონმებენ ცალკეული სანარმოებისა და ორგანიზაციების მიერ საბიუჯეტო ვალდებულებათა შესრულების სისრულესა და სისწორეს, საბიუჯეტო და საკრედიტო სახსრების დანიშნულებისამებრ გამოყენებას, პენსიებისა და დახმარებების გაცემის სისწორესა და სხვ. დახმარებას უწევენ საფინანსო სამსახურებს იმ პირთა გამოვლენაში, რომლებიც სამენარმეო საქმიანობას ახორციელებენ სარეგისტრაციო მოწმობებისა და ლიცენზიების გარეშე.

საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგანოები

თავიანთ საქმიანობას ახორციელებენ საფინანსო სამსახურებთან მჭიდრო კავშირში. შემონმების მასალები რეაგირებისათვის, ჩვეულებრივ, გადაეცემა ადგილობრივ მმართველობის ორგანოებს.

საფინანსო კონტროლის განხორციელებაში საზოგადოების მონაწილეობის ფორმებია აგრეთვე: ადგილობრივი ბიუჯეტების პროექტების საჯარო განხილვაში მონაწილეობა, ადგილობრივი გადასახადებისა და მოსაკრებლების დაწესებისა და ცალკეული შეღავათების გავრცელების მიზანშეწონილობის საკითხის ადგილობრივ წარმომადგენლობით და აღმასრულებელ ორგანოებში დაყენება და მის განხილვაში მონაწილეობის მიღება და სხვ. აქედან გამომდინარე, საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლი მომავალში კიდევ უფრო სრულყოფილი და ქმედითი უნდა გახდეს.

§9. საფინანსო კონტროლის ფორმები და მეთოდები

საფინანსო კონტროლის ფორმა წარმოადგენს საკონტროლო მოქმედებათა კონკრეტულ გამოხატულებებისა და ორგანიზაციის საშუალებებს. კონტროლის განხორციელების დროის მიხედვით საფინანსო კონტროლის სამი ფორმა არსებობს – წინასწარი, მიმდინარე და შემდგომი. ისინი საფინანსო კონტროლის უწყვეტ ხასიათს გამოხატავენ.

წინასწარი კონტროლი ხორციელდება გასაკონტროლებელი ღონისძიების ჩატარებამდე ანუ მანამდე, ვიდრე დაიწყება ფულადი სახსრების წარმოქმნა ან ხარჯვა. მისი ამოცანაა საფინანსო დისციპლინის დარღვევისა და არაკანონიერ მოქმედებათა თავიდან აცილება. ეს კი შესაძლებელია მანამ, სანამ დაიწყება ფულადი სახსრების შეგროვება ან ხარჯვა. საფინანსო ორგანოები ამონმებენ სანარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების შემოსავალ-გასავლების ბალანსებსა და ხარჯთაღრიცხვას მათ დამტკიცებამდე. ბანკის დაწესებულებები ამონმებენ ფიზიკური და იურიდიული პირების განაცხადებს

კრედიტების თაობაზე, მათი მიზანშეწონილობისა და დაბრუნების გარანტირებულობის შესახებ და სხვ. ასეთი შემომნებები წინასწარი კონტროლის განხორციელების ფორმაა. მას მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია აგრეთვე სახელმწიფო კონტროლის განმხორციელებელი ორგანოების საქმიანობაში. წინასწარი კონტროლის განხორციელების პროცესში საკონტროლო ორგანოები ავლენენ ბიუჯეტის შემოსავლებისა და დაგროვების ზრდის დამატებით ნყარობებსა და რეზერვებს, ხელს უწყობენ მეურნეობის ცალკეული დარგების განვითარებისათვის საჭირო ფულადი სახსრების მიზნობრივად და ეკონომიკურად გამოყენებას.

მიმდინარე კონტროლი ხორციელდება გასაკონტროლებელი ღონისძიების ჩატარებისას, ანუ ფულადი სახსრების წარმოქმნისა და ხარჯვის პროცესში. ამ დროს ფაქტობრივად დაწყებულია ფულადი სახსრების მობილიზაციის ან ხარჯვის პროცესი, საწარმოებისა და ორგანიზაციების მიერ სახელმწიფოსა და მუნიციპალური წარმონაქმნების წინაშე თავიანთი საფინანსო ვალდებულებების შესრულება. მიმდინარე კონტროლის განხორციელება ვლინდება გადასახადებისა და მოსაკრებლების ოდენობის სწორად გამოთვლისა და დროულად შეტანის შემომნებაში. საკრედიტო დანესებულებებიდან ფულადი სახსრების გატანისას მონმდება წარდგენილი განაცხადების სისწორე. მიმდინარე კონტროლიც მიზნად ისახავს საფინანსო დისციპლინის დარღვევების თავიდან აცილებას. მაგრამ წინასწარი კონტროლისაგან განსხვავებით, მიმდინარე კონტროლის განხორციელების დროს შემომნების უშუალო ობიექტია დოკუმენტაცია, რომელიც ფულადი სახსრების მიღებასთან ან გაცემასთან არის დაკავშირებული. მაგალითად, თუ ბანკში წარდგენილი ფულადი დოკუმენტები შედგენილია კანონით დადგენილი მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ, მათზე ფულადი სახსრები არ გაიცემა და იგი უბრუნდება წარმომდგენს სათანადო ცვლილებების შესატანად.

შემდგომი კონტროლი ხორციელდება გასაკონტროლებელი ღონისძიებების ჩატარების, ანუ ფულადი სახსრების გახარჯვის

შემდეგ. მას ახორციელებენ ზემდგომი საფინანსო-საკრედიტო და სახელმწიფო კონტროლის ორგანოები. ზემდგომი კონტროლის დანიშნულებაა ჩატარებული ფულადი ოპერაციების კანონიერების დადგენა, საფინანსო დისციპლინის დაცვის შემოწმება, ფულადი სახსრებისა და მატერიალური რესურსების არამიზნობრივი გამოყენების შემთხვევების გამოვლენა, საკუთრების დაცვისათვის საჭირო ღონისძიებათა მიღება. ამ ამოცანათა განხორციელება ხდება საწარმოებში, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებში საბუღალტრო ანგარიშებისა და ბალანსების, ხარჯთაღრიცხვისა და ფულად ოპერაციებთან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტაციის შემოწმებით.

საფინანსო კონტროლის მეთოდი წარმოადგენს მისი განხორციელების კონკრეტულ საშუალებებს. ისინი მრავალგვარია. საფინანსო კონტროლის მეთოდებს მიეკუთვნება კომპეტენტური ორგანოების მიერ სხვადასხვა საფინანსო-საგეგმო აქტების განხილვა. აქ შედის: სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტის განხილვა პარლამენტის სესიაზე, საკასო და საკრედიტო გეგმების დამტკიცება, ამა თუ იმ საწარმოს ან ორგანიზაციის საფინანსო საქმიანობის გამომხატველი დოკუმენტაციის გამოთხოვა და მისი შემოწმება, ადგილობრივი წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ ინფორმაციებისა და ანგარიშების მოსმენა, ამა თუ იმ საფინანსო ღონისძიებების მასობრივ საინფორმაციო საშუალებებსა და მოქალაქეთა საჩივრებში გამოთქმულ საფინანსო დარღვევების შესახებ გარკვეული რეაგირების გაკეთება, ცალკეული საწარმოები და ორგანიზაციებისათვის, მათ მუშაობაში არსებულ ნაკლოვანებათა გამოსწორების მიზნით, ადრე მიცემულ მითითებათა შესრულების შემოწმება და სხვ. საფინანსო კონტროლის ეს მეთოდები ძირითადად გამოიყენება წინასწარი და მიმდინარე კონტროლის განხორციელების დროს. ზემდგომი კონტროლის განხორციელების ძირითადი მეთოდი კი არის რევიზია. იგი ყველაზე ეფექტური და შედეგიანი მეთოდია. საფინანსო საქმიანობის ანალიზთან ერთად რევიზია საფინანსო კონტროლის განხორციელების ქმედით საშუალებას წარმოადგენს.

რევიზია შეიძლება იყოს: დოკუმენტური და ფაქტობრივი, გეგმური და არაგეგმური, მთლიანი და ნაწილობრივი და სხვ. დოკუმენტური რევიზიის დროს სანარმოთა და ორგანიზაციითა საფინანსო საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელება ხდება სხვადასხვა ფულადი დოკუმენტების – ანგარიშების, უწყისების, ჩეკების, აგრეთვე შემოსავალ-გასავლების ბალანსებისა და ხარჯთაღრიცხვის შემონმებით. ამ დროს ყურადღება ექცევა ისეთი მეთოდური ხერხების გამოყენებას, როგორცაა: ფორმალური, არითმეტიკული, იურიდიული, ლოგიკური, შემხვედრი და სხვა სახის შემონმება. მათი საშუალებით ხდება შესამონმებელი დოკუმენტის გაფორმების სისწორის, დოკუმენტში ასახული გაანგარიშებების მართებულობის, დოკუმენტში მითითებული ოპერაციის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის, დოკუმენტალურად გაფორმებული ოპერაციის ობიექტურად არსებობის შესაძლებლობის, შესამონმებელი დოკუმენტის სხვა სუბიექტის მსგავს დოკუმენტებთან შეპირისპირების საფუძველზე არამართლზომიერი კავშირების შესაძლო არსებობის დადგენა და სხვ. ფაქტობრივი რევიზიის დროს ყურადღება ექცევა ფულის, ფასიანი ქაღალდებისა და მატერიალურ ფასეულობათა შემონმებას. ამ დროს წარმოებს მატერიალურ ფასეულობათა ვიზუალური დაკვირვება, ინვენტარიზაცია, საწყობებში არსებული საქონლის საექსპერტო შეფასება და სხვ.

დოკუმენტალური და ფაქტობრივი კონტროლი ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად კი არ არსებობს, არამედ ისინი ერთმანეთს ავსებს. სწორად გაფორმებული ფულადი დოკუმენტების მიღმა შეიძლება სახსრების დატაცება და სხვა ბოროტმოქმედება იმალებოდეს. ამიტომ საჭიროა ფაქტობრივი შემონმება. თავის მხრივ, მარტო ფაქტობრივი შემონმებაც არ იძლევა სასურველ შედეგს. სანარმოო პროცესების განუწყვეტელი ციკლი და სამეურნეო სიტუაციითა სწრაფი ცვალებადობა ფაქტობრივთან ერთად დოკუმენტური შემონმების აუცილებლობას ქმნის.

რევიზიის ძირითადი ნაწილი გეგმურია. ასეთი რევიზია ხორციელდება საფინანსო და საკრედიტო, აგრეთვე სახელმ-

ნიფო საკონტროლო ორგანოების მიერ მათი ყოველთვიური და კვარტალური გეგმების შესაბამისად. აუცილებლობის შემთხვევებში, კერძოდ, მაშინ, როცა მაკონტროლებელ ორგანოებში შესულია სიგნალი საფინანსო დისციპლინის სერიოზული დარღვევების შესახებ, შეიძლება დაინიშნოს არაგეგმური რევიზიაც. მის ნაირსახეობას წარმოადგენს საგამოძიებო და სასამართლო ორგანოების მოთხოვნით ჩატარებული რევიზია.

სრული ანუ ფრონტალური რევიზიის დროს მოწმდება საწარმოს ან ორგანიზაციის მთლიანი საფინანსო საქმიანობა დროის გარკვეულ მონაკვეთში. ხოლო ნაწილობრივი ანუ თემატური რევიზიის დროს ყურადღება მახვილდება საფინანსო საქმიანობის მხოლოდ რომელიმე ნაწილზე. მაგალითად, მოწმდება საშტატო დისციპლინის დაცვა ან მუშა-მოსამსახურეთა ხელფასიდან გადასახადების დაკავების სისწორე.

სამეურნეო სუბიექტების ეფექტური საქმიანობის უზრუნველყოფის მიზნით ხშირად ტარდება კომპლექსური რევიზიები. იგი მიზნად ისახავს საწარმოთა და ორგანიზაციათა არა მარტო საფინანსო, არამედ სამეურნეო საქმიანობის შემოწმებასაც. კომპლექსური რევიზია საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის მნიშვნელოვანი მეთოდია.

რევიზიის განხორციელების პროცესში შემოწმებისათვის აუცილებელი ყველა დოკუმენტის მოთხოვნის უფლებით სარგებლობენ რევიზორები. მათ შეუძლიათ დოკუმენტის დედანი ამოიღონ ისეთ შემთხვევებში, თუ მათი დაცვა-შენარჩუნება არ არის გარანტირებული ან სახეზეა ფულადი დოკუმენტების აშკარა გაყალბება. ეს უნდა მოხდეს საგამოძიებო ან სასამართლო ორგანოთა გადანყვეტილების საფუძველზე, ფაქტობრივი შემოწმების დროს რევიზორებს შეუძლიათ დალუქონ სანყობები და საღაროები. მათ შეუძლიათ აგრეთვე შემოწმებაში ჩართონ ცალკეული სპეციალისტები და ექსპერტები.

სარევიზიო საქმიანობის ბოლო ეტაპია სარევიზიო აქტის შედგენა. იგი მნიშვნელოვანი იურიდიული დოკუმენტია. მასში აისახება საფინანსო დისციპლინის დარღვევის ყველა ფაქტი, განისაზღვრება არამართლზომიერი მოქმედებით მიყენებული

მატერიალური ზიანის ოდენობა და სხვა შედეგები, რაც მოჰყვა ამ დარღვევას. სარევიზიო აქტში აღინიშნება გამოვლენილ დარღვევათა გამომწვევი მიზეზები და თანამდებობის ის პირები, რომელთა უშუალო ბრალითაც მოხდა დარღვევები.

სარევიზიო აქტის საფუძველზე კომპეტენტური ორგანოები აძლევენ სავალდებულო მითითებებს იმ საწარმოებისა და ორგანიზაციების ხელმძღვანელებს, რომლებშიც გამოვლინდა საფინანსო დისციპლინის დარღვევის შემთხვევები. ამის მიზანია მდგომარეობის გამოსწორება. თანამდებობის პირები კი, რომელთა ბრალითაც მოხდა დარღვევები, შეიძლება მიეცენ დისციპლინურ, მატერიალურ ან სისხლისსამართლებრივ პასუხისგებაში.

ისეთ შემთხვევებში, როცა საფინანსო დისციპლინის დარღვევა არ მომხდარა ანგარებითი მიზნით და მას არ გამოუწვევია ქონებრივი ზიანი საწარმოს ან ორგანიზაციისათვის, თანამდებობის პირს შეეფარდება დისციპლინური სასჯელი. მისი ზომა განისაზღვრება შემონმებული საწარმოს ან ორგანიზაციის ადმინისტრაციის მიერ. მატერიალური პასუხისმგებლობა დგება იმ შემთხვევაში, როცა თანამდებობის პირმა დაუშვა სახსრების არამიზნობრივი გამოყენება, რამაც გარკვეული ზიანი მიაყენა საწარმოს ან ორგანიზაციას. მან უნდა აანაზღაუროს არაკანონიერი მოქმედების შედეგად მიყენებული ზიანი. ასეთი პირების მიმართ, ჩვეულებრივ, გამოიყენება ფულადი დარიცხვა. სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა დგება, როცა რევიზიის შედეგად აღმოჩნდება ფულადი სახსრების გაფლანგვის ან დატაცების დანაშაულებრივი ფაქტები. ასეთ შემთხვევებში დამრღვევ პირთა დასასჯელად რევიზიის მასალები გადაეცემა სამართალდამცავ ორგანოებს.

§10. აუდიტორული საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება

საფინანსო კონტროლის სპეციფიკურ ნაირსახეობას წარმოადგენს აუდიტორული საქმიანობა. იგი საბაზრო მეურნეობისათვის დამახასიათებელი მოვლენაა. „აუდიტი“ ინგლისური წარმოშობის სიტყვაა და ნიშნავს კვალიფიციური სპეციალისტების მიერ კომპანიის ბუღალტრული ანგარიშების შემოწმებას. იგი მიზნად ისახავს აღრიცხვის შესაბამისობის დადგენას ანგარიშების წესებსა და სტანდარტებთან. აუდიტორულ საქმიანობას დიდი ხნის ისტორია აქვს. ჯერ კიდევ XVIII საუკუნეში, მონინავე კაპიტალისტურ სახელმწიფოებში, რომლებშიც საბაზრო მეურნეობის დონემ განვითარების მაღალ საფეხურს მიაღწია, იქმნებოდა აუდიტორული საქმიანობის განმხორციელებელი ორგანოების ფართო ქსელი. ძირითად რგოლებს წარმოადგენდნენ აუდიტორული ფირმები, რომლებშიც დასაქმებული იყვნენ მაღალკვალიფიციური კონტროლიორები და ანალიტიკოსები. ასეთი ფირმები, როგორც დამოუკიდებელი სუბიექტები, ხელშეკრულებას დებდნენ ცალკეულ ორგანიზაციებთან. ისინი არა მარტო ამოწმებდნენ და აანალიზებდნენ ორგანიზაციათა საფინანსო და სამეურნეო საქმიანობას, არამედ ამუშავებდნენ კონკრეტულ წინადადებებსა და პრაქტიკულ რეკომენდაციებს გამოვლენილ ნაკლოვანებათა აღმოსაფხვრელად. თანამედროვე პირობებში აუდიტორული საქმიანობა საბაზრო მეურნეობის შემადგენელ ელემენტად იქცა. მას განსაკუთრებული შედეგები გააჩნია ამერიკაში, ინგლისში, საფრანგეთში, გერმანიაში, კორეაში, ჩინეთსა და სხვა ქვეყნებში. აუდიტორული საქმიანობის სფერო მნიშვნელოვნად გაიზარდა და ზემოაღნიშნულთან ერთად დღეს აუდიტორული ფირმები ანალიზებენ შემკვეთის კომერციული საქმიანობის ეფექტურობას, ადგენენ კონკურენტუნარიანობის დონეს, სახავენ ბაზრის მოკლე და გრძელვადიან პროგნოზებს, ამუშავებენ კონკრეტულ წინადადებებს საფინანსო და სამეურნეო სტაბილიზაციის შენარჩუნების მიზნით და სხვ. მსოფლიოში სახელგანთქმული აუდიტორული ფირმები, აუდიტორული

მომსახურების პროცესში უფრო მეტ ყურადღებას უთმობენ საკონსულტაციო სამუშაოებს, ვიდრე წმინდა საკონტროლო ფუნქციებს.

სოციალისტური სამყაროსათვის აუდიტორული საქმიანობა დიდი ხნის მანძილზე უცხო იყო. სამეურნეო ურთიერთობის მონაწილეებს შორის კავშირი ადმინისტრირების გზით მყარდებოდა და პარტნიორების საფინანსო-სამეურნეო მდგომარეობის გარკვევა რაიმე სერიოზულ სამართლებრივ შედეგებთან დაკავშირებული არ ყოფილა. გასული საუკუნის ოთხმოციანი წლების დასაწყისიდან, სამეურნეო რეფორმის განხორციელებასთან დაკავშირებით, საწარმოების სრულ სამეურნეო ანგარიშზე გადაყვანის შემდეგ, დღის წესრიგში დადგა აუდიტორული საქმიანობის სხვადასხვა ფორმით წარმოების აუცილებლობა. ეს ძირითადად განპირობებული იყო სამეურნეო სუბიექტების შედარებითი დამოუკიდებლობით. დაიწყო იმით, რომ საზღვარგარეთის აუდიტორულმა ფირმებმა თავიანთი წარმომადგენლობები გახსნეს რუსეთში. მათი მიზანი იყო საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების განვითარების შესაძლებლობის დადგენა, რუსეთის ბაზრის პოტენციალის შესწავლა და შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდება თავიანთი ფირმებისათვის. ამის შემდეგ სხვადასხვა სახის აუდიტორული ფირმები გაიხსნა ბალტიისპირეთსა და შუა აზიის რესპუბლიკებში, უკრაინასა და ბელორუსიაში. საქართველოში გახსნილი პირველი ფირმა იყო „იბერაუდიტი“, რომელიც სრულყოფილ სააუდიტორო ფუნქციებს ვერ ასულებდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობის გამო. საბაზრო მეურნეობის საფუძვლების თანდათანობითი დამკვიდრების კვალობაზე სულ უფრო ნათელი ხდება სააუდიტორო საქმიანობის ფართოდ გაშლისა და მისი სამართლებრივი რეგულირების აუცილებლობა. სააუდიტო საქმიანობის მონესრიგების აუცილებლობიდან გამომდინარე, დამოუკიდებლობის პირველი დღიდანვე დაიწყო ნაყოფიერი მუშაობა. მომზადდა ჯერ დებულება, შემდეგ კი 1995 წლის 7 თებერვალს მიღებულ იქნა კანონი აუდიტორული საქმიანობის შესახებ. ეს კანონი განსაზღვრავს საქართველოში

აუდიტორული საქმიანობის განხორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს და ანესრიგებს აუდიტორულ საქმიანობასთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს.

საფინანსო კონტროლის სპეციფიკურ სახედ აუდიტის მიჩნევას საფუძვლად უდევს სახელმწიფო საფინანსო კონტროლთან, კერძოდ კი, კონტროლის პალატის საკონტროლო ფუნქციებთან მისი შინაარსობრივი შედარება. მიუხედავად იმისა, რომ მათ შორის გარეგნული მსგავსება მართლაც სერიოზულია, ისინი იდენტურ კონტროლად არ შეიძლება ჩაითვალოს. საქმე ისაა, რომ სახელმწიფო კონტროლი ძირითადად ადმინისტრირების პრინციპზე აგებული და ვრცელდება საბიუჯეტო სახსრების სფეროზე, რაც შეეხება აუდიტორულ საქმიანობას, მისი შინაარსის განმსაზღვრელი დებულება ისაა, რომ იგი არ წარმოადგენს სახელმწიფო საქმიანობის შემადგენელ ნაწილს – მას დამოუკიდებელი ხასიათი გააჩნია. აუდიტორული საქმიანობის ძირითადი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ სამეურნეო სუბიექტმა თავისივე სურვილით შეამონმებინოს თავისი საქმიანობა ამისათვის სპეციალურად უფლებამოსილ ორგანიზაციებს. შემონმება მოხდება ანაზღაურებით და შემონმების აქტი წარმოადგენს მისი საქმიანობის ძირითად მახასიათებელს სხვა სუბიექტებთან ურთიერთობის პროცესში. შესაბამისი აქტი ნათლად განსაზღვრავს მომავალ კონტრაგენტთან საქმიანი ურთიერთობის მთელ პერსპექტივას. ამგვარად, შეიძლება ითქვას, რომ აუდიტორული საქმიანობა ნებაყოფლობის პრინციპზე აგებული და ძირითადად არასახელმწიფო სექტორში მოქმედი ურთიერთობის გამოხატულებაა. თუმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აუდიტორული ორგანიზაციის დასკვნები და რეკომენდაციები სჭირდება არა მარტო კერძო სექტორში ფუნქციონირებად საწარმოებსა და ორგანიზაციებს, არამედ ნებისმიერ სუბიექტს, ვისაც კი რაიმე შეხება აქვს საბაზრო მეურნეობის პრინციპებთან. გამონაკლის შემთხვევებში აუდიტს შეიძლება სავალდებულო ხასიათი ჰქონდეს. ამიტომ სახელმწიფო კონტროლისაგან განსხვავებით, რომლის მოქმედების სფეროც მკვეთრად არის განსაზღვრული, სააუდიტორო საქმიანობა ვრცელდება თითქმის ყველა სახის

მეურნეობრივ სუბიექტზე, მიუხედავად იმისა, კერძო ხასიათისა იგი თუ, საჯარო. სწორედ ამიტომაც კანონში სპეციალური აღნიშვნა იმის შესახებ, რომ იგი გამოიყენება ყველა იმ სუბიექტის საქმიანობის შემონმებისას, რომელიც შექმნილია საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

სახელმწიფო კონტროლსა და აუდიტორულ შემონმებას შორის სხვა შინაარსობრივი სხვაობაც არსებობს. კერძოდ, კონტროლის პალატის მიერ განხორციელებული შემონმება-ანალიზი ძირითადად სამეურნეო სუბიექტის საქმიანობაში არსებული ნაკლოვანების გამოვლენას ისახავს მიზნად, აქედან გამომდინარე უარყოფითი შედეგების დადგომის შესაძლებლობით. აუდიტორულ საქმიანობას სხვა მიზნები და ფუნქციები გააჩნია. კერძოდ, აუდიტორული საქმიანობა ანუ აუდიტი მოიცავს – აუდიტორულ შემონმებას, აუდიტორული მომსახურების განევას, აგრეთვე აუდიტის ორგანიზაციულ და მეთოდიკურ უზრუნველყოფას. აუდიტორულ შემონმებას ახორციელებენ აუდიტორები და აუდიტორული ფირმები, სამეურნეო სუბიექტის სამენარმეო საქმიანობის, საჯარო ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების, დაბეგვრისა და საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის, აგრეთვე სანესდებო მოთხოვნების უტყუარობის, სისრულის, მოქმედ კანონმდებლობასა და ნორმატივებთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით. აუდიტორული მომსახურება კი მოიცავს ბუღალტრულ მომსახურებას, ექსპერტიზას და საკონსულტაციო მომსახურებას საფინანსო, დაბეგვრისა და სამეურნეო საქმიანობის სხვა სფეროებში. ამგვარად, ნათლად ჩანს, რომ აუდიტი შემონმების დროს გამოვლენილ ნაკლოვანებათა იმავედროულ გამოსწორებასა და სამეურნეო საქმიანობის სწორად წარმართვის უზრუნველყოფას ისახავს მიზნად.¹ აუდიტისათვის დამახასიათებელია ისიც, რომ იგი ხორციელდება არა მარტო იურიდიული პირის სახით არსებული აუდიტორული ფირმის, არამედ ფიზიკური პირის მიერაც. ორივე შემთხვევაში აუდიტის განმხორციელებელი

¹ რ. შენგელია, აუდიტორული საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება. კრ. „გივი ინკირველი – 70“. თბ., 1996, გვ. 171.

პირისათვის, ანუ აუდიტორისათვის საჭიროა სააუდიტორო საქმიანობის განხორციელების ლიცენზია.

აუდიტორული ფირმა მხოლოდ მაშინ მიიღებს შესაბამის ლიცენზიას, თუ მასში ერთი აუდიტორი მაინც მუშაობს. ასეთ პირს უფლება აქვს დამოუკიდებლად და ფირმის მეშვეობითაც აწარმოოს აუდიტორული საქმიანობა. აუდიტორული ფირმა ან კერძო აუდიტორი კლიენტს მომსახურებას უწევს მათ შორის დადებული ხელშეკრულების საფუძველზე. სახელშეკრულებო ურთიერთობა თავიდანვე გამორიცხავს კონტრაგენტთა იურიდიულ უთანასწორობასა და ადმინისტრაციული მეთოდების გამოყენების შესაძლებლობას. სამეურნეო სუბიექტებს უფლება აქვთ ამოირჩიონ აუდიტორი. თავის მხრივ, აუდიტორები დამოუკიდებელი არიან თავიანთი დამკვეთებისაგან, აგრეთვე იმ აუდიტორული ფირმის მესაკუთრეებისა და ხელმძღვანელებისაგან, სადაც ისინი მუშაობენ. კანონის ეს დებულება აუდიტორული საქმიანობის დამოუკიდებელი ხასიათის შესახებ, განმტკიცებულია სხვა დებულებით, კერძოდ იმით, რომ აუდიტორული საქმიანობა ხორციელდება სამეურნეო სუბიექტის ფინანსური კონტროლისაგან დამოუკიდებლად.

სააუდიტორო საქმიანობის განხორციელება ხელშეკრულების საფუძველზე და მისი დამოუკიდებელი ხასიათი სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, რომ იგი სამენარმეო საქმიანობის ნაირსახეობას წარმოადგენს. თუმცა ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობით აუდიტორული საქმიანობა უპირობოდ მიჩნეულია სამენარმეო საქმიანობად. აქ, უპირველეს ყოვლისა, მხედველობაშია რუსეთის კანონმდებლობა.¹ მიუხედავად იმისა, რომ აუდიტორული საქმიანობა თავისი შინაარსით სამენარმეო საქმიანობას ჰგავს, იგი მაინც არ მიიჩნევა ასეთად. საქართველოს კანონმა მენარმეთა შესახებ გაითვალისწინა რა დასავლეთის ქვეყნებში საუკუნეების მანძილზე ჩამოყალიბებული ტრადიცია, ფიზიკური პირების სააუდიტო-საკონსულტაციო და, უპირველეს ყოვლისა, საგადასახადო სფეროში განეული

¹ Финансовое право. под редакцией Н.И. Химичевой, М., 1999, с. 132.

მუშაობა არ ჩათვალა სამენარმეო საქმიანობად. ასეთი პოზიცია, ძირითადად, განპირობებულია იმით, რომ ამ შემთხვევებში კერძო აუდიტორების პირადი შრომა და ღვაწლია განმსაზღვრელი და წინ წამოწეული.¹ რაც შეეხება აუდიტორულ ფირმებს, ისინი კერძო სამართლის დამოუკიდებელ სუბიექტებს წარმოადგენენ და მათთვის მოგების მიღება სანესდებო მიზანსაც კი წარმოადგენს.

სააუდიტორო ხელშეკრულება, კანონთან ერთად, წარმოადგენს მხარეთა უფლება-მოვალეობების განაწილების ძირითად საფუძველს. მასში გათვალისწინებულ უნდა იქნეს აუდიტის საგანი და შესრულების ვადები, აუდიტორული მომსახურების მოცულობა, ანაზღაურების ოდენობა და პირობები, მხარეთა პასუხისმგებლობა და სხვ.

აუდიტორული საქმიანობის შესახებ იურიდიული მნიშვნელობის საბოლოო დოკუმენტი შეიძლება იყოს როგორც დასკვნა, ისე ექსპერტიზა ან ანალიზი. აუდიტორული დასკვნა არის აუდიტორის მიერ სათანადო წესით შედგენილი, ხელმოწერილი და ბეჭდით დამოწმებული ოფიციალური დოკუმენტი, რომელშიც წარმოდგენილია მონაცემები დამკვეთის ანგარიშების უტყუარობის, საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის, საბუღალტრო აღრიცხვის სისრულისა და მოქმედ კანონმდებლობასთან, აგრეთვე დადგენილ ნორმატივებთან მათი შესაბამისობის შესახებ. ექსპერტიზის სახით განეულ მომსახურებაზე ფორმდება საექსპერტო დასკვნა ან აქტი. აუდიტორული კონსულტაციები კი შეიძლება გაენიოთ ზეპირად ან წერილობით სათანადო ცნობის ან სხვა ოფიციალური დოკუმენტის გაფორმებით.

სახელმწიფო კონტროლისაგან განსხვავებით, აუდიტორული საქმიანობის დაგეგმვა იმ მიზნით, რომ შემოწმებამ მოიცვას რაც შეიძლება მეტი სუბიექტი და ამით ხელი შეუწყოს მათ საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობას, არ შეესაბამება აუდიტის შინაარსს. ვინაიდან სააუდიტორო მომსახურება

¹ ლ. ჭანტურია, თ. ნინიძე, მენარმეთა შესახებ კანონის კომენტარი. თბ., 2002, გვ. 6.

სახელმწიფოებო ხასიათისაა, იგულისხმება, რომ აქ მთავარია ნებაყოფლობითობა. სამეურნეო სუბიექტი თვითონ წყვეტს, ჩაატაროს თავისი აუდიტი თუ არა. საბაზრო მეურნეობის პრინციპების მოქმედება, მართალია, მას აუდიტის აუცილებლობისკენ უბიძგებს, მაგრამ ეს სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, რომ იგი ყოველთვის სავალდებულოა. გამონაკლის შემთხვევებში და ისიც მაშინ, როცა ეს კანონითაა განსაზღვრული, შეიძლება აუდიტის ჩატარებას სავალდებულო ხასიათი მიეცეს. ეს დებულება გამომდინარეობს კანონის მოთხოვნიდან იმის შესახებ, რომ აუდიტი შეიძლება ჩატარდეს მოქმედი კანონმდებლობით გათვალისწინებულ შემთხვევებში, რასაც სავალდებულო აუდიტი ჰქვია ან სამეურნეო სუბიექტის ინიციატივით, რაც საინიციატივო აუდიტს წარმოადგენს. ამასთან, სამართალდამცავ ორგანოებს უფლება აქვთ მოიწვიონ აუდიტორი სამეურნეო სუბიექტის შემოწმებისათვის. სავალდებულო აუდიტის ჩატარება განპირობებულია ცალკეულ სამეურნეო სუბიექტთა საფინანსო და სამეურნეო საქმიანობის მიმართ დიდი ინტერესებით. კანონის მიხედვით აუდიტის ჩატარება სავალდებულოა იმ სამეურნეო სუბიექტისათვის, რომელთა ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმა ითვალისწინებს მესაკუთრეთა შეზღუდულ პასუხისმგებლობას, აგრეთვე კერძო სამართლის სხვა სუბიექტებისათვის, თუ ისინი ძირითადი საბიუჯეტო გადასახადების გადამხდელებად გამოდიან; ბანკების, სადაზღვევო კომპანიების, სპეციალური სახელმწიფო ფონდების, საფონდო და სასაქონლო ბირჟებისათვის; ფასიანი ქაღალდების ემიტენტებისა და საინვესტიციო ინსტიტუტებისათვის. შესაძლებელია აგრეთვე სავალდებულო აუდიტს დაქვემდებარებული სუბიექტების სია ყოველწლიურად დაამტკიცოს ფინანსთა სამინისტრომ. სამეურნეო სუბიექტები, რომელთა საქმიანობა ექვემდებარება სავალდებულო აუდიტორულ შემოწმებას, ვალდებულნი არიან საანგარიშო წლის ბოლომდე შეატყობინონ საგადასახადო სამსახურებს აუდიტორული მომსახურების თაობაზე ხელშეკრულების დადების შესახებ, ხოლო აუდიტორული დასკვნა კი საგადასახადო სამსახურს უნდა ჩააბარონ მომდევნო წლის პირველ ნახევარში.

იგულისხმება, რომ სავალდებულო აუდიტის დროსაც სამეურნეო სუბიექტზეა დამოკიდებული აუდიტორის არჩევა.

მართალია, აუდიტორული საქმიანობა საფინანსო კონტროლის თავისებური და დამოუკიდებელი სახეა, მაგრამ ეს დამოუკიდებლობა შეფარდებითი ხასიათისაა და სხვა სახეებთან მიმართებაში უნდა იქნეს განხილული. რაც შეეხება სახელმწიფოსთან თანაფარდობას, საბაზრო მეურნეობის განვითარების თანამედროვე ეტაპზე მისი სრული დამოკიდებულება შეუძლებელიც იქნებოდა. სააუდიტორო საქმიანობის ორგანიზაციის პროცესი სახელმწიფოებრივ ინტერესებსა და საბაზრო მეურნეობის საბოლოოდ დამკვიდრების ამოცანებთან უნდა იყოს შეხამებული. აუდიტორული საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირება ძირითადად სამი მიმართულებით ხორციელდება. ესენია: აუდიტორული საქმიანობის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა, აუდიტორული ატესტაცია და აუდიტორული საქმიანობის ლიცენზირება. აუდიტორული საქმიანობის რეგულირების სისტემაში სახელმწიფოებრივი ფუნქციების განხორციელების მიზნით, პარლამენტის გადაწყვეტილებით იქმნება აუდიტორული საქმიანობის საბჭო. ასეთი საბჭო არსებობს პარლამენტთან, პარლამენტი ამტკიცებს მის დებულებას და პარლამენტის წინაშეა საბჭო ანგარიშვალდებული. აუდიტორული საქმიანობის საბჭო ფართო ფუნქციების განხორციელებელი ორგანოა. იგი უზრუნველყოფს აუდიტორული საქმიანობის პროცესში წარმოშობილ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირებისათვის აუცილებელი ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავებას. აუდიტორული საქმიანობის შესახებ მოქმედი კანონის სრულყოფის საკითხი მისი ერთ-ერთი უპირველესი საზრუნავია. საბჭოს 1995 წლის 30 ივნისის დებულება აუდიტორული საქმიანობის სწორად წარმართვის ნორმატიულ საფუძველს წარმოადგენს. ამ დებულების მიხედვით იგი, როგორც სახელმწიფო მმართველობის ორგანო, იურიდიულ პირს წარმოადგენს და თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ლებულობს დადგენილებებსა და განკარგულებებს. მის მიერ მიღებული აქტები, მითითებები და რეკომენდაციები გამოიყენება ყველა კერძო აუდიტორე-

ბისა და აუდიტორული ფირმების, აგრეთვე იმ ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ, რომლებიც კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ურთიერთობებს ამყარებენ აუდიტორებთან. აუდიტორული საბჭოს მართვის უმაღლესი ორგანოა საბჭოს კოლეგია. კოლეგიის თავმჯდომარე იმავდროულად არის აუდიტორული საბჭოს თავმჯდომარე. აუდიტორული საბჭოს დაფინანსების წყაროებია საბიუჯეტო სახსრები და საკუთარი საქმიანობით მიღებული შემოსავალი. მას ეკრძალება თავისი სახსრების გამოყენება კომერციული საქმიანობის მიზნით, აუდიტორული საბჭოს საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობას ამონებებს საქართველოს კონტროლის პალატა.

აუდიტორული საქმიანობის საბჭოს კომპეტენციას განეკუთვნება: აუდიტის ჩატარების სტანდარტებისა და მეთოდური რეკომენდაციების შემუშავება; აუდიტორული ატესტაციისათვის საკვალიფიკაციო მოთხოვნების შემუშავება და დამტკიცება, ატესტაციის ჩატარების დებულების დამტკიცება; აუდიტორული საქმიანობის ლიცენზირების დებულების შემუშავება და დამტკიცება; აუდიტორთა კადრების მომზადებისა და გადამზადების სისტემის შექმნა, აუდიტორთა ატესტაცია, აუდიტორული საქმიანობის ლიცენზირება; ინდივიდუალურ აუდიტორთა და აუდიტორული ფირმების ერთიანი სახელმწიფო რეესტრის წარმოება; აუდიტორულ საქმიანობაზე სხვა სახელმწიფოს მიერ გაცემული დოკუმენტების ლეგალიზაცია საქართველოს ტერიტორიაზე და უცხო სახელმწიფოთა აუდიტორების ლიცენზირება; აუდიტორული საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირებასთან დაკავშირებული სხვა საკითხების გადაწყვეტა, კერძოდ, აუდიტორთა მუშაობის ხარისხის კონტროლი, მათ მიერ მოქმედი კანონმდებლობის, აუდიტორული სტანდარტების, აუდიტორის ეთიკის კოდექსის მოთხოვნების, დებულებებისა და სხვა ნორმატიული აქტების დარღვევის ფაქტების გამოვლენა და სათანადო რეაგირება; მჭიდრო თანამშრომლობა აუდიტორთა საზოგადოებრივ გაერთიანებებთან, ქვეყნისა და უცხოეთის სამეცნიერო და სასწავლო დაწესებულებებთან; აუდიტორთა საქმიანობის შესახებ წლიური ანგარიშების მიღება და მათი ანალიზი და სხვ. აღნიშნულიდან

განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს აუდიტორთა ატესტაციასა და აუდიტორული საქმიანობის ლიცენზირებას.

აუდიტორთა კვალიფიკაციის დონის განსაზღვრას დიდი მნიშვნელობა აქვს აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის ამაღლების საქმეში. ამიტომ აუდიტორული კადრების ატესტაცია ნინასნარ დადგენილ მოთხოვნათა დაცვით უნდა განხორციელდეს. ატესტაციაზე დაიშვებიან უმაღლესი ან საშუალო სპეციალური ეკონომიკური ან იურიდიული განათლების მქონე ფიზიკური პირები, რომელთაც აქვთ აუდიტორად, აუდიტორული ფირმის სპეციალისტად, ბუღალტრად, ეკონომისტად, რევიზორად, იურისტად, სანარმოს ხელმძღვანელად, ეკონომიკური პროფილის მეცნიერ-მუშაკად ან პედაგოგად მუშაობის სულ ცოტა ხუთი წლის მუშაობის სტაჟი. ბუნებრივია, აუდიტორად ან აუდიტორული ფირმის სპეციალისტად მუშაობა დასაწყისში არავის მოეთხოვება, რადგან ასეთი კადრები, ამ ინსტიტუტის სიახლის გამო, არცთუ ისე ბევრია. მხედველობაშია მისაღები ის, რომ კანონის მიხედვით აუდიტორად მუშაობის შესაძლებლობა ძირითადად ეკონომისტებისა და იურისტების პროფესიულად არის მიჩნეული. არადა ბევრი სპეციალობა, რომლებიც ეკონომისტის ან იურისტის პროფესიასთან ახლო დგას, აღნიშნულ სფეროში მუშაობის შესაძლებლობას ქმნის. ასეთი დასკვნის სისწორეში დარწმუნება სავსებით შესაძლებელი იქნება თუ ატესტაციის შესახებ დებულებაში დეტალურად იქნება ჩამოთვლილი ის მოთხოვნები, რასაც აუდიტორი უნდა პასუხობდეს. საატესტაციო გამოცდების ჩაბარების შემთხვევაში პირი იღებს საკვალიფიკაციო სერტიფიკატს, რომლის მოქმედების ვადა ხუთი წლით განისაზღვრება. სერტიფიკატის მიღება არ ნიშნავს აუდიტორული საქმიანობის დაწყების უფლებას. ამისათვის აუცილებელია ლიცენზიის მიღება. ასეთი უფლება კი გააჩნია მხოლოდ ატესტირებულ აუდიტორებსა და სახელმწიფო რეგისტრაციაგავლილ აუდიტორულ ფირმებს. ლიცენზიის მოქმედების ვადა ხუთი წლითაა განსაზღვრული. ლიცენზიის გაცემასთან დაკავშირებული საკითხები დეტალურად წესრიგდება სპეციალური დებულებით. მასში განისაზღვრება თუ რა სახის აუდიტორული საქმიანობის შესახებ ხდება ლიცენზიის გაცემა.

ეს არ გამოორიცხავს იმის შესაძლებლობას, რომ აუდიტორი სხვადასხვა სახის სააუდიტორო მომსახურებას ეწევა. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ ზოგადი ლიცენზიის გარდა, შესაძლებელია სპეციალური ლიცენზიის გაცემაც. ეს უმეტესად ხდება იმ სფეროებში საქმიანობის წარსამართავად, რომლებიც აუდიტორის გაცილებით მეტ სიღრმისეულ კვალიფიკაციას საჭიროებს და თანაც საქმიანობის ესა თუ ის სახე განსაზღვრული სპეციფიკურობით გამოირჩევა. საქმიანობის ასეთ სფეროებს მიეკუთვნება საბანკო და სადაზღვევო საქმიანობა, აგრეთვე საბირჟო, სპეციალური სახელმწიფო ფონდებთან დაკავშირებული და საინვესტიციო საქმიანობა. საკითხისადმი ასეთი მიდგომა მნიშვნელოვანი გარანტიაა აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის ასამაღლებლად. კანონით გათვალისწინებულია ლიცენზიის ჩამორთმევის შესაძლებლობაც. ეს ხდება განსაკუთრებულ შემთხვევებში. აუდიტორული საქმიანობის საბჭო უფლებამოსილია ინდივიდუალურ აუდიტორს ან სააუდიტორო ფირმას ლიცენზია ჩამოართვას შემდეგ შემთხვევებში: ა) აუდიტის დაბალ დონეზე ჩატარების რამდენიმე ფაქტის დადგენისას; ბ) აუდიტის ჩატარებისას საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის განზრახ დარღვევის დროს; გ) თუ ლიცენზიის გაცემის შემდეგ აღმოჩნდა მის მისაღებად აუდიტორის მიერ არასწორი მონაცემების წარდგენის ფაქტი; დ) თუ აუდიტორი ლიცენზიით გაუთვალისწინებელ აუდიტორულ საქმიანობას ეწევა. აუდიტორული საქმიანობის საბჭოს შეუძლია განსაზღვროს ლიცენზიის ჩამორთმევის სხვა შემთხვევებიც.

აუდიტორებსა და აუდიტორულ ფირმებს უფლება აქვთ ლიცენზირების წესების დარღვევის შემთხვევებში თავიანთი უფლებების დასაცავად სასამართლოს მიმართონ. ისეთ შემთხვევებში, როცა ისინი თვლიან, რომ აუდიტორული საქმიანობის საბჭომ მათ ლიცენზიის გაცემაზე უსაფუძვლოდ უთხრა უარი ან ჩამოართვა ლიცენზია, დარღვეული უფლება სასამართლოს მეშვეობით უნდა აღდგეს. მაგრამ თუ სასამართლო მათ სარჩელს კანონიერად არ დააკმაყოფილებს, ეს არ ნიშნავს იმას, რომ მათ მუდმივად ჩამოერთვათ ლიცენზიის

მიღების უფლება. ლიცენზიის მიღებაზე უარის თქმის ან გაცემული ლიცენზიის ჩამორთმევის შემთხვევაში, მათ ერთი წლის გასვლის შემდეგ უფლება აქვთ ხელახლა მოითხოვონ აუდიტორული საქმიანობის ლიცენზია.

აუდიტორული საქმიანობის პროცესში ხელშეკრულების მონაწილე მხარეებს შორის წარმოიშობა მრავალი სახის უფლება-მოვალეობა, რომელთა ძირითადი ნაწილი კანონითაა განსაზღვრული. შესაძლებელია აგრეთვე კანონის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, მხარეებმაც განსაზღვრონ ისინი. სწორედ მხარეთა უფლება-მოვალეობები წარმოადგენს აუდიტორული საქმიანობის შინაარსს.

აუდიტორებს, მიუხედავად იმისა, რომ ისინი დამკვეთის ნება-სურვილის აღმსრულებლებად გამოდიან, საკმაოდ მნიშვნელოვანი უფლებები გააჩნიათ. ისინი დამკვეთთან დადებული ხელშეკრულებითა და მოქმედი ნორმატიული აქტების საფუძველზე დამოუკიდებლად განსაზღვრავენ აუდიტის ფორმებსა და მეთოდებს. მათ უფლება აქვთ მოითხოვონ დამკვეთის ან მესამე პირების გამგებლობაში არსებული აუდიტის საგანთან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტი. ამასთან, როცა საქმე ეხება მესამე პირებისაგან დოკუმენტების გამოთხოვას, მას საფუძვლად უნდა დაედოს თვით დამკვეთის მიერ დამონმებული მოთხოვნა. უფრო მეტიც, აუდიტორს შეუძლია მოითხოვოს განმარტებებიც. დამკვეთი ორგანიზაციის მუშაკების და ხელმძღვანელებისაგან ზეპირი ან წერილობითი განმარტებები შეიძლება მოთხოვილი იქნეს აუდიტორული პროცესის ნებისმიერ სტადიაზე. აუდიტის დროს აუდიტორს უფლება აქვს მოინვიოს სხვადასხვა პროფილის სპეციალისტი. აუდიტორთა უფლებები ყველაზე მეტად ვლინდება იმაში, რომ სრული მოცულობით შეამონმონ დამკვეთი ორგანიზაციის საფინანსო-სამეურნეო დოკუმენტაცია, არსებული ფულადი სახსრები, ფასიანი ქაღალდები, მატერიალური ფასეულობანი. მათ უფლება აქვთ მოითხოვონ საკონტროლო გაზომვები, პროდუქციის ხარისხის განსაზღვრისათვის აუცილებელი სამუშაოების ჩატარება და სხვ. ამასთან, კანონით გათვალისწინებულია აუდიტორთა უფლებების შეზღუდვის შესაძლებლობაც. მაგალითად, აუდიტის ჩატარება ეკრძალებათ

იმ აუდიტორებს, რომლებიც შემკვეთი ორგანიზაციის რომელიმე ხელმძღვანელის ახლო ნათესავია, შემკვეთთან აკავშირებთ ქონებრივი ინტერესები, შემკვეთი ორგანიზაციის წევრები ან დამფუძნებლები არიან ან კიდევ, შემკვეთის შვილობილი ორგანიზაციის, ფილიალის ან წარმომადგენლობის მუშაკები ან თანამესაკუთრენი არიან. ასეთი აკრძალვა აუდიტის ობიექტურად ჩატარების რეალური საფუძველია.

კანონით განსაზღვრულია აუდიტორთა ძირითადი მოვალეობებიც. აუდიტორებს ევალებათ: აუდიტორული საქმიანობის განხორციელებისას მკაცრად დაიცვან მოქმედი კანონმდებლობა, კვალიფიციურად მოაწყონ აუდიტორული მომსახურება. კერძოდ, შეამოწმონ დამკვეთის საბუღალტრო აღრიცხვისა და ანგარიშგების მდგომარეობა, მათი უტყუარობა, სისრულე და შესაბამისობა დადგენილ ნორმატივებთან. აუდიტორის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მოვალეობაა საიდუმლოდ შეინახოს აუდიტორული მომსახურების დროს მიღებული ინფორმაცია, არ გაახმაუროს კომერციული საიდუმლოების შემცველი ცნობები და არ გამოიყენოს ისინი საკუთარი ან მესამე პირების ინტერესებისათვის. ამასთან, მომსახურების პროცესში აუდიტორებმა არ უნდა დაუშვან თავიანთი ან მესამე პირების საქმიანი თვისებების რეკლამირება. ამ შემთხვევაში კანონმდებლის მიზანია ხელი შეუშალოს აუდიტორული საქმიანობის ანგარებითი მიზნით გამოყენებას. რეკლამირება არ შეიძლება მოხდეს მხოლოდ აუდიტის ჩატარების პროცესში. სხვა დროს, რა თქმა უნდა, იგი არ იკრძალება.

აუდიტორული მომსახურების ჩატარების დროს საბუღალტრო აღრიცხვასა და ანგარიშგებაში გამოვლენილი ნაკლოვანებების შესახებ აუდიტორებმა აუცილებლად უნდა აცნობონ შემკვეთს ან მის კანონიერ წარმომადგენელს, რათა დროულად იქნეს მიღებული ზომები მათ გამოსასწორებლად. ზემოაღნიშნულ ვალდებულებათა შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება განსაზღვრულ პასუხისმგებლობასთანაა დაკავშირებული. იგი ძირითადად ქონებრივი ხასიათისაა და მოქმედი კანონმდებლობითა და შემკვეთთან დადებული ხელშკრულებით განისაზღვრება.

§11. ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის საკონტროლო ფუნქციები

საქართველოში არსებულმა მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურმა მდგომარეობამ და მისი გამოსწორების აუცილებლობამ, აგრეთვე ჩრდილოვანი ეკონომიკის წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების ეფექტურობის უზრუნველყოფის ამოცანებმა დღის წესრიგში დააყენა უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთის პრობლემები. კანონიერების პრინციპიდან გამომდინარე, ყველა ფიზიკური თუ იურიდიული პირის შემოსავალი და მისი მიღების წყაროები ლეგიტიმურ ხასიათს უნდა ატარებდეს. ხელისუფლების ყველა ორგანოს უპირველეს ამოცანას ამ პრინციპის განხორციელება წარმოადგენს. მიუხედავად ამ სფეროში არსებული წარმატებებისა, საჭირო იყო სპეციალური სამსახურის შექმნა იმ მანკიერი პრაქტიკის აღმოსაფხვრელად, რაც უკანონო შემოსავლების ლეგალიზაციას, ე.წ. „შავი ფულის“ გათეთრებას უკავშირდება, ამასთან, მისთვის მნიშვნელოვანი საკონტროლო ფუნქციების განხორციელების შესაძლებლობა უნდა მიეცათ.

საქართველოს 2003 წლის 6 ივნისის კანონის – „უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ – საფუძველზე საქართველოს ეროვნულ ბანკთან შეიქმნა საჯარო ხასიათის იურიდიული პირი – ფინანსური მონიტორინგის სამსახური. მისი ძირითადი ამოცანაა უკანონო შემოსავლების მიღების შესაძლებლობათა აღკვეთის მიზნით, კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად წარმართოს მონიტორინგის განხორციელებელი ორგანოების საქმიანობა და კოორდინაცია გაუკეთოს მათ ურთიერთობას საზედამხედველო ორგანოებთან. სამსახური ანგარიშვალდებულია საქართველოს პრეზიდენტისა და ეროვნული ბანკის საბჭოს წინაშე.

უკანონო შემოსავალი არის პირის საკუთრებაში ან მფლობელობაში არსებული ფულადი სახსრები, სხვა ქონება ან ქონებრივი უფლებები, რომლებიც მან მიიღო სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული დანაშაულის, მათ შორის იარაღით ვაჭრობის, ნარკოტიკული დანაშაულების,

ტრეფიკინგის, ტერორიზმის ჩადენის შედეგად, გარდა საგადასახადო და საბაჟო სფეროებში ჩადენილი დანაშაულისა. უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაცია ხდება მისთვის კანონიერი სახის მიცემით (შეძენა, გამოყენება, გადაცემა ან სხვა მოქმედება), აგრეთვე მისი ნამდვილი წარმომშობის, მესაკუთრის ან მფლობელის ან მათი ქონებრივი უფლებების დამალვით, შენიღბვით ანდა ასეთი ქმედების ჩადენის მცდელობით. უკანონო შემოსავალთან დაკავშირებული საქმიანობის მონიტორინგი ფართო ცნებაა და მასში იგულისხმება ამა თუ იმ საეჭვო გარიგების მონაწილე პირთა იდენტიფიკაცია, გარიგების შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვა, სისტემატიზაცია და სპეციალური სამსახურისათვის წარდგენა. საეჭვოდ ითვლება ყველა გარიგება, რომლის მიმართ არსებობს დასაბუთებული ვარაუდი, რომ იგი დაიდო ან შესრულდა უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის მიზნით, ან მისი მონაწილე რომელიმე პირის ადგილსამყოფელი არაკოოპერირებად ზონაშია, სადაც მოქმედებს შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმი (ოფშორული ზონა) და მისი თანხების გადარიცხვა ხდება იქ.

საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახური ფართო პროფილის სფეროს მოიცავს. მასში შედის როგორც მონიტორინგის განმხორციელებელი პირების, ისე მათი ზედამხედველი ორგანოების მიერ განხორციელებული საკონტროლო ფუნქციები. კანონით ზუსტადაა განსაზღვრული მონიტორინგის განმხორციელებელი პირები. ესენია: კომერციული ბანკები, ვალუტის გადამცვლელი პუნქტები და არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებები; საბროკერო კომპანიები და ფასიანი ქაღალდის რეგისტრატორები; სადაზღვევო კომპანიები და არასახელმწიფო საპენსიო სქემის დამფუძნებლები; ლატარიებისა და სხვა მომგებიანი თამაშების მომწოდებელი პირები; ძვირფას ლითონებთან, ძვირფას ქვებთან და მათ ნაწარმთან, აგრეთვე ანტიკვარულ ნივთებთან დაკავშირებული საქმიანობის განმხორციელებელი პირები; საბაჟო ორგანოები; გრანტებისა და საქველმოქმედო დახმარებების გამცემი პირები; ნოტარიუსები და საფოსტო ორგანიზაციები. საზედამხედველო ორგანოები კი არიან: საქართველოს ეროვნული ბანკი – კო-

მერციული ბანკების, ვალუტის გადამცვლელი პუნქტებისა და არასაბანკო დაწესებულებებისათვის; საქართველოს ფასიანი ქაღალდების ეროვნული კომისია – საბროკერო კომპანიებისა და ფასიანი ქაღალდების რეგისტრატორებისათვის; დაზღვევის სახელმწიფო შედამხედველობის სამსახური – სადაზღვევო კომპანიებისა და არასახელმწიფო საპენსიო სქემის დამფუძნებლებისათვის; ფინანსთა სამინისტრო – ლატარიებისა და სხვა მომგებიანი თამაშების მომწყობი პირებისათვის, საბაჟო ორგანოებისათვის, გრანტებისა და დახმარებების გამცემი პირებისათვის, ძვირფას ლითონებთან და ქვებთან, აგრეთვე ანტიკვარულ ნაკეთობებთან დაკავშირებული საქმიანობის განმხორციელებელი პირებისათვის; იუსტიციის სამინისტრო – ნოტარიუსებისათვის, ეკონომიკის სამინისტრო – საფოსტო ორგანიზაციებისათვის.

მონიტორინგს ექვემდებარება ყველა გარიგება, რომელიც საექვოა და გარიგების ან გარიგებათა ერთობლიობის თანხა აღემატება 30 000 ლარს ან მის ეკვივალენტს სხვა ვალუტაში. ყველაზე ხშირად მონიტორინგს ახორციელებენ კომერციული ბანკები და საბაჟო ორგანოები. კომერციული ბანკების მონიტორინგს ექვემდებარება შემდეგი გარიგებები ან ოპერაციები: თანხის მიღება წარმომდგენზე საბანკო ჩეკით ან ბანკნოტების გადაცვლა; უცხოური ვალუტის ყიდვა-გაყიდვა ნალდი ანგარიშსწორებით; ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული ბანკიდან საქართველოში თანხის გადმორიცხვა ან, პირიქით, აგრეთვე ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული პირის მიერ საქართველოს საბანკო დაწესებულებების მეშვეობით განხორციელებული ოპერაციები; სხვა სახელმწიფოში ანონიმური პირის საბანკო ანგარიშზე თანხის საქართველოდან გადარიცხვა ან, პირიქით; სანარმოს სანესდებო კაპიტალში ფულადი სახსრების შეტანა; ფიზიკური პირის მიერ საანკო ანგარიშზე ფულადი სახსრების ნალდი ფორმით განთავსება და შემდგომ გადარიცხვა; სესხის გაცემა წარმომდგენზე ფასიანი ქაღალდების უზრუნველყოფით; სესხის გაცემა უზრუნველყოფის გარეშე; იურიდიული პირის რეგისტრაციიდან 3 თვის განმავლობაში თანხის მის საბანკო ანგარიშზე ჩარიცხვა ან ამ ანგარიშიდან

გადარიცხვა; გრანტის ან საქველმოქმედო დახმარების თანხის ანგარიშზე ჩარიცხვა ან ანგარიშიდან გადარიცხვა და სხვ. საბაჟო ორგანოები კი ახორციელებენ განსაზღვრული ოდენობის ნალდი ფულის საქართველოში შემოტანის ან საქართველოდან გატანის მონიტორინგს.

საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურმა შეიძლება განსაზღვროს იმ გარიგებათა ჩამონათვალი, რომელთა მონიტორინგის შესახებ მას უნდა ეცნობოს. მონიტორინგის განხორციელების პროცესში არ ჩერდება გარიგების შესრულება, გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როცა შეუძლებელი ხდება კლიენტის იდენტიფიკაცია ან გარიგების მონაწილე რომელიმე პირი შეტანილია ტერორიზმის ხელშემწყობთა სიაში. ასეთ შემთხვევებში მონიტორინგის განმხორციელებელი პირი აჩერებს გარიგების შესრულებას და ამის შესახებ აცნობებს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს.

მონიტორინგის განმხორციელებელი პირები ვალდებული არიან მოახდინონ მათთან დაკავშირებული ყველა პირის იდენტიფიკაცია. მათ უფლება არა აქვთ მომსახურება გაუწიონ კლიენტს ან დაამყარონ პირთან საქმიანი ურთიერთობა თუ წინასწარ არ მოახდენს მის იდენტიფიკაციას. კომერციულ ბანკებს ამის გაკეთება მაშინაც კი ევალებათ, როცა ოპერაცია არ ითვალისწინებს საბანკო ანგარიშის გახსნას. ასეთია, მაგალითად, ფულადი გზავნილების მიღება ან გაგზავნა. მონიტორინგის განმხორციელებელმა პირმა გარიგებებთან დაკავშირებით უნდა მოაგროვოს შემდეგი ინფორმაცია: ა) გარიგების სახე, ფორმა, საგანი, საფუძველი და მიზანი; ბ) გარიგების დადების თარიღი და ადგილი, აგრეთვე გარიგების თანხის ოდენობა და ვალუტა, რომელშიც გარიგება უნდა შესრულდეს; გ) იმ პირთა იდენტიფიკაციისათვის აუცილებელი მონაცემები, რომლებიც გარიგებაში ლებულობენ მონაწილეობას ან მასთან არიან დაკავშირებული. პირის იდენტიფიკაცია კი უნდა იძლეოდეს იმის შესაძლებლობას, რომ დადგინდეს: ფიზიკური პირის სახელი, გვარი, მოქალაქეობა, დაბადების თარიღი და ადგილი, საცხოვრებელი ადგილი, პირადობის მონუმენტის ნომერი და მარეგისტრირებული ორგანო; იურიდიული პირის

სახელწოდება, საქმიანობის საგანი, იურიდიული მისამართი, მარეგისტრირებელი ორგანო, რეგისტრაციის თარიღი და ნომერი, საიდენტიფიკაციო კოდი, ხელმძღვანელობასა და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირები. ეს მოთხოვნები ვრცელდება როგორც რეზიდენტ, ანუ საქართველოს ტერიტორიაზე მოსაქმე, ისე არარეზიდენტ, ანუ საზღვარგარეთ რეგისტრირებული პირების მიმართ.

მონიტორინგის განმხორციელებელი პირები ვალდებული არიან პირის იდენტიფიკაციასთან დაკავშირებული ინფორმაცია შეინახონ არანაკლებ 5 წლის განმავობაში. იგი იმგვარად უნდა ინახებოდეს, რომ შესაძლებელი იყოს მისი გამოყენება სისხლის სამართლებრივი დევნის განხორციელებისას. საეჭვო გარიგებათა გამოვლენის მიზნით, უნდა შეიქმნას მონაცემთა ელექტრონული ბაზა.

მონიტორინგის განმხორციელებელი ორგანოები ვალდებული არიან უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის თავიდან აცილების მიზნით განახორციელონ შიდა კონტროლი. მათ უნდა შეიმუშაონ შიდა ინსტრუქციები საეჭვო გარიგებათა გამოვლენის, საიდენტიფიკაციო მონაცემის ანალიზის, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურში გადაგზავნის წესის შესახებ და სხვ. შიდა ინსტრუქციების შესრულებაზე კონტროლს, აგრეთვე სხვა ნორმატიული აქტებით გათვალისწინებული უფლებებისა და მოვალეობების განხორციელებას უზრუნველყოფენ საზედამხედველო ორგანოები.

თუ მონიტორინგის განმხორციელებელ პირს გაუჩნდა ვარაუდი, რომ სახეზეა საეჭვო გარიგება და თანაც 30 000 ლარზე მეტ თანხას ეხება, იგი ვალდებულია ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს ამის შესახებ მიანოდოს წერილობითი ცნობა. მასში უნდა მიეთითოს აგრეთვე გარიგების საეჭვოდ მიჩნევის საფუძველი. წერილობითი ფორმის გამოყენების შეუძლებლობის შემთხვევაში ინფორმაცია უნდა გაიგზავნოს ტელეფონით, ფაქსით ან ელექტრონული ფოსტით. ამ ვალდებულების შესრულების პროცესს აკონტროლებენ საზედამხედველო ორგანოები.

ფინანსური მონიტორინგის სამსახური შესაბამის საზე-

დამხედველო ორგანოსთან შეთანხმებით ადგენს გამოვლენილ საეჭვო გარიგებებზე ანგარიშგების სავალდებულო ფორმას. მიღებული ინფორმაციის რეალიზაციის სფეროში იგი აღჭურვილია კანონით განსაზღვრული უფლებამოსილებებით და შესაბამისი ვალდებულებებიც ეკისრება. ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს გააჩნია შემდეგი უფლებამოსილებები: ა) უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის ან ტერორიზმის დაფინანსების ფაქტების გამოვლენის მიზნით, საჭიროების შემთხვევაში მონიტორინგის განმხორციელებელი ორგანოებისაგან მოითხოვოს დამატებითი ინფორმაცია და მათ ხელთ არსებული დოკუმენტები, მათ შორის კონფიდენციალურიც, ნებისმიერი გარიგებისა და მისი მონაწილე პირების შესახებ; ბ) სახედამხედველო ორგანოებს მიანოდოს ინფორმაცია შესაბამისი რეაგირებისათვის; გ) მიიღოს კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები ინფორმაციის მიღების, სისტემატიზაციის, დამუშავებისა და გადაცემის, პირის იდენტიფიკაციის ნებისა და პირობების შესახებ; დ) მონაწილეობა მიიღოს ეკონომიკური სფეროს მარეგულირებელი და მის უფლებამოსილებასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებზე ნორმატიული აქტების პროექტების შემუშავებასა და განხილვაში; ე) მინიჭებული ფუნქციების შესრულების მიზნით, გაგზავნოს შეკითხვები და მიიღოს ინფორმაცია ყველა სახელმწიფო ან ადგილობრივი ორგანოებისაგან, ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირისაგან, რომლებიც ასრულებენ საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს; ვ) მიმართოს სასამართლოს ქონების, მათ შორის საბანკო ანგარიშის, დაყადალების ან გარიგების შეჩერების მიზნით, თუ არსებობს ვარაუდი, რომ ქონება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ტერორიზმის დასაფინანსებლად. ასეთ შემთხვევაში მასალები დაუყოვნებლივ გადაეცემა საქართველოს გენერალურ პროკურატურას.

ფინანსური მონიტორინგის სამსახური ვალდებულია:

ა) შექმნას საინფორმაციო ქსელი, განახორციელოს მიღებული ინფორმაციის სისტემატიზაცია და ანალიზი, უზრუნველყოს შესაბამისი მონაცემთა აღრიცხვის ბაზის შექმნა და ფუნქციონირება.

ბ) შესაბამისი ინფორმაციის ანალიზის შედეგად დასაბუთებული ვარაუდის გაჩენის შემთხვევაში, რომ გარიგება საექვოა და ხორციელდება უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის ან ტერორიზმის დაფინანსების მიზნით, დაუყოვნებლივ, ნებისმიერი ორგანოსაგან ან პირისაგან ნებართვის მიღების გარეშე გადასცეს ეს ინფორმაცია და მის ხელთ არსებული მასალები გენერალურ პროკურატურას;

გ) შეიმუშაოს კონკრეტული წინადადებები სამსახურის მუშაობის გაუმჯობესების მიზნით.

ფინანსური მონიტორინგის სამსახურში არსებული კონფიდენციალური ინფორმაციის მიღების უფლება ნებისმიერ პირს ან ორგანოს გააჩნია მხოლოდ სასამართლოს შესაბამისი აქტის წარდგენის საფუძველზე. არავის არა აქვს უფლება, ფინანსური მონიტორინგის სამსახურს დაავალოს რაიმე ინფორმაციის მოპოვება, გარდა ისეთი შემთხვევისა, როცა რომელიმე საერთაშორისო ორგანიზაციასთან ხელშეკრულება აქვს დადებული ინფორმაციის გაცვლის თაობაზე.

ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის მართვასთან, სტრუქტურასთან, წარმომადგენლობასთან, ანგარიშვალდებულებასა და კონტროლთან დაკავშირებული საკითხები განისაზღვრება სამსახურის დებულებით, რომელსაც ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

საზედამხედველო ორგანოებს ეკისრებათ პასუხისმგებლობა მონიტორინგის განმხორციელებელი პირების მიერ კანონით გათვალისწინებული ვალდებულებების შესრულების შემონგებისათვის. იმ შემთხვევაში, თუ საზედამხედველო ორგანომ აღმოაჩინა, რომ გარიგება ექვემდებარებოდა მონიტორინგს და ამის შესახებ ინფორმაცია არ იყო გაგზავნილი ფინანსური მონიტორინგის სამსახურში ან დარღვეული იყო სამსახურის მითითებები, იგი ვალდებულია ფინანსური მონიტორინგის სამსახურსა და დამრღვევ პირს დაუყოვნებლივ დააკისროს შესაბამისი პასუხისმგებლობა. გარდა ამისა, ისინი ვალდებული არიან ითანამშრომლონ ერთმანეთთან, საქართველოსა და სხვა სახელმწიფოთა უფლებამოსილ ორგანოებთან და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან ინფორმაციის გაცვლისა

და გამოცდილების გაზიარების მეშვეობით და დაეხმარონ სამართალდამცავ ორგანოებს თავიანთი უფლებამოსილების ფარგლებში.

საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის, მონიტორინგის განმხორციელებელი პირების, საზედამხედველო და სამართალდამცავი ორგანოების თანამდებობის პირებისა და თანამშრომლების მიერ კანონით დადგენილ შემთხვევებში და დადგენილი წესით მიღებული ინფორმაციის კონფიდენციალობის დაცვის ვალდებულების დარღვევის შედეგად, ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის მიყენებულ მატერიალურ ზიანს აანაზღაურებს ზიანის უშუალოდ მიმყენებელი სტრუქტურები სასამართლოს მიერ განსაზღვრული ოდენობით.

ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის მიერ კანონის შეუსაბამო და დაუსაბუთებელი ვარაუდის საფუძველზე, ინფორმაციისა და მასალების საქართველოს მთავარი პროკურატურისათვის გადაცემის შედეგად, ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის მიყენებულ მატერიალურ ზიანს აანაზღაურებს სამსახური სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

კარი მესამე

საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართალი და მისი ძირითადი ისტიტუტები

თავი VIII

საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართლის არსი

საფინანსო სამართალი მისი წარმოშობის დღიდან, ყოველთვის განსაზღვრული საზოგადოებრივი ფენის ინტერესებს გამოხატავდა და მათი პრივილეგირებული მდგომარეობის შენარჩუნების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი იარაღი იყო. საფინანსო სამართალი სხვადასხვა ტიპის სახელმწიფოში, სამართლის სხვა დარგებს შორის ყველაზე საჭირო და ყველაზე ხშირად გამოსაყენებელ სფეროს წარმოადგენდა. მისი წარმოშობა განაპირობა მეურნეობის ნატურალური ფორმის შეცვლამ სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობებით და ამ უკანასკნელთა განვითარებამ.¹ მეურნეობის ნატურალური ფორმის დროს სახელმწიფო მოთხოვნილებები ძირითადად ნატურალური შემოსავლებით კმაყოფილდებოდა. მათ სახელმწიფო გადასახადების სახით კრეფდა მოსახლეობისაგან. სავაჭრო ურთიერთობათა განვითარებამ და პროდუქტის გადაქცევამ საქონლად საყოველთაო საქონლის – ფულის გაჩენა გამოიწვია. სახელმწიფო უკვე იწყებდა ფულადი გადასახადებისა და ბაჟების შემოღებას, აგრეთვე ფულადი ნიშნების გამოშვებაზე თავისი განსაკუთრებული უფლების აღიარებას. საფინანსო სამართალი თანდათან ვითარდება. აუცილებელი გახდა მძიმე და აუტანელი გადასახადების დაკანონება. საფინანსო სამართალი, რომელიც თავდაპირველად საგადასახადო ურთიერთობათა რეგული-

¹ დანვრილებით იხ: Янжул И.И., История финансового права. С. 1882. Бессчервных В.В., Очерки истории развития науки финансового права. „Вестник МГУ–Серия „Права“ 1985, №2.

რებით შემოიფარგლებოდა, ყველაზე უფრო ეფექტურად გამოიყენებოდა საზოგადოებაში გაბატონებული ნაწილის მიერ თავისი ინტერესების გამოსახატავად. შუა საუკუნეების ეპოქაში საფინანსო სამართლის მოქმედების სფერო თანდათან ფართოვდება. სამართლებრივ რეგულირებას ექვემდებარება სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების ოდენობისა და სახეების დადგენა, გადასახადების ახალი სახეების შემოღება და სხვ. სახელმწიფოს გაზრდილი საშინაო და საგარეო ფუნქციების განსახორციელებლად საჭირო ფულადი სახსრების შეგროვება ძირითადად მშრომელთა ხარჯზე ხდება. მწვავედ ბრძოლა გადასახადების შემცირებისა და მშრომელთა მატერიალური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის. ამასთან, იწყება აშკარა წინააღმდეგობა მეფის ხელისუფლებასა და წოდებრივ წარმომადგენლობას შორის მნიშვნელოვანი საფინანსო უფლებების მოსაპოვებლად. მათ შორის არსებული ანტაგონისტური ინტერესები საფუძვლად ედება საფინანსო სამართლის განვითარებას ბურჟუაზიული რევოლუციების პერიოდში. ამ რევოლუციების გამარჯვების შემდეგ ბურჟუაზიული სახელმწიფოების კონსტიტუციებში ფორმალურად იქნა აღიარებული პრინციპები, რომლის მიხედვითაც გადასახადების შემოღება, ბიუჯეტის დამტკიცება და საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვაზე კონტროლის განხორციელება პარლამენტის კომპეტენციას მიეკუთვნა. ბურჟუაზიამ ამით საფინანსო სისტემის თავისი ინტერესების შესაბამისად გარდაქმნას მიაღწია. ბურჟუაზიული სახელმწიფოს ფუნქციების გაფართოებასთან დაკავშირებით წარმოიშვა დამატებითი ფულადი სახსრების შეგროვების აუცილებლობა. ამ მიზნით ხდება პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების შემოღება, სასესხო ურთიერთობათა განვითარება და ემისიის გამოყენება.

ბურჟუაზიული საზოგადოება, რომელიც ფეოდალური საზოგადოების წიალიდან გამოვიდა, პროგრესული ნაბიჯი იყო საზოგადოებრივ-ეკონომიკური ფორმაციების განვითარების გზაზე, მიუხედავად იმისა, რომ მნიშვნელოვანი ეროვნული სიმდიდრე შეაგროვა, მან მაინც ვერ მოსპო ანტაგონისტური წინააღმდეგობანი საზოგადოების ცალკეულ ფენებს შორის.

თუმცა გარკვეული ნარმატივები ამ მხრივ თვალნათლივ შეიმჩნევა განვითარებულ კაპიტალისტურ სახელმწიფოებში. ამ ქვეყნებში მშრომელთა ხანგრძლივმა ბრძოლამ სოციალური მდგომარეობის გაუმჯობესებისათვის, მმართველი წრეების მიერ გონივრულმა დათმობებმა და პროგრესულმა რეფორმებმა მნიშვნელოვნად შეამცირეს საზოგადოების სხვადასხვა ფენებს შორის მკვეთრი დაპირისპირება. შეიქმნა რეალური შესაძლებლობები სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპების დასამკვიდრებლად. სწორედ ამ პროცესს ასახავს მეტ-ნაკლებად თანამედროვე საზღვარგარეთული განვითარებული სახელმწიფოების საფინანსო საქმიანობა და მისი სამართლებრივი რეგლამენტაცია.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართალი არის იმ სამართლებრივ ნორმათა ერთობლიობა, რომელიც არეგულირებს სახელმწიფო-ფულადი სახსრების შეგროვების, განაწილებისა და გამოყენების პროცესს ანუ ძირითად საფინანსო საქმიანობას. თანამედროვე კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა საფინანსო საქმიანობა გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი თავისებურება ის არის, რომ საფინანსო საქმიანობა შესლუდული სახითაა წარმოდგენილი. საქმე ისაა, რომ უმეტესი სახელმწიფოების საფინანსო საქმიანობა არ მოიცავს კერძო კომპანიებისა და მონოპოლიების ფინანსებს. სახელმწიფო საფინანსო საქმიანობაში ძირითადად იგულისხმება ბიუჯეტის, გადასახადების, სახელმწიფო კრედიტის სფეროში წარმოშობილი ურთიერთობები.

კერძო საკუთრების არსებობა კაპიტალისტურ საზოგადოებაში სრულებითაც არ ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობაში უმნიშვნელო როლს ასრულებს სახელმწიფო საწარმოები და ორგანიზაციები. პირიქით, მათი როლი, პრივატიზაციის პროცესების მიუხედავად, მეტად მნიშვნელოვანია. განვითარებულ კაპიტალისტურ ქვეყნებში უმთავრესად არსებობს სახელმწიფო საკუთრების ორი სახე – ავტონომიური სახელმწიფო საწარმოები და შერეული სახელმწიფო – კერძო საწარმოები. პირველი სახის სახელმწიფო-კაპიტალისტური საკუთრება მოიცავს საბიუჯეტო დაფინ-

ანსებაზე მყოფ სანარმოებსა და სახელმწიფო კორპორაციებს. საბიუჯეტო სანარმოებს მიეკუთვნება: ფოსტა, ტელეგრაფი, სამხედრო სანარმოები, რკინიგზები, სავაჭრო მაღაზიები, სასტუმროები, რესტორნები და სხვ. ამასთან, სახელმწიფო საკუთრებას წარმოადგენს აგრეთვე მინების, ტყეებისა და წიაღის დიდი ნაწილი. ასეთი სახელმწიფო სანარმოები მათთვის აუცილებელ ფულად სახსრებს ბიუჯეტისაგან ლეზულობენ. სახელმწიფო კორპორაციები თავიანთ საქმიანობას წარმართავენ კერძო სანარმოთა პრინციპის მიხედვით. მათ მიეკუთვნება ელექტროენერჯის, გაზის, ქვანახშირისა და სხვა სანარმოები. სახელმწიფო კორპორაციების საკუთარ სახსრებს მიეკუთვნება მოგება და ამორტიზაციის ანარიცხები, ამიტომ ისინი თვითდაფინანსებაზე იმყოფებიან. მათ, სახსრების უკმარისობის შემთხვევაში, შეუძლიათ ბიუჯეტიდან მიიღონ სესხი. ბიუჯეტთან ურთიერთობა ვლინდება აგრეთვე გადასახადების გადახდის პროცესში.

შერეული საკუთრების სანარმოები წარმოიშვა ერთი საუკუნის წინ და თანდათან გავრცელდა თანამედროვე პირობებში. შერეული საკუთრების სანარმოების შექმნის გავრცელებული გზებია: ახალი სანარმოს შექმნის დროს სახელმწიფოს მიერ კერძო კაპიტალის მიზიდვა; სახელმწიფოს მიერ უკვე არსებულ სანარმოში კაპიტალისტთა ჩართვა და კაპიტალის ერთი ნაწილის მესაკუთრედ მათი აღიარება, სახელმწიფოს მიერ კერძო სანარმოების აქციების ნაწილის შექმნა და სხვ. შერეული საკუთრების სანარმოები თვითდაფინანსებაზე იმყოფებიან და სახელმწიფო გადასახადებს იხდიან.

სახელმწიფო საკუთრების სფეროს მიეკუთვნება აგრეთვე საერთაშორისო, ანუ ტრანსნაციონალური კომპანიები, რომლებიც მსოფლიოს ბაზრებზე მწარმოებლური კაპიტალის ექსპორტით გადიან. ისინი მნიშვნელოვან შემოსავალს იღებენ, რაც მათი ქვეყნის ბიუჯეტთან საფინანსო ურთიერთობის საფუძველს წარმოადგენს.

სახელმწიფო სექტორში შექმნილი შემოსავლები კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა ეროვნული სიმდიდრის ერთ მესამედზე

მეტს წარმოადგენს. სახელმწიფო ფინანსების მეშვეობით ხდება საზღვარგარეთული ქვეყნების ეროვნული შემოსავლის მნიშვნელოვანი ნაწილის განაწილება და გადაწვლილება, რაც სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკის განხორციელების ეფექტური საშუალებაა.

თანამედროვე პირობებში მნიშვნელოვნად ფართოვდება კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა საფინანსო საქმიანობის სფერო. ამას განაპირობებს არა მარტო ფინანსების მოცულობის ზრდა, არამედ საფინანსო საქმიანობის ცალკეული სფეროებისადმი განსაკუთრებული ყურადღების გამოვლინება. ეს, უპირველეს ყოვლისა, ითქმის საკრედიტო ურთიერთობებზე. საკრედიტო საქმიანობა თანდათან სახელმწიფოებრივი ფუნქციის სახეს ღებულობს და მჭიდროდ უკავშირდება კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა მიერ სამეურნეო საქმიანობის საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე წარმართვის სურვილს. ასეთი სახელმწიფო აქტიურად ერევა ქვეყნის სამეურნეო ცხოვრებაში. იგი არა მარტო პოლიტიკური აპარატია, არამედ მნიშვნელოვანი ეკონომიკური იარაღიც გახდა. ეკონომიკაში სახელმწიფოს ჩარევის ძირითად საშუალებას საფინანსო საქმიანობა და მასთან დაკავშირებული საკრედიტო სისტემა წარმოადგენს. ამიტომ, თანამედროვე პირობებში, ნებისმიერი სახელმწიფო განსაკუთრებულ ყურადღებას უთმობს საფინანსო საქმიანობის სამართლებრივ რეგულირებას. საფინანსო კანონმდებლობა მუდმივად ვითარდება და სრულყოფილი ხდება. საფინანსო-სამართლებრივ რეგულირებას თანდათან ექვემდებარება საფინანსო ინსტიტუტთა უფრო მეტი ოდენობა – ბანკები, სადაზღვევო კომპანიები, სავალუტო ოპერაციები და სხვ. საფინანსო ინსტიტუტების სამართლებრივ რეგულირებაზე ბევრადაა დამოკიდებული კაპიტალისტური სახელმწიფოს უზრუნველყოფა საკმარისი ფულადი სახსრებით, რომლებსაც იგი გამოიყენებს არა მარტო ადმინისტრაციულ-პოლიტიკური საქმიანობისა და სამხედრო პროგრამების განხორციელებისათვის, არამედ მსხვილი მონოპოლიების ინტერესებიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს ეკონომიკური როლის გაფართოებისა და განმტკიცებისათვის. ყოველივე ამან საზღვარგა-

რეთის ქვეყნების სამართლის სისტემაში გაზარდა საფინანსო სამართლის როლი, მნიშვნელობა და ინტერესი მისი ადგილის შესახებ.

იურისპრუდენციაში კაპიტალიზმის ადრინდელ საფეხურზე და შემდგომშიც გაბატონებული იყო შეხედულება, რომლის მიხედვითაც შეუძლებელი იყო საფინანსო სამართლის ცალკე დარგად და მეცნიერებად გამოყოფა. ასეთი შეხედულების მომხრეები (გერმანელი მეცნიერი გ. ელინეკი და სხვ.) თვლიდნენ, რომ სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობას სწავლობს მოძღვრება სახელმწიფო მეურნეობაზე ანუ საფინანსო მეცნიერება, რომელიც მოიცავს პოლიტიკურ ეკონომიასთან, საჯარო და კერძო სამართალსა და საფინანსო პოლიტიკასთან დაკავშირებულ ზოგად დებულებებს. ამიტომ ასეთ მოძღვრებას ორმაგი ხასიათი აქვს – იგი ერთსა და იმავე დროს მიეკუთვნება როგორც სახელმწიფოებრივ, ისე სოციალურ მეცნიერებას. ასეთი შეხედულება სავსებით შეესაბამებოდა ეკონომიკურად და პოლიტიკურად გაბატონებული ფენის ინტერესებს, რადგან შეძლებული ფენა საფინანსო სამართლის ნორმების ზემოქმედების ფარგლებს გარეთ რჩებოდა. მათ თავიდანვე დაიპყვიდრეს მყარი პოზიციები სახელმწიფო ფინანსების სფეროში. გადასახადების ძირითადი ტვირთი საქონლის მომხმარებელზე გადადიოდა, კაპიტალისტთა უზარმაზარ მოგებათა მიმართ კი მრავალი საგადასახადო შეღავათი ვრცელდებოდა. სწორედ ანტაგონისტური ინტერესები დაედო საფუძვლად საფინანსო სამართლისადმი ასეთ ნიჰილისტურ დამოკიდებულებას.

ფინანსების სფეროში ანტაგონისტურ წინააღმდეგობათა გამწვავებამ გამოიწვია საფინანსო სამართლის პრობლემების გადაწყვეტის პრაქტიკული აუცილებლობა. ეს, უპირველეს ყოვლისა, იგრძნობოდა საგადასახადო, სახელმწიფო კრედიტისა და ფულად ურთიერთობათა სფეროში. ეს პროცესი დააჩქარა კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა ფუნქციების მზარდმა გაფართოებამ. განსაკუთრებით, შეიარაღებამ და საომარ მოქმედებათა გაფართოებამ დიდძალი საფინანსო საკითხების ახლებური სამართლებრივი გადაჭრის აუცილებლობა დააყენა დღის წესრიგში. ამიტომ მეცნიერ-იურისტები უკვე

ცდილობდნენ ახლებურად განესაზღვრათ საფინანსო სამართლის მნიშვნელობა და ამოცანები. უპირველეს ყოვლისა, იწყება კრიტიკული დამოკიდებულება აქამდე გაბატონებული შეხედულებისადმი. ვითარდება ახალი შეხედულება, რომლის მიხედვითაც საფინანსო სამართალი საფინანსო მეცნიერების ნაწილს წარმოადგენს და მისი ძირითადი დანიშნულებაა საფინანსო კანონმდებლობის სისტემატიზაცია და შესწავლა იმ ზომით, რაც საჭიროა სახელმწიფო ფინანსების ეკონომიკური ანალიზისათვის. ასეთი შეხედულების მომხრეთა (ფრანგი გ. ჟეზი, გერმანელი ლ. პოპიტცი) აზრით, საფინანსო სამართლისა და საფინანსო მეცნიერების კვლევის ობიექტი თითქმის ერთი და იგივეა. სავსებით აშკარაა ასეთი შეხედულების მცდარობა. მიუხედავად ამისა, აღნიშნულმა შეხედულებამ ფართო გავრცელება პოვა ევროპის ბევრ ქვეყანასა და რუსეთში. მეფისდროინდელ რუსულ იურიდიულ ლიტერატურაში, მართალია, გავრცელებული იყო შეხედულება საფინანსო სამართლის, როგორც საფინანსო მეცნიერების სახესხვაობის შესახებ (ი. ტარასოვი, დ. ლვოვი, ა. ილოვაისკი და სხვ.), მაგრამ თანდათან მაინც იქმნებოდა საფინანსო სამართლის ცალკე დარგად აღიარების გარკვეული წინამძღვრები. ცალკეული მეცნიერები (გ. ტარანოვსკი, ვ. იაროცკი და სხვ.) მიუთითებდნენ იმაზე, რომ კაპიტალისტური სახელმწიფოს მრავალმხრივი საქმიანობის ანალიზის შედეგად რეალური გახდა სამართლის ცალკეული დარგების დამოუკიდებლად ჩამოყალიბების აუცილებლობა.

პირველი მსოფლიო ომის შემდგომ პერიოდში, როცა განვითარებული კაპიტალისტური ქვეყნების მეცნიერები ცდილობდნენ სახელმწიფოს საფინანსო პოლიტიკისათვის კანონიერი ხასიათი მიეცათ და კაპიტალისტურ სახელმწიფოს უკვე განიხილავდნენ ისეთ სტრუქტურად, რომელიც მთელი საზოგადოების ინტერესების სადარაჯოზე იდგა, წარმოიშვა ტრადიციულისაგან სრულიად განსხვავებული შეხედულება. მისი მომხრეები (გერმანელი ფ. შტირ-ზომლო და სხვ.) საფინანსო სამართალს განიხილავდნენ, როგორც კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების ერთობლიობას. ამ შეხედულების პროგრესულობა, უპირველეს ყოვლისა, იმაში

გამოიხატა, რომ საფინანსო სამართალი უკვე განცალკევებულია საფინანსო მეცნიერებისაგან და მას რეგულირების ცალკე სფერო აქვს მიჩენილი. აღნიშნული შეხედულების მიხედვით საფინანსო-კონსტიტუციურ სამართალს მიეკუთვნება საბიუჯეტო სამართალი, საკანონმდებლო და ადმინისტრაციული ხელისუფლების კომპეტენციის დადგენა სახელმწიფო ფინანსების სფეროში, ხოლო საფინანსო-ადმინისტრაციულ სამართალს – ორგანიზაციული ხასიათის სამართლებრივი ნორმები, რომლებიც საფინანსო მმართველობას არეგულირებენ. საფინანსო სამართლის, როგორც კონსტიტუციური და ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების ერთობლიობად მიჩნევამ შესაძლებელი გახადა საფინანსო სამართლის სპეციფიკის გამოვლენა სახელმწიფოს საფინანსო საქმიანობისა და მისი მარეგულირებელი ნორმების თავისებურებიდან გამომდინარე.

კაპიტალისტური საზოგადოების განვითარების შემდგომ ეტაპზე – სახელმწიფო მონოპოლისტური ურთიერთობების დამკვიდრებისას, გაბატონდა შეხედულება, რომლის მიხედვითაც საფინანსო სამართალი წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის ნაწილს. ასეთი შეხედულების გავრცელების მიზეზი გახდა საკანონმდებლო და აღმასრულებელ ხელისუფლებებს შორის თანაფარდობის მკვეთრი შეცვლა, რამაც გამოიწვია პარლამენტის კომპეტენციის შეზღუდვა სახელმწიფო ფინანსების სფეროში და აღმასრულებელი ხელისუფლების სფეროს გაზრდა. ამას შედეგად მოჰყვა ყურადღების ცენტრში ადმინისტრაციული სამართლის ნორმების მოხვედრა, რამაც ბუნებრივად დაჩრდილა საფინანსო სამართლის ნორმების დამოუკიდებელი ხასიათი. თუმცა მომდევნო პერიოდში, საფინანსო სამართლის მეცნიერების განვითარების უმაღლეს საფეხურზე, თანდათან ფეხს იკიდებს საფინანსო სამართლის დამოუკიდებელ დარგად აღიარების იდეა. ამას ხელი შეუწყო თვით ადმინისტრაციული სამართლის რეგულირების სფეროს დაზუსტებამაც. სახელმწიფო ფინანსების მნიშვნელობის განუსაზღვრელმა ზრდამ მათი ბევრი სპეციფიკური თავისებურება გამოავლინა. ამან კი საფინანსო ურთიერთობათა დამოუკიდებელი დარგის ნორმებით რეგულირების აუცილე-

ბლობა გამოიწვია. თუმცა, როგორც სწორად აღნიშნავს ფრანგი პოლ მარი გოდმე, საფინანსო სამართალში, მიუხედავად მისი დამოუკიდებელი ხასიათისა, საკმაოდ იგრძნობა როგორც კონსტიტუციური, ისე ადმინისტრაციული სამართლის გავლენა.¹ ამჟამად, საფინანსო სამართლის დამოუკიდებელი ხასიათის შესახებ შეხედულება გავრცელებულია საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა უმრავლესობაში.

¹ Поль Мари Годме, Финансовое право. М. 1978. с. 39.

თავი IX

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართალი

§1. საბიუჯეტო სამართლის ცნება და შინაარსი

საზღვარგარეთის ქვეყნების უკანასკნელი პერიოდის კანონმდებლობამ ახლებურად განსაზღვრა საფინანსო-სამართლებრივი ინსტიტუტების მნიშვნელოვანი ნაწილის შინაარსი, რითაც საფინანსო სამართალი მთლიანად დაუქვემდებარა თანამედროვე სახელმწიფოს ამოცანების სამსახურს.

საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა სისტემაში ძირითად როლს სახელმწიფო ბიუჯეტი წარმოადგენს. იგი სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების ნუსხაა. სწორედ ამ შემოსავლების მობილიზაციის პროცესში და გასავლების ხარჯვისას წარმოშობილ ურთიერთობათა მარეგულირებლად გამოდის საბიუჯეტო სამართალი. საზღვარგარეთის ქვეყნების ბიუჯეტების დახასიათებისას მხედველობაში მისაღებია ის გარემოება, რომ, თუ ადრე ბიუჯეტი ძირითადად დაკავშირებული იყო სახელმწიფოს ადმინისტრაციულ-პოლიტიკურ საქმიანობასთან, უკანასკნელ პერიოდში იგი თავისი ზეგავლენით მოიცავს აგრეთვე წარმოების სფეროსაც. ეს განპირობებულია ეკონომიკურ სფეროში სახელმწიფოს აქტიური საქმიანობით. სახელმწიფო ბიუჯეტის მეშვეობით კაპიტალისტური სახელმწიფო ხელს უწყობს მონოპოლიების ეკონომიკური პოზიციების გამაგრებას და აწარმოებს ეროვნული შემოსავლის მათ სასარგებლოდ გადანაწილებას. საზღვარგარეთელი მეცნიერები სულ უფრო ხშირად მიუთითებენ ეკონომიკაში სახელმწიფოს აქტიური ჩარევის აუცილებლობის შესახებ. მაგალითად, ცნობილი ფრანგი მეცნიერი პოლ მარი გოდმე არ მალავს რა თავის სიმპათიებს ღია ეკონომიკის, თავისუფალი კონკურენციისა და საბაზრო მეურნეობის პრინციპების

მიმართ, ამავე დროს, თელის, რომ ეს ეკონომიკის განვითარების გუშინდელი ან თუნდაც გუშინდელი დღეა. მისი აზრით, „სახელმწიფო-ჟანდარმი“ ან კანტისეული გამოთქმა – „სახელმწიფო-ლამის დარაჯი“ თანამედროვე პირობებში ახალ შინაარსს იძენს. თუ ადრე სახელმწიფო თითქმის არ ერეოდა ეკონომიკურ ცხოვრებაში და იგი კერძო კაპიტალის სფეროს განეკუთვნებოდა, დღეს სახელმწიფო ფუნქციების განხორციელების უზრუნველსაყოფად საფინანსო ინსტიტუტების სახელმწიფოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე გამოყენების აუცილებლობა დგას დღის წესრიგში. ეს კი, სახელმწიფო ფუნქციების მუდმივი მოდერნიზაციისა და გაფართოების პირობებში, ეკონომიკაში მისი ჩარევის საფუძველი ხდება.¹ სახელმწიფოს უპირველესი ამოცანაა ეკონომიკის სტაბილიზაცია, რაც ძირითადად ფისკალური, ე.ი. საბიუჯეტო-საგადასახადო პოლიტიკით ხორციელდება. სწორედ ფისკალური პოლიტიკის განხორციელების, გადასახადებისა და ხარჯების მანიპულირებით ხდება კონტროლი ინფლაციაზე, ეროვნული წარმოების რეალური მოცულობის ზრდა, დასაქმების რეგულირება და ეკონომიკური ზრდის დაჩქარება.² ეკონომიკაში სახელმწიფოს აქტიური ჩარევის ყველაზე ეფექტურ საშუალებას საბიუჯეტო-საფინანსო ინსტრუმენტების ეფექტური გამოყენება წარმოადგენს.

სახელმწიფო ფინანსების ცენტრალიზებული მართვის დიდი ხნის ისტორიის მიუხედავად, ტერმინი „ბიუჯეტი“ ეკონომიკურ და იურიდიულ ბრუნვაში მხოლოდ XIX საუკუნის დასაწყისში შემოვიდა. იგი წარმოდგება ძველი ფრანგული სიტყვისაგან *budgette*, რაც ნიშნავს ტყავის ქისას. შემდეგ ინგლისში მას ოდნავ შეეცვალა შინაარსი და განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა. როცა პარლამენტის სესიაზე მთავრობა თემთა პალატას ფულად სახსრებს სთხოვდა, ხაზინის კანცლერი ხსნიდა პორტფელს, რომელშიც სახელმწიფო შემოსავალ-გასავლის

¹ Поль Мари Годме, Финансовое право. М. 1978. с.9.

² ეკონომიკური თეორია, გ. ადვიშვილისა და რ. ასათიანის რედაქციით. თბ., 1998. გვ. 403.

ნუსხის კანონპროექტი იდო. ამას უნოდებდნენ ბიუჯეტის ანუ ფულადი ქისის გახსნას. ბიუჯეტს უნოდებდნენ თვით ხაზინის კანცლერის სიტყვასაც, რომელსაც იგი წარმოთქვამდა თემთა პალატაში სახელმწიფო ხარჯების დამტკიცების დროს. ბიუჯეტის თანამედროვე შინაარსი ისევე საფრანგეთთან არის დაკავშირებული და წარმოადგენს მიმდინარე და მომავალი წლის სახელმწიფო შემოსავალ-გასავლის რიცხობრივად გამოხატულ ვარაუდს.¹ დასავლეთის ქვეყნებში ბიუჯეტი ყოველთვის გულისხმობდა სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების წინასწარი მონონების დამადასტურებელ აქტს. მისი დამტკიცება ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ ბიუჯეტს აძლევდა კანონით განსაზღვრული პირობების საფუძველზე სახელმწიფო სახსრების გამოყენების შესაძლებლობის მქონე სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობის სახეს.

ამიტომ ითვლება, რომ ბიუჯეტი, ამ სიტყვის პირდაპირი მნიშვნელობით, არ არსებობს იმ ქვეყნებში, რომლებშიც არ არსებობს კონსტიტუციური მმართველობა. ნებისმიერ ქვეყანაში საბიუჯეტო ურთიერთობები რეგულირდება საკანონმდებლო აქტებით, თუმცა საბიუჯეტო კანონისადმი სხვადასხვაგვარი მიდგომა არსებობს. კონტინენტურ ქვეყნებში ბიუჯეტი მოიცავს როგორც საშემოსავლო, ისე ხარჯების ნაწილსაც და მტკიცდება ერთიანი საკანონმდებლო აქტით. მაგალითად, გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 110-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ: „ფედერაციის ყველა შემოსავალი და გასავალი შეიტანება ბიუჯეტის გეგმაში“; „ბიუჯეტის გეგმა დაბალანსდება შემოსავლებითა და გასავლებით“; „ბიუჯეტის გეგმა დადგინდება ბიუჯეტის კანონით ერთი ან წლების მიხედვით დაყოფილი რამდენიმე საფინანსო წლისათვის“.² იგივე აზრია ჩადებული საფრანგეთის კონსტიტუციის 47-ე

¹ ვ. ჩანტლაძე, კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა ფინანსები. თბ., 1972. გვ. 376. Финансовое право, под редакцией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятеико. М. 2003. с. 403.

² გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონი. თბ., 1995. გვ. 101.

მუხლში, რომლის მიხედვითაც საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე პარლამენტმა უნდა მიიღოს ფინანსური კანონი, რომლითაც უნდა განისაზღვროს ქვეყნის შემოსავლები და ხარჯები.¹ საერთო სამართლის ისეთ ქვეყნებში, როგორიცაა ინგლისი და კანადა, ფინანსური ბილი, ანუ ბიუჯეტის შემოსავლები და ბილი ასიგნებათა შესახებ, ანუ საბიუჯეტო გასავლები პარლამენტის მიერ განიხილება და მიიღება ცალ-ცალკე.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობაში ბიუჯეტის ცნების ერთნაირი გაგება არ არსებობს. შესაბამისად არც დოქტრინაშია ამ მხრივ ერთიანი აზრი. ბიუჯეტი მიჩნეულია როგორც: სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების განწერა, მთავრობისათვის შემოსავლების აკრეფისა და მათი ხარჯვის უფლების მომნიჭებელი კანონი ან სახელმწიფო მეურნეობის წარმართვის გეგმა. ბიუჯეტის არსის სხვადასხვაგვარი გაგება თვით ერთი ქვეყნის კანონმდებლობაშიც კი შეიმჩნევა. მაგალითად, უკანასკნელი ერთი საუკუნის მანძილზე საფრანგეთში საკონონმდებლო წესით სამჯერ სხვადასხვანაირად განიმარტა ბიუჯეტი. თავიდან ბიუჯეტი განიმარტა, როგორც სახელმწიფოსა და სხვა დაწესებულებათა ყოველწლიური შემოსავლებისა და გასავლების განმსაზღვრელი აქტი (1862), შემდეგ მან ასეთი სახე მიიღო: სახელმწიფო ბიუჯეტი ითვალისწინებს და საკანონმდებლო წესით განამტკიცებს სახელმწიფოს მოთხოვნებსა და რესურსებს. იგი პარლამენტის მიერ მიიღება მთავრობის ეკონომიკური და ფინანსური მიზნების განმსაზღვრელი ფინანსების შესახებ კანონის სახით (1956), დაბოლოს, ბიუჯეტის ცნება ერთგვარად გაემიჯნა ზოგადად ფინანსების შინაარსს. ბიუჯეტიდან ამოღებულ იქნა იმ ანგარიშების ერთობლიობა, რომელშიც ასახულია სახელმწიფოს წლიური საფინანსო რესურსი და ხარჯები. ხოლო ფინანსების შესახებ კანონი კი განსაზღვრავს მათ ხასიათს, ოდენობასა და დანიშნულებას სახელმწიფოს ეკონომიკური და საფინანსო წონასწორობის გათვალისწინებით (1959). ამგვარად, ფინანსების შესახებ კანონს ზოგადი ხასიათი გააჩნია, ხოლო ბიუ-

¹ ა. დემეტრაშვილი, მსოფლიოს ქვეყნების კონსტიტუციები. თბ., 1992. გვ. 145.

ჯეტის ამოცანაა მისი დეტალიზაცია. ბიუჯეტი წარმოადგენს ფინანსების შესახებ კანონის დანამატს და გამომდინარეობს მათგან. ამგვარად, მიუხედავად იმისა, რომ ბიუჯეტის ცნება სხვადასხვაგვარად არის განსაზღვრული, შინაარსი პრინციპში ერთნაირია და იგი სხვადასხვა ასპექტით შეიძლება წარმოდგენილ იქნეს, როგორც: დოკუმენტი, რომელშიც გაერთიანებულია სახელმწიფოს შემოსავლები და გასაღვლები – მატერიალური ასპექტი; კანონი ან კანონები – იურიდიული ასპექტი; სახელმწიფოს შემოსავლებისა და ხარჯების წინასწარი გეგმა – ადმინისტრაციული ასპექტი; შეგროვებული შემოსავლებისა და განუხლები ხარჯების კრებსითი ფორმულა – საბუღალტრო ასპექტი; მთავრობისათვის პარლამენტის ნებართვა სახელმწიფო ფინანსების ფორმირებისა და გამოყენების შესახებ – პოლიტიკური ასპექტი; სახელმწიფოს მიერ ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ ცხოვრებაზე ზემოქმედების ინსტრუმენტი – ეკონომიკური და სოციალური ასპექტები.¹

§2. საბიუჯეტო სამართლის წყაროები

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო ურთიერთობათა მარეგულირებელი ნორმების ერთობლიობა წარმოადგენს ამ ქვეყნების საბიუჯეტო სამართალს. ასეთი ნორმები მოცემულია წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების, აგრეთვე ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებულ აქტებში.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართლის წყაროებს შორის განსაკუთრებული ადგილი უკავია კონსტიტუციებს. ისინი ადგენენ საბიუჯეტო საქმიანობის ამოსავალ დებულებებსა და ძირითად პრინციპებს, აგრეთვე საბიუჯეტო პროცესის მონაწილეთა უფლება-მოვალეობებს.

გერმანიაში საბიუჯეტო სამართლის საფუძვლები განმტკიცებულია მისი ძირითადი კანონის მეათე განყოფილებაში,

¹ Финансовое право. Под редакцией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятенко. М. 2003. с. 408.

რომელსაც „ფინანსები“ ჰქვია და მოიცავს 12 მუხლს. მათში იმდენად დეტალურად და სრულყოფილადაა მოწესრიგებული საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობები, რომ ლიტერატურაში მან გერმანიის საფინანსო კონსტიტუციის სახელწოდება მიიღო. აღნიშნულ თავში განსაზღვრულია: ხარჯების განაწილება ფედერაციასა და ლანდებს შორის, მათი საკანონმდებლო კომპეტენცია ფინანსების სფეროში, გადასახადებისაგან მიღებული შემოსავლების განაწილება, ფინანსების მართვა, საბიუჯეტო მეურნეობა ფედერაციებსა და ლანდებში, ფედერაციის ბიუჯეტის გეგმა და ბიუჯეტის კანონი, საბიუჯეტო კონტროლი და სხვ.

საფრანგეთში კონსტიტუციურ წყაროებს წარმოადგენენ საფრანგეთის რესპუბლიკის კონსტიტუცია (1958) და ადამიანისა და მოქალაქის უფლებათა დეკლარაცია (1789). კონსტიტუციით განსაზღვრულია ბიუჯეტის მომზადების, მიღებისა და შესრულების წესი, ხოლო დეკლარაცია კი განამტკიცებს მოსახლეობის ფართო ფენების ჩართვას სახელმწიფოს ფუნქციების შესასრულებლად აუცილებელი სახსრების მობილიზაციის და ხარჯვის საკითხების განხილვასა და გადანყვეტის პროცესში.

ამერიკის 1787 წლის კონსტიტუცია ადგენს კონგრესის უფლებას, მიიღოს ქვეყნის ბიუჯეტი. პირველი მუხლის მერვე კარში აღნიშნულია, რომ კონგრესის უფლებაა: „დაადგინოს და აკრიფოს გადასახადები, ბაჟი, აქციები, რათა გადაიხადოს შეერთებული შტატების ვალი, უზრუნველყოს ერთობლივი თავდაცვა და საყოველთაო კეთილდღეობა, ყველა ასაკრები ბაჟი და აქციები ერთნაირი უნდა იყოს მთელ შეერთებულ შტატებში“. მეცხრე კარში ყურადღება გამახვილებულია ადმინისტრაციის საფინანსო საქმიანობაზე, კონტროლის განხორციელების აუცილებლობაზე. აღნიშნულია, რომ „ხაზინიდან ფულის გაცემა უნდა მოხდეს მხოლოდ კანონით დადგენილ ასიგნებათა საფუძველზე, დროდადრო უნდა გამოქვეყნდეს ცნობები და ანგარიში მთელი სახელმწიფო ფულის შემოსავლისა და დანახარჯის შესახებ“. მეათე კარი კი ეხება ფედერალური სახელმწიფოსა და შტატების საფინანსო უფლე-

ბამოსილებათა გამიჯვნას. მაგალითად, დადგენილია, რომ „კონგრესის თანხმობის გარეშე არც ერთ შტატს არ შეუძლია დაბეგროს რაიმე ბაჟით ან გამოსაღებით საქონლის შემოტანა ან გატანა, გარდა იმ შემთხვევებისა, როცა ეს სრულიად აუცილებელია შტატის საინსპექციო კანონების შესრულებისათვის. შტატში შემოსატანი და გასატანი საქონლის დაბეგვრის შედეგად მიღებული წმინდა მოგება გადადის შეერთებული შტატების ხაზინის განკარგულებაში. ამ სახის ყველა კანონი ექვემდებარება კონგრესის კონტროლსა და გადასინჯვას“.

შვედეთის კონფედერაციის 1999 წლის ფედერალური კონსტიტუციით განსაზღვრულია კონფედერაციის, კანტონებისა და კომუნების საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი, ფედერალური კრების მიერ ბიუჯეტის მიღებისა და მისი შესრულების შესახებ სახელმწიფო ანგარიშის განხილვა-დამტკიცების წესი.

იტალიის რესპუბლიკის 1947 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრულია საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობათა ძირითადი დებულებები. მაგალითად, 23-ე მუხლში განსაზღვრულია, რომ „ყველა სახის პირადი ბეგარა ან ქონებრივი გადასახადი შეიძლება დადგინდეს იქნეს მხოლოდ კანონის საფუძველზე“. 75-ე მუხლის მიხედვით დაუშვებელია რეფერენდუმის ჩატარება გადასახადების ან ბიუჯეტის შესახებ კანონების თაობაზე. 81-ე მუხლი საბიუჯეტო სფეროს მარეგულირებელ რამდენიმე დებულებას მოიცავს. მასში აღნიშნულია, რომ ყოველწლიურად პარლამენტის პალატები (დეპუტატთა პალატა და რესპუბლიკის სენატი) ამტკიცებენ მთავრობის მიერ წარდგენილ ბიუჯეტსა და ანგარიშს მისი შესრულების შესახებ. დროებითი ბიუჯეტი შეიძლება მიღებულ იქნეს მხოლოდ სპეციალური კანონის საფუძველზე და მისი მოქმედების ვადა არ უნდა გადასცილდეს ოთხ თვეს. კანონით ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ არ შეიძლება დადგინდეს ახალი გადასახადები და ან ახალი ხარჯები. კანონი, რომელიც გამოიწვევს ახალ ხარჯებს ან არსებულის ზრდას, უნდა ითვალისწინებდეს მათი დაფარვის წყაროებს. კონსტიტუციაში განსაზღვრულია ოლქების, პროვინციებისა და თემების ძირითადი საფინანსო-საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი.

იაპონიის 1946 წლის კონსტიტუცია, გერმანიის კონსტიტუციის მსგავსად, შეიცავს ფინანსებისადმი მიძღვნილ ცალკე თავს. მეშვიდე თავის მე-9 მუხლი განამტკიცებს პარლამენტის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებას საბიუჯეტო სახსრების განკარგვის სფეროში, აგრეთვე გადასახადების დადგენასა და საფინანსო პოლიტიკის წარმართვაში. გარდა ამისა, მე-60 მუხლი ადგენს ბიუჯეტის განხილვისა და მიღების პროცედურის პრინციპებს, ხოლო 73-ე მუხლში განსაზღვრულია მთავრობის ვალდებულება, შეადგინოს ქვეყნის ბიუჯეტის პროექტი და შეიტანოს პარლამენტში განსახილველად.

კონსტიტუციური დებულებები საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობათა სფეროში დეტალურ რეგლამენტირებას პოულობს ცალკეულ კანონებსა და კანონქვემდებარე აქტებში. მათში თავმოყრილია პროცესუალური და მატერიალური ხასიათის საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები, რომელიც განსაზღვრავს ბიუჯეტისა და სხვა საფინანსო აქტების მიღებისა და რეალიზაციის პროცესს, აგრეთვე საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობათა სუბიექტების უფლება-მოვალეობებს. ასეთი აქტები საზღვარგარეთის თითქმის ყველა ქვეყანაშია მიღებული.

გერმანიაში მოქმედებს საფინანსო ხასიათის კანონების მთელი ბლოკი, რომლითაც დეტალურადაა მოწესრიგებული აღნიშნული ურთიერთობები. ამ კანონებშივეა მოცემული მათი ამოქმედების მექანიზმები. ამასთან, საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობათა რთული და დინამიკური ხასიათის გამო, მათი მნიშვნელოვანი ნაწილი სისტემატურად ახლდება პარლამენტის მიერ. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია 1969 წლის კანონი „ფედერაციისა და ლანდების საბიუჯეტო სამართლის პრინციპების“ შესახებ და 1975 წლის კანონით მიღებული დამატება „ბიუჯეტის სტრუქტურის გაუმჯობესების შესახებ“. ამ აქტებში დეტალურად არის გადმოცემული ბიუჯეტის დაგეგმვის, აღრიცხვის ორგანიზაციის, ანგარიშგების, საფინანსო კონტროლისა და სხვა საკითხები. ფედერაციისა და ლანდების საბიუჯეტო უფლებამოსილებათა გამიჯვნას ეხება 1969 წელს კანონი „ფედერაციისა და ლანდების საბიუჯეტო

სამართლის პრინციპების შესახებ". გერმანიის გაერთიანების შემდეგ მიღებულ იქნა სპეციალური კანონები (1991 წლის 24 ივლისს, 1993 წლის 22 აპრილსა და 23 ივლისს), რომლებიც საფუძვლად დაედო ყოფილი გერმანიის დემოკრატიულ რესპუბლიკაში მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური პრობლემების მოგვარებას, ადრე ნაკისრ ფინანსურ ვალდებულებათა შესრულებას, ახალ ლანდებში მშენებლობის გრძელვადიანი პროგრამების უზრუნველყოფასა და ფედერალური შემოსავლების განაწილების ახალი წესის შემოღებას. მიუხედავად იმისა, რომ გერმანიაში მრავალი ბიუჯეტი არსებობს ფედერალური, ლანდებისა და თემების ბიუჯეტის სახით, სამართლებრივი ნორმების უმეტესობა ეხება ფედერალურ ბიუჯეტს, რომელიც გერმანიის საბიუჯეტო სისტემის ძირითად სტრუქტურას წარმოადგენს და მისი ფულადი რესურსების ნახევარზე მეტის აკუმულაციას ახდენს.

საფრანგეთში სპეციალურ საფინანსო-საბიუჯეტო კანონებს მიეკუთვნება წლიური კანონი ფინანსების შესახებ; მაკორექტირებელი კანონი, რომელსაც ცვლილებები შეაქვს წლიურ კანონში და აღმსრულებითი კანონი, რომლის მეშვეობითაც ხდება ფინანსების შესახებ მიღებული კანონის აღსრულება. ასეთი კანონები მიიღება პერიოდულად.

ესპანეთის 1978 წლის კონსტიტუციით განსაზღვრული დებულებები საბიუჯეტო სამართლის შესახებ დეტალიზებულ იქნა 1991 წლის კანონში ბიუჯეტის შესახებ, რომელშიც განსაზღვრულია ერთმანეთისაგან გამიჯნული საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების უფლებამოსილებანი ბიუჯეტის შედგენის, განხილვის, დამტკიცებისა და შესრულების სფეროში, აგრეთვე საბიუჯეტო კლასიფიკაციის სახეები და პრინციპები.

იაპონიაში მრავალრიცხოვანი ნორმატიული აქტი მოქმედებს. მათ ძირითადად ხუთ ჯგუფად ყოფენ. ესენია: ადმინისტრაციული ორგანოების სახელმწიფო ფინანსების სფეროში საქმიანობის მარეგულირებელი, სახელმწიფო ფინანსების შინაარსის განმსაზღვრელი, სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის განხორციელების, ფულადი მიმო-

ქცევისა და სავალუტო ურთიერთობათა და სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და სამთავრობო ობლიგაციების გამოშვების მარეგულირებელი აქტები. მათგან ყველაზე მთავარს წარმოადგენს კანონი სახელმწიფო ფინანსების შესახებ, კანონი სახელმწიფო ანგარიშების შესახებ, კანონი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოებისათვის საგადასახადო ტრანსფერტების შესახებ და სხვ.

ამერიკაში, ჩვეულებრივ, ბიუჯეტის ფორმირება და მისი შესრულების კონტროლი საკანონმდებლო ხელისუფლებას ეკუთვნის, ხოლო აღმასრულებელ ხელისუფლებას ბიუჯეტის შესრულების უფლება-მოვალეობა გააჩნია. მაგრამ 1921 წლიდან მან მიიღო საბიუჯეტო ინიციატივის უფლება. მოგვიანებით კიდევ უფრო გაფართოვდა აღმასრულებელი ხელისუფლების საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი, რაც ძირითადად განაპირობა 1974 წელს მიღებულმა კანონმა ბიუჯეტის კონტროლისა და იმპაუდმენტის¹ შესახებ, აგრეთვე 1985 წლის კანონმა ბალანსირებული ბიუჯეტისა და დეფიციტის მიმართ კონტროლის განსაკუთრებული ზომების შესახებ. კანადაში პირველად 1878 წელს იქნა მიღებული კანონი გაერთიანებული შემოსავლებისა და აუდიტის შესახებ. მასში საბიუჯეტო სახსრების გამოყენებისა და საბიუჯეტო კონტროლის ფორმები განისაზღვრა. 1977 წელს კი საბიუჯეტო კონტროლის ფორმები დაზუსტდა კანონით მთავარი აუდიტორის შესახებ. 1970 წელს კანონით პროვინციების დოტაციების შესახებ მონესრიგდა პროვინციების საფინანსო დახმარების საკითხები.

როგორც აღინიშნა, ბიუჯეტი მიიღება შესაბამისი საკანონმდებლო აქტის სახით, რაც საკონსტიტუციო დონეზე განმტკიცდება. ამიტომ საბიუჯეტო სამართლის წყაროს მიეკუთვნება აგრეთვე ის საფინანსო დოკუმენტები, რომლებიც ბიუჯეტის შემადგენელ ნაწილებს წარმოადგენენ. ისინი შეიძლება იყო ძირითადი და დამატებითი სახის. ძირითად დოკუმენტებს მიეკუთვნება საფინანსო კანონები, რომელთა პარლამენტში გა-

¹ იმპაუდმენტი - გადაწყვეტილება საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვაზე უარის თქმის შესახებ.

ტარების პროცედურა არსებითად განსხვავდება ჩვეულებრივი კანონების მიღების პროცედურისაგან. საფინანსო კანონს გააჩნია რამდენიმე ნაირსახეობა. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია კანონი ყოველწლიური ფინანსების შესახებ. სწორედ ასეთ კანონში აისახება სახელმწიფოს ყველა შემოსავალი და ხარჯი და მისი მეშვეობით ახორციელებს სახელმწიფო მთელი წლის განმავლობაში ფისკალურ, საკრედიტო, სოციალურ და ეკონომიკურ პოლიტიკას. გარდა ამისა, საზღვარგარეთის თითქმის ყველა ქვეყანაში მიიღება ფინანსების შესახებ მაკორექტირებელი კანონი, რომელსაც ცვლილებები შეაქვს ყოველწლიურ კანონში. საფინანსო წლის დასრულებისას ხდება ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ახალი კანონის მიღება, რომელშიც აისახება აღმასრულებელი ხელისუფლების საბიუჯეტო საქმიანობის მდგომარეობა.

საბიუჯეტო სამართლის წყაროებს მიეკუთვნება აგრეთვე ფედერაციული სახელმწიფოების ცალკეული სუბიექტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ მიღებული ნორმატიული აქტები. ისინი თავიანთი კომპეტენციის დებულებების შესაბამისად არეგულირებენ ადგილობრივ საფინანსო-საბიუჯეტო ხასიათის საკითხებს. საბიუჯეტო სამართლის სპეციფიკურ წყაროებს მიეკუთვნებიან დელეგირებული საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც გამოიცემა საკანონმდებლო ორგანოების ნებართვით და შეუძლიათ ცვლილებების შეტანა მოქმედ კანონმდებლობაში. ასეთ აქტებს ყურადღებით აკონტროლებს პარლამენტი. ისინი მონონებულ უნდა იქნენ პარლამენტის მიერ წინასწარ, მოქმედებაში შესვლამდე ან გაუქმებულ უნდა იქნენ.

საბიუჯეტო სამართლის ბევრი საკითხი რეგულირდება კანონქვემდებარე აქტებით, რომლებიც კიდევ უფრო აკონკრეტებენ კონსტიტუციურ და საკანონმდებლო საბიუჯეტო დებულებებს. ისინი, ჩვეულებრივ, მიიღება სახელმწიფოს მეთაურების, მთავრობის ხელმძღვანელების, ცალკეული მინისტრებისა და უწყებათა ხელმძღვანელების მიერ. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია საფრანგეთში დამკვიდრებული პრაქტიკა. საქმე ისაა, რომ საბიუჯეტო სამართლის ყველა

ძირითადი პრინციპი განმტკიცებულია არა კანონებით, არამედ 1959 წლის ორდონანსით, რომელსაც საფრანგეთის ძირითად საფინანსო ნორმატიულ აქტს უწოდებენ. ეს ორდონანსი ეხება ორგანული ფინანსური კანონების მიღებისა და შინაარსის განსაზღვრის საკითხებს. საფრანგეთში მოქმედებს აგრეთვე დეკრეტი სახელმწიფო აღრიცხვის შესახებ, რომლითაც განსაზღვრულია საბიუჯეტო სახსრების განმკარგულებელთა ულებამოსილებანი. კანადაში ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებული ზოგიერთი საკითხი რეგულირდება გენერალ-გუბერნატორის მიერ მიღებული აქტებით, რომლებიც მინისტრთა კაბინეტის გადაწყვეტილებათა პრაქტიკული რეალიზაციის გზებს შეიცავენ.

გერმანიაში ფინანსთა სამინისტროს კომპეტენციაში შედის საბიუჯეტო კანონმდებლობის, გამოყენების პრაქტიკის ანალიზი და შესაბამისად საბიუჯეტო კანონმდებლობის სრულყოფის მიზნით ნორმატიული აქტების გამოცემა. ასეთი აქტები უმეტესად წინასწარ შეთანხმებულ უნდა იქნეს პარლამენტთან. ინგლისში ბიუჯეტის სამართლებრივ რეგლამენტაციაში მნიშვნელოვანი როლი საკონსტიტუციო ადათს (ჩვევას) ეკუთვნის. ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილისა და საგადასახადო დაბეგვრის საფინანსო ინიციატივა ადათის საფუძველზე სამეფო კარის პრეროგატივაა და ვიდრე ასეთი ინიციატივა არ არსებობს, მანამ თემთა პალატა არაა უფლებამოსილი განიხილოს მთავრობის საბიუჯეტო წინადადებები.

§3. საბიუჯეტო სამართლის პრინციპები

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართლის განვითარების ტენდენციები ნათლად ვლინდება მის ძირითად პრინციპებში. მათ შორის ერთ-ერთი უპირველესია ბიუჯეტი-სათვის ხელისუფლების წარმომადგენლობითი ორგანოს მიერ მიღებული აქტის ფორმის მიცემა. უმეტესად ბიუჯეტი კანონის სახით მიიღება და ეს კონსტიტუციურადაა განმტკიცებული. გერმანიის ძირითადი კანონის მე-10 მუხლში მითითებულია,

რომ ბიუჯეტის გეგმა ვლინდება საბიუჯეტო კანონით. ისრაელის ძირითადი კანონის მე-3 მუხლით განსაზღვრულია ბიუჯეტის მიღება კანონის ფორმით. ბიუჯეტის საკანონმდებლო წესით გაფორმება, ჩვეულებრივ, დაკავშირებულია გადასახადების დანესების საპარლამენტო ნებართვასთან. კონტინენტური ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში ბიუჯეტი მოიცავს როგორც საშემოსავლო, ისე ხარჯების ნაწილებს და მიიღება ერთიანი საკანონმდებლო აქტის სახით. ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტს გააჩნია არა კანონის, არამედ საპარლამენტო რეზოლუციის (ფინეთი, ნორვეგია) ან ბილის (ინგლისი, კანადა) ფორმა. დამახასიათებელია ისიც, რომ უმეტესად ანგლოსაქსურ ქვეყნებში ბიუჯეტი ერთიანი აქტის სახით არ მიიღება. მაგალითად, ამერიკაში 1974 წლიდან მთლიანი ბიუჯეტის განხილვა მართალია კონგრესის ორივე პალატის რეზოლუციის საფუძველზე ხდება, მაგრამ მას კანონის ძალა არ გააჩნია და ამიტომ ცალკე აქტების სახით კონგრესი ღებულობს ბილს ფინანსებისა (შემოსავლების) და ბილს ასიგნებათა (ხარჯების) შესახებ. საფრანგეთში ფინანსების შესახებ 1959 წლის ორდონანსის მიხედვით ყოველწლიურად მიიღება საფინანსო სახსრების მობილიზაციისა და სახელმწიფო ხარჯების წარმოება კანონითვე დადგენილი ოდენობის ფარგლებში. ამასთან, საკანონმდებლო ხელისუფლების მიერ მთლიანი საბიუჯეტო დოკუმენტის დამტკიცება კი არ ხდება, არამედ ყოველწლიურად დგება ტექნიკური დოკუმენტი, რომელიც მექანიკურად აერთიანებს საერთო ბიუჯეტს, ხაზინის სპეციალურ ანგარიშებს, კრედიტების განაწილების ცხრილებსა და სხვა დოკუმენტებს.

ბიუჯეტის ბალანსირების პრინციპი შემოსავლებისა და გასაღების თანაბრობის უზრუნველყოფის აუცილებლობას გულისხმობს. XIX საუკუნეში სახელმწიფო ბიუჯეტი უმეტესად ასოცირდებოდა კერძო პირის ბიუჯეტთან, რადგან არც ერთ პირს არ შეეძლო დიდი ხნის განმავლობაში ეხარჯა იმაზე მეტი, რასაც იღებდა. ამ პრინციპის განვითარებამ განაპირობა ის, რომ ნებისმიერი სახელმწიფოსათვის ბიუჯეტის ბალან-

სირება გარდუვალი გახდა. თუშცა უკახასკხელ კერიოდში ზოგიერთ სახელმწიფოში ბიუჯეტის ბალანსირება მხოლოდ სასურველ იდეალს წარმოადგენს და არაფერი უშლით ხელს მათ მთავრობებს პარლამენტში დასამტკიცებლად წარადგინონ არაბალანსირებული ბიუჯეტიც. დოქტრინისა და კანონმდებლობის შესაბამისად ბიუჯეტის ბალანსირება ნიშნავს საბიუჯეტო ხარჯების ჯამობრივ შესაბამისობას ბიუჯეტის შემოსავლებსა და დეფიციტის დაფინანსების წყაროებთან. ბიუჯეტის შედგენის, დამტკიცებისა და შესრულების პროცესში საფინანსო საქმიანობის განმხორციელებელი ორგანოები ვალდებული არიან გამოვიდნენ ბიუჯეტის დეფიციტის მინიმიზაციის აუცილებლობიდან.

1997 წელს ევროსაბჭომ ამსტერდამში მიიღო გადაწყვეტილება იმის თაობაზე, რომ მის წევრ-სახელმწიფოებში დეფიციტი არ უნდა აჭარბებდეს საერთო შიდა პროდუქტის 3%-ს. პრაქტიკაში სხვადასხვა „გაუთვალინინებელი“ გარემოებანი, ხშირად დაბალანსებული ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ დამატებითი კრედიტების გახსნის საფუძველი ხდება. პარლამენტიც იძულებულია გასცეს ნებართვები სხვადასხვა სახის ასიგნებაზე. დამატებითი კრედიტები ბიუჯეტში ინვეს დეფიციტის წარმოშობასა და მის ზრდას. ასეთი ტენდენციის შეჩერებას ცდილობენ საკანონმდებლო მექანიზმებით; მაგალითად, საფრანგეთში ხშირად ხდება შესწორებული ბიუჯეტის მიღება, რომელიც საფუძვლად ედება უკვე დამტკიცებულ წლიურ საფინანსო გეგმაში დამატებითი კრედიტების შესაბამისი ცვლილებების შეტანას. შესწორებულ ბიუჯეტში აუცილებლად უნდა მიეთითოს დამატებითი კრედიტების დაფინანსების კონკრეტულ წყაროებზე. ამერიკაში მოქმედებს სპეციალური კანონი ბალანსირებული ბიუჯეტისა და დეფიციტის მიმართ საგანგებო კონტროლის შესახებ.

სახელმწიფოთა შორის ინტეგრაციული პროცესების განვითარება ხელს უწყობს საბიუჯეტო ბალანსირების პრინციპის განმტკიცებას საერთაშორისო-სამართლებრივი აქტებით. ეს, უპირველეს ყოვლისა, ეხება ევროსაბჭოს მიერ მიღებულ აქტებს. მაგალითად, მასტრიხტში მიღებული ეკონომიკური

კრიტერიუმები, რომლებმაც ერთგვარი წინაპირობა შექმნეს ევროკავშირის ქვეყნების ერთიან ევროპულ სავალუტო კავშირში გაერთიანების თაობაზე, მასტიმულირებელ ზეგავლენას ახდენენ ცალკეული ქვეყნების ეროვნულ-საბიუჯეტო პოლიტიკისა და კანონმდებლობის სრულყოფის თვალსაზრისით.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართლის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან პრინციპს წარმოადგენს ბიუჯეტის სისრულის მოთხოვნა. ყველა სახის შემოსავალი და ხარჯი სრულად უნდა იყოს ასახული ბიუჯეტში. მთავრობას არ უნდა გააჩნდეს ისეთი ფულადი სახსრები და ასიგნებანი, რომლებიც ბიუჯეტში არ არის ასახული. სრული ბიუჯეტის პირობებში გამოირიცხულია აღურიცხავი ფულადი ფონდების გადანახვა განსაკუთრებული გარემოებებისათვის, რომელთა ხარჯვის კონტროლი საკანონმდებლო ხელისუფლებისათვის ფაქტობრივად შეუძლებელი ხდება. ამ პრინციპის განხორციელება შესაძლებელია ბრუტო-ბიუჯეტის მიღების შემთხვევაში. ასეთ ბიუჯეტში დეტალურად აისახება შემოსავლებსა და ხარჯებთან დაკავშირებული მთავრობის ყველა ოპერაცია. მისგან განსხვავებით, ნეტო-ბიუჯეტში მხოლოდ „სუფთა“, სალდო შედეგებია გამოხატული. მაგალითად, საგადასახადო შემოსავლები ასეთ ბიუჯეტში აისახება მის ამოღებაზე განეული ხარჯების (საგადასახადო სამსახურის შენახვა) გაუთვალისწინებლად. პრაქტიკაში ხშირად გვხვდება შერეული ბიუჯეტები, რომლებშიც ერთმანეთთანაა შერწყმული ბრუტო და ნეტო-ბიუჯეტების ნიშნები. ასეთ ბიუჯეტში, მაგალითად, შეიძლება საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობა სალდოს ფორმით აისახოს, ხოლო საგადასახადო ან არასაგადასახადო შემოსავლები კი – საერთო თანხებით.

ბიუჯეტის სისრულის მოთხოვნის ლოგიკურ გაგრძელებას წარმოადგენს ბიუჯეტის ერთიანობის პრინციპი. იგი გულისხმობს სახელმწიფოს ყველა შემოსავლისა და ხარჯის გაერთიანებას ერთი უნივერსალური ბიუჯეტის ჩარჩოებში. ბიუჯეტის ერთიანობა არ ნიშნავს ერთიანი საბიუჯეტო აქტის მიღებას. ბიუჯეტის ერთიანობა საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობას გულისხმობს. ეს კი იმას ნიშნავს, რომ საბიუ-

ჯეტო სისტემის ცალკეული რგოლები ერთნაირ სამართლებრივ სანყისებზე ყალიბდება, ერთნაირი საბიუჯეტო დოკუმენტაცია იქმნება შემოსავლებისა და გასავლების ერთიანი საკლასიფიკაციო სქემით და სხვა. ხშირად სამთავრობო წრეების დაინტერესება ბიუჯეტის სისრულისა და ერთიანობის მოთხოვნისადმი თავის არიდების შესახებ ნაკარნახევია ცალკეული მუხლების მიხედვით სახელმწიფო ხარჯების პრივილეგირებული და პრიორიტეტული ნარმოების, პარლამენტის საბიუჯეტო კონტროლის შესუსტებისა და ხაზინის რეალური მდგომარეობის დაფარვის სურვილით. პრაქტიკულად ყოველივე ეს ვლინდება სხვადასხვა სპეციალური და არასაბიუჯეტო ფონდების შექმნაში, დამატებითი დროებითი და საგანგებო ბიუჯეტების ფორმირებაში, ბიუჯეტითა და ხარჯთაღრიცხვით გაუთვალისწინებელი ასიგნებების ზრდაში და სხვ.

ზოგიერთ ქვეყანაში ასეთი მდგომარეობა ახსნილია საფინანსო სფეროში სახელმწიფო ფუნქციების ზრდითა და აღმასრულებელი ხელისუფლების საბიუჯეტო უფლებების გაფართოების აუცილებლობით. საფრანგეთში დამატებითი, ანუ ძირითად ბიუჯეტს მიერთებული ბიუჯეტები იქმნება იმ სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, რომლებიც, მართალია, არ არიან იურიდიული პირები, მაგრამ განსაზღვრული საფინანსო ავტონომიით სარგებლობენ. ასეთი ბიუჯეტები გააჩნიათ აგრეთვე სამოქალაქო ავიაციას, სახელმწიფო ზარაფხანას, საპატიო ლეგიონსა და სხვ. ასეთი ბიუჯეტები ძირითად ბიუჯეტთან ერთად მტკიცდება პარლამენტის მიერ. ამერიკაში ფედერალური ბიუჯეტის პარალელურად ფუნქციონირებს ათეულობით დროებითი და მუდმივი სპეციალიზებული ფონდები. მათ შორისაა, მაგალითად, საკრედიტო, სოციალური, სამეცნიერო-ტექნიკური და სხვა ფონდები. ინგლისში სახელმწიფო ვალის ხარჯებისა და სახელმწიფო სანარმოების კაპიტალდაბანდებების დაფინანსება ხდება ბიუჯეტისაგან განკერძოებული ეროვნული სასესხო ფონდის სახსრებით. იაპონიაში ცალკე არსებობს საინვესტიციო ბიუჯეტი, რომელიც სახელმწიფო სანარმოებისა და ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების კაპიტალდაბანდებათა და სესხით უზრუნველყოფის

ყოველდღიურად განსაზღვრებად პროგრამას წარმოადგენს. ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები, მართალია, ავტონომიური ხასიათისაა, მაგრამ ისინი მაინც ერთიანი საბიუჯეტო სისტემის შემადგენელ ნაწილებად ითვლებიან.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართალში განსაკუთრებული ადგილი უკავია საჯარო ხარჯების პრიორიტეტის პრინციპს. ფართო გაგებით იგი საჯარო და კერძო ფინანსებს შორის გამიჯვნის საფუძველს წარმოადგენს. კერძო ფინანსების წარმოქმნა განპირობებულია ეკონომიკური კანონების მოქმედებით, ამასთან, გასანევი ხარჯების ოდენობა განისაზღვრება მიღებული შემოსავლების მიხედვით. საჯარო ფინანსების მარეგულირებელი საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები განსაზღვრულ უპირატესობას სახელმწიფო ხარჯების წარმოებას ანიჭებენ. სახელმწიფო ფუნქციების განხორციელებისას მთავრობა განსაზღვრავს რა საჯარო ხარჯების პრიორიტეტულობას, საფინანსო ბალანსირების აუცილებლობიდან გამომდინარე, ადგენს სახელმწიფო შემოსავლების ოდენობას. ამ პრინციპის ერთგვარი უარყოფა, რაც პარლამენტის მიერ ჯერ შემოსავლების, შემდეგ კი ხარჯების განსაზღვრაში გამოიხატება, განპირობებულია ხაზინაში შემოსულობათა უწყვეტობის გარანტირებულობის სურვილით და სრულებითაც არ აფერხებს საჯარო ფინანსების მიზნობრივ ფუნქციონირებას.

ვიწრო გაგებით საჯარო ხარჯების პრიორიტეტულობა ნიშნავს ბიუჯეტში მხოლოდ ისეთი გასავლების გათვალისწინებას, რომლებიც აუცილებელია სახელმწიფო ფუნქციების განსახორციელებლად. თავის მხრივ, იმის დასადგენად, თუ რომელი საჯარო ხარჯია აუცილებელი, საჭიროა პოლიტიკური ანალიზი და განვითარების კონკრეტულ ეტაპზე სახელმწიფოს მიერ განსახორციელებელი ღონისძიებების ეკონომიკური შეფასება. საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სახსრების მნიშვნელოვანი ნაწილი იხარჯება სახელმწიფო ეკონომიკის განვითარებისათვის. ამას დიდი მნიშვნელობა განსაკუთრებით იმ ქვეყნებისათვის აქვს, სადაც სახელმწიფო

ეკონომიკა ეროვნული ეკონომიკის ძირითადი ნაწილია. იტალიასა და საფრანგეთში, აგრეთვე ინგლისსა და ზოგიერთ სხვა ქვეყანაში ეკონომიკის მაღალი კონცენტრაცია სახელმწიფოს ხელშია. სახელმწიფო ეკონომიკის შექმნისათვის ზრუნვასთან ერთად ასეთი სახელმწიფოები დიდ დახმარებას უწევენ კერძო კაპიტალს. მონოპოლიებისათვის სახელმწიფო უზრუნველყოფს საგარეო ვაჭრობისა და განვითარებად ქვეყნებში კაპიტალის დაბანდებისათვის ხელსაყრელ პირობებს. დიდ მნიშვნელობას იძენს აგრეთვე ბიუჯეტიდან პირდაპირი საფინანსო დახმარება კერძო სანარმოებისადმი, უმეტესად სესხებისა და სუფსიდიების ფორმით. ასეთ ვითარებაში საჯარო ხარჯების პრიორიტეტის პრინციპი უმრავლეს სახელმწიფოებში ბიუჯეტის შედგენის საფუძვლად ფუნქციონალური ნიშნის მიჩნევა უნდა ჩაითვალოს (თავდაცვა, მმართველობა, სოციალური ღონისძიებანი და სხვ.). შეიცვალა ბიუჯეტის შედგენის ტექნიკაც. ჯერ ხდება იმ საფინანსო რესურსების განსაზღვრა, რომელიც საჭირო იქნება ამა თუ იმ ეკონომიკური ხასიათის ღონისძიების განსახორციელებლად, შემდეგ კი – იმ წყაროების გამოძებნა, რომელიც საფუძვლად დაედება ამ ღონისძიებათა დაფინანსებას. ასეთ პირობებში მნიშვნელოვნად ადვილდება საბიუჯეტო პრიორიტეტების განსაზღვრა.

ბიუჯეტის პერიოდულობის პრინციპი საფინანსო სისტემის დროში მოქმედების მნიშვნელოვან მახასიათებელს წარმოადგენს. საერთო წესის მიხედვით ბიუჯეტი მტკიცდება განსაზღვრული დროით. უმეტესად იგი ერთწლიანია. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, ლიხტენშტაინში მას ადმინისტრაციულ წელს ეძახიან. პირველად ეს პრინციპი შემოღებულ იქნა XVII საუკუნის ინგლისში. დღეისათვის იგი თითქმის ყველა ქვეყანაში ერთ-ერთ ძირითად პრინციპადაა მიჩნეული. კონსტიტუციურადაა იგი განმტკიცებული ბელგიაში, დანიაში, იტალიაში, ესპანეთში, პოლანდიაში, გერმანიაში და სხვა ქვეყნებში. საფრანგეთში ყოველწლიურობის პრინციპი 1959 წლის 2 იანვრის ორდონანსშია ასახული. ბიუჯეტის მოქმედების პერიოდს საბიუჯეტო წელი ეწოდება და იგი ჩვეულებრივ

12-თავიანია. აქედან გამომდინარე, პარლამენტის ნებართვა ბიუჯეტით გათვალისწინებული სახსრების მობილიზაციასა და ხარჯების წარმოებაზე მხოლოდ ერთი წლით მოქმედებს. ამიტომ არ შეიძლება ბიუჯეტის დეფიციტი ან პროფიციტი მომდევნო წელზე იქნეს გადატანილი. ე.ი. ბიუჯეტი მოქმედებს და უნდა შესრულდეს ერთი წლის ფარგლებში. საბიუჯეტო წელი საზღვარგარეთის ქვეყნებში ერთდროულად არ იწყება, რაც მათ საბიუჯეტო პროცესის ასინქრონული ხასიათს განაპირობებს. საბიუჯეტო წელი კალენდარულ წელს ემთხვევა ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა: ბელგია, ბულგარეთი, ბრაზილია, იორდანია, ირლანდია, იტალია, ჩინეთი, პოლონეთი, რუმინეთი, სირია, ტუნისი, შვეიცარია და სხვ. საბიუჯეტო წელი ინგლისში, დანიაში, ინდოეთში, ისრაელში, კანადაში, ახალ ზელანდიაში, იაპონიასა და სხვ. ქვეყნებში 1 აპრილიდან იწყება. 1 ივნისიდან იწყებს მოქმედებას საბიუჯეტო წელი ავსტრალიაში, კამერუნში, ნორვეგიაში, პაკისტანში, შვედეთში და სხვ. ამერიკაში, ტაილანდსა და ზოგიერთ სხვა ქვეყნებში 1 ოქტომბერია საბიუჯეტო წლის დასაწყისი. საბიუჯეტო წლის სხვადასხვა დასაწყისი ძირითადად განპირობებულია ამა თუ იმ ქვეყნის ისტორიული ტრადიციებით, საკანონმდებლო ორგანოების სესიების მოწვევის ვადებითა და სხვა გარემოებებით. შეიძლება ამიტომაცაა, რომ ზოგიერთ ფედერაციულ სახელმწიფოში, მაგალითად, ამერიკაში ფედერაციული ბიუჯეტის მოქმედების დასაწყისი არ ემთხვევა ფედერაციის ამა თუ იმ წევრი სუბიექტის საბიუჯეტო წლის დასაწყისს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართლისათვის მნიშვნელოვან თავისებურებას წარმოადგენს ერთწლიანი საბიუჯეტო ვადის ცვალებადობა კონკრეტულ ვითარებათა გათვალისწინებით. კაპიტალისტურ ურთიერთობათა განვითარების შედარებით ადრინდელ საფეხურზე ბიუჯეტს გააჩნდა არა წმინდა საფინანსო ინსტრუმენტის, არამედ საფინანსო აქტის ხასიათი, რომელსაც სახელმწიფო თანაბრად გამოიყენებდა საზოგადოების ყველა ფენისა და ნაწილის ინტერესებისათვის. ეროვნული ბიუჯეტის ცნებასთან მჭიდროდ

არის დაკავშირებული „ბიუჯეტი-გეგმის“ ცნება. ბიუჯეტების მოცულობის სისტემატური ზრდა სახელმწიფოს წინაშე აყენებს მისი ფუნქციების დაზუსტების ამოცანას. ამ ქვეყნების მთავრობები წარმატებით ეწევიან ბიუჯეტებიდან კაპიტალდაბანდებათა დაფინანსებას. ეს დაბანდებანი ერთ საბიუჯეტო წელზე მეტი ხნით ახდენენ გავლენას სამეცნიერო-ტექნიკურ პროგრესზე. გარდა ამისა, ბიუჯეტის დეფიციტურობა და მასთან დაკავშირებული ინფლაცია¹ იძულებს სახელმწიფოს გამოძებნოს მათი დაძლევის გზები, რაც არ თავსდება ერთი წლის ფარგლებში. სწორედ ეს გარემოება დაედო საფუძვლად საზღვარგარეთელი თეორეტიკოსებისა და კანონმდებლების სწრაფვას, ჩამოეყალიბებინათ „ბიუჯეტი-გეგმის“ ცნება, რომელშიც აისახა სახელმწიფოს შემოსავლებისა და გასავლების ზრდის პერსპექტივა. ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა: საფრანგეთი, იტალია, შვედეთი, იაპონია, ნორვეგია და სხვა, წლიური ბიუჯეტები, შემოსავალ-გასავლების ანგარიშგებანი დაქვემდებარებულია მრავალწლიან გეგმა-პროგრამებზე, რომლებშიც მთავარი ყურადღება ეთმობა სამხედრო ამოცანებსა და უახლესი ტექნიკის დანერგვას საგარეო ბაზარზე მსხვილი მონოპოლიების კონკურენტუნარიანობის გაზრდის თვალსაზრისით. გერმანიაში 1967 წლიდან შეიცვალა საბიუჯეტო წყობა და შემოღებულ იქნა ხუთწლიანი საბიუჯეტო გეგმები. მათში ძირითადი ყურადღება ეთმობა გადასახადის წყაროთა გაფართოებას, დაფინანსების ცენტრალიზაციის გაძლიერებასა და მსხვილ მონოპოლიათა მიმართ დახმარებას. გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითადი კანონის 110-ე მუხ-

¹ ინფლაცია თანამედროვე გაგებით ქალაქის ფულის გაუფასურებაა. იგი გამოწვეულია მიმოქცევაში ზედმეტი ფულის არსებობით. ეს საქონელბრუნვის მოთხოვნილებითაა განპირობებული. მიმოქცევაში ჭარბი ფულის გაჩენა ბიუჯეტის დეფიციტთანაა დაკავშირებული. როცა სახელმწიფოს მზარდი ხარჯების დაფარვა ჩვეულებრივი შემოსავლებიდან არ შეუძლია, იგი იძულებულია დამატებითი ქალაქის ფული გამოუშვას. ინფლაციას შედეგად ფასების მომატება მოჰყვება. ინფლაციას თითქმის ყველა ქვეყანაში მეტ-ნაკლები სიმწვავეით ჰქონდა ადგილი.

ლის მეათე პუნქტში პირდაპირაა მითითებული, რომ „ბიუჯეტის გეგმა დადგინდება ბიუჯეტის კანონით ერთი წლით ან წლების მიხედვით დაყოფილი რამდენიმე საფინანსო წლისათვის. პირველი საფინანსო წლის დაწყებამდე საბიუჯეტო გეგმის ნაწილებისათვის შეიძლება გათვალისწინებულ იქნეს, რომ ისინი მოქმედებენ დროის სხვადასხვა პერიოდისათვის, რომელიც დაყოფილია საფინანსო წლების მიხედვით“. საბერძნეთის კონსტიტუციის 79-ე მუხლის მეექვსე პუნქტით დაშვებულია ორწლიანი ბიუჯეტის კანონით დამტკიცება. შვედეთში საბიუჯეტო პერიოდი განისაზღვრება ეკონომიკური ციკლის პერიოდით, რაც ხშირად აღემატება ერთწლიან ვადას. შესაძლებელია ისეთი შემთხვევებიც, როცა მთელი ბიუჯეტი კი არ მიიღება ერთწლიან პერიოდზე მეტი ვადით, არამედ მისი ცალკეული ნაწილები. მაგალითად, გერმანიაში სამხედრო ბიუჯეტი (სამხედრო სექტენატი) მიიღება 7 წლის ვადით. ამასთან, რაიხსტაგის მიერ ყოველწლიურად უნდა იქნეს სანქციონირებული ხარჯების გაღება. ზოგიერთ ქვეყანაში ბიუჯეტის ცალკეული ნაწილები ერთხელ დამტკიცების შემდეგ არ საჭიროებს ყოველწლიურ რეგლამენტირებას. ასეთი სისტემა ძირითადად ინგლისშია გავრცელებული. მაგალითად, დედოფლისა და სახალხო ხარჯები, მაღალი თანამდებობის მოხელეთა – თემთა პალატის, სპიკერის, ლორდ-კანცლერის – ხელფასები და პენსიები, ევროკავშირის ფონდის ანარიცხები და ზოგიერთი სხვა ხარჯები ყოველწლიურ დამტკიცებას არ საჭიროებს. საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო პრაქტიკაში ხშირად ხდება კრედიტების გადატანა შემდგომი წლისთვის იმ მიზნით, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს ამა თუ იმ პროექტის განხორციელების უწყვეტობა. კრედიტების გადატანა უმეტესად ხდება ამა თუ იმ სახელმწიფოს მნიშვნელოვანი საინვესტიციო საქმიანობის განხორციელებისას.

ყოველწლიურობის პრინციპისაგან გადახრად უნდა ჩაითვალოს აგრეთვე ბიუჯეტის დამტკიცება ერთ წელზე ნაკლები ვადით. აქ იგულისხმება დროებითი ერთთვიანი და კვარტალური ბიუჯეტების მიღება და ფინანსების კორექტირების შესახებ კანონებით დადგენილი შემოსავლებისა და გასაღების

ერთ წელზე ნაკლები ვადით წარმოების საკანონმდებლო ნებართვები.

ბიუჯეტის შემოსავლებისა და გასავლების ერთი მეტორმეტედის ოდენობით განსაზღვრა ხდება იმ შემთხვევისთვის, როცა საბიუჯეტო წლის დასაწყისისათვის ვერ ესწრება მთლიანი ბიუჯეტის დამტკიცება. ამ შემთხვევაში შემოსავლებისა და გასავლების პარამეტრები დგინდება წინა წლის ბიუჯეტის შესაბამისი პერიოდის მიხედვით. კვარტალური ბიუჯეტი წარმოადგენს სამთვიან წინასწარ პროექტს. დანარჩენი კვარტალების ბიუჯეტების კორექტირებული ნაერთის საფუძველზე შეიძლება მიღებულ იქნეს ერთიანი წლიური ბიუჯეტი; ფინანსების მაკორექტირებელი კანონები მიიღება საბიუჯეტო წლის განმავლობაში და შეიძლება ითვალისწინებდეს უკვე დამტკიცებულ საბიუჯეტო სახსრებისა და ხარჯების როგორც გაზრდას, ისე შემცირებას. ასეთი საკანონმდებლო აქტები საბიუჯეტო წლის ფარგლებში გარკვეული დროით მოქმედებენ. არ შეიძლება მათი მოქმედება დამტკიცებული ბიუჯეტის მოქმედების დადგენილ ვადას გადასცდეს.

ბიუჯეტით გათვალისწინებული ობიექტების დაფინანსების დასრულება და საბიუჯეტო ანგარიშების დახურვა უნდა მოხდეს საბიუჯეტო პერიოდის დამთავრების შემდეგ, ე.წ. შეღავათურ პერიოდში, რომელიც სხვადასხვა ქვეყანაში მერყეობს ერთიდან ხუთ თვემდე. აღნიშნული დროის განმავლობაში მთავრობას შეუძლია აწარმოოს იმ ღონისძიებათა დაფინანსება, რომლებიც უკვე დასრულებული ბიუჯეტით იყო გათვალისწინებული. ამისათვის მას ახალი ნებართვა არ სჭირდება. საბიუჯეტო წელი და შეღავათური ვადა ერთობლიობაში წარმოადგენს საანგარიშო პერიოდს. ეს ის პერიოდია, რომლის განმავლობაშიც ფაქტობრივად მოქმედებდა ბიუჯეტი.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართალში უკანასკნელი პერიოდის განმავლობაში, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება გამჭვირვალობისა და საჯაროობის პრინციპებს. მათი განხორციელება ხელს უწყობს ხარჯების განსაზღვრას სახელმწიფოებრივი ამოცანებიდან გამომდინარე, დაფინანსების

კონკრეტული და რეალური წყაროების დადგენას, მათ გათვალისწინებას ბიუჯეტში ყველასათვის ხელმისაწვდომი ფორმით და ეფექტური საბიუჯეტო კონტროლის განხორციელებას. აღნიშნული პრინციპების მოქმედება მიმართულია საბიუჯეტო ანგარიშებისა და სხვა მონაცემების ფალსიფიკაციის წინააღმდეგ. ამიტომ მათი განუხრელი დაცვა საბანკო სისტემისა და სამენარმეო სფეროში დასაქმებული წრეების ინტერესებს შეესაბამება. მათ ყოველთვის აინტერესებთ ხაზინის შესახებ სრული და გაუყალბებელი ინფორმაცია. ბიუჯეტის ცალკეული პარამეტრების ნამდვილობა, უპირველეს ყოვლისა, დამოკიდებულია ეკონომიკური პროგნოზირების შედეგებსა და მიმდინარე ბიუჯეტის შესრულების შესახებ სწორ ინფორმაციაზე.

გამჭვირვალობისა და საჯაროობის პრინციპებიდან გამონაკლისის გაკეთება შესაძლებლად არის მიჩნეულ მაშინ, როცა დაცულ უნდა იქნეს სახელმწიფოს უმაღლესი ინტერესები და იზღუდება ინფორმაციები სახელმწიფო და სამხედრო საიდუმლოებათა შესახებ. ასეთი გამონაკლისები გავლენას არ უნდა ახდენდეს ბიუჯეტის მიმართ საპარლამენტო კონტროლის განხორციელებაზე, რისი უზრუნველყოფაც შესაძლებელია სამხედრო და უმნიშვნელოვანესი სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საბიუჯეტო პრობლემის განხილვით, სპეციალური საპროცედურო ხერხების გამოყენებითა და დამატებითი საბიუჯეტო დოკუმენტაციის შექმნით. ასევე მნიშვნელოვანია ორმაგი კალკულაციის აკრძალვა, ანუ უარის თქმა ერთი და იმავე ხარჯების ბიუჯეტის სხვადასხვა პოზიციით რამდენჯერმე დაფიქსირებაზე. ასეთ შემთხვევებში დიდი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე საბიუჯეტო კლასიფიკაციის დეტალიზაციის ხარისხის განსაზღვრასაც.

§4. საბიუჯეტო პროცესი

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო სამართალში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საბიუჯეტო პროცესის სამართლებრივ რეგულირებას. საბიუჯეტო პროცესი კი წარმოადგენს საკანონმდებლო წესით რეგლამენტირებულ სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობას ბიუჯეტის პროექტის შედგენის, მისი განხილვისა და დამტკიცების, აგრეთვე შესრულებისა და შეუსრულებლობის შესახებ ანგარიშის შედგენისა და დამტკიცების სტადიებზე. საბიუჯეტო პროცესის ყველა სტადიას თავისი დატვირთვა გააჩნია. საერთოდ, დამკვიდრებული პრაქტიკის მიხედვით საბიუჯეტო პროცესის პირველი ეტაპი – ბიუჯეტის პროექტის მომზადება, აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივას წარმოადგენს. თუმცა არსებობდა გამონაკლისებიც. საფრანგეთში 1791 და 1795 წლების კონსტიტუციებით, აგრეთვე ამერიკაში 1921 წლის საფინანსო რეფორმის ჩატარებამდე ბიუჯეტის პროექტის შედგენა ევალებოდა საკანონმდებლო ხელისუფლების სტრუქტურებს. ამჟამად წარმომადგენლობითი ხელისუფლება ამ საქმიანობით უკვე არც ერთ ქვეყანაში არ არის დაკავებული. უმრავლეს ქვეყნებში ბიუჯეტის პროექტებს ადგენენ ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროები. ზოგან კი, მაგალითად, ბულგარეთში, კანადაში, ამერიკაში, შვეიცარიაში – მსგავსი უფლებამოსილებით აღჭურვილია აღმასრულებელი ხელისუფლების მეთაური. ამერიკაში ბიუჯეტის პროექტს ადგენს პრეზიდენტთან არსებული ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველო. საფრანგეთში დამკვიდრდა ე.წ. საბიუჯეტო არბიტრაჟის სხდომების პრაქტიკა, რომლებშიც მონაწილეობენ პრემიერ-მინისტრი, ფინანსთა მინისტრი და იმ უწყების მინისტრი, რომლის ბიუჯეტიც განიხილება. საბიუჯეტო არბიტრაჟის რეკომენდაციები საბოლოოდ საფუძვლად ედება მთელი ქვეყნის ბიუჯეტის პროექტს. ბიუჯეტის პროექტის შედგენის სტადიაზე წყდება ბიუჯეტის მოცულობის, მისი შემოსავლებისა და გასავლების ძირითადი პარამეტრების,

საგადასახადო და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის საკითხები. მისი მომზადება იწყება გრძელვადიანი საფინანსო გეგმის, სტრატეგიული გათვლების, მომავალ პერიოდში განსახორციელებელი ხარჯების ანალიზით. ამასთან, მხედველობაში მიიღება ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური მდგომარეობა და განვითარების პერსპექტივები. ბიუჯეტის მომზადებისას მთავრობა მიზნად ისახავს მისი აქტიური ზემოქმედების შესაძლებლობას ეკონომიკის ეფექტურობის ამაღლებაზე, აგრეთვე საფინანსო და სხვა რესურსების ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და სოციალურ პროგრამებთან მიმართებაში კოორდინაციის უზრუნველყოფას.

ბიუჯეტის პროექტის შედგენა იწყება მომავალი საფინანსო წლის დაწყებამდე დიდი ხნით ადრე. მაგალითად, საფრანგეთსა და კანადაში ერთი წლით ადრე, ამერიკაში წელიწადნახევრით ადრე იწყებს აღმასრულებელი ხელისუფლება ასეთ საქმიანობას. ეს იმითაა განპირობებული, რომ მთავრობა ცდილობს დეტალურად გაერკვეს ბიუჯეტთან დაკავშირებულ ყველა წერილმანში, რადგან დამტკიცების შემდეგ ბიუჯეტის შესრულება მისი მოვალეობაა. ბიუჯეტის პროექტი, ჩვეულებრივ, შეიცავს მონაცემებს შემოსავლებისა და გასაღების მდგომარეობის, დეფიციტის ოდენობის, ხაზინის ფულადი სახსრებით უზრუნველყოფის დონის შესახებ. ასეთი მონაცემები ეფუძნება ცალკეული სამინისტროებისა და უწყებების ანგარიშებსა და წინასწარ განაცხადებს. ნებისმიერი საზღვარგარეთული ქვეყნის ბიუჯეტის პროექტში გათვალისწინებულია მყარი, ფიქსირებული და ყოველწლიურად ერთი და იმავე ოდენობით განმეორებადი შემოსავლები (მაგალითად, სახელმწიფო ქონების იჯარისაგან მიღებული შემოსავალი) და ხარჯები (მაგალითად, სამეფო კარის ან უმაღლესი ადმინისტრაციის შესანახად გათვალისწინებული სახსრები). შემოსავლებისა და ხარჯების ეს ჯგუფი რეგლამენტირებულია სპეციალური კანონით და მათი განსაზღვრა ყოველწლიურად დიდ სიძნელეს არ წარმოადგენს. შედარებით ძნელია იმ ძირითადი საბიუჯეტო შემოსავლებისა და გასაღების დადგენა, რომლებიც ბევრ

წინასწარ გაუთვალისწინებელ გარემოებებთან არის დაკავშირებული. ასეთ შემთხვევებში ბიუჯეტის შემდგენლები ცდილობენ დაადგინონ შემოსავლებისა და გასავლების სავარაუდო ოდენობა შემდეგი მეთოდების გამოყენებით: ა) ავტომატურად, როცა წინა წლის ბიუჯეტის ზოგიერთი ციფრი ავტომატურად გადააქვთ ახალი წლის ბიუჯეტის პროექტში; ბ) მათორაციის (სახსრების დამატების) ან მინორაციის (სახსრების შემცირების) გამოყენებით, როცა ბოლო პერიოდში ბიუჯეტის შესრულების თანხა გადააქვთ ახალი წლის ბიუჯეტში განსაზღვრული კოეფიციენტური თანაფარდობით; გ) უშუალო საექსპერტო შეფასებებით, როცა ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სავარაუდო ოდენობა განისაზღვრება საექსპერტო შეფასებებისა და პროგნოზირების მონაცემების საფუძველზე.

აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების მიერ ბიუჯეტის პროექტის მონონების შემდეგ იგი განსახილველად გადაეცემა პარლამენტს. კანონმდებლობით განსაზღვრულია საბიუჯეტო დოკუმენტაციის წარმომადგენლობით ორგანოში გადაცემის ვადები. საფრანგეთში ეს ხდება სექტემბრის შუა პერიოდში, გერმანიაში – ივნისში, კანადაში – თებერვალში, ამერიკასა და იაპონიაში – იანვარში. თავდაპირველად ბიუჯეტის პროექტი იხილება სპეციალიზებულ კომისიებსა და კომიტეტებში. აქ უფრო პროფესიონალურ დონეზე ხდება განხილვა. თანაც თითქმის ყველა ქვეყანაში ფინანსებთან დაკავშირებული საკითხების გადანიშნულება ოპერატიულია. ჩვეულებრივ, ხდება საბიუჯეტო კანონპროექტების განსაკუთრებული, დაჩქარებული პროცედურით განხილვა. ამისათვის საფინანსო სამართალში მრავალი საშუალება არსებობს. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია პარლამენტის სესიაზე ბიუჯეტის პროექტის განხილვა და მონონება პირველი რიგითობის წესით. თურქეთის კანონმდებლობით გათვალისწინებულია ბიუჯეტის შესწორებების წარმოდგენა და შესაძლებელია მისი კენჭისყრაზე დაყენება დამატებითი განხილვის გარეშე. ირლანდიის კონსტიტუციით გათვალისწინებულია ბიუჯეტის მიღება შესაძლებლად მოკლე ვადაში.

საკანონმდებლო ორგანოების რეგლამენტები ითვალისწინებენ საბიუჯეტო საკითხებთან დაკავშირებული დებატების შეზღუდვის შესაძლებლობას. საფრანგეთში, თუ 70 დღის განმავლობაში პარლამენტი ვერ ახერხებს ბიუჯეტის მიღებას, გამოიცემა სპეციალური ორდონანსი, რომლითაც ძალაში შედის ბიუჯეტის პროექტის ძირითადი პარამეტრები.

იაპონიაში, კანადაში, ამერიკასა და სენეგალში ბიუჯეტის განსახილველად განსაზღვრული დღეებია გამოყოფილი, დებატების წარმოებაც ბიუჯეტის საკითხებზე ზოგჯერ საათებითაც განისაზღვრება. მაგალითად, ამერიკაში წარმომადგენელთა პალატაში საერთო დებატები არ უნდა აღემატებოდეს 10 საათს. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, ირლანდიაში საფინანსო ხასიათის კანონების კონსტიტუციური კონტროლის შეზღუდვა მნიშვნელოვნად ამცირებს საბიუჯეტო კანონპროექტის განხილვის ვადებს. ზოგიერთ შემთხვევებში პარლამენტში შეიძლება უარი თქვან უშუალო ბიუჯეტის პროექტის კენჭისყრაზე. ეს მაშინ ხდება, როცა პარლამენტში მთავრობისადმი ნდობის გამოცხადების საკითხი დგას. ბიუჯეტის შესახებ კანონი მიღებულად ჩაითვლება თუ დეპუტატთა უმრავლესობამ მხარი დაუჭირა მთავრობისადმი ნდობის საკითხს. საბიუჯეტო პროცესის დაჩქარებას ხელს უწყობს სხვა ფაქტორებიც. ინგლისში საფინანსო კანონპროექტების მოწონება ღორდთა პალატის მიერ ფაკულტატური ხასიათისაა. ასევე პარლამენტის არც ერთ ნევრს უფლება არა აქვს შეიტანოს წინადადება საბიუჯეტო შემოსავლებისა და გასავლების გაზრდის ან შემცირების შესახებ თუ იგი ამავე დროს მთავრობის ნევრი არ არის. გერმანიაში, ესპანეთში, ინდოეთსა და პაკისტანში ბუნდესტაგისა და ბუნდესრატის დეპუტატებს შეუძლიათ მოითხოვონ ხარჯების გაზრდა მხოლოდ ცენტრალური მთავრობის თანხმობით.

საბიუჯეტო პროცესის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან თავისებურებას ბიუჯეტის დამტკიცების სტადიაზე პარლამენტის ზედა პალატის როლის შეზღუდვა წარმოადგენს.

გერმანიის ძირითადი კანონის მიხედვით ბიუჯეტის

პროექტი ერთდროულად გადაეცემა პარლამენტის ორივე პალატას. ბუნდესრატს თავისი გადაწყვეტილება მის შესახებ გამოაქვს ექვსკვირიან ვადაში, ხოლო წარმოდგენილ პროექტში წინადადების შეტანის შემთხვევაში – სამკვირიან ვადაში. ბუნდესრატის წინადადებები განიხილება ბუნდესტაგის მიერ. უთანხმოების შემთხვევაში იქმნება შემთანხმებელი კომისია. მის მიერ შემუშავებული კომპრომისული წინადადებების მიმართ, თუ ბუნდესრატი პროტესტს გამოხატავს, ბუნდესტაგს შეუძლია ამ პროტესტის უარყოფა ბიუჯეტის კომპრომისული კანონპროექტისათვის კენჭისყრით. საფრანგეთში ბიუჯეტის პროექტი ჯერ განსახილველად გადაეცემა ეროვნულ კრებას, შემდეგ კი – სენატს. მას 15 დღის განმავლობაში შეუძლია განიხილოს იგი და ცვლილებებიც შეიტანოს. პალატებს შორის უთანხმოების შემთხვევაში, კონსტიტუციის 45-ე მუხლის საფუძველზე, პარიტეტულ საწყისებზე იქმნება შერეული კომისია ერთიანი გადაწყვეტილების მისაღებად, რომელშიც რაიმე ცვლილების შეტანა მთავრობის თანხმობის გარეშე შეუძლებელია. იაპონიის კონსტიტუციის მე-60 მუხლიც ითვალისწინებს ქვედა პალატის უპირატესობას. წარმომადგენელთა პალატასა და მრჩეველთა პალატას შორის უთანხმოების შემთხვევაში გაერთიანებულ სხდომაზე ბიუჯეტის პროექტის შესახებ წარმომადგენელთა პალატის გადაწყვეტილებაა მთავარი და მთელი პარლამენტის პოზიციად ითვლება. ინგლისში ლორდთა პალატას ერთ-თვიანი ვადა ეძლევა ბიუჯეტის პროექტის განსახილველად. მისი გასვლის შემდეგ თემთა პალატის მიერ მონონებული პროექტი, ლორდთა პალატის მიერ თუნდაც დაწუნებული, ხელმოსაწერად წარედგინება სამეფო კარს. რაც შეეხება შემთანხმებლურ კომისიებს, უმრავლეს ქვეყნებში ისინი თვით პარლამენტის მიერ იქმნება. საფრანგეთში კი პარლამენტის შერეულ პარიტეტულ კომისიას ქმნის პრემიერ-მინისტრი.

ბიუჯეტის კანონპროექტის განხილვა-დამტკიცების პროცესს დამახასიათებელი თავისებურებები გააჩნია ანგლოსაქსურ ქვეყნებში. ინგლისში ბიუჯეტის საშემოსავლო და საკასაცო ნაწილები ცალ-ცალკე განიხილება და მიიღება. საგასავლო

ნანილის განხილვის დროს თემთა პალატა თავის ასიგნებათა კომიტეტის სრული შემადგენლობით გამართულ სხდომაზე მუხლებრივად იღებს გადაწყვეტილებებს ანუ რეზოლუციებს. რაც შეეხება საშემოსავლო ნანილს, მის განხილვასა და რეზოლუციების მუხლობრივად მიღებაში თემთა პალატის უკვე სხვა – ფულადი სახსრებისა და მისი მობილიზაციის კომიტეტს ენიჭება გამამწყვეტი მნიშვნელობა. ამერიკაში 1974 წლის კანონით ბიუჯეტის კონტროლისა და იმპაუდმენტის შესახებ განსაზღვრულია კონგრესის მიერ ბიუჯეტის მიღების წესი. თავდაპირველად კონგრესის მიერ განისაზღვრება ბიუჯეტის ძირითადი პარამეტრები, განსაკუთრებით კი – სამხედრო და სამოქალაქო ხასიათის ხარჯების ოდენობა. ორივე პალატის საბიუჯეტო კომიტეტები ღებულობენ ერთობლივ საბიუჯეტო რეზოლუციას, რომელიც მტკიცდება პრეზიდენტის მიერ. მეორე ეტაპზე ხდება ფედერალური გადასახადების შესახებ კანონების მიღება. ამ ფუნქციას პალატების საკანონმდებლო კომიტეტები ახორციელებენ. მათ მიერ მიღებულ რეზოლუციებსაც პრეზიდენტი ამტკიცებს. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, არავითარი ხარჯის გაღება ჯერ კიდევ არ შეიძლება. ამისათვის საჭიროა ასიგნებათა შესახებ კანონის მიღება, რომელიც საფუძვლად დაედება სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯების წარმოებას. ასეთ კანონზე ანუ ბილზე პრეზიდენტის მიერ ხელმოწერით მთავრდება საბიუჯეტო პროცესის განხილვისა და მიღების საკანონმდებლო ეტაპი. კანადაში ბიუჯეტის პროექტის პარლამენტში განხილვის შემდეგ მიიღება კანონი ასიგნებათა შესახებ. პროექტის წარდგენის დროს პარლამენტში შედის წინადადებები საგადასახადო კანონპროექტებთან დაკავშირებით. ახალი კანონპროექტები სამი წაკითხვის შემდეგ მიიღება პარლამენტის მიერ. პროექტები, რომლებსაც ცვლილებები შეაქვთ მოქმედ საგადასახადო კანონმდებლობაში, ძალაში შედის მთავრობის მიერ პარლამენტისთვის საბიუჯეტო წარდგენის შესახებ რეზოლუციის მიღებიდან.

პარლამენტის მიერ დამტკიცების შემდეგ ბიუჯეტი ხელმოსაწერად წარედგინება სახელმწიფოს მეთაურს. ზოგიერთ ქვეყანაში გათვალისწინებულია ბიუჯეტის შესახებ კანონის

კონტრასიგნაციის წინასწარი პროცედურა. გერმანიის კანონმდებლობით გათვალისწინებულია საბიუჯეტო კანონის სავალდებულო კონტრასიგნაცია – წინასწარი მონონება ფედერალური კანცლერისა და ფინანსთა მინისტრის მიერ. ამის შემდეგ კი მას ხელი უნდა მოაწეროს გერმანიის ფედერალურმა პრეზიდენტმა. საპრეზიდენტო მმართველობის ქვეყნებში პარლამენტის მიერ ბიუჯეტში შეტანილი ცვლილებების თაობაზე უთანხმოების შემთხვევებში გამოიყენება პრეზიდენტის გადადებითი ხასიათის ვეტო, რაც სადავო საკითხების განსაზღვრულ ვადაში მოგვარების შესაძლებლობას ქმნის. ამერიკაში მოქმედი კანონმდებლობით პრეზიდენტს უფლება აქვს უარი განაცხადოს იმ სახსრების ხარჯვაზე, რომელიც კონგრესის მიერ არის გამოყოფილი. ასეთ შემთხვევაში პრეზიდენტი კონგრესს სპეციალური წერილით უხსნის ასეთი გადაწყვეტილების, ანუ იმპაუდემენტის მიზეზებს. პრეზიდენტის გადაწყვეტილების გადალახვა კონგრესს შეუძლია ასიგნაციათა შესახებ ახალი ბილის მიღებით. საბიუჯეტო კანონი აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს სახელმწიფოს ოფიციალურ გამოცემაში.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბიუჯეტო პროცესის გადამწყვეტ სტადიას წარმოადგენს ბიუჯეტის შესრულება. ბიუჯეტის მიღებას ლოგიკურად უნდა მოჰყვეს ყველა იმ შემოსავლის მობილიზაცია და ხარჯების განხორციელება, რომლებიც საბიუჯეტო კანონითაა გათვალისწინებული. სწორედ ეს არის ბიუჯეტის შესრულება. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ პარლამენტის დამოკიდებულება შემოსავლებისა და ხარჯებისადმი არაერთგვაროვანია. მაგალითად, ხარჯების წარმოება ბიუჯეტიდან უნდა მოხდეს დამტკიცებული პარამეტრების ფარგლებში, მაგრამ მას შეიძლება ჰქონდეს ფაქულტატური ხასიათი, ე.ი. ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯები შეიძლება სრულყოფილად არც იქნეს განეული. ამასთან, არავითარ შემთხვევაში არ შეიძლება კანონით განსაზღვრული ხარჯების ოდენობის გადამეტება. რაც შეეხება შემოსავლებს, პარლამენტის მიერ განსაზღვრული ოდენობა აუცილებლად უნდა შესრულდეს. ამასთან, შესაძლებელია

მისი გადამეტებაც. ამგვარად, ხარჯების ოდენობაზე დაკლება შეიძლება, გადამეტება – არა, ხოლო შემოსავლების ოდენობის შემცირება აკრძალულია, გადამეტება კი – შესაძლებელი.

ბიუჯეტის შესრულება აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივაა. უპირველეს ყოვლისა, ეს ფუნქცია ფინანსური ადმინისტრაციის საქმიანობასთან არის დაკავშირებული. საბიუჯეტო სახსრების მობილიზაცია, მიღებული სახსრების შენახვა და მათი ხარჯვა კანონით გათვალისწინებული მიზნებისათვის, აგრეთვე აღრიცხვა და ანგარიშგება წარმოადგენს ბიუჯეტის საკასო შესრულების ძირითად შინაარსს. მისი ორგანიზაციის რამდენიმე სისტემა არსებობს. ესენია: სახაზინო, საბანკო და შერეული. სახაზინო სისტემა გულისხმობს ბიუჯეტის საკასო შესრულებას ფინანსთა სამინისტროს სპეციალური ორგანოს – ხაზინისა და მისი სალაროების მეშვეობით. ფულად-საკრედიტო სისტემის განვითარების კვალობაზე ცენტრალური ბანკები ცდილობდნენ მეტი ურთიერთობა ჰქონოდათ სახელმწიფო ფულად სახსრებთან. საბიუჯეტო სახსრების ცენტრალიზაციამ, აგრეთვე ბრუნვაში ჩეკისა და გადასაპირებელი თამასუქის ფართოდ დანერგვამ, მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ბანკების საკასო მომსახურების განვითარებას. შერეული სისტემის დროს ბიუჯეტის შესრულება ხდება როგორც სახაზინო, ისე საბანკო სალაროების მიერ. გადამწყვეტი მნიშვნელობა ბიუჯეტის შესრულებაში უმეტესად პირველ სისტემას ეკუთვნის. ხაზინა წარმოადგენს საერთო-სახელმწიფოებრივ სალაროს, სახელმწიფო რესურსების უდიდეს რეზერვუარს. მასში თავს იყრის ყოველგვარი შემოსავალი, რაც კი ფულადი სახით შეიძლება გამოიხატოს და მთელი საზოგადოების არსებობის მატერიალური საფუძველი იყოს. ხაზინიდან ხდება ყველა იმ ხარჯის გაღება, რომელიც საბიუჯეტო კანონითაა გათვალისწინებული. ხაზინა უზრუნველყოფს სახელმწიფო შემოსავლების რეგიონული წყაროების ერთგვარ ცენტრალიზაციას. ერთიანი სახაზინო სახსრების კონსოლიდაცია ხდება ბანკში გახსნილ ფინანსთა სამინისტროს სპეციალურ ანგარიშზე. ამავე ანგარიშიდან ხორციელდება მათი ხარჯვაც. ბიუჯეტის საკასო შესრულების სახაზინო და საბანკო სისტემები ხშირად

ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული და ურთიერთგანპირობებული არიან. რაც შეეხება შერეულ სისტემას, იგი შეიძლება სპეციფიკური თავისებურებებითაც ხასიათდებოდეს. გერმანიაში ბიუჯეტის საკასო შესრულება ფედერაციის დონეზე საბანკო სისტემის მეშვეობით ხორციელდება, ხოლო ადგილობრივი ბიუჯეტებისა – სახაზინო სისტემით. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ ფინანსთა მინისტრი უფლებამოსილია პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ხარჯები შეკვეცოს. ამ უფლების განხორციელება სრულად აისახება ბიუჯეტის საკასო შესრულების პროცესში.

საფრანგეთში ყველა სახის საფინანსო რესურსი ხაზინის ანგარიშზე იყრის თავს. ხაზინა კი ფინანსთა სამინისტროს შემადგენლობაშია. ხაზინის ანგარიში გახსნილია ცენტრალურ ბანკში. ანგარიშზე სახსრების ჩარიცხვისა და მისგან ხარჯების წარმოების პროცესს ხაზინა აკონტროლებს. ნებისმიერი საბიუჯეტო ორგანიზაცია, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები, სახელმწიფო საწარმოები, საკრედიტო დაწესებულებები ვალდებული არიან თავიანთი ფულადი სახსრები შეინახონ ხაზინის ანგარიშზე. ხაზინა ახდენს შემოსავლების დროულ ინკასაციას და სახელმწიფო საღაროების უზრუნველყოფას კანონით განსაზღვრული ხარჯების გასანევეად საჭირო სახსრებით. ესპანეთში საბიუჯეტო სახსრები კონსოლიდირებულია ხაზინის სპეციალურ ანგარიშზე, რომელიც ცენტრალურ ბანკშია გახსნილი. ამ ანგარიშიდან განხორციელებულ ყველა ოპერაციას ახორციელებს ფინანსთა სამინისტროს კანცელარია და ხაზინის გენერალური დირექტორატი. იაპონიაში ბიუჯეტის საკასო შესრულებას ახორციელებს იაპონიის ბანკი, რომელშიც გახსნილია მთავრობის ერთიანი ანგარიში. საბიუჯეტო შემოსავლებისა და ხარჯების პარამეტრების შესრულებას აკონტროლებს საბანკო სისტემა. ბიუჯეტის შესრულებაში სხვა უწყებებიც ღებულობენ მონაწილეობას, მაგრამ სრული პასუხისმგებლობა ამ პროცესში მაინც ფინანსთა მინისტრს ეკისრება. კანადაში ბიუჯეტის შესრულებაში ძირითად როლს ხაზინა და მთავარი აუდიტორის სამმართველო ასრულებს. იქ ხაზინა XIX საუკუნის სამოციან წლებში შეიქმნა (1867) ფინანსთა სამინისტ-

ტროს სისტემაში და ერთი საუკუნის თავზე დამოუკიდებელ სამინისტროდ გარდაიქმნა. იგი ქვეყანაში ფულადი რესურსების განაწილების პროცესს ხელმძღვანელობს. პარლამენტის ფინანსების ტრადიციულ მცველად და საბიუჯეტო შემოსავალ-გასავლების სწორად წარმოების ანგარიშებზე კონტროლის განმხორციელებლად გამოდის მთავარი აუდიტორის სამმართველო. ინგლისში ფინანსთა სამინისტროს სახით ბიუჯეტის შესრულებაზე პასუხისმგებლობა ხაზინის კანცლერს ეკისრება. იგი ზედამხედველობს სხვა სამინისტროებისა და უწყებების საფინანსო სამსახურებს, აკონტროლებს ინგლისის ბანკში ხაზინის სპეციალურ ანგარიშზე კონსოლიდირებული ფონდის სახსრების დროულ ჩარიცხვას. ამ ფონდის ანგარიშიდან ხარჯების გაღება შეიძლება მხოლოდ პარლამენტის ნებართვით და სპეციალური თანამდებობის პირის – კონტროლიორისა და გენერალური აუდიტორის – ზედამხედველობით. ამ წესის დარღვევა უკანონოდ ითვლება და გაცემული სახსრები უკან უნდა დაბრუნდეს. გარდა ამისა, ხაზინის კანცლერს უფლება აქვს პარლამენტის მიერ დამტკიცებული ხარჯების წარმოებას ვეტო დაადოს, თუ ადგილი ექნა სახსრების არამიზნობრივ გამოყენებასა და დადგენილ ოდენობაზე გადამეტებას. ამერიკაში, სადაც ბიუჯეტის შესრულების საბანკო სისტემა მოქმედებს, ხაზინა თავის საქმიანობას ახორციელებს ფინანსთა სამინისტროს უფლებამოსილებათა ფარგლებში. იგი ძირითადად აკონტროლებს მთავრობის საბანკო ანგარიშებსა და იმ ოპერაციებს, რომლებიც ხორციელდება თავისი გენერალური ანგარიშის მიხედვით საბანკო სისტემის მიერ. ასეთი ანგარიში კი იხსნება ნიუ-იორკის ფედერალურ სარეზერვო ბანკში.

ბიუჯეტის შესრულების ეტაპზე საბიუჯეტო პროცესის ერთი მეტად მნიშვნელოვანი თავისებურება ვლინდება. საზღვარგარეთის ქვეყნების უმრავლესობაში საბიუჯეტო კანონით გათვალისწინებული ხარჯების წარმოება ხდება კრედიტის სპეციალიზაციის საფუძველზე, ანუ საბიუჯეტო გასავლები განისაზღვრება მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით. აღმასრულებელ ხელისუფლებას უფლება აქვს თავისი შეხედულებისამებრ გამოიყენოს ის ფულადი სახსრები, იმ ოდენო-

ბის ფარგლებში, რომლებიც პარლამენტმა მას განუსაზღვრა. მთავრობის ეს დამოუკიდებლობა იზღუდება იმ შემთხვევებში, როცა ბიუჯეტი სპეციალიზებულია. ასეთ ბიუჯეტში პარლამენტის მიერ წინასწარ განისაზღვრება ის კონკრეტული მიზნები, რომელთა განსახორციელებლად მთავრობამ უნდა გამოიყენოს ფულადი სახსრების ესა თუ ის ოდენობა. ასეთ შემთხვევებში ბიუჯეტის შესრულებისას მთავრობა უფლებამოსილია ფულადი სახსრები გამოიყენოს მხოლოდ პარლამენტის მიერ ბიუჯეტის დამტკიცების დროს განსაზღვრული მიზნებისათვის. კრედიტების სპეციალიზაციის იურიდიულ ნაწამძღვარს ბიუჯეტის ცალკეული მუხლების, თავებისა და განყოფილებების მიხედვით განხილვისა და ვოტირების, ანუ მონონების წესი წარმოადგენს. თუ ბიუჯეტის ვოტირება განყოფილებების ან თავების მიხედვით ხდება, მაშინ ფინანსთა მინისტრს ან სხვა მინისტრებს რჩებათ შეზღუდული უფლება, გადააადგილონ კრედიტები თავიანთი ხარჯთაღრიცხვის ფარგლებში ერთიდან მეორე მუხლში. რაც შეეხება ერთი თავიდან მეორეში კრედიტების გადატანას, ეს საერთოდ აკრძალულია ან გამონაკლის შემთხვევებში ნებადართულია მხოლოდ პარლამენტის მიერ. როცა ბიუჯეტის ვოტირება ხარჯების ცალკეული მუხლების მიხედვით ხდება, მუხლებს შორის კრედიტების ყოველგვარი მოძრაობა უნდა მოხდეს პარლამენტის თანხმობით, თუნდაც ეს მუხლები ერთ თავში იყოს მოთავსებული.

ბიუჯეტით გათვალისწინებული ხარჯების განხორციელება მიზნობრივი დანიშნულებით კრედიტების განმკარგულებელთა კომპეტენციას მიეკუთვნება. მათ შორის ყველაზე მთავარია ფინანსთა მინისტრი. იგი და სხვა მინისტრები, რომელთა უწყებები ლებულობენ კრედიტებს, წარმოადგენენ კრედიტების პირველი რიგის განმკარგულებლებს. მეორე რიგის განმკარგულებლებად ითვლებიან ის სუბიექტები – დეპარტამენტის ხელმძღვანელები, გენერალური დირექციების პირველი პირები, რომელთაც გააჩნიათ კრედიტების როგორც მიღების, ისე ქვედა რგოლებს შორის განაწილების უფლება. ამ პრინციპის მიხედვით შეიძლება არსებობდეს კრედიტების მესამე ან მეოთხე რიგის განმკარგულებლები. კრედიტების განმკარგულებელთა

ნების საფუძველზე დგება ბანკებში გახსნილი საბიუჯეტო ანგარიშებიდან კანონით განსაზღვრული მიზნებისთვის ფულადი სახსრების გამოყენება. ამასთან, საბიუჯეტო ხარჯების წარმოების პროცესში კრედიტების განმკარგულებელთა საქმიანობაზე ზედამხედველობის განხორციელება კანონის შესაბამისად ზოგიერთ ქვეყანაში ხორციელდება ქვეყნის მთავარი კონტროლიორის ან მთავარი აუდიტორისა და მისი აპარატის მიერ.

§5. რუსეთის ფედერაციის საბიუჯეტო სამართლის საფუძვლები

რუსეთის საფინანსო სამართალი პოსტკომუნისტურ სამყაროში ყველაზე სრულყოფილ და მნიშვნელოვან დარგს წარმოადგენს. არც ერთ სხვა ქვეყანაში საფინანსო სამართლის მეცნიერებისა და დარგის განვითარებისათვის ისეთი კეთილისმყოფელი პირობები არ ყოფილა, როგორც რუსეთში. საფინანსო ურთიერთობები საბჭოთა კავშირში და სოციალისტური თანამეგობრობის ქვეყნებშიც მკაცრად ცენტრალიზებული წესით რეგულირდებოდა. საბჭოთა იმპერიაში შემაჯავლი ცალკეული ქვეყნების საფინანსო სისტემა დაქვემდებარებული იყო ფედერალური ინტერესებისადმი. საფინანსო კანონმდებლობა იქმნებოდა მხოლოდ ცენტრის კარნახით და საერთო იმპერიული ინტერესებიდან გამომდინარე. რუსეთი წარმოადგენდა იმპერიის სინონიმს. ძირითადად რუსი მეცნიერები მუშაობდნენ საფინანსო სამართლის სფეროში. სხვა ქვეყნებში ამის მოთხოვნილებაც არ იყო, რადგან საფინანსო ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირება ადგილებზე დამოუკიდებლად არ ხდებოდა. სამართლის სხვა ტრადიციული დარგებისაგან განსხვავებით, რომლებიც შეფარდებით დამოუკიდებელ ხასიათს ფორმალურად მაინც ატარებდნენ, საფინანსო სამართალში ეროვნული თავისებურებები საერთოდ უგულებელყოფილი იყო და ამას ფინანსების ცენტრალიზაციის აუცილებლობით ხსნიდნენ. ზოგიერთ ქვეყანაში შედარებით

მეტი ყურადღება ექცეოდა საფინანსო სამართლის მეცნიერების განვითარებას. ეს კი საკმაო საფუძველს ქმნიდა იმისათვის, რომ საბჭოთა წყობილების პირობებში საფინანსო სამართლის პრობლემები განეხილათ ეროვნული ინტერესების გათვალისწინებით.¹ შემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, ლოგიკური ხდება რუსეთის საფინანსო სამართლის პრიორიტეტული მდგომარეობა ფორმალურად მის პირობებში მყოფი ქვეყნების საფინანსო სამართლისაგან. ამიტომ მიზანშეწონილად უნდა ჩაითვალოს რუსეთის საფინანსო სამართლის ძირითადი ინსტიტუტებისა და, უპირველეს ყოვლისა, საბიუჯეტო სამართლის საფუძვლების შედარებით დეტალური ანალიზი.

საბიუჯეტო სამართალი რუსეთის საფინანსო სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი ნაწილია, რომელიც მჭიდროდ არის დაკავშირებული მრავალ საფინანსო-სამართლებრივ ინსტიტუტთან. ამ მხრივ იგი მაკორდინირებელ როლსაც კი ასრულებს მათ შორის. თვითონ ბიუჯეტი წარმოადგენს სახელმწიფო ცენტრალიზებული და მუნიციპალური ფულადი სახსრების ფონდს, რომელიც გამოიყენება საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგილობრივი თვითმმართველობის ამოცანების განსახორციელებლად. იგი მნიშვნელოვან როლს ასრულებს ქვეყნის პოლიტიკურ და სამეურნეო ცხოვრებაში. ბიუჯეტთან დაკავშირებული ურთიერთობები ძირითადად შემდეგი სახისაა: საბიუჯეტო წყობასთან, შემოსავლებისა და გასავლების ცალკეული სახეების განსაზღვრასთან, რუსეთის ფედერაციისა და მისი ცალკეული სუბიექტების კომპეტენციის დადგენასთან და საბიუჯეტო პროცესთან დაკავშირებული ურთიერთობები. მათი რეგულირება ხდება საბიუჯეტო-სამართლებრივი ნორმებით, რის შემდეგადაც ისინი იძენენ საბიუჯეტო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სახეს.² საბიუ-

¹ რ. შენგელია, საბჭოთა საფინანსო სამართალი. თბ., 1975.

² Финансовое право. Учебник. Под редакцией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Постолятенко. М., 2003, с. 67; Е.Ю. Грачева, О.Л. Соколова, финансовое право. Учебное пособие. М., 2000, с. 57; Финансовое право. Ответственный редактор П.И. Химичева; М., 1999, с. 145; Финансовое право. Ответственный редактор О.Н. Горбунова. М., 1996, с. 107.

ჯეტო სამართლის ძირითად წყაროს რუსეთის ფედერაციის კონსტიტუციასთან ერთად წარმოადგენს საბიუჯეტო კოდექსი, რომელიც პარლამენტმა მიიღო 1998 წლის 17 ივლისს და ძალაში შევიდა 2000 წლის 1 იანვრიდან. მან გააერთიანა ადრე მოქმედი საბიუჯეტო კანონმდებლობის შემადგენელი ცალკეული აქტების შინაარსი.

საბიუჯეტო კოდექსის მე-10 მუხლის მიხედვით რუსეთის საბიუჯეტო სისტემა შედგება სამი დონის ბიუჯეტისაგან. პირველ ჯგუფში შედის ფედერალური ბიუჯეტი და სახელმწიფო მიზნობრივი ფონდების ბიუჯეტები. მეორე დონის ჯგუფში გაერთიანებულია რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების ბიუჯეტები და ტერიტორიული სახელმწიფო ფონდების ბიუჯეტები. მესამე ჯგუფი ყველაზე მრავალრიცხოვანია და მოიცავს ადგილობრივ ბიუჯეტებს. პირველი ჯგუფის ბიუჯეტები მიიღება ფედერალური კანონების, მეორე ჯგუფის ბიუჯეტები – ფედერაციის ცალკეული სუბიექტების კანონების და მესამე ჯგუფის ბიუჯეტები – ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების სამართლებრივი აქტების ფორმით.

რუსეთის ფედერაციის სუბიექტის ბიუჯეტი და მის ტერიტორიაზე არსებული მუნიციპალური ბიუჯეტების ერთობლიობა შეადგენს ფედერაციის სუბიექტის კონსოლიდირებულ ბიუჯეტს. რუსეთის ფედერაციის კონსოლიდირებულ ბიუჯეტში კი შედის ფედერალური ბიუჯეტი და ფედერაციის სუბიექტების კონსოლიდირებული ბიუჯეტები. საბიუჯეტო კოდექსით რუსეთის საბიუჯეტო სისტემაში ჩართულია რამდენიმე სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდი. ესენია: რუსეთის ფედერაციის საპენსიო ფონდი, დასაქმების ფონდი, ფედერალური და ტერიტორიული სამედიცინო დაზღვევის ფონდები და სხვ.

საბიუჯეტო კოდექსის მიღებამდე საფინანსო სამართალში ძირითადად მოქმედებდა ისეთი პრინციპები, როგორცაა: ბიუჯეტების ერთიანობის, დამოუკიდებლობის, სისრულის, რეალურობისა და საჯაროობის პრინციპები. კოდექსმა ამ პრინციპების შინაარსი გააღრმავა, კვლავაც შეინარჩუნა ისინი და ახლებიც დაამატა.

რუსეთის საბიუჯეტო სისტემა ამჟამად ეყრდნობა 10 პრინციპს:

1. რუსეთის ფედერაციის საბიუჯეტო სისტემის ერთიანობის პრინციპი – ნიშნავს სამართლებრივი ბაზის, ფულადი სისტემის, საბიუჯეტო დოკუმენტაციის ფორმების ერთობლიობას, აგრეთვე საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ერთიან წესსა და საბიუჯეტო სისტემის ყველა რგოლში ანგარიშგების ერთნაირად წარმოებას;

2. საბიუჯეტო სისტემის ცალკეულ დონეებს შორის შემოსავლებისა და ხარჯების გამიჯვნა ვლინდება ხელისუფლების ფედერალურ ორგანოებს, ფედერაციის სუბიექტების ხელისუფლების ორგანოებსა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს შორის საბიუჯეტო შემოსავლების მიღებისა და ხარჯების წარმოების სფეროში კომპეტენციათა განაწილებაში;

3. ბიუჯეტის დამოუკიდებლობის პრინციპი, უპირველეს ყოვლისა, ნიშნავს შემოსავლებისა და გასავლების ოდენობის პროცესში დამატებით მიღებული შემოსავლების ხელისუფლების შესაბამისი ორგანოების გამგებლობაში დატოვებას;

4. ბიუჯეტისა და არასაბიუჯეტო სახელმწიფო ფონდების შემოსავლებისა და გასავლების სრულად ასახვის პრინციპი გულისხმობს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა სახის შემოსავლისა და განსაკუთრებით, ხარჯების სრულიად ასახვას ყველა სახისა და დონის ბიუჯეტში. შესაძლებელია ბიუჯეტში არ იყოს გათვალისწინებული გადასახადების ან სხვა სავალდებულო შესატანების გადავადება, თუ ეს მიმდინარე საბიუჯეტო წლის ფარგლებში ხდება. სხვა შემთხვევებში ყველანაირი გადავადება უნდა აისახოს საბიუჯეტო შემოსავლებსა და გასავლებში;

5. ბიუჯეტის ბალანსირების პრინციპი დეფიციტის წარმოქმნას უშლის ხელს. ხარჯები იმ ოდენობით უნდა იქნეს წარმოებული, რაც მაქსიმალურად გარანტირებულ იქნება შემოსავლებით. დიდი დეფიციტი უსაფუძვლო ემისიის მიზნები ხდება;

6. საბიუჯეტო სახსრების ეფექტურად და ეკონომიკურად

გამოყენების პრინციპი ნიშნავს ბიუჯეტის შედგენასა და შესრულებას სახელმწიფო და მუნიციპალური სახსრების რაციონალურად გამოყენების უზრუნველსაყოფად;

7. ხარჯების დაფარვის ერთიანობის პრინციპის შინაარსი იმაში მდგომარეობს, რომ ბიუჯეტის ყველა ხარჯი უნდა დაიფაროს მთელი შემოსავლებითა და დეფიციტის დაფინანსების წყაროებით. ასეთი ფულადი სახსრების გამოყენება არ შეიძლება დაკავშირებულ იქნეს ბიუჯეტის ამა თუ იმ კონკრეტულ ხარჯთან. აქ, რა თქმა უნდა, არ იგულისხმება მიზნობრივი სახელმწიფო ფონდების სახსრების გამოყენება;

8. საჯაროობის პრინციპი ნიშნავს ყოველგვარი ინფორმაციის ხელმისაწვდომობასა და გამოქვეყნებას, რომელიც დაკავშირებულია საბიუჯეტო პროცესის ნებისმიერ სტადიასთან. საიდუმლო მუხლები შეიძლება განხილულ და დამტკიცებულ იქნეს მხოლოდ ფედერალური ბიუჯეტის ფარგლებში;

9. ბიუჯეტის საიმედოობის პრინციპი ეყრდნობა შემოსავალგასავლების გაანგარიშებების რეალისტურ მონაცემებს და როგორც მთლიანად ფედერაციის, ისე მისი ცალკეული სუბიექტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზის მაჩვენებლებს;

10. საბიუჯეტო სახსრების მიზნობრივად გამოყენების პრინციპი განამტკიცებს მოთხოვნას იმის შესახებ, რომ საბიუჯეტო სახსრების გამოყოფა კონკრეტული სუბიექტისათვის უნდა ხდებოდეს მისი ამა თუ იმ მიზნისათვის გამოყენების აუცილებლობის განსაზღვრით. წინააღმდეგ შემთხვევაში ადგილი ექნება რუსეთის ფედერაციის საფინანსო კანონმდებლობის დარღვევას.

რუსეთის ფედერაციის საბიუჯეტო კოდექსი დეტალურად არეგულირებს ბიუჯეტის სტრუქტურის შემადგენელი ნაწილების ფორმირებასთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. ყველა დონის ბიუჯეტის სტრუქტურაში ორი ნაწილია უმთავრესად მიჩნეული – საშემოსავლო და საგასავლო. ზოგადად, შემოსავლების პირველად წყაროს ეროვნული შემოსავალი წარმოადგენს. გასავლები კი სახელმწიფოსა და მუნიციპალური წარმონაქმნების წინაშე მდგარი კონკრეტული ამოცანებით

განისაზღვრება. სოციალურ-ეკონომიკური ნიშნის მიხედვით შემოსავლები იყოფა მეურნეობრივი სუბიექტებისა და მოსახლეობისაგან მიღებულ შემოსავლებად, რომლებიც ბიუჯეტებში ჩარიცხვის პირობების მიხედვით მყარ და რეგულირებად, ხოლო იურიდიული ფორმების მიხედვით კი საგადასახადო და არასაგადასახადო სახეს ღებულობს. საგასავლო ნაწილში ცალ-ცალკეა გათვალისწინებული მიმდინარე და კაპიტალური ხარჯები. ბიუჯეტის საშემოსავლო და საგასავლო ნაწილების თანაფარდობით განისაზღვრება ბიუჯეტის ბალანსირების, დეფიციტისა და პროფიციტის მდგომარეობა. საბიუჯეტო კანონმდებლობით განსაზღვრულია დეფიციტის მინიმალური და მაქსიმალური ოდენობა ბიუჯეტების ცალკეული დონეების მიხედვით. ბიუჯეტის დამტკიცებისას, თუ იგი დეფიციტურია, მიეთითება იმ კონკრეტული წყაროების შესახებ, რომლებიც საფუძვლად უნდა დაედოს მის აღმოფხვრას. დეფიციტის დაფინანსების წყაროები შეიძლება იყოს როგორც შინაგანი, ისე საგარეო. რაც შეეხება პროფიციტს, იგი, როგორც წესი, არ გაითვალისწინება ბიუჯეტის დამტკიცების დროს. გამონაკლისს მაშინ აქვს ადგილი, როცა შემოსავლები აჭარბებს გასავლებს, რადგან ბიუჯეტში არ არის გათვალისწინებული სახელმწიფო ვალის მომსახურების სახსრები. ასეთ შემთხვევაში პირველადი პროფიციტი აღემატება დეფიციტის საერთო ოდენობას.

საბიუჯეტო კოდექსი მნიშვნელოვან ყურადღებას უთმობს მიზნობრივი საფინანსო ფონდების სტატუსის განსაზღვრას. ასეთი ფონდების შექმნა ხელს უწყობს წარმოების პროცესზე მასტიმულირებელ ზეგავლენას, სხვადასხვა სოციალური ხასიათის ღონისძიებების განხორციელებას, განათლების, ბუნების დაცვისა და კანონიერების სფეროში არსებული პრობლემების გადაწყვეტას. მიზნობრივი ფონდები შეიძლება მრავალგვარი იყოს. ზოგიერთი მათგანი ბიუჯეტის ფარგლებში წარმოიქმნება, ნაწილი კი – არასაბიუჯეტო ხასიათისაა. მიზნობრივი საბიუჯეტო ფონდი იქმნება მიზნობრივი დანიშნულების შემოსავლების ან მათგან განსაზღვრული ანარიცხების აკუმულაციის საფუძველზე. მათი გამოყენება არამიზნობრივად დაუშვებელია. ასეთი ფონდი შეიძლება შეიქმნას ნებისმიერი

დონის ბიუჯეტში და მთლიანად ბიუჯეტის მსგავსად, იგი ერთი წლის განმავლობაში ფუნქციონირებს. ამის შემდეგ იგი უნდა გაუქმდეს ან ხელახლა შეიქმნას. ასეთია, მაგალითად, რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების ფინანსური მხარდაჭერის ფონდი, მთავრობის სარეზერვო ფონდი და სხვა ფონდები.

საბიუჯეტო კოდექსით არასაბიუჯეტო სახელმწიფო ფონდებად მიიჩნევა კონკრეტული სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის ამოცანების გადასაწყვეტად გათვალისწინებული ფულადი სახსრების მნიშვნელოვანი ერთობლიობა. ისინი საბიუჯეტო სისტემის არც ერთ რგოლში არ შედიან და ფედერალური სახელმწიფოს უშუალო გამგებლობაში იმყოფებიან. არასაბიუჯეტო სახელმწიფო ფონდების შექმნა ხდება ერთიანი სოციალური გადასახადის, ფიზიკური და იურიდიული პირების ნებაყოფლობითი შენატანებისა და კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემოსავლების საფუძველზე. ასეთი ფონდების ბიუჯეტები მტკიცდება იმავე წესით, რაც საბიუჯეტო სისტემისთვისაა გათვალისწინებული. ფონდების ბიუჯეტების რეალიზაციას ახორციელებს რუსეთის ფედერალური ხაზინა. არასაბიუჯეტო მიზნობრივ სახელმწიფო ფონდებს მიეკუთვნება: რუსეთის ფედერაციის საპენსიო ფონდი, სოციალური დაზღვევის ფონდი, სავალდებულო სამედიცინო დაზღვევის ფონდი.

რუსეთის საბიუჯეტო კანონმდებლობაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია იმ პროცესულურ ნორმებს, რომლებიც არეგულირებენ ბიუჯეტის პროექტის შედგენიდან დაწყებული და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცებით დამთავრებულ ყველა სტადიას. მთლიანი საბიუჯეტო პროცესი მოიცავს სამ წელზე მეტ პერიოდს, მიუხედავად იმისა, რომ საბიუჯეტო წელი იწყება 1 იანვარს და მთავრდება 31 დეკემბერს. საბიუჯეტო პროცესის სტადიები თანმიმდევრობით ხორციელდება და მისი შეცვლა შეუძლებელია. ასე მეორდება ყოველი ახალი წლის ბიუჯეტის რეალიზაციასთან დაკავშირებით. ახალ ბიუჯეტში ეროვნული შემოსავლების ახალი ოდენობა, მათი ახალი გადანაწილების სქემა და ქვეყნის განვითარების ახალ ეტაპზე არსებული ახალი ამოცანები აისახ-

ება. საბიუჯეტო ციკლის შედარებით ხანგრძლივი პერიოდი იმითაა განპირობებული, რომ ბიუჯეტის პროექტის შედგენა საბიუჯეტო წლის დაწყებამდე, დიდი ხნით ადრე იწყება, ხოლო მისი შესრულების შესახებ ანგარიშის დამტკიცება საბიუჯეტო წლის დასრულებიდან ერთი წლის შემდეგ ხდება.

ბიუჯეტის პროექტის შედგენას საფუძვლად ედება: რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის წერილი ფედერალური კრებისადმი, რომელიც იგზავნება ყოველი წლის არა უგვიანეს მარტის თვისა; ფედერაციის სუბიექტების სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების პროგნოზები მომავალი საფინანსო წლისათვის; საბიუჯეტო და საგადასახადო პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებანი; ამა თუ იმ ტერიტორიაზე ეკონომიკის სახელმწიფო და მუნიციპალური სექტორების განვითარების თანაფარდობის გეგმები და სხვ. პროექტის შედგენას მთლიანად ხელმძღვანელობს რუსეთის ფინანსთა სამინისტრო. ეს პროცესი იწყება ფედერაციის სუბიექტების ძირეული რგოლებიდან, დაბოლოს, დგება მთლიანი რუსეთის ბიუჯეტის პროექტი.

რუსეთის ფედერალური მთავრობა, ცალკეული სუბიექტების უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოები და ადგილობრივი მმართველობის ორგანოები პროექტებს განსახილველად და დასამტკიცებლად გადასცემენ შესაბამის წარმომადგენლობით ორგანოებს. სპეციალურ კომიტეტებსა და კომისიებში განხილვისა და სხვა სტრუქტურებიდან წარმოდგენილ წინადადებათა შეჯერების საფუძველზე ხდება შესაბამისი ბიუჯეტის პროექტის დაზუსტება და მისი გატანა კენჭის საყრელად. საბიუჯეტო კოდექსში დეტალურადაა რეგლამენტირებული (მაგალითად, ფედერალური) ბიუჯეტის ოთხი ნაკითხვით დამტკიცების პროცედურა. ფედერალური ბიუჯეტი ძირითადად მტკიცდება სახელმწიფო დუმის მიერ. ამის შემდეგ იგი იქნეს კანონის სახეს. მიღებიდან ხუთი დღის განმავლობაში კანონი ფედერალური ბიუჯეტის შესახებ დასამტკიცებლად გადაეცემა ფედერაციის საბჭოს. აქ უკვე კანონი განიხილება არა მუხლობრივად, არამედ მთლიანად. მოწონებული კანონი ეგზავნება პრეზიდენტს ხელმოსაწერად და გამოსაქვეყნებლად. დაწუნების შემთხვევაში ბიუჯეტის შესახებ კანონს პალატათა

შემთანხმებლური კომისიის დასკვნის საფუძველზე ხელახლა იხილავს სახელმწიფო დუმა ერთი ნაკითხვით. კანონი პირვანდელი ვარიანტით მიღებულად ითვლება, თუ მას განმეორებითი კენჭისყრის დროს ხმას მისცემს დეპუტატთა საერთო ოდენობის არანაკლებ ორი მესამედი. ფედერალური ბიუჯეტის საიდუმლო მუხლების განხილვა ხდება ფედერალური კრების ორივე პალატის დახურულ სხდომაზე.

ბიუჯეტის შესრულების პროცესში ხორციელდება ყველა სახის შემოსავლების მობილიზაცია და გათვალისწინებული ხარჯების წარმოება. ბიუჯეტს ასრულებენ საბიუჯეტო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სპეციალური სუბიექტები – საბიუჯეტო სახსრების განმკარგულებლები და მიმღებნი. ფედერალური მთავრობა ცალკეული სუბიექტების მთავრობებთან (ადმინისტრაციებთან) და ადგილობრივ აღმასრულებელ ორგანოებთან შეთანხმებით ადგენს ბიუჯეტის შესრულების წესს. ბიუჯეტის შესრულებაში სრულად ერთვება საფინანსო ორგანოები და სახაზინო სისტემა. ბიუჯეტის შესრულების პროცესში აუცილებელ დოკუმენტს, რომელშიც კვარტალური შემოსავლებისა და გასავლების ურთიერთდაბალანსებულობა აისახება, საბიუჯეტო განწერა წარმოადგენს. იგი საფუძველად ედება არა მარტო ფედერალური ბიუჯეტის, არამედ ფედერაციის სუბიექტებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტების შესრულებას. საბიუჯეტო განწერის მონაცემების მიხედვით ხდება აგრეთვე ბიუჯეტის ყველა რგოლის შესრულების შესახებ ანგარიშის შედგენა. ამ პროცესს საფინანსო ორგანოები საბიუჯეტო წლის დამთავრებისთანავე იწყებენ. ბიუჯეტის შესრულების ხარისხი განისაზღვრება რუსეთის ფედერაციის სააღრიცხვო პალატის მიერ ბიუჯეტის შესრულების შესახებ დასკვნის მიხედვითაც.

ყოველწლიურად ივნისის თვის დასაწყისისათვის მთავრობა სახელმწიფო დუმასა და სააღრიცხვო პალატაში წარადგენს ანგარიშს ბიუჯეტის შესრულების შესახებ, რომელშიც გათვალისწინებულია საბიუჯეტო და არასაბიუჯეტო ფონდების ანალიზიც. დუმა მთავრობის ანგარიშს განიხილავს სააღრიცხვო პალატის მიერ მთავრობის ანგარიშზე დასკვნის

წარდგენიდან თვენახევრის განმავლობაში. ამასთან, მოსმენილ უნდა იქნეს ფინანსთა მინისტრისა და ფედერალური ხაზინის ხელმძღვანელის, აგრეთვე გენერალური პროკურორის, საკონსტიტუციო სასამართლოს, უმაღლესი საარბიტრაჟო სასამართლოს, უმაღლესი სასამართლოს თავმჯდომარეების მოხსენებები და წინადადებები საბიუჯეტო კანონმდებლობის რეალიზაციის პროცესში წარმოშობილი დავების ხასიათის შესახებ. სახელმწიფო დუმის მიერ დამტკიცებული ანგარიში ფედერალური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ქვეყნდება პრესაში.

თავი X

საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო სამართალი

§ 1. გადასახადი და საგადასახადო სამართალი

ბიუჯეტის ფორმირების ძირითად საფუძველს ნებისმიერ ქვეყანაში გადასახადები წარმოადგენს. მათი მეშვეობით ხდება სახელმწიფოსა და საზოგადოების წინაშე მდგარი კონკრეტული ამოცანების გადანიჭვითა ეკონომიკური, სოციალური და პოლიტიკური საქმიანობის ყველა სფეროში. გადასახადები სახელმწიფოს ეკონომიკურად გამოსახული არსებობის საფუძველია, – მოხდენილად აღნიშნავდა კ. მარქსი, – მოხელეები და ხუცესები, ჯარისკაცები და ბალეტის მოცეკვავე ქალები, სკოლის მასწავლებლები და პოლიციის მაძებარნი, ბერძნული მუზეუმები და გოთური კოშკები, ცივილური ფურცლები და რანგების ტაბელი – ერთი საერთო თესლი, რომელშიც ყველა ეს ზღაპრული ქმნილება ემბრიონალურად თვლემს – არის გადასახადები.¹ გადასახადები საზოგადოების ნებისმიერი წევრის ინტერესთან უმჭიდროესად არის დაკავშირებული. ამიტომაც ეთმობა განსაკუთრებული ყურადღება გადასახადებსა და საგადასახადო სამართალს განვითარებული ქვეყნების ყოველდღიურ საქმიანობაში.²

გადასახადის ცნება მოცემულია როგორც კანონმდებლობაში, ისე დოქტრინაშიც. მათი არსი თითქმის ერთნაირია. არსებობს უმნიშვნელო სხვაობა, რაც ძირითადად პრაქტიკისა და მეცნიერების განვითარების სპეციფიკითაა განპირობებული.

¹ ვ. ჩანტლაძე, კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა ფინანსები. თბ., 1972, გვ. 150.

² დანვრილებით იხ. ლ. ქისტაური, შ. ქისტაური, საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები. თბ., 1999, გვ. 225-276. ზ. როგავა, საგადასახადო სამართლის საფუძველები. თბ., 2000, გვ. 70-121.

გადასახადის საკანონმდებლო განსაზღვრა უმეტესად ორი-
ენტირებულია მის პრაქტიკაში დანერგვასა და გამოყენების
ეფექტურობაზე. დოქტრინალური განმარტება კი უფრო მეტად
ისტორიული განვითარების ქრილში წარმოადგენს გადასახ-
ადის ძირითად თავისებურებებს. ასეთი განმარტება პირვე-
ლადი ხასიათისაა და მან ბევრად განაპირობა გადასახადის
საკანონმდებლო ცნება.

საზღვარგარეთის ქვეყნების იურიდიულ ლიტერატურაში
არსებობს გადასახადის სხვადასხვაგვარი განსაზღვრება,
რასაც საფუძვლად უდევს მის თავისებურებათა სხვადასხ-
ვაობა. ყველაზე უფრო გავრცელებულია განმარტება, რომლის
მიხედვითაც გადასახადი არის სახელმწიფოს სასარგებლოდ
ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ თავიანთი სა-
კუთრების ნაწილის გადაცემის იურიდიული ფორმა. ასეთ
განმარტებაში ყურადღება მახვილდება გადასახადის შემდეგ
ძირითად თავისებურებებზე: 1. გადასახადის გადახდა ხდება
იძულების წესით. იგი სახელმწიფოს სასარგებლოდ გად-
ამხდელისათვის შეწერილი ბეგარაა. 2. შემხვედრი დაკმაყ-
ოფილების გამორიცხვა. გადამხდელი სანაცვლოდ არაფერს
ღებულობს. 3. გადასახადის შემოღება და გაუქმება ხდება
კანონის საფუძველზე. სამართლებრივი ნორმებით დეტალუ-
რად განისაზღვრება გადასახადის სახეები და საგადასახადო
ურთიერთობათა სუბიექტების უფლება-მოვალეობები.¹

ფრანგული საფინანსო სამართლის დოქტრინაში გადასახ-
ადის ცნების დადგენისას ყურადღება მახვილდება მის მიზნო-
ბრივ დანიშნულებასა და გადასახადის ოდენობის განსაზღვრის
კრიტერიუმზე. გადასახადის მიზანია საზოგადოების ხარჯე-
ბის დაფარვა. ამ მიზნის განხორციელებაში გადამხდელები
მონაწილეობას ღებულობენ თავიანთი შესაძლებლობის ფარგ-
ლებში. გადასახადით დაბეგვრა უნდა იყოს მართლზომიერი.²
შესაძლებელია სხვა სახის განმარტებებიც.

¹ Финансовое право. Под редакцией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстого, М., 2003, с.437.

² Поль, Мари Годмс, Финансовое право. М., 1978, с. 370.

გადასახადის საკანონმდებლო განმარტებები მოცემულია სპეციალურ ნორმატიულ აქტებში. ამ მხრივ აღსანიშნავია გერმანიის 1977 წლის დებულება გადასახადებისა და სახდელების შესახებ. მასში შედარებით სრულყოფილადაა გადმოცემული გადასახადის ცნება. დებულების მიხედვით გადასახადი არის ისეთი ფულადი შესატანი, რომელიც საჯარო-სამართლებრივი ინსტიტუტის მიერ ყველა პირისათვის სავალდებულოდაა დადგენილი კანონის საფუძველზე და სანაცვლო დაკმაყოფილების მიღების გარეშე. შინაარსობრივად იგი დოქტრინალური განმარტების მსგავსია, თუმცა უფრო პრაქტიკული დატვირთვის ელემენტებს შეიცავს. მასში ყურადღება გამახვილებულია გადასახადის ისეთ თავისებურებებზე, როგორიცაა: მისი შემოღება და შინაარსის განსაზღვრა კანონის საფუძველზე და გადახდის აბსოლუტური ხასიათი. საბოლოოდ გადასახადი სახელმწიფოს მიერ დადგენილი და არაფრით განპირობებული, ფულადი სახსრების გადახდის გარდუვალ ვალდებულებას წარმოადგენს. ასეთი ინტერპრეტაცია საზღვარგარეთის ბევრი სახელმწიფოსა და მათ შორის რუსეთის კანონმდებლობაში საფუძვლად დაედო გადასახადებისა და მოსაკრებლების ცნებათა გამოიჯენას. გადასახადების მეტ-ნაკლებად ერთმანეთის მსგავსი ზოგადი განმარტებები მოცემულია სხვა ქვეყნების საფინანსო-სამართლებრივ აქტებშიც.

გადასახადის ცნების მიმართ მომეტებული ყურადღება მეცნიერებასა და კანონმდებლობაშიც განპირობებულია მისი დიდი მნიშვნელობით. გადასახადები ედება საფუძვლად იმ ამოცანების საბოლოო გადანყვეტას, რომლებიც ნებისმიერი ქვეყნის ნორმალურ ფუნქციონირებასთან არის დაკავშირებული. ამიტომ ყველა სახელმწიფო ცდილობს მისთვის მისაღებ სამართლებრივ საწყისებზე მოანერსიგოს საგადასახადო ურთიერთობები. სამართლებრივ ნორმათა ერთობლიობას, რომელიც გადასახადებთან დაკავშირებულ მრავალგვარ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს არეგულირებს, საგადასახადო სამართალი ეწოდება. საგადასახადო ურთიერთობები კი მრავალგვარია. ისინი შეიძლება დაკავშირებულ იქნეს გადასახადების შინაარსის განსაზღვრასთან, გადასახა-

დების სახეების დადგენასთან, შეღავათების გავრცელებასთან, საგადასახადო სფეროში ფუნქციონირებადი ცალკეული სტრუქტურების, გადასახადების გადამხდელთა უფლებამოვალეობების გამიჯვნასთან, პასუხისმგებლობის დანესების პირობებთან და სხვ. მიუხედავად იმისა, რომ საგადასახადო სამართალი საზოგადოებრივ ურთიერთობათა მნიშვნელოვან და მრავალგვაროვან სპექტრს მოიცავს, იგი უმეტეს ქვეყნებში საფინანსო სამართლის ინსტიტუტს წარმოადგენს. შესაძლებელია საგადასახადო სამართლის დამოუკიდებელ სასწავლო დისციპლინად მიჩნევა. საგადასახადო სამართალი ყველა შემთხვევაში სახელმწიფოსა და მთელი საზოგადოების ინტერესების განმპირობებელია, მით უმეტეს, თუ მხედველობაში მივიღებთ, რომ მის ცნებაში იგულისხმება არა მარტო შესაბამისი კანონმდებლობა, არამედ გადასახადების სფეროში მოქმედი ზოგადსამართლებრივი და კერძო ხასიათის პრინციპები, აგრეთვე კონკრეტული სახელმწიფოს საგადასახადო პოლიტიკა. ზოგიერთ ქვეყანაში საგადასახადო სამართლის შინაარსში სასამართლო პრეცედენტსა და შესაბამის დოქტრინასაც გულისხმობენ. საგადასახადო სამართალი დღევანდელ კაპიტალისტურ სამყაროში სახელმწიფოებრივი პრობლემების გადანყვეტის ყველაზე ცივილიზებულ და ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს.

§2. საგადასახადო სამართლის წყაროები

საგადასახადო სამართლის წყაროების კლასიფიკაცია შეიძლება სხვადასხვა კრიტერიუმით მოხდეს. ყველაზე მისაღები და მიზანშეწონილი საფუძველია საგადასახადო ურთიერთობათა მარეგულირებელი ნორმების იურიდიული ძალა. ამასთან, ისიცაა მხედველობაში მისაღები, რომ ცალკეული სახელმწიფოების სამართლებრივი სისტემის შინაარსიდან გამომდინარე, შესაძლებელია სამართლებრივი ნორმების იერარქია სხვადასხვა იყოს. ეს უმეტესად იმითაა განპირობებული, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში ეროვნულ კანონმდებლობასთან

შედარებით, საერთაშორისო-სამართლებრივ აქტებს უპირატესობა არ გააჩნია. ასეთ ქვეყნებში პარლამენტის მიერ მიღებული ნორმატიული აქტი იერარქიულად უფრო მაღლა დგას, ვიდრე საერთაშორისო ხელშეკრულება. განსხვავებული მდგომარეობაა ამ მხრივ იმ ქვეყნებში, რომელთა ძირითადი კანონი განამტკიცებს საერთაშორისო-სამართლებრივი ნორმების უპირატესობას ეროვნულ კანონმდებლობასთან შედარებით. ამის გათვალისწინებით საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო სამართლის ნყაროები შეიძლება დალაგდეს შემდეგი სისტემის მიხედვით: კონსტიტუცია, კანონები, საერთაშორისო ხელშეკრულება, სასამართლო პრეცედენტი და კანონქვემდებარე აქტები.

ა) კონსტიტუცია. ქვეყნის ძირითადი კანონი საგადასახადო სამართლის იმ ფუძემდებლურ პრინციპებს შეიცავს, რომლებიც განსაზღვრავენ ცენტრალური და ადგილობრივი გადასახადების დადგენის სამართლებრივ საფუძვლებს, გადასახადების ადმინისტრირებისა და საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტების უფლება-მოვალეობათა წარმოშობის ზოგად საწყისებს. კონსტიტუციებში საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების ოდენობა და საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რეგულირების ხარისხი თითოეული ქვეყნის პარლამენტის მიერ განისაზღვრება. კონსტიტუციით განმტკიცებული პრინციპები შეიცავენ როგორც ზოგადსამართლებრივ, ისე საგადასახადო სამართლის ამოსავალ დებულებებს: კანონის წინაშე მოქალაქეთა იურიდიული თანასწორობის პრინციპი შეიძლება გამოხატულ იქნეს როგორც ზოგადად, ისე კერძო საგადასახადო სფეროში. მაგალითად, იტალიის კონსტიტუციის მესამე მუხლში აღნიშნულია, რომ ყველა მოქალაქე თანასწორია კანონის წინაშე. იგივეა მითითებული გერმანიის ძირითად კანონში. ამერიკის კონსტიტუციის მეოთხე მუხლში აღნიშნულია: „ყოველი შტატის მოქალაქეს ეძლევა სხვა შტატის მოქალაქეთა ყველა პრივილეგია და შელავათი“. ეს იმას ნიშნავს, რომ მოქალაქეობის მიუხედავად, შტატის საგადასახადო კანონის წინაშე ყველა გადამხდელი თანასწორია. ნიდერლანდების კონსტიტუციაში პირდაპირაა მითითებული,

რომ „გადასახადების სფეროში არავითარი პრივილეგიების დანესება არ შეიძლება“.

კერძო საკუთრების ხელშეუხებლობისა და პიროვნების თავისუფლების პრინციპი დემოკრატიულ საზოგადოებაში ნიშნავს საგადასახადო ბეგარის, როგორც კერძო საკუთრების ნაწილის, ნებაყოფლობით სახელმწიფოსათვის გადაცემის შესაძლებლობას. როგორი და რამდენიც არ უნდა იყოს ადამიანის ქონება, იგი მისი აბსოლუტური საკუთრებაა და არავის არა აქვს უფლება ჩამოართვას იგი მისი ნების გარეშე, – აღნიშნავდნენ ჯერ კიდევ XVIII საუკუნის ლორდთა პალატაში. „ის, ვინც ამას სჩადის, ვინც არ უნდა იყოს, – ყაჩაღია“. იგი ამით უარყოფს განსხვავებას თავისუფლებასა და მონობას შორის“.¹

ასევე მნიშვნელოვანია ფედერალური ნორმატიული აქტების უმაღლესობის პრინციპი, რომლის მიხედვითაც ფედერაციულ სახელმწიფოებში მხარეების (გერმანია), კანტონების (შვეიცარია) ან შტატების (ამერიკა) საგადასახადო კანონმდებლობა არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საკავშირო სამართლებრივ აქტებს.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებში საგადასახადო სამართლის სპეციალური პრინციპებიც პოულობენ ასახვას. ეს თავისთავად საგადასახადო კანონმდებლობის სიმყარის მაჩვენებელია და შესაბამის საზოგადოებრივ ურთიერთობათა რეგულირების ეფექტურობის საფუძველიც.

გადასახადების საჯარო მიზნებისათვის ამოღების პრინციპი სახელმწიფოს წინაშე მდგარი კონკრეტული ამოცანების განხორციელების შესაძლებლობას გამოხატავს. ამერიკის კონსტიტუციის პირველი მუხლის მერვე ნაწილში ლაპარაკია კონგრესის უფლებამოსილებებზე. მათ შორის საინტერესოა უფლება – „დაადგინოს და აკრიფოს გადასახადები, ბაჟი, აქციზები, რათა გადაიხადოს შეერთებული შტატების ვალი, უზრუნველყოს ერთობლივი თავდაცვა და საყოველთაო კეთილდღეობა, ამასთანავე, ყველა ასაკრები ბაჟი და აქციზი

¹ W. Williams. EC Tax Law. London and New York, 1998, p.1.

ერთნაირი უნდა იყოს მთელ შეერთებულ შტატებში“. ეს კონსტიტუციური დებულება საფუძვლად ედება ნებისმიერ კანონს, რომელიც სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების საკითხებს არეგულირებს.

სამართლიანი საგადასახადო დაბეგვრის პრინციპის შინაარსი ნიშნავს ბეგარის სიმძიმის შესაბამისობას გადასახადის გადამხდელთა შესაძლებლობებთან. იტალიის კონსტიტუციის 53-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ „ყველა ვალდებულია გადახდისუნარიანობის შესაბამისად, მონაწილეობა მიიღოს სახელმწიფო ხარჯებში. საგადასახადო სისტემა პროგრესულ პრინციპებზეა დამყარებული“. აღნიშნული დებულების მიხედვით გადასახადით უნდა დაიბეგროს პირი, რომელიც სოლიდარობას უცხადებს სახელმწიფოს ხარჯების გაღებაში. ამასთან, იგი უნდა დაიბეგროს ისე, რომ ბეგარა შეესაბამებოდეს მის რეალურ შესაძლებლობებს. ამიტომ უნდა დაიბეგროს ისეთი ობიექტი, რომელიც სრულად გამოხატავს გადასახადის გადამხდელის მატერიალურ შესაძლებლობას.¹ აქედან გამომდინარე, ქვეყანაში ერთიანი მიდგომა უნდა არსებობდეს გადასახადების ცალკეული სახეების შემოღების დროს, რაც ერთიანი საგადასახადო სისტემის შექმნის საფუძველია. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იქნეს აღნიშნული პრინციპი ფედერაციულ სახელმწიფოებში.

საგადასახადო ვალდებულების საკანონმდებლო ნესის დადგენის პრინციპი იმაში გამოიხატება, რომ ნებისმიერი გადასახადის შემოღება, შეცვლა ან გაუქმება უნდა მოხდეს კანონის საფუძველზე. ეს პრინციპი თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუციაშია განმტკიცებული. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციის 133-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ გადასახადების დადგენის განსაკუთრებული უფლება ეკუთვნის სახელმწიფოს და ხორციელდება კანონის მიღებით; იაპონიის კონსტიტუციის 30-ე მუხლის საფუძველზე მოსახლეობის გადასახადებით დაბეგვრა ხდება კანონის საფუძველზე; საბერძნეთის კონსტიტუციის 78-ე მუხლით დადგენილია, რომ არც ერთი გადასახადი არ შეიძლება შემოღებულ იქნეს იმ კანონის ფორმალური მოქ-

¹ Поль Марн Годмс, Финансовое право, М., 1978, с. 396.

მედების გარეშე, რომელშიც განსაზღვრულია გადამხდელთა წრე და დაბეგვრის ობიექტი. საფრანგეთის კონსტიტუციის 34-ე მუხლი ადგენს: „პარლამენტი იღებს კანონებს. კანონი ადგენს ნორმებს, რომლებიც ეხება გადასახადის აკრეფის პირობებსა და წესებს“. აქ შედარებით სახეშეცვლილი ფორმითაა წარმოდგენილი ზემოაღნიშნული პრინციპი: განსაზღვრულია უმაღლესი საკანონმდებლო ორგანოს კომპეტენცია და მასვე მიეუთვნება გადასახადების შემოღების უფლება. იგივე შინაარსია დაფიქსირებული ამერიკის კონსტიტუციის პირველ მუხლში.

საგადასახადო-სამართლებრივი ხასიათის ნორმები, ჩვეულებრივ, პარლამენტების მიერ მიღებულ კანონებშია გადმოცემული. კანონი კი შეიძლება უშუალოდ საგადასახადო ან გამონაკლის შემთხვევაში არასაგადასახადო ხასიათის იყოს. არ შეიძლება ამ ზოგადი წესის დარღვევა; მაგალითად, იტალიის კონსტიტუციის 75-ე მუხლში, რომელიც არეგულირებს რეფერენდუმთან დაკავშირებულ საკითხებს, დადგენილია, რომ „დაუშვებელია რეფერენდუმის ჩატარება გადასახადების, ბიუჯეტის, ამნისტიის, შეწყალებისა და საერთაშორისო ხელშეკრულებების რატიფიკაციაზე უფლებამოსილებათა შესახებ კანონების გამო“. ერთგვარი გამონაკლისი აღნიშნული პრინციპიდან შეიძლება იყოს შვედეთში არსებული წესი, რომლის მიხედვითაც საგადასახადო კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში, მთავრობის შუამდგომლობის საფუძველზე, საგადასახადო და საფინანსო კომისიების ერთობლივი სხდომის გადაწყვეტილებით შესაძლებელია შეიცვალოს საგადასახადო ოდენობის ნუსხა და გადახდის ვადები. ასეთი გადაწყვეტილება მიიღება რიკსდაგის სახელით და კანონის ფორმას იღებს, თუმცა იგი კანონი არ არის. ამ მხრივ საინტერესოა ისრაელის პრაქტიკაც. სახელმწიფო ეკონომიკის შესახებ სპეციალური კანონის საფუძველზე, თუ გადასახადის ოდენობა ზუსტად არ არის განსაზღვრული კანონის მიერ, იგი შეიძლება განისაზღვროს პარლამენტის გადაწყვეტილებით ან ამისათვის უფლებამოსილი საპარლამენტო კომიტეტის მიერ. ასეთი საკომიტეტო ნორმაშემოქმედება პარლამენტის საფინ-

ანსო კომიტეტს დისკრეციული, ანუ საკუთარი შეხედულების მიერ განხორციელებულ უფლებამოსილებათა ფართო წრის გამოყენების შესაძლებლობას აძლევს შვედურ მოდელთან შედარებით, რადგან ისინი პარლამენტის მიერ შემდგომ მონონებას არ საჭიროებს.¹

ზემოაღნიშნულ პრინციპთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული გადასახადების სავალდებულო ხასიათი და საგადასახადო ვალდებულების იძულებით შესრულების პრინციპი. საგადასახადო კანონი, ისე როგორც ნებისმიერი, თუ ნებაყოფლობით არ სრულდება, უნდა აღსრულდეს სახელმწიფოებრივი იძულებით. ამ პრინციპს ნათლად გამოხატავს ფრანკლინის მიერ 1789 წელს ნათქვამი სიტყვები: „ამქვეყნად გარდუვალი მხოლოდ სიკვდილია და გადასახადების გადახდა“.

ქვეყნის საგადასახადო პოლიტიკის რაციონალური და ეფექტური განხორციელება ბევრად არის დამოკიდებული ისეთ პრინციპზე, როგორცაა საგადასახადო კანონების რეგულარული გადასინჯვა. იგი შექმნილ რეალურ მდგომარეობასთან მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანის შესაძლებლობას ქმნის. მაგალითად, საფრანგეთში ერთხელ კანონით შემოღებული გადასახადი ყოველწლიურად უნდა იქნეს დადასტურებული საფინანსო კანონით. ნორვეგიაში კი პარლამენტის უფლებამოსილების ამონურვასთან დაკავშირებით სავალდებულო ხასიათს ატარებს საგადასახადო კანონმდებლობის ხელახალი დამტკიცება ან გადასინჯვა და მასში ცვლილებების შეტანა.

საგადასახადო სამართლის კონსტიტუციური პრინციპების განუხრელი დაცვა ქვეყნის საგადასახადო და საფინანსო პოლიტიკის სტაბილურობის უმნიშვნელოვანესი საფუძველია. ამასთან, ძირითადი პრინციპების კონსტიტუციური განმტკიცება ზოგჯერ საკმარისი არ არის საგადასახადო კანონმდებლობის კონსტიტუციასთან შესაბამისობის უზრუნველსაყოფად. ქვეყანაში შექმნილი ახალი პოლიტიკური სიტუაციის ან ეკონომიკური კონიუნქტურის გამო მთავრობამ შესაძლებელია პარლამენტს

¹ Финансовое право. Под редакцией О.Н. Горбуновой. М., 1996, с. 91.

ისეთი საგადასახადო კანონი მიაღებინოს, რომელიც ეწინააღმდეგება კიდევ თავისი ქვეყნის კონსტიტუციურ პრინციპებს. ასეთი ნორმატიული აქტები, როგორც წესი, დიდხანს ვერ ძლებენ და დღის წესრიგში მათი გაუქმების საკითხი დგება. ამიტომ საჭირო ხდება ასეთ შეუსაბამობათა ნეიტრალიზაცია დამატებითი პრინციპების დადგენით. მათი მნიშვნელოვანი ნაწილის განმტკიცება კონსტიტუციითა და კონსტიტუციური კანონებით ხორციელდება. ასეთ პრინციპთა შორის აღსანიშნავია საგადასახადო კანონისათვის უკუძალის მინიჭების აკრძალვა. საბერძნეთის კონსტიტუციაში კატეგორიულადაა გაცხადებული, რომ არც ერთი გადასახადი ან რომელიმე სხვა სახის ფინანსური დაბეგვრა არ შეიძლება დადგენილ იქნეს კანონით, რომელსაც გააჩნია უკუქცევის იურიდიული ძალა. ზოგიერთ ქვეყანაში ეს პრინციპი შეიძლება ცალკეულ კანონებში იყოს გამოხატული. ამასთან, საინტერესოა საგადასახადო კანონების დროსა და სივრცეში მოქმედების სპეციფიკური თავისებურებანი. მაგალითად, ამერიკულ კანონმდებლობაში გრძელვადიანი საინვესტიციო პროექტების განხორციელებასთან დაკავშირებით ნარმატებით გამოიყენება ერთი ნორმიდან მეორეზე ე.წ. „გადასვლის წესი“. ამ წესის მიხედვით, თუ პროგრამის დაწყების შემდეგ შეიცვალა საგადასახადო კანონი, რომლის მიხედვითაც ცალკეული ობიექტები ახალი განაკვეთებით დაბეგვრას ექვემდებარება, ისინი გამოიყვანება ახალი ნორმების მოქმედების არეალიდან. ასეთი ობიექტების მიმართ კვლავ ძველი ნორმები მოქმედებენ. საბერძნეთისა და ფინეთის კანონმდებლობით კი გამონაკლისის სახით დასაშვებია იმპორტული საქონლის დაბეგვრა ახალი განრიგით საგადასახადო კანონპროექტის პარლამენტში შეტანის მომენტიდან. თუ კანონი არ იქნა მიღებული, გადასახადის გადამხდელს უფლება აქვს მოითხოვოს ზედმეტად გადახდილი თანხა.

დიდი მნიშვნელობისაა საგადასახადო სამართლის ნორმების სივრცეში მოქმედების პრაქტიკული შედეგები. ჩვეულებრივ საგადასახადო კანონი მოქმედებს მისი მიმღები ქვეყნის ტერიტორიაზე. სწორედ ეს საგადასახადო სუვერენიტეტის ტერიტორიული შეზღუდულობა წარმოადგენს უმეტეს შემთხ-

ვევაში ეროვნული კანონის ზემოქმედებასთან თავის დაღწევის სამართლებრივ წინაპირობას. ასეთ მცდელობას ძირითადად მენარმეები მიმართავენ. მაღალი საგადასახადო განრიგები, რომლებიც ეროვნული კანონითაა დადგენილი, ხშირად აიძულებს გადასახადის გადამხდელებს, თავიანთი საქმიანობა და კაპიტალი გადაიტანონ იმ ქვეყნებში, სადაც დაბეგვრის დაბალი განრიგებია დადგენილი ან სპეციალურად, უცხო კაპიტალის მოსაზიდად, სერიოზულ შეღავათებს ავრცელებენ უცხოური ფირმების მიმართ. ასეთ ქვეყნებს „საგადასახადო თავშესაფრებს“ უწოდებენ.

საგადასახადო თავშესაფარი ქვეყნები ყველანაირად ცდილობენ წაახალისონ საზღვარგარეთიდან კაპიტალის შემოტანა. ისინი არა მარტო შეღავათიან გადასახადებს აწესებენ, არამედ ზოგჯერ სულ ათავისუფლებენ გადასახადისაგან უცხოურ კომპანიებს. უფრო მეტიც, ზოგჯერ უცხოური კომპანიებისათვის შეღავათების მისაღებად საჭირო არაა თავიანთი საქმიანობა აწარმოონ ასეთ ქვეყნებში. საკმარისია მხოლოდ რეგისტრაციაში გატარდნენ. საგადასახადო თავშესაფარი ქვეყნების ასეთ მომსახურებას ოფშორული მომსახურება ჰქვია. „ოფშორი“ ინგლისური წარმოშობის სიტყვაა (off-shore) და ნიშნავს საზღვრიდან მოშორებას, საზღვარგარეთს. იგი ეკონომიკურ-გეოგრაფიული ცნებაა და არა სამართლებრივი.¹ ოფშორულ ზონაში არსებული ქვეყნების საქმიანობის მნიშვნელოვან ნაწილს შეღავათიანი საგადასახადო რეჟიმების შეთავაზება და ოფშორული გარიგებების დადება წარმოადგენს. ის ქვეყნები, რომელთა ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი მაღალი საგადასახადო ტვირთი გახდა კაპიტალის საზღვარგარეთ გადინების საფუძველი, ცდილობენ ამ პროცესს წინააღმდეგობა გაუწიონ სხვადასხვა ეკონომიკური ხასიათის „სატყუარებით“, მაგალითად, საბანკო ანაბრების მოზიდვის მიზნით არა პროცენტული განაკვეთების მნიშვნელოვნად გაზრდის გზით, არამედ სამართლებრივი საშუალებებითაც, რომელთა

¹ ზ. როგავა, საგადასახადო სამართლის საფუძვლები. თბ., 2000, გვ. 102.

შორისაც ერთ-ერთ ეფექტური საშუალებაა ის, რომ თავიანთი საგადასახადო იურისდიქცია გაავრცელონ საზღვრებს გარეთაც. ამგვარად, „საგადასახადო თავშესაფრების“ ბუნება სხვადასხვა ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობით დადგენილი საგადასახადო განრიგების განსხვავებულ დონეზე და მეტი შეღავათების მიღების შესაძლებლობებითაა განპირობებული. საგადასახადო თავშესაფრებისაგან განსხვავდება „საგადასახადო ოაზისები“. ისინი იქმნება ერთი სახელმწიფოს ტერიტორიაზე ცალკეული რაიონების ან რეგიონების სახით, რომელთა მიმართ მოქმედებს სპეციალური საგადასახადო ნორმები. ისინი ასეთ ტერიტორიაზე გადასახადით დაბეგვრის შეღავათიან რეჟიმებს ითვალისწინებენ. საგადასახადო ოაზისები შეიძლება იყოს თავისუფალი საზღვაო პორტები, თავისუფალი ეკონომიკური ზონები, თავისუფალი სამენარმეო ტერიტორია და სხვ. საგადასახადო ოაზისები იქმნება უცხოური ინვესტიციების მოზიდვისა და სამენარმეო საქმიანობის დაჩქარებით მნიშვნელოვანი ეკონომიკური ეფექტის მისაღწევად.

საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციები ადგენენ ქვეყნის საგადასახადო საქმიანობის სამართლებრივ საფუძვლებს, აგრეთვე ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების კომპეტენციას საგადასახადო ურთიერთობათა სფეროში. აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ ადრე მიღებული კონსტიტუციები შედარებით ნაკლებ ყურადღებას უთმობენ ქვეყნის საგადასახადო იურისდიქციის პრობლემატიკას. უახლესი ძირითადი კანონები კი საკმაოდ მრავალრიცხოვან ნორმებს უთმობენ საფინანსო, განსაკუთრებით კი საბიუჯეტო, საკრედიტო და საგადასახადო ურთიერთობათა რეგულირებას. ამ მხრივ აღსანიშნავია გერმანიისა და შვეიცარიის კონსტიტუციები. გერმანიის ძირითადი კანონი დეტალურად განსაზღვრავს ფედერაციისა და ცალკეული მინების (ლანდების) საგადასახადო უფლებამოსილებებს. 105-ე მუხლის მიხედვით „ფედერაციას აქვს განსაკუთრებული საკანონმდებლო უფლებამოსილება საბაჟო გადასახადებისა და საფინანსო მონოპოლიის საკითხებში. ფედერაციას აქვს კონკურენციული საკანონმდებლო უფლებამოსილება დანარჩენ გადასახადებზე, თუ მას შემოსავლები

ამ გადასახადებიდან ეკუთვნის მთლიანად ან ნაწილობრივ. ლანდებს აქვთ საკანონმდებლო უფლებამოსილება აქციზისა და ფუფუნების საგნებზე ადგილობრივი გადასახადების მიმართ, რამდენადაც ისინი არ არიან ანალოგიური იმ გადასახადებისა, რომლებიც მონესრიგებულია ფედერალური კანონმდებლობით. ფედერალური კანონები იმ გადასახადების შესახებ, რომელთა შემოსავლებიც მთლიანად ან ნაწილობრივ რჩება ლანდებს ან თემებს, საჭიროებს ბუნდესრატის თანხმობას". ამ ზოგადი კომპეტენციის განსაზღვრის საფუძველზე 106-ე მუხლი აკონკრეტებს იმ შემოსავლებს, რომლებიც ეკუთვნით ფედერაციასა და ლანდებს. ფედერაციის შემოსავლებში შედის: საბაჟო გადასახადები, სატვირთო გადაზიდვის გადასახადი, კაპიტალბრუნვისა და სადაზღვევო გადასახადი, ქონებაზე ერთჯერადი მოსაკრებელი და გამათანაბრებელი გადასახადი, დამატებითი მოსაკრებელი ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო და კორპორაციის გადასახადზე, მოსაკრებლები ევროპის თანამეგობრობის ფარგლებში და სხვ. ლანდებს კი ეკუთვნით შემოსავლები შემდეგი გადასახადებისაგან: ქონებაზე, მემკვიდრეობაზე, ავტომანქანაზე, ლუდზე, კაზინოებიდან მოსაკრებელი და სხვ. რაც შეეხება ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო, კორპორაციისა და ბრუნვის გადასახადის შემოსავლებს, ისინი ეკუთვნიან როგორც ფედერაციას, ისე ლანდებს. მათ შორის შემოსავლების ცალკეული სახეების განაწილების წესი, აგრეთვე მიღებული შემოსავლების მართვის საფუძველები აღნიშნულ მუხლებთან ერთად განსაზღვრულია 107-ე და 108-ე მუხლებში. მაგალითად, ბრუნვის გადასახადთან დაკავშირებით დადგენილია, რომ ფედერაციისა და ლანდების წილები უნდა განისაზღვროს ფედერალური კანონით, რომლის ამოსავალ დებულებას წარმოადგენს უფლებათა თანაბრობა. „ფედერაციამ და ლანდებმა თავიანთი მოთხოვნები ხარჯების დაფარვის შესახებ ისე უნდა შეათანხმონ ერთმანეთთან, რომ მიღწეულ იქნეს სამართლიანი გათანაბრება, თავიდან იქნეს აცილებული გადასახადის გადამხდელთა გადატვირთვა და უზრუნველყოფილ იქნეს ფედერაციის ტერიტორიაზე ცხოვრების პირობების ერთიანობა,“ – აღნიშნულია ძირითად

კანონში. ბრუნვის გადასახადში ფედერაციისა და ლანდების ნილები ხელახლა დადგინდება, თუ არსებითად შეიცვლება თანაფარდობა ფედერაციისა და ლანდების შემოსავლებსა და ხარჯებს შორის. თუ ლანდებს დაეკისრებათ დამატებითი ხარჯების გაღება ან ჩამოერთმევათ შემოსავლები, მაშინ ზედმეტი დანახარჯები მათ აუნაზღაურდებათ ფედერალური ხასიათის სახსრებით. ეს უნდა მოხდეს ბუნდესრატთან შეთანხმებული ფედერალური კანონის საფუძველზე. რაც შეეხება სახელმწიფო შემოსავლების მართვას, ამ სფეროში კომპეტენციები შემდგენიარად ნაწილდება: საბაჟო გადასახადების, საფინანსო მონოპოლიის, ფედერალური კანონმდებლობით მონესრიგებული აქციზის, მათ შორის საიმპორტო ბრუნვის გადასახადებისა და ევროპის თანამეგობრობის ფარგლებში აკრეფილი გადასახადების მართვას ახორციელებენ ფედერალური საფინანსო უწყებები. დანარჩენი გადასახადების მართვა კი შედის ლანდების კომპეტენციაში. ძირითადი კანონით განსაზღვრულია ისიც, რომ ლანდის შემოსავლებად და ხარჯებად მიიჩნევა აგრეთვე თემებისა ან თემთა გაერთიანებების შემოსავლები და ხარჯები. გერმანიაში შესაძლებლად არის მიჩნეული ფედერალურ საფინანსო უწყებების მიერ თავიანთ უფლებამოსილებათა ნაწილის დელეგირება ლანდების შესაბამისი უწყებების მიმართ, ხოლო ლანდების საფინანსო ორგანოებს შეუძლიათ თავიანთი უფლებამოსილებათა გადაცემა თემების შესაბამისი ორგანოებისათვის. ფედერალური და ლანდების საფინანსო ორგანოების იურისდიქცია დეტალურად განისაზღვრება ფედერალური კანონით.

ევროპის ქვეყნებს შორის ერთ-ერთი უახლესი კონსტიტუცია (1999) მოქმედებს მეორე ფედერაციულ სახელმწიფოში – შვეიცარიაში. მასში, გერმანიის ძირითადი კანონის მსგავსად, დეტალურადაა გადმოცემული ქვეყნის საფინანსო წყობა. მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა საგადასახადო ურთიერთობათა რეგულირების საკითხებს. მაგალითად, 127-ე და 129-ე მუხლები ეთმობა დაბეგვრის პრინციპებსა და საგადასახადო კანონმდებლობის ჰარმონიზაციის საკითხებს. 128-ე მუხლში მოცემულია პირდაპირი გადასახადების განაწილების სისტემა.

მნ-ე მუხლით დგინდება ფედერაციისა (კავშირის) და კანტონების საგადასახადო იურისდიქცია. შვეიცარიის კონსტიტუცია არა მარტო საგადასახადო სისტემის სამართლებრივ საფუძვლებშია გამოხატული, არამედ ისე დეტალურად არის ზოგიერთი გადასახადის ცალკეული ელემენტები გადმოცემული, რომ საფინანსო-საგადასახადო კანონის შინაარსს ემსგავსება, რითაც კიდევ ერთხელ დასტურდება საგადასახადო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირებისადმი სახელმწიფოს უდიდესი ყურადღება.

საზღვარგარეთის სხვა ქვეყნებში მართალია დეტალურად არა, მაგრამ ზოგადი დებულებებით საკმაოდ სრულად არის წარმოდგენილი საგადასახადო ურთიერთობათა სამართლებრივი საფუძვლები. მაგალითად, ესპანეთის კონსტიტუციის 133-ე მუხლი განსაზღვრავს ავტონომიური წარმონაქმნების უფლებამოსილებას ადგილობრივი გადასახადების დადგენისა და აკრეფის სფეროში. 157-ე მუხლში კი განსაზღვრულია ადგილობრივი საგადასახადო სისტემა და სხვ.

ბელგიის კონსტიტუციით თუ ცენტრალური გადასახადები დგინდება ფედერალური კანონებით, რეგიონული გადასახადების შემოღების უფლება გააჩნია პროვინციების, აგლომერაციებისა და მუნიციპალიტეტების წარმომადგენლობით ორგანოებს, რომელთა გადანყვეტილებებს კანონის ძალა გააჩნიათ. მექსიკის კონსტიტუციით ადგილობრივი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულები – მუნიციპიები დამოუკიდებლად განკარგავენ თავიანთ შემოსავლებს, რომელშიც შედის: შტატების მიერ დადგენილი უძრავი ქონების გადასახადი, უძრავ ქონებაზე ფასების შეცვლისას დადგენილი გადასახადი, ფედერალური ბიუჯეტიდან მუნიციპიებისათვის გამოყოფილი შემოსავალი და სხვ. კონსტიტუციით ერთმანეთისაგან გამიჯნულია ფედერალური და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოთა საგადასახადო იურისდიქცია. დადგენილია, რომ ფედერალური კანონები არ შეიძლება ზღუდავდნენ შტატების ორგანოებს უძრავი ქონების გადასახადის შემოღების სფეროში. შტატების კანონებს, თავის მხრივ, არ შეუძლიათ აღნიშნული გადასახადების მიმართ დაანესონ გამონაკლისი ფიზიკური პირების,

სახელმწიფო და კერძო იურიდიული პირების სასარგებლოდ. მუნიციპიებს უფლება აქვთ შტატებთან დადონ ხელშეკრულება მათთვის იმ უფლებამოსილებათა გადაცემის შესახებ, რომლებიც დაკავშირებულია გადასახადების მართვასთან. ავსტრიის კონსტიტუციით კი თემებს უფლება აქვთ დამოუკიდებლად განსაზღვრონ თავიანთი ბიუჯეტი და აკრიფონ გადასახადები. ეს დებულება თანამედროვე კონსტიტუციონალიზმისათვის შედარებით მოძველებულია. ყოველ შემთხვევაში, საზღვარგარეთის ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობის კონსტიტუციებში აშკარად ჩანს ფედერაციასა და მის შემადგენელ ნაწილებს, ცენტრსა და რეგიონებს შორის საგადასახადო უფლებამოსილებათა დეტალურად გამიჯვნის ტენდენცია.

ბ) კანონები. საგადასახადო სამართლის ყველაზე მრავალრიცხოვან წყაროებს კანონები მიეკუთვნება. მათგან შედარებით იშვიათად გამოიყენება კონსტიტუციური და ორგანული კანონები. მხოლოდ ზოგიერთ ქვეყანაშია აუცილებელი, რომ ასეთი კანონებით მოწესრიგდეს: 1. საფინანსო ორგანოების საგადასახადო იურისდიქცია; 2. ცენტრალური და ადგილობრივი ორგანოების საგადასახადო უფლებამოსილებათა გამიჯვნა და 3. სახელმწიფო და ადგილობრივი გადასახადების სისტემა. ასეთი კანონები ერთგვარად აკონკრეტებენ და ავითარებენ კონსტიტუციით განმტკიცებულ ძირითად დებულებებს.

პირველი ჯგუფის კანონებიდან აღსანიშნავია მექსიკის 1976 წლის ორგანული კანონი „მექსიკის ფედერალური საჯარო ადმინისტრაციის შესახებ“. ამ კანონით მექსიკის ფინანსთა და სახელმწიფო კრედიტის სამინისტროს სხვა საკითხებთან ერთად უფლება აქვს: აკრიფოს ფედერალური გადასახადები, მოსაკრებლები, ნატურალური და საშემოსავლო გადასახადები; განსაზღვროს საგადასახადო შეღავათების შემოღების კრიტერიუმები; ხელმძღვანელობა გაუნიოს საბაჟო და საინსპექციო სამსახურებს, აგრეთვე საგადასახადო პოლიციას; განახორციელოს ინსპექტირება და ცალკეული ობიექტების რევიზიები საგადასახადო განკარგულებათა შესრულების უზრუნველყოფის მიზნით. ამავე კანონით განსაზღვრულია პროგრამირებისა და ბიუჯეტის სამინისტროს, აგრეთვე გენერალური ინსპექციის

სამინისტროს უფლებამოსილებანი ბიუჯეტისა და გადასახადების სფეროში.

მეორე ჯგუფის კანონების ტიპურ სახეს წარმოადგენს ესპანეთის 1979 წლის ორგანული კანონი „კატალონიის ავტონომიის სტატუსის შესახებ“. აღნიშნული კანონი დეტალურად არეგულირებს საგადასახადო ურთიერთობათა მონაწილე ცალკეულ სუბიექტებს შორის უფლებებისა და მოვალეობების გამიჯვნას. კანონის მიხედვით საგადასახადო სისტემის ხელმძღვანელობა, სახელმწიფო გადასახადების აკრეფა, აგრეთვე კატალონიაში მოქმედი გადასახადების მართლზომიერებაზე კონტროლის განხორციელება შედის ქვეყნის საგადასახადო ადმინისტრაციის კომპეტენციაში. ამასთან, აღნიშნული უფლებამოსილებანი შეიძლება დელეგირებულ იქნეს კატალონიის გენერალურ მმართველობაში, რომელიც კატალონიის პოლიტიკური თვითმმართველობის ორგანიზაციაა და გააჩნია თავისი პარლამენტი, გენერალური მმართველობის თავმჯდომარე და აღმასრულებელი საბჭო ანუ მთავრობა. უფლებამოსილებათა დელეგირების შესაძლებლობის გარდა, კანონი ზუსტად განსაზღვრავს თვით გენერალური მმართველობის განსაკუთრებულ უფლებამოსილებებს გადასახადების სფეროში. მათ მიეკუთვნება: მის ტერიტორიაზე მოქმედი საგადასახადო სისტემის ხელმძღვანელობა, საკუთარი გადასახადის შემოღება, მათი ტარიფების განსაზღვრა და აკრეფის პროცესისადმი ზედამხედველობა. აღნიშნული კანონის მსგავსია იმავე თარიღით მიღებული მეორე ორგანული კანონი „ბასკების ქვეყნის ავტონომიის სტატუსის შესახებ“, რომლის მიხედვითაც ურთიერთობანი გადასახადების სფეროში ესპანეთის ცენტრალურ ორგანობებსა და ბასკების ქვეყანას შორის რეგულირდება ხელშეკრულების საფუძველზე. ცენტრალურ ხელისუფლებასა და ამ რეგიონულ ავტონომიურ წარმონაქმნს შორის ერთობლივი თანამშრომლობის ფარგლებში განისაზღვრება ბასკეთის წვლილი ესპანეთის საერთო-სახელმწიფოებრივ ფინანსებში.

მესამე ჯგუფის კანონთა განზოგადებულ სახეს წარმოადგენს იტალიის 1971 წლის კონსტიტუციური კანონი „ლაციოს ოლქის სტატუსის დამტკიცების შესახებ“, რომელიც განსაზღვრავს

ოლქის შემოსავლის სახეებს. საკუთარი ქონებიდან მიღებულ შემოსავლებთან და საერთო-ეროვნულ ფონდებში კუთვნილ კვოტებთან ერთად კანონი ითვალისწინებს გადასახადებისაგან მიღებული სახსრების მიკუთვნებას ოლქისათვის. ასეთ შემოსავლებს მიეკუთვნება: საკუთარი გადასახადები, რომელიც შემოღებულია საოლქო კანონებით; ოლქის კვოტები საერთო სახელმწიფო გადასახადებისაგან მიღებულ შემოსავალში და სხვა. იტალიის სხვა კონსტიტუციური კანონებით ცალკეული ოლქების ადგილობრივი გადასახადების სისტემას მიკუთვნებულია ისეთი გადასახადები, როგორცაა: მიწისა და შენობის დამატებითი გადასახადი, მკურნალობისა და ტურ-იზმის გადასახადი, საცხოვრებელი ადგილის გადასახადი და სხვ. იტალიის ცალკეული პროვინციების შემოსავლებში, სხვა წყაროებთან ერთად, შედის ის სახსრები, რომლებსაც ისინი იღებენ ოლქების კანონმდებლობით შემოღებულ გადასახადებზე დამატებითი გადასახადებისა და მოსაკრებლების დაწესებით.

ჩვეულებრივი ანუ მიმდინარე კანონების სიმრავლე საგადასახადო სამართლის წყაროებს შორის განპირობებულია იმით, რომ თითქმის ყველა ქვეყნის კონსტიტუცია განამტკიცებს გადასახადების შემოღების საკანონმდებლო წესს. ეს უნივერსალური მოთხოვნა ერთნაირად მოქმედებს როგორც საერთო სამართლის, ისე კონტინენტური სამართლის სისტემის ქვეყნებში. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ის ზოგიერთი თავისებურება, რომელიც დაკავშირებულია ანგლოსაქსური სამართლებრივი ოჯახის ქვეყნების სამართალში პრეცედენტის როლთან და ადგილთან.

საგადასახადო კანონები შეიძლება იყოს სპეციალური და უნივერსალური. თავის მხრივ, სპეციალური კანონი სამართლებრივი ტრადიციისა და კანონმდებლის პოზიციიდან გამომდინარე, არეგულირებს საგადასახადო ურთიერთობათა ცალკეულ ზოგად პრობლემებს, მაგალითად, გადასახადების სახეების შემოღებას ან ადგილობრივი გადასახადების აღმინისტრირების წესსა და კონკრეტულ საგადასახადო ურთიერთობებს, რომელიმე სახელმწიფო გადასახადის შინაარსთან

ან რომელიმე ადგილობრივი გადასახადის აკრეფის თავისებურებებთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. უნივერსალური კანონები ძირითადად საგადასახადო კოდექსების სახით არსებობს ან ცალკეული ისეთი კანონების სახით, რომლებიც შეიძლება საგადასახადო კოდექსის ზოგადი ნაწილის ფუნქციას ასრულებდეს. საგადასახადო კოდექსები სრულად მოიცავენ საგადასახადო ურთიერთობათა ყველა წვრილმანის მარეგულირებელ სამართლებრივ ნორმებს და ამიტომ ისინი უფრო სრულ წყაროებს წარმოადგენენ. საგადასახადო კოდექსებში ამომწურავადაა თავმოყრილი ერთმანეთით განპირობებული მატერიალური და პროცესუალური ხასიათის ნორმები. საგადასახადო კოდექსები დადებით გავლენას ახდენენ ცალკეული ქვეყნების საგადასახადო სამართლის განვითარებაზე. ასეთ უნივერსალურ კანონებს მიეკუთვნება, მაგალითად, საფრანგეთის საერთო-საგადასახადო კოდექსი, ამერიკის შიდა შემოსავლების კოდექსი, გერმანიის გადასახადებისა და სახდელთა დებულება, ესპანეთის საერთო საგადასახადო კანონი და სხვა. შეიძლება ზოგიერთ ქვეყანაში საგადასახადო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების ამოცანა მთლიანად უნივერსალურმა კანონმა შეასრულოს.

უნივერსალურთან ერთად ცალკეულ ქვეყნებში მოქმედებენ სპეციალური საგადასახადო კანონები. მაგალითად, გერმანიაში 1977 წლის ზემოაღნიშნულ უნივერსალური კანონის გარდა მოქმედებენ კანონები, რომლებიც გადასახადების კონკრეტულ სახეებს დეტალურად არეგულირებენ. მათ მიეკუთვნება 1997 წლის „კანონი საშემოსავლო გადასახადის შესახებ“, 1996 წლის „კანონი კორპორაციული გადასახადის შესახებ“, 1991 წლის „კანონი სამენარმეო გადასახადის შესახებ“, 1993 წლის „კანონი ბრუნვის გადასახადის შესახებ“ და სხვ. ესპანეთში საერთო-საგადასახადო კანონთან ერთად მოქმედებს კანონები მოსახლეობის საშემოსავლო გადასახადის, დამატებული ღირებულების გადასახადის შესახებ და სხვ. ინგლისში 1970 წლის ზოგადი ხასიათის კანონის „გადასახადების მართვის შესახებ“ პარალელურად, საგადასახადო ურთიერთობებს არეგულირებენ

სპეციალური კანონები: 1984 წლის „კანონი მემკვიდრეობის გადასახადის შესახებ“, 1983 წლის „კანონი ნავთობის გადასახადის შესახებ“, 1981 წლის „კანონი საგერბო მოსაკრებლის შესახებ“ და სხვ. სპეციალური საგადასახადო კანონების სიმრავლით, ჩვეულებრივ, გამოირჩევიან ის ქვეყნები, რომლებშიც არ მოქმედებენ საგადასახადო კოდექსები.

საგადასახადო სამართლის წყაროს წარმოადგენენ აგრეთვე ისეთი კანონები, რომლებიც სხვა საკითხებთან ერთად ეხება აგრეთვე გადასახადებთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს. ასეთია მაგალითად, გერმანიის 1969 წლის „კანონი ფედერაციისა და ლანდების ფინანსური ურთიერთდახმარების შესახებ“, რომელიც ფინანსური სახსრების ცენტრსა და რეგიონებს შორის გადანაწილების ზოგად წესებთან ერთად მოიცავს სპეციალურ დებულებებს ლანდებისა და თემების საგადასახადო შემოსავლების შესახებ. მსგავსი არასაგადასახადო ხასიათის კანონები უმეტესად ადგენენ ადგილობრივი გადასახადის რომელიმე სახეს ან საგადასახადო შეღავათებს. ასეთი კანონები საგადასახადო სამართლის წყაროდ ძირითადად გამოიყენება იმ ქვეყნებში, სადაც საგადასახადო კანონმდებლობა არ არის კოდიფიცირებული.

გ) საერთაშორისო ხელშეკრულება. საგადასახადო სამართლის წყაროებს შორის საერთაშორისო ხელშეკრულების როლი და ადგილი უმეტესად განისაზღვრება ამა თუ იმ ქვეყნისათვის საგარეო ვაჭრობის მნიშვნელობით და საერთაშორისო ინტეგრაციულ პროცესებში მათი მონაწილეობის ხარისხით. რაც უფრო მეტად არის ჩართული ქვეყანა ასეთ ურთიერთობებში, მით უფრო მეტად გამოიყენება საერთაშორისო-სამართლებრივი მექანიზმები. საერთაშორისო ხელშეკრულებებიდან ყველაზე უფრო გავრცელებულია ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების თაობაზე დადებული ხელშეკრულებები და ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები, რომლებიც საგადასახადო ურთიერთობათა რეგულირებისას პარტნიორ სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინების საფუძველს წარმოადგენს.

საერთაშორისო ორმაგი დაბეგვრა წარმოადგენს ერთ-დროულად ორ ან მეტ ქვეყანაში, ერთი გადამხდელის ერთი და იმავე გადასახადით დაბეგვრას. პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როცა პირი ერთი სახელმწიფოს რეზიდენცია ან მის ტერიტორიაზე საგადასახადო წლის უმეტესი დროით იმყოფება და შემოსავალს იღებს ან კაპიტალს ფლობს მეორე სახელმწიფოში, მაგრამ ქონების გადასახადით ბეგრავს ორივე სახელმწიფო. ასეთი მდგომარეობა არახელსაყრელ პირობებს ქმნის სახელმწიფოებს შორის ეკონომიკური თანამშრომლობის გასავითარებლად. ამიტომ დგება დღის წესრიგში ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების მოთხოვნილება. მისი გადაწყვეტა შესაძლებელია სწორედ საერთაშორისო ხელშეკრულებით. ხელშეკრულებაში გაითვალისწინება ის სამართლებრივი მექანიზმები, რომელთა გამოყენების საფუძველზე თავიდან იქნება აცილებული ერთი და იმავე პირის ორჯერ დაბეგვრა – თავის სახელმწიფოში და საზღვარგარეთ. იმ ქვეყნებში, სადაც საერთაშორისო სამართლის პრიორიტეტია აღიარებული, კოლიზია საერთაშორისო-სამართლებრივ და შიდაეროვნულ ნორმებს შორის იშვიათად გვხვდება და მარტივადაც წყდება. მაგრამ, თუ რომელიმე ქვეყნის კონსტიტუციით მათ ერთნაირი ძალა გააჩნია, მაშინ მსგავსი კოლიზია ხშირია და მათ გადასაწყვეტად იყენებენ უფრო ახალი ნორმის მოქმედების პრინციპს.

საერთაშორისო და ეროვნული სამართლის ნორმებს შორის კოლიზიის ეფექტურად აღმოფხვრის მიზნით, შემუშავებულ იქნა რამდენიმე ტიპობრივი ხელშეკრულება ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების შესახებ. ასეთია მაგალითად, ამერიკის, ეუთოსა და გაეროს ტიპობრივი ხელშეკრულებები.

ამერიკის ხელშეკრულება შექმნილია ამერიკული საგადასახადო სამართლის ტრადიციებისა და საერთაშორისო თანამშრომლობის გამოცდილების გათვალისწინებით. მასში გადმოცემულია რამდენიმე ტიპური დებულება: ხელშეკრულების გამოყენების სფერო; შემოსავლების კლასიფიკაცია, რომელთა დაბეგვრა უნდა მოხდეს ხელშეკრულების მონაწილე ერთ ან მეორე სახელმწიფოში; ორმაგი დაბეგვრის აღმოფხ-

ვრა; ურთიერთშეთანხმებული პროცედურა; დისკრიმინაციის უარყოფა; ინფორმაციის გაცვლა და სხვ. შესაძლებელია ხელშეკრულების დამდებმა მხარეებმა გაითვალისწინონ სხვა ურთიერთშეთანხმებული საგადასახადო ხასიათის დებულება. ეუთოს ხელშეკრულება შეიქმნა ევროპის ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის ფარგლებში. ამიტომ ევროპის ქვეყნების უმრავლესობა ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების თაობაზე ორმხრივი ხელშეკრულებების დადებისას, მხედველობაში იღებენ ეუთოს ხელშეკრულების დებულებებს, თუმცა მათ შეუძლიათ ხელშეკრულების საბოლოო მოდელი შეთანხმების საფუძველზე შექმნან. პრაქტიკაში ევროპის ქვეყნებს შორის დადებული ასეთი ხელშეკრულებები განმასხვავებელი ნიშნებით გამოირჩევიან, რაც ძირითადად განპირობებულია საგადასახადო სისტემების სხვადასხვაობითა და ხელშეკრულების მონაწილე ქვეყნებს შორის არსებული ურთიერთობებით.

გაეროს ხელშეკრულება, რომელიც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ჩარჩოებში მომზადდა, ძირითადად გამოიყენება ინდუსტრიულად განვითარებულ და განვითარებად სახელმწიფოებს შორის ორმაგი დაბეგვრის აღმოფხვრის თაობაზე შეთანხმებების მისაღწევად.

ზემოაღნიშნული ტიპობრივი ხელშეკრულებები პრინციპების მიხედვით ერთმანეთის მსგავსია, თუმცა მათ შორის შეიმჩნევა განმასხვავებელი თავისებურებებიც. მაგალითად, ამერიკის ხელშეკრულებით მუდმივ ადგილსამყოფელად ითვლება კორპორაციის რეგისტრაციის ადგილი, ხოლო ეუთოს ხელშეკრულებით – კორპორაციის ფაქტობრივი მმართველობის ადგილი. ამერიკის ხელშეკრულებით ორმაგი დაბეგვრის თავიდან ასაცილებლად გამოიყენება საკრედიტო, ხოლო ეუთოს ხელშეკრულებით – როგორც საკრედიტო მეთოდი, ისე გადასახადისაგან გათავისუფლების მეთოდი. ეუთოს ხელშეკრულებით ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების ძირითადი დებულებები საშემოსავლო გადასახადის მიმართ ვრცელდება ხელშეკრულების მონაწილე ქვეყნების მთელ ტერიტორიაზე, ადგილობრივი ორგანოების საგადასახადო

იურისდიქციის მიუხედავად. ამერიკის ხელშეკრულებით კი აღნიშნული დებულებები არ უნდა გავრცელდეს შტატების კანონებით შემოღებულ საშემოსავლო გადასახადებზე. მიუხედავად არსებული სხვაობისა, ტიპობრივი ხელშეკრულებები მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ კონკრეტულ სახელმწიფოებს შორის ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების თაობაზე მათთვის მისაღები შეთანხმების მიღწევის საქმეში.

ევროკავშირის დამფუძნებელი ხელშეკრულებები ამ თანამეგობრობის ნევრ-სახელმწიფოთა საგადასახადო პოლიტიკაზე, აგრეთვე თვით საგადასახადო სამართალზეც გარკვეულ გავლენას ახდენს. ეს გავლენა შეიძლება შემდეგში გამოიხატოს: ჯერ ერთი, როცა ესა თუ ის სახელმწიფო შედის ევროკავშირის რიგებში, იგი თანახმაა მისი საგადასახადო სუვერენიტეტი და უფლებამოსილებათა განსაზღვრული ნაწილი გადასცეს ევროკავშირის ინსტიტუტებს. მეორეც, დამფუძნებელი ხელშეკრულების ძირითად საგადასახადო დებულებებს გააჩნია პირდაპირი მოქმედების ძალა ევროკავშირის ნევრი სახელმწიფოების ტერიტორიაზე. ამასთან, ევროკავშირის სასამართლოს მიერ მათი გამოყენების პრაქტიკა და ცალკეული ინსტიტუტების მიერ ამ დებულებათა კონკრეტიზაცია სერიოზულად უწყობს ხელს ეროვნული საგადასახადო კანონმდებლობის განვითარების ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრას.

დ) სასამართლო პრეცედენტი. სამართლის წყაროების სისტემაში სასამართლო პრაქტიკის მნიშვნელობა განპირობებულია კონკრეტული ქვეყნის ეროვნული სამართლის ფორმირების ისტორიული პირობებითა და სამართლებრივი ტრადიციებით. ანგლოსაქსური ქვეყნების სამართლებრივი სისტემის ძირითადი განმსაზღვრელი ყოველთვის იყო სასამართლო პრაქტიკა. ამ ქვეყნებში პრეცედენტი იმ ისტორიულ სამართლებრივ ფორმას წარმოადგენდა, რომელიც ყველა დარგში და მათ შორის საგადასახადო სამართალშიც, კანონმდებლობის სრულყოფისა და განვითარების მთავარი ორიენტირის როლს ასრულებდა. ეს იმიტომ, რომ ეროვნული სამართლის ზოგადი პრინციპები სასამართლო გადაწყვეტილებებში აისახებოდა. მიუხედავად იმისა, რომ კონსტიტუციები საგადასახადო ურთიერთო-

ბათა სამართლებრივი რეგულირების ძირითად საფუძვლად კანონებს მიიჩნევს, სასამართლო პრეცედენტის მნიშვნელობა საგადასახადო სამართალში ამით სრულებითაც არ კნინდება. პრეცედენტის საშუალებით ხდება საგადასახადო კანონმდებლობაში არსებული ხარვეზის შევსება და კონსტიტუციურ დებულებათა ახსნა-განმარტება. ამის დასტურად გამოდგება ამერიკისა და ინგლისის მდიდარი სასამართლო პრაქტიკა.

ამერიკაში სასამართლო პრეცედენტს დიდი როლი ეკუთვნის სამართლებრივი აზროვნების ჩამოყალიბებაში. ამერიკელი იურისტის წარმოდგენაში სამართლებრივი ნორმა მხოლოდ მაშინ იქნეს სრულყოფილებას, როცა იგი სასამართლოს მიერ იქნება გამოყენებული. ამ მხრივ განმსაზღვრელს წარმოადგენს უმაღლესი სასამართლოს საქმიანობა. მისი გადაწყვეტილებების უმრავლესობა ეხება ფედერაციასა და ცალკეულ შტატებს შორის საგადასახადო იურისდიქციის თაობაზე წამოჭრილ დავებს. გარდა ამისა, საგადასახადო ურთიერთობათა ნებისმიერ სფეროში მოქმედი ნორმის შინაარსი შესაძლებელია გახდეს სასამართლო მსჯელობის საგანი. მაგალითად, საგადასახადო კანონისათვის უკუძალის აკრძალვასთან დაკავშირებით ამერიკის უმაღლესმა სასამართლომ 1981 წელს მიიღო გადაწყვეტილება, რომლითაც მხარი დაუჭირა აქციების გაყიდვიდან მიღებული სახსრების მინიმალური ალტერნატიული საშემოსავლო გადასახადით დაბეგვრას, მაშინ, როცა შემოსავალი მიღებულ იქნა ასეთი გადასახადის შემოღებიდან რამდენიმე თვით ადრე. სასამართლო გამოდიოდა იქიდან, რომ, რამდენადაც გადამხდელის საშემოსავლო გადასახადის საბოლოო თანხა განისაზღვრება მხოლოდ საფინანსო წლის ბოლოს, იმდენად კონგრესი უფლებამოსილია საფინანსო წლის ნებისმიერ დროს მიიღოს შესწორება საგადასახადო კანონმდებლობაში, რომელიც უნდა მოქმედებდეს დროის ამ პერიოდში დადებულ გარიგებებზე.¹ ამერიკის უმაღლესი სასამართლოს აღნიშნული გადაწყვეტილება საფუძვლად

¹ Финансовое право, под редакцией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятыко. М., 2003, с. 456.

დაედო კონგრესის მიერ მიღებული სამართლებრივი ნორმის შინაარსის დადგენას.

სასამართლო პრაქტიკას დიდი ტრადიციული მნიშვნელობა აქვს ინგლისის სამართლისათვის. გადასახადებთან დაკავშირებული ბევრი სადავო საკითხი გადანყვეტილა სასამართლოების მიერ, რომლებიც შემდეგ პერიოდში საფუძვლად დასდებია მსგავსი საქმეების განხილვას. დავების მნიშვნელოვანი ნაწილი ეხებოდა გადასახადების შემოღების საკანონმდებლო ფორმის დაცვის აუცილებლობას. მაგალითად, იყო შემთხვევა, როცა მონარქის მიერ შემოღებული სამხედრო გემების გადასახადი გაასაჩივრეს იმის გამო, რომ იგი კანონით არ იყო შემოღებული. თუმცა სასამართლომ უარყო სარჩელი იმ საფუძველით, რომ სამეფო კარის პრეროგატივა – დაიცვას ქვეყანა სამხედრო უშიშროებისაგან, სამართლებრივად უფრო მნიშვნელოვანია, ვიდრე გადასახადის კანონის ფორმით შემოღების პრინციპი. ამ პრეცედენტს ხუთ წელზე მეტი არ უარსებია. პარლამენტმა იგი სამართლებრივად გააბათილა და გადასახადიც გაუქმებულ იქნა. ეს მოხდა XVII საუკუნეში ხემპდენის საქმესთან დაკავშირებით. გადასახადის საკანონმდებლო წესით დადგენასთან დაკავშირებით განსხვავებული ხედვა გამოვლინდა კონგრესის საქმის განხილვისას 1996 წელს. შეიტყვეს რა სატელევიზიო საქმიანობისათვის ლიცენზიის საფასურის მომატების შესაძლებლობის შესახებ, ასეთი ლიცენზიების ძველმა მფლობელებმა მათი ვადის გასვლამდე შეიძინეს ახალი ლიცენზიები ძველ ფასებში. შინაგან საქმეთა მინისტრმა, რომელიც ასეთი ლიცენზიების უკან გამოთხოვის დელეგირებული უფლებით სარგებლობდა, მოითხოვა ლიცენზიების დაბრუნება ახალი ტარიფებით მისი ღირებულების გადახდამდე. სასამართლომ განიხილა რა აღნიშნულ საქმესთან დაკავშირებული სარჩელი, მინისტრის ქმედება დააკვალიფიცირა როგორც პარლამენტის ნებართვის გარეშე ფულადი სახსრების დამატებითი აკრეფის შემთხვევა. რადგან მინისტრმა თავისი დისკრეციული უფლება არამართლზომიერად გამოიყენა, მისი განკარგულება უკანონოდ იქნა მიჩნეული.

სასამართლოები საგადასახადო-სამართლებრივი ნორმების შინაარსის არა მარტო სწორ გაგებას უწყობენ ხელს და, ამასთან, მათ ისეთ ახსნა-განმარტებებს იძლევიან, რაც შემდეგ საფუძვლად ედება შესაბამისი კანონმდებლობის კორექტირებას. მაგალითად, 1970 წლის „კანონმა საშემოსავლო და საკორპორაციო გადასახადის შესახებ“ 478-ე მუხლით დაადგინა, რომ არარეზიდენტი პირის შემოსავალი ჩაითვალოს რეზიდენტის შემოსავლად, თუ უკანასკნელს უფლება აქვს განკარგოს ასეთი ქონება. ასეთი ნორმის მიზანი იყო ისეთი პრაქტიკის გაუქმება, როცა რეზიდენტი პირი თავს არიდებდა მიღებულ ქონებაზე გადასახადის გადახდას თავისი აქტივების საზღვარგარეთის ქვეყნების რეზიდენტებზე გადაცემის გზით. ბუნებრივია, კანონის აღნიშნული ნორმა ბევრჯერ გახდა სასამართლო განხილვის საგანი. სასამართლო გადაწყვეტილებებმა ფაქტობრივად არსებითად შეცვალეს ნორმის შინაარსი. დადგინდა, რომ იგი არ მოქმედებს იმ რეზიდენტი ფიზიკური პირების მიმართ, რომლებიც წარმოადგენენ საზღვარგარეთ მმართველობის ნდობით გადაცემული ქონების ბენეფიციარებს ანუ სარგებლის მიმღებ მესამე პირებს. ვესტიის საქმესთან დაკავშირებით ლორდთა პალატამ 1980 წელს დაადგინა, რომ 478-ე მუხლი არ გამოიყენება იმ ბენეფიციარის მიმართ, რომელსაც თვითონ არ გადაუცია აქტივები საზღვარგარეთ. მომდევნო პერიოდში ლორდთა პალატის ეს პოზიცია აისახა კანონმდებლობაში. კერძოდ, 1981 წლის კანონში ფინანსების შესახებ და 1988 წლის ახალი რედაქციით მიღებული საშემოსავლო და საკორპორაციო გადასახადის შესახებ კანონის 739-ე მუხლში.

კონტინენტური ქვეყნების სამართლის წყაროების სისტემაში სასამართლო პრაქტიკას გამორჩეული მნიშვნელობა არა აქვს. აქ კანონებს ეკუთვნის წამყვანი როლი. რომანო-გერმანული სამართლებრივი სისტემის ქვეყნების იურისტებისათვის ამოსავალს წარმოადგენს პრინციპი – არა კონკრეტულ მაგალითებს, არამედ კანონს აქვს იურიდიული ძალა. ამიტომ პრეცედენტი სერიოზულ სამართლებრივ წყაროდ ამ ქვეყნებში არც განიხილება. მიუხედავად ამისა, ზოგიერთი ქვეყნის კანონ-

მდებლობით გათვალისწინებულია მოსამართლეთა კანონშემოქმედებითი საქმიანობა; მაგალითად, შვეიცარიის სამოქალაქო კოდექსის მიხედვით, კანონის არარსებობის დროს მოსამართლე გადაწყვეტილებას იღებს ჩვეულებითი სამართლის საფუძველზე, როცა ამის შესაძლებლობა არ არის, — მაშინ თავისი შეხედულებით კანონმდებლის პოზიციიდან გამომდინარე. ამასთან, მოსამართლე უნდა გამოდიოდეს დოქტრინასა და პრაქტიკაში გავრცელებული დებულებებიდან.

საფრანგეთის სამოქალაქო კოდექსიც თითქმის იმავე დებულებებს შეიცავს. იგი მოსამართლეს ავალებს საქმე გადაწყვიტოს სამართლებრივი ტრადიციისა და პრაქტიკის გათვალისწინებით, როცა შესაბამისი კანონი არ არსებობს. საფრანგეთის იუსტიციის ორგანოები ხშირად განმარტავენ დოქტრინისა და საგადასახადო კანონების შინაარსს, რაც ზოგჯერ ძალზე ეფექტურად მოქმედებს საგადასახადო სამართლის განვითარებაზე. მაგალითად, საფრანგეთის ადმინისტრაციული იუსტიციის უმაღლესმა ორგანომ — სახელმწიფო საბჭომ განიხილა რა საგადასახადო პროცედურის წიგნის ის ნორმა, რომელიც გადასახადის გადახდისათვის თავის არიდების აკრძალვას ეხება, 1981 წელს დაადგინა, რომ სამართლის ბოროტად გამოყენების აკრძალვის პრინციპი იძლევა გადასახადის გადახდისაგან თავის არიდების აკრძალვის საფუძველს არა მარტო მაშინ, როცა ფიქციური გარიგებები იდება, არამედ მაშინაც, როცა მათ რეალური ხასიათი გააჩნიათ, თუმცა დაიდო საგადასახადო ტვირთის უკანონოდ შემცირების მიზნით. ანალოგიური შინაარსის გადაწყვეტილება მიიღო 1989 წელს საფრანგეთის საკასაციო სასამართლომ. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შეიძლება იმ დასკვნის გაკეთება, რომ საგადასახადო სამართლის განვითარებაზე სასამართლო პრაქტიკის გავლენის ეფექტურობა უმეტესად განპირობებულია არა პრეცედნის არსებობით, არამედ სახელმწიფოს უმაღლესი სასამართლო სტრუქტურების პოზიციით. საქმის ისე გადაწყვეტის პრინციპი, როგორც წყდებოდა ადრე, უცხო არ არის ევროპელი მოსამართლეებისათვის, მაგრამ ისინი პრინციპში სხვა სამართლებრივი იდეოლოგიის პირობებში მოღვაწეო-

ბენ. ამიტომ გასაკვირი არ არის ის, რომ ევროპის ქვეყნების უმაღლესი სასამართლო ორგანოების გადანყვეტილებებს ფაქტობრივად პრეცედენტის მნიშვნელობა გააჩნიათ. მაგალითად, გერმანიაში სავალდებულოა ფედერალური საკონსტიტუციო სასამართლოს გადანყვეტილების გათვალისწინება ანალოგიური საქმეების განხილვის დროს; პორტუგალიაში – უმაღლესი სასამართლოს პლენუმის გადანყვეტილება; ესპანეთში – უმაღლესი სასამართლოს გადანყვეტილება; იტალიაში საკასაციო სასამართლო იძლევა სახელმძღვანელო განმარტებებს საგადასახადო კანონმდებლობის ცალკეულ ნორმებზე.

მოსამართლეთა კანონშემოქმედებითი ფუნქციებით ფორმალურად აღჭურვის ტენდენცია ნათლად შეიმჩნევა ევროპის კავშირის სასამართლოს პოზიციაში. მისი გადანყვეტილებები სავალდებულო ხასიათს ატარებს, ხოლო ევროპული სამართლის ნორმების განმარტების ნაწილში მათ იმ პრეცედენტის მნიშვნელობა გააჩნიათ, რომლითაც თავიანთ პრაქტიკაში უნდა იხელმძღვანელონ ევროკავშირის წევრი ქვეყნების სასამართლო ორგანოებმა. ევროპული სასამართლოს იურისდიქციაში შედის განხილვა: სარჩელებისა, რომლითაც მიმართავენ მას ევროკავშირის ინსტიტუტები, წევრი სახელმწიფოები, აგრეთვე მათი ფიზიკური და იურიდიული პირები; სარჩელებისა, რომლებსაც ეროვნული სასამართლო ორგანოები წარადგენენ პრეიუდიციალური პროცედურის წესით.

ევროკავშირის ინსტიტუტების იმ აქტების იმპლემენტაციის პროცედურისათვის, რომლებიც საგადასახადო ურთიერთობებს არეგულირებენ, დიდი მნიშვნელობა აქვთ ევროკავშირის ხელშეკრულებით გათვალისწინებულ ევროსასამართლოს ფართო უფლებამოსილებებს. ევროსასამართლოსათვის მიმართვის უფლების განხორციელება შესაძლებლად არის მიჩნეული მაშინაც კი, როცა ეროვნული სასამართლო ორგანოს გადანყვეტილება შესაბამისი ქვეყნის კანონმდებლობით გასაჩივრებას არ ექვემდებარება.

ე) კანონქვემდებარე აქტები. საგადასახადო სამართალში კანონქვემდებარე აქტებს მნიშვნელოვანი ადგილი უკავიათ. საზოგადოებრივი ურთიერთობის ნაწილი, რომელიც კანონ-

ების ზეგავლენის სფეროდან გამოდის, სწორედ ასეთი აქტებით რეგულირდება. ამის აუცილებლობა დგება აღმასრულებელი ხელისუფლებისა და სპეციალური კომპეტენციის ორგანოების ოპერატიული მოქმედების ამოცანებიდან გამომდინარე. კანონში სახელმწიფო ფინანსების მართვასთან დაკავშირებული ყველა ნორმის გათვალისწინება შეუძლებელია. კანონქვემდებარე აქტები კი უფრო მარტივად მიიღება და მათი შეცვლაც უფრო ადვილია. გარდა ამისა, კანონქვემდებარე აქტებით შესაძლებელი ხდება საკანონმდებლო ნორმების განმარტება და მათ მოქმედებასთან დაკავშირებული ხარვეზების გამოსწორებაც.

თითოეულ ქვეყანაში მოქმედ კანონქვემდებარე აქტებს გარკვეული თავისებურებები ახასიათებთ. მაგალითად, საფრანგეთში ასეთი აქტები ორ ჯგუფად იყოფა, ესენია: 1. მთავრობის მიერ გამოცემული დელეგირებული კანონმდებლობის აქტები; 2. ეკონომიკისა და ფინანსთა სამინისტროს და, ნაწილობრივ, საგადასახადო გენერალური ინსპექციის მიერ მიღებული უწყებრივი აქტები.

დელეგირებული კანონმდებლობის აქტებს მიეკუთვნება მთავრობის მიერ გამოცემული აქტები, რომლებიც ეხება ზემდგომი ორგანოების მიერ ქვემდგომთათვის ზოგიერთი საგადასახადო უფლებამოსილების გადაცემას. ეს უმეტესად გადასახადების აკრეფისა და მართვის სფეროს განეკუთვნება. უწყებრივი აქტები კი შეიძლება ეხებოდეს ამა თუ იმ ნორმის გამოყენების წესს. კანონქვემდებარე აქტი უნდა გამომდინარეობდეს კანონის შინაარსიდან და არ უნდა ცვლიდეს გადასახადის ხასიათსა და ელემენტებს. საგადასახადო ორგანოები სარგებლობენ ინსტრუქციებისა და ცირკულიარების მიღების უფლებით, რომლებშიც გადმოცემულ იქნება საგადასახადო-სამართლებრივი ნორმების ოფიციალური ახსნა-განმარტება.

ინგლისში კანონქვემდებარე აქტების მნიშვნელოვან ნაწილს წარმოადგენს დელეგირებული კანონმდებლობის აქტები, რომლებიც მიიღება აღმასრულებელი ხელისუფლებისათვის პარლამენტის მიერ მისთვის გადაცემული უფლებების საფუძ-

ველზე. ამ მხრივ მნიშვნელოვან აქტებს წარმოადგენს მონარქის მიერ გამოცემული ბრძანებები. სპეციალური კომპეტენციის ორგანოები – შიდა შემოსავლების, აგრეთვე საბაჟო და სააქციზო სამმართველო, რომლებიც ხაზინას ექვემდებარებიან, პერიოდულად გამოსცემენ ბროშურებს საგადასახადო ურთიერთობის კონკრეტულ საკითხებზე. გამონაკლის შემთხვევაში მათ შეიძლება მიიღონ აქტებიც.

ამერიკაში კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც განმარტავენ და ავსებენ საგადასახადო კანონებს, მიიღება ხაზინის მიერ და მათ ინსტრუქციის ფორმა გააჩნიათ. ინსტრუქციები შეიძლება იყოს როგორც ნორმატიული, ისე მეთოდოლოგიური შინაარსის. ორივე სახის ინსტრუქცია სავალდებულო ხასიათისაა. თუ ინსტრუქცია არ შეესაბამება საგადასახადო კანონის მიზნებს, ხასიათსა და შინაარსს, სასამართლო უფლებამოსილია გააბათილოს იგი. ნორმატიულ და მეთოდოლოგიურ ინსტრუმენტებთან ერთად საგადასახადო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებაში განსაზღვრულ როლს ასრულებს დროებითი ინსტრუქციები, რომლებიც ხაზის მიერ გამოიცემა გადასახადის გადამხდელებისათვის დაბეგვრის ამა თუ იმ საკითხზე თავისი პოზიციის გასაცნობად. ასეთი ინსტრუქციების მსგავსია შიდა შემოსავლების სამსახურის მიერ გამოცემული წესები, რომლებიც ძირითადად საგადასახადო კანონების გამოყენების რეკომენდაციებს შეიცავს. აღნიშნული აქტები არაა ნორმატიული ხასიათის. ისინი გარკვეულ დახმარებას უწევენ არა მარტო გადამხდელებს თავიანთი უფლებამოსილებების დაზუსტებაში, არამედ სასამართლოებისათვისაც, როცა კონკრეტული საგადასახადო-სამართლებრივი დავის განხილვისას სახელმწიფო ცდილობს საგადასახადო სტრუქტურების პოზიციის განსაზღვრას.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო სამართლის წყაროების ანალიზისას ყურადღებაა გამახვილებული უნივერსალური ხასიათის სარეკომენდაციო ნორმების ერთობლიობაზე. ესაა მსოფლიო საგადასახადო კოდექსი, რომელიც გაეროს პროგრამების განხორციელების ჩარჩოში შეიქმნა ჰარვარდის უნივერსიტეტის თანამშრომელთა მიერ 1993 წელს. კოდექსის

შექმნის ძირითადი მიზანია დახმარების განევა იმ ქვეყნებისათვის, რომლებიც ახორციელებენ ეკონომიკის საბაზრო მეურნეობის პრინციპებზე გადაყვანასთან დაკავშირებულ რეფორმებს და რომლებიც ცდილობენ ეროვნული საგადასახადო სისტემები დაუახლოონ განვითარებული ქვეყნების მიერ ამ სფეროში მიღწეულ წარმატებებს. კოდექსი შეიძლება მოდელად გამოდგეს ეროვნული საგადასახადო კანონმდებლობის კოდიფიკაციის პროცესში. მიუხედავად იმისა, რომ იგი ტიპურია, მასში კონკრეტული რეკომენდაციებია მოცემული გადასახადების განაკვეთების, დაუბეგრაფი მინიმუმისა და საგადასახადო შეღავათების დადგენის თაობაზე. მინიშნებულია იმის შესახებ, რომ მთავარ გადასახადებად სასურველია მიჩნეულ იქნეს: სანარმოთა მოგების გადასახადი, აქციზები და დამატებული ღირებულების გადასახადი. ფიზიკური პირების გადასახადებიდან გამორჩეული მნიშვნელობა საშემოსავლო გადასახადს ენიჭება. რეკომენდებულია გადასახადის შედარებით დაბალი განაკვეთები და საგადასახადო შეღავათების მაქსიმუმამდე შემცირება. კოდექსი 600-მდე მუხლს მოიცავს და ხუთი ნაწილისაგან შედგება. პირველი ოთხი ნაწილი ცალკეულ გადასახადებს ეთმობა, მეხუთეში მოცემულია გადასახადების ადმინისტრირების წესი. მსოფლიო საგადასახადო კოდექსის გამოყენება სავალდებულო არ არის არც ერთი ქვეყნისათვის.

§3. გადასახადების დიფერენციაცია და ძირითადი სახეობი

საზღვარგარეთის თითოეული ქვეყნის საგადასახადო სისტემის ჩამოყალიბებაზე აქტიურ ზეგავლენას ახდენდა ადგილობრივ პოლიტიკური, ეკონომიკური და სოციალური პირობები და გარემო. ამიტომ საგადასახადო სისტემები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან როგორც გადასახადის სახეებით, ისე მათი სტრუქტურით, დაბეგრის მეთოდებით, აკრეფის წესითა და საგადასახადო შეღავათებით. მიუხედავად ამისა, მათ საერთო დანიშნულება აქვთ, რაც, უპირველეს ყოვლისა,

გამოიხატება ქვეყნისა და საზოგადოების არსებობისათვის აუცილებელი ბიუჯეტის შევსების ფისკალურ ფუნქციაში, ეკონომიკური და სოციალური განვითარებისა და საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობების მარეგულირებელი როლის განხორციელებაში. თანამედროვე საგადასახადო სისტემებმა საბოლოო სახე გასული საუკუნის ბოლო პერიოდში გატარებული რეფორმების შედეგად მიიღეს. საგადასახადო რეფორმების შედეგები კი გამოიხატა გადასახადების სტრუქტურის გამარტივებაში, საგადასახადო პრინციპების სრულყოფაში, შეღავათების შემცირებასა და გადასახადის გადახდისაგან თავის არიდების სანინაალმდეგო მექანიზმების ეფექტურობის ამაღლებაში. თითქმის ყველა ქვეყანაში რეფორმის ძირითად მიმართულებად მოგებისა და საშემოსავლო გადასახადების ლიბერალიზაცია იქნა მიჩნეული. ინგლისში საგადასახადო რეფორმას საფუძვლად დაედო დევიზი – დაბალი გადასახადები ეფექტური ეკონომიკის შექმნის საფუძველია, გერმანიაში კი – უმჯობესია დაბალი განაკვეთები და ცოტა შეღავათები, ვიდრე მაღალი განაკვეთები და მრავალი შეღავათები. რეფორმირების პროცესში ყურადღება ექცეოდა გადასახადის ამა თუ იმ სახის ეფექტურობის უზრუნველყოფის აუცილებლობის საკითხებს. ამჟამად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სხვადასხვა საგადასახადო სისტემების ერთმანეთთან ჰარმონიზაციის საკითხებს. ეროვნული საგადასახადო სისტემებისა და საგადასახადო კანონმდებლობის უნიფიცირების გზაზე მნიშვნელოვან ნაბიჯს წარმოადგენდა რომის 1957 წლის შეთანხმება ევროპის ქვეყნების საბაჟო კავშირის შექმნის შესახებ, რაც ფაქტობრივად საფუძვლად დაედო ეკონომიკური თანამშრომლობის ორგანიზაციის შექმნას. ამ პერიოდიდან მოყოლებული, ჰარმონიზაციის პროცესის უპირველესი ამოცანა შეიქმნა: საერთო-საფინანსო პოლიტიკის წარმოება, ერთიან ტერიტორიულ საგადასახადო რეჟიმზე გადასვლა, გადამხდელის ორმაგი დაბეგვრის აღმოფხვრა, გადასახადისაგან თავის არიდების შესაძლებლობათა შემცირება, არარეზიდენტი პირების დისკრიმინაციული დაბეგვრის აღმოფხვრა და სხვ. ამ მხრივ გარკვეული წარმატებებიცაა მიღწეული. საგადასახადო

სისტემათა რეფორმირების პროცესი კვლავაც გრძელდება. იგი არ არის ერთჯერადი ღონისძიება. მას ევოლუციური ხასიათი აქვს. მისი საჭიროება საზოგადოების განვითარების კვალობაზე, მომავალში კვლავაც დადგება დღის წესრიგში.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში მოქმედი გადასახადების კლასიფიკაციისათვის სხვადასხვა კრიტერიუმები გამოიყენება. ისინი საერთოა ყველა ქვეყნისათვის.

საგადასახადო შემოსავლების კუთვნილების მიხედვით გადასახადები იყოფა ცენტრალურ, ადგილობრივ და სახელმწიფოთაშორის გადასახადებად. ცენტრალური ანუ სახელმწიფო გადასახადები აიკრიფება აღმასრულებელი ხელისუფლების უმაღლესი ორგანოების მიერ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე და წარმართება სახელმწიფო ბიუჯეტში. მათი განკარგვაც ცენტრალური ორგანოების მიერ ხდება. ადგილობრივი გადასახადები იკრიფება აღმასრულებელი ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მიერ და ადგილობრივი ბიუჯეტების შევსების წყაროს წარმოადგენს. სახელმწიფოთაშორისო გადასახადები იკრიფება ევროკავშირის წევრ-სახელმწიფოთა ტერიტორიაზე ეროვნული საგადასახადო ორგანოების მიერ და წარმართება ევროკავშირის ბიუჯეტში.

გადასახადების გამოყენების მიზნების მიხედვით ისინი იყოფა საერთო ანუ აბსტრაქტულ და მიზნობრივად. საერთო გადასახადები წარმოადგენს აბსოლუტურ უმრავლესობას ყველა დონის გადასახადებს შორის და გამოიყენება საერთო-სახელმწიფოებრივი ფუნქციების განსახორციელებლად. მიზნობრივია ისეთი გადასახადები, რომლებიც ირიცხება სპეციალურ სახელმწიფო ფონდებში და გამოიყენება წინასწარ განსაზღვრული ამა თუ იმ მიზნისათვის. ასეთია, მაგალითად, კონიუქტურული გადასახადი გერმანიაში, რომელიც კონიუქტიურის აღმოფხვრის მიზნით გამოიყენება ან სოციალური ხასიათის გადასახადები ევროკავშირის ქვეყნებში, რომლებიც საპენსიო უზრუნველყოფის, ჯანმრთელობის დაცვისა და სხვა მსგავსი ღონისძიებებისათვის იხარჯება. გადასახადების ობიექტებიდან გამომდინარე ასხვავებენ პირდაპირ და არაპირდაპირ ანუ ირიბ გადასახადებს.

პირდაპირი გადასახადი წესდება გადამხდელის უშუალო ქონებაზე ან შემოსავალზე და ამის მიხედვით იყოფა რეალურ და პირად გადასახადად. რეალურია გადასახადი, რომელიც დაწესებულია გადამხდელის რეალურ ქონებაზე ისე, როგორც ის კადასტრშია გატარებული. ასეთ შემთხვევაში არ იბეგრება მისგან მიღებული შემოსავალი. ასეთია მაგალითად, მიწის გადასახადი ან შენობის გადასახადი. პირადი ეწოდება ისეთ გადასახადს, რომელიც განსაზღვრულ საგადასახადო პერიოდში მიღებულ კონკრეტულ შემოსავალზე წესდება. პირადია ფიზიკური პირის საშემოსავლო გადასახადი, მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადი და სხვ.

არაპირდაპირი გადასახადი წესდება საქონელსა და მომსახურებაზე მათი ფასის ფიქსირებული გაზრდის ფორმით, ხოლო არაპირდაპირი გადასახადები – აქციზებად და საბაჟო გამოსაღებად. აქციზი წარმოადგენს კერძო სანარმოთა გადასახადს საქონელსა და მომსახურებაზე, რომელიც ჩართულია მათ ფასში. გამოანგარიშებისა და ამოღების წესის მიხედვით აქციზები შეიძლება იყოს უნივერსალური (ბრუნვის გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი), რომელიც ვრცელდება ნებისმიერი სახის საქონელზე ან მომსახურებაზე და ინდივიდუალური, რომლითაც საქონლის ცალკეული სახეები იბეგრება (თამბაქო, ლუდი, ღვინო, კონიაკი, ხიზილალა და სხვ.).

საბაჟო გამოსაღები არაპირდაპირი გადასახადის ისეთი სახეა, რომელიც წესდება იმპორტულ, ექსპორტულ და ტრანზიტულ საქონელზე ქვეყნის საზღვარზე გატანისა ან შემოტანისას. საბაჟო გადასახადი მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით შეიძლება იყოს: ფისკალური, პროტექციონისტური, ანტიდემპინგური და პრეფერენციალური. გადახდის წესის მიხედვით საბაჟო გამოსაღებები იყოფა შემდეგ სახეებად: სპეციფიკური, ადვალორული და შერეული.

სპეციფიკური საბაჟო გადასახადი წესდება საქონლის ერთეულზე ფიქსირებული თანხის სახით. იგი ძირითადად იკრიფება ნედლეულ და სასურსათო საქონელზე. ადვალორული გადასახადი დგინდება საქონლის ფასის განსაზღვრული

პროცენტის ფორმით. მისი ამოლება უმეტესად ხდება მზა ნაწარმიდან.

გადასახადების დაყოფას დაბეგვრის ობიექტების მიხედვით, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ცალკეული სახელმწიფოების საგადასახადო სისტემის სამართლებრივი საფუძვლების გარკვევის თვალსაზრისით. გადასახადების კლასიფიკაცია დაბეგვრის ობიექტებისა და გადახდის წესის მიხედვით, ნათელსურათს ქმნის სახელმწიფოს მიერ საგადასახადო ტვირთის გადამხდელთა ცალკეულ კატეგორიებს შორის განაწილების თაობაზე. აქედან გამომდინარე, პირდაპირი და არაპირდაპირი გადასახადების როლი საგადასახადო სისტემებში სხვადასხვაა. თუ დანიაში, პოლანდიაში, ავსტრიაში და ზოგიერთ სხვა ქვეყანაში უფრო მეტი მნიშვნელობა პირდაპირ გადასახადებს ენიჭება, საფრანგეთში, იტალიაში, ესპანეთსა და საბერძნეთში არაპირდაპირ გადასახადებს უფრო ეფექტური ფისკალური მნიშვნელობა გააჩნია.

გადასახადების ცენტრალურ და ადგილობრივ სახეობად დაყოფა კი ნათელ წარმოდგენას ქმნის საგადასახადო ფედერალიზმის შესახებ, რომელიც საფუძვლად ედება სხვადასხვა დონის სახელმწიფო ორგანოების სამართლებრივ ურთიერთზემოქმედებასა და მთელი სახელმწიფოს ნორმალური ფუნქციონირების უზრუნველყოფას.

გადასახადების აღნიშნული კლასიფიკაციის მიუხედავად, საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო სისტემები შედგება ერთნაირი ძირითადი გადასახადებისაგან. ამასთან, ზოგიერთ ქვეყანაში არის ისეთი გადასახადებიც, რომლებიც ეროვნული სპეციფიკის მატარებელია და მათი არსებობა დაკავშირებულია საგადასახადო ტრადიციებთან ან ქვეყნის ეკონომიკის თავისებურებებთან. ძირითადი გადასახადების ერთნაირობა სრულებითაც არ ნიშნავს მათ ერთნაირ როლს სავალდებულო გადასახდელთა სისტემაში. მაგალითად, საკორპორაციო გადასახადი ინგლისის ერთობლივ შემოსავალში გაცილებით მეტია (10%), ვიდრე საფრანგეთში (6%), სამაგიეროდ საფრანგეთში სოციალური დანიშნულების შენატანები საგრძნობლად უფრო დიდია (43%), ვიდრე ინგლისში (18%).

იგივე შეიძლება ითქვას სხვა გადასახადებზეც. მიუხედავად ამისა, თითოეული გადასახადი, საბოლოო ჯამში, ერთნაირ ფუნქციონალურ დატვირთვას იძენს, რაც განაპირობებს მათი შედარებით დეტალური ანალიზის მიზანშეწონილობას.

საგადასახადო სისტემებში ძირითადი ცენტრალური გადასახადებია: 1. ფიზიკური პირების საშემოსავლო გადასახადი; 2. იურიდიული პირების მოგების გადასახადი; 3. კაპიტალის ნამეტის (ზრდის) გადასახადი; 4. მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადი; 5. დამატებული ღირებულების გადასახადი და სხვა აქციზები. თითოეულ ამ გადასახადს სამართლებრივი რეგულირების სპეციფიკური თავისებურებანი გააჩნია.

§4. ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადი

საზღვარგარეთის თითქმის ყველა ქვეყანაში ხდება ფიზიკური პირების შემოსავლების დაბეგვრა. გადასახადის გადახდა წარმოებს ფიზიკური პირის მიერ საფინანსო ან კალენდარული წლის განმავლობაში მიღებული ერთობლივი შემოსავლიდან. დასაბეგრი ბაზა ფიზიკურ პირთა სხვადასხვა სახის შემოსავლებიდან შედგება. ტრადიციულად ასეთ შემოსავლებს მიეკუთვნება: ხელფასი, პენსია, სამენარმეო საქმიანობიდან და უძრავი საკუთრების გამოყენებიდან მიღებული შემოსავლები. ამასთან, ზოგიერთ ქვეყანაში დასაბეგრ ერთობლივ შემოსავალში დამატებით ჩასართავი სახეები სხვადასხვანაირად განისაზღვრება. მაგალითად, თუ გერმანიაში, პორტუგალიასა და ესპანეთში ავადმყოფობისათვის გაცემული დახმარებები არ იბეგრება გადასახადით, საფრანგეთში, შვედეთში, ინგლისსა და ამერიკაში ისინი დაბეგვრის ობიექტია. დანიასა და ესპანეთში დასაბეგრ ბაზაში შედის სიცოცხლის დაზღვევის შესატანები. ირლანდიაში ხელფასთან ერთად პრემიებიც იბეგრება. ფინეთში, ბევრი ქვეყნისაგან განსხვავებით, დასაბეგრ ერთობლივ შემოსავალში არ შედის დივიდენდების სახით მიღებული შემოსავლები, აგრეთვე საბანკო ანაბრებსა და სახელმწიფო

ფასიან ქალაქებზე დარიცხული პროცენტები. დახმარებები უმუშევრობისათვის არ იბეგრება ავსტრიაში, ესპანეთსა და ირლანდიაში, ხოლო ნორვეგიაში, ინგლისსა და ამერიკაში ისინი დასაბეგრ ერთობლივ შემოსავალში შედის. ქვეყნების უმრავლესობისგან განსხვავებით, ბავშვების სასარგებლოდ მიღებული ალიმენტი გერმანიასა და ავსტრიაში არ იბეგრება. ამგვარად, გადასახადით დასაბეგრი ბაზის განსაზღვრას თითოეულ ქვეყანაში გააჩნია გარკვეული თავისებურებანი, რომლებიც გასათარებელი სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკისადმი კანონმდებლის მიდგომის შინაარსს გამოხატავს.¹

საშემოსავლო გადასახადით იბეგრებიან საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობის მონაწილე ფიზიკური პირები. თუ პირი დაქორწინებულია, მაშინ ოჯახი შეიძლება დაიბეგროს სხვადასხვა წესით: პირველი – მეუღლეთა ერთობლივი დაბეგვრით, როცა გადასახადის გადახდევინება წარმოებს მეუღლეების გაერთიანებული შემოსავლებიდან და მეორე – მეუღლეთა ცალ-ცალკე დაბეგვრა, რომლის დროსაც თითოეული მეუღლე თავისი შემოსავლიდან იხდის გადასახადს. ამერიკაში, გერმანიასა და ირლანდიაში მეუღლეები თვითონ განსაზღვრავენ თუ რა სქემით გადაიხადონ გადასახადი. ინგლისში, როგორც წესი, გამოიყენება მეუღლეთა ერთობლივი დაბეგვრის სქემა, თუმცა მათ უფლება აქვთ ინდივიდუალური დაბეგვრის წესით გადაიხადონ გადასახადი. ევროპის ქვეყნების უმრავლესობაში, მაგალითად, იტალიაში, საბერძნეთში, შვედეთში, დანიაში, ფინეთში, იტალიაში და სხვ. უმეტესად მეუღლეთა ინდივიდუალური დაბეგვრის სქემა გამოიყენება. საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტად ითვლებიან დაუქორწინებელი ფიზიკური პირები. ისინი საშემოსავლო გადასახადს იხდიან ინდივიდუალურად, თავიანთი შემოსავლების ოდენობის მიხედვით. მარტოხელა გადამხდელების მიმართ შესაძლებელია ზოგჯერ დაბეგვრის განსხვავებული წესი იქნეს გამოყენებული.

¹ ზ. როგავა, გადასახადები, საგადასახადო სისტემა და საგადასახადო სამართალი, თბ., 2002, გვ. 482. Финансовое право. Под редакцией Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко. М., 2003, с. 468.

საგადასახადო განაკვეთები ძირითადად აგებულია პროგრესული დაბეგვრის მეთოდით, თუმცა ზოგჯერ პროპორციული დაბეგვრის მეთოდის გამოყენებაცაა შესაძლებელი. საშემოსავლო გადასახადის განაკვეთების ოდენობით განისაზღვრება მისი როლი ქვეყნის საერთო-საგადასახადო სისტემაში და ეკონომიკური პოლიტიკის განხორციელების ტენდენციები. აქედან გამომდინარე, საგადასახადო განაკვეთები თითოეულ ქვეყანაში გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. მაგალითად, დაბეგვრის ამერიკული სისტემისათვის დამახასიათებელი ისაა, რომ ფიზიკური პირები პარალელურად სამი სახის საშემოსავლო გადასახადს – ფედერალურს, შტატისას და ადგილობრივს – იხდიან. ამიტომ ამ გადასახადს სხვებთან შედარებით მეტი წვლილი შეაქვს საერთო საბიუჯეტო ფონდის შექმნაში. იგი 40%-ზე მეტია, მაშინ, როცა სოციალური დაზღვევის ანარიცხები 35%-ს აღწევს, ხოლო კორპორაციათა მოგების გადასახადი მხოლოდ 10%. საშემოსავლო გადასახადის გადამხდელი ფიზიკური პირების ოდენობა პერიოდულად შესამჩნევად იზრდება. ამჟამად 100 მილიონზე მეტი პირი იხდის საშემოსავლო გადასახადს. დაუბეგრავი მინიმუმი ხასიათდება ზრდის ტენდენციით. გასული საუკუნის ბოლო ათწლეულისათვის იგი 3 000 დოლარი იყო მარტოხელა გადამხდელისათვის, ხოლო მეუღლეთა ერთობლივი დაბეგვრისას კი – 5000 დოლარი. მარტოხელა გადამხდელისათვის წლიური დასაბეგრი შემოსავალი იბეგრება შემდეგი განაკვეთით:

1. 17 850 დოლარამდე – 15%;
2. 17 851-დან 43 150 დოლარამდე – 2 677 დოლარს პლიუს 1 785 დოლარს ზევით შემოსავლის 28%.
3. 43 151-დან 89 560 დოლარამდე – 9 761 დოლარს პლიუს 43,151 დოლარს ზევით შემოსავლის 33%.
4. 89 561 დოლარის ზევით – დასაბეგრი შემოსავლის 28%.

ოჯახური წევრისათვის ერთობლივი შემოსავალი იბეგრება შემდეგნაირად:

1. 29 750 დოლარამდე – დასაბეგრი შემოსავლის 15%;
2. 29 751-დან 71 900 დოლარამდე – 4 462 დოლარს პლიუს 29 751 დოლარის ზევით შემოსავლის 28%;
3. 71 901-დან 149 250 დოლარამდე – 16 264 დოლარს პლიუს 71 901 დოლარის ზევით შემოსავლის 33%;
4. 149 251 დოლარის ზევით – დასაბეგრი შემოსავლის 28%.

როგორც ჩანს, ოჯახური წყვილი საშემოსავლო გადასახადით უფრო შეღავათურად იბეგრება, ვიდრე მარტოხელა გადამხდელი.

გადასახადის გამოანგარიშებისას ერთმანეთს ემატება ფიზიკური პირის მიერ კალენდარული წლის მანძილზე მიღებული: ხელფასი, შემოსავლები სამენარმეო საქმიანობიდან, კერძო საპენსიო და სადაზღვევო ფონდების მიერ გაცემული პენსიები და დახმარებები, შემოსავლები ფასიანი ქალაქებიდან და სხვ.

ერთობლივი შემოსავლიდან გამოიქვითება მის მიღებასთან დაკავშირებული ხარჯები, საქველმოქმედო ფონდების შენატანები, კაპიტალური აქტივების შექენასა და შენახვასთან დაკავშირებული ხარჯები, რეგიონული და ადგილობრივი გადასახადები, ალიმენტი, სამედიცინო მომსახურების ხარჯები, სესხის პროცენტები და სხვ.

ინგლისში საშემოსავლო გადასახადების გადამხდელი ფიზიკური პირების დიფერენციაცია ძირითადად ხდება რეზიდენტებად და არარეზიდენტებად დაყოფის პრინციპით. რეზიდენტის შემოსავლები იბეგრება მათი წარმოშობის წყაროს მიუხედავად, არარეზიდენტები კი გადასახადს იხდიან მხოლოდ ინგლისის ტერიტორიაზე მიღებული შემოსავლებიდან. შემოსავლების კონკრეტულ წყაროებად მიჩნეულია შემოსავლები: უძრავი ქონების საკუთრებიდან, კომერციული მიზნებისათვის გამოყენებული ტყის მასივებიდან, სახელმწიფო ფასიანი ქალაქებიდან, სამენარმეო კომერციული საქმიანობიდან, კომპანიების მიერ განაწილებული დივიდენდებიდან, ხელფასი, პენსია, დახმარება და სხვ. საშემოსავლო გადასახადის დაუბე-

გრავი მინიმუმი წელიწადში 3 000 გირვანქა სტერლინგია. საგადასახადო განაკვეთი ასეთია:

1. 2500 გ. სტერლინგამდე – 20%.
2. 2501-დან 23700 გ. სტერლინგამდე – 25%.
3. 23700 გ. სტერლინგზე ზევით – 40%.

ინგლისის საგადასახადო კანონმდებლობით ოჯახური წყვილი მიჩნეულია ერთ გადამხდელად. ცოლის ნებისმიერი შემოსავალი ემატება ქმრის შემოსავალს. საგადასახადო დეკლარაციას ადგენს ქმარი. თუ მეუღლეებს ჰყავთ შვილები, დაუბეგრავი მინიმუმის თანხა ყოველკვირეულად იზრდება 7 გირვანქა სტერლინგით. ფიზიკური პირები, რომლებიც მხოლოდ ხელფასის სახით მიღებული შემოსავლებით ცხოვრობენ, დეკლარაციას არ ავსებენ. გადასახადი ხელფასის მიღების დროს ექვითებათ.

საფრანგეთში ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადს საგადასახადო შემოსავლებში 20%-მდე უკავია. იგი გადაიხდება წლის ბოლოს დეკლარირებული შემოსავლებიდან. გადასახადით იბეგრება ფისკალური ერთეული – ოჯახი. იგივე სტატუსი აქვს მარტოხელა გადამხდელსაც. დასაბეგრ მასაში შედის: ხელფასი, პრემია, ნახალისება, პენსია, შემოსავლები მოძრავი და უძრავი ქონებიდან, კომერციული და არაკომერციული საქმიანობის შემოსავლები და სხვ. იბეგრება ერთჯერადი შემოსავლებიც, რომლებიც მიიღება საკუთრების უფლების სხვისთვის გადაცემიდან. არ იბეგრება შემოსავალი 18140 ფრანკამდე. მაქსიმალური განაკვეთი, რომელიც 57%-მდეა, გამოიყენება 246 770 ფრანკზე მეტი შემოსავლების დასაბეგრად.

გერმანიისათვის საშემოსავლო გადასახადისთვის დაბეგრვის პროგრესული მეთოდია დამახასიათებელი. დაუბეგრავი ყოველთვიური მინიმუმი მარტოხელა გადამხდელისათვის 1536 მარკაა, ხოლო ოჯახური წყვილებისათვის – 3072 მარკა. იბეგრება ფიზიკური პირის ყველა სახის შემოსავალი. მათ შორის შემოსავლები ხელფასებიდან, თავისუფალი პროფესიების მქონე პირების დამოუკიდებელი საქმიანობიდან, სამე-

წარმოე საქმიანობიდან, ქონების იჯარიდან ან გაქირავებიდან და სხვ. გადასახადის გამოანგარიშების დროს ხდება ყველა სახის შემოსავლის დაჯამება. დაუბეგრავი მინიმუმის ზევით შემოსავალი იბეგრება 19 და 53%-მდე. მაქსიმალური განაკვეთი გამოიყენება იმათ მიმართ, რომელთა შემოსავლებიც 120 000 მარკას აღემატება მარტოხელა გადამხდელისათვის, ხოლო 240 000 მარკას – ოჯახური წევლისათვის. დაუბეგრავი მინიმუმი 64 წელს მიღწეულ პირებს ეზრდებათ 3700 მარკამდე. მიწის ნაკვეთის მქონე პირებისათვის დაუბეგრავი მინიმუმი 4700 მარკაა. არსებობს სხვა შეღავათებიც. გერმანიაში არ იბეგრება ალიმენტის თანხები, სამედიცინო და სიცოცხლის დაზღვევის შენატანები, საეკლესიო გადასახადის თანხები, პროფესიულ განათლებაზე განეული ხარჯები და სხვ.

საზღვარგარეთის ქვეყნების უმრავლესობის საგადასახადო კანონმდებლობისათვის გამოკვეთილ თავისებურებას წარმოადგენს მარტოხელა გადამხდელთან შედარებით ოჯახური წევრების შეღავათური დაბეგრვა. საგადასახადო ტვირთის დიფერენცირებული განსაზღვრა ასეთ შემთხვევებში განპირობებულია თითოეულ სახელმწიფოში განსახორციელებელი დემოგრაფიული და სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკით.

საშემოსავლო გადასახადის გადახდა წარმოებს დეკლარაციული გზით და უნაღდოდ, ანუ დაბეგრის წყაროს ადგილის მიხედვით.

დეკლარაციას ავსებენ და საგადასახადო ორგანოში წარადგენენ ის ფიზიკური პირები, რომლებიც დაქირავებით არ მუშაობენ ან მუშაობენ და ხელფასის გარდა გააჩნიათ დამატებითი შემოსავლები.

უნაღდო გადახდა, ანუ გადახდის წყაროსთან გადასახადის დაკავება ხდება ისეთ შემთხვევაში, როცა შემოსავალი მიღებულია ხელფასის, დივიდენდების, ანაბრებზე დარიცხული პროცენტების, სავტორო პონორარების სახით და სხვ. ასეთ შემთხვევებში საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობების მონაწილეებად საგადასახადო ორგანოსთან და გადასახადის გადამხდელთან ერთად გამოდიან საგადასახადო აგენტები, რომლებიც ვალდებული არიან გადამხდელის ნაცვლად გამ-

ოიანგარიშონ გადასახადის ოდენობა, დაქვითონ იგი და გადარიცხონ ბიუჯეტში ან სახელმწიფო ფონდში. ევროპის უმეტეს ქვეყნებში დაქირავებული პირების საშემოსავლო გადასახადის გამოანგარიშებასა და დაქვითვას ახორციელებენ დამქირავებლების საფინანსო ორგანოები. გამონაკლისს წარმოადგენს საფრანგეთი და შვეიცარია, სადაც დაქირავებული პირები ხელფასის სახით მიღებულ შემოსავლებიდან გადასახადს თვითონ გამოიანგარიშებენ და დამოუკიდებლად იხდიან.

გადასახადის გადახდის ვადები დადგენილია მათი გადახდის საშუალებიდან გამომდინარე. გასული წლის შემოსავლების შესახებ დეკლარაციები საგადასახადო ორგანოებს წარედგინებათ ყოველი საგადასახადო წლის დასაწყისში. გადახდის წყაროს გაცემის ადგილის მიხედვით გადასახადის უნაღდო გადახდა კი წარმოებს ყოველთვიურად ხელფასის, დივიდენდის, პონორარისა და სხვა სარგოების მიღების დროს.

საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებულია მნიშვნელოვანი შეღავათები. მათი ფაქტობრივი ხასიათის მიუხედავად, საგადასახადო შეღავათები გარკვეულ წარმოდგენას ქმნის ამა თუ იმ ქვეყნის ეკონომიკურ და სოციალურ პოლიტიკასა და საგადასახადო ტვირთის განაწილების რაციონალურ ხასიათზე. გადამხდელთა ცალკეული კატეგორიების მიმართ შეღავათების გავრცელება ხდება ასაკის, ოჯახური მდგომარეობის, პროფესიული საქმიანობისა და განეული ხარჯების მიზნობრიობის გათვალისწინებით.

საგადასახადო შეღავათების გავრცელებული სახეა საგადასახადო დათმობები, რომლებიც შეიძლება სტანდარტულ და არასტანდარტულ სახეებად დაიყოს. სტანდარტულია ისეთი შეღავათები, რომელთა ოდენობა არ არის დამოკიდებული გადასახადის გადამხდელის ფაქტობრივ დანახარჯებზე. არასტანდარტული შეღავათები განპირობებულია გადამხდელის მიერ ფაქტობრივად წარმოებული ხარჯების თანხებზე. სტანდარტულ შეღავათებს მიეკუთვნება: დაუბეგრავი მინიმუმი, ნულოვანი განაკვეთით დაბეგრვა, საგადასახადო კრედიტი და სხვ. დაუბეგრავი მინიმუმი ნიშნავს კანონით გათვალისწინებული მინიმალური შემოსავლების გათავისუფლებას

გადასახადისაგან. ეს შელავათი არ არის პერსონიფიცირებული. იგი საერთოა ყველა გადამხდელისათვის, მიუხედავად მათი ოჯახური მდგომარეობისა და კმაყოფაზე მყოფი პირების რაოდენობისა. ასეთი შელავათი გათვალისწინებულია უმრავლესი ქვეყნის საგადასახადო კანონმდებლობით. ნულოვანი განაკვეთით დაბეგვრა ფაქტობრივად ნიშნავს შემოსავლის ცალკეული სახეების გადასახადისაგან გათავისუფლებას. ასეთი შელავათები მოქმედებს საფრანგეთში, ავსტრიაში, ბელგიაში, საბერძნეთში, გერმანიაში და სხვ. საგადასახადო კრედიტი წარმოადგენს იმ თანხას, რომლითაც მცირდება გადასახადის ოდენობა და არა გადასახადით დასაბეგრი შემოსავლის ოდენობა. დანიაში, შვედეთსა და ავსტრიაში საგადასახადო კრედიტები ეძლევათ მეუღლეებს, ხოლო ესპანეთში, ბელგიასა და საბერძნეთში – აგრეთვე იმ ოჯახებს, რომლებსაც კმაყოფაზე ჰყავთ ბავშვები. შეიძლება ასეთი შელავათი გადამხდელთა სხვა კატეგორიების მიმართაც გავრცელდეს.

არასტანდარტული შელავათები დადგენილია სანარმოო საქმიანობასთან დაკავშირებულ ხარჯებზე, პროფკავშირულ შენატანებზე, სამედიცინო ხარჯებზე, საცხოვრებელი სახლის შეძენასთან დაკავშირებით აღებულ სესხებზე, საქველმოქმედო მიზნით განეულ ხარჯებზე და სხვ.

სანარმოო საქმიანობასთან დაკავშირებული შელავათები სხვადასხვანაირადაა განსაზღვრული. მაგალითად, გერმანიაში, შვეიცარიაში, ავსტრიასა და ლუქსემბურგში ისინი დგინდება ხარჯების ნაწილის ერთჯერადი გამოქვითვის სახით; ინგლისში, ირლანდიაში, იტალიასა და დანიაში გამოქვითვა ხდება ასეთი ხარჯების მთელი მოცულობით; ამერიკაში, ესპანეთსა და იტალიაში სანარმოო ხარჯებზე შელავათი შეიძლება საგადასახადო კრედიტის ფორმით დადგინდეს. პროფკავშირების შენატანები მთლიანად გამოიქვითება ერთობლივი შემოსავლიდან გერმანიაში, იტალიასა და საფრანგეთში. მათი ნაწილობრივი გამოქვითვა გათვალისწინებულია პორტუგალიაში, დანიასა და შვედეთში. პროფკავშირების შენატანებზე შელავათები გათვალისწინებული არ არის საფრანგეთში, ბელგიასა და საბერძნეთში. საგადასახადო შელავათები შეიძლება დადგენილ იქნეს

ძირითად სამედიცინო ხარჯებზე. მაგალითად, გერმანიასა და საბერძნეთში ასეთი ხარჯები მთლიანად გამოიქვითება ერთობლივი შემოსავლიდან, ფინეთში დადგენილია სამედიცინო ხარჯების გამოქვითვის ზღვარი. ინგლისსა და შვედეთში ასეთ ხარჯებზე საერთოდ არ ვრცელდება შეღავათები.

სესხის პროცენტებზე შეღავათები ვრცელდება ზოგიერთ შემთხვევებში. მაგალითად, საფრანგეთსა და ირლანდიაში, ერთობლივი შემოსავლიდან გამოიქვითება იმ სესხის პროცენტები, რომლებიც აღებულია ბიზნესის მიზნებისათვის, ინგლისში, იტალიასა და პორტუგალიაში – იმ სესხის პროცენტები, რომლებიც აღებულია საცხოვრებელი სახლების შესაძენად ან რეკონსტრუქციისათვის.

საქველმოქმედო შენატანები საბერძნეთში მთლიანად გამოიქვითება გადასახადით დასაბეგრი შემოსავლებიდან. საფრანგეთში, გერმანიასა და პორტუგალიაში საქველმოქმედო მიზნით განეული ხარჯები მხოლოდ კანონმდებლობით დადგენილ ფარგლებში გამოიქვითება ერთობლივი შემოსავლებიდან. ასეთ შეღავათებს არ იცნობს იტალიის, ავსტრიის, ფინეთისა და შვედეთის საგადასახადო კანონმდებლობა.

ზემოაღნიშნული საგადასახადო შეღავათები ნათელ წარმოდგენას ქმნის საგადასახადო რეგულირების პროცესზე. თუმცა სხვა შეღავათებიც არის გათვალისწინებული. მათ მხოლოდ ზოგიერთი ქვეყნის კანონმდებლობა ითვალისწინებს. ასეთებს მიეკუთვნება შეღავათები: ხანდაზმული პირებისათვის, ფერმერებისა და მცირე მენარმეებისათვის – სხვადასხვა კომპანიების აქციებიდან მიღებულ შემოსავალზე, უძრავი ქონების იჯარიდან მიღებულ შემოსავალზე და სხვ. საგადასახადო შეღავათები ნებისმიერი სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვან საფინანსო ინსტრუმენტს წარმოადგენს მისთვის სასურველი სოციალური პოლიტიკის განსახორციელებლად. ამასთან, საგადასახადო შეღავათების მრავალფეროვნება, რომელიც ეროვნული კანონმდებლობის დადებით მხარეს წარმოადგენს, სერიოზულ წინაღობად შეიძლება ჩაითვალოს საერთაშორისო საგადასახადო ურთიერთობათა ჰარმონიზაციის მისაღწევად.

§5. იურიდიული პირების მოგების გადასახადი

საზღვარგარეთის თითქმის ყველა ქვეყანაში იურიდიული პირები იხდიან თავიანთი მოგების გადასახადს. იგი საბიუჯეტო შემოსავლების მნიშვნელოვან სახეს წარმოადგენს. ცალკეულ სახელმწიფოებს შორის გადასახადის სამართლებრივ რეგულირებაში განსხვავება არაარსებითი ხასიათისაა და ძირითადად დაკავშირებულია მისი ცალკეული ელემენტის განსაზღვრის თავისებურებებთან. გადასახადით იბეგრებიან ის იურიდიული პირები, რომლებიც სამენარშეო კორპორაციის ფორმით არსებობენ. კორპორაცია პირთა გაერთიანებას ნიშნავს, რომელსაც კომერციული მიზნები გააჩნია. ასეთი კორპორაციები შეიძლება იყოს: შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, კომანდიტური საზოგადოება, სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, სააქციო საზოგადოება და სხვ.¹ იბეგრება მათი მოგება. ამიტომ იურიდიულ პირთა საშემოსავლო გადასახადს ხშირად კორპორაციათა საშემოსავლო გადასახადს, ანუ კორპორაციულ გადასახადს უწოდებენ. პირთა ისეთი გაერთიანებები, რომლებიც არ წარმოადგენენ იურიდიულ პირებს ან არიან იურიდიული პირები, მაგრამ მათ სადამფუძნებლო დოკუმენტებში არ არის დაფიქსირებული დივიდენდების მიღების შესაძლებლობა, ე.ი. წარმოადგენენ არაკომერციულ საზოგადოებრივ წარმონაქმნებს, საშემოსავლო გადასახადს არ იხდიან. მათ რიცხვს მიეკუთვნება: პოლიტიკური პარტიები, საპენსიო ფონდები, ეკლესიები, კავშირები, საჯარო იურიდიული პირები და სხვ. ჩვეულებრივ, სახსრები, რომლებიც მათ გააჩნიათ, ან სხვა პირებისაგან ღებულობენ, გამოიყენება სანესდებო მიზნებისათვის. მაგრამ თუ კომერციულ საქმიანობას განახორციელებენ, მაშინ ისინი დაიბეგრებიან კორპორაციული გადასახადით.

საშემოსავლო გადასახადით იურიდიული პირების დაბეგ-

¹ ლ. ჭანტურია, საკორპორაციო სამართალი, ნიგნში „სამართლისმცოდნეობა“, რედაქტორი რ. შენგელია, თბ., 2003, გვ. 169.

ვრისას არა აქვს მნიშვნელობა იმას, ისინი რეზიდენტები არიან თუ არა.¹ კორპორაციული წარმონაქმნი შეიძლება მოგებას ღებულობდეს არა მარტო თავისი ქვეყნის, არამედ სხვა ქვეყნების ტერიტორიებზე განხორციელებული საქმიანობიდან. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების პრინციპის მოქმედების შესაძლებლობაც.

გადასახადით დასაბეგრი ბაზა ძირითადად განისაზღვრება სუფთა შემოსავლიდან. იურიდიული პირის მიერ მიღებული საერთო შემოსავლიდან გამოიქვითება ის ხარჯები, რომლებიც კანონმდებლობითაა განსაზღვრული. ასეთ ხარჯებს უპირველესად მიეკუთვნება: სანარმოო საქმიანობასთან დაკავშირებული მატერიალური დანახარჯები, საამორტიზაციო ფონდების ანარიცხები, შრომის ანაზღაურების, რეკლამის, ტრანსპორტირებისა და სხვა ხარჯები, რომლებიც შეიძლება სხვადასხვა იყოს ცალკეულ ქვეყნებში. დასაბეგრი ბაზის ზუსტ განსაზღვრაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება რეზიდენტობისა და ტერიტორიულობის პრინციპის საკანონმდებლო ნესით განმტკიცებას. გადასახადის გადამხდელმა თავიდანვე გარკვევით უნდა იცოდეს მისი რა სახის შემოსავლები ექვემდებარება დაბეგვრას. ისეთ ქვეყნებში, რომელთა კომპანიების უმეტესობას ტრანსნაციონალური ხასიათი გააჩნია და შემოსავლების მნიშვნელოვან ნაწილს საზღვარგარეთ ღებულობენ, უმეტესად გამოიყენება რეზიდენტობის პრინციპი. ამასთან, აუცილებლობის შემთხვევაში უშვებენ ტერიტორიულობის პრინციპის გამოყენების შესაძლებლობასაც. ორივე პრინციპის შეხამებულად გამოყენების მაგალითს წარმოადგენს ამერიკის, ინგლისისა და გერმანიის საგადასახადო კანონმდებლობა. სხვა ქვეყნებში უპირატესობა ენიჭება ერთ ან მეორე პრინციპს.

საგადასახადო განაკვეთების ოდენობა ნათლად მეტყველებს ამა თუ იმ ქვეყნის საგადასახადო პოლიტიკასა და გადასახადების სისტემაში საკორპორაციო გადასახადის ადგილზე. მაგალითად, ამერიკაში ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადისა და სოციალური დაზღვევის ფონდების გადასახადების შემდეგ საკორპორაციო გადასახადი გამოირჩევა.

მისი განაკვეთი უკანასკნელი საგადასახადო რეფორმის (1988) შემდეგ მნიშვნელოვნად შემცირდა და გამოიანგარიშება პროპორციული დაბეგვრის მეთოდით. იურიდიული პირის წლიური შემოსავალი 25001-დან 50 000 დოლარამდე იბეგრება 15%-ით, 50 001-დან 75 000 დოლარამდე – 25%-ით, 75 001-დან 100 000 დოლარამდე – 34%-ით, ხოლო 100 000-ზე მეტი შემოსავალი – 34%-ით.

ინგლისში საკორპორაციო გადასახადი მეორე ადგილზეა და შეადგენს 250 000 გირვანქა სტერლინგამდე მოგებაზე – 25%, ხოლო 250 000 გირვანქა სტერლინგზე მეტი მოგებისას – 33%-ს. მაქსიმალური განაკვეთი რამდენჯერმე იქნა შემცირებული. ადრე იგი მოგების ნახევარზე მეტს შეადგენდა.

საფრანგეთში საკორპორაციო გადასახადს განსხვავებული წესით იხდიან სააქციო საზოგადოებები. გადასახადის განაკვეთი დამოკიდებულია მიღებული მოგების გამოყენების მიმართულებაზე. თუ მოგება გამოიყენება წარმოების განვითარებაზე, მაშინ მისი ოდენობა 39%-ია, ხოლო თუ მოგება დივიდენდების გასაცემადაა გათვალისწინებული, იგი 42%-ით დაიბეგრება. გადასახადის გადახდა ხდება პერიოდულად, წინა წლების შემოსავლების გათვალისწინებით.

გერმანიაშიც ორი ძირითადი განაკვეთი მოქმედებს. თუ მოგება ნაწილდება დივიდენდების სახით, იგი იბეგრება 36%-ით, ხოლო თუ მოგება არ ნაწილდება – გადასახადი 50%-ია.

შვედეთში საკორპორაციო გადასახადი მოგების 30%-ს შეადგენს.

ესპანეთში კორპორაციათა მოგების გადასახადია 35%. კო-ოპერატივებისათვის გადასახადი მცირდება 26%-მდე. გათვალისწინებულია საგადასახადო შეღავათი ინვესტიციებზე 50%-ის ოდენობით. თითოეული დამატებითი სამუშაო ადგილის შექმნის შემთხვევაში გადასახადით დასაბეგრი ბაზა მცირდება 15 ათასი პესეტით. საგადასახადო შეღავათები ვრცელდება ისეთ სფეროებზე, როგორცაა: კულტურა, განათლება, კადრების პროფესიული მომზადება და სხვ.

საკორპორაციო გადასახადის გამოანგარიშების წესის

სხვადასხვაობა გარკვეულ ინტერესს იწვევს. ეს წესი კი საგადასახადო კანონის შემადგენელ ელემენტად ითვლება ყველა ქვეყანაში. გადასახადის გამოანგარიშების სხვადასხვაობა შეიძლება რამდენიმე ძირითად მიმართულებაში გამოვლინდეს. მაგალითად, ამერიკაში, ბელგიაში, შვეიცარიაში, ჰოლანდიაში, ლუქსემბურგსა და შვედეთში ხდება მოგების სრული დაბეგვრა. კომპანიის მოგება დაიბეგრება საკორპორაციო გადასახადით, შემდეგ კი – აქციონერები, რომლებმაც მიიღეს მოგების ნაწილი, ამ შემოსავლებიდან იხდიან პირად საშემოსავლო გადასახადს. სხვა ქვეყნებში ორმაგი დაბეგვრის თავიდან აცილების მიზნით, გათვალისწინებულია დაბეგვრის შემცირება აქციონერთა დონეზე. ეს ძირითადად ორი გზით ხორციელდება. მაგალითად, ინგლისში, ირლანდიაში და საფრანგეთში კორპორაციის მიერ გადახდილი თანხა ნაწილობრივ ჩაითვლება პირადი შემოსავლის დასაბეგრ საერთო ოდენობაში, რომლის ნაწილსაც წარმოადგენს ამ კორპორაციის წევრის მიერ მიღებული დივიდენდი. კანადაში, ავსტრიაში, დანიაში და იაპონიაში კი კომპანიის მიერ საკორპორაციო გადასახადის გადახდის მიუხედავად, დაბეგვრისაგან ნაწილობრივ თავისუფლდება აქციონერის მიერ მიღებული დივიდენდები. ზოგიერთ ქვეყნებში გადასახადის ნაწილობრივი შემცირება ხდება კომპანიათა დონეზე. მაგალითად, გერმანიაში, ფინეთში, პორტუგალიასა და ესპანეთში მოგება დაყოფილი არის გასანაწილებელ და გაუნაწილებელ სახეებად. აქციონერთა შორის დივიდენდების სახით გასანაწილებელ მოგებაზე დგინდება დაბეგვრის შედარებით დაბალი განაკვეთი ან დაბეგვრისაგან ნაწილობრივი გათავისუფლება. შესაძლებელია საკორპორაციო გადასახადისაგან გასანაწილებელი მოგება მთლიანად იქნეს გათავისუფლებული დაბეგვრისაგან კორპორაციის დონეზე, როგორც ეს საბერძნეთშია, ან აქციონერთა დონეზე, როგორც ეს იტალიაშია მიღებული. ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში, მისი საგადასახადო პოლიტიკიდან გამომდინარე, შეიძლება გასანაწილებელი მოგება უფრო მაღალი განაკვეთით დაიბეგროს, ვიდრე არაგასანაწილე-

ბელი მოგება, როგორც ეს, მაგალითად, საფრანგეთშია დადგენილი. ასეთ შემთხვევაში, სახელმწიფოებრივი ამოცანებიდან გამომდინარე, შეიძლება საგადასახადო განაკვეთის გაზრდა გამართლებული იყოს. ნიშანდობლივია, რომ საფრანგეთია სწორედ ის ქვეყანა, სადაც საგადასახადო განაკვეთის ოდენობის მეცნიერულად განსაზღვრას მიექცა ყურადღება. ამიტომ მოგების გადასახადი საფრანგეთში რამდენადმე შემცირდა. საფრანგეთში, ისე როგორც ამერიკაში, გერმანიაში, იაპონიასა და ბევრ მაღალგანვითარებულ ქვეყანაში, გასული საუკუნის ბოლო მეოთხედში ნათელი გახდა, რომ გადიდებული საგადასახადო განაკვეთები სასურველ შედეგებს არ იძლევა. პირიქით, მათ გამოიწვიეს შემოსავლების შემცირება როგორც ფედერალურ, ისე მუნიციპალურ ბიუჯეტებში. ფრანგი წარმომავლის ამერიკელმა მეცნიერმა ლეფევრმა აღნიშნული პრობლემის სპეციალური შესწავლის საფუძველზე პირველმა მიაქცია ყურადღება იმას, რომ ერთმანეთზე მტკიცედ არიან დამოკიდებულნი საგადასახადო განაკვეთები, საბიუჯეტო შემოსავლები და წარმოების დასაბეგრი ნაწილი. მისი მტკიცებით, საგადასახადო განაკვეთების ზრდა გარკვეულ დონემდე იძლევა სასურველ შედეგს, შემდეგ კი უკუპროცესს იწვევს – იკვეცება წარმოება, მცირდება მოგება და გადასახადიც. ლეფევრი მივიდა იმ დასკვნამდე, რომ საჭირო იყო გადასახადის განაკვეთის შემცირება. მან ეს გრაფიკულად გამოსახა, რომელიც შემდეგ ცნობილი გახდა როგორც „ლეფევრის მრუდი“. სწორედ აღნიშნულ კონცეფციაზე დაყრდნობით განხორციელდა საგადასახადო რეფორმები საზღვარგარეთის უმრავლეს ქვეყნებში.¹ საფრანგეთში რამდენჯერმე გამოიცადა „ლეფევრის მრუდის“ კეთილმყოფელი გავლენა ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებაზე.

საგადასახადო პოლიტიკა მკვეთრად გამოიხატება იმ შელავათებში, რომლებიც ამა თუ იმ ქვეყანაში საკორპორაციო გადასახადის მიმართ მოქმედებს. საგადასახადო შელავათების

¹ ლ. ქისტაური, შ. ქისტაური, საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები. თბ., 1997, გვ. 262.

სისტემის მეშვეობით სახელმწიფოს შეუძლია ისე იმოქმედოს ეკონომიკურ ურთიერთობათა მონაწილეებზე, რომ თავისი სოციალურ-ეკონომიკური ამოცანების განხორციელების სტიმულირების მიზნით ნაახალისოს ამა თუ იმ კორპორაციის სამეურნეო საქმიანობა იმ მიმართულებით, რაც ხელს შეუწყობს დამატებით ინვესტიციებზე მოთხოვნების შემცირებასა და საერთო-სახელმწიფოებრივი პროგრამების წარმატებით შესრულებას.

საგადასახადო კანონმდებლობით გათვალისწინებულია მრავალგვარი შეღავათები, რომელთა შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია: დაჩქარებული ამორტიზაციის ნორმების დადგენა, საგადასახადო კრედიტები და გადასახადის გადახდის გადავადებები.

დაჩქარებული ამორტიზაციის ნორმების დადგენა საშუალებას აძლევს კომპანიებს უფრო მჭიდრო ვადებში აინაზღაურონ თავიანთი დანახარჯები ჩვეულებრივ, ანუ პროპორციულ ამორტიზაციასთან შედარებით. კერძოდ, ამორტიზაციას დაქვემდებარებული აქტივების – მონყობილობების, მანქანა-დანადგარების, პატენტების, საავტორო უფლებებისა და სხვ. – ფიზიკური და მორალური ცვეთის ვადის გასვლამდე მოითხოვონ თავიანთი დანახარჯების ანაზღაურება. ამგვარად, ირჩევს რა აქტივების მომსახურების ვადის გასვლამდე დაჩქარებული ამორტიზაციის ნორმებს, კომპანიები დასაბეგრი ბაზიდან გამორთავენ და თავიანთ უშუალო განკარგულებაში იტოვებენ მოგების ნაწილს. მაგალითად, გერმანიაში, სადაც ფართოდ გამოიყენება დაჩქარებული ამორტიზაცია, სოფლის მეურნეობაში პირველსავე წელს დასაშვებია მონყობილობების ღირებულების 50%-ის ჩამონერა, ხოლო პირველ სამ წელიწადში – 80%-მდე.

საგადასახადო კრედიტები წარმოადგენს დარიცხული გადასახადიდან განსაზღვრული თანხის გამოქვითვას. ისინი გამოიყენება ეკონომიკის ისეთ დარგებში ინვესტიციების სტიმულირებისათვის, რომლებიც დიდ კაპიტალდაბანდებებს მოითხოვენ. საინვესტიციო საგადასახადო კრედიტი არის საგადასახადო თანხიდან მიმდინარე წელს განსახორციელე-

ბელი ინვესტიციის მთელი თანხის ან ნაწილის გამოქვითვის შესაძლებლობა.

საგადასახადო კრედიტი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის გასააქტიურებლად. ამ დროს ხდება რეზიდენტი გადამხდელის საგადასახადო თანხებიდან იმ ნაწილის გამოქვითვა, რომელიც მან საზღვარგარეთ გადაიხადა. საგადასახადო კრედიტი გამოიყენება აგრეთვე ქვეყნის ცალკეულ რეგიონებში, სადაც უმუშევრობის მაღალი დონე და რთული სოციალური სტრუქტურა არსებობს მოსახლეობის დასაქმების უზრუნველსაყოფად. ეს მიიღწევა გადასახადის გადამხდელების დასაბეგრი შემოსავლებიდან იმ თანხების გამოქვითვით, რომლებიც დაწესებულია დასაქმების პროგრამების დაფინანსების უზრუნველსაყოფად. ზოგიერთ ქვეყანაში კანონმდებლობით დადგენილია საგადასახადო კრედიტების ათეულობით სახე. მათ რიცხვს, პირველ რიგში, გერმანია და საფრანგეთი მიეკუთვნება.

გადასახადის გადახდის გადავადება, როგორც საგადასახადო შეღავათი, გამოიყენება სასურველი ეკონომიკური პირობების შესაქმნელად წარმოების ამა თუ იმ სახის განვითარებისათვის. გადავადება შესაძლებელია ერთიდან რამდენიმე წლამდე მოხდეს. საფრანგეთში გადასახადის გადახდის გადავადება გამოიყენება კომპანიის რეორგანიზაციის შემთხვევაში. ინგლისში კი მსგავსი შეღავათები დაწესებულია საზღვარგარეთ მისაღებ შემოსავლებზე.

საკორპორაციო გადასახადის სხვა, ცალკეული შეღავათები გათვალისწინებულია თითოეული ქვეყნის კანონმდებლობით. მაგალითად, ინგლისში მოგების გადასახადით არ იბეგრება იურიდიულ კონსულტაციაზე განეული ხარჯები, კომერციული და არაკომერციული ზარალი, სამეცნიერო-კვლევით საქმიანობის დანახარჯები და სხვ. ეფექტური შეღავათებია დაწესებული მცირე ბიზნესის სფეროში – 25%-იანი მაქსიმალური დაბეგვრა. მცირე ბიზნესის კრიტერიუმს წარმოადგენს არა კომპანიაში დასაქმებულ მუშაკთა რაოდენობა, არამედ სანარმოს მიერ მიღებული მოგება. მცირეს მიეკუთვნებიან სანარმოები, რომელთა მოგება წლის განმავლობაში არ აღე-

მატება 250 000 გირვანქა სტერლინგს. საფრანგეთში სააქციო საზოგადოებები პირველი ორი წლის განმავლობაში საერთოდ არ იბეგრებიან მოგების გადასახადით, მესამე წელს იბეგრება შემოსავლის 25%, მეოთხე წელს – 50%, მეხუთე წელს – 75% და მხოლოდ მეექვსე წლის დასაწყისიდან იბეგრება შემოსავლების 100%. გერმანიაში არ იბეგრება სესხის პროცენტების სახით მიღებული შემოსავლები და სხვ. თითოეული ქვეყანა თავისი სპეციფიკიდან გამომდინარე აწესებს შეღავათებს. მათი საერთო მიზანია საწარმოებისა და ორგანიზაციების საქმიანობის გააქტიურება სახელმწიფო სოციალური და ეკონომიკური პროგრამების განხორციელებაში.

§6. კაპიტალის ნამეტის (ზრდის) გადასახადი

ეკონომიკურად განვითარებული ქვეყნების უმრავლესობაში კაპიტალის ზრდა დაბეგვრის ობიექტს წარმოადგენს. კაპიტალის ზრდის ყველაზე უფრო რეალურად გამოხატული ფორმაა დივიდენდები და პროცენტები. ზოგიერთ ქვეყანაში ასეთი სახის შემოსავალი თავიდანვე ჩართულია საშემოსავლო გადასახადით დასაბეგრ ერთობლივი შემოსავლების მასაში. ამიტომ მათი ცალკე დაბეგვრის აუცილებლობა არ არსებობს. ამერიკისაგან განსხვავებით, სადაც კაპიტალიდან მიღებულ შემოსავლებზე, ანუ ნამეტ კაპიტალზე გადასახადის გადახდევინება ხდება საშემოსავლო გადასახადის მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების საფუძველზე, ევროპის ისეთ ქვეყნებში, როგორცაა: გერმანია, ავსტრია, ბელგია, დანია, ინგლისი, ირლანდია, პორტუგალია და საბერძნეთი მისი აკრეფის თავისებურებათა ყველა დეტალი გათვალისწინებულია ეროვნული კანონმდებლობებით და დაკავშირებულია გადასახადის ელემენტების რეგულირებასთან.

კაპიტალის ნამეტის გადასახადის გადამხდელებად მიჩნეულია მხოლოდ ის ფიზიკური ან იურიდიული პირები, რომლებიც კაპიტალიდან შემოსავალს დივიდენდების ან პროცენტების სახით იღებენ. შესაძლებელია აგრეთვე გადასახადით

დაიბეგრონ როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირები. თუ რომელიმე ქვეყანაში ფიზიკური ან იურიდიული პირი არ არის ამ გადასახადის სუბიექტი, მაშინ იგი კაპიტალის ნამეტზე გადასახადს საშემოსავლო გადასახადის ნაწილის სახით იხდის. მაგალითად, ირლანდიაში კაპიტალის ნამეტის გადასახადის სუბიექტებად მიჩნეული არიან მხოლოდ ფიზიკური პირები. ამ ქვეყნის რეზიდენტი ფიზიკური პირები აღნიშნულ გადასახადს იხდიან აქტივების ყველა სახეობიდან, რომლებსაც კი კაპიტალის ზრდა ახლდათ დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში. არარეზიდენტი ფიზიკური პირების მიმართ კაპიტალის ნამეტის გადასახადი ვრცელდება კანონით განსაზღვრული აქტივების ჩამონათვალზე. ასეთებს მიეკუთვნება, მაგალითად, გადასახადის გადამხდელი ქვეყნის ტერიტორიაზე არსებული უძრავი ქონება – მიწა და ნაგებობა, აგრეთვე აქტივები, რომლებიც დაკავშირებულია სასარგებლო წიაღისეულთა მოპოვებასა და დამუშავებასთან.

გადასახადით დასაბეგრ ბაზას წარმოადგენს მხოლოდ ნამეტი კაპიტალი. მაგალითად, მიწის, შენობის ან ფასიანი ქალაქის გაყიდვიდან მიღებული თანხა დაიბეგრება იმ ნაწილში, რაც აღემატება მათი ყიდვისას გადახდილ თანხას. ე.ი. იბეგრება სხვაობა ყიდვისა და გაყიდვის ფასებს შორის. ამასთან, დასაბეგრი თანხიდან უნდა გამოიქვეითოს ხარჯები, რომლებიც გაღებულ იქნა გაყიდული ქონების მოვლა-პატრონობისათვის. დასაბეგრ ბაზაში შედის აქციონერთა დივიდენდები, სასესხო პროცენტები და სხვა სახის ნამეტი კაპიტალი.

გადასახადის განაკვეთის ოდენობა განისაზღვრება აქტივთა სახეების, მათი მფლობელობის პერიოდისა და თვით ცალკეულ სახელმწიფოთა საგადასახადო პოლიტიკის მიხედვით. მისი ოდენობა მერყეობს 10-დან 50%-მდე. მაგალითად, გერმანიაში ფულადი ანაბრებიდან და სადაზღვევო კომპანიებიდან მიღებული პროცენტები, აგრეთვე ფასიანი ქალაქებიდან მიღებული შემოსავლები იბეგრება 10%-იანი განაკვეთით. გადასახადის ბიუჯეტში გადარიცხვის ვალდებულება საბანკო დაწესებულებებს აკისრიათ. ამ გზით ყოველწლიურად ათ მილიარდამდე მარკა იკრიბება. კაპიტალის ნამეტის გად-

ასახადი პროცენტთან შემოსავლებზე დაწესებულია: იაპონიასა და ესპანეთში – 20%, საფრანგეთში, ინგლისსა და კანადაში – 25%, იტალიაში – 30%, შვეიცარიაში – 35%, ირლანდიაში გადასახადის მაქსიმალური განაკვეთია 50%. კაპიტალის ნამეტის გადასახადით დაბეგვრის წესი თითქმის ყველა ქვეყანაში საშემოსავლო გადასახადისათვის დამახასიათებელი პრინციპებითაა განპირობებული. გადასახადის გადამხდელი ავსებს დეკლარაციას და კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ვადებს წარადგენს საგადასახადო ორგანოებში. გადასახადის გადახდა ხდება ორ ნაწილად – საავანსო შენატანებისა და საბოლოო თანხის სახით, რომელიც საგადასახადო ინსპექციის მიერ ანგარიშსწორებათა შემოწმების შემდეგ შეიტანება.

საგადასახადო შეღავათების მიზანია, შეამციროს გადასახადის გადამხდელთა ფინანსური ტვირთი. ისინი ვრცელდება კაპიტალის ნამეტის გადასახადის გადამხდელთა ცალკეულ კატეგორიებზე. შეღავათები ძირითადად სამი სახისაა. ესენია: დაუბეგრავი აქტივები, დაუბეგრავი მინიმუმი და პირადი გამოქვითვები.

დაუბეგრავი აქტივების სახით წარმოდგენილია ქონების ის ნაწილი, რომელთა მიმართ, რამდენიც არ უნდა იყოს კაპიტალის ნამეტი, აღნიშნული გადასახადი არ ვრცელდება. ასეთ კაპიტალს უმეტეს ქვეყნებში მიეკუთვნება: სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების ფასიანი ქაღალდები, აგრეთვე ზოგიერთ შემთხვევებში კანონით გათვალისწინებული ორგანიზაციების მიერ გამოშვებული ფასიანი ქაღალდები და სხვ. ასეთ აქტივებზე მიღებული ნამეტი არ იბეგრება.

დაუბეგრავი მინიმუმის დადგენა მიზნად ისახავს არა ნამეტი კაპიტალის განსაზღვრული ნაწილის გათავისუფლებას დაბეგვრისაგან, არამედ თვით აქტივის განსაზღვრული ნაწილის გამორთვას საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სფეროდან. ასეთ შემთხვევებში განმსაზღვრელს აქტივის ღირებულება წარმოადგენს. მაგალითად, ირლანდიის კანონმდებლობით 2 000 ფუნტამდე ღირებულების აქტივზე კაპიტალის ნამეტის გადასახადი არ ვრცელდება, მიუხედავად

იმისა, რამდენიც არ უნდა იყოს თვით ეს ნამეტი.

პირადი გამოქვითვა წარმოადგენს კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში გადასახადით დასაბეგრი მასიდან იმ თანხების ამორიცხვას, რომელიც ამა თუ იმ კატეგორიის სუბიექტთა სამართლებრივი მდგომარეობით, აქტივების ქვეყნის სასარგებლოდ გამოყენების ხარისხით ან საგადასახადო პოლიტიკით არის განპირობებული.

აღნიშნული და სხვა შეღავათები, რომელთა სახეები სხვადასხვა ცალკეულ ქვეყნებში გვხვდება, საბოლოოდ გამოიყენება უცხოური ინვესტიციების ფართოდ მოზიდვისა და ეროვნული კაპიტალის გაზრდა-განმტკიცებისათვის აუცილებელი პირობების შესაქმნელად.

§7. მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადი

პირდაპირი გადასახადების რიგიდან ერთ-ერთი გავრცელებული გადასახადია ქონების სხვაზე გადაცემისათვის დადგენილი გადასახადი. გადაცემის საფუძველია მემკვიდრეობა და ჩუქება. მემკვიდრეობით ან ჩუქებით გადაცემული ქონება იბეგრება. უმეტეს ქვეყნებში ცალ-ცალკე არსებობს მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადები, თუმცა მათ სამართლებრივ რეგულირებაში მსგავსება ძალზე მნიშვნელოვანია. ზოგიერთ ქვეყანაში კი კანონმდებლობა ადგენს მემკვიდრეობისა და ჩუქების ერთიან გადასახადს. ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნება: გერმანია, საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია, შვედეთი და სხვ. ქონების ახალ მესაკუთრეზე გადაცემისათვის გადასახადის სამართლებრივი რეგულირების პროცესში ცალკეული ქვეყნებისათვის დამახასიათებელი სპეციფიკური თავისებურებანი განპირობებულია ამ გადასახადის ცალკეული ელემენტების განსხვავებული შინაარსით.

საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტებს წარმოადგენენ ფიზიკური და იურიდიული პირები. ნათესაური კავშირიდან გამომდინარე, კანონმდებლობა მემკვიდრეებს რამ-

დენიშე კლასად ყოფს და თითოეული მათგანისათვის ადგენს საგადასახადო განაკვეთებს. რაც უფრო ახლო ნათესავია მემკვიდრე, მით უფრო დაბალია განაკვეთი. ნათესაური ხარისხის ნაკლებობა გადასახადის ზრდას ედება საფუძვლად.

იურიდიული პირები გადასახადით იბეგრებიან ისეთ შემთხვევებში, როცა ხდება ქონების გადაცემა სხვადასხვა ფონდებისა და საქველმოქმედო ორგანიზაციებისათვის. ბევრ ქვეყანაში ასეთ იურიდიულ პირებზე მემკვიდრეობით ქონების გადაცემა არ იბეგრება გადასახადით. იგივე წესი მოქმედებს მათთვის ქონების ჩუქების შემთხვევაშიც. შესაძლებელია დაბეგრაც მოხდეს, მაგრამ – შელავათური პირობებით. გადასახადით დასაბეგრ ბაზას წარმოადგენს იმ ქონების ღირებულება, რომელიც საკუთრების უფლებით მამკვიდრებლისაგან ან გამჩუქებლისაგან გადადის მემკვიდრეზე ან დასაჩუქრებულზე. დაბეგრა ხდება ორი მეთოდით: ამერიკასა და ინგლისში იბეგრება ახალ მესაკუთრეზე გადასული მთელი ქონების ღირებულება. გერმანიაში, საფრანგეთსა და ბელგიაში კი – ახალი თითოეული თანამესაკუთრის წილის ღირებულება. პირველ შემთხვევაში თანამესაკუთრები სოლიდარულად იხდიან გადასახადს, მეორეში კი – წილობრივად. საერთო მიდგომებთან ერთად თითოეულ ქვეყანას გააჩნია დასაბეგრი ბაზის განსაზღვრის თავისებურება. მაგალითად, იტალიაში, თუ ქონება რამდენიმე პირზე გადადის მემკვიდრეობით, გადასახადი თითოეულ მათგანს გადახდება სამკვიდრო ქონებაში მათი წილის პროპორციულად. მნიშვნელობა აქვს მამკვიდრებლის ან გამჩუქებლის საცხოვრებელ ადგილსაც. თუ მამკვიდრებელი ან გამჩუქებელი მუდმივად იტალიაში ცხოვრობდა, გადასახადის გადახდევინება ხდება არა მარტო საკუთრებით მიღებულ ქონებაზე, არამედ მასთან დაკავშირებულ მოთხოვნის უფლებებზეც, რომელთა რეალიზაცია საზღვარგარეთ ხორციელდება. სამკვიდროს გახსნის მომენტიანათვის ან ჩუქების აქტის დროს თუ გარდაცვლილი პირი ან გამჩუქებელი არ იყვნენ იტალიის მაცხოვრებელი, მაშინ გადასახადის გადახდევინება ხდება იმ ქონებაზე, რომელიც იტალიის ტერიტორიაზე იმყოფება. ამასთან დაკავშირებით,

კანონმდებლობით განსაზღვრულია ქონება და ქონებრივი უფლებები, რომლებიც მიიჩნევა იტალიის რესპუბლიკის ტერიტორიაზე არსებულად.

გერმანიაში დასაბეგრი ბაზა რამდენიმე კატეგორიად იყოფა: პირის გარდაცვალებასთან დაკავშირებით სხვაზე საკუთრების უფლებით გადასაცემი ქონება, ჩუქების საფუძველზე მიღებული ქონება, ერთი ან რამდენიმე ოჯახის ინტერესებიდან გამომდინარე შექმნილი ფონდების სახსრები და მიზნობრივი დაფინანსების სახსრები. გერმანიის საგადასახადო კანონი დეტალურად ჩამოთვლის იმ ოპერაციებს, რომლებიც შეიძლება ჩუქებად ჩაითვალოს, მიუხედავად იმისა, რომ სამოქალაქო კოდექსით ჩუქებასთან დაკავშირებული სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგება სრულყოფილადაა წარმოდგენილი.¹ ასეთი მიდგომა გამონეუულია ქონების რამდენიმე პირს შორის გადანაწილების გზით დაბეგვრის თავიდან აცილების შემთხვევების მინიმუმამდე შემცირების აუცილებლობით.

მემკვიდრეობისა და ჩუქებისათვის გადასახადის განაკვეთები დადგენილია დიფერენცირებული რთული პროგრესიით და დამოკიდებულია ნათესაურ კავშირსა და ქონების ღირებულებაზე. მაგალითად, გერმანიაში განასხვავებენ მემკვიდრეთა ოთხ კატეგორიას, რომელთა მიხედვითაც განისაზღვრება გადასახადის ოდენობა. პირველ კატეგორიაში შედიან მეუღლე და შვილები, მათი გადასახადის განაკვეთი 3%-ია. მეოთხე კატეგორიაში სხვა ნათესაეების მიმართ გადასახადის განაკვეთი 70%-მდე იზრდება, თუ ქონების ღირებულება 100 მილიონ მარკას აღემატება. გადასახადით დაუბეგრავი თანხა მეუღლისათვის შეადგენს 250 ათას მარკას, შვილებისათვის – 90 ათას მარკას, ხოლო ძმებისა და დებისათვის – 10 ათას მარკას.

იტალიაში გადასახადი შედგება ორი დამოუკიდებელი ნაწილისაგან. პირველი ნაწილი განისაზღვრება ახალ მესაკუთრეზე გადასასვლელი ქონების ღირებულებაზე დამოკიდებულებით. დაუბეგრავი მინიმუმი შეადგენს 120 მლნ ლირას,

¹ Германское право. Часть I. Научный редактор – В.В. Залесский. М., 1996, с. 106.

რომლის ზევითაც მოქმედებს პროგრესული სკალა მინიმალური 3%-იანი და მაქსიმალური 27%-იანი განაკვეთით. მაქსიმალური განაკვეთი გამოიყენება მაშინ, თუ ქონების ღირებულება 3 მლრდ ლირას აღემატება. გადასახადის მეორე ნაწილი დამოკიდებულია ნათესაურ კავშირზე. მისგან გათავისუფლებული არიან მეუღლეები, შვილები და მშობლები.

ესპანეთში საგადასახადო განაკვეთი მერყეობს 7-დან 34%-მდე. დასაბეგრი ბაზის განსაზღვრისას უპირატესი შელავათებით სარგებლობენ პირდაპირი ხაზის მემკვიდრეები. პირველი რიგის მემკვიდრეს, თუ იგი მიღწეულია 21 წლის ასაკს, ქონების ღირებულებიდან გამოექვითება 2,5 მლ. პესეტი; თუ მას ამ ასაკისთვის არ მიუღწევია, მაშინ 21 წლამდე ყოველწლიურად დამატებით 600 ათასი პესეტი გამოექვითება. ამასთან, გამოქვითვის საერთო თანხა არ უნდა იყოს 7,5 მილიონ პესეტზე მეტი. მეორე და მესამე რიგის მემკვიდრეებს გამოსაქვითი თანხა უმცირდებათ 1 მლნ. 200 ათას პესეტამდე. უფრო შორეული ნათესავებისა და უცხო პირების მიმართ გამოქვითვები არაა გათვალისწინებული.

შვედეთში მემკვიდრეობა ან ჩუქება იბეგრება 10-დან 60%-მდე. მეუღლისათვის 200 ათას კრონამდე და თითოეული შვილისათვის 50 000 კრონამდე ღირებულების ქონების გადაცემა გადასახადით არ იბეგრება. მაღალი განაკვეთები გამოიყენება შორეული ნათესავებისათვის გადაცემული იმ ქონების მიმართ, რომელთა ღირებულება 8 მლნ კრონს აღემატება.

ინგლისში მემკვიდრეობის გადასახადით არ იბეგრება ქონება, თუ მისი ღირებულება არ აღემატება 150 ათას გირვანქა სტერლინგს. ამ თანხის ღირებულებას აღმატებული ქონება იბეგრება 40%-იანი განაკვეთით.

მიუხედავად იმისა, რომ მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადის განაკვეთის მაქსიმუმი საკმაოდ მაღალია და ზოგჯერ იგი 70%-მდეც ადის, რეალური საგადასახადო ტვირთი გაცილებით დაბალია, ვინაიდან თითქმის ყველა ქვეყანაში, სადაც ეს გადასახადია შემოღებული, მოქმედებს შელავათების მთელი სისტემა. საგადასახადო შელავათებიდან ყველაზე ხშირად

გამოიყენება გამოქვითვები და დაუბეგრავი მინიმუმის წესი. შესაძლებელია სხვა სახის შეღავათების გამოყენებაც.

მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადს სხვადასხვა სტატუსი და ფუნქცია გააჩნია. ზოგიერთ ქვეყანაში, მაგალითად, საფრანგეთში, ესპანეთში, ინგლისსა და იტალიაში ასეთი გადასახადი სახელმწიფო ბიუჯეტის ფორმირების ერთ-ერთ წყაროდაა მიჩნეული, ხოლო გერმანიასა და შვეიცარიაში იგი ფედერაციის სუბიექტების ბიუჯეტის შემოსავლად ითვლება.

§8. დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ)

არაპირდაპირი გადასახადების ყველაზე მნიშვნელოვან სახეს წარმოადგენს დამატებული ღირებულების გადასახადი. იგი საბიუჯეტო შემოსავლების თითქმის მესამედს შეადგენს და საშემოსავლო გადასახადის შემდეგ მეორე ადგილზეა. დღგ ბრუნვის გადასახადის სახეშეცვლილ ფორმას წარმოადგენს. იგი შედარებით ახალი გადასახადია და გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან მკვიდრდება საგადასახადო სისტემაში. დღევანდელი შინაარსი მან პირველად საფრანგეთსა და გერმანიაში მიიღო. შემდეგ გავრცელდა დანიასა და ბრაზილიაში, თურქეთსა და ინდონეზიაში და სხვ. უმრავლეს სახელმწიფოებში იგი არ მოქმედებს. სამაგიეროდ, ევროპის თანამეგობრობის ყველა ნევრ-სახელმწიფოში იგი საგადასახადო სისტემის აუცილებელ ელემენტს წარმოადგენს. ეს იმითაა განპირობებული, რომ თანამეგობრობაში გაერთიანებისათვის სავალდებულო პირობად ითვლება ამ გადასახადის შემოღება და მისი მეშვეობით ევრობიუჯეტის ფინანსური სახსრების მნიშვნელოვანი ნაწილის მობილიზება.

დამატებული ღირებულების გადასახადი წარმოადგენს მრავალსაფეხურიან ბეგარას, რომლის აკრეფა ხდება საქონლის (მომსახურების) მოძრაობის ყველა სტადიაზე – წარმოებით დაწყებული და მოხმარებით დამთავრებული. საქონელი მრავალ სტადიას გაივლის, ვიდრე იგი საბოლოო მომხმარებლამდე

მივა. დაბეგვრას ექვემდებარება საქონლის რეალიზაცია და მომსახურების განწევა. ყოველ შემდგომ სტადიაზე გადასახადი გამოიანგარიშება მხოლოდ იმ თანხიდან, რომელიც დამატებულია საქონლის ღირებულებაზე მისი შემდგომი გადამუშავების ან მომხმარებლისათვის მიწოდების შედეგად.

დამატებული ღირებულების გადასახადის განმასხვავებელ თავისებურებათა არსებობა ცალკეულ ქვეყნებში შეიძლება განპირობებული იყოს გადასახადის ამა თუ იმ ელემენტის შინაარსის განსაზღვრის თავისებურებებითა და ეროვნული საგადასახადო პოლიტიკით.

გადასახადით დაბეგვრის სუბიექტებს წარმოადგენენ ფიზიკური და იურიდიული პირები, რომლებიც კომერციულ საქმიანობას ახორციელებენ და საგადასახადო კანონმდებლობით დამატებული ღირებულების გადამხდელებად არიან მიჩნეული. ჩვეულებრივ ისინი კერძო სამართლის სუბიექტები არიან. ამასთან, ამ გადასახადის გადამხდელებად შეიძლება ჩაითვალოს აგრეთვე სახელმწიფო ორგანოები, სახელმწიფო კომპანიები, ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოები და სხვა ორგანიზაციები, რომლებიც, მართალია, შექმნილი არიან საჯარო-სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, მაგრამ ახორციელებენ საქონლის გაყიდვას ან მომსახურების განწევასთან დაკავშირებულ კომერციულ ოპერაციებს. გადასახადით დაბეგვრის სუბიექტის სტატუსის განსაზღვრისას, ერთმანეთისაგან ასხვავებენ გადასახადის იურიდიულ და ეკონომიკურ გადამხდელებს. იურიდიული გადამხდელია ის პირი, რომელიც გადასახადს იხდის კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად. ეკონომიკურ გადამხდელად გამოდის საქონლის ან მომსახურების ბოლო მომხმარებელი, რომელსაც გადასახადის ტვირთი აწევს გასაყიდი ან მომსახურების ფასის ნაწილის ფორმით.

დამატებული ღირებულების გადასახადით დასაბეგრი ბაზა განისაზღვრება საქონლის ან მომსახურების ღირებულების იმ ნაწილით, რომელიც წარმოიშობა მისი მოძრაობის მორიგ სტადიაზე. ასეთია, მაგალითად, ღირებულების ის ნაწილი, რომელიც საქონლის მწარმოებლის მიერ მისი წარმოებისათვის აუცილებელი მასალების ღირებულებას ემატება განაწილების

სფეროსათვის ახალი ნაწარმის გადაცემისას. საფეხურების სიმრავლის მიხედვით დამატებული ღირებულების გადასახადი ჰგავს მის წინამორბედ და ზოგიერთ ქვეყანაში მოქმედ ბრუნვის გადასახადს. მიუხედავად ამისა, მათ შორის არსებითი ხასიათის განსხვავებაა. ბრუნვის გადასახადის საგადასახადო ბაზას წარმოადგენს საქონლის მთლიანი ღირებულება მისი მოძრაობის ყველა სტადიაზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ გადასახადი გროვდება საქონლის მოძრაობის ყველა სტადიაზე. დამატებული ღირებულების გადასახადის დროს იბეგრება მხოლოდ დამატებული ღირებულება და ყოველი ახალი სტადიის დროს გადასახადიდან გამოიქვეითება საქონლის მოძრაობისას ადრინდელ სტადიაზე გადახდილი თანხები. დაბეგვრის ამ წესში ნათლად ჩანს დამატებული ღირებულების გადასახადის პროგრესული და მასტიმულირებელი ხასიათი ბრუნვის გადასახადთან შედარებით. გადასახადის განაკვეთები დიფერენცირებული ხასიათისაა. ისინი შეიძლება იყოს: სტანდარტული, მაღალი და დაბალი. დიფერენციაციის საფუძველია საქონელსა ან მომსახურებაზე მოთხოვნის ხარისხი.

გერმანიაში მოქმედებს 16%-იანი სტანდარტული განაკვეთი. ამასთან, ძირითადი საკვები პროდუქტები, წიგნები და უურნალები იბეგრება 7%-იანი განაკვეთით. ამ გადასახადს გარკვეული თავისებურებებიც ახასიათებს. მწარმეები, რომელთა საქონელბრუნვა გასულ წელს არ აღემატებოდა 20 ათას მარკას, ხოლო მიმდინარე წელს არ გადააჭარბებს 100 ათას მარკას, თავისუფლდებიან დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან. ასეთი პირები იხდიან საშემოსავლო გადასახადს და არა დღგ-ს. ამასთან, მათ უფლება აქვთ უარი თქვან დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან გათავისუფლებაზე. მაშინ საშემოსავლო გადასახადს არ გადაიხდიან. თუ პირის გასული წლის შემოსავალი არ აღემატება 60 ათას მარკას, მას უფლება აქვს ბიუჯეტში შეიტანოს მხოლოდ დამატებული ღირებულების გადასახადის მთელი ოდენობის 80%. სოფლისა და სატყეო მეურნეობის საწარმოები თავისუფლდებიან გადასახადისაგან. ასევე არ იბეგრება საქონლის ექსპორტიც.

იტალიაში გადასახადის სტანდარტული განაკვეთია 19%. მოქმედებს აგრეთვე 4%-იანი დაბალი განაკვეთი სახელმწიფო სანარმოების მიერ მიწოდებული საქონელის, შესრულებული სამუშაოსა და განეული მომსახურებისათვის, ხოლო თითქმის 14%-იანი განაკვეთით იბეგრება სასურსათო საქონელი. საქონლის ექსპორტი, საერთაშორისო მომსახურება და მასთან დაკავშირებული ოპერაციები არ იბეგრება. ასევე არ იბეგრება იტალიის ტერიტორიაზე დაზღვევასა და სესხის გაცემასთან დაკავშირებული ოპერაციები, აქციებისა და ობლიგაციების გავრცელება, სამედიცინო მომსახურება, განათლება, კულტურა, საფოსტო მომსახურება, ოქროსა და უცხოურ ვალუტასთან დაკავშირებული ოპერაციები.

იაპონიაში 1990 წლიდან შემოღებულ იქნა დამატებული ღირებულების გადასახადი და ჯერ მას მნიშვნელოვანი ფუნქციის შესრულება საბიუჯეტო სახსრების ფორმირებაში არ აკისრია (იქ ასეთ ფუნქციას საშემოსავლო გადასახადი ასრულებს). გადასახადის განაკვეთი შედარებით დაბალია და შეადგენს 5%-ს. თანაც ბევრ სფეროზე გადასახადი არ მოქმედებს. დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან თავისუფლდება სამედიცინო მომსახურება, საქველმოქმედო საქმიანობა, განათლება, დაზღვევასთან დაკავშირებული ოპერაციები, საფინანსო მომსახურება, ლატარიები და აზარტული თამაშობები, მომსახურება სოციალური კეთილმოწყობის სფეროში და სხვ.

საფრანგეთში დამატებული ღირებულების გადასახადი საბიუჯეტო შემოსავლების 40%-ზე მეტს ქმნის. მოქმედებს ოთხი საგადასახადო განაკვეთი. სტანდარტული განაკვეთია 18,6%. 22%-იანი მაღალი განაკვეთი გამოიყენება ისეთი საქონლის მიმართ, როგორცაა: ავტომობილები, ალკოჰოლიანი სასმელები, თამბაქოს ნაწარმი, პარფიუმერია, ძვირფასი ბეწვეული და სხვ. 7%-ით იბეგრება ყურნალ-გაზეთებისა და წიგნების დამატებული ღირებულება, 5,5%-ით კი აუცილებელი მოხმარების კვების პროდუქტები. დამატებული ღირებულების გადასახადისაგან საერთოდ თავისუფლდებიან ის იურიდიული პირები, რომელთა ბრუნვა წინა საფინანსო წელს არ აღემატებოდა 70

ათას ფრანკს. ასევე თავისუფლდება გადასახადისაგან მედიცინა და განათლება; სახელმწიფო დაწესებულებათა საქმიანობა, რომლებიც მიმართულია ადმინისტრაციული, სოციალური, აღმზრდელიობითი, კულტურული და სპორტული საქმიანობისაკენ; პედაგოგთა, მუსიკოსების, მხატვრებისა და სხვა თავისუფალ პროფესიათა წარმომადგენლების საქმიანობა. ზოგიერთ სფეროში, უმთავრესად კი საფინანსო და საბანკო საქმიანობის, ბინის გაქირავების, აგრეთვე სამსახიობო საქმიანობის განხორციელებისას დასაშვებია არჩევანი დამატებული ღირებულების გადასახადსა და საშემოსავლო გადასახადს შორის. დღგის გამოანგარიშებას აწარმოებს გადასახადის გადამხდელი. გამონაკლისს წარმოადგენს მცირე სანარმოები, რომლებშიც საბუღალტრო აღრიცხვის გამარტივებული სისტემა მოქმედებს და გადასახადის გამოანგარიშებასა და გადახდევინებას უზრუნველყოფენ საგადასახადო ორგანოები:

ჩინეთში დამატებული ღირებულების გადასახადის სტანდარტული განაკვეთი 17%-ია. ცალკეული დარგებისა და საქონლის სახეობებისათვის გამოიყენება 13%-იანი შეღავათიანი განაკვეთი. იგი უმეტესად ვრცელდება სახალხო მოხმარების პირველადი საჭიროების საქონელზე. ამავე განაკვეთით იბეგრება სოფლის მეურნეობის პროდუქტები და კომუნალური მომსახურება. საქონლის ექსპორტი საერთოდ გათავისუფლებულია გადასახადისაგან.

ესპანეთში მოქმედებს დამატებული ღირებულების გადასახადის 16%-იანი სტანდარტული განაკვეთი. ამასთან, ორი დაბალი განაკვეთიცაა დაწესებული: სამრეწველო საქონელი, კულტურული და სპორტული ღონისძიებები, სასტუმრო და სატრანსპორტო მომსახურება იბეგრება 7%-იანი განაკვეთით, ხოლო პირველადი საჭიროების პროდუქტები – პური, რძე, კვერცხი, ხორბალი, ხილი, ბოსტნეული, ნამლები, წიგნები, გაზეთები და სხვ. – 40%-იანი განაკვეთით. არ იბეგრება საავადმყოფოების მიერ განეული სამედიცინო მომსახურება; საფინანსო, საბანკო და სადაზღვევო ოპერაციები და განათლება.

დამატებული ღირებულების გადასახადზე დაწესებული

შელავათებიდან, როგორც შესაბამისი კანონმდებლობის ანალიზიდან ჩანს, უმეტესად გავრცელებულია შემცირებული საგადასახადო განაკვეთების დადგენა ან გადახდისაგან მთლიანი გათავისუფლება. გადასახადისაგან გათავისუფლება გამოიყენება იმ დამატებული ღირებულების მიმართ, რომელიც წარმოიშობა საქონლის ან მომსახურების საბოლოო მომხმარებელზე გადასვლის სტადიაზე. ეს შესაძლებელია მოხდეს ნულოვანი განაკვეთების დადგენის გზითაც. ამ შემთხვევაში საქონლის უკანასკნელ გამყიდველს შეუძლია მოითხოვოს საქონლის ღირებულების იმ ნაწილის კომპენსაცია, რომელსაც იგი არ აკისრებს მყიდველს საქონლის ფასში დღგ-ის ნულოვანი განაკვეთით. ჩვეულებრივ, გადასახადის ნულოვანი განაკვეთები გამოიყენება ევროკავშირის ქვეყნებში.

აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მიუხედავად ევროკავშირის ქვეყნების საგადასახადო კანონმდებლობის ევროპულ საერთაშორისო ნორმებთან მაღალი პარმონიზაციისა, ამ ქვეყნებში დამატებული ღირებულების გადასახადი, ინდივიდუალური აქციზები და საბაჟო გადასახადები, რომლებიც ევროპული ბიუჯეტის ფორმირების ძირითად წყაროს წარმოადგენენ, რეგულირდება ეროვნულ მართლწესრიგში იმპლემენტირებული ევროკავშირის ნორმებით. ამავე ნორმებითაა დადგენილი ევრობიუჯეტში თითოეული ქვეყნიდან გადასარიცხი პროცენტული დანამატები.

§9. არაპირითადი და ადგილობრივი ბაღასახადები

საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო სისტემებში ზემოაღნიშნული გადასახადების გარდა, არამთავარ, მაგრამ საკმაოდ სერიოზულ როლს სხვა გადასახადები ასრულებენ. ისინი უმეტესად ფედერალური ან რეგიონული გადასახადების სახით მოქმედებენ. განსაზღვრული მნიშვნელობა გააჩნია აგრეთვე ადგილობრივ გადასახადებსაც. ისინი ნაციონალური კანონმდებლობებით გათვალისწინებული სახელწოდებისა და

შინაარსის გადასახადებია. საერთო წარმოდგენის შესაქმნელად მიზანშეწონილია ზოგიერთი მათგანის დახასიათება.

ამერიკის ფედერალური ბიუჯეტის შემოსავლების მოცულობის მიხედვით მეორე ადგილზეა გადასახადები სოციალური დაზღვევის ფონდებში. ამერიკაში მოქმედებს სოციალური დაზღვევის ორი სახელმწიფო სისტემა – ფედერალური საპენსიო და უმუშევრობის ფედერალურ-სამშატო სადაზღვევო სისტემები. მათი ფორმირებისათვის აუცილებელი ფულადი სახსრების მობილიზაცია ხდება სავალდებულო შენატანების მეშვეობით. საგადასახადო ტვირთი თანაბარწილად აწვება როგორც დაქირავებულს, ისე დაქირავებულს.¹ საგადასახადო განაკვეთი დგინდება ბიუჯეტის ფორმირებისას. ამასთან, მას გააჩნია ზრდის ტენდენცია. უკანასკნელ პერიოდში მისი ოდენობა განისაზღვრება ხელფასის ფონდის 15%-ით. ამასთან, იბეგრება არა მთლიანი ხელფასის ფონდი, არამედ მხოლოდ პირველი 50 ათასი დოლარი წელიწადში თითოეულ დასაქმებულზე გადაანგარიშებით. გადასახადის განაკვეთი თავისუფალი პროფესიის პირებისათვის გაცილებით უფრო მაღალია, ვიდრე დაქირავებით მომუშავეთათვის.

აქციზისა და საბაჟო მოსაკრებლები არც ისე დიდ როლს თამაშობენ საბიუჯეტო შემოსავლებს შორის. ფედერალური აქციზები დანესებულია: თამბაქოს ნაწარმზე, ალკოჰოლიან სასმელებზე, ბენზინზე, საიუველირო ნაწარმზე, ბენვეულზე, ძვირფას ავტომობილებზე, კერძო თვითმფრინავებზე, სატრანსპორტო გადაზიდვებზე და სხვ. აქციზის განაკვეთები დანესებულია როგორც პროცენტებში საქონლისა და მომსახურების ფასიდან, ისე ფიქსირებულ თანხებში საქონლის რაოდენობიდან გამომდინარე. მაგალითად, სპირტიან სასმელებზე – 12,50 დოლარი ბალონზე; ლუდზე – 9 დოლარი ბარელზე; სიგარეტზე – ხარისხიდან გამომდინარე 8 დოლარი ან 16,8 დოლარი ათას ლერზე; ბენზინზე – 9 ცენტი ბალონზე; თევზეულ დელიკატესებზე – 10% საცალო ფასზე; სატელეფონო

¹ Налоговые системы зарубежных стран. Учебник, под редакцией В. Кязишва. М., 1995, с. 11. ზ. როგავა, დასახელებული შრომა, გვ. 528.

მომსახურებაზე – ღირებულების 3%; სამგზავრო ავიახაზებზე – მომსახურების ღირებულების 8%; ნავთობის ახლად გახსნილ საბადოებზე – 15% და ა.შ. რაც შეეხება საბაჟო მოსაკრებელს, მისი წილი უმნიშვნელოა და იგი მთელი ფედერალური შემოსავლების 2%-საც არ აღწევს. საბაჟო მოსაკრებლების განაკვეთები დაწესებულია ფიქსირებული თანხით საქონლის ოდენობიდან ან პროცენტებით მისი ფასიდან გამომდინარე.

ამერიკაში ფედერალურისაგან დამოუკიდებელი საგადასახადო სისტემა გააჩნიათ თითოეულ შტატს. შტატების საგადასახადო შემოსავლებში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია გაყიდვის გადასახადს. იგი დღ-ის მსგავსი არაპირდაპირი გადასახადია. დაბეგვრის ობიექტს წარმოადგენს საქონლის რეალიზაციიდან მიღებული ამონაგები. გაყიდვის გადასახადი უმრავლეს შტატში მოქმედებს. გადასახადის განაკვეთი მერყეობს 3-დან 8%-მდე. საშუალო განაკვეთი 4-5%-ია. ყველაზე დაბალი განაკვეთი მოქმედებს კოლორადოს შტატში – 3%, ხოლო ჯორჯიაში, მიჩიგანში, ლუიზიანაში, აიოვასა და ნიუ-იორკში იგი 8%-ია. გადასახადით არ იბეგრება სასურსათო საქონელი, გარდა რესტორნებში რეალიზაციისა: გაყიდვის გადასახადი არაა დაწესებული დელავერის, ალასკისა და ნიუჯერსის შტატებში. ცალკეულ შტატებში ფედერალურის პარალელურად დაწესებულია საშემოსავლო და კორპორაციათა გადასახადი. განაკვეთები შედარებით დაბალია. საშემოსავლო გადასახადს იხდიან შტატის მაცხოვრებლები და ის პირები, რომლებიც შტატის ტერიტორიაზე იღებენ შემოსავალს. მაგალითად, ისინი ვინც არ ცხოვრობენ, მაგრამ მუშაობენ ნიუ-იორკში, იხდიან გადასახადს ხელფასიდან მიღებულ შემოსავალზე, ხოლო დანარჩენი შემოსავლებიდან გადასახადს იხდიან საცხოვრებელი ადგილის მიხედვით. უმეტეს შტატებში გადასახადის განაკვეთი 5 ათას დოლარამდე დასაბეგრ შემოსავალზე არ აღემატება 4%-ს. მაქსიმალური განაკვეთი 11%-ია. ეს გადასახადი არ მოქმედებს ნევადის, ტეხასის, ფლორიდის, კოლუმბიისა და სხვა შტატებში. კორპორაციათა მოგების გადასახადი 40 შტატშია შემოღებული. განაკვეთები სხვადასხვაა. ყველაზე დაბალი განაკვეთი – 3-დან 5%-მდე მოქმედებს იუტასა და

მისისიპის შტატებში, ყველაზე მაღალი 10-დან 12%-მდე – კონექტიკუტისა და აიოვას შტატებში. შტატს უფლება აქვს გადასახადი დაანესოს კორპორაციათა შემოსავლებიდან იმ შემთხვევაშიც, როდესაც კორპორაციას მის ტერიტორიაზე გააჩნია შენობა-ნაგებობები ან კორპორაციის მუშაკები საქმიანობენ აღნიშნული შტატის ტერიტორიაზე.

მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადი თავისი სტრუქტურით შეესაბამება ანალოგიურ ფედერალურ გადახდას. თუმცა საგადასახადო განაკვეთები გაცილებით დაბალია. ცალკეულ შტატში დანესებულია სოციალური სადაზღვევო შესატანები, სხვადასხვა სალიცენზიო და სარეგისტრაციო მოსაკრებლები, რომლებიც ძირითადად დაკავშირებულია სატრანსპორტო საშუალებების ფლობისა და მართვის უფლებასთან.

ამერიკაში, სადაც 80 ათასზე მეტი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულია, ფედერალური და საშტატო გადასახადების გარდა, მოქმედებს ადგილობრივი საგადასახადო სისტემა. ადგილობრივი გადასახადები მუნიციპალური ბიუჯეტების ფორმირების ძირითად წყაროს წარმოადგენენ. მიუხედავად ამისა, დიდი ქალაქებისათვის აუცილებელია ფედერალური სუბსიდიები. მაგალითად, ვაშინგტონის ბიუჯეტის მხოლოდ 85% ივსება ადგილობრივი გადასახადებით. 15% ფედერალური სუბსიდიია. ნიუ-იორკში ფედერალური სუბსიდიია 30%-ზე მეტია. სუბსიდიების, სუბვენციებისა და დოტაციების მეშვეობით ფედერალური ხელისუფლება გეგმაზომიერ გავლენას ახდენს მთელი ქვეყნის მასშტაბით საერთო სოციალურ-ეკონომიკური დონის შექმნასა და განვითარებაზე. ადგილობრივ გადასახადებში გამორჩეული ადგილი უკავია გაყიდვის გადასახადს. საგადასახადო განაკვეთი უმეტეს შტატებში 3-4%-ს შეადგენს. ადგილობრივ გადასახადებს მიეკუთვნება აგრეთვე საშემოსავლო გადასახადი, საკორპორაციო გადასახადი, აქციზი, მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადი, ქონების გადასახადი, ეკოლოგიური გადასახადი და სხვ. მათ შორის ქონების გადასახადს, გაყიდვის გადასახადის მსგავსად, ადგილობრივი შემოსავლების დაახლოებით მესამედის მობილიზაციის ფუნქცია ეკისრება. ნიუ-იორკში იგი უფრო მეტ საშემოსავლო

ბაზას ქმნის. აქ გადასახადი იკრიბება დაახლოებით მილიონამდე შენობა-ნაგებობის მფლობელებიდან. გარდა აღნიშნულისა, ქონების გადასახადით იბეგრება: მიწა, პირადი ანუ რეალური ქონება; აქტივები, რომლებიც გამოიყენება მოგების მისაღებად (მონყობილობები, სასაქონლო-მატერიალური ფასეულობები, მოსავალი და სხვ.); ხანგრძლივი სარგებლობის საქონელი – ავტომობილები, მაცივრები, ტელევიზორები და სხვ.; არამატერიალური აქტივები – აქციები, სასესხო ვალდებულებები, ფული, კომუნალური და სხვა სანარმოების ობიექტები, რკინიგზის ობიექტები. ქონების გადასახადი არ ვრცელდება სახელმწიფო ხელისუფლების, ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების უძრავ ქონებაზე; საგანმანათლებლო, საქველმოქმედო და რელიგიური დაწესებულებების ქონებაზე, თუ ისინი არ გამოიყენება კომერციული მიზნებისათვის. ზოგიერთ შტატში პირადი ქონება არ იბეგრება. ასევე ზოგიერთ შტატში არამატერიალური აქტივები გათავისუფლებულია გადასახადისაგან. სხვა სახის ადგილობრივი გადასახადი თითქმის იმავე შინაარსისაა, რაც ფედერალური ან საშტატო იმ განსხვავებით, რომ საგადასახადო განაკვეთები შედარებით დაბალია. მაგალითად, ადგილობრივი აქციზი, რომლითაც უმეტესად თამბაქო, ალკოჰოლი და ავტომობილი იბეგრება, არ აღემატება 3%-ს. ბენზინზე კი ზოგიერთ შტატში განაკვეთი ბალონზე 7-დან 18 ცენტამდე მერყეობს. აქციზის ნაირსახეობას წარმოადგენს მინერალური რესურსების გადასახადი.

შემოსავლების მობილიზაციის პროცესში ჩართულია 100 ათას თანამშრომელზე მეტი, რომლებიც ყოველწლიურად 1,5 ტრილიონ დოლარზე მეტ თანხას კრეფენ და ცალკეულ ბიუჯეტებს შორის ანაწილებენ.

გერმანიის თანამედროვე საგადასახადო სისტემა აგებულია საყოველთაოდ მიღებული იმ პრინციპების საფუძველზე, რომლებიც ყალიბდებოდა გასული საუკუნის მეორე ნახევარში განხორციელებული არაერთი საგადასახადო რეფორმების შედეგად. ეს პრინციპები დიდ მნიშვნელობას იძენს ნებისმიერი ქვეყნის საგადასახადო სისტემის შექმნისა და სრულყოფისათ-

ვის. ისინი შემდეგ ძირითად დებულებებშია გადმოცემული; გადასახადი უნდა იყოს შეძლებისდაგვარად მინიმალური; მინიმალური უნდა იყოს მათი ამოღების ხარჯები; გადასახადებმა არ უნდა შეზღუდონ კონკურენციის არსებობა; გადასახადები უნდა უზრუნველყოფდნენ შემოსავლების სამართლიან განაწილებას; გადასახადები უნდა შეესაბამებოდნენ ქვეყნის პოლიტიკას; საგადასახადო სისტემა უნდა აიგოს ადამიანის პირადი ცხოვრების პატივისცემაზე; დაცულ უნდა იქნეს კომერციული საიდუმლოება; გამორიცხულ უნდა იქნეს ორმაგი დაბეგვრის შესაძლებლობა; გადასახადი უნდა შეესაბამებოდეს სახელმწიფო მხრიდან გადასახადის გადამხდელისათვის განეული მომსახურების მოცულობას.¹

გერმანიის საგადასახადო სისტემა სამი რგოლისაგან შედგება. ესენია: ფედერალური, ფედერაციის სუბიექტების, ანუ ლანდებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტები. ამერიკისაგან განსხვავებით, ბიუჯეტების ცალკეულ რგოლებში საგადასახადო შემოსავლები ნაწილდება ფედერალური კანონით დადგენილი წესით. თუ ამერიკაში, ისე როგორც უმეტეს ქვეყნებში, სხვადასხვა დონის ბიუჯეტებს სხვადასხვა გადასახადები აბალანსებენ, გერმანიაში სამივე დონის ბიუჯეტებში ერთი და იგივე გადასახადები ნაწილდება. მაგალითად, ყველაზე გავრცელებული გადასახადი – საშემოსავლო გადასახადის 42,5% გადაირიცხება ფედერალურ ბიუჯეტში, 42,5% – ლანდების ბიუჯეტში და 15% – ადგილობრივ ბიუჯეტში. რაც შეეხება კორპორაციულ გადასახადს, იგი თანაბრად იყოფა მხოლოდ ფედერალურსა და ლანდების ბიუჯეტებს შორის. დამატებული ღირებულების გადასახადის 56% გადადის ფედერალური, ხოლო დანარჩენი 44% – ლანდების ბიუჯეტის გამგებლობაში.

სამწინარემო გადასახადი მართალია ადგილობრივ გადასახადებს მიეკუთვნება, მაგრამ მისი ნახევარი რჩება ადგილობრივ ბიუჯეტს, მეორე ნახევარი კი ნაწილდება ფედერალურ და ლანდების ბიუჯეტებს შორის. გერმანიაში 40-მდე სხვადასხვა

¹ Налоговые системы зарубежных стран. Учебник, под редакцией В.Г. Князева. М., 1997, с. 47. ლ. ქისტაური, შ. ქისტაური, საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები, თბ., 1997, გვ. 253.

გადასახადი არსებობს, მაგრამ მათ ერთნაირი მნიშვნელობა არა აქვს საბიუჯეტო სახსრების მობილიზაციის პროცესში. ყველაზე მნიშვნელოვან ჯგუფს მიეკუთვნება: ფიზიკურ პირთა საშემოსავლო გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, კორპორაციული გადასახადი და აქციზები ბენზინსა და თამბაქოს ნაწარმზე. მეორე ჯგუფში შედის: მინის გადასახადი, ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მფლობელთა გადასახადი და სხვ. მესამე ჯგუფს მიეკუთვნება ისეთი გადასახადები, რომლებიც, საერთო ჯამში, მთელი საბიუჯეტო შემოსავლების ერთ პროცენტს შეადგენს. მათ შორისაა: აქციზი ყავაზე, შაქარზე, მინერალურ ზეთებზე, ფულადი ანაბრებიდან და სადაზღვევო კომპანიებიდან მიღებული შემოსავლების გადასახადი, ქონების გადასახადი, სოციალური ანარიცხები და სხვ.

იტალიაში ძირითად გადასახადებთან ერთად (საშემოსავლო, დღგ, აქციზი) განსაზღვრული ადგილი უკავია ისეთ გადასახადებს, როგორიცაა: რეკლამის გადასახადი, უძრავი ქონების ღირებულების ზრდის გადასახადი, გადასახადი საზოგადოებრივი მოედნების გამოყენებისათვის და სხვ. ესპანეთში ასეთ გადასახადებს მიეკუთვნება: სათამაშო ბიზნესის გადასახადი, ნყალმომარაგების სისტემის გადასახადი, სიცოცხლის დაზღვევის გადასახადი, ეკონომიკური საქმიანობის გადასახადი, მინის ნაკვეთის ღირებულების ზრდის გადასახადი და სხვ.

სკანდინავიის ქვეყნების საგადასახადო სისტემები შედარებით მაღალი საგადასახადო განაკვეთებით გამოირჩევა. მაგალითად, დანიაში, თუ მუნიციპალური გადასახადის განაკვეთი 30%-ია, ფედერალური საშემოსავლო გადასახადი პროგრესული მეთოდით განისაზღვრება და 22-დან 40%-მდე მერყეობს. დამატებული ღირებულების გადასახადი 34%-ია, მსუბუქ ავტომობილებზე აქციზი 180%-ს შეადგენს. ასევე მაღალია იგი ალკოჰოლიან სასმელებზე, თამბაქოს ნაწარმსა და იმ სანეავეზე, რომელიც საცხოვრებელი სახლების გასათბობად გამოიყენება. სოციალური დაზღვევის გადასახადი ხელფასის ფონდის 3%-ს შეადგენს. მის ორ მესამედს იხდის დამქირავებელი, ხოლო ერთ მესამედს – დაქირავებული.

ჰოლანდიაში ადგილობრივი გადასახადებიდან შედარებით მნიშვნელოვან თანხებს ქმნის ქონების გადასახადი. მას იხდიან უძრავი ქონების მესაკუთრეები და მოიჯარეები. ჰააგის 3 მილიარდ გულდენამდე მოცულობის ბიუჯეტში 100 მილიონ გულდენზე მეტი შემოაქვს ისეთ ადგილობრივ გადასახადებს, როგორცაა: ტურიზმის გადასახადი, შინაური ცხოველების გადასახადი, ავტომობილების პარკირების გადასახადი და სხვ. 50 მილიონ გულდენამდე იკრიბება მუნიციპალური სანარმოების მოგებიდან. შემოსავლიანად ითვლება საზღვაო პორტი, ენერგეტიკული, წყალმომარაგებისა და გაზის მეურნეობის სანარმოები. ქალაქის ბიუჯეტის ძირითად ნაწილს სამთავრობო სუბსიდიები შეადგენენ, რომლებიც იყოფა მუნიციპალურ ფონდად და სუბვენციებად. მუნიციპალური ფონდი ქალაქის ხელმძღვანელობით განიკარგება, ხოლო სუბვენციები იხარჯება მკაცრად განსაზღვრული მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით – განათლებაზე, სოციალური ხასიათის ღონისძიებებზე, მუნიციპალური პოლიციის შენახვაზე. რაც შეეხება საერთო-სახელმწიფოებრივ გადასახადებს, ჰოლანდიაში მათი განაკვეთები მიახლოებულია საერთო ევროპულ დონესთან.

იაპონიაში ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების მიერ დაწესებული გადასახადები მათი საბიუჯეტო შემოსავლების თითქმის ნახევარს შეადგენს. ერთ მეოთხედამდე არასაგადასახადო შემოსავლებზე მოდის, ხოლო დანარჩენი ნაწილი საერთო-სახელმწიფოებრივი გადასახადების ანარიცხები და სახელმწიფო დოტაციებია. ადგილობრივი გადასახადებიდან ალსანიშნავია: საშემოსავლო გადასახადი, ქონების გადასახადი, მოხმარების (აქციზის) გადასახადი და სხვ. გავრცელებულია აგრეთვე ელექტროენერჯის წყაროების განვითარებისათვის, სასტუმრო მომსახურებისა და რესტორნების მომსახურების გადასახადი.

ადგილობრივი გადასახადების ანალიზისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს იმაზე, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში დადგენილია ისეთი სავალდებულო ფულადი შესატანები სხვადასხვა ფონდებში, რომლებსაც საგადასახადო ხასიათი არ გააჩნიათ. ისინი ძირითადად ეკონომიკური და სოციალური მიზნები-

დან გამომდინარე, საჯარო ან კერძო ხასიათის იურიდიული პირების სასარგებლოდ შეკრებილი ფულადი ფონდებია. მათ პარაფისკალური შემოსავლები ეწოდება. პარაფისკალიტეტური უფლება არ შეიძლება სახელმწიფო ხელისუფლების ან ადგილობრივი ადმინისტრაციის ცენტრალურ ორგანოებს გააჩნდეთ. პარაფისკალური მოსაკრებლებია, მაგალითად, სავაჭრო-სამრეწველო პალატის შესანახად დადგენილი აუცილებელი სახსრები, ავტოკატასტროფის მსხვერპლთა ფონდის შესატანები და სხვ. პარაფისკალური სახსრების მობილიზაცია შესაძლებელია კანონქვემდებარე აქტების მიღებით. მაგალითად, საფრანგეთში ამისათვის საკმარისია სახელმწიფოს საბჭოს მიერ გამოცემული დეკრეტი.

§10. რუსეთის გადასახადების სისტემა

რუსეთის გადასახადების სისტემა წარმოადგენს საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილი გადასახადების ერთობლიობას. გადასახადების სისტემაში შედის: ფედერალური, რეგიონული და ადგილობრივი გადასახადები. საგადასახადო კოდექსი და მისი შესაბამისი ნორმატიული აქტები საკონსტიტუციო პრინციპების საფუძველზე განსაზღვრავენ თითოეულ გადასახადთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს. ამასთან, „გადასახადების სისტემა“ და „საგადასახადო სისტემა“ ერთი და იგივე ცნებები არ არის. უკანასკნელი გულისხმობს ქვეყანაში დადგენილი გადასახადებით დაბეგვრის ძირითადი პირობების ერთობლიობას. საგადასახადო სისტემაში შედის: დაბეგვრის პრინციპები, გადასახადების დადგენისა და შემოღების წესი, გადასახადების სისტემა, საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობათა მონაწილეების უფლება-მოვალეობანი, საგადასახადო შემოსავლების განაწილების წესი, საგადასახადო კონტროლი, საგადასახადო ურთიერთობათა სუბიექტების პასუხისმგებლობა და მათი ინტერესების დაცვის საშუალებანი. აღნიშნულიდან გამომდინარე, თუ „საგადასახადო სისტემა“ წარმოადგენს საგადასახადო მართლწესრიგს საერთოდ, „გადასახადების სისტემა“ მისი ერთ-ერთი შემადგენელი ელემენტია.

გადასახადების სისტემაში უამრავი სხვადასხვა სახის გადასახადი შედის. ერთიანი გადასახადის შემოღების იდეა, რომელიც ფისკალური შემოსავლების მრავალსახეობას შეცვლიდა, ფაქტობრივად განუხორციელებელი აღმოჩნდა. ცალკეული პირები შემოსავლებს განსხვავებული წესითა და სხვადასხვა ფორმით ღებულობენ. აქედან გამომდინარე, შეუძლებელია დაბეგვრის ისეთი უნივერსალური საფუძვლის განსაზღვრა, რომელშიც სრულყოფილად აისახებოდა მეურნეობრიობის ყველა გარემოება. ერთიანი გადასახადის შემოღება ხელს შეუშლიდა საგადასახადო ტვირთის თანაბრად განაწილებას გადამხდელებს შორის და დაამკვიდრებდა უსამართლობას. მნიშვნელოვნად გაიზრდებოდა გადასახადისაგან თავის

არიდების შესაძლებლობა. ამასთან, გადასახადების ზომაზე მეტი მრავალსახეობა უმეტესად ეკონომიკური და სოციალური ურთიერთობის განვითარების ერთგვარ მუხრუჭად იქცევა. გადასახადების დახლართული და გართულებული სისტემა სერიოზულ საფუძველს ქმნის საგადასახადო კანონმდებლობის დასარღვევად. განსაკუთრებით აღსანიშნავია გადასახადების სისტემის გადატივრთვა არაეფექტური გადასახადებით, როცა მათი ადმინისტრაციული მომსახურების ხარჯები აღემატება კიდევ ფისკალურ შემოსულობებს. ასეთი რამ დამახასიათებელია რუსეთის გადასახადების სისტემისათვის. ზოგიერთი უმნიშვნელო გადასახადის ოდენობა ისე ცოტაა, რომ თვითანაზღაურების პრინციპსაც ეწინააღმდეგება. ასეთი შემოსავლებია, მაგალითად, მოსაკრებლები: ავტომანქანების პარკირებისათვის, პიპოდრომებზე ცხენების სრბოლაში მონაწილეობისათვის, ტოტალიზატორებში მიღებული მოგებისათვის, საბინაო ორდერის გაცემისათვის, გადასახადი ადგილობრივი სიმბოლიკის გამოყენებისათვის, შინაური ძაღლების გადასახადი, გადასახადი კინო და ტელეგადაღებისათვის და სხვ. რუსეთის მოქმედი საგადასახადო კანონმდებლობის სრულყოფა, უპირველეს ყოვლისა, მიზნად ისახავს ეფექტური გადასახადების სისტემის შექმნას. ამის აუცილებლობაზე ყურადღებაა გამახვილებული თვით რუსულ სპეციალურ იურიდიულ ლიტერატურაში.¹ მიუხედავად აღნიშნულისა, რუსეთის გადასახადების სისტემა, საზღვარგარეთის ქვეყნების მსგავსად, ბევრ ეფექტურ გადასახადს მოიცავს, რომლებიც ფისკალური შემოსავლების ძირითად ბაზას წარმოადგენენ.

რუსეთის გადასახადების სისტემის კლასიფიკაციის ერთ-ერთი გამორჩეული საფუძველი არის გადამხდელთა სუბიექტური შემადგენლობა. გადასახადები შეიძლება დაიყოს ფიზიკური პირების, იურიდიული პირებისა და ერთობლივ გადასახადთა სახეებად.

¹ С.Г. Пепеляев, Система налогов в Р.Ф. В кн.6 Финансовое право, под редакцией Е.Ю. Грачевой и Г.П. Толстопятеико, М., 2003, с. 275. В.И. Гурсев, Российское налоговое право, М., 1997, с. 85.

ფიზიკური პირების გადასახადებიდან თავიანთი მნიშვნელობის შესაბამისად აღსანიშნავია:

ა) საშემოსავლო გადასახადი, რომელიც სახელმწიფო გადასახადების გავრცელებული სახეა, მოქმედებს მთელი ქვეყნის ტერიტორიაზე ერთიანი საგადასახადო განაკვეთით. ადგილობრივ გადასახადებში ამ სახის გადასახადი გათვალისწინებული არ არის. საშემოსავლო გადასახადი ძირითადად გამოიყენება ფედერაციის სუბიექტთა ბიუჯეტების ფორმირებისათვის. მცირე ნაწილი გადაირიცხება ფედერალურ ბიუჯეტში. გადასახადი აგებულია რეზიდენტურობის პრინციპზე. სრული საგადასახადო ვალდებულება აკისრიათ იმ პირებს, რომლებიც წელიწადის განმავლობაში 183 დღე ცხოვრობენ რუსეთის ტერიტორიაზე. ნაკლები ვადით მცხოვრებნი არასრულად იბეგრებიან – გადასახადს იხდიან მხოლოდ რუსეთის ტერიტორიაზე მიღებული შემოსავლებიდან. დაბეგრას ექვემდებარება ფულადი, ნატურალური და მატერიალური სიკეთის (ეკონომიის) სახით მიღებული შემოსავალი. გადასახადი არ ვრცელდება იმ შემოსავლებზე, რომლებიც კანონით ზუსტადაა განსაზღვრული. გამოიყენება საგადასახადო განაკვეთი პროპორციული დაბეგრის მეთოდით. დაქირავებული შრომის, სამეწარმეო საქმიანობისა და სხვა ამგვარი კატეგორიის შემოსავლები იბეგრება 13%-ით, მიუხედავად ერთობლივი შემოსავლის ოდენობისა. არარეზიდენტი პირების დივიდენდები და სხვა შემოსავლები იბეგრება 30%-ით, ხოლო ისეთი შემოსავლები, როგორიცაა: ლატარიის ან ტოტალიზატორის მოგება, საბანკო ანაბრების მაღალი შემოსავლები, გასესხებული თანხის პროცენტებით მიღებული ეკონომია და სხვ. – 35%-ით. გადასახადის გამოანგარიშება და გადახდევინება ხდება როგორც საგადასახადო სამსახურის მიერ სადეკლარაციო წესით, ისე ბუღალტერიების მიერ შემოსავლის გადახდის წყაროს ადგილის მიხედვით. შეღავათები დანესებულია დაუბეგრავი მინიმუმის, გამოქვეითებისა და სხვა გზით. დაუბეგრავი მინიმუმი უნდა შეესაბამებოდეს საცხოვრებელ მინიმუმს. მნიშვნელოვანია ბავშვის აღსაზრდელად აუცილებელი კანონით განსაზღვრული თანხის გამოქვეითვა დასაბეგრი ერთობლივი

შემოსავლიდან. დანესებულა აგრეთვე გამოქვითვები – საკუთარი და შვილების განათლების, მკურნალობის ხარჯების, ფასიანი ქალაქების შექენისა და სხვა ხარჯები კანონით განსაზღვრული ოდენობის ფარგლებში.

ბ) ფიზიკურ პირთა ქონების გადასახადი საბაზრო მეურნეობის განვითარების საწყის ეტაპზე არ წარმოადგენს სერიოზული შემოსავლების წყაროს. მომავალში მისი როლი თანდათან გაიზრდება. გადასახადი დაფუძნებულია ტერიტორიულ პრინციპზე. დაბეგვრის ობიექტებია: უძრავი ქონება – სახლები, ბინები, აგარაკები, ავტოფარეხები, შენობა-ნაგებობები და მოწყობილობები, რომლებიც რუსეთის ტერიტორიაზეა განთავსებული; სატრანსპორტო საშუალებები – ავტომანქანები, თვითმფრინავები, კატერები, მოტორიანი ნავეები, მოტოციკურები და სხვ., რუსეთის ტერიტორიაზე რეგისტრირებული ტრანსპორტი. საგადასახადო ბაზა განისაზღვრება უძრავი ქონების ღირებულებისა და ძრავის სიმძლავრის მიხედვით. უძრავი ქონების მიმართ საგადასახადო განაკვეთი პროგრესული ხასიათისაა, სატრანსპორტო საშუალებების მიმართ კი – პროპორციული. შეღავათები ვრცელდება: პენსიონრებზე, ინვალიდებსა და სამშობლოს წინაშე განსაკუთრებული დამსახურების მქონე პირებზე.

გ) მემკვიდრეობისა და ჩუქების გადასახადი დადგენილია შემოსავლების იმ ნაწილის დასაბეგრად, რომელიც საშემოსავლო გადასახადით არ იბეგრება. იგი ერთიან გადასახადს წარმოადგენს. მათი გაერთიანება მემკვიდრეობისა და ჩუქების სამოქალაქო-სამართლებრივ გარიგებათა შინაარსის სიახლოვითა და ჩუქების, როგორც მემკვიდრეობის გადასახადით დაბეგვრისაგან თავის არიდების შესაძლებლობითაა განპირობებული. მათი საგადასახადო შედეგების გათანაბრების გზით კანონმდებელმა ანტისაბიუჯეტო მაქინაცია გამოიციხა. გადასახადს იხდის ქონების ახალი მესაკუთრე, დაბეგვრა ეფუძნება ტერიტორიულობის პრინციპს. იბეგრება უძრავი ქონება, ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, ანტიკვარიატი, საიუველირო ნაწარმი, ფასიანი ქალაქები, ანაბრები და სხვ. დაუბეგრავი მინიმუმია მემკვიდრეობის დროს 850

მინიმალური შრომის ანაზღაურების განაკვეთი, ჩუქებისას კი - 80. გადასახადის განაკვეთები დადგენილია რთული პროგრესული სისტემით. მაგალითად, 850-დან 1700 ჯერადი ყოველთვიური მინიმალური ანაზღაურების ღირებულების ქონების მემკვიდრეობისას პირი იბეგრება 50%-ით (პირველი რიგის მემკვიდრეები), 10%-ით (მეორე რიგის მემკვიდრეები) და 20%-ით (სხვა მემკვიდრეები). 80-დან 850-მდე შრომის მინიმალური ყოველთვიური ანაზღაურების ღირებულების ქონების შვილისა და მშობლისათვის ჩუქებისას იგი იბეგრება 7%-ით, სხვა პირისათვის ჩუქებისას კი - 10%-ით. ქონების ღირებულების ზრდა დაკავშირებულია მყარი თანხითა და გაზრდილი პროცენტებით დაბეგვრასთან. გადასახადისაგან თავისუფლდება იმ ბინის მემკვიდრე, რომელიც სამკვიდროს დამტოვებელთან ერთად ცხოვრობდა. შეღავათები ვრცელდება აგრეთვე სამსახურებრივი ან საზოგადოებრივი მოვალეობის შესრულებისას გარდაცვლილი პირის მემკვიდრეებზე.

იურიდიული პირები იხდიან საკმაოდ მრავალრიცხოვან გადასახადს. მათ ერთნაირი ფისკალური მნიშვნელობა არ გააჩნიათ. ყველაზე მნიშვნელოვან გადასახადებს მიეკუთვნება: მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზები, ქონების გადასახადი, სახელმწიფო ფონდების გადასახადი, სალიცენზიო გადასახადი, გადასახადი სასარგებლო ნიაღისეულის მოპოვებისათვის და სხვ.

ა. მოგების გადასახადი წარმოადგენს პირდაპირი გადასახადის ნაირსახეობას და დაფუძნებულია რეზიდენტურობის პრინციპზე. არარეზიდენტი იურიდიული პირები რუსეთის ტერიტორიაზე არსებული წყაროებიდან მიღებულ შემოსავალზე სპეციალურ გადასახადს იხდიან. მოგების გადასახადს არ იხდიან წვრილი ბიზნესის სფეროში ფუნქციონირებადი პატარა საწარმოები, რომელთა მიმართ გამარტივებული ერთიანი გადასახადით დაბეგვრა გამოიყენება (გადასახადი ლიცენზიის გაცემისათვის), აგრეთვე საწარმოები, რომლებიც კანონით განსაზღვრულ სფეროებში ეწევიან სამწარმოო საქმიანობას და რომლებიც იბეგრებიან ერთიანი სავარაუდო შემოსავლების გადასახადით. მოგების გადასახადით იბეგრება ის შემოსავალი,

რაც დარჩება მის მისაღებად განეული ხარჯების გამოქვითვის შემდეგ (პროდუქციის რეალიზაცია, მომსახურების განევა და სხვ.). ძირითადი საგადასახადო განაკვეთი განისაზღვრება 24%-ით. აქედან მნიშვნელოვანი ნაწილი ირიცხება რეგიონულ ბიუჯეტებში, დანარჩენი კი ფედერალურ და ადგილობრივ ბიუჯეტებში. დაბეგვრა შემოსავლების ცალკეული სახეების მიხედვითაც ხდება. მაგალითად, დივიდენდების სახით მიღებულ შემოსავლებზე გამოიყენება 6%-იანი, არარეზიდენტი ორგანიზაციების მიმართ – 15%-იანი განაკვეთი. რუსეთის ცენტრალური ბანკის მოგების დაბეგვრა კი ხდება ნულოვანი განაკვეთით.

ბ. საწარმოს ქონების გადასახადის დანიშნულებაა წარმოების სტიმულირება და გამოუყენებელი რეზერვების ოდენობის შემცირება. იბეგრება რეზიდენტი საწარმოების ბალანსზე რიცხული ძირითადი საშუალებები, საწარმოო რეზერვები, გრძელვადიანი დაბანდებები და სხვ. არარეზიდენტები გადასახადს იხდიან იმ ქონებაზე, რომელიც მათ გააჩნიათ რუსეთის ტერიტორიაზე, კონტინენტურ შეღფზე და განსაკუთრებულ ეკონომიკურ ზონებში. დასაბეგრი ქონების საშუალო ღირებულება განისაზღვრება თითოეული თვის დასაწყისისათვის საწარმოს ქონების ცალკეული სახეების ღირებულებათა ჯამის გაყოფით საგადასახადო თვეების რაოდენობაზე. საგადასახადო განაკვეთი განისაზღვრება ფედერალურ დონეზე და იგი 2%-ზე მეტი არ შეიძლება იყოს. ინდივიდუალური განაკვეთების დადგენა ცალკეული საწარმოების მიმართ დაუშვებელია. შეღვათები, გადასახადისაგან გათავისუფლების სახით, ვრცელდება სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციის მწარმოებელი, გადამამუშავებელი და შემნახველი სფეროს საწარმოების, რელიგიური ორგანიზაციების, ნაციონალურ-კულტურული საზოგადოებებისა და სხვათა მიმართ. ზოგიერთი საწარმოების დასაბეგრ ბაზაში არ შედის, მაგალითად, მინის, საბინაო-კომუნალური, სოციალურ-კულტურული სფეროს ობიექტების ღირებულება და სხვ.

გ. ფასიანი ქალაღდების ოპერაციების გადასახადი დაწესებულია ფასიანი ქალაღდების ემიტენტების მიმართ. დაბეგვრის

ობიექტია გამოშვებული ფასიანი ქაღალდების ის ნომინალური ღირებულება, რომელიც ემიტენტმა განაცხადა მათი ემისიის პროსპექტის რეგისტრაციის დროს. ეს გადასახადი თავისი შინაარსით სარეგისტრაციო მოსაკრებელს ჰგავს. მისი გადახდა ხდება ერთჯერადად ემისიის სარეგისტრაციო დოკუმენტების წარდგენის დროს. საგადასახადო განაკვეთი საემისიო ნომინალური თანხის 0,8%-ია. შეღავათები დგინდება დასაბეგრი ობიექტიდან განსაზღვრული თანხების ამორიცხვის ფორმით. მაგალითად, არ იბეგრება სააქციო საზოგადოებათა იმ ფასიანი ქაღალდების ნომინალური თანხა, რომელიც გათვალისწინებულია პირველადი ემისიისათვის ან სანესდებო კაპიტალის გაზრდისათვის, გადასახადისაგან გათავისუფლებულია სახელმწიფო, აგრეთვე მუნიციპალური ფასიანი ქაღალდების ემისია.

გაცილებით მეტია ისეთი გადასახადები, რომლებსაც იხდიან როგორც ფიზიკური, ისე იურიდიული პირები. მათ შორის ყველაზე მნიშვნელოვანია: დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზები, საგზაო ფონდის გადასახადები, გაყიდვის გადასახადი, მიწის გადასახადი და სხვ.

ა. დამატებული ღირებულების გადასახადი (დღგ) არის არაპირდაპირი, მრავალსაფეხურიანი გადასახადი, რომლის ამოღებაც ხდება საქონლის წარმოებისა და რეალიზაციის ყველა ეტაპზე. მას „უნივერსალურ აქციზსაც“ უწოდებენ. გადასახადი აგებულია ტერიტორიულობის პრინციპზე: დაბეგვრას ექვემდებარებიან როგორც რეზიდენტები, ისე არარეზიდენტები, რომლებიც რუსეთის ტერიტორიაზე ახორციელებენ დასაბეგრ ოპერაციებს.

განაკვეთის ოდენობის დადგენისას განმსაზღვრელი მნიშვნელობა არა აქვს საქონლის მწარმოებლის მიერ ნედლეულისა და ჩატარებული სამუშაოების ღირებულების დანამატების დადგენას. მის ნაცვლად გამოიყენება რეალიზებული საქონლისა და სანარმოო ხარჯების ღირებულებათა მიხედვით დანამატების განსაზღვრა. გადასახადის გადამხდელი საქონლის მყიდველს ან მომსახურების მსურველს გამოუწერს მთავრობის მიერ დადგენილი ფორმის ანგარიშ-ფაქტურას, რომელშიც

ფასი გაზრდილია გადასახადის თანხით. ანგარიშ-ფაქტურაში გადასახადის თანხა ცალკე აღინიშნება. მყიდველის ან მომხმარებლისაგან მიღებული გადასახადის თანხიდან გადასახადის გადამხდელი გამოქვეითავს სანარმოო საჭიროებისათვის აუცილებელი საქონლის (სამუშაო, მომსახურება) შეძენისას გადახდილი გადასახადის თანხას, დარჩენილი სხვაობა შეიტანება ბიუჯეტში. ამგვარად, საქონლის გამყიდველს ან მომსახურების გამწვევს საბოლოოდ არ ეკისრება ნედლეულისა და მასალის შეძენის დროს დადგენილი გადასახადის ტვირთი, რადგან მისი საქონლის მყიდველი ან მომსახურების მიმღები ახდენს მის კომპენსაციას. საგადასახადო ტვირთის გადაკისრების პროცესი სრულდება საქონლის ბოლო მომხმარებლის მიერ შეძენისას. სწორედ ამაში ჩანს დღგ-ს არაპირდაპირი ხასიათი. თავისთავად, საქონლის დამატებული ღირებულება არ წარმოადგენს დაბეგვრის ობიექტს. ბიუჯეტში გადასახადის გადახდა დაკავშირებულია საქონლის ან მომსახურების რეალიზაციის ფაქტთან. სხვა სიტყვებით რომ ითქვას, საკუთრების უფლების გადაცემა საქონელზე, შესრულებული სამუშაოების შედეგებზე ან ერთი პირის მიერ მეორისათვის მომსახურების განწვევა ანაზღაურებით თუ მის გარეშე, წარმოშობს პირის ვალდებულებას გადაიხადოს გადასახადი; ამგვარად, დაბეგვრის ობიექტია საკუთრების გადაცემა ან მომსახურების განწვევა.

საგადასახადო კოდექსის მიხედვით გადასახადის განაკვეთი შეიძლება იყოს: ნულოვანი, სტანდარტული, შემცირებული და საანგარიშსწორებო (საქონლის ან მომსახურების ღირებულების ავანსირების წესით გადახდა). საქონლის იმპორტისას გადასახადის გადახდევინება ხდება საბაჟო ღირებულების მიხედვით. დამახასიათებელია საგადასახადო განაკვეთების შემცირების ტენდენცია, რაც დადებითად მოქმედებს მენარმეობის განვითარებაზე. ზოგიერთი საქონელი და მომსახურების სახე საერთოდ არ იბეგრება. მათ მიეკუთვნება: რიტუალური და სამედიცინო მომსახურება, ბინის გადასახადი, საქალაქო ტრანსპორტის მომსახურება, სკოლამდელი საბავშვო დაწესებულებათა ბავშვების აღზრდასთან დაკავშირებული მომსახურება და სხვ.

გადასახადის გაანგარიშებისა და გადახდის ვადების განსაზღვრა დამოკიდებულია გადასახადის გადამხდელის საქმიანობის მასშტაბებზე. დიდი ბრუნვისას გადასახადის გადახდა ხდება ყოველთვიურად, ნაკლებსას კი – უფრო იშვიათად.

ბ. აქციზები. დღგ-საგან განსხვავებით აქციზი ერთჯერადი გადასახადია. მისი გადახდა ხორციელდება აქციზური საქონლის მწარმოების მიერ, თუმცა შემდეგ გადასახადის ტვირთის გადაკისრება ხდება მომხმარებელზე. აქციზი არაპირდაპირი და რეგრესული გადასახადია. მოსახლეობის ნაკლებადუზრუნველყოფილ ფენებზე უარყოფითი გავლენის შემცირების მიზნით, აქციზურ საქონელთა რიცხვში, ჩვეულებრივ, რთავენ ფუფუნების საგნებს (ძვირად- ღირებული მსუბუქი ავტომობილები, საიუველირო ნაწარმი და სხვ.). ან გაზრდილი მოთხოვნილების საქონელს (სპირტიანი სასმელები, თამბაქო, ბენზინი და სხვ.). აქციზით დასაბეგრ ობიექტებს მიეკუთვნება აგრეთვე ბუნებრივი გაზი. აქციზის ძირითადი დანიშნულებაა შემოსავლების გადანაწილება და ზემალაღი მოგებების მიღების აღმოფხვრა. სააქციზო განაკვეთები ორი სახისაა – სპეციფიკური, რომელიც მყარი თანხით გამოიხატება და ადვალორული ანუ პროცენტული. აქციზის ობიექტია სააქციზო საქონელის რეალიზაცია და იმპორტი. ამ ოპერაციათა განხორციელების დღესვე უნდა მოხდეს აქციზის გადახდა. აქციზის ბიუჯეტში დროული და სრულყოფილად შეტანის უზრუნველსაყოფად ზოგიერთი საქონლის სავალდებულო მარკირება ხდება. აქციზები, მართალია, ფედერალურ გადასახადებს მიეკუთვნება, მაგრამ, რადგან მას საბიუჯეტო რეგულირების ფუნქცია გააჩნია, ნაწილდება ცალკეულ ბიუჯეტებს შორის. ყველაზე მეტად იგი რეგიონული ბიუჯეტების შესავსებად გამოიყენება.

გ. საგზაო ფონდების გადასახადები. რამდენიმე სახის გადასახადის აკრეფით ხდება საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების გაყვანა, რეკონსტრუქცია, რემონტი და სხვა სამუშაოების დაფინანსება. გადასახადების ერთი ნაწილი ჩაირიცხება რუსეთის ფედერაციის სუბიექტების ბიუჯეტებში, მეორე ნაწილი კი გამოიყენება ფედერალური და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებში კონსოლიდირებული მიზნო-

ბრივი საგზაო ფონდების შესაქმნელად. საგზაო გადასახადების რიცხვში შედის: საავტომობილო გზების მოსარგებლეთა გადასახადი, რომელსაც იხდიან ყველა სახის იურიდიული პირები, მიუხედავად იმისა, სარგებლობენ თუ არა საავტომობილო გზებით; ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მფლობელთა გადასახადი, რომელსაც იხდიან როგორც იურიდიული, ისე ფიზიკური პირები; მსუბუქი ავტომობილების რეალიზაციის აქციზები, რომლებსაც იხდიან საავტომობილო ქარხნები.

დ. გაყიდვის გადასახადი. იგი არაპირდაპირი გადასახადია და მიზნად ისახავს რეგიონული და ადგილობრივი ბიუჯეტების უზრუნველყოფას სოციალური მიზნებისათვის განკუთვნილი დამატებითი და რეგულარული შემოსავლის წყაროთი. გადასახადი ძირითადად მოხმარების სფეროში ფუნქციონირებს. საგადასახადო ურთიერთობათა რეალიზება ხდება პირადი მოხმარების საგნების შექმნისას. იურიდიული გადამხდელი სხვაა, ვიდრე გადასახადის ტვირთის მატარებელი. გადასახადის გადახდა ხდება ყიდვა-გაყიდვის გარიგების დადებისას. გადასახადის ოდენობა იზრდება ფასისა და მოხმარების ზრდასთან ერთად. საქონლის ან მომსახურების მომხმარებელი მის გამყიდველს ისე უხდის გადასახადის თანხას, რომ მას დაბეგვრის მექანიზმი არც კი ეხება. გადასახადს იხდიან რუსი და უცხოელი პირები და ინდივიდუალური მენარმეები. საგადასახადო ბაზაა საქონლის ან მომსახურების ღირებულება დამატებული ღირებულების გადასახადისა და აქციზურ საქონელზე დანესებული სააქციზო გადასახადის ჩათვლით. საგადასახადო პერიოდია ერთი თვე. ფედერალურ დონეზე მაქსიმალური საგადასახადო განაკვეთი დადგენილია 5%-ის ოდენობით. ფედერაციის სუბიექტებს უფლება აქვთ დაადგინონ ნაკლები განაკვეთი. შეღავათები განსაზღვრულია ფედერალური კანონმდებლობით და მოქმედებს ფედერაციის მთელ ტერიტორიაზე. მაგალითად, არ იბეგრება ისეთი ყოველდღიური მოხმარების საგნები და მომსახურება, როგორიცაა: პურფუნთუშეული, რძის ნაწარმი, საბავშვო და დიაბეტური კვების პროდუქტები, საბინაო-კომუნალური და რიტუალური მომსახურება, საზოგადოებრივი სატრანსპორტო მომსახურება და სხვ.

ე. მიწის გადასახადი. იგი რენტული ტიპის გადასახადია და მიზნად ისახავს შემოსავლის იმ ნაწილის ბიუჯეტის სასარგებლოდ გადახდას, რომელიც მიიღება გადასახადის გადამხდელის არა პირადი ძალისხმევით, არამედ მიწის ნაკვეთზე მეურნეობრიობის ხელსაყრელი პირობების შედეგად. ასეთი პირობებია, მაგალითად, ნაკვეთის მეტი ნაყოფიერება, უკეთესი მდებარეობა და სხვ. აქედან გამომდინარე, შესაძლებელია საგადასახადო განაკვეთების პერიოდული ცვლა აღნიშნული პირობების ცვლილებების შესაბამისად. განაკვეთები დანესებულია მიწების ცალკეული კატეგორიების მიმართ. სხვადასხვანაირად იბეგრება სასოფლო-სამეურნეო და არასასოფლო-სამეურნეო დანიშნულების მიწები. კონკრეტული განაკვეთები ფედერალური კანონით განსაზღვრული საბაზო განაკვეთების საფუძველზე, დგინდება ფედერაციის სუბიექტების ან ადგილობრივი წარმომადგენლობითი ორგანოების მიერ. შეღავათებს სოციალური ხასიათი გააჩნია. არ იხდიან გადასახადს უმაღლესი სასწავლებლები, სამეცნიერო-კვლევითი ინსტიტუტები, ბოტანიკური ბაღები, აგრეთვე ინვალიდთა განსაზღვრული კატეგორია, სახელმწიფო ჯილდოების კავალერები და სხვ. ადგილობრივ ორგანოებს უფლება აქვთ გადასახადის გადამხდელებზე გაავრცელონ დამატებითი შეღავათები. საგადასახადო პერიოდია კალენდარული წელი. იურიდიული პირები დამოუკიდებლად გამოიანგარიშებენ და შეიტანენ ბიუჯეტში გადასახადს, ხოლო ფიზიკური პირების მიწის გადასახადის გამოიანგარიშებასა და გადახდევინებას ახორციელებენ საგადასახადო ორგანოები.

ზემოაღნიშნული გადასახადების გარდა, სპეციფიკურ ხასიათს ატარებს რამდენიმე გადასახადი. მათი ძირითადი ნაწილი ახალი ეკონომიკური ურთიერთობის შინაარსის განმსაზღვრელია. მათ მიეკუთვნება: სახელმწიფო არასაბიუჯეტო ფონდის ერთიანი სოციალური გადასახადი, რომელსაც იხდიან სანარმოს ადმინისტრაციები, მენარმეები და ადვოკატები სოციალური ხასიათის ღონისძიებათა დასაფინანსებლად; ერთიანი სასოფლო-სამეურნეო გადასახადი, რომელსაც იხდიან ის ფერმერული და გლეხური მეურნეობები, რომლებიც

ანარმოებენ სასოფლო-სამეურნეო პროდუქციას და ეწევიან მის რეალიზაციას; გადასახადი წიაღისეული სიმდიდრის მოპოვებისათვის, რომელიც დადგენილია იმ ორგანიზაციებისა და ინდივიდუალური მენარმეებისათვის, რომლებიც სპეციალური ლიცენზიების საფუძველზე ეწევიან წიაღის დამუშავებასა და ბუნებრივი რესურსების მოპოვებას.

გადასახადებით დაბეგვრის განაკვეთები, საგადასახადო პერიოდი, საგადასახადო შეღავათები და გადახდის ვადები განსაზღვრულია რუსეთის საგადასახადო კოდექსით.

§11. პასუხისმგებლობა საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისათვის

საზღვარგარეთის ქვეყნების საგადასახადო კანონმდებლობისათვის დამახასიათებელია ის, რომ გადასახადის გადახდის ვალდებულება იმპერატიულ ხასიათს ატარებს. ეს ბუნებრივიცაა, რადგან გადასახადების მობილიზაცია საფუძველად ედება სახელმწიფო ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი ნაწილის შექმნას. ამიტომ სახელმწიფოს ძირითად ამოცანას წარმოადგენს გადასახადებით გათვალისწინებული შემოსავლების სრულად მიღების უზრუნველყოფა. გადასახადის გადამხდელთა უმრავლესობა ნებაყოფლობით ასრულებს მათზე კანონით დაკისრებულ ვალდებულებას. ნაწილს კი მიაჩნია, რომ გადასახადების გადახდისაგან თავის არიდების ფორმალურ საფუძველს წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ მობილიზებული ფულადი სახსრების სოციალურ-ეკონომიკური ხასიათის პროგრამების გამოყენების არაეფექტურობა და სანარმოთა მატერიალური ბაზის განმტკიცების მეტი შესაძლებლობა. ამიტომ ისინი ცდილობენ თავი აარიდონ საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულებას. ასეთ პირობებში კანონმდებლობის სამართალდაცვითი ფუნქციის განხორციელების მიზნით წესდება პასუხისმგებლობა საგადასახადო ვალდებულებათა შეუსრულებლობისათვის, ანუ სამართალდარღვევისათვის. საგადასახადო სამართალდარღვევათა ანუ დელიქტთა გავრცელებული ნაწილი – გადასახადის

გადახდისაგან თავის არიდება, დასაბეგრი ობიექტის დამალვა, გადახდილი გადასახადის უკან დაბრუნების უსაფუძვლო მოთხოვნა, საგადასახადო დეკლარაციებში არასწორი ინფორმაციის ჩართვა და სხვ. ინვესს სამართლებრივ პასუხისმგებლობას. საგადასახადო დელიქტის სპეციფიკა იმაში მდგომარეობს, რომ იგი შეიძლება გამოიხატოს საგადასახადო კანონმდებლობის როგორც განზრახ, ისე არაგანზრახ დარღვევაში. ორივე შემთხვევაში სახეზეა სამართალდარღვევა. მაგრამ კანონმდებლისათვის სულერთი არ უნდა იყოს ის, რომ გადასახადის გადამხდელმა შემთხვევით დაუშვა შეცდომა საგადასახადო დეკლარაციის შევსებისას თუ მას შეგნებული ჰქონდა თავისი ქმედების არამართლზომიერება და სურდა იმ შედეგის დადგომა, რაც დეკლარაციის არასწორ შევსებას მოჰყვებოდა. აქედან გამომდინარე, ამ შემთხვევებისათვის სხვადასხვა დონის პასუხისმგებლობა უნდა იქნეს გამოყენებული. უმრავლესი ქვეყნების კანონმდებლობა ძირითადად ადმინისტრაციულ და სისხლისსამართლებრივ პასუხისმგებლობას აწესებს. მათი გამიჯვნის კრიტერიუმები კი ერთნაირი არ არის. პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში ასეთ კრიტერიუმად გამოიყენება არამართლზომიერი ქმედების საზოგადოებრივი საშიშროება და მართლწინააღმდეგობის ხარისხი, ხოლო ამერიკისა და ევროპის უმრავლეს ქვეყნებში კი – კანონმდებლის ნება. ამასთან, საერთო სამართლის ქვეყნები უფრო მკაცრად ეკიდებიან საგადასახადო დელიქტების საკითხს, ვიდრე კონტინენტური ევროპის ქვეყნების კანონმდებლობა. კანონმდებლის ნება, საგადასახადო სფეროში პასუხისმგებლობის ამა თუ იმ სახის გამოყენების შესახებ, გამოხატულებას პოულობს კონკრეტულ სამართლებრივ აქტში. თუ სანქცია საგადასახადო დელიქტისათვის გათვალისწინებულია სისხლისსამართლებრივ კანონში, მაშინ სახეზეა სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. ადმინისტრაციულ კანონში მისი გათვალისწინება კი ნიშნავს სამართალდარღვევისათვის ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის დაწესებას. საკითხი თითქოს გადანყვეტილია. მაგრამ ერთი დეტალიცაა მხედველობაში მისაღები. საქმე ისაა, რომ ევროპის ბევრ ქვეყანაში, მაგალითად, საფრანგეთში, იტალიაში, ინგლისში

და ა. შ. სანქცია საგადასახადო სამართალდარღვევისათვის გათვალისწინებულია არა სისხლისსამართლებრივ ან ადმინისტრაციულ კანონებში, არამედ სპეციალური, საგადასახადო კანონმდებლობით. ასეთ შემთხვევებში სისხლისსამართლებრივ და ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ პასუხისმგებლობებს შორის განმასხვავებელ კრიტერიუმად გამოყენებულ უნდა იქნეს სანქციის სიმკაცრის ხარისხი. მაგალითად, თუ საგადასახადო კანონი ითვალისწინებს სამართალდამრღვევის პატიმრობას იმაზე ნაკლები ვადით, რაც სისხლის სამართლის კანონით მინიმალურ ვადადაა დანესებული, საქმე ეხება ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას. ასევე, თუ საგადასახადო კანონით დადგენილია ჯარიმის ის ოდენობა, რომელიც სისხლის სამართლის კანონით გათვალისწინებულზე ნაკლებია, სახეზეა პასუხისმგებლობის ადმინისტრაციული სახე. შესაძლებელია ჯარიმის შინაარსის განსაზღვრა სხვა გზითაც, კერძოდ, თუ ჯარიმას აკისრებს ადმინისტრაციული ორგანოები, იგი ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობის გამომხატველია, სისხლის-სამართლებრივი ჯარიმა კი ყოველთვის სასამართლომ უნდა შეუფარდოს სამართალდამრღვევს.

გადასახადების სფეროში პასუხისმგებლობის ცალკეული სახეების დადგენა და მათ შორის მსგავსებისა და განმასხვავებელი თავისებურებების დადგენა სამართლებრივი დოქტრინის სფეროს განეკუთვნება. საგადასახადო კანონმდებლობა კი ცალკეული დელიქტების შინაარსის თავისებურებებისა და სახეების მიხედვით, აგრეთვე ცალკეული ქვეყნების საგადასახადო პოლიტიკის გათვალისწინებით მასზე განსაზღვრულ წარმოდგენას ქმნის.

გერმანიაში ძირითადი ნორმატიული აქტები, რომლებიც პასუხისმგებლობას ითვალისწინებენ საგადასახადო სამართალდარღვევებისათვის, შემდეგია: 1977 წლის დებულება გადასახადების შესახებ, 1987 წლის რედაქციის სისხლის სამართლის კანონი და 1987 წლის რედაქციის კანონი ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა შესახებ. გადასახადების შესახებ დებულებით დადგენილია, რომ საგადასახადო სამართალდარღვევების მიმართ მოქმედებს ადმინისტრაციული

და სისხლისსამართლებრივი საერთო ნორმები, თუ სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული თვით დებულებაში. დებულება კი, თავის მხრივ, როგორც სპეციალური ნორმატიული აქტი, ადგენს ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი ზომების გამოყენების შესაძლებლობებს სამართალდარღვევათა ცალკეული სახეებისათვის.

ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ჯარიმის სახით დაწესებულია: გადასახადის გადახდისაგან არაგანზრახი თავის არიდებისათვის; საბუღალტრო დოკუმენტაციის არასწორი წარმოებისათვის, რასაც შედეგად მოჰყვა გადასახადის შემცირება ან საგადასახადო შეღავათის მიღება; კანონმდებლობის დარღვევისათვის, რამაც გამოიწვია საქონლის შეფუთვის, მარკირებისა და ტრანსპორტირების წესების დაუცველობით არასწორი დაბეგვრა და სხვ.

სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ჯარიმის ან თავისუფლების აღკვეთის სახით ვრცელდება ისეთ სამართალდარღვევებზე, როგორიცაა: გადასახადის გადახდისაგან განზრახ თავის არიდება, საბაჟო წესების დარღვევა, საგადასახადო საიდუმლოების დარღვევა, ქონების დამალვა დასაბეგრი მასის შემცირების მიზნით და სხვ. გადასახადის გადახდისაგან თავის არიდება შეიძლება სხვადასხვა ფორმით გამოვლინდეს. ასეთია, მაგალითად, უკანონო საგადასახადო შეღავათის მიღება იმ ყალბი ან არასწორი დოკუმენტების საფუძველზე, რომლებიც წარდგენილია საგადასახადო ორგანოებში. ასეთი დანაშაულისათვის დაწესებულია ჯარიმა ან თავისუფლების აღკვეთა. ამასთან, თუ გადასახადის გადამხდელი დროულად შეიგნებს თავისი ქმედების მართლწინააღმდეგობას, შესაძლებელია იგი გათავისუფლდეს სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობისაგან. თუ პირმა საგადასახადო ორგანოში წარდგენილი არასწორი დოკუმენტის საფუძველზე მიაღწია თავისი ქონების შეღავათურ დაბეგვრას და ამის შესახებ იგი აცნობებს საგადასახადო ორგანოს მანამდე, ვიდრე მის მიმართ დაიწყება ადმინისტრაციული ან სისხლისსამართლებრივი დევნა, პასუხისმგებლობა არ დადგება. იმავე შედეგთანაა დაკავშირებული შემთხვევა, როცა პირი დადგენილ ვადებში ნებაყოფლობით

გადახდის გადასახადის უკანონოდ დაზოგილ თანხას.

საბაჟო ნესების დარღვევა გამოიხატება საქონლის შემოტანის, გატანის, ტრანზიტის აკრძალვის შემთხვევაში ამ ოპერაციათა საბაჟო ორგანოებისათვის შეტყობინების გარეშე განხორციელებაში. ასევე დანაშაულად არის მიჩნეული საბაჟო გამოსაღების გადახდის დამადასტურებელი ყალბი ნიშნების დამზადება.

საგადასახადო დებულება და სისხლის სამართლის კანონი ცალკე პასუხისმგებლობას ითვალისწინებს იმ თანამდებობის პირის, მაგალითად, მოსამართლის ან ექსპერტის მიმართ, რომლებიც ოფიციალურად მონაწილეობდნენ საგადასახადო საქმის გარჩევაში და ასეთ ვითარებაში მოპოვებული ინფორმაცია საგადასახადო საიდუმლოს შესახებ გაავრცელეს. საგადასახადო საიდუმლოს გათქმა, გარდა კანონით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა, ითვალისწინებს თავისუფლების აღკვეთას ორ წლამდე ან სოლიდურ ჯარიმას. გამონაკლისი შემთხვევები კი დაკავშირებულია დაინტერესებული პირის თანხმობასთან, მართლმსაჯულებისა და სახელმწიფოს ინტერესებთან.

დაბეგვრისაგან თავის დაღწევის მიზნით ქონების დამალვა ძირითადად ვლინდება ასეთი ქონების რეალიზაციასა და მისგან პირად გამდიდრებაში. დაბეგვრისაგან დამალული ქონების რეალიზაცია ისჯება თავისუფლების აღკვეთით ან ჯარიმით. დამნაშავეს შეიძლება დამატებითი სასჯელიც შეეფარდოს. იგი უმეტესად გამოიხატება იმ ქონების კონფისკაციაში, რომლის რეალიზებაც ვერ მოესწრო ან იმ საგნებისა, რომლებიც გამოყენებულ იქნა დანაშაულის ჩადენის იარაღად.

გერმანიის კანონმდებლობით არაა დადგენილი იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა. მათ მიმართ ვრცელდება მხოლოდ ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ისეთ შემთხვევებში, როცა მათი ოფიციალური წარმომადგენელი ან ხელმძღვანელი ორგანოს წევრი ჩაიდენს ქმედებას, რაც საფუძვლად დაედება იურიდიული პირის მიერ თავის ვალდებულებათა შეუსრულებლობას ან მის უკანონო გამდიდრებას. იურიდიული პირების მიმართ გამოიყენება ადმინისტრაციული ჯარიმა.

საფრანგეთში საგადასახადო სამართალდარღვევებზე რეაგირება ხდება გადასახადების შესახებ ზოგადი კოდექსისა (1950) და სისხლის სამართლის კოდექსის (1992) ნორმების საფუძველზე. მართლსაწინააღმდეგო ქცევათა ძირითადი სახეები მოცემულია საგადასახადო ზოგად კოდექსში. სისხლის სამართლის კოდექსში კი ყველაზე უფრო გავრცელებული საგადასახადო დანაშაულებებზეა ყურადღება გამახვილებული. კოდექსები პასუხისმგებლობის სხვადასხვა ზომებს ითვალისწინებს.

გადასახადების სფეროში ყურადღება გამახვილებულია სამართალდარღვევების ისეთ სახეებზე, როგორცაა: დეკლარაციის წარდგენის ვადების შეგნებული უგულებელყოფა; ყალბი საბუღალტრო მონაცემების წარდგენა, რომელთა საფუძველზეც შეიძლება პირის გადახდისუუნაროდ მიჩნევა ან სხვა ხერხით გადასახადის გადახდისაგან თავის არიდება; დასაბეგრი თანხის ხელოვნური შემცირება და სხვ. ასეთი სამართალდარღვევებისათვის დაწესებულია სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა ჯარიმის ან თავისუფლების აღკვეთის ფორმით. ამ ზომებთან ერთად დაპატიმრებაც არის გათვალისწინებული ისეთ დანაშაულებზე, როგორცაა: სახელმწიფოსაგან საგადასახადო თანხის უკანონოდ დაბრუნება; გადასახადისაგან თავის დაღწევის მიზნით ფინანსური დოკუმენტების გაუფორმებლად ფიქციური ყიდვა-გაყიდვის გარიგების დადება; გადასახადის გადახდისაგან თავის არიდების ნაქეზება და სხვ. უფრო ნაკლები პასუხისმგებლობაა დაწესებული საფინანსო ორგანოების წარმომადგენლების მიერ თავიანთი ფუნქციების განხორციელებისას წინააღმდეგობათა შექმნისათვის. ასეთი ქმედება ისჯება ჯარიმით, თუმცა იგი მიჩნეულია სისხლის-სამართლებრივ გადაცდომად და არა დანაშაულად.

საფრანგეთში ძირითადთან ერთად გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობის დამატებითი ზომები, რაც ძირითადად გამოიხატება სხვადასხვა დონის საგადასახადო კომისიების მუშაობაში მონაწილეობის აკრძალვაში. პირდაპირი გადასახადების, აგრეთვე დღგ-ის, საგერბო და სარეგისტრაციო გადასახადების სფეროში ჩადენილი სამართალდარღვევებისათვის

შესაძლებელია სასამართლომ დამრღვევს დროებით აუკრძალოს კომერციული და სანარმოო საქმიანობა, თავისუფალი პროფესიული საქმიანობა და სხვ. დამატებითი სასჯელის შესახებ სასამართლოს გადაწყვეტილების შეუსრულებლობის შემთხვევაში დაჯარიმებულ პირს შეიძლება თავისუფლების აღკვეთა შეეფარდოს.

იტალიის სისხლის სამართლის კოდექსით არ არის გათვალისწინებული პასუხისმგებლობა საგადასახადო სამართალდარღვევებისათვის. იგი სპეციალური ნორმატიული აქტებითაა განსაზღვრული. მათ მიეკუთვნება: საფინანსო კანონების დარღვევებისათვის პასუხისმგებლობის შესახებ ზოგად დებულებათა კანონი (1929), მთავრობის მიერ მიღებული დეკრეტ-კანონები და პრეზიდენტის დეკრეტები, რომლებიც გადასახადების ცალკეული სახეებისათვის დამახასიათებელი დელიქტების აღმოფხვრის ღონისძიებებს ეხება. სამაგიეროდ სისხლის სამართლის კოდექსით ერთმანეთისაგან გამიჯნულია სასჯელი და გადაცდომა. დანაშაულად ითვლება ისეთი საგადასახადო სამართალდარღვევა, რომელიც ისჯება პატიმრობითა და ჯარიმით. გადაცდომა კი ისეთი სამართალდარღვევაა, რომლისთვისაც პირს შეიძლება შეეფარდოს პატიმრობა ან ჯარიმა. დანაშაულს წარმოადგენს, მაგალითად, გადასახადისაგან თავის არიდება თაღლითური მოქმედებით, რაც შეიძლება გამოიხატოს: საფინანსო ორგანოების ან საგადასახადო პოლიციისათვის შემოსავლების შესახებ ყალბი დოკუმენტების წარდგენაში, საბუღალტრო დოკუმენტების განადგურება-დამალვაში, ფინანსური ანგარიშების ყალბი დოკუმენტების დამზადებაში და სხვ. ასეთი სამართალდარღვევები კვალიფიცირდება თაღლითობად და პასუხისმგებლობის ზომად ერთდროულად გათვალისწინებულია როგორც პატიმრობა, ისე ჯარიმა.

გადასახადებისაგან თავის არიდება საბაჟო წესების თაღლითობით დარღვევის შემთხვევებში განიხილება უფრო ნაკლებ დანაშაულად და პასუხისმგებლობის ზომად გამოიყენება სისხლისსამართლებრივი ჯარიმა მიყენებული ზიანის პროპორციულად. ასეთი სამართალდარღვევაა, მაგალითად,

საექსპორტო ან იმპორტული საქონლის მიმართ საბაჟო გადასახადის შემცირების მიზნით ხელოვნური ოპერაციების ჩატარება, უკანონოდ იმ შეღავათების აღდგენა, რომლებიც ადრე იყო დაწესებული ამა თუ იმ საქონლის იმპორტზე და სხვ. იტალიური კანონმდებლობით დამატებითი პასუხისმგებლობის ისეთი სახეებია გათვალისწინებული, როგორცაა: საფინანსო ორგანოებში მუშაობის სამუდამო აკრძალვა, საბირჟო საქმიანობის დროებით აკრძალვა, იურიდიული პირების ხელმძღვანელ ორგანოებში მონაწილეობის შეზღუდვა, საჯარო ადმინისტრაციასთან მოლაპარაკების წარმოების აკრძალვა და სხვ.

გადასახადის გადახდისაგან თავის არიდება ისეთი ქმედებებით, რომლებიც არ არის დაკავშირებული თაღლითობასთან, კვალიფიცირდება როგორც საგადასახადო გადაცდომა. ასეთ სამართალდარღვევებს მიეკუთვნება: გადასახადის გადახდის ვადების დარღვევა, დეკლარაციის ან ფინანსური ანგარიშგების დოკუმენტების წარუდგენლობა კომპეტენტური ორგანოებისათვის იმ თანხების თაობაზე, რომელთა დაფარვისათვის დაწესებულია სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობა პატიმრობის და (ან) ჯარიმის სახით.

ინგლისში საგადასახადო დელიქტები რეგულირდება როგორც საპარლამენტო კანონებით, ისე საერთო სამართლის ნორმებით. ამ კანონებიდან აღსანიშნავია: კანონი გადასახადების მართვის შესახებ (1970), კანონი საშემოსავლო და კორპორაციული გადასახადების შესახებ (1988), კანონი საბაჟო და აქციზური მოსაკრებლების შესახებ (1979) და სხვ. ამ სამართლებრივ აქტებში განსაზღვრულია პასუხისმგებლობის ზომები სხვადასხვა სახის სამართალდარღვევისათვის.

საერთო სამართლის ნორმებით საგადასახადო სამსახურისათვის არასწორი დოკუმენტების წარდგენა თაღლითური საშუალებების გამოყენებით, მიიჩნევა საგადასახადო დანაშაულად და ისჯება პატიმრობითა და ჯარიმით. საერთო სამართლის ნორმები საგადასახადო კანონების დამატებას წარმოადგენს. მაგალითად, კანონში საბაჟო და აქციზური მოსაკრებლების შესახებ, მართალია, განსაზღვრულია პასუხისმგებლობა კონ-

ტრანზანდისათვის, მაგრამ თვით კონტრანდის ცნება არაა მოცემული. შესაბამისი განმარტებები იმის თაობაზე, თუ რომელი ქმედებები შეიძლება დაკვალიფიცირდეს კონტრანდად, მოცემულია სასამართლოს 1969 წლის პრეცედენტში, რომელიც ჰუსენინის საქმესთან დაკავშირებით შეიქმნა.

გადასახადების სფეროში გავრცელებულ სამართალდარღვევებად ითვლება: საგადასახადო სამსახურისათვის შემოსავლების მიღების შეუტყობინებლობა, ყალბი ან არასწორი დოკუმენტაციის წარდგენა, საქონლის უკანონო იმპორტი ან ექსპორტი, რამაც საბაჟო გადასახადის შემცირება გამოიწვია, საბაჟო დეკლარაციის არასწორად შევსება და საექსპორტო საქონლის შესახებ ინფორმაციის დამალვა, საგადასახადო შეღავათების მიღების მიზნით არასწორი ინფორმაციის წარდგენა, ყალბი საგერბო მარკების დამზადება და სხვ. ასეთი ქმედებებისათვის გათვალისწინებულია: ჯარიმა, პატიმრობა, საურავი, გადასახადის გადახდის ვადის გადაცილების თითოეული დღისათვის.

განსხვავებულად რეგულირდება პასუხისმგებლობა ადგილობრივი გადასახადების სფეროში ჩადენილ სამართალდარღვევებთან დაკავშირებით. ადგილობრივი გადასახადის გადაუხდელობა, მაგალითად, უძრავი ქონების გადასახადისა, შეიძლება დაინტერესებული პირის მიერ მაგისტრატის სასამართლოსადმი სარჩელით მიმართვის საფუძველი გახდეს. სასამართლო, სარჩელის დასაბუთებულობის შემთხვევაში, გამოსცემს ბრძანებას გადასახადის იძულებით გადახდევინების შესახებ. კონკრეტული გარემოებებიდან გამომდინარე, გადასახადის გადახდის უზრუნველყოფის მიზნით, შეუძლია გასცეს ბრძანება გადასახადის გადამხდელის ქონების დაყადაღების ან ურჩი გადამხდელის დაპატიმრების შესახებ.

ამერიკაში საგადასახადო სამართალდარღვევების მიმართ შედარებით მკაცრი სასჯელი გამოიყენება. შიდასახელმწიფოებრივი შემოსავლების კოდექსის მიხედვით საგადასახადო დეკლარაციის წარდგენის დაგვიანება დანაშაულად მიიჩნევა. ასეთ შემთხვევაში უნდა დადგინდეს ის, რომ დამნაშავე ვალდებული იყო განსაზღვრულ დროში წარედგინა დეკლარაცია, მაგრამ

არ წარადგინა და ეს გააკეთა განზრახ. ბრალის აღიარების შემთხვევაში მას შეიძლება მიესაჯოს ერთ წლამდე თავისუფლების აღკვეთა ან ჯარიმა. გადასახადის გადახდისაგან თავის არიდების მცდელობა, ყალბი დეკლარაციის წარდგენის გზით, უფრო მძიმე დანაშაულად ითვლება და ხუთ წლამდე თავისუფლების აღკვეთას ითვალისწინებს. ამერიკული კანონმდებლობით სამართალდამრღვევის მიმართ საგრძნობი მატერიალური საშუალებებით შემოქმედებაა გათვალისწინებული. მაგალითად, საგადასახადო თანხის ნაწილის გადაუხდელობის შემთხვევაში, გათვალისწინებულია კომბინირებული ჯარიმა – 5% გადაუხდელი თანხისა და 50% იმ თანხისა, რასაც გადასახადის გადამხდელი მიიღებდა საშუალო საპროცენტო განაკვეთის სახით მას რომ გადაუხდელი თანხა ბანკში მოეთავსებინა. საჯარიმო სანქციის მეორე ნახევარი გაშვებული მოგების კომპენსაციას ითვალისწინებს. ეს ხდება საგადასახადო პასუხისმგებლობის ამაღლების მიზნით. ამერიკის მსგავსად, საგადასახადო პასუხისმგებლობის შედარებით მაღალი დონე დამახასიათებელია ანგლოსაქსური სამართლის სხვა ქვეყნებისთვისაც.

ზემოაღნიშნული ანალიზი ნათლად მეტყველებს იმაზე, რომ საზღვარგარეთის ქვეყნების კანონმდებლობა მეტ-ნაკლებად ასხვავებს ერთმანეთისაგან საგადასახადო სამართალდარღვევებისათვის განსაზღვრულ სისხლისსამართლებრივ და ადმინისტრაციულ პასუხისმგებლობას. ამასთან, უფრო გავრცელებულ სანქციას წარმოადგენს ჯარიმა. არაქონებრივი ხასიათის პასუხისმგებლობის ზომა ნაკლებფექტურობის გამო შედარებით იშვიათად გამოიყენება.

გარდა ამისა, შესამჩნევია ერთი მეტად მნიშვნელოვანი ტენდენცია – ევროპის ქვეყნების საგადასახადო-სამართლებრივი ნორმების ლიბერალიზაციის პროცესი. უკანასკნელ პერიოდში ევროპაში შეინიშნება საგადასახადო სამართალდარღვევათა მნიშვნელოვანი ნაწილის სისხლის-სამართლებრივი სფეროდან გამოყვანის შემთხვევები. ხშირად სანქცია ითვალისწინებს არა სისხლისსამართლებრივი შემოქმედების ზომებს, არამედ სხვადასხვა სახის საგადასახადო დანაშაულებს. თანაც ასეთ

ვალდებულებას სამართალდამრღვევს აკისრებს არა სასამართლო, არამედ ადმინისტრაციული ორგანო. მაგალითად, საფრანგეთში საგადასახადო სამართალდარღვევისათვის პასუხისმგებლობის დანესების მოთხოვნა შეუძლია მხოლოდ საგადასახადო ადმინისტრაციას.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში საგადასახადო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირებისათვის დამახასიათებელ მნიშვნელოვან თავისებურებას ისიც წარმოადგენს, რომ საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებთან ერთად ეფექტურად გამოიყენება სამართლის სხვა დარგების ნორმებიც. ეს, უპირველეს ყოვლისა, ეხება სამოქალაქო ბრუნვაში ფისკალურ ვალდებულებათა შესრულების გარანტიებს, კერძოდ, მთელ რიგ ქვეყნებში საგადასახადო ორგანოები აღჭურვილი არიან უფლებამოსილებით: დაადასტურონ უძრავ ქონებაზე საკუთრების უფლება, რეგისტრაციაში გაატარონ ავტოსატრანსპორტო საშუალებები, შეადგინონ და გამოაქვეყნონ ოფიციალური ინფორმაცია ჰიპოთეკურ ოპერაციებზე და სხვ.

ზოგიერთ ქვეყანაში საჯარო ხასიათის სანარმოებს ურჩევენ არ გააფორმონ ხელშეკრულება იმ მენარმეებთან, რომელთაც გადასახადები არა აქვთ გადახდილი. სანარმოთა გაკოტრების შემთხვევაში სასამართლოს აღმასრულებელი თვალყურს ადევნებს იმას, რომ საგადასახადო შესატანებთან დაკავშირებული მოთხოვნები დაკმაყოფილდეს პირველი რიგითობის წესით. ამ მიზნით ხდება სანესდებო ფონდის იმ დონემდე გაზრდა, რაც უზრუნველყოფს ხაზინის წინაშე წარმოქმნილ დავალიანებათა დაფარვას.

მომავალში კიდევ უფრო ფართოდ იქნება გამოყენებული აღნიშნული და სხვა სახის სამოქალაქო-სამართლებრივი მექანიზმები. ევროპის თანამეგობრობის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ინტეგრაციული საგადასახადო პოლიტიკის განხორციელება მისი მონაწილე თითოეული ქვეყნის საგადასახადო სუვერენიტეტისადმი პატივისცემის საფუძველზე, სამართლის სხვა დარგებისთვისაც წარმატებით გამოყენების შესაძლებლობას ქმნის.

თავი XI

საბანკო საქმიანობა საზღვარგარეთის ქვეყნებში

§1. საბანკო სისტემის ცნება და სტრუქტურა

სიტყვა „ბანკი“ პირველად XII საუკუნის გენუაში გაჩნდა. ბაზრის მოედანზე პატარა მაგიდებთან (banca) მსხდომი მონეტების გადამცველები უმარტივეს საფინანსო ოპერაციებს ახორციელებდნენ. მათ ბანკირების სახელწოდება მიიღეს. შემდგომ ფულადი ოპერაციები უფრო ხშირ და მრავალმხრივ სახეს ღებულობს. იტალიელი ვაჭრები მევენეზუელის ზეგავლენისაგან თავის დაღწევის მიზნით ქმნიდნენ საკრედიტო ასოციაციებს და თავიანთ ნევრებს სესხებს შეღავათურ პირობებში აძლევდნენ. სავაჭრო გილდიების საფინანსო საქმიანობა სწრაფად გავრცელდა, პოლანდიასა და გერმანიაში. ისინი ხსნიდნენ სპეციალურ დანესებულებებს – ბანკებს, რომლებიც თავდაპირველად ვაჭრებისაგან, ხოლო შემდეგ კი სხვა პირებისაგანაც შედგებოდა. ანაბრების სახით ღებულობდნენ ფულს, ინახავდნენ მას, აწარმოებდნენ მათ შორის უნაღდო ანგარიშსწორებას და თავისუფალ ფულად სახსრებს სესხად აძლევდნენ მსურველებს. სასაქონლო ფულადი ურთიერთობის განვითარების კვალობაზე ასეთი დანესებულებების საფინანსო საქმიანობა თანდათან დაექვემდებარა სახელმწიფო კონტროლსა და სამართლებრივ რეგულირებას.

თანამედროვე გაგებით ბანკი არის სპეციალური საფინანსო-საკრედიტო დანესებულება, რომლის მთავარ ფუნქციას შეადგენს დროებით თავისუფალი სახსრების აკუმულაცია და კრედიტის სახით მათი გაცემა. ფულადი სახსრების შეგროვება ანაბრების მიზიდვის გზით ბანკის პასიური ოპერაციაა, ხოლო ფიზიკური და იურიდიული პირების დაკრედიტება, აქტიური ოპერაცია. მენაბრეს ანუ დეპონენტს, რომელსაც საბანკო ანგარიშზე გააჩნია ფულადი სახსრები, ბანკი უხდის სარგებელს, ანუ პროცენტს. თავის მხრივ, კრედიტის გაცემისას იგი დებიტორს,

ანუ მსესხებელს სესხით სარგებლობისათვის ახდევინებს უფრო მაღალ პროცენტს, ვიდრე თავის კრედიტორს აძლევს.¹ ბანკის ამ ფუნქციაში ნათლად ჩანს მისი საშუამავლო საქმიანობის შინაარსი. ორ პირს შორის სასესხო ურთიერთობის უშუალოდ დამყარებას ხელს უშლის ის, რომ ერთი პირისათვის თავისუფალი ფულის წარმოშობა დროში არ ემთხვევა მეორის სესხზე მოთხოვნილებას. არც გამოთავისუფლებული თანხის ოდენობაა ყოველთვის მისაღები. ასეთ შეუსაბამობებს წარმატებულად ნყვეტს ბანკი. საშუამავლო ოპერაციებს მიეკუთვნება აგრეთვე დეპონენტებს შორის უნაღდო ანგარიშსწორებასთან დაკავშირებული საქმიანობა. გარდა ამისა, ბანკი ახორციელებს საემისიო საქმიანობას, რომელიც ფულისა და სხვა ფასიანი ქაღალდების მიმოქცევასთან არის დაკავშირებული, სავალუტო ოპერაციებსა და სხვ. დაკისრებული ფუნქციების მიხედვით ბანკები შეიძლება იყოს: ცენტრალური, კომერციული, ინოვაციური, საინვესტიციო, იპოთეკური და სხვ.

ცენტრალური ბანკი ძირითადი და მთავარი სახელმწიფო საფინანსო-საკრედიტო დაწესებულებაა ნებისმიერ ქვეყანაში. იგი ბანკთა ბანკია. ცენტრალური ბანკი საკრედიტო, საანგარიშსწორებო და სხვა ოპერაციებს არ აწარმოებს ცალკეულ საწარმოებსა და ფიზიკურ პირებთან. იგი ემსახურება კომერციულ და სხვა საკრედიტო დაწესებულებებს, სამთავრობო სტრუქტურებსა და ორგანიზაციებს. განსაზღვრავს ქვეყნის ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკას და ამ სფეროში განსაკუთრებული უფლებები გააჩნია. კერძოდ კი, მას ბანკთაშორისი ცენტრის როლი აკისრია, აწარმოებს ბიუჯეტის ნაღდი ფულის მობილიზაციას. თითქმის ყველა ქვეყანაში ცენტრალური ან ეროვნული ბანკი ერთია. გამონაკლისს წარმოადგენს ამერიკა. იქ ცენტრალური ბანკის როლს ფედერალური სარეზერვო სისტემა ასრულებს. ამერიკის მთელი ტერიტორია დაყოფილია 12 ფედერალურ სარეზერვო რეგიონად. თითოეულ

¹ ეკონომიკური თეორია. გ. ადვიშვილისა და რ. ასათიანის რედაქციით. თბ., 1998. გვ. 431. რ. კაკულია, გ. ხელაია, ფულის მიმოქცევისა და კრედიტის ზოგადი თეორია. თბ., 2000. გვ.295.

მათგანს თავისი ცენტრალური ბანკი გააჩნია. ამიტომ ამერიკაში 12 ცენტრალური ბანკი არსებობს.

ყველა ქვეყანაში საბანკო სისტემის ორიარუსიან სტრუქტურაში ცენტრალურ ბანკს პირველი იარუსი უკავია. მეორეში კი შედიან არასახელმწიფო ბანკები.

კომერციული ბანკები მეორე იარუსის მთავარი საკრედიტო დაწესებულებებია. ისინი ემსახურებიან მოსახლეობას და კერძო სამართლის სუბიექტთა უმრავლესობას. მისი კლიენტურაა აგრეთვე საჯარო ხასიათის იურიდიული პირებიც. კომერციული ბანკები უნივერსალური ხასიათის დაწესებულებებია. ისინი ახორციელებენ ანაბრების მოზიდვის, ანგარიშსწორების, დაკრედიტების, საბირჟო და სხვა საქმიანობასთან დაკავშირებულ ოპერაციებს. ისინი მომსახურებას ეწევიან ისეთ სფეროებშიც, როგორცაა ლიზინგი და ფაქტორინგი. სალიზინგო მომსახურებისას ბანკი ყიდულობს სხვადასხვა სახეობის ძირითად კაპიტალს და გრძელვადიანი იჯარით აძლევს მოიჯარეებს. ფაქტორინგი კი წარმოადგენს ბანკის მიერ კლიენტის დებიტორული დავალიანების შექენას მოვალისათვის შემდგომში გადახდევინების მიზნით. ასეთი მომსახურებისათვის კომერციული ბანკი იღებს შეთანხმებით განსაზღვრულ გასამრჯელოს.

ინოვაციური ბანკი კომერციული ბანკის ნაირსახეობაა. იგი სპეციალიზებულია ინოვაციური პროექტების, ანუ სხვადასხვა მეცნიერულ-ტექნიკური სიახლეების დაფინანსება-დაკრედიტებაზე. ისინი გასცემენ როგორც მოკლევადიან, ისე გრძელვადიან კრედიტებს. უშვებენ და ავრცელებენ ხანგრძლივადიან ინოვაციურ ობლიგაციებს.

საინვესტიციო ბანკი ისეთი სპეციალური საკრედიტო დაწესებულებაა, რომელიც ძირითადად ეწევა საემისიო-სა-დამფუძნებლო საქმიანობას. იგი უშვებს ფასიან ქალაქებს და მათი რეალიზაციის საფუძველზე ეწევა კაპიტალის მოზიდვას.

ჰიპოთეკური ბანკი სპეციალური დანიშნულების საკრედიტო დაწესებულებაა და გასცემს ჰიპოთეკურ კრედიტს. იგი უშვებს საგირაუნო სიგელს, რომელიც უზრუნველყოფილია

უძრავი ქონების დაგირავებით. ასეთი დოკუმენტი წარმოადგენს სავალო მონმობას, რომელშიც ბანკის ვალდებულებაა გამოხატული. პიპოტეკური ბანკი გრძელვადიან კრედიტს გაცემს უძრავი ქონების დაგირავების საფუძველზე.

საბაზრო მეურნეობის პირობებში ეკონომიკის ცალკეული დარგების დაკრედიტებაში განსაზღვრულ როლს ასრულებენ არასაბანკო სპეციალიზებული საფინანსო-საკრედიტო დაწესებულებები. მათ მიეკუთვნება: შემნახველი დაწესებულებები, სასესხო-შემნახველი ასოციაციები, საკრედიტო კავშირები, სადაზღვევო კომპანიები, საპენსიო ფონდები და სხვ. ისინი თავიანთ დროებით თავისუფალ სახსრებს იყენებენ კომერციული და სამომხმარებლო კრედიტების გასაცემად, საინვესტიციო და სხვა საქმიანობისათვის. მათ მნიშვნელოვნად გააფართოეს საქმიანობა საკრედიტო ბაზარზე და უკანასკნელ პერიოდში მნიშვნელოვან კონკურენციას უწევენ კომერციულ ბანკებს.

საქონლის მოძრაობის ყველა სტადიაზე ბანკები აქტიურად საქმიანობენ. მათ მატერიალურ ბაზას არა მარტო საკუთარი, არამედ მოზიდული და ემიტირებული ანუ ფასიანი ქაღალდების გამოშვებით მიღებული ფულადი სახსრები წარმოადგენენ. საკუთარი სახსრები ძირითადად სანესდებო და სარეზერვო ფონდების სახით არსებობს. მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მოზიდულ სახსრებს, რომლებიც ანაბრების სახით დეპოზიტური ოპერაციების საფუძველზე აკუმულირდება. ნებისმიერი ბანკი ცდილობს ანაბრები ხანგრძლივი ვადით მოიზიდოს. ამას ახერხებს კიდევ მეანაბრეებისათვის მაღალი პროცენტების მიცემით. საკუთარ ფასიან ქაღალდებთან დაკავშირებული ოპერაციები ფულად სახსრებზე დამატებით მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილების რეალურ საშუალებას წარმოადგენს.

ბანკები ფულადი სახსრების შეგროვების, შენახვისა და გასესხების ოპერაციებთან ერთად ახორციელებენ ისეთ საქმიანობასაც, რომელიც მათ ძირითად ფუნქციებთან არ არის დაკავშირებული. მათ მიეკუთვნება: ა) მატერიალურ ფასეულობათა შენახვა. სპეციალურ საცავებში ისინი ინახავენ თავიანთი კლიენტების განძეულობას; ბ) სატრასტო მომსახურება. ნდობაზე დამყარებული კონტრაქტების საფუძველზე ისინი

ახორციელებენ ცალკეულ პირთა სახსრების, საპენსიო ფონდებისა და სხვა ფასეულობათა შენახვა-მართვას. ამით ბანკები ღებულობენ განსაზღვრულ მოგებას, ხოლო კლიენტურა კი ბანკების მიერ დანესებულ სარგებელს; გ) ვალუტის გაცვლა. ვალუტით ვაჭრობისას ბანკები ნებისმიერ უცხოურ ვალუტაში ცვლიან ეროვნულ ფულად ნიშნებს. ამის აუცილებლობა უმეტესად დგება საქონლის საექსპორტო და საიმპორტო ოპერაციებისა და ტურისტული მოგზაურობებისას; დ) საბროკერო საქმიანობა. ბანკები აქტიურად მონაწილეობენ საბირჟო ოპერაციებში ფასიანი ქაღალდებით ვაჭრობის პროცესში და სხვ. ასეთი საქმიანობით ბანკები მნიშვნელოვნად იმყარებენ ფინანსურ მდგომარეობას. ბანკები დაინტერესებული არიან მაქსიმალურად გამოიყენონ დივიდენდების მისაღებად ის ფულადი სახსრები, რომლებსაც ისინი უკეთებენ მობილიზაციას როგორც ძირითადი, ისე დამხმარე ფუნქციების განხორციელების პროცესში. საერთო-საბანკო მოგება გაცილებით მეტია, ვიდრე წმინდა მოგება. მათ შორის სხვაობა გამოიხატება საბანკო ოპერაციების წარმოებასთან დაკავშირებული ხარჯებით. აქედან გამომდინარე, საბანკო მოგების ნორმა გამოიანგარიშება წმინდა მოგების შეფარდებით ბანკის საკუთარ კაპიტალთან. ბანკის ფულადი სახსრები და ფასიანი ქაღალდები, ასევე მატერიალური ფასეულობაც მის აქტივებში შედის. აქტივები შეიძლება იყოს ლიკვიდური და არალიკვიდური. ლიკვიდურია ისეთი აქტივები, რომელთა გარდაქმნა ფულად ადვილად შეიძლება. მათ მიეკუთვნება: ბანკის სალაროს სახსრები, თამასუქები და სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდები, ერთი თვის ფარგლებში დაბრუნებას პირობით გაცემული კრედიტი და სხვ. არალიკვიდურია ვადაგადაცილებული სესხები, ბანკის კუთვნილი შენობა-ნაგებობები და სხვ.

საბანკო საქმიანობაში ერთ-ერთი გამორჩეული სფეროა დაკრედიტება, რომელიც ყველა ქვეყანაში თითქმის ერთნაირ ამოსავალ ღებულებებსა და პრინციპებს ეყრდნობა. კრედიტი ლათინურად (creditum) სესხს ნიშნავს და ხორციელდება ფულადი ან საქონლური ფორმით. იგი გამოიხატება დროებით თავისუფალი ფულადი სახსრების ან საქონლის განსაზღვრუ-

ლი დროით ვალად გაცემაში განსაზღვრული პროცენტის საფასურად. დროებით თავისუფალ სახსრებს მიეკუთვნება: საამორტიზაციო ფონდი, სოციალური ხასიათის ფონდების ჯერ კიდევ გამოუყენებელი სახსრები, მოსახლეობის ანაბრებზე განთავსებული სახსრები, სანარმოთა მოგების ის ნაწილი, რომელიც ჯერჯერობით გამოუყენებელია და სხვ., კრედიტის მეშვეობით ქვეყნის ფულადი სახსრების გადანაწილება. იგი სტიმულს აძლევს წარმოების განვითარებას, ფულადი სახსრების ეფექტურ გამოყენებასა და მთელი ეკონომიკის გაჯანსაღებას. ამიტომ საკრედიტო საქმიანობის განვითარება ყველა ქვეყნის უპირველეს ამოცანას წარმოადგენს. დაკრედიტება ხორციელდება საყოველთაოდ მიღებული ძირითადი პრინციპების საფუძველზე. ესენია: ვადიანობა და დაბრუნებითობა, მიზანშეწონილობა, მიზნობრიობა, მატერიალური უზრუნველყოფა, დაკრედიტების დიფერენციული რეჟიმის გამოყენება, ანაზღაურებითობა და სხვ. არსებობს კრედიტის სხვადასხვა სახე, მათ შორის: კომერციული, სამომხმარებლო, სახელმწიფო, საბანკო, ჰიპოტეკური, სასოფლო-სამეურნეო, საექსპორტო, საერთაშორისო კრედიტი და სხვ.

განასხვავებენ გრძელვადიან და მოკლევადიან კრედიტებს. გრძელვადიანი კრედიტი გაიცემა სანარმოთა ძირითადი კაპიტალის კვლავწარმოების მიზნით და ერთ წელზე მეტი ვადით. მოკლევადიანი დაკრედიტება ვრცელდება საბრუნავი საშუალებების უზრუნველსაყოფად და მოიცავს ერთ წლამდე ვადას. მოკლევადიანმა კრედიტმა მრავალჯერადი პროლონგაციის ანუ ვადის გაგრძელების საფუძველზე შეიძლება მიიღოს გრძელვადიანი კრედიტის ხასიათი. მოსახლეობას ძირითადად გრძელვადიანი კრედიტი ეძლევა.

საზღვარგარეთის ქვეყნების საბანკო სამართალზე შედარებით სრულყოფილი წარმოდგენის შესაქმნელად მიზანშეწონილია საბანკო სისტემის ცალკეული რგოლების სტატუსის დეტალური ანალიზი.

§2. ცენტრალური ბანკების სამართლებრივი მდგომარეობა

სახელმწიფოს ერთ-ერთი უპირველესი საზრუნავი ყოველთვის იყო საფინანსო-საკრედიტო დანესებულებათა შექმნა-განვითარებისათვის ზრუნვა. სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობის განვითარება ბანკების სიმრავლეს დაედო საფუძვლად. მათგან უმსხვილესი ბანკები საყოველთაო ნდობითა და სახელმწიფოს მხრივ ფინანსური მხარდაჭერითაც სარგებლობდნენ. მათ დაიწყეს მთავრობათა მომსახურება. დღის წესრიგში დადგა ასეთი ბანკებისათვის ემისიის განსაკუთრებული უფლების მინიჭება და სხვა საკრედიტო დანესებულებების საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობის შექმნა. ასეთი ბანკი მთავრობის ზეგავლენისაგან დამოუკიდებელი უნდა ყოფილიყო და, ამავე დროს, საერთო-ეროვნული ინტერესების განხორციელებაში უნდა დახმარებოდა ხელისუფლებას.¹ ასეთი ბანკები თანდათან ლეზულობდნენ საერთო-ეროვნული, ანუ ცენტრალური ბანკების სტატუსს. პირველი ასეთი ბანკი შვედეთში 1668 წელს შეიქმნა. მას ეწოდებოდა რიკს-ბანკი. იგი სხვა კომერციული ბანკებისაგან იმით გამოირჩეოდა, რომ ემისიის უფლება მიენიჭა სახელმწიფოს საემისიო საქმიანობის განსახორციელებლად და ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის გასატარებლად. სახელმწიფო-კომერციულ საბანკო სტრუქტურებს შორის ყველაზე ადრე, 1694 წელს შეიქმნა ინგლისის ცენტრალური ბანკი. იგი ერთდროულად კერძო კომპანიურ და სახელმწიფოს საფინანსო ორგანოს წარმოადგენდა. ამ ბანკმა 1718 წლიდან დაიწყო სამთავრობო ფასიანი ქაღალდების ემისიის კონტროლის ფუნქციის განხორციელება, ხოლო 1844 წლიდან კი საბანკო ემისიის მონოპოლიური უფლება მიიღო. გარდა ამისა, ინგლისის ბანკის განსაკუთრებული სტატუსი იმითაც იყო განპირობებული, რომ შეეძლო ინვესტორთა მრავალრიცხოვან აქციებზე ხელმოწერის გამოცხადება, რისი

¹ ერიკ ნ. კომპტონი, კომერციული საბანკო სისტემის ახალი პორიზონტები. თბ., 1993. გვ. 14.

უფლებაც სხვა ბანკებს არ გააჩნდათ. იგი ყველა იმ ბანკისა და სხვა საკრედიტო დაწესებულებების დაკრედიტებას ახორციელებდა, რომელთაც თავიანთი ფინანსური რეზერვები მასთან ჰქონდა შენახული. 1946 წელს ინგლისის ბაკი ნაციონალიზებულ იქნა და მთლიანად სახელმწიფო სტრუქტურის სახე მიიღო. მას შემდეგ ინგლისის ცენტრალურ ბანკს უამრავი ახალი ფუნქცია შეემატა.

ამერიკაში ცენტრალური სარეზერვო სისტემა 1913 წელს შეიქმნა. მანამდე, XVII საუკუნის დასასრულიდან, ქალაქის ფული ფართოდ იწყებს დამკვიდრებას, რამაც ფართო გასაქანი მისცა კომერციული ბანკების შექმნას. მრავალრიცხოვანი კომერციული ბანკის საქმიანობის კოორდინაციისათვის საჭირო ხდება ცენტრალური ბანკის დაარსება. პირველად ასეთი ბანკი 1790 წელს შეიქმნა. 1816 წელს მეორე ბანკი დაარსდა, რომელიც მალევე გაუქმდა, რადგან იგი მონოპოლისტურად აღიქმებოდა. ამან გამოიწვია ცალკეულ შტატებში დამოუკიდებელი საბანკო სისტემის შექმნა. დეცენტრალიზაცია საბანკო სისტემის განვითარების საფუძველი გახდა. მოქმედმა ცენტრალურმა ბანკმა 1864 წელს მიიღო გადაწყვეტილება ამერიკის საბანკო სისტემის რეფორმირების შესახებ. მისი მთავარი არსი იმაში მდგომარეობდა, რომ შესაძლებელი ხდებოდა ეროვნული ბანკების შექმნა, რომელთაც კაპიტალის საერთო ოდენობა განესაზღვრათ და მათი შესაბამისი ფედერალური ხასიათის ობლიგაციები უნდა შეესყიდათ. მათ მიეცათ ფულის ერთგვაროვანი სახის იმ ოდენობის გამოშვების უფლება, რა ოდენობის ობლიგაციაც ჰქონდათ შესყიდული. მათთვის სავალდებულო გახდა სარეზერვო ფონდების შექმნა. მიუხედავად ერთგვარი სტაბილიზაციის მიღწევისა, შტატების ბანკებში მაინც აგრძელებდნენ საკუთარი საბანკო ფასიანი ქალაქების გამოშვებას. საერთო-სახელმწიფოებრივი ნებისადმი დაუმორჩილებლობამ დღის წესრიგში საბანკო სისტემის ახლებურად მოწყობის აუცილებლობა დააყენა.

1913 წლის კანონმა ფედერალური სარეზერვო სისტემის შესახებ რეგიონული სარეზერვო ფონდებისა და მათი ცენტრალური ბანკების შექმნა განაპირობა. თორმეტიდან თი-

თოეული ცენტრალური ბანკი წარმოადგენს რეგიონის კომერციული ბანკების საკუთრებას იმ გაგებით, რომ სარეზერვო ფონდში მონაწილეობის მიღება დაკავშირებულია სარეზერვო ბანკის აქციების განსაზღვრული წილის სავალდებულო შესყიდვასთან. სარეზერვო ფონდის საფინანსო პოლიტიკას განსაზღვრავს სახელმწიფო ორგანო – მმართველთა საბჭო. კომერციულ ბანკებს არ გააჩნიათ უფლება გააკონტროლონ საბჭოს, ანდა სარეზერვო ბანკის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები. ეს იმით აიხსნება, რომ ცენტრალური ბანკები კერძო სტრუქტურების მსგავსად არ წარმოადგენენ მოგებაზე ორიენტირებულ კომერციულ სტრუქტურებს. მათი ძირითადი მიზანი ქვეყნის ეკონომიკური სტაბილიზაციისა და განვითარებისათვის ზრუნვაა.¹

საფრანგეთში პირველი ცენტრალური ბანკის შექმნის მცდელობა განხორციელდა 1716 წელს, მაგრამ მოგვიანებით, მისი აქციების კურსის მკვეთრი დაცემის გამო, იგი გაკოტრებულად გამოცხადდა. მეორე მცდელობა წარმატებით დაგვირგვინდა. 1800 წელს ნაპოლეონის ინიციატივით შეიქმნა საფრანგეთის ბანკი. იგი წარმოადგენდა სააქციო საზოგადოებას, რომლის აქციათა ნაწილს თვით ნაპოლეონი ფლობდა. თავდაპირველად ბანკის საემისიო უფლებამოსილება პარიზით შემოიფარგლებოდა, 1948 წლიდან კი ბანკმა საფრანგეთის მთელ ტერიტორიაზე მიიღო ფულადი ნიშნების ემისიის უფლება. საფრანგეთის ბანკი ნაციონალიზებულ იქნა 1945 წელს.

გერმანიის ცენტრალური ბანკი – რაიხსბანკი შეიქმნა 1876 წელს. მისი ძირითადი მიზანი იყო ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ფულადი მიმოქცევის რეგულირების უზრუნველყოფა. თავდაპირველად რაიხსბანკს არ გააჩნდა საბანკო ემისიის განსაკუთრებული უფლება. 1924 წლამდე ბანკს ხელმძღვანელობდა რაიხსკანცლერი. ამ წლიდან მოყოლებული რაიხსბანკი აღიარებულ იქნა მთავრობისაგან დამოუკიდებელ ორგანოდ. 1939 წელს ბანკი დაემორჩილა ფიურერს. 1948 წელს

¹ ჯ. კახნიაშვილი, მაკროეკონომიკა. თეორია და პრაქტიკა. თბ., 1997. გვ. 137.

დასავლეთ გერმანიაში შეიქმნა გერმანული ლანდების ბანკი და ლანდების ცენტრალური ბანკები ამერიკის ფედერალური სარეზერვო სისტემის მსგავსად, აღმოსავლეთ გერმანიაში კი – გერმანული საემისიო ბანკი და გერმანული ჟირო-ბანკი, რომლებიც სავალუტო რეფორმის შემდეგ გარდაიქმა გერმანულ საემისიო ბანკად. 1968 წლიდან იგი გერმანიის დემოკრატიული რესპუბლიკის სახელმწიფო ბანკად გადაკეთდა. 1957 წელს გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის გერმანიის ლანდების ბანკი და ცენტრალური ბანკები შერწყმის საფუძველზე რეორგანიზებულ იქნენ გერმანიის ფედერალურ ბანკად. გერმანიის გაერთიანების შემდეგ გაუქმებულ იქნა აღმოსავლეთ გერმანიის სახელმწიფო ბანკი.

იაპონიის ცენტრალური ბანკი შეიქმნა 1882 წელს. იგი სააქციო საზოგადოებას წარმოადგენს. მისი აქციების ნახევარზე მეტი სახელმწიფოს ეკუთვნის.

იტალიის ცენტრალური ბანკის ფუნქციას ასრულებს 1893 წელს შექმნილი იტალიის ეროვნული ბანკი.

ესპანეთის ბანკს, რომელიც 1782 წელს შეიქმნა და დე სან კარლოსის ბანკის სახელით იყო ცნობილი, 1856 წელს ეწოდა ესპანეთის ბანკი. მასვე დაეკისრა ცენტრალური ბანკის ფუნქციები. 1962 წელს მოხდა ესპანეთის ბანკის ნაციონალიზაცია.

საზღვარგარეთის უმრავლეს ქვეყნებში ფუნქციონირებენ სახელმწიფო ან კომერციული ბანკები, რომლებიც ცენტრალური ბანკის ფუნქციებს ახორციელებენ.

უმრავლეს ქვეყნებში ცენტრალური ბანკის სამართლებრივი მდგომარეობა კონსტიტუციებით განისაზღვრება. ამასთან, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ცალკეულ კანონებს, რომლებიც საბანკო საქმიანობის ძირითად მიმართულებებსა და მენეჯმენტის ზოგად პრინციპებს განსაზღვრავენ. მაგალითად, გერმანიის ძირითად კანონში სრულყოფილადაა წარმოდგენილი ცენტრალური ბანკის სტატუსი. მის მზ-ე მუხლში, რომლის სახელწოდებაა „ფედერალური ბანკი“, აღნიშნულია, რომ „ფედერაცია ქმნის სავალუტო და საემისიო ბანკს ფედერალური ბანკის სახით. მისი ამოცანები და უფლებამოსილებები

ევროპის კავშირის ფარგლებში შეიძლება გადაეცეს ევროპის ცენტრალურ ბანკს, რომელიც დამოუკიდებელია და უპირატეს მიზნად ისახავს ფასების სტაბილურობის გარანტიას“. შვეიცარიის კონსტიტუციის 99-ე მუხლი შვეიცარიის ეროვნულ ბანკს აღიარებს ცენტრალურ დამოუკიდებელ ბანკად, რომელიც უფლებამოსილია გაატაროს ქვეყნის საერთო ინტერესების შესაბამისი ფულადი პოლიტიკა.

კონსტიტუციური დებულებების დეტალური რეგლამენტირება საბანკო კანონმდებლობით ხორციელდება. სპეციალური კანონებია მიღებული ცენტრალური ბანკების შესახებ. მაგალითად, 1999 წელს მიღებულ იქნა ახალი ბილი ინგლისის ბანკის შესახებ, რომელმაც განსაზღვრა ინგლისის ბანკის სამართლებრივი სტატუსი, მისი ფუნქციები და უფლებამოსილებანი. საფრანგეთში ცენტრალური ბანკის საქმიანობა რეგულირდება 1973 წლის კანონით. გერმანიის 1957 წლის კანონში ფედერალური ბანკის შესახებ 2002 წელს მნიშვნელოვანი ცვლილებები იქნა შეტანილი. ამერიკის ფედერალური სარეზერვო სისტემის საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები მოცემულია 1913 წლის კანონში, რომელშიც პერიოდულად, ახალი დროის მოთხოვნათა შესაბამისი ცვლილებები შედის. ევროპის ცენტრალური ბანკის სტატუსის განმსაზღვრელი სამართლებრივი ნორმები მოცემულია ევროპის თანამეგობრობის შესახებ ხელშეკრულებით.

საბანკო კანონმდებლობის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი თავისებურება ისაა, რომ ცენტრალური ბანკების დამოუკიდებლობის პრობლემაა წინა პლანზე წამოწეული. მათი დამოუკიდებლობა უშუალო კავშირშია კანონით განსაზღვრული მათ ამოცანებისა და ფუნქციების განხორციელებასთან. უმრავლეს ქვეყნებში ცენტრალური ბანკები იქმნებოდა ფულად-საკრედიტო პოლიტიკაზე სახელმწიფოებრივი კონტროლის განხორციელებისა და ფასების სტაბილურობის განმტკიცების მიზნით. მოგვიანებით ცენტრალური ბანკები თავიანთი ქვეყნების მთელი ეკონომიკის მაკონტროლებელ ორგანოებად გადაიქცნენ. ეს, ბუნებრივია, მთავრობის უკმაყოფილებას იწვევდა. ამას მოჰყვა კერძო კაპიტალის ბაზაზე

შექმნილი ცენტრალური ბანკების ნაციონალიზაცია. მიუხედავად ამისა, ცენტრალური ბანკის საქმიანობაზე სახელმწიფოს მხრივ განხორციელებული სრული კონტროლი სასურველ ეკონომიკურ შედეგებს არ იძლეოდა და თანდათან დამკვიდრდა ცენტრალური ბანკების დამოუკიდებლობის საკანონმდებლო წესით განმტკიცების აუცილებლობა. მაგრამ ეს სრულებითაც არ ნიშნავს ცენტრალური ბანკის აბსოლუტურ ეკონომიკურ და პოლიტიკურ დამოუკიდებლობას, მის გამიჯვნას სახელმწიფო ხელისუფლების მიერ განსაზღვრული ამოცანების განხორციელებისაგან. ცენტრალური ბანკის დამოუკიდებლობა გულისხმობს იმას, რომ იგი თავისუფალი იყოს პოლიტიკური კონიუქტურისაგან, უზრუნველყოს ეროვნული ვალუტის სტაბილურობა და ამისათვის შეარჩიოს ფულად-საკრედიტო ურთიერთობათა რეგულირების ეფექტური საშუალებები. იგი ვალდებულია ქვეყნის საერთო-ეკონომიკური და საერთო-პოლიტიკური მიზნები და თავისი საქმიანობის უმთავრესი საკითხები შეათანხმოს ქვეყნის ხელისუფლებასთან. ამ გაგებით ცენტრალური ბანკების დამოუკიდებლობის ხარისხი ერთნაირი არ არის. განვითარებულ ფედერაციულ ქვეყნებში, მაგალითად, გერმანიაში, ამერიკასა და შვეიცარიაში ცენტრალური ბანკები უფრო დამოუკიდებლები არიან, ვიდრე ისეთ უნიტარულ ქვეყნებში, როგორცაა: იაპონია, ინგლისი და საფრანგეთი. ეს ნათლად ჩანს მათი საქმიანობის ამა თუ იმ მხარის ანალიზისას. მაგალითად, ამერიკის ფედერალური სადაზღვევო სისტემა აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან დამოუკიდებლად განსაზღვრავს და წყვეტს ფულადი პოლიტიკის საკითხებს. გერმანიის ცენტრალური ბანკი დამოუკიდებლად განსაზღვრავს ფულადი პოლიტიკის მიმართულებებსა და მიზნებს. იგი მოვალეა მხარი დაუჭიროს მთავრობის საერთო-ეკონომიკურ პოლიტიკას იმ ზომით, რაც ბანკის ფუნქციებს შეესაბამება. თუ ამერიკაში ფედერალური სარეზერვო სისტემა ვალდებულია წელიწადში ორჯერ წარუდგინოს კონგრესს ანგარიში თავისი საქმიანობის შესახებ, გერმანიის ცენტრალური ბანკი წლიურ ანგარიშს მხოლოდ პრესაში აქვეყნებს და მას არც პარლამენტს და არც მთავრობას სპეციალურად არ წარუდგენს. იაპონიაში,

საფრანგეთსა და ევროპის ზოგიერთ სხვა ქვეყნებში, მათ ცენტრალურ ბანკებს შეფარდებითი დამოუკიდებლობა გააჩნიათ. ისინი ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მიზნებს მთავრობასთან ერთად შეიმუშავენ. პოზიციების სხვადასხვაობისას პრიმატი მთავრობას ეკუთვნის.

ცენტრალურ ბანკებს შედარებით მეტი დამოუკიდებლობა გააჩნიათ ფულადი და საკრედიტო პოლიტიკის ეფექტიანი განხორციელების უზრუნველსაყოფად აუცილებელი მონეტარული პოლიტიკის ინსტრუმენტების შერჩევაში. თუმცა აქაც არის პრობლემები, განსაკუთრებით მაშინ, როცა საქმე ეხება მთავრობის დაკრედიტებასა და საპროცენტო განაკვეთის დადგენას. ასეთ შემთხვევებში მთავრობის ინტერესები დგება ბანკისაზე მალა. ასევე, საბიუჯეტო დეფიციტის დაფინანსების მიღწევის მიზნით, ხელისუფლების მხრივ ცენტრალურ ბანკზე ზეგავლენა ხშირად ფარული ხასიათისაა. იმ შემთხვევაშიც კი, როცა ბანკი ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარად კრედიტს არ გამოყოფს, იგი მაინც იძულებული ხდება თავის თავზე აილოს სახელმწიფო სანარმოთა უიმედო ვალები. ასეთ შემთხვევებში სახეზეა საბიუჯეტო დეფიციტის გარდაქმნა კვაზისაბიუჯეტო დეფიციტად, რაც ფაქტობრივად წარმოადგენს ფულის ემისიას სახელმწიფო ბიუჯეტის დეფიციტის დასაფარად. მთავრობის დაუსაბუთებელი ზეგავლენის შედეგად ცენტრალური ბანკი ზოგჯერ ვერ ახორციელებს თავის სანესდებო ფუნქციასა და განსაზღვრულ ნაწილს, რაც, თავის მხრივ, საფუძვლად ედება სახელმწიფო შიდა ვალის ზრდას, ეროვნულ ეკონომიკაში საანგარიშსწორებო სისტემის მოშლასა და ფულადი სისტემის კრიზისს.¹ ამიტომ ცდილობს კანონმდებლობა ცენტრალური ბანკებისათვის რეალური დამოუკიდებლობის პირობები შექმნას. ეს ეროვნული ეკონომიკის სტაბილრობის უზრუნველყოფის საშუალებასაც წარმოადგენს.

ცენტრალური ბანკების სამართლებრივი სტატუსის სრული სახით წარმოსადგენად მიზანშეწონილია მათი ხელმძღვანელი

¹ რ. კაკულია, გ. ხელია, ფულის მიმოქცევისა და კრედიტის ზოგადი თეორია. თბ., 2000, გვ. 301.

ორგანოების ფორმირებისა და შიდასტრუქტურის ცალკეული ელემენტების ფუნქციონირების განმსაზღვრელი მთავარი პრინციპები იქნეს გაანალიზებული. ისინი ბანკების პოლიტიკური დამოუკიდებლობის ხარისხის მაჩვენებლადაც გამოდგება. ცენტრალური ბანკის უმაღლესი ხელმძღვანელობა ცალკეულ ქვეყნებში განსხვავებული წესით იქმნება. მაგალითად, ამერიკაში, ინგლისსა და გერმანიაში სახელმწიფოს მეთაურის მიერ ინიშნება, საფრანგეთს და იაპონიაში – მთავრობის მიერ. ესპანეთის ბანკის მმართველს მთავრობის წარდგენით მეფე ნიშნავს, ხოლო მის მოადგილეს კი – მთავრობა. კანდიდატურას წარადგენს მმართველი. საფრანგეთის ბანკის მმართველი და მისი მერი მუდმივი განუსაზღვრელი ვადით ინიშნება. გერმანიაში, ბუნდესბანკის გამგეობის ყველა წევრის უფლებამოსილების ვადა რვა წელია. ამერიკის ფედერალური სარეზერვო სისტემის მართვის საბჭოს შვიდი მუდმივი წევრი ინიშნება თორმეტწლიანი ვადით. მისი თავმჯდომარე კი – ოთხწლიანი ვადით, ესპანეთის ბანკის მმართველი და მისი მოადგილე ექვსი წლით ინიშნება. ამ ვადის გასვლის შემდეგ, ორი წლის განმავლობაში, მათ არა აქვთ უფლება ენეოდნენ საკრედიტო დაწესებულებებთან და ფასიანი ქაღალდების ბაზართან დაკავშირებულ პროფესიონალურ საქმიანობას. ცენტრალური ბანკები ანგარიშვალდებულნი არიან პარლამენტის ან ფინანსთა სამინისტროების წინაშე. პარლამენტს დაქვემდებარებული ცენტრალური ბანკები (ამერიკა, გერმანია, შვედეთი, პოლანდია და სხვ.) უფრო დამოუკიდებლები არიან, ვიდრე სხვები.

მიუხედავად იმისა, რომ ცენტრალური ბანკები საწესდებო კაპიტალის შექმნის წესის მიხედვით შეიძლება იყოს: სახელმწიფო, რომელთა მთელი კაპიტალი სახელმწიფოს მიერაა შექმნილი (ინგლისი, გერმანია, საფრანგეთი, კანადა), სააქციო, რომელთა კაპიტალი ცალკეულ აქციონერებს ეკუთვნით (ამერიკა, იტალია), და შერეული, რომელთა კაპიტალის შექმნაში კერძო აქციონერებთან ერთად სახელმწიფოც ლეზულობს მონაწილეობას (ბელგია, იაპონია), ნებისმიერი მათგანი დამოუკიდებელ სამართლებრივ სუბიექტს წარმოადგენს. აქე-

დან გამომდინარე, ცენტრალური ბანკის ქონება ყოველთვის გამიჯნულია სახელმწიფოს ქონებისაგან და მას ბანკი განკარგავს თავისი შეხედულებისამებრ.

ცენტრალური ბანკის წინაშე მდგარი კონკრეტული ამოცანების წარმატებით განხორციელება ბევრადაა დამოკიდებული მისი სტრუქტურის ორგანიზაციაზე. საბანკო სისტემის უმაღლესი რგოლის სათავეში პრეზიდენტი (გერმანია, იაპონია) ან მმართველი (საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია) დგას. მათ ბანკის მართვის საერთო კომპეტენცია გააჩნიათ. უმეტეს ქვეყნებში ბანკის მეთაურის მოადგილის თანამდებობაც არსებობს. ეროვნული კანონმდებლობით ზოგიერთ ქვეყანაში ბანკს კოლეგიალური ორგანო ხელმძღვანელობს. მაგალითად, გერმანიაში 2002 წლის რეფორმის შესაბამისად ფედერალური ბანკის მმართველობის ფედერალურ ორგანოს წარმოადგენს გამგეობა, რომელშიც შედიან თავმჯდომარე ანუ პრეზიდენტი, ვიცე-თავმჯდომარე და ექვსი წევრი. გამგეობის ყველა წევრს ნიშნავს გერმანიის ფედერალური პრეზიდენტი. მათგან ბანკის პრეზიდენტი, ვიცე-პრეზიდენტი და გამგეობის ორი წევრი ინიშნება ფედერალური მთავრობის წარდგენით, ხოლო დანარჩენ ოთხ წევრს დასანიშნად წარადგენს ბუნდესრატი მთავრობასთან შეთანხმებით. ამერიკაში ფედერალური სარეზერვო სისტემის ცენტრალურ ორგანოს წარმოადგენს მმართველთა საბჭო, რომელიც შვიდი წევრისაგან შედგება. საბჭოს წევრებს 14 წლის ვადით სენატთან შეთანხმებით ნიშნავს ამერიკის პრეზიდენტი. მმართველთა საბჭოს ხელმძღვანელობენ თავმჯდომარე და მისი მოადგილე. იაპონიის ბანკს ხელმძღვანელობს სპეციალური კომიტეტი, რომელშიც შედიან ბანკის პრეზიდენტი, უმსხვილესი კაპიტალის ოთხი წარმომადგენელი და მთავრობის ორი რწმუნებული. ცენტრალური ბანკის სტრუქტურაში შესაძლებელია შეიქმნას სათათბირო ორგანოც. მაგალითად, საფრანგეთში ასეთი ფუნქცია გააჩნია გენერალურ საბჭოს, რომელიც განსაზღვრულ რეკომენდაციებს შეიმუშავებს ბანკის ხელმძღვანელობის საერთო საკითხებისა და საკადრო პოლიტიკის სფეროში.

ცენტრალური ბანკების ხელმძღვანელი ორგანოების გად-

ანყვეტილებების პრაქტიკულ რეალიზაციას ახორციელებენ ის სამსახურები, რომლებიც საბანკო საქმიანობის ამა თუ იმ სფეროში სპეციალიზდებიან. მაგალითად, ამერიკის ფედერალურ სარეზერვო სისტემაში 12 ფედერალური ბანკის გარდა შედის 6 000-ზე მეტი ფედერალური სარეზერვო სისტემის წევრი აქციონერი ბანკები, აგრეთვე ღია ბანკის ფედერალური კომიტეტი და ფედერალური საკონსულტაციო საბჭო. თითოეული ოლქის ცენტრალური სარეზერვო ბანკის პრეზიდენტს ნიშნავს ფედერალური სარეზერვო სისტემის მმართველთა საბჭო. კოლეგიალურ ორგანოს კი წარმოადგენს ოლქის ცენტრალური ბანკის დირექტორთა საბჭო, რომელიც განსაზღვრავს რეგიონული საბანკო საქმიანობის ძირითად მიმართულებებს. ფედერალური ცენტრალური ბანკების კომპეტენციაში შედის რეგიონული სარეზერვო ბანკის წევრი – კომერციული ბანკების, საბანკო ჰილდინგური კომპანიების, კორპორაციების, ამერიკაში უცხოური ბანკების ფილიალებისა და წარმომადგენლობების კონტროლი და ინსპექტირება. ისინი აკრედიტებენ იმ ბანკებს, რომელთაც დროებითი ფინანსური სიძნელებები შეექმნათ. მათი ვალია საბანკო სისტემის სტაბილურობაზე ზრუნვა და მეანაბრეთა ნდობის მოპოვება. ფედერალური სარეზერვო ბანკები თავიანთ რეგიონებში ახორციელებენ საემისიო და სხვა საფინანსო ოპერაციებს. ისინი თავიანთი საქმიანობის შესახებ ანგარიშს პერიოდულად აბარებენ ფედერალური სარეზერვო სისტემის მმართველთა საბჭოს.

გერმანიაში განხორციელებული საბანკო რეფორმის შედეგად ლანდების ცენტრალური ბანკები დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებს არ წარმოადგენენ. ისინი გადაკეთდა გერმანიის ფედერალური ბანკის მთავარ სამმართველოებად. მათ ფუნქციებში შევიდა რეგიონული საბანკო სისტემებისადმი ხელმძღვანელობა.

ცენტრალური ბანკის სტატუსის განმსაზღვრელი ნიშნები ყველაზე მეტად მის ფუნქციებში ვლინდება. იმყოფება რა საბანკო სისტემის უმაღლეს დონეზე, ცენტრალური ბანკი

წმინდა საბანკო ფუნქციების გარდა ახორციელებს საემისიო, ნორმაშემოქმედებით და საზედამხედველო საქმიანობას. კანონმდებლობით ცენტრალურ ბანკს მინიჭებული აქვს ფართო უფლებამოსილებანი. ცენტრალური ბანკი უფლებამოსილია: განახორციელოს ფულადი ემისია, ფულის მიმოქცევის, კრედიტის, ანგარიშსწორების, სავალუტო კურსის რეგულირება და კონტროლი, კომერციული ბანკების სავალდებულო რეზერვების შენახვისა და განკარგვის მონოპოლიური უფლება; შეიმუშავეს და ატარებს ფულად-საკრედიტო პოლიტიკას; უზრუნველყოფს ეროვნული ვალუტის მყარ კურსს საერთაშორისო საფინანსო ბაზარზე და ზრუნავს ინფლაციის დაბალი დონის შენარჩუნებისათვის; ახორციელებს საგარეო სავაჭრო შეთანხმებათა უზრუნველყოფის ოპერაციებს, სავალუტო რეგულირებასა და სავალუტო კონტროლს; ასრულებს „ბანკთა ბანკისა“ და მთავრობის ფისკალური აგენტის როლს – აწარმოებს ხაზინის ანგარიშებს, აკონტროლებს სახელმწიფო ვალს, მთავრობას აძლევს კრედიტს სახელმწიფო ხარჯების დასაფინანსებლად; აკრედიტებს კომერციულ ბანკებსა და კოორდინაციასა და კონტროლს უწევს მათ საქმიანობას, აწარმოებს ბიუჯეტის საკასო მომსახურებას, ინახავს სავალუტო და სახაზინო რეზერვებს; არეგულირებს საკრედიტო-ფინანსური ინსტიტუტების საქმიანობას; ახდენს საკრედიტო დანესებულებათა საქმიანობის ლიცენზირებას; ასრულებს კომერციულ ოპერაციებს; წარადგენს თავისი ქვეყნის ინტერესებს სხვა ქვეყნების ცენტრალურ ბანკებსა და საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში და სხვ.

ცენტრალური ბანკების ფართო უფლებამოსილებანი განპირობებულია საფინანსო ბაზრის დინამიკურობითა და ახალი ტექნოლოგიებით. საბანკო საქმიანობაში თანდათან მკვიდრდება დამხმარე უფლებამოსილებათა და ფუნქციების განხორციელების აუცილებლობა.¹

ცენტრალური ბანკების ფუნქციებში განსაკუთრებული როლი

¹ А.М. Поллард, Ж.Г. Пассейк, К.Х. Эллис, Ж.П. Дсили, Банковское право США. 1992. С. 219.

მათ საკრედიტო ოპერაციებს ეკუთვნით. მათში სრულყოფილად აისახება საბანკო საქმიანობის ერთ-ერთი უპირველესი ნიშანი და, ამასთანავე, მთელი საბანკო სისტემის ფუნქციონირების ამოსავალი დებულებები. საბანკო საქმიანობის ეს მხარე კრედიტის დიდი სოციალურ-ეკონომიკური შინაარსითაა განპირობებული. კრედიტის მეშვეობით ხდება ფულადი სახსრების მნიშვნელოვანი მასის გადანაწილება ცალკეულ დარგებსა და რეგიონებს შორის. იგი ხელს უწყობს სასაქონლო კაპიტალის ფულად ფორმად გარდაქმნას და აჩქარებს კაპიტალის ბრუნვას. კრედიტით ხდება კონტროლის განხორციელება და ფულადი სახსრების ეფექტურად გამოყენების უზრუნველყოფა. ცენტრალური ბანკების საკრედიტო პრაქტიკამ ხელი შეუწყო დოქტრინაში დამკვიდრებული საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპების საკანონმდებლო ნესით განმტკიცებას. ასეთ პრინციპებს მიეკუთვნება: ა) კრედიტის ვადიანობა და დაბრუნებითობა. კრედიტი გამოიყენება განსაზღვრული ვადის განმავლობაში, რის შემდეგაც იგი უნდა დაბრუნდეს; ბ) კრედიტის მიზანშეწონილობა. კრედიტი გაიცემა ბიზნეს-გეგმაში დასაბუთებულად წარმოდგენილი აუცილებელი კონკრეტული ხარჯისათვის; გ) კრედიტის უზრუნველყოფა. კრედიტი გაიცემა მისი დაბრუნების უზრუნველყოფი მატერიალური ფასეულობის დაგირავებით; დ) კრედიტის მიზნობრიობა. კრედიტი გაიცემა საქონლის წარმოებისა და რეალიზაციის ან მომსახურებაზე შესაბამისი მიზნებისათვის; ე) დაკრედიტების დიფერენციაულობა; კრედიტი გაიცემა შეღავათური ან მკაცრი რეჟიმით საფინანსო დისციპლინის დამცველი ან დამრღვევი პირობის დიფერენციაციის საფუძველზე; ვ) კრედიტის ანაზღაურებითობა. კრედიტით სარგებლობისათვის დაწესებულია პროცენტის სახით განსაზღვრული საზღაურის გადახდა.

დაკრედიტების აღნიშნული პრინციპები კრედიტის ნებისმიერი ფორმებისთვისაა მისაღები და გამოსაყენებელი. კრედიტის სხვადასხვაობის მიუხედავად, ძირითადი არსი უცვლელი რჩება. კრედიტის ფორმებიდან პრაქტიკაში ყველაზე გავრცელებულს წარმოადგენს:

1) საბანკო კრედიტი. იგი ყველაზე პოპულარული ფორმაა

და გულისხმობს ბანკის მიერ აკუმულირებული და საკუთარი სახსრებით შექმნილი სასესხო ფონდიდან ფულადი სახსრების გაცემას კლიენტის დროებითი მოთხოვნების დასაკმაყოფილებლად. კრედიტის გაცემა ხდება ნაღდი ფულით ან გადარიცხვით, თამასუქის დისკონტირებით (თამასუქის ვადაზე ადრე განაღდება პროცენტის გამოქვითვით), აქცეპტის გამოყენებითა და სხვა სახით.

2) კომერციული კრედიტი. ამ დროს ხდება ნაყიდი საქონლის საფასურის განვადებით გადახდა. იგი გაიცემა მოკლე ვადით და მიზნად ისახავს საქონლის რეალიზაციის დაჩქარებას. პროცენტი შეიძლება ჩვეულებრივზე ნაკლები დანესდეს. კომერციული კრედიტის რეალიზება ხდება ღია ანგარიშით, როცა გაყიდული საქონლის ღირებულება მყიდველს თავის ანგარიშზე ვალად ეწერება და იგი განსაზღვრულ ვადაში კისრულობს გადახდის ვალდებულებას ან სათამასუქო სესხის სახით, როცა მყიდველის მიერ გაცემული გადასაპირებელი თამასუქის საფუძველზე საკრედიტო დანესებულებისაგან წინასწარ მიღებული აქცეპტის არსებობისას გამყიდველი თამასუქში მითითებულ ვადაში მიიღებს საქონლის ღირებულებას.

3) სახელმწიფო კრედიტი. ამ დროს საკრედიტო-სამართლებრივ ურთიერთობებში სახელმწიფო მსესხებლის როლში გამოდის. გამსესხებლად კი ცალკეული იურიდიული და ფიზიკური პირები გვევლინებიან. მისი რეალიზაცია ხდება სახელმწიფო სესხის ობიექტების გავრცელებით, ანაბრების მიზიდვით, სახაზინო თამასუქების გამოშვებითა და სხვ.

კრედიტის სხვა ფორმები ძირითადად მათი მიზნობრივი დანიშნულებისა და გამოყენების სფეროების მიხედვით დიფერენცირდება. ასეთია, მაგალითად, ჰიპოთეკური, საექსპორტო, საერთაშორისო, სასოფლო-სამეურნეო, სავაჭრო, სამშენებლო, საინოვაციო, და სხვა სახის კრედიტები. ყველა სახის კრედიტის რეგულირება ცენტრალური ბანკების საქმიანობის განმსაზღვრელი სფეროა.

ცენტრალური ბანკების ერთ-ერთ გამორჩეულ ფუნქციას ფულის ემისია წარმოადგენს. ამ სფეროში მათ ძირითადად, მონოპოლია გააჩნიათ. ცენტრალური ბანკის მიერ გამოშვებული

ბანკნოტების უზრუნველყოფა უმეტეს შემთხვევაში ძვირფასი მეტალებით ხდება. ასეთ შემთხვევაში ბანკს შეუძლია იმდენი ბანკნოტი გამოუშვას, რამდენიც გარანტირებული იქნება მისი შესაბამისი ღირებულების მეტალის მარაგით. როცა ბანკნოტი უზრუნველყოფილია ძვირფასი მეტალით, მაშინ იგი თავისუფლად იცვლება მეტალის, ანუ ნამდვილ ფულზე. ამიტომ ასეთ შემთხვევებში ბანკნოტის გაუფასურება პრაქტიკულად გამორიცხებულია. ხშირ შემთხვევაში ბანკნოტი უზრუნველყოფილია სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდებით. მიუხედავად იმისა, რომ ბანკნოტების უზრუნველყოფის ეს საშუალება საკმაოდაა გავრცელებული, იგი მაინც არასტაბილურ ხასიათს ატარებს. ასეთი გზით განხორციელებული ემისია ხშირად არ გამოხატავს ფულზე ნამდვილ მოთხოვნილებას და შეიძლება მიმოქცევაში მისი ზედმეტი ოდენობა მოხვდეს.¹

ცნობილია საბანკო ემისიის რამდენიმე სისტემა, რომელთაც თავის დროზე დიდი როლი ითამაშეს საემისიო საქმიანობის სრულყოფის საქმეში. მაგალითად, ინგლისში კანონმდებლობით განისაზღვრებოდა გამოსაშვები ბანკნოტების ის რაოდენობა, რომელიც შეიძლებოდა ოქროთი ან სხვა ძვირფასი მეტალებით არ ყოფილიყო უზრუნველყოფილი. დადგენილი ნორმის (14 მლდ. გირვანქა სტერლინგი) ბანკნოტების უზრუნველყოფა აუცილებლად ოქროთი უნდა მომხდარიყო. ასეთივე წესი არსებობდა გერმანიაშიც. რაიხსბანკისათვის 250 მილ. მარკაზე მეტი ბანკნოტების გამოშვება შესაძლებელი იყო მხოლოდ ოქროთი უზრუნველყოფის შემთხვევაში. საფრანგეთში დანესდა ბანკნოტების ემისიის მხოლოდ მაქსიმუმი. მის ფარგლებში ძვირფასი მეტალებით უზრუნველყოფილი და არაუზრუნველყოფილი ბანკნოტების თანაფარდობას საფრანგეთის ბანკი განსაზღვრავდა. ამერიკაში ემისიის პროცესი დეცენტრალიზებულ სახეს ატარებდა. რეგიონულ ცენტრალურ ბანკებს შეეძლოთ იმდენი ბანკნოტი გამოეშვათ, რამდენ ფასიან ქაღალდსაც შეიძენდნენ სახელმწიფოსაგან, ანუ

¹ რ. კაკულია, გ. ხელია, ფულის მიმოქცევისა და კრედიტის ზოგადი თეორია. თბ., 2000. გვ. 303.

ბანკნოტების უზრუნველყოფის საშუალებად გამოიყენებოდა სახელმწიფო სესხი. ეს წესი ერთგვარ წინააღმდეგობაში მოდიოდა ბანკნოტის ეკონომიკურ ბუნებასთან – ბანკნოტების რაოდენობა განისაზღვრებოდა არა სახელმწიფოს საჭიროებით, არამედ საქონელბრუნვის მოთხოვნილებით. ბანკნოტების უზრუნველყოფის ასეთმა წესმა გამოიწვია ბრუნვაში ბანკნოტების მასის იმაზე მეტი რაოდენობით გაშვება, ვიდრე ეს საჭირო იყო. გასული საუკუნის მიწურულს (1993) ეს წესი შეიცვალა. ამჟამად ემისიას ბანკნოტების არა ძვირფასი მეტალებით უზრუნველყოფა უდევს საფუძვლად, არამედ ემისიის განხორციელება ემყარება მიმოქცევაში ფულის განსაზღვრულ რაოდენობაზე ეკონომიკურად დასაბუთებულ მოთხოვნილებებს. ამ მოთხოვნილებათა ანალიზი და განსაზღვრა წარმოადგენს ცენტრალური ბანკის საქმიანობის პრიორიტეტულ მხარეს, რომლის ძირითად განმსაზღვრელად კომერციული ბანკების მიმართ ცენტრალური ბანკის სადისკონტო პოლიტიკა და საფინანსო ღია ბაზარზე სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების ყიდვა-გაყიდვის ეკონომიკურად წარმატებული ოპერაციები გამოდის.

დიდი მნიშვნელობა აქვს ცენტრალური ბანკების ნორმაშემოქმედებით საქმიანობასა და ბანკის სისტემის ქვედარგოლების საქმიანობის კონტროლს. ცენტრალური ბანკები შეიმუშავებენ და სავალდებულო სახეს აძლევენ იმ კანონქვემდებარე აქტებს, რომლითაც არა მარტო საბანკო სისტემის ცალკეული სტრუქტურების, არამედ მათი კლიენტურის უფლებები და მოვალეობები განისაზღვრება. ამ მხრივ ცენტრალური ბანკები თავიანთი ნორმატიული აქტებით აქტიურ მონაწილეობას ლეზლობენ ქვეყანაში წარმოშობილ საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებაში.

ასევე დიდია ცენტრალური ბანკების როლი საბანკო კონტროლის ეფექტურად განხორციელების საქმეში. საბანკო კანონმდებლობის განუხრელი დაცვა და საკრედიტო დანესებულებათა საქმიანობის სტიმულირება ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის წარმატებულად განხორციელების გარანტიას წარმოადგენს.

ცენტრალური ბანკის კონკრეტულ უფლებამოსილებათა მოცულობას განსაზღვრავს თითოეული ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობა. ზოგიერთ ქვეყანაში ცენტრალური ბანკი ყველა ფუნქციას დამოუკიდებლად ახორციელებს, ზოგიერთი ბანკი კი ფუნქციათა ნაწილს სხვა სტრუქტურებს უნაწილებს ან თავის უფლებამოსილებათა ნაწილს ზენაციონალურ წარმონაქმნებს გადასცემს.

საფრანგეთში საბანკო სისტემის უმაღლეს დონეზე საფრანგეთის ბანკთან ერთად ფუნქციონირებს სამი დამოუკიდებელი სუბიექტი. ესენია: საბანკო რეგლამენტაციის კომიტეტი, საკრედიტო დანესებულებათა კომიტეტი და საბანკო კომისია. სამივე სუბიექტი მნიშვნელოვანი უფლებამოსილებით არის აღჭურვილი. საბანკო რეგლამენტაციის კომიტეტის უმთავრესი ფუნქციაა საბანკო საქმიანობის მარეგულირებელი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების შემუშავება და ოფიციალურ ორგანოში გამოქვეყნება. საკრედიტო დანესებულებათა კომიტეტი აწარმოებს საბანკო საქმიანობის ლიცენზირებას, საკრედიტო დანესებულებათა რეგისტრაციას. ცალკეულ შემთხვევებში ლებულობს მმართველობით გადანყვეტილებებს ამა თუ იმ საბანკო დანესებულების მიმართ. ორივე კომიტეტის ფუნქციებს 1945-1993 წლებში ახორციელებდა ქვეყნის საკრედიტო სისტემის მართვის სპეციალური ორგანო – კრედიტის ეროვნული საბჭო. მისი რეორგანიზაციის შემდეგ საბანკო სისტემის მმართველობითი ფუნქციები აღნიშნული კომიტეტების კომპეტენციაში გადავიდა. რაც შეეხება საბანკო კომისიას, იგი ადმინისტრაციული ზედამხედველობის დამოუკიდებელი ორგანოა. მის უშუალო მოვალეობას წარმოადგენს საკრედიტო დანესებულებათა მიერ საბანკო კანონმდებლობის ზუსტად შესრულებაზე კონტროლის განხორციელება და დამრღვევთა მიმართ შესაბამისი სანქციების გამოყენება. სამივე ორგანო მართალია ფორმალურად დამოუკიდებელ სტრუქტურებს წარმოადგენენ, მაგრამ მათ შემადგენლობაში შედის საფრანგეთის ბანკის მმართველი და სამივე ორგანოს საქმიანობა საბოლოოდ განპირობებულია საფრანგეთის ბანკის ინტერესებით. ამდენად, მათი დამოუკიდებლობა შეფარდებით ხასიათს ატარებს.

გერმანიაში ფედერალური ცენტრალური ბანკის პარალელურად საბანკო სისტემის უმაღლეს დონეზე მოქმედებს საფინანსო ორგანიზაციებზე ზედამხედველობის ფედერალური უწყება, რომელიც 2002 წელს სადაზღვევო ზედამხედველობისა და საკრედიტო ზედამხედველობის სტრუქტურების შერწყმის შედეგად შეიქმნა. იგი ფართო უფლებამოსილებებს ახორციელებს: წყვეტს საქმიანობის ლიცენზიების მოქმედებას და ახდენს მათ გამოწვევას, საფინანსო ორგანიზაციებისაგან რეგულარულად ითხოვს ინფორმაციებს მათი საქმიანობის შესახებ, ზედამხედველობის საბანკო კანონმდებლობის ზუსტ და განუხრელ დაცვას და სხვ. საფინანსო ორგანიზაციებზე ზედამხედველობს ფედერალური უწყების საქმიანობაში აქტიურ როლს გერმანიის ცენტრალური ბანკის წარმომადგენლებიც ღებულობენ. ამით ისინი გარკვეულ დახმარებას უწევენ ფედერალურ საფინანსო საკონტროლო ორგანოს თავისი ფუნქციების განხორციელებაში. საფრანგეთისა და გერმანიისაგან განსხვავებით, ინგლისის ცენტრალური ბანკი სრულიად დამოუკიდებლად, უფლებამოსილებათა სხვა სტრუქტურებთან განაწილების გარეშე ახორციელებს საბანკო მმართველობით და სხვა ფუნქციებს. იგი არც რაიმე ზენაციონალური სტრუქტურებისათვის საბანკო უფლებამოსილებათა გადაცემითაა გამორჩეული. ამ მხრივ იგი კონსერვატორულ ტრადიციებს არ ღალატობს. საზღვარგარეთის ბევრი ქვეყნისათვის ეს პროცესი სავსებით მისაღები გახდა. მაგალითად, ფულად ემისიას ცენტრალური ბანკი, როგორც წესი, დამოუკიდებლად ახორციელებს. ამასთან, მსოფლიო პრაქტიკაში დამკვიდრდა სპეციალურად შექმნილი ორგანოების – ერთიანი ცენტრალური ბანკებისათვის საემისიო უფლებამოსილებათა გადაცემის ტენდენცია. 2002 წლის იანვრიდან ევროკავშირის თორმეტმა წევრ-სახელმწიფომ: ავსტრიამ, ბელგიამ, საბერძნეთმა, ესპანეთმა, ფინეთმა, საფრანგეთმა და გერმანიამ და სხვ. უარი თქვა თავიანთ ეროვნულ ვალუტაზე და თავიანთ ტერიტორიაზე შემოიღეს ერთიანი ვალუტა – ევრო, რომლის ემისიის უფლება გააჩნია ევროპის ცენტრალურ ბანკს. მხოლოდ ევროპულ ცენტრალურ ბანკს შეუძლია თანამეგობრობის შიგ-

ნით ბანკოტებისა და მონეტების ემისიის სანქციონირება. ნიშანდობლივია აგრეთვე აფრიკის ქვეყნების მომსახურე ერთიანი ცენტრალური ბანკების საქმიანობა. ისინი უმეტესად ფრანკის ზონის ქვეყნებს წარმოადგენენ. მათ სივრცეში მოქმედებს რამდენიმე საემისიო ბანკი: ა) დასავლეთ აფრიკის სახელმწიფოთა ცენტრალური ბანკი, რომლის იურისდიქცია ვრცელდება დასავლეთ აფრიკის სავალუტო კავშირის წევრ-სახელმწიფოების (ბენინი, ბურკინა-ფასო, კოტ-დივუარი, მალი, ნიგერია, სენეგალი, ტოგო) მიმართ; ბ) ცენტრალური აფრიკის ქვეყნების საემისიო ბანკი, რომელშიც გაერთიანებული არიან ცენტრალური აფრიკის სავალუტო კავშირის წევრი სახელმწიფოები (კამერუნი, კონგო, გაბონი, ჩადი, ეკვატორული გვინეა, ცენტროაფრიკული რესპუბლიკა); გ) კომორის კუნძულების ცენტრალური ბანკი. სამივე ბანკს გააჩნია ემისიის განხორციელების დამოუკიდებელი უფლება. მათ სავალუტო ზონაში მოქმედებს ერთი სახელწოდების ვალუტა – ფრანკი, რომელსაც ზონების მიხედვით სხვადასხვა შინაარსი გააჩნია. ფრანკის ზონის სახელმწიფოებში ცენტრალური ბანკები არ არსებობს. იქ მხოლოდ საემისიო ცენტრალური ბანკების ეროვნული წარმომადგენლობები ფუნქციონირებენ. ფრანკის ზონის ცენტრალური ბანკები ემისიის გარდა მჭიდროდ თანამშრომლობენ სავალუტო კანონმდებლობის უნიფიცირების სფეროში, განსაკუთრებით ტურისტული სავალუტო კვოტის დადგენის, უცხოური ვალუტის გაყიდვის, კაპიტალის მოძრაობისა და სხვა საკითხებში. ცენტრალური საემისიო ბანკები ცდილობენ გაატარონ ერთიანი ფულადი პოლიტიკა, გააერთიანონ სავალუტო რეზერვები და საფრანგეთთან დადებული თანამშრომლობის ხელშეკრულების საფუძველზე განათავსონ მათთვის ხელსაყრელი პირობებით.

საფრანგეთის მსგავსად, დასავლეთ და ცენტრალურ აფრიკაში, საბანკო კონტროლი ხორციელდება ზენაცვიონალური საბანკო კომისიების მიერ. ისინი იქმნება საემისიო ზონების მიხედვით და საბანკო საქმიანობის რეგულირებისა და ლიცენზირების სფეროში ფართო უღებამოსილებები გააჩნიათ. ისინი აკონტროლებენ საკრედიტო დაწესებულებათა საქმი-

ანობას. გარდა ამისა, საბანკო კომისიები სარგებლობენ სასამართლო ულებამოსილებებითაც. მათ შეუძლიათ სამართალდამრღვევების მიმართ გამოიყენონ სანქციები ლიცენზიების გამოთხოვით დაწყებული და კონკრეტული თანამდებობის პირის თანამდებობიდან გათავისუფლებით დამთავრებული. კომისიების გადაწყვეტილებების გასაჩივრება შესაძლებელია დასავლეთ აფრიკის სავალუტო კავშირის მინისტრთა საბჭოში ან ცენტრალური აფრიკის სახელმწიფოთა ცენტრალური ბანკის ადმინისტრაციულ საბჭოში.

§3. კომერციული ბანკების საქმიანობის სამართლებრივი რეგულირება

კომერციული ბანკები თანამედროვე საბანკო სისტემების ყველაზე მრავალრიცხოვანი და აუცილებელი სუბიექტები არიან. ისინი უფრო ადრე წარმოიშვნენ, ვიდრე ცენტრალური ბანკები. საბანკო ურთიერთობათა განვითარებამ თანდათან შეზღუდა კომერციული ბანკების აბსოლუტური თავისუფლება და მათი საქმიანობა ცენტრალური ბანკების მეშვეობით საერთო-ეროვნულ ინტერესებს დაექვემდებარა. სამართლებრივად ისინი დამოუკიდებელ იურიდიულ პირებს წარმოადგენენ. მათი ურთიერთობა კლიენტურასთან კომერციულ ხასიათს ატარებს. კომერციული ბანკების საქმიანობის განმსაზღვრელ ნიშანს მოგების მიღება წარმოადგენს. ისინი კერძო სამართლის სუბიექტები არიან და საკუთარი ინტერესებიდან გამომდინარე აწარმოებენ თავიანთი უმთავრესი საქონლის – მომსახურების რეალიზაციას. კომერციული ანგარიში გარკვეულ პრინციპებს ეყრდნობა, რომელთა შორის აღსანიშნავია: შემოსავლის წყაროების გაფართოებისაკენ სწრაფვა, საქონლის იაფად შექენა და ძვირად რეალიზაცია, კლიენტურასთან პარტნიორული ურთიერთობა, კონკურენცია და სხვ.

კომერციული ბანკების ძირითადი ფუნქციებია იურიდიული და ფიზიკური პირების გამგებლობაში არსებული დროებით თავისუფალი ფულადი სახსრების მობილიზაცია, კომერციულ

საწყისებზე თავისი კლიენტურისათვის კრედიტის მიცემა და მათ შორის ანგარიშსწორების ორგანიზაცია. კომერციული ბანკების მთავარი მიმართულებაა ფულადი სახსრების მობილიზაცია და კაპიტალად გადაქცევა. ეს ძირითადად ხდება იურიდიული და ფიზიკური პირებისაგან ფულადი სახსრების სესხად აღების გზით. ყველაზე გავრცელებულ ფორმას ანაბრები წარმოადგენს. მეანაბრეები, განსაზღვრული ვადის გასვლის შემდეგ არა მარტო თავნს იბრუნებენ, არამედ მასზე დარიცხულ პროცენტებსაც. კომერციული ბანკები კი მობილიზებულ ფულად სახსრებს ბრუნვაში რთავენ მომგებიანი პირობებით. უმეტესად ეს ხდება გადიდებული პროცენტით ცალკეული სუბიექტების დაკრედიტებით. უკანასკნელ პერიოდში კომერციული ბანკების საქმიანობაში სპეციალიზაციის პროცესს თან ახლავს უნივერსალიზაციისაკენ ფართოდ სწრაფვის ტენდენცია. ისინი ძირითად საბანკო ფუნქციებთან ერთად ფართოდ ახორციელებენ დამხმარე და სხვა სტრუქტურათა საქმიანობის მომიჯნავე ოპერაციებს. საზღვარგარეთის ქვეყნების უმრავლესობის კომერციული ბანკები ასეულობით სხვადასხვა ოპერაციას ახორციელებენ თავიანთი კლიენტების დავალებით. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია: დეპოზიტური ანგარიშების წარმოება, ანუ ფულის შენახვა, რის გამოც მათ დეპოზიტურ ბანკებსაც უწოდებენ; სახსრების უნაღდო გადარიცხვები; სესხების გაცემა; ფასიანი ქაღალდების ყიდვა-გაყიდვა; სატრასტო მმართველობითი ოპერაციები; ფასეულობათა შენახვა; ფულადი სახსრების, თამასუქების, საგადასახადო და საანგარიშსწორებო დოკუმენტების ინკასაცია და კლიენტების საკასო მომსახურება; საგადასახადო საშუალებების გამოშვება და მათი მიმოქცევის ორგანიზება (საგადასახადო ბარათი, ჩეკი, საბანკო ტრასტი და სხვ.); საშუამავლო მომსახურება ფულად ბაზარზე; საკრედიტო-საცნობარო მომსახურება და სხვ. ოპერაციების მრავალსახეობა კომერციულ ბანკებს ფინანსური მომსახურების ფირმების სტატუსს აძლევს. საბანკო მომსახურების სფეროში მუდმივი ცვლილებები და ევოლუციური განვითარება კომერციულ ბანკებს საქმიანობის სრულყოფისა და კლიენტურის ნდობის

მოპოვების ფართო პორიზონტებს უქმნის.¹

თანამედროვე პირობებში, კონკურენცია და საბანკო ბაზრის შედარებით დაბალი ხარისხი, კომერციული ბანკების ოდენობის შემცირებას განაპირობებს. მაგალითად, ამერიკაში, თუ 1980 წლისათვის 15 000-მდე კომერციული ბანკი ფუნქციონირებდა, მომდევნო ათწლეულში 2500-ით შემცირდა და ყოველწლიურმა კლებამ 2%-ს გადააჭარბა. ეს პროცესი, ერთი მხრივ, განპირობებულია კონსოლიდაციის აუცილებლობით. ბანკების გამსხვილება და მომსახურების ახალი ფორმების დანერგვა მათი გაკოტრებისაგან გადარჩენის საფუძველი ხდება. ამიტომ ბანკების რიცხვის შემცირება კანონზომიერად უნდა ჩაითვალოს ისეთ შემთხვევებში, როცა არ ხდება ბანკების აქტივებისა და საბანკო მოგების შემცირება. კომერციული ბანკების სისტემის განმტკიცებისაკენ არის მიმართული არასაბანკო კომპანიების მიერ კომერციული ბანკების შექმნის ან შექმნის აკრძალვა. კომერციული და საბანკო საქმიანობის ერთმანეთისაგან გამიჯვნა აუცილებლობა გახდა. ეს პროცესი ზოგიერთ ქვეყანაში (ამერიკა, ინგლისი) კომერციული ბანკების უსაფრთხოებისა და დეპოზიტური დაზღვევის საშუალებად იქნა მიჩნეული.

კომერციული ბანკების უმრავლესობა სააქციო საზოგადოებების სამართლებრივი ფორმით ფუნქციონირებენ. მართვა ხორციელდება კანონმდებლობით განსაზღვრული მმართველობის ორგანოთა სისტემით, რომელშიც ძირითადი როლი დირექტორთა საბჭოა. მათი ძირითადი ფუნქციაა საბანკო ფონდების უსაფრთხოებისა და წარმოებული ოპერაციების მომგებიანობის უზრუნველყოფა. ეს უფრო სტრატეგიული მიმართულებების განსაზღვრასა და მათ შესაბამისად საბანკო საქმიანობის წარმართვას გულისხმობს, ვიდრე ყოველდღიურად განსახორციელებელი ოპერაციების მენეჯმენტს. დირექტორთა საბჭოს ჩვეულებრივი საბანკო მმართველობითი საქმიანობის

¹ Д.Ф. Ситки, Управление финансами в коммерческих банках. М., 1994, с. 2. ე.ნ. კომპტონი, კომერციული ბანკი სისტემის ახალი პორიზონტები. თბ., 1993, გვ. 10.

განხორციელებაში სპეციალური რწმუნებით აღჭურვილი პირები და სტრუქტურები უნევენ დახმარებას. თუმცა საერთო პასუხისმგებლობა მმართველობით საქმიანობაში დაშვებული სამართალდარღვევისათვის საბოლოოდ მაინც დირექტორთა საბჭოს ეკისრება.

დირექტორთა საბჭოები სარგებლობენ ფართო უფლებამოსილებებით. მათ კომპეტენციას მიეკუთვნება: კომერციული ბანკის კონკრეტული მიზნების განსაზღვრა და საბანკო პოლიტიკის შემუშავება; კვალიფიციური კადრების შერჩევა, მომზადება და დასაქმების გამართული სისტემის შექმნა; საბანკო სტრუქტურებში სხვადასხვა კომიტეტების (ადმინისტრაციული, სატრასტო ოპერაციების, სარევიზიო საქმიანობის და სხვ.) შექმნა და მათთვის სასესხო და საინვესტიციო ოპერაციების განხორციელებისას საბანკო კონტროლის ეფექტურად გამოყენების პირობების უზრუნველყოფა; საბანკო კანონმდებლობის შესრულების პერიოდული შემოწმების შედეგების გათვალისწინებით კრედიტზე მოთხოვნის, საპროცენტო განაკვეთისა და ლიკვიდურობის რესურსების ცვლილებების შესახებ გადაწყვეტილებების მიღება; მთელი ქვეყნისა და ცალკეული რეგიონების ეკონომიკური და სოციალური განვითარების არსებული დონისა და მომავლის პერსპექტივების ანალიზის საფუძველზე კონსულტაციების ორგანიზაცია და ჩატარება.

დირექტორთა საბჭოს ნევრები, რომელთა შემადგენლობაში, ჩვეულებრივ, შედიან ცნობილი მენარმეები, იურისტები, ეკონომისტები, ბანკირები და სხვ., ვალდებული არიან საქმის ცოდნითა და კეთილსინდისიერებით შეასრულონ მათზე დაკისრებული მოვალეობები. მათი შეუსრულებლობისთვის დირექტორებს ეკისრებათ სხვადასხვა სახის პასუხისმგებლობა. სამართალდარღვევებს შორის ყველაზე გავრცელებულს წარმოადგენს: ყალბი ანგარიშების შედგენა, სატრასტო ფონდების დირექტორებზე სესხების გაცემა, ჩეკების ყალბი დადასტურება, კრედიტების მისაღებად დაუმსახურებელი დახმარებების განევა, სესხების გაცემა პოლიტიკური მიზნებისათვის და სხვ. სამართალდარღვევის ხარისხის მიხედვით დირექტორებს

შეიძლება დაეკისროთ როგორც სისხლისსამართლებრივი, ისე ადმინისტრაციული და ქონებრივი პასუხისმგებლობა.

დირექტორთა საბჭოში უშუალო მმართველობითი ფუნქციების განხორციელება ევალებათ: დირექტორთა საბჭოს თავმჯდომარეს ანუ პრეზიდენტს, ვიცე-პრეზიდენტებს, მათ თანაშემწეებს, ხაზინადარსა და კონტროლიორს.

კომერციული ბანკის პრეზიდენტი განაგებს საბანკო ადმინისტრაციას და პასუხისმგებელია ოპერატიული საქმიანობის მართვაზე. იგი აღმასრულებელი დირექტორია და დირექტორთა საბჭოს სისტემატურად აწვდის ინფორმაციას ბანკის საქმიანობისა და მისი შედეგების თაობაზე. პრეზიდენტი, მართალია, საბანკო ოპერაციებში უშუალო მონაწილეობას არ იღებს, მაგრამ ხშირად მონაწილეობს კრედიტუნარიანობის განსაზღვრაში, საბანკო პოლიტიკის ძირითადი პრიორიტეტების დადგენაში და ა.შ. ვიცე-პრეზიდენტები ხელმძღვანელობენ საბანკო საქმიანობის ცალკეულ მიმართულებებს, ძირითად განყოფილებებსა და ქვედანაყოფებს. ხაზინადარი განსაკუთრებით პრესტიჟულ თანამდებობას წარმოადგენს ამერიკაში, ინგლისში, საფრანგეთსა და სხვა ქვეყნებში. იგი აქტიურად მონაწილეობს ნაღდი ფულადი სახსრებისა და ფასიანი ქაღალდების საიმედოდ შენახვის მართვაში. კონტროლიორი ერთ-ერთი უმაღლესი თანამდებობის პირია და წარმართავს საბუღალტრო და სტატისტიკური სამსახურების მუშაობას. იგი დირექტორთა საბჭოს აძლევს ობიექტურ ინფორმაციას, რაც შემდეგ საფუძვლად ედება ბანკის საკრედიტო პოლიტიკის განსაზღვრას.¹

კომერციული ბანკის რესურსები შედგება საკუთარი და მოზიდული სახსრებისაგან. საკუთარი კაპიტალი შეიძლება იყოს მარტივი, ანუ იგი ეკუთვნოდეს თვით ბანკის დამფუძნებელს ან რთული ანუ, როცა ბანკის დამფუძნებლები უშვებენ აქციებს და მათი გაყიდვის გზით ქმნიან კაპიტალს. ორივე შემთხვევაში საკუთარი კაპიტალის შემადგენელ ნაწილად

¹ ე. რიდი, რ: კოტერი, რ. სმითი, კომერციული ბანკები და საბანკო საქმე. თბ., 1996, გვ. 109.

ითვლება მოგების განსაზღვრული ანარიცხების საფუძველზე შექმნილი სარეზერვო კაპიტალი.

საკუთარი კაპიტალი შედარებით მცირე ნაწილს წარმოადგენს, უმეტესი ნაწილი მოზიდული სახსრების საფუძველზე იქმნება. მათ დეპოზიტებს ან ანაბრებს უწოდებენ. ასეთია ის ფულადი სახსრები ან ფასიანი ქაღალდები, რომლებიც შესაძლებელია ბარდება საბანკო დანესებულებას.

კომერციული ბანკების პასიური ოპერაციების მეშვეობით ხდება მათი ფუნქციონირებისათვის აუცილებელი ფულადი სახსრების მობილიზაცია. ძირითადი ფორმები კი ანაბრებია. რაც შეეხება მათ აქტიურ ოპერაციებს, ისინი ძირითადად სხვადასხვა სახისა და ვადის დაკრედიტებაში გამოიხატება. მნიშვნელოვანია აგრეთვე ფასიანი ქაღალდების შექმნა, ლიზინგი, ფაქტორინგი, ინოვაციური დაფინანსება, სამენარმეო საქმიანობაში წილობრივი მონაწილეობა და სხვ.

კომერციული ბანკების ნებისმიერი ოპერაცია, საბოლოო ჯამში, განპირობებულია ლიკვიდურობის მაღალი დონის შექმნის სურვილით. ლიკვიდურობა ბანკის უმნიშვნელოვანესი ხარისხობრივი მაჩვენებელია და გამოხატავს მის საიმედოობასა და სტაბილურობას. ლიკვიდურობის უზრუნველსაყოფად ბანკი ყოველთვის ცდილობს შემოსავლებისა და გასავლების ისეთი ბალანსი შექმნას, რომლის მეშვეობითაც აქტივები თავისდროულად გარდაიქმნება ფულად საშუალებებად ისე, რომ არ მცირდება მათი ღირებულება. ბანკის ლიკვიდურობა მისი გადახდისუნარიანობის საფუძველს წარმოადგენს და პარტნიორების წინაშე ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულების გარანტიადაც მიიჩნევა.

§4. რუსეთის საბანკო სისტემა

რუსეთის საბანკო სისტემის შექმნას საფუძვლად დაედო 1990 წლის 2 დეკემბრის კანონები – „რფ ცენტრალური ბანკის (რუსეთის ბანკის) შესახებ“ და „ბანკებისა და საბანკო საქმიანობის შესახებ“. თავდაპირველად რუსეთის საბანკო სისტემას

ორდონიანი სტრუქტურა გააჩნდა. პირველი იყო ცენტრალური ბანკი¹ და ზოგიერთი ავტორის აზრით, მასთან გათანაბრებული საგარეო ვაჭრობის ბანკი, აგრეთვე შემნახველი ბანკი,² მეორე კი – კომერციული და დანარჩენი ბანკები. განვითარების შემდგომ საფეხურზე აშკარად გამოიკვეთა რუსეთის ცენტრალური ბანკის წამყვანი როლი მთელ საბანკო-საკრედიტო სისტემაში. არსებულ კანონმდებლობაში 1996 წელს შეტანილი ცვლილებების შემდეგ რუსეთის საბანკო სისტემამ შემდეგი სახე მიიღო: რუსეთის ბანკი, საკრედიტო ორგანიზაციები (კომერციული ბანკები, პარასაბანკო დაწესებულებები – ლომბარდები, ფონდები და სხვ.), უცხოური ბანკების ფილიალები და წარმომადგენლობები.

რუსეთის ბანკი წარმოადგენს საბანკო სისტემის უმაღლეს რგოლს, რომელსაც უმნიშვნელოვანესი ფუნქციები გააჩნია არა მარტო სისტემის შიგნით საქმიანობის რეგულირების, არამედ მთელი ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური პოლიტიკის განსაზღვრისა და განხორციელების სფეროში. კანონის მიხედვით რუსეთის ბანკის გამგეობის თავმჯდომარე მონაწილეობას ღებულობს ფედერალური მთავრობის სხდომებში, ხოლო ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრები მონაწილეობენ ცენტრალური ბანკის დირექტორთა საბჭოს სხდომებში.

რუსეთის ბანკის სამართლებრივი მდგომარეობისათვის დამახასიათებელია ის, რომ იგი, ერთი მხრივ, აღჭურვილია ცალკეული ბანკებისა და არასაბანკო საკრედიტო ორგანიზაციების მმართველობის ხელისუფლებითი ფუნქციებით და, მეორე მხრივ, წარმოადგენს იურიდიულ პირს და ჩვეულებრივ სამოქალაქო-სამართლებრივ ურთიერთობებში ებმება ბანკებსა და სხვა საკრედიტო სუბიექტებთან. მართალია, იგი სამეურნეო სუბიექტების საქმიანობის ხელმძღვანელობას ან კონტროლს არ ახორციელებს, მაგრამ მათ, როგორც შენახბრეების, ინტერესებს იცავს საბანკო სისტემის ცალკეული სტრუქტურის

¹ Грачева Е.Ю., Куфакова Н.А., Пенсляев С.Г. Финансовое право России. М., 1995, с. 178.

² Финансовое право, под редакцией Н.И. Химичевой, М., 1999, с. 553.

სარეზერვო ფულადი ფონდების შექმნის აუცილებლობისა და სავალდებულო ნორმატივების დადგენის გზით.

რუსეთის ბანკს გააჩნია უფლება რუსულ და უცხოურ საკრედიტო დაწესებულებებს, აგრეთვე რუსეთის მთავრობას მისცეს კრედიტი ფასიანი ქაღალდებისა და სხვა აქტივების სახით. იგი წარმოადგენს ბოლო ინსტანციის კრედიტორს, ამიტომ მის მოვალეობაში შედის ყველა საკრედიტო ორგანიზაციის სტაბილური საქმიანობის უზრუნველყოფა, ამასთან, არ უნდა ჩაერიოს მათ ოპერატიულ საქმიანობაში, რუსეთის ბანკი საერთო ხელმძღვანელობას უწევს საკრედიტო სისტემის მთელ საქმიანობას. ამ მიზნით იგი გამოსცემს ნორმატიულ აქტებს საკრედიტო და საანგარიშსწორებო ურთიერთობის სფეროში, განსაზღვრავს ამა თუ იმ საკრედიტო დაწესებულების შექმნის მიზანშეწონილობის საკითხს. ეს უმეტესად ლიცენზიების გაცემისა და გამოწვევის, აგრეთვე მათი სახელმწიფო რეგისტრაციის პროცესშია შესაძლებელი. მეანაბრეთა უფლებების გარანტირებული დაცვის მიზნით ცენტრალური ბანკი საკრედიტო ორგანიზაციებს უდგენს განსაზღვრულ სავალდებულო ნორმატივებს. მათ მიეკუთვნება: ა) ახლად რეგისტრირებული საკრედიტო ორგანიზაციის მინიმალური სანესდებო კაპიტალის ოდენობა; სანესდებო კაპიტალში ფულადი შენატანების ოდენობა, არაფულადი შენატანების სახეები და მათი ღირებულების თანაფარდობა ფულად შენატანებთან მიმართებაში. სანესდებო კაპიტალის მინიმალური ოდენობის ნორმატივი შეიძლება დიფერენცირებულ იქნეს ბანკებისა და არასაბანკო საკრედიტო დაწესებულებათა სახეების მიხედვით. ჩვეულებრივ, ცენტრალურ ბანკს არა აქვს უფლება მოითხოვოს ადრე რეგისტრირებული საკრედიტო დაწესებულების სანესდებო კაპიტალის შეცვლის მოთხოვნის უფლება. საკრედიტო დაწესებულებათა სანესდებო კაპიტალში შეტანილი მატერიალური აქტივი – შენობა, მონყობილობა და სხვ. მათ საკუთრებაში გადადის. არ შეიძლება სანესდებო კაპიტალში არამატერიალური აქტივებისა და ფასიანი ქაღალდების შეტანა. ბ) რისკის მაქსიმალური ოდენობა თითოეულ მსესხებელზე ან მათ ჯგუფზე. ეს ნორმატივი განისაზღვრება

საკრედიტო დაწესებულების საკუთარი სახსრების პროცენტული ოდენობით. ასეთ შემთხვევებში მხედველობაში მიიღება არა მარტო გაცემული კრედიტის მთელი ოდენობა, არამედ მსესხებლისათვის მიცემული გარანტიები და თავდებობები. გ) მსხვილი საკრედიტო რისკების მაქსიმალური ოდენობა. ასეთ რისკად ითვლება ისეთი შემთხვევა, როცა ერთ მსესხებელზე გაცემული კრედიტი, გარანტია და თავდებობა აღემატება საკუთარი სახსრების 5%-ს. მაქსიმალური საკრედიტო რისკი არ უნდა აღემატებოდეს საკრედიტო დაწესებულების სახსრების 25%-ს. რუსეთის ბანკი უფლებამოსილია აწარმოოს მსხვილი საკრედიტო რისკების რეესტრი. დ) საკრედიტო ორგანიზაციის ლიკვიდურობის ნორმატივი, რომელიც განისაზღვრება როგორც აქტივებისა და პასივების თანაფარდობა, ვადების, თანხების, აქტივებისა და პასივების ტიპებისა და სხვა ფაქტორების გათვალისწინებით. ე) საკრედიტო დაწესებულებების მიერ თავიანთი კლიენტურისათვის გასაცემი კრედიტის, გარანტიისა და თავდებობის მაქსიმალური ოდენობა. ეს ნორმატივი არ შეიძლება იყოს საკრედიტო დაწესებულების საკუთარი სახსრების ნახევარზე მეტი. ვ) საკმარისი ნორმატიული კაპიტალი. იგი განისაზღვრება საკრედიტო დაწესებულების საკუთარი სახსრებისა და აქტივების თანაფარდობით საკრედიტო რისკებთან. რუსეთის ბანკის მიერ დასაადგენ ნორმატივებში შეიძლება ჩაითვალოს აგრეთვე სხვა იურიდიული პირების კაპიტალის ნილის შესყიდვის ოდენობა, რომელიც არ უნდა აღემატებოდეს საკუთარი სახსრების 25%-ს, სავალუტო რისკი და სხვ.

სავალდებულო ნორმატივების მეშვეობით რუსეთის ბანკი გარკვეულ ზემოქმედებას ახდენს საბანკო სისტემის ცალკეული რგოლების საქმიანობაზე და უზრუნველყოფს მათ სტაბილურ ფუნქციონირებას.

რუსეთის ბანკის ერთ-ერთი ნიშანდობლივი ფუნქცია, რომელშიც ნათლად აისახება საბანკო სისტემისადმი მმართველობითი დამოკიდებულება, არის საკრედიტო ორგანიზაციათა რეგისტრაცია და საბანკო საქმიანობის ლიცენზირება. საბანკო კანონმდებლობის მიხედვით საკრედიტო ორგანიზა-

ციები სახელმწიფო რეგისტრაციას გადიან რუსეთის ბანკში და მისგანვე იღებენ საბანკო ოპერაციების წარმოების უფლებამოსილების შესახებ სპეციალურ ლიცენზიას. საკრედიტო ორგანიზაციის დამფუძნებლად გამოდიან როგორც იურიდიული, ისე ფიზიკური პირები. რეგისტრაციის გასატარებლად და ლიცენზიის მისაღებად საჭიროა წარდგენილ იქნეს შემდეგი დოკუმენტები: შუამდგომლობა რეგისტრაციისა და ლიცენზიის გაცემის შესახებ, სადამფუძნებლო ხელშეკრულება, წესდება, დამფუძნებელთა კრების ოქმი, დამფუძნებელი იურიდიული პირების საფინანსო მდგომარეობის ამსახველი საბუთები, ფიზიკური პირების შემოსავლების დეკლარაცია, აღმასრულებელი ორგანოების ხელმძღვანელობის კანდიდატების სია და სხვ.

საწესდებო კაპიტალის ოდენობა განისაზღვრება რუსეთის ბანკის მიერ. ბანკის დამფუძნებლებს არა აქვთ უფლება გამოვიდნენ ბანკის შემადგენლობიდან რეგისტრაციის მომენტიდან პირველი სამი წლის განმავლობაში. საკრედიტო ორგანიზაცია იურიდიული პირის სტატუსს ღებულობს სახელმწიფო რეგისტრაციის მომენტიდან. ცნობები რეგისტრაციის შესახებ აუცილებლად უნდა გამოქვეყნდეს.

საბანკო ოპერაციების წარმოების შესახებ ლიცენზიის გაცემა მოხდება სახელმწიფო რეგისტრაციის შემდეგ. ლიცენზიის მოქმედების ვადა წინასწარ არ არის განსაზღვრული. საკრედიტო ორგანიზაცია მხოლოდ ლიცენზიის მიღების შემდეგ ხდება უფლებამოსილი განახორციელოს საბანკო საქმიანობა. წინააღმდეგ შემთხვევაში მას უნდა ჩამოერთვას ყველა ის თანხა, რომელიც მიიღო ულიცენზიო ოპერაციების ჩატარების შედეგად. ამასთან, ფედერალური ბიუჯეტის სასარგებლოდ დაეკისრება უკანონოდ მიღებული სახსრების ორმაგი ოდენობა. გადახდევინება ხდება სასამართლო წესით. რუსეთის ბანკს უფლება აქვს საარბიტრაჟო სასამართლოს მიმართოს ლიცენზიის უხეშად დამრღვევი საკრედიტო იურიდიული პირის ლიკვიდაციის საარჩევლით.

საკრედიტო ორგანიზაცია ვალდებულია მხოლოდ ის ოპერაციები განახორციელოს, რომლებიც ლიცენზიაშია მითითებული. კანონით ზუსტადაა განსაზღვრული ოპერაციები, რომელთა

განხორციელების უფლება შეიძლება ჰქონდეთ საკრედიტო ორგანიზაციებს. ასეთ ოპერაციებს მიეკუთვნება: ცალკეული პირების თავისუფალი ფულადი სახსრების მიზიდვა ანაბრების სახით, მობილიზებული სახსრების საკუთარი სახელით განთავსება კლიენტებს შორის, იურიდიული და ფიზიკური პირების თხოვნა-დავალების საფუძველზე ანგარიშსწორების წარმოება, ფულადი სახსრებისა და სხვა ფასიანი ქაღალდების ინკასაცია, ცალკეული პირების ანგარიშების გახსნა და მათი წარმოება, უცხოური ვალუტის ყიდვა-გაყიდვა, ძვირფასი მეტალების ანაბრების სახით მიზიდვა, საბანკო გარანტიის გაცემა და სხვ. აღნიშნული ოპერაციების წარმოების უფლებამომიჭებელი ლიცენზიის გაცემა უნდა მოხდეს სახელმწიფო რეგისტრაციის თაობაზე რუსეთის ბანკისათვის მიმართვიდან არა უგვიანეს ექვსი თვისა. გადანყვეტილების მიღების შესახებ საკრედიტო ორგანიზაციას უნდა ეცნობოს სამ დღეში და მოეთხოვოს დამტკიცებული სანესდებო კაპიტალის სრულად გადახდა ერთი თვის განმავლობაში.

სანესდებო კაპიტალის სახსრების შეტანა ხდება რუსეთის ბანკში საკრედიტო ორგანიზაციისათვის გახსნილ საკორესპონდენტო ანგარიშზე. თუ სანესდებო კაპიტალის სახსრები არ იქნა შეტანილი ანგარიშზე, შეიძლება სახელმწიფო რეგისტრაცია ანულირებულად გამოცხადდეს. სანესდებო კაპიტალის სახსრების რუსეთის ბანკში სრულად შეტანიდან სამ დღეში მოხდება ლიცენზიის გაცემა.

ლიცენზია შეიძლება გენერალური ან სპეციალური ხასიათისა იყოს. გენერალური ლიცენზია საკრედიტო ორგანიზაციას აძლევს ყოველგვარი საბანკო ოპერაციის რუბლებსა და უცხოურ ვალუტაში განხორციელების უფლებას. გენერალური ლიცენზიის მქონე ბანკი უფლებამოსილია საზღვარგარეთ გახსნას ფილიალები და შეიძინოს არარეზიდენტი საკრედიტო ორგანიზაციების სანესდებო კაპიტალის წილი. სპეციალური ლიცენზიები კი შეიძლება გაიცეს: ძვირფასი მეტალებით ოპერაციების სანარმოებლად, ფიზიკური და იურიდიული პირების უცხოური ვალუტის ანაბრების სახით მოსაზიდად და სხვ. ასეთი ლიცენზიები გაიცემა მას შემდეგ, როცა რუსეთის ბანკი

დარწმუნდება საკრედიტო ორგანიზაციის ფინანსურ სიმყარეში. ლიცენზიის მქონე საკრედიტო ორგანიზაციებს უფლება აქვთ დადონ სხვადასხვა სახის გარიგებები. მათ შორის: თავდებობის, მოთხოვნის უფლების შექმნის, ფულადი სახსრების ნდობითი მართვის, ლიზინგის შესახებ და სხვ.

ბანკებისა და საბანკო საქმიანობის შესახებ კანონით განსაზღვრულია ის საფუძვლები, რომელთა არსებობა განაპირობებს სახელმწიფო რეგისტრაციასა და ლიცენზიის გაცემაზე უარის თქმას. ასეთ საფუძვლებს მიეკუთვნება: ა) საკრედიტო ორგანიზაციის მმართველობის ორგანოებში წარდგენილ კანდიდატთა შეუსაბამობა ნორმატიული აქტებით დადგენილ საკვალიფიკაციო მოთხოვნებთან (განათლება, შრომითი გამოცდილება და სხვ.); ბ) დამფუძნებელთა არადამაკმაყოფილებელი ფინანსური მდგომარეობა ან ბიუჯეტის წინაშე უკანასკნელი სამი წლის ვალდებულებათა შეუსრულებლობა; გ) ფედერალურ კანონებთან იმ დოკუმენტების შეუსაბამობა, რომლებიც წარდგენილია საკრედიტო ორგანიზაციის სახელმწიფო რეგისტრაციისათვის და ლიცენზიის მისაღებად; დ) დირექტორთა საბჭოს წევრთა თანამდებობაზე წარდგენილი კანდიდატების საქმიანი რეპუტაციის შეუსაბამობა ფედერალურ კანონმდებლობასთან, რუსეთის ბანკის კანონქვემდებარე აქტებთან (ნასამართლობა ეკონომიკის სფეროში ჩადენილი დანაშაულისათვის) და სხვ.

საკრედიტო ორგანიზაციის სახელმწიფო რეგისტრაციასა და ლიცენზიის გაცემაზე უარი შეიძლება გასაჩივრდეს საარბიტრაჟო სასამართლოში.

საკრედიტო ორგანიზაციებს შეუძლიათ შექმნან ფილიალები და წარმომადგენლობები, აგრეთვე შინაგანი სტრუქტურული ქვედანაყოფები. მათი სამყოფელი შეიძლება სათავო ოფისისაგან განსხვავებულ დგილზე არსებობდეს.

უცხოური ინვესტიციების მქონე საკრედიტო ორგანიზაციებისა და უცხოური ბანკების ფილიალების რეგისტრაციისა და ლიცენზირებისათვის საჭიროა დამატებითი დოკუმენტების წარდგენა. მაგალითად, უცხოური იურიდიული პირის თანხმობა რუსეთის ტერიტორიაზე საკრედიტო ორგანიზაციის

შექმნაში მონაწილეობაზე, უცხოელი ფიზიკური პირის გადახდისუნარიანობის დამადასტურებელი საბანკო დოკუმენტი და სხვ. ქვეყნის საბანკო სისტემაში უცხოური კაპიტალის მონაწილეობის ხარისხი დგინდება ფედერალური მთავრობის მიერ რუსეთის ბანკთან შეთანხმებით.

კანონმდებლობით დეტალურადაა რეგულირებული ლიცენზიის გამოთხოვის წესი. რუსეთის ბანკს არა მარტო უფლება აქვს გამოითხოვოს ლიცენზია, არამედ ზოგჯერ ვალდებულიცაა გააკეთოს ეს. ლიცენზიის გამოთხოვის უფლება წარმოიშობა შემდეგ შემთხვევებში: ლიცენზიის გაცემიდან ერთ წელზე მეტი ვადით საბანკო ოპერაციების შეყოვნებისას, ანგარიშგების არსებითი ხასიათის მონაცემების წარუდგენლობისას, ლიცენზიით გაუთვალისწინებელი თუნდაც ერთჯერადი ოპერაციის განხორციელებისას, სასამართლო ორგანოების იმ გადაწყვეტილებათა შეუსრულებლობისას, რომლებიც გადამხდელთა ანგარიშებიდან გადაუხდელ თანხებზე გადახდევინების მიქცევას ითვალისწინებს, ფედერალური კანონებისა და რუსეთის ბანკის ნორმატიული აქტების შეუსრულებლობისას და სხვ.

რუსეთის ბანკი ვალდებულია გამოითხოვოს ლიცენზია იმ შემთხვევებში, თუ: საკრედიტო ორგანიზაციის საკუთარი სახსრების ოდენობა უფრო დაბალია, ვიდრე რუსეთის ბანკის მიერ დადგენილი სანესდებო კაპიტალის მინიმალური ოდენობა, საკრედიტო ორგანიზაცია კანონით განსაზღვრული დროის განმავლობაში ვერ უზრუნველყოფს კრედიტორთა მოთხოვნის შესრულებას ან ვერ გადაიხდის სავალდებულო საბიუჯეტო შესატანებს და სხვ. ნებისმიერი საფუძველით ლიცენზიის გამოთხოვის შესახებ რუსეთის ბანკის გადაწყვეტილება უნდა გამოქვეყნდეს მისი მიღებიდან ერთი კვირის განმავლობაში. ლიცენზიის გამოთხოვის მომენტიდან საკრედიტო ორგანიზაციის ვალდებულებათა შესრულების ვადა დგება უმაღვე, ნყდება პროცენტების დარიცხვა მის ვალდებულებებზე, აგრეთვე პირგასამტეხლოსა და სხვა საფინანსო-სამართლებრივი სანქციის გამოყენება, ჩერდება ყველა სახის სააღსრულებო დოკუმენტის მოქმედება, გარდა კანონით გათვალისწინებული ზოგიერთი შემთხვევებისა (ხელფა-

სის ანაზღაურება, ალიმენტის გადახდევინება, ქონებრივი და მორალური ზიანის ანაზღაურება). სალიკვიდაციო კომისიის შექმნამდე ან საარბიტრაჟო სასამართლოს მიერ მმართველის დანიშვნამდე აკრძალულია საკრედიტო ორგანიზაციის მიერ გარიგებათა დადება და უკვე დადებულ გარიგებათა მიხედვით ვალდებულებათა შესრულება.

რუსეთის საბანკო კანონმდებლობაში მნიშვნელოვანი ყურადღება ეთმობა საბანკო საიდუმლოებების დაცვის საკითხებს. ბევრ ქვეყანაში საბანკო საიდუმლოებასთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობები სპეციალური კანონებით რეგულირდება. რუსეთის კანონი ბანკებისა და საბანკო საქმიანობის შესახებ ამ საკითხს რამდენიმე მუხლს უთმობს. 26-ე მუხლის მიხედვით საკრედიტო ორგანიზაცია, აუდიტორული ორგანიზაციები და რუსეთის ბანკი თავისი კლიენტებისა და კორესპონდენტების ანგარიშებისა და ანაბრების, აგრეთვე საბანკო ოპერაციების შესახებ საიდუმლოების დაცვის გარანტიას ქმნიან. ყველა საბანკო მოსამსახურე ვალდებულია შეასრულოს კანონის ეს მოთხოვნა. ამასთან, კანონით დაშვებულია შესაბამისი ინფორმაციის მიწოდება განსაზღვრული პირებისათვის. კერძოდ: სასამართლოებისათვის, საალრიცხვო პალატისათვის, საგადასახადო სამსახურებისათვის, საბაჟო ორგანოებისათვის, გამოძიების ორგანოებისათვის და სხვ.

საბანკო საიდუმლოების გამჟღავნებისათვის კანონმდებლობით დანესებულია სხვადასხვა სახის პასუხისმგებლობა ქონებრივი ზიანის ანაზღაურების ჩათვლით. 27-ე მუხლი კი ითვალისწინებს იურიდიული და ფიზიკური პირების იმ ფულად სახსრებსა და სხვა ფასეულობებზე ყადაღის დადების ნებს, რომლებიც ინახება საკრედიტო ორგანიზაციებში საანაბრო ან სხვა ანგარიშებზე. ასეთი უფლება აქვთ სასამართლო და წინასწარი გამოძიების ორგანოებს. მათი გადანყვეტილების მიღების შემდეგ საკრედიტო ორგანიზაციები ნყვეტენ გასავლის ოპერაციებს ანგარიშებზე არსებული იმ თანხების ფარგლებში, რაც გათვალისწინებულია ყადაღით. ფულადი სახსრების კონფისკაცია დასაშვებია სასამართლოს კანონიერ ძალაში შესული განაჩენით.

რუსეთის ფედერაციის ცენტრალური ბანკის შესახებ კანონის შესაბამისად, საკრედიტო ორგანიზაციების მიერ საბანკო კანონმდებლობის დარღვევისათვის გათვალისწინებულია სხვადასხვა სახის სანქციის გამოყენების შესაძლებლობა. მათ შორის: სანესდებო კაპიტალის 1%-მდე თანხის გადახდევინება ჯარიმის სახით, თანამდებობის პირთა შეცვლის მოთხოვნა, საკრედიტო ორგანიზაციის რეორგანიზაციის მოთხოვნა, სავალდებულო ნორმატივების შეცვლა, ლიცენზიით გათვალისწინებული ზოგიერთი საბანკო ოპერაციის დროებით აკრძალვა, საკრედიტო ორგანიზაციის მართვის დროებითი ადმინისტრაციის დანიშვნა და სხვ.

რუსეთის ბანკს უფლება არა აქვს საკრედიტო ორგანიზაციას დააკისროს პასუხისმგებლობა თუ სამართალდარღვევიდან გასულია ხუთი წელი.

§5. ევროკავშირის წევრ-სახელმწიფოთა საბანკო სისტემის თავისებურებანი

გასული საუკუნის ორმოცდაათიანი წლებიდან მოყოლებული პარიზის ხელშეკრულების ბაზაზე შექმნილი სხვადასხვა ევროპული გაერთიანება დაედო საფუძვლად ევროკავშირის სავალუტო ინტეგრაციას, რის ლოგიკურ შედეგს წარმოადგენს დღეს მოქმედი ეკონომიკური და სავალუტო კავშირი.

1994 წელს გერმანიის ქალაქ მაინის ფრანკფურტში, მაასტრიხტის ხელშეკრულების საფუძველზე, შეიქმნა ევროპის სავალუტო ინსტიტუტი, რომელიც ევროპის ცენტრალური ბანკის წინამორბედი უნდა გამხდარიყო. ამასთან, მას უნდა უზრუნველყო ევროზონის წევრ-სახელმწიფოების ცენტრალური ეროვნული ბანკების მუშაობის პარამონიზაცია საერთო ევროპულ ამოცანებთან. ამ მიზნებს დაექვემდებარა მისი სტრუქტურა და ფუნქციებიც.

ევროპის სავალუტო ინსტიტუტი 1998 წლის ივლისიდან გარდაიქმნა ევროპის ცენტრალურ ბანკად. ბევრი მისი სანესდებო დებულება კვლავაც ინარჩუნებს დიდ მნიშვნელობას.

ევროპის სავალუტო ინსტიტუტი წარმოადგენდა იურიდიულ პირს, რომლის უმაღლესი მმართველობის ორგანო იყო საბჭო. იგი შედგებოდა პრეზიდენტის ეროვნული ცენტრალური ბანკების მმართველებისაგან. პრეზიდენტი ინიშნებოდა ევროკავშირის ნევრ-სახელმწიფოების ხელმძღვანელთა საერთო თანხმობით. თანამდებობაზე წარდგენა ხდებოდა ბანკების მმართველთა კომიტეტის რეკომენდაციით. ამასთან, საჭირო იყო ევროკავშირის საბჭოსა და ევროპარლამენტის თანხმობა. პრეზიდენტი შეიძლება ყოფილიყო მხოლოდ ევროკავშირის ნევრ-სახელმწიფოს მოქალაქე. ევროპის სავალუტო ინსტიტუტის საბჭო ინიშნავდა აგრეთვე ვიცე-პრეზიდენტს. პრეზიდენტისა და ვიცე-პრეზიდენტის საქმიანობის ვადა იყო სამი წელი.

ევროპის სავალუტო ინსტიტუტის ნევრები იყვნენ ევროკავშირის ნევრი-ქვეყნების ცენტრალური ბანკები. ინსტიტუტის ძირითად ფუნქციებს წარმოადგენდა: ეროვნულ ცენტრალურ ბანკებს შორის თანამშრომლობის განმტკიცება, ფასების სტაბილურობის მიზნით სავალუტო პოლიტიკის კოორდინაცია, ევროპის სავალუტო სისტემის ფუნქციონირებაზე კონტროლის განხორციელება, ეკიუს მიმოქცევაზე მარეგულირებელი ზეგავლენის განხორციელება, ევროს ბანკნოტების გამოშვებაზე ზედამხედველობა და სხვ.

ევროპის სავალუტო ინსტიტუტის უფლებამოსილებანი იმპერატიული ხასიათისა არ იყო, მით უმეტეს დასკვნებისა და რეკომენდაციების სახით ლებულობდნენ ცენტრალური ბანკები.

ევროპის სავალუტო ინსტიტუტის საკუთარ სახსრებს წარმოადგენდა ცენტრალური ბანკების შენატანები, რომლებიც ყოველწლიური ბიუჯეტის დამტკიცების შემდეგ იხარჯებოდა საერთო ამოცანების განსახორციელებლად. მისი ლიკვიდაციის შემდეგ ყველა აქტივი და ვალდებულებანი უფლებამონაცვლობით გადავიდა ევროპის ცენტრალურ ბანკზე.

ევროკავშირის საქმიანობაში მნიშვნელოვან ეტაპს წარმოადგენდა 1995 წელი, როცა დღის წესრიგში დადგა ერთიანი ვალუტის – ევროს შემოღების საკითხი. ეს უნდა ყოფილი სავალუტო კავშირის ეტაპობრივი განვითარების უმაღლესი

დონე. იგი სამ ეტაპად უნდა განხორციელებულიყო. პირველი ეტაპის ამოცანა იყო ევროპის სავალუტო ინსტიტუტის გაუქმება, ევროპის ცენტრალური ბანკისა და ევროპის ცენტრალური საბანკო სისტემის შექმნა. ამ ეტაპზე დადგინდა თუ რომელი ქვეყნები უნდა გადასულიყვნენ ევროზე. მეორე ეტაპზე განისაზღვრა ეროვნული ვალუტის კურსი ევროსთან მიმართებაში. მესამე ეტაპზე მოხდა ნაღდი ევროს ბრუნვაში გაშვება და ეროვნული ვალუტის ბრუნვიდან პარალელური ამოღება. სამივე ეტაპის მოსამზადებელი სამუშაოები განხორციელდა ორი წლის განმავლობაში. 1997 წლის ბოლოს უკვე ევროსაბჭოს წევრი-ქვეყნების ეკონომიკისა და ფინანსთა მინისტრების საბჭომ განსაზღვრა ევროს ბანკოტებისა და მონეტების ბრუნვაში გაშვების თარიღი – 2002 წლის 1 იანვარი. ევროსაბჭომ კი მიიღო გადაწყვეტილება სავალუტო კავშირის მნიშვნელოვანი ორგანოს – ევროპის სავალუტო კავშირის წევრ-სახელმწიფოების ეკონომიკისა და ფინანსთა მინისტრთა საბჭოს შექმნის შესახებ, რომელსაც ევრო-12-ის საბჭოსაც უწოდებენ. 1999 წლიდან ევროკავშირის სავალუტო პოლიტიკის მთავარი რეგულატორი გახდა ცენტრალური ბანკების ევროპული სისტემა, მისი ძირითადი რგოლი კი არის ევროპის ცენტრალური ბანკი.

ცენტრალური ბანკების ევროსისტემა არ წარმოადგენს იურიდიულ პირს. იგი იურიდიულ პირთა გაერთიანებაა. მასში წევრების სახით შედიან ეროვნული ცენტრალური ბანკები. სისტემაში შემავალი ბანკების საერთო ამოცანებია: ევროკავშირის ერთიანი ფულად-საკრედიტო და სავალუტო პოლიტიკის შემუშავება და განხორციელება, საერთაშორისო სავალუტო-გაცვლითი ოპერაციების წარმოება, ევროპის სავალუტო კავშირის ოფიციალური სავალუტო რეზერვების შენახვა და მართვა, საერთო საფინანსო სისტემის სტაბილურობის შენარჩუნება, ფასების სტაბილურობის გარანტირებულობისათვის ზრუნვა და სხვ.

მაასტრიხტის ხელშეკრულების საფუძველზე ცენტრალური ბანკების ევროსისტემას თავისი პოლიტიკის განხორციელებაში დამოუკიდებლობის დიდი ხარისხი გააჩნია. მის საქმიანობაში

ვერ ერევიან არა მარტო ნევრი-ქვეყნების მთავრობები, არამედ ევროკავშირის ცალკეული ინსტიტუტები.

ევროპის ცენტრალური ბანკი დამოუკიდებელ იურიდიულ პირს წარმოადგენს. იგი ცენტრალური ბანკების ევროსისტემის შემადგენელი ნაწილია. მის საქმიანობას ხელმძღვანელობს მმართველთა საბჭო, რომელიც შედგება გამგეობის ექვსი წევრისა და ევროზონის ყველა ქვეყნის ეროვნული ცენტრალური ბანკების 12 მმართველისაგან. მმართველთა საბჭო გადანყვეტილებებს ლებულობს ყველა პრინციპული საკითხის შესახებ და წარმოადგენს ევრობანკის სტრატეგიული მმართველობის ორგანოს. მისგან განსხვავებით, გამგეობა ფორმირდება როგორც ზენაციონალური ორგანო და თავის ძალისხმევას მიმართავს ევრობანკის ყოველდღიური მართვისა და ადმინისტრაციულ-ტექნიკური ამოცანების გადასაწყვეტად. გამგეობაში შედიან: პრეზიდენტი, ვიცე-პრეზიდენტი და ოთხი წევრი. ყველა ისინი ინიშნება ევროპარლამენტისა და სხვა ინსტიტუტების, აგრეთვე ევროკავშირის ნევრ-სახელმწიფოების თანხმობით. გამგეობის წევრთა უფლებამოსილების ვადა რვა წელია. მისი გაგრძელება შეუძლებელია. გადანყვეტილებათა მიღების დროს ყველა წევრი სარგებლობს ერთი ხმის უფლებით. გადანყვეტილება მიიღება უმრავლესობით. ხმების თანაბრობის პირობებში გამგეობის პრეზიდენტის ხმა გადამწყვეტია. გამგეობის პრეზიდენტი უშუალოდ ხელმძღვანელობს ევრობანკის სამდივნოს და წარმოადგენს ბანკს სხვა ორგანიზაციებთან ურთიერთობაში.

ევროკავშირის ნევრი ქვეყნების საკრედიტო-საფინანსო პოლიტიკის კოორდინაციის მიზნით შექმნილია ევრობანკის გენერალური საბჭო, რომელშიც შედიან: გამგეობის პრეზიდენტი, ვიცე-პრეზიდენტი და ყველა ეროვნული ცენტრალური ბანკის მმართველი. მის ფუნქციებში შედის ყველა ის უფლებამოსილება, რომლებიც ადრე ევროპის სავალუტო ინსტიტუტს გააჩნდა. ესენია: სტატისტიკური ანგარიშების შედგენა, სამუშაოზე მიღების პირობების განსაზღვრა, წლიური საფინანსო ანგარიშების მომზადება და სხვ. ევროკავშირის ფარგლების გაფართოება გენერალური საბჭოს როლის ზრდის საფუძველია.

ევროპის ცენტრალური ბანკი წარმოადგენს საერთოევროპულ კვაზიფედერალურ საკრედიტო-საფინანსო დანესებულებას, რომელმაც სავალუტო პოლიტიკის განხორციელების სფეროში ზენაციონალური უფლებები მიიღო. ევროპული სავალუტო კავშირის ყველა ქვეყანაში იგი სარგებლობს იმ რეჟიმით, რომელიც გააჩნიათ ეროვნულ საფინანსო დანესებულებებს. ევრობანკის მიმართ ვრცელდება ევროკავშირის ხელშეკრულებით გათვალისწინებული პრივილეგიები და იმუნიტეტები.

ევრობანკი ძირითადი საკრედიტო და სავალუტო ფუნქციების გარდა, ახორციელებს სხვა უმნიშვნელოვანეს საქმიანობას, კერძოდ, მასთან თანხმდება ევროკავშირის მიერ მისაღები ნორმატიული აქტები, რომლებიც ევრობანკის სამოქმედო სფეროს ეხება; კრებს და აანალიზებს ეკონომიკასა და ფინანსებთან დაკავშირებული საკითხების შესახებ სტატისტიკურ ინფორმაციას; კვარტალში ერთხელ ადგენს და აქვეყნებს ევროპის ცენტრალური ბანკების სისტემის საქმიანობის ანგარიშს; ყოველწლიურ მოხსენებას ევროპის ცენტრალური ბანკების სისტემის საქმიანობის შესახებ წარუდგენს ევროპარლამენტსა და ევროკავშირს და სხვ. ყველა ანგარიში და მოხსენება უსასყიდლოდ ხელმისაწვდომია ნებისმიერი პირისათვის.

ევროპის ცენტრალური ბანკის კომპეტენციაში შედის ევროკავშირის ფარგლებში ევროს ბანკნოტების ემისიის სანქციონირება. იგი საზღვრავს ევროკავშირის ნევრ-ქვეყნებში მიმოქცევაში გასაშვები ბანკნოტების ოდენობას. თვით ევრობანკის საკუთარი სანესდებო კაპიტალი არის 5 მილიარდი ევრო. სანესდებო კაპიტალის გარდა ევრობანკს გააჩნია 40 მილიარდი ევროს ეკვივალენტი ფულადი აქტივები. ისინი, ისე როგორც სანესდებო კაპიტალი, შეიქმნა ევროზონის¹ ქვეყნების

¹ მართალია, ჯერჯერობით ევროპის სავალუტო ზონაში არ შედიან ინგლისი, დანია და შვედეთი, მაგრამ ისინი მაინც აქტიურად მონაწილეობენ ევრობანკის სანესდებო და სარეზერვო კაპიტალის შექმნაში. ძირითადი წვლილი შეაქვთ: გერმანიას – 25%-მდე, საფრანგეთს – 15%-ზე მეტი, იტალიას – 15%-მდე, ესპანეთს – 10%-მდე და სხვა ქვეყნებს.

ცენტრალური ბანკების შენატანების საფუძველზე. მათი მიზანია ევრობანკის საქმიანობის გარანტირებულობა ფასების სტაბილურობისა და მსოფლიო სავალუტო ბაზრებზე ევროს ადეკვატური კურსის შენარჩუნების სფეროში.

§6. სასელმწიფო კრედიტი საზღვარგარეთის ქვეყნებში

საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო სამართალში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია სახელმწიფო კრედიტთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების საკითხებს. ქვეყნების უმრავლესობაში სახელმწიფო კრედიტის გზით მიღებული სახსრები გაითვალისწინება საბიუჯეტო შემოსავლებში. მართალია, ასეთი გზით მობილიზებული სახსრები სახელმწიფოს ვალად ითვლება და განსაზღვრული დროის შემდეგ უკან უნდა დაბრუნდეს, მაგრამ მისი ეფექტურად გამოყენების შედეგად მიღებული სარგებელი შეიძლება იმდენად მნიშვნელოვანი იყოს, რომ მისი ჩართვა სახელმწიფო შემოსავლებში, თუნდაც პირობითად, გამართლებულად უნდა ჩაითვალოს. სახელმწიფო კრედიტი გულისხმობს ყველა იმ სასესხო ურთიერთობას, რომელშიც სახელმწიფო გამოდის დებიტორად, ხოლო მოსახლეობა, ბანკები, სამეურნეო და სავაჭრო სანარმოები – კრედიტორებად. სახელმწიფოებს შორის წარმოშობილ საკრედიტო ურთიერთობაში ერთი სახელმწიფო დებიტორია, მეორე კი – კრედიტორი. როგორც პირველ, ისე მეორე შემთხვევაში სახელმწიფო იღებს ვალს. სახელმწიფო ვალი არის ნასესხები, გამოყენებული, მაგრამ დაუბრუნებელი ფულადი სახსრების ჯამი. სახელმწიფო ვალი შეიძლება იყოს საშინაო და საგარეო. საშინაო ვალი ქვეყნის შიგნით ნასესხები სახსრებია, საგარეო ვალი კი – სხვა ქვეყნებიდან აღებული სესხებია. ვალის ამლები სახელმწიფო ვალდებულია დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში გადაიხადოს როგორც საშინაო, ისე საგარეო ვალები. სახელმწიფო ვალად ითვლება არა საერთოდ ნასესხები, არამედ მისი მხოლოდ ის ნაწილი, რომელიც განსაზღვრული დროისათვის

არ არის დაფარული, სახელმწიფო ვალისაგან განსხვავდება ეროვნული ვალის ცნება. იგი უფრო ფართოა და სახელმწიფო ვალთან, ანუ სახელმწიფო სტრუქტურების, ან მათი სახელით ნასესებ სახსრებთან ერთად მოიცავს კერძო პირების დავალიანებებსაც.

დიდ მნიშვნელობას იქონს საშინაო და საგარეო ვალის ერთმანეთისაგან გამიჯვნის საკითხი. მასზე ბევრადაა დამოკიდებული ვალის სიმძიმის საკითხის განსაზღვრა. საშინაო ვალის დროს სასესხო ვალდებულებები ადგილობრივი იურიდიული და ფიზიკური პირების ხელშია, ხოლო საგარეო ვალის დროს მათ უცხოელები ფლობენ. საშინაო ვალის ალების ძირითად ფორმას ობლიგაციების გავრცელება წარმოადგენს, საგარეო ვალის ფორმირება ხდება უცხოეთის ბირჟებზე სესხის გავრცელებით ან უცხოელთა მიერ სასესხო ვალდებულებათა შესყიდვით. ყველა შემთხვევაში სახელმწიფო კრედიტი ფულადი სახსრების ცენტრალიზაციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ბერკეტია. იგი სხვადასხვა სუბიექტებისაგან დროებით იზიდავს და აერთიანებს იმ ფულად ფონდებს, რომელთაც სახელმწიფო თავისი ინტერესებიდან გამომდინარე გამოიყენებს.

სახელმწიფო ვალის წარმოშობის საფუძველია სამთავრობო ხარჯების გადიდება დეფიციტური ბიუჯეტის პირობებში. ხარჯების გადიდება კი ტრადიციულად სამხედრო საქმიანობის გაფართოებასა და ეკონომიკურ დაქვეითებასთან არის დაკავშირებული. ორივე შემთხვევაში დღის წესრიგში დგება სახელმწიფო ხარჯების ზრდისა და ვალის ალების აუცილებლობა.

სესხის ალებას ზოგჯერ ეკონომიკურთან ერთად შეიძლება პოლიტიკური საფუძველიც გააჩნდეს. სახელმწიფო კრედიტი შეიძლება გამოყენებულ იქნეს კრედიტორთა მხრივ სახელმწიფოში არსებული რეჟიმის მიმართ ლოიალობის დასამკვიდრებლად და ხელისუფლებისადმი სოლიდარობის გამოსახატავად. მაგალითად, საფრანგეთის რევოლუციის პერიოდში სესხის ობლიგაციების გავრცელების ძირითადი მიზანი კრედიტორთა

ინტერესების რევოლუციის ბედთან დაკავშირება იყო.¹ უმეტესად სესხის აღება წმინდა ფინანსური ინტერესებით არის განპირობებული.

ამასთან, მხედველობაშია მისაღები ის გარემოებაც, რომ სახელმწიფო ვალის აღება შესაძლებელია გამოინვიოს გადასახადების განაკვეთების მკვეთრმა შემცირებამ, რაც, ჩვეულებრივ, ეკონომიკის გაჯანსაღების ეფექტურ საშუალებას წარმოადგენს. ასეთ შემთხვევაში საგრძნობლად კლებულობს საბიუჯეტო შემოსავლები დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში, რაც შეიძლება ბიუჯეტის დეფიციტურობის საფუძველიც გახდეს. ასეთ პირობებში, დეფიციტის შესავსებად სახელმწიფო იღებს სესხს. მაგალითად, ამერიკაში გასული საუკუნის ოთხმოციან წლებში განხორციელებულმა საგადასახადო რეფორმამ გამოინვია ბიუჯეტის მნიშვნელოვანი დეფიციტი. მისმა ოდენობამ 200 მილიარდ დოლარს გადააჭარბა. ამიტომ ამერიკის მთავრობა იძულებული გახდა აეღო შიდა სახელმწიფო ვალი. მსგავსი მდგომარეობა იქმნება არა მარტო განვითარებულ ქვეყნებში, არამედ სხვაგანაც.

გავრცელებული საფუძველი არის მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობის შემცირება, რაც საგარეო ვალის აღების წინაპირობაა. ამ მხრივ განსაკუთრებით დიდი დავალიანება აქვთ ლათინური ამერიკის ქვეყნებს (ბრაზილია, მექსიკა, არგენტინა, ვენესუელა და სხვ.). მათი სახელმწიფო ვალი გასული საუკუნის დასასრულისათვის 600 მილიარდ დოლარზე მეტი იყო. დავალიანების მხრივ გამორჩეულია აზიის რეგიონიც (ინდოეთი, ინდონეზია, ერაყი, ჩინეთი და სხვ.). დავალიანებული ქვეყნების უმრავლესობაში ნათლად შეიმჩნევა სესხის აღებასა და ვალის გადახდას შორის უარყოფითი სალდოს არსებობა.² სწორედ ეს წარმოადგენს ეკონომიკის დაქვეითების სიმპტომატურ მაჩვენებელს. სახელმწიფოს მიერ სესხის აღების აუცილებლობა ნებისმიერ შემთხვევაში უკავშირდება სახელმ-

¹ Поль, Мари Голмс, Финансовое право. М., 1978. с. 352.

² ეკონომიკური თეორია, გ. ადგიშვილისა და რ. ასათიანის რედაქტორობით. თბ., 1998, გვ. 529.

ნიფო ხარჯების გადიდებას. ასეთ პირობებში სახელმწიფო ცდილობს გამოიყენოს ასეთი ხარჯების დაფინანსების ოპტიმალური შესაძლებლობა. ჩვეულებრივ, გადიდებული სამთავრობო ხარჯების დაფინანსების რამდენიმე შესაძლებლობა არსებობს. ესენია: 1. გადასახადების გადიდება და წინანდელ პერიოდთან შედარებით საბიუჯეტო სახსრების უფრო მეტი ოდენობით აკრეფა; 2. ფულის დამატებითი ემისია და ხარჯების დაფინანსება იმ ფულით, რომელიც საჭიროზე მეტი რაოდენობით ჩაირთვება ბრუნვაში; 3. სახელმწიფოს მიერ საშინაო და საგარეო ვალების აღება. გადასახადების გაზრდასა და დამატებით ემისიას სერიოზული უარყოფითი შედეგებიც ახლავს. საქმე ისაა, რომ გადასახადების გაზრდით ბიუჯეტის დეფიციტის აღმოფხვრის მცდელობა მნიშვნელოვნად უშლის ხელს წარმოების სტიმულირებას, ხოლო ფულის დამატებითი მასის იმავე მიზნით გამოყენება ეკონომიკაზე მძლავრი ინფლაციური პროცესების არასასურველი ზეგავლენის საფუძველი ხდება. ამიტომ, სახელმწიფოების უმრავლესობა, რომელთაც მნიშვნელოვანი დამატებითი ფულადი სახსრების მოთხოვნილება წარმოეშობათ, მიმართავენ სახელმწიფო საშინაო და საგარეო ვალების აღებას.

სახელმწიფო ვალის სიმძიმის განსაზღვრისათვის მნიშვნელობა აქვს იმას: თუ რა სახისაა იგი – საშინაო თუ საგარეო, რა ოდენობის სარგებელი უნდა იქნეს სესხისათვის გადახდევინებული და, რაც მთავარია, როგორია სახელმწიფოში მთლიანი ეროვნული პროდუქტის ზრდის დინამიკა.¹ აქედან გამომდინარე, მიჩნეულია, რომ ქვეყნისათვის უფრო ნაკლები ტვირთია საშინაო ვალი და მის პირობებში უფრო ადვილია მოსალოდნელი სოციალური და ეკონომიკური დაძაბულობის თავიდან აცილება. საშინაო ვალის დაფარვისას არ ხდება ქვეყანაში შექმნილი სიმდიდრის სარგებლის ან თავნის სახით გარეთ გატანა. კრედიტორიცა და მოვალეც ქვეყნის შიგნითაა, რაც მათ შორის სასესხო ურთიერთობების

¹ ა. ჯიბუტი, ივ. ლლონტი, საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალი. თბ., 2003, გვ. 8.

სახელმწიფოს ინტერესებიდან გამომდინარე რეგულირების საშუალებას ქმნის. ამიტომ ითვლება, რომ საშინაო ვალმა, რა დიდიც არ უნდა იყოს იგი, არ შეიძლება გამოიწვიოს ქვეყნის დეფოლტივაცია, გადახდისუნარიანობის დაკარგვა და მისი გაკოტრებულად გამოცხადება. უმძიმესი ფინანსური მდგომარეობიდან გამოსავალი მაინც არსებობს. იგი, უპირველეს ყოვლისა, იმაში მდგომარეობს, რომ შესაძლებელია საშინაო ვალის რეფინანსირება. ეს იმას ნიშნავს, რომ, როცა საშინაო ვალის გადახდის დრო დადგება, მთავრობა გამოუშვებს ახალ სასესხო ვალდებულებებს და მიღებული სახსრებით გაისტუმრებს ძველ ვალს. ვალის რეფინანსირება ნარმოადგენს ვალის დაფარვის ვალდებულების შესრულების გადადებას. გარდა აღნიშნულისა, სახელმწიფოს შეუძლია ზომიერად გაზარდოს გადასახადების განაკვეთები ან მიმოქცევაში გაუშვას საჭიროზე მეტი ფულადი ნიშნები. ამდენად, საშინაო ვალი ქვეყნის უსაფრთხოებას სერიოზულ საშიშროებას არ უქმნის, მით უმეტეს, თუ იგი ეხება ეკონომიკურად მაღალგანვითარებულ ქვეყნებს. მაგალითად, ამერიკის საშინაო ვალი, რომელიც საერთო ვალის თითქმის 90%-ია, 2000 წლის დასაწყისისთვის თითქმის სამ ტრილიონ დოლარს აღწევდა. ეს კოლოსალური თანხაა. ერთ-დოლარიანი კუპონურების მიყოლებით დალაგებისას აღნიშნული თანხა შექმნის დედამიწიდან მზემდე და უკან გამოსაჭიმად სამყოფზე მეტ ფულის ლენტს. მიუხედავად უდიდესი საშინაო ვალისა, ამერიკის ეკონომიკას კატასტროფა არ ემუქრება და ამისი ძირითადი მიზეზი ისაა, რომ ამერიკის მთლიანი შიდა პროდუქტი უფრო სწრაფად იზრდება, ვიდრე საშინაო ვალი. ამერიკაში საშინაო ვალი მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობის ნახევრის ფარგლებში მერყეობს.¹

კიდევ უფრო მცირეა სახელმწიფო სესხებზე დადგენილი სარგებლის თანაფარდობა ქვეყნის სიმდიდრესთან. მიუხედავად იმისა, რომ ამერიკაში სარგებლის ყოველწლიური მოცულობა 150 მილიარდ დოლარს აჭარბებს, იგი მთლიანი შიდა პროდუქტის მოცულობის მხოლოდ სამ პროცენტს წარმოადგენს.

¹ რ. მაკკონელი, ლ. ბრიუ, ეკონომიკსი. თბ., 1993, გვ. 442.

ამერიკაში სახელმწიფო საშინაო ვალი არავითარ ტვირთს არ აკისრებს მომავალ თაობებს. სავალო ვალდებულებათა ერთ მეოთხედს არასამთავრობო დანესებულებები და ბანკირები ფლობენ, დანარჩენი ნაწილი კი შტატებისა და მუნიციპალური ხელისუფლების ქვემდებარე ორგანიზაციებზე, კომერციულ ბანკებზე, სადაზღვევო ორგანიზაციებსა და კერძო პირებზე მოდის. ეს იმას ნიშნავს, რომ სახელმწიფო საშინაო ვალი, ამავე დროს, საზოგადოებრივი ხასიათის აქტივია. ამ ვალების დიდი ნაწილი, ამასთანავე, ამერიკელი მოქალაქეების, როგორც აქციებისა და ობლიგაციების მფლობელების, აქტივებს წარმოადგენს. საშინაო ვალის შემთხვევაში სავალო ვალდებულებათა განაღდებას არ ხდება საქონლისა და მომსახურების ქვეყნის ფარგლებს გარეთ გატანა. ისინი ქვეყნის რეზიდენტი პირების განკარგულებაში რჩება და მათი ფიქსირებული შემოსავლის წყარო ხდება.

ამგვარად, ყოველი ახალშობილი ამერიკელი ცხოვრებაში ბებიქალის გალანუნებასთან ერთად სახელმწიფოსაგან მემკვიდრეობით მიღებული თავისი წილი – საშუალოდ 10 000 დოლარიანი აქტივით შედის. ამიტომ არ არის განვითარებული ქვეყნების საშინაო ვალი მომავალი თაობების დაკაბალების საფუძველი.

სახელმწიფო საშინაო ვალის ასეთი დამამძიმებელი სახით წარმოდგენა სრულებითაც არ ნიშნავს მის გამართლებას ან პროპაგანდას. საშინაო ვალი, რა მსუბუქიც არ უნდა იყოს მისი ტვირთი, სახელმწიფოს ეკონომიკური პრობლემების გამწვავების გამოხატულებაა და მისი გადახდის ვალდებულება ხშირად ახსენებს თავს პასუხისმგებლობის გრძნობის მქონე მთავრობას.

ისეთ შემთხვევებში, როცა საშინაო სესხებით ვერ მიიღწევა სასურველი შედეგები ქვეყნის შიგნით შექმნილი სერიოზული არასტაბილურობის დასაძლევად, მთავრობები საგარეო სესხების აღებას მიმართავენ. საგარეო ვალი საშუალებას აძლევს ქვეყანას ამა თუ იმ გადაუდებელი ღონისძიებისათვის გამოიყენოს გაცილებით უფრო მეტი ფულადი სახსრები, ვიდრე ეს საშინაო ვალის პირობებში იქნებოდა შესაძლებელი. ამ გზით

შესაძლებელია დადებითი ეფექტების მიღწევა, მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფოში შექმნილი პროდუქციის განსაზღვრული ნაწილი ხმარდება უცხო ქვეყნების ვალების დაფარვას. ამიტომ შედარებით უმტკივნეულოა საგარეო ვალის აღება მაშინ, როცა სახელმწიფოში ამკარაა ეკონომიკური ზრდა და არსებობს ექსპორტიდან მიღებული შემოსავალი უცხოური ვალუტის სახით. ასეთ პირობებში მიიღწევა დადებითი საგადასახადო ბალანსი და საბიუჯეტო პრობლემაც ნაკლებად იჩენს თავს. წინააღმდეგ შემთხვევაში საგარეო ვალი სახელმწიფოს უდიდეს ტვირთად დააწვება.

საგარეო ვალს ძირითადად ნაკლებად განვითარებული ქვეყნები იღებენ. მათ რიცხვში მოიაზრება ახლად შექმნილი დამოუკიდებელი სახელმწიფოებიც. მათ წინაშე მდგომი ეკონომიკური გარდაქმნისა და სწრაფი აღმავლობის ამოცანების განხორციელება უცხოური კრედიტების გარეშე თითქმის შეუძლებელი ხდება. ამიტომ ისინი იძულებული ხდებიან აიღონ დიდი ოდენობის საგარეო ვალები. საერთაშორისო საფინანსო-ეკონომიკური მონაცემით XX საუკუნის ბოლოსათვის მსოფლიო დავალიანება, ანუ გადაუხდელი საგარეო ვალების მოცულობა ექვს ტრილიონ დოლარზე მეტია. საგარეო ვალები ჩვეულებრივ მოვლენად იქცა ისეთ განვითარებულ ქვეყნებშიც, როგორცაა: ინგლისი, გერმანია, ავსტრალია, შვედეთი და სხვ. ასეთ ვითარებაში სავსებით ლოგიკურად ჩანს გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნებში საგარეო დავალიანების მოცულობის ზრდის მაღალი დონე. კრედიტების მსურველი სახელმწიფოები სესხებს იღებენ არა მარტო უცხო ქვეყნებისაგან, არამედ ზოგიერთი საერთაშორისო საფინანსო-საკრედიტო ორგანიზაციებისაგან. სესხების გაცემა ხორციელდება მნიშვნელოვანი სარგებლის დაწესებით და ზოგჯერ მსესხებელი ქვეყნისათვის არასასურველი პირობებით. ყოველივე ეს გადახდისუნარიანობის სერიოზული დაქვეითების საფუძველი ხდება. თუ ამ მდგომარეობას ეკონომიკური დაქვეითებაც ემატება, დავალიანებულ სახელმწიფოთა მნიშვნელოვანი ნაწილი იძულებულია უარი თქვას საგარეო ვალის გადახდაზე.

ლეგალიზებული უარი სახელმწიფოს გაკოტრების ტოლფა-

სია. სახელმწიფოს გაკოტრება კი ისეთი მდგომარეობაა, როცა ესა თუ ის სახელმწიფო ამა თუ იმ ფორმით ამჟღავნებს ვალის გასტუმრების შეუძლებლობას. აქედან იძულებით გამოსავალს წარმოადგენს სახელმწიფო სესხის ანულირება, რაც გამოიხატება ძირითადი თანხის დაბრუნებაზე უარის თქმასა და სესხის პროცენტების გადახდის შეწყვეტაში. შესაძლებელია სახელმწიფო სესხის ანულირება მაშინაც, როცა სახელმწიფო არაა გაკოტრებული. ამ დროს ანულირება ხდება ყველა სასესხო ვალდებულების შესყიდვით ან ანულირებული სესხის ნაცვლად ახალი სასესხო ვალდებულებების მიღებით. სახელმწიფო სესხის ანულირება ძირითადად მაინც გაკოტრებასთან არის დაკავშირებული. ასეთ მდგომარეობაში რამდენჯერმე აღმოჩნდა არგენტინა, გვატემალა, მექსიკა, ბრაზილია და სხვ. ქვეყნები. ბევრი სახელმწიფოსათვის სესხის გადახდის გადაცილება დამატებითი სავალო ტვირთი ხდება.

დავალიანებული სახელმწიფოები კრედიტორ ქვეყნებს სთხოვენ შეღავათებს – ვალის შემცირების, სარგებლის გაუქმების, გადახდის გადავადების, ახალი კრედიტების მიცემის სახით და სხვ. კრედიტორებიც თანხმდებიან განსაზღვრულ შეღავათებზე და ცდილობენ ამ მხრივ წარმოქმნილი დანაკარგები მინიმალური ოდენობის იყოს. კრედიტორთა თანხმობა გასესხებული ფულის დაკარგვის საშიშროებითაც არის განპირობებული. თუ ფიზიკური ან იურიდიული პირის მიერ სესხის დაბრუნებაზე უარის თქმისას, ისინი ცხადდებიან გაკოტრებულად და კრედიტორს მათი დარჩენილი აქტივებიდან ვალის მთლიანად ან ნაწილობრივ ამოღების შესაძლებლობა გააჩნია, სახელმწიფოს დეფოლტად ანუ გაკოტრებულად გამოცხადებისას კრედიტორს ვალის დაბრუნების შანსი არ გააჩნია. ამიტომ იგი იძულებულია დაეხმაროს მსესხებელ ქვეყანას და იმის შიშით, რომ მთლიანად არ დაკარგოს გასესხებული თანხა, თანხმდება განსაზღვრულ კომპრომისს ვალის რესტრუქტურისა ციის სხვადასხვა მოდელის ჩარჩოებში. რესტრუქტურისა ცია გულისხმობს ვალის ნაწილის ჩამოწმრას, გადახდის ვადის გაზრდას, სარგებლის შემცირებასა და სხვ. ამგვარი შეღავათების მიღწევა ხდება „ლონდონის კლუბისა“

და „პარიზის კლუბის“ მეშვეობით. ეს კლუბები კრედიტორთა გაერთიანებებია. „ლონდონის კლუბი“ კომერციული ბანკების გაერთიანებაა, ხოლო „პარიზის კლუბი“ – კრედიტორ-სახელმწიფოთა გაერთიანება. ამ სტრუქტურებში ხდება მოლაპარაკება მსესხებლებზე გასაფრცვლებელი შეღავათების შესახებ.¹

ქვეყანა, რომელიც დეფოლტად გამოაცხადებს თავს და უარს იტყვის საგარეო ვალების გადახდაზე, მის მიმართ საერთაშორისო-საფინანსო ორგანიზაციების მიერ სერიოზული სანქციები გამოიყენება. ასეთი სანქციები შეიძლება იყოს: მოვალე ქვეყნების რეზიდენტების საკუთრებაში არსებული საზღვარგარეთული აქტივების ყადაღა, მოვალე ქვეყნის კაპიტალის საერთაშორისო ბაზრიდან განდევნა-იზოლირება, მოვალე ქვეყნის საერთაშორისო ვაჭრობაში მონაწილეობის შეზღუდვა, მოვალე ქვეყნის საგარეო ვალდებულებების ნომინალურ ღირებულებასთან შედარებით დაბალ ფასებში გაყიდვა და სხვ. ასეთი სანქციები სხვადასხვა დროს გატარებულ იქნა ბრაზილიის, მექსიკის, პერუს, ჩილეს, კუბისა და ვენესუელას მიმართ, მათ დეფოლტის გამოცხადება მძიმე ეკონომიკურ პრობლემად დაუჯდათ. მაგალითად, კუბა და პერუ სრულ საერთაშორისო იზოლაციაში მოექცა იმის გამო, რომ პოლიტიკური მოტივით თქვეს უარი საგარეო ვალების გადახდაზე და სხვებსაც მოუწოდებდნენ ამისაკენ. ბანკებმა უარი განაცხადეს მათ დაკრედიტებაზე, ისინი შეიზღუდნენ საგარეო სავაჭრო ურთიერთობებშიც. ეკონომიკური სანქციების გამოყენების შედეგად მიღებული ზარალი ზოგიერთ შემთხვევაში გაცილებით უფრო მეტი იყო, ვიდრე ის თანხები, რომელიც გაკოტრებულად გამოცხადებულ სახელმწიფოებს უნდა გადაეხადათ საგარეო ვალის დასაფარად. ამიტომ დეფოლტისათვის მიმართვა ყოველთვის წარმატებულად არ მთავრდება, განსაკუთრებით მაშინ, როცა მას ეკონომიკური მოტივები არ უდევს საფუძვლად.

საშინაო და საგარეო სესხების გარდა, არსებობს მათი არა

¹ ა. ჯიბუტი, ი. ლლონტი. საქართველოს სახელმწიფო საგარეო ვალი. თბ., 2003, გვ. 118-119.

არსებითი ნიშნის მიხედვით დაყოფაც. გავრცელების მეთოდების მიხედვით სახელმწიფო სესხი არის ნებაყოფლობითი და იძულებითი. შეიძლება სესხი იყოს აგრეთვე ფულადი და მატერიალური, უვადო და ვადიანი, საერთო და მიზნობრივი და ა.შ. სახელმწიფო სესხი შეიძლება გამოხატულ იქნეს როგორც ეროვნულ, ისე უცხოურ ვალუტაში.

სახელმწიფო სესხი ძირითადად ობლიგაციური ხასიათისაა. ობლიგაცია ლათინური წარმოშობის ცნებაა და ნიშნავს ფულადი ვალდებულებების გამომხატველ ფასიან ქალაქს. სესხის დაფარვაც ობლიგაციების გათამაშების ტირაჟებით ხდება. სახელმწიფო ობლიგაციების მფლობელებს უხდის მასში აღნიშნულ თანხას ან ობლიგაციებს შეისყიდის ბირჟაზე საკურსო ფასით. სესხის ობლიგაციური ფორმა უმეტესად გამოიყენება შიდა საკრედიტო ურთიერთობებში. სახელმწიფო კრედიტს ხშირად ლატარიული ფორმა გააჩნია.

ლატარიულია კრედიტი, როცა ობლიგაციის მფლობელი ღებულობს არა რეგულარულ შემოსავალს პროცენტების სახით, არამედ მოგებას. მოგების ფონდი კი იქმნება გასაცემი პროცენტების თანხიდან. მოგების გათამაშება ტარდება პერიოდულად. ობლიგაციები, რომელთაც ნილად ხვდა მოგება, დაფარულად ითვლება და ტირაჟიდან გამოდის. ასეთ შემთხვევაში პირი ცდილობს მეტი ფული გაასესხოს, რომ მოგება შეხვდეს. ლატარიული კრედიტის ნაირსახეობებია ანუიტეტი და ტონტინი.

ანუიტეტის დროს კრედიტორს სესხში ეძლევა რენტა, რომელიც პროცენტთან ერთად ძირითადი თანხის ნაწილსაც შეიცავს. ამგვარად, განსაზღვრული ვადის განმავლობაში მაღალი პროცენტებით ხდება სასესხო ვალის დაფარვა. გამსესხებლის სიკვდილის შემთხვევაში სესხი გასტუმრებულად ითვლება. თუ კრედიტორი ადრე მოკვდება, სახელმწიფო მოიგებს, წინააღმდეგ შემთხვევაში – წააგებს. კრედიტორი ცდილობს ამ პირობით გაასესხოს ფული, დიდხანს იცოცხლოს და თავისივე სიცოცხლეში მოასწროს გასესხებული თანხის დაბრუნება და გადიდებული პროცენტის მიღებაც. ანუიტეტები შეიძლება განსაზღვრულ იქნეს დროის გარკვეული

ძონაკვეთით. ასეთ შემთხვევაში კრედიტორი ან მისი მემკვიდრე დადგენილი დროის განმავლობაში თანდათანობით უკანვე ლებულობს თავის თანხას. სესხის ეს ფორმა გავრცელებული იყო ინგლისსა და საფრანგეთში.

ანუიტეტის მსგავსია თავისი შინაარსით ტონტინი. სესხის ამ ფორმის დროს კრედიტორთა ჯგუფი სესხს აძლევს სახელმწიფოს. ისინი სარგებელსაც ერთად ლებულობენ და ერთმანეთს შორის ინაწილებენ. სარგებელში შედის თავნის დაშრეტაც. ბუნებრივია, რამდენიმე ხნის შემდეგ ზოგიერთი მათგანის გარდაცვალების გამო, კრედიტორთა ჯგუფის კონტინგენტი შემცირდება. ადრინდელი ოდენობის სარგებელს ახლა მცირე ჯგუფი ინაწილებს. მომავალში ეს ჯგუფი კიდევ უფრო შემცირდება. კრედიტორთა ჯგუფის უკანასკნელი წევრის გარდაცვალების შემდეგ სასესხო ვალდებულება წყდება. სესხის ამ ფორმის დროს კრედიტორთაგან თითოეული მათგანი ფიქრობს, რომ სხვებზე მეტხანს იცოცხლებს და მეტ მოგებას მიიღებს. სახელმწიფო კი, თავის მხრივ, იმედოვნებს, რომ სანამ ამ პროცენტებით კრედიტორთა ჯგუფის სესხს – თავნს გაისტუმრებს, მანამ ცოცხალი არავინ დარჩება და სესხად აღბული ვალის ნაწილის გასტუმრება არ დასჭირდება. სესხის ამ ფორმამ საფრანგეთში პოვა გავრცელება.

სახელმწიფო სესხი შეიძლება სახაზინო ვალდებულებებისა და თამასუქების ფორმით არსებობდეს. მათ მიმდინარე სახელმწიფო ვალსაც უწოდებენ. ასეთი სესხი უმეტესად გამოიყენება საბიუჯეტო ხარჯების დასაფარავად. სახაზინო ვალდებულება, თუ ძირითადად მოკლევადიანი ობლიგაციის სახით არსებობს, სახაზინო თამასუქი სახელმწიფოს სავალო ვალდებულებაა, რომლის პროცენტები ჩართულია თამასუქის თანხაში.¹

საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო-სამართლებრივი ნორმებით შესაძლებლად მიჩნეულია სახელმწიფოს მიერ სესხის პირობების შეცვლა. ეს უმეტესად სესხების კონსოლიდაციისა და კონვერსიის გზით ხდება. კონსოლიდაცია ნიშნავს მიმდინ-

ვ. ჩანტლაძე, კაპიტალისტურ სახელმწიფოთა ფინანსები. თბ., 1972, გვ. 280.

არე ვალის გრძელვადიან ვალად გადაქცევას. გარდა ამისა, ამ დროს შესაძლებელია აგრეთვე ადრე აღებული, სხვადასხვა ოდენობის პროცენტის სესხების ერთ ვალად გაერთიანება. ასეთი ღონისძიებების მიზანია ვალის გადახდის პროცესის გამარტივება. კონვერსიის დროს კი ხდება არა მარტო პროცენტის სიდიდის შეცვლა, არამედ სხვა პირობებისაც – ვადების, ვალუტისა და სხვ. კონვერსია შესაძლებელია სხვადასხვა ფორმით არსებობდეს. გავრცელებულია, მაგალითად, სესხის დაფარვა სასაქონლო მინოდებით, ვალის გაცვლა მესამე სახელმწიფოს სასესხო ვალდებულებებზე, სესხის გარდაქმნა ინვესტიციად და ა.შ.

გარკვეული თავისებურებები ახასიათებს სახელმწიფო კრედიტის სამართლებრივ რეგულირებას რუსეთში, ნორმატიულ ბაზას ფედერალურ კონსტიტუციასთან ერთად წარმოადგენს საბიუჯეტო კოდექსი, სპეციალური კანონები და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები. რუსეთის ფედერაცია სახელმწიფო-საკრედიტო ურთიერთობებში არა მარტო მსესხებლის როლში გამოდის, არამედ ყოველგვარი სასესხო ვალდებულების შესრულების გარანტიაც. სახელმწიფო კრედიტი ყოველთვის ვადიანია. მაქსიმალური ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს 10 წელს მუნიციპალური და 30 წელს სახელმწიფო სასესხო ვალდებულებებზე. იქიდან გამომდინარე, თუ ვინ ებმება სახელმწიფო-საკრედიტო ურთიერთობებში, ერთმანეთისაგან ასხვავებენ რუსეთის ფედერაციის საერთო-სახელმწიფოებრივ, რუსეთის ფედერაციის სუბიექტისა და მუნიციპალურ ვალებს. მათი დაფარვის ვალდებულება ეკისრება სესხის ამღებ სუბიექტს.

რუსეთის ფედერაციის სახელმწიფო სასესხო ვალდებულებები, რომლებიც მის სახელმწიფო ვალს წარმოადგენს, შემდეგ ფორმებში აისახება: ფედერაციის, როგორც მსესხებლის სახელით ცალკეულ კრედიტორ პირებთან, უცხო სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებთან დადებული საკრედიტო შეთანხმებები და ხელშეკრულებები, ფედერაციის სახელით გამოშვებული სასესხო ფასიანი ქაღალდები, რუსეთის საბიუჯეტო სისტემის სხვა რგოლებისაგან

საბიუჯეტო კრედიტების მიღების თაობაზე ფედერაციის მიერ დადებული ხელშეკრულებები, ფედერაციის მიერ გაცემული გარანტიები, ფედერაციის სახელით დადებული შეთანხმებები და ხელშეკრულებები, რომლებიც გასული წლების სასესხო ვალდებულებათა პროლონგაციასა და რესტრუქტურისაციას ეხება.

ფედერაციის ცალკეული სუბიექტის სახელმწიფო ვალის წარმოშობის საფუძველია: საკრედიტო შეთანხმებები და ხელშეკრულებები, სუბიექტის მიერ გამოშვებული და გავრცელებული ფასიანი ქაღალდები, ფედერაციის მიერ საბიუჯეტო სისტემის ცალკეული რგოლებიდან აღებული სესხების შესაბამისი ნაწილი, ფედერაციის სუბიექტის მიერ გაცემული გარანტიები და სხვ. ფედერაციის სუბიექტის სასესხო ვალდებულებათა ვადა, ფედერაციულის მსგავსად, არ უნდა აღემატებოდეს 30 წელს.

მუნიციპალური ვალი წარმოადგენს ადგილობრივი წარმონაქმნების სასესხო ვალდებულებათა ჯამს. მათი გამოხატულების ფორმებია: საკრედიტო ხელშეკრულებები, მუნიციპალური სასესხო ფასიანი ქაღალდები, ხელშეკრულება საბიუჯეტო სისტემისაგან კრედიტის მიღების შესახებ, მუნიციპალური გარანტიების გაცემა და სხვ.

მნიშვნელოვნად გაფართოვდა სასესხო ვალდებულებათა სახელმწიფო გარანტიის ცნება. ტრადიციულად სახელმწიფო გარანტიად გამოდიოდა შემნახველ ბანკში მოსახლეობის ანაბრების მიმართ. საბიუჯეტო კოდექსით გათვალისწინებულ იქნა სახელმწიფო გარანტიის გაცემის შესაძლებლობა ცალკეული იურიდიული პირების ვალდებულებების მიმართაც. სახელმწიფო გარანტიების გაცემა ხდება საკონკურსო წესით. სახელმწიფო გარანტია არ ეძლევა იმ ორგანიზაციებს, რომელთაც ფედერალური ბიუჯეტის ან სახელმწიფო ფონდების დავალიანება გააჩნიათ. რუსეთის ვალუტით გამოხატული გარანტია ჩართულია საშინაო ვალში, ხოლო უცხოური ვალუტით გაცემული – საგარეო ვალში.

სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან მაქსიმალუ-

რად გამოიყენონ თავიანთი უფლებამოსილებანი ბიუჯეტების ფორმირებისა და შესრულების პროცესში რუსეთის სახელმწიფო და მუნიციპალური ვალების დასაფარად.

სახელმწიფო ვალების მართვას ახორციელებს ფედერალური მთავრობა ვალის რეფინანსირების, რესტრუქტურისაციის, კონვერსიის, გადავადებისა და სხვა მეთოდებით. სახელმწიფო ვალის მომსახურება კი ევალება რუსეთის ცენტრალურ ბანკსა და მის დაწესებულებებს. ქვეყნის მთავრობა ვალდებულია ყოველწლიურად გამოაქვეყნოს მონაცემები სახელმწიფო საშინაო ვალის შესახებ. ამასთან, საშინაო ვალის მაქსიმალური ოდენობა ყოველწლიურად განისაზღვრება პარლამენტის მიერ ფედერალური ბიუჯეტის დამტკიცების დროს. პარლამენტი ახორციელებს კონტროლს სახელმწიფო ვალის მართვისა და მომსახურების მდგომარეობაზე.

თავი XII

საფინანსო კონტროლი საზღვარბარათის ქვეყნებში

§ 1. საფინანსო კონტროლის ძირითადი ფორმები

ნებისმიერი სახელმწიფოს ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ფუნქციას – კონტროლის განხორციელება წარმოადგენს. ხელისუფლების დანაწილებაც კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობის ძიებითაა განპირობებული. მის გარეშე წარმოუდგენელია სრულყოფილი ხელისუფლება. განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ანგარიშის წარდგენა კომპეტენტური და უფლებამოსილი ორგანოების წინაშე, მისი ანალიზი და შესაბამისი დასკვნების გამოტანა, სახელმწიფოს ინტერესების დაცვა, მართლსაწინააღმდეგო საქმიანობის აღკვეთა და სამართალდარღვევათა თავიდან აცილება კონტროლის შინაარსის განმსაზღვრელია. საერთო-სახელმწიფოებრივი კონტროლის ყველაზე მნიშვნელოვან სფეროს საფინანსო კონტროლი წარმოადგენს. მას ძირითადად სახელმწიფო ორგანოები ახორციელებენ. საფინანსო კონტროლის დანიშნულებაა ქვეყნის საფინანსო სისტემის ყველა რგოლის რესურსების წარმოქმნის, განაწილებისა და გამოყენების სფეროში მოქმედებათა კანონიერებისა და მიზანშეწონილობის უზრუნველყოფა.

საზღვარგარეთის ქვეყნების სამართლებრივ და ეკონომიკურ დოქტრინაში საფინანსო კონტროლის სხვადასხვა ფორმებს ასხვავებენ.

1. დროში განხორციელების მიხედვით საფინანსო კონტროლი შეიძლება იყოს: წინასწარი, მიმდინარე და შემდგომი. წინასწარი კონტროლი უმეტესად ხორციელდება საბიუჯეტო დოკუმენტაციის მომზადებისა და საბიუჯეტო სახსრების გადასარიცხად კრედიტების გახსნის პროცესში. მიმდინარე კონტროლი ბიუჯეტის შესრულების პროცესსა და ფულადი სახსრების მოძრაობასთან დაკავშირებულ ყველა ოპერაციას

ეხება. შემდგომი კონტროლის მიზანია ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილის შევსებისა და ხარჯების წარმოებასთან დაკავშირებული ოპერაციების კანონიერებისა და ეფექტურობის განსაზღვრა.

2. კონტროლის განხორციელების ადგილის მიხედვით ორი ძირითადი ფორმა არსებობს: კამერალური ანუ დოკუმენტური და გასვლითი ანუ ფაქტობრივი კონტროლი. კამერალური შემოწმება ხდება წარმოდგენილი დოკუმენტებისა და საბუღალტრო ანგარიშების ანალიზის საფუძველზე. გასვლითი შემოწმების მიზანია შესამოწმებელი მოქმედების ადგილზე ფაქტობრივი მდგომარეობის შესწავლა და საფინანსო ოპერაციის მართლზომიერების განსაზღვრა. გასვლითი შემოწმება არ გამოორიცხავს შესაბამისი დოკუმენტაციის ანალიზს.

3. შინაარსის მიხედვით საფინანსო კონტროლი შეიძლება დაყვანილ იქნეს საფინანსო საქმიანობის ცალკეულ სფეროებად, ყველაზე მნიშვნელოვანია ამ მხრივ: საბიუჯეტო, საგადასახადო, საბანკო, სავალუტო და საბაჟო კონტროლის ფორმები.

4. საფინანსო კონტროლი განხორციელებული ორგანოების მიხედვით იყოფა: საპარლამენტო, ადმინისტრაციულ, სასამართლო და საბანკო ფორმებად.

სახელმწიფო-საფინანსო კონტროლის გარდა საზღვარგარეთის ქვეყნებში საკონტროლო-ანალიტიკურ და საექსპერტო საქმიანობას ახორციელებენ არასახელმწიფო სტრუქტურებიც. მათ შორის ყველაზე გავრცელებულია აუდიტორული ორგანიზაციები, აგრეთვე ცალკეული აუდიტორები, რომლებიც განსხვავებულ სამართლებრივ სანქციებსა და პრინციპებზე საქმიანობენ. აუდიტორული კონტროლი დასაბამს საუკუნეების წინა პერიოდიდან იღებს.¹ საბაზრო მეურნეობა კი სრულიად წარმოუდგენელია მის გარეშე. აუდიტის პრობლემები სპეციალური კვლევის საგანს წარმოადგენს.

სახელმწიფო-საფინანსო კონტროლის სამართლებრივ ბაზას წარმოადგენს: კონსტიტუციები, პარლამენტებისა და მათი პალატების რეგლამენტები, მაკონტროლებელი სტრუქტურების

¹ P. Adams, *Аудит*. М., 1995, с. 13.

სტატუსის განმსაზღვრელი კანონები და კანონქვემდებარე აქტები, აგრეთვე სხვა ისეთი ნორმატიული აქტები, რომლებიც განსაზღვრავენ სხვადასხვა ანგარიშების მიღების წესებს.

§2. საპარლამენტო კონტროლი

საპარლამენტო კონტროლი უნივერსალურ ფორმას წარმოადგენს. იგი ძირითადად საბიუჯეტო და საგადასახადო კონტროლის სპეციფიკით ხასიათდება, მაგრამ მისი მოქმედების სფერო მოიცავს აგრეთვე სავალუტო და საბაჟო საქმიანობასაც. საპარლამენტო კონტროლი შესაძლებელია განხორციელდეს სახელმწიფო ფულადი სახსრების მოძრაობის ყველა სტადიაზე.

ბიუჯეტის სფეროში საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი ყველაზე ეფექტურად საბიუჯეტო პროცესის სანჯის და ბოლო სტადიაზე ხორციელდება. ბიუჯეტის პროექტისა და მისი შესრულების შესახებ ანგარიშის განხილვა პარლამენტის პლენარულ სხდომაზე წარმოადგენს მთავრობის, მისი წევრებისა და განსაკუთრებით ფინანსთა და ეკონომიკის მინისტრების საქმიანობის უშუალო შემოწმების ფორმას. იგი გამოიყენება საზღვარგარეთის თითქმის ყველა ქვეყანაში.

განსაკუთრებით აღსანიშნავია პარლამენტის მუდმივი კომიტეტებისა და დროებითი საკონტროლო კომისიების ფუნქციონირება სახელმწიფო ორგანოების საფინანსო საქმიანობის სხვადასხვა სფეროს მიხედვით. მათი საკონტროლო საქმიანობა ამა თუ იმ ქვეყანაში გარკვეული თავისებურებებით ხასიათდება. ისინი უმეტესად მათი ფორმირების წესსა და კომპეტენციას ეხება. ინგლისში საფინანსო კონტროლს უმეტესად საჯარო ანგარიშის კომიტეტი ახორციელებს. იგი პარლამენტის მიერ ირჩევა ყოველ სესიაზე. კომიტეტის შემადგენლობაში შედის 15 წევრი. კომიტეტის თავმჯდომარე, ტრადიციის მიხედვით, ოპოზიციის წარმომადგენელია. კომიტეტს ფართო უფლებამოსილებანი გააჩნია საფინანსო კონტროლის სფეროში. კომიტეტის კომპეტენციაში შედის: გენერალური კონტროლიორისა

და აუდიტორის მოხსენებებისა და ანგარიშების განხილვა სამთავრობო პოლიტიკის ცალკეული მიმართულებების ეფექტურობისა და ეკონომიკური დასაბუთებულობის განსაზღვრის, სახელმწიფო მოხელეთა საქმიანობაში კორუფციის გამოვლენისა და სახელმწიფო საფინანსო რესურსების არამიზნობრივად გამოყენების შემთხვევების გამოვლენის მიზნით; სამთავრობო უწყებების მიერ მიმდინარე საფინანსო წლის ანგარიშებზე პარლამენტისაგან დამატებით გამოთხოვილი სახსრების მიზანშენიშნულობისა და დასაბუთებულობის შემოწმება და სხვ. თავის დასკვნებსა და რეკომენდაციებს კომიტეტი წარუდგენს პარლამენტს, რომელიც ყოველ სესიაზე მთელ დღეს უთმობს მათ განხილვას. საჯარო ანგარიშის კომიტეტი არსებობს ავსტრალიისა და ინდოეთის პარლამენტებშიც. ბრიტანული თანამეგობრობის ქვეყნების საფინანსო კონტროლის სისტემა ინგლისური მოდელის პრინციპებზეა აგებული. სახელმწიფო ხაზინის გენერალური კონტროლიორის ინსტიტუტი ინგლისში XIV საუკუნიდან არსებობს. მან ბევრი სახეცვლილება განიცადა და XX საუკუნის ბოლოს ეროვნული საკონტროლო სამმართველოს სახით ჩამოყალიბდა, მის სათავეში მდგომი გენერალური კონტროლიორ-აუდიტორი ინგლისის პარლამენტის თემთა პალატის მოხელედ ითვლება.¹ მისი მაღალი სტატუსი საპარლამენტო საფინანსო კონტროლის დიდი მნიშვნელობის დასტურია.

საფრანგეთში საპარლამენტო საფინანსო კონტროლი პარლამენტის ორივე პალატის მუდმივი და დროებითი კომისიების მეშვეობით ხორციელდება. სენატში საკონტროლო ფუნქცია გააჩნია ფინანსების, ბიუჯეტისა და ეკონომიკის კონტროლის კომისიას. იმავე პროფილისაა ეროვნული კრების ფინანსების, ეკონომიკისა და გეგმის საერთო პრობლემების მუდმივი კომისია. კომისიათა საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია: სახელმწიფო შემოსავლებისა და გასავლების კონტროლი, ზედამხედველობა ბიუჯეტის შესრულების პროცესზე, სახელმ-

¹ საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში. ავტორთა კოლექტივი ო. მელქაძის ხელმძღვანელობით, თბ., 1999, გვ. 7.

აიფო სანარმოების ფინანსური მდგომარეობის პერიოდული ანალიზი, სახელმწიფო ორგანოების ფინანსური ოპერაციების მართლზომიერების განსაზღვრა და სხვ. საპარლამენტო საფინანსო კონტროლს ექვემდებარება აგრეთვე ნაციონალიზებული და ისეთი სანარმოები, რომელთა კაპიტალის ნახევარზე მეტი სახელმწიფოს ეკუთვნის.

გერმანიაში ძირითადი საფინანსო-საკონტროლო ფუნქციების განხორციელება ბუნდესტაგის საბიუჯეტო კომისიის პრეროგატივაა. მის უფლებამოსილებებში შედის: ბიუჯეტის შესრულების საკითხებთან დაკავშირებული მთავრობის სხდომაში მონაწილეობის მიღება, ბიუჯეტის შესრულებაზე მიმდინარე კონტროლის განხორციელება, ფინანსთა სამინისტროს კვარტალური ანგარიშების განხილვა, მთავრობისათვის კრედიტების გახსნის საკითხის გადაწყვეტა და სხვ. მიმდინარე საფინანსო კონტროლის განხორციელების გავრცელებულ მეთოდს წარმოადგენს სადეპუტატო შეკითხვების მეშვეობით არსებულ მდგომარეობაში გარკვევა. შეკითხვებზე პასუხის გაცემა აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურების მოვალეობას შეადგენს. სადეპუტატო შეკითხვებს ხშირად პარლამენტის სარევიზიო კომისიის შექმნა მოჰყვება. კომისიას კი სამთავრობო დაწესებულებათა საფინანსო საქმიანობის დეტალური შემოწმება ევალება. შემოწმების შედეგები წარედგინება პარლამენტს.

საპარლამენტო საფინანსო კონტროლის ნაირსახეობას წარმოადგენს პარლამენტის მიერ არჩეულ ან დანიშნულ პირთა მიერ განხორციელებული შემოწმება, საქმიანობის ანალიზი და საფინანსო პროცესზე ზედამხედველობა. ასეთი პირები საფინანსო კონტროლის სპეციალიზებულ ორგანოებს წარმოადგენენ. მაგალითად, ინგლისში საჯარო ანგარიშის კომიტეტებთან ერთად დამოუკიდებელ საკონტროლო ფუნქციებს ახორციელებს გენერალური კონტროლიორი და აუდიტორი. მის უფლებამოსილებაში შედის სამთავრობო უწყებებისათვის ფულადი სახსრების გამოყოფაზე კონტროლის განხორციელება. ინგლისის ბანკისადმი განკარგულების გაცემაზე გენერალური კონტროლიორი და აუდიტორი უნდა

დარწმუნდეს სამინისტროებისათვის ბიუჯეტით გამოყოფილი სახსრების ოდენობის, ვადების, მიზნობრიობის განსაზღვრის მართლზომიერებაში. გენერალური კონტროლიორ-აუდიტორი ამონმებს სამინისტროების, ცალკეული უწყებების, აგრეთვე სახელმწიფო კორპორაციების საფინანსო ანგარიშებს. შემონმებები ხორციელდება სახელმწიფო სააუდიტორო სამსახურების მეშვეობით. შემონმების მიზანია საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის ეკონომიკური დასაბუთებულობისა და ეფექტურობის განსაზღვრა. შემონმების პროცესში აუდიტორებს უფლება აქვთ გამოითხოვონ აუცილებელი საფინანსო დოკუმენტები. შემონმების შედეგების მიხედვით გენერალური კონტროლიორ-აუდიტორი თემთა პალატას წარუდგენს სპეციალურ მოხსენებას, რომელიც საფუძვლად ედება საჯარო ანგარიშის კომიტეტის საქმიანობას. შვედეთში რიკსდაგის დეპუტატთა შემადგენლობიდან აირჩევა 12 რევიზორი, რომელთა კომპეტენციაში შედის სახელმწიფო ორგანოთა საფინანსო საქმიანობის შემონმება, ხოლო პარლამენტის გადაწყვეტილების საფუძველზე – სხვა სფეროების გაკონტროლებაც. ისლანდიის კონსტიტუციით დადგენილია, რომ უმაღლესი წარმომადგენლობითი ორგანო – ალტინგი ირჩევს სამ რევიზორს, რომლებიც ამონმებენ ეროვნულ შემოსავლებსა და გასავლებს იმ მიზნით, რომ გაირკვეს, გათვალისწინებულია თუ არა ყველა სახის შემოსავალი და განეულია თუ არა ხარჯები კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად. მათ შეუძლიათ ერთად ან ცალცალკე გამოითხოვონ შემონმების ჩასატარებლად აუცილებელი ყველა ანგარიში, მოხსენება ან სხვა დოკუმენტი. შემონმების შედეგები განსახილველად წარედგინება ალტინგს. ანალოგიურ ფუნქციებს ახორციელებენ დანიისა და ნორვეგიის პარლამენტების რევიზორები.

საპარლამენტო საფინანსო კონტროლის ობიექტს არა მარტო სახელმწიფო ორგანოებისა და ცალკეული თანამდებობის პირების, არამედ ზოგიერთი არასამთავრობო ორგანიზაციის საფინანსო საქმიანობაც წარმოადგენს. ძირითადად მხედველობაშია ის პოლიტიკური პარტიები, რომლებიც სახელმწიფოსაგან ღებულობენ ფულად სახსრებს მიმდინარე და

წინასაარჩევნო საქმიანობის განსახორციელებლად. მაგალითად, საფრანგეთში ეროვნული კრების ან სენატის ბიურო ყოველწლიურად განიხილავს პოლიტიკური პარტიების ანგარიშებს, რომლებშიც აღნიშნულ უნდა იქნეს მიღებული სახსრების ოდენობა და კონკრეტული წყაროები, აგრეთვე ხარჯების სახეები. ანგარიშგების დადგენილი წესის დარღვევა უფლებას ართმევს პარტიას კვლავაც მიიღოს სახელმწიფოსაგან ფინანსური რესურსები. იტალიის პარლამენტში პოლიტიკური პარტიების საფინანსო საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს პარლამენტის დეპუტატთა პალატის თავმჯდომარე, სენატის თავმჯდომარისა და ორი რევიზორის თანამონაწილეობით, პარტიები ყოველწლიურად აქვეყნებენ ანგარიშს თავიანთი ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. კანონით განსაზღვრულია პარტიის ბიუჯეტის სტრუქტურა, რომელშიც ცალ-ცალკეა ასახული შემოსავლებისა და ხარჯების მუხლები. ანგარიშში აუცილებლად უნდა იქნეს მითითებული იმ პირთა ვინაობა, ვისგანაც არის მიღებული ფულადი სახსრები. ამის აუცილებლობა მაშინ უფრო იკვეთება, თუ ნებაყოფლობითი შესატანი იმაზე მეტია, რაც კანონითაა განსაზღვრული. დეპუტატთა პალატის თავმჯდომარე შემოწმების შედეგების შესახებ მოხსენებას წარუდგენს ორივე პალატის გაერთიანებულ სხდომას. საფინანსო დისციპლინის დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში პარლამენტის გადამწყვეტილების საფუძველზე წყდება პოლიტიკური პარტიის სახელმწიფო დაფინანსება მანამდე, ვიდრე სრულად არ აღმოიფხვრება დარღვევები.

საპარლამენტო კონტროლის ნაირსახეობას წარმოადგენს სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის სპეციალური ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი. ასეთი ორგანოები უმრავლეს ქვეყნებში პარლამენტების მიერ იქმნება. მათ სხვადასხვა სახელწოდება აქვთ. მაგალითად, საანგარიშო ტრიბუნალი, კონტროლის პალატა, უმაღლესი საკონტროლო სამსახური, სააუდიტორო კომისია, ეროვნული საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველო და სხვ.

კონტინენტური ევროპის ქვეყნებში ისინი უმეტესად საანგარიშო პალატების სახით ფუნქციონირებენ, მიუხედავად ამისა,

მათი სამართლებრივი მდგომარეობა სხვადასხვაგვარია. მაგალითად, იტალიის კონსტიტუციის 100-ე მუხლში აღნიშნულია, რომ საანგარიშო პალატა ახორციელებს მთავრობის აქტების კანონიერების წინასწარ კონტროლს. კანონით დადგენილ შემთხვევებში და ფორმებით აკონტროლებს იმ ორგანიზაციითა ფინანსურ საქმიანობას, რომელთაც სახელმწიფო ხელს უწყობს. კონტროლის შედეგებს კი მოახსენებს პარლამენტის პალატებს. აქედან გამომდინარე, საანგარიშო პალატა მთავრობის საქმიანობაში დამხმარე ფუნქციას ახორციელებს, მაგრამ მას არ ექვემდებარება და დამოუკიდებელი იურისდიქციული უფლებამოსილებანი გააჩნია. ესპანეთის კონსტიტუციის 136-ე მუხლით საანგარიშო პალატა თავის საკონტროლო ფუნქციებს ახორციელებს გენერალური კორტესების დავალებით და მათ წინაშეა პასუხისმგებელი. ამასთან, მას 1988 წლის სპეციალური კანონის საფუძველზე მინიჭებული აქვს საინსპექციო და სასამართლო უფლებამოსილებები. ევროკავშირის სააღრიცხვო პალატის სამართლებრივი მდგომარეობა განსაზღვრულია ევროპის თანამეგობრობის დამფუძნებელი ხელშეკრულებით. იაპონიაში უმაღლეს საფინანსო საკონტროლო ფუნქციებს ახორციელებს სარევიზიო პალატა, რომლის შექმნა განსაზღვრულ იქნა კონსტიტუციით, ხოლო უფლებამოსილებანი სპეციალური კანონით მონესრიგდა. კანადაში მთავარი აუდიტორის ხელმძღვანელობით ფუნქციონირებადი სამმართველო პარლამენტის თემთა პალატის ორგანოს წარმოადგენს.

საანგარიშო პალატების სტრუქტურასა და უფლებამოსილებებს დეტალურად განსაზღვრავს კონსტიტუციები და სპეციალური ნორმატიული აქტები. მაგალითად, ავსტრიის კანონმდებლობით საანგარიშო პალატის საქმიანობას ხელმძღვანელობს პალატის თავმჯდომარე, რომელიც აირჩევა ეროვნული საბჭოს მიერ 12 წლით. იგი თანამდებობის დაკავების წინ ფიცს დებს ქვეყნის პრეზიდენტის წინაშე. თავმჯდომარე უკანასკნელი ოთხი წლის განმავლობაში არ შეიძლება იყოს რომელიმე ფედერალური წარმომადგენლობითი ორგანოს წევრი ან მმართველობის უმაღლესი და ცენტრალური ორგანოს წევრად ნამყოფი. შეზღუდვები ვრცელდება აგრეთვე საანგარიშო

პალატის ნევრებზეც. მათ ეკრძალებათ იმ ორგანიზაციათა მართვაში მონაწილეობა, რომელთა საქმიანობა სააღრიცხვო პალატის კონტროლს ექვემდებარება, მით უმეტეს, თუ მათი საქმიანობა კომერციულ მიზნებს ისახავს. საანგარიშო პალატის ნევრებს ნიშნავს პრეზიდენტი, ხოლო აპარატის პერსონალს – პალატის თავმჯდომარე.

ავსტრიის საანგარიშო პალატა ქვეყნის მთელ საფინანსო საქმიანობაზე ახორციელებს ზედამხედველობას, მისი საკონტროლო ფუნქციები, უპირველეს ყოვლისა, საბიუჯეტო სახსრების ფორმირებისა და ხარჯვის სფეროში კანონიერების უზრუნველყოფას ისახავს მიზნად. ასევე მნიშვნელოვან სფეროებად არის მიჩნეული სოციალური დაზღვევის ორგანოებისა და პროფესიული გაერთიანებების საფინანსო საქმიანობა. საანგარიშო პალატა ამომხმებს ფედერალური ორგანოების მმართველობაში არსებული საქველმოქმედო და სხვა ფონდების, აგრეთვე სახელმწიფო კორპორაციების საფინანსო ოპერაციების კანონიერებას. საანგარიშო პალატა უფლებამოსილია საკონტროლო ფუნქციები განახორციელოს ცალკეული ლანდების ფარლებშიც. კონსტიტუციით განსაზღვრულია აგრეთვე მისი ვალდებულება ქვეყნის ლანდტაგის ან ლანდის მთავრობის მოთხოვნის საფუძველზე ჩაატაროს სპეციალური შემოწმება. შემოწმების შედეგების შესახებ ანგარიში წარდგენილ უნდა იქნეს შესაბამის ორგანოებში. სააღრიცხვო პალატის საკონტროლო კომპეტენცია ვრცელდება ცალკეული თემების მიმართაც, თუ მათი მოსახლეობა კანონით განსაზღვრულ ოდენობას აღემატება. სხვა შემთხვევებში თვითმმართველობის ორგანოები ვალდებული არიან წარუდგინონ მას საფინანსო ანგარიშები. გამონაკლისის სახით მცირემოსახლეობიანი თემების საფინანსო სახსრების შექმნისა და გამოყენების პროცესი შეიძლება სააღრიცხვო პალატამ სპეციალური დავალების საფუძველზე შეამოწმოს.

იტალიის საანგარიშო პალატა უმაღლეს საფინანსო საკონტროლო ფუნქციებს ქვეყნის სახელმწიფო საბჭოსთან ერთად ასრულებს. ორივე ორგანოსა და მათი ნევრების მთავრობისაგან დამოუკიდებლობა კონსტიტუციითაა განმტკიცებული.

მათი სამართლებრივი მდგომარეობა თითქმის ერთნაირია, ორივეს ხელისუფლების დამხმარე ორგანოთა სტატუსი აქვს, შეუძლიათ საკონტროლო ფუნქციების განხორციელება თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში და გააჩნიათ იურისდიქციული უფლებამოსილება.

სახელმწიფო საბჭო იტალიაში არსებული ადმინისტრაციული იუსტიციის დამოუკიდებელი სისტემის უმაღლეს რგოლს წარმოადგენს. იგი სააპელაციო ინსტანციაა საოლქო ადმინისტრაციული ტრიბუნალების მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილებების თაობაზე. საკონტროლო ფუნქციების მოცულობის მიხედვით სააღრიცხვო პალატა უფრო ფართო და სპეციფიკური ორგანოა. მისი ხუთასზე მეტი მაგისტრი, პალატის თავმჯდომარის ხელმძღვანელობით ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ავრცელებს თავის უფლებამოსილებებს. პალატა იყოფა რამდენიმე სექციად. მათგან მხოლოდ ერთი ასრულებს კონტროლის ფუნქციებს, სხვები კი – იურისდიქციულს. პალატის ხელმძღვანელობაში შედის მთავარი პროკურორი, რომელსაც ქვეყნის პროკურატურის სისტემის წევრისაგან განსხვავებული სტატუსი გააჩნია. პალატის თავმჯდომარედ გამწესების საკითხს წყვეტს პარლამენტი. პალატის მაგისტრები – მრჩეველები და რეფერენტები შეირჩევიან კონკურსის წესით, განსაზღვრული ნაწილი ინიშნება მთავრობის მიერ. საანგარიშო პალატის საკონტროლო საქმიანობის თავისებურებაა ის, რომ ძირითადად გამოიყენება წინასწარი და შემდგომი კონტროლის ფორმები. ეს, უპირველეს ყოვლისა, მთავრობის საფინანსო აქტების კანონიერების წინასწარ შემოწმებასა და ბიუჯეტის შესრულებასთან დაკავშირებით პარლამენტში წარდგენილი ანგარიშის შემდგომ ანალიზში გამოიხატება. კონსტიტუციის მიხედვით სააღრიცხვო პალატა განიხილავს პრეზიდენტის იმ დეკრეტებს, რომლებიც ფინანსებთან არის დაკავშირებული. ასევე წინასწარ კონტროლდება მთავრობის ნებისმიერი აქტი, რომელმაც შეიძლება რაიმე ცვლილება გამოიწვიოს დამტკიცებული ბიუჯეტის პარამეტრებში. მონონების შემდეგ შეიძლება აღნიშნული აქტების ძალაში შესვლა. შემდგომი კონტროლი არა მარტო ცალკეული უწყებების მიერ მიღებული ანგარიშების ანალიზს

მოიცავს, არამედ ცალკეული ორგანოების, სამეურნეო სტრუქტურების საფინანსო საქმიანობის შემონახვასაც გულისხმობს. ადგილობრივ საფინანსო კონტროლს ახორციელებენ ქვეყნის ოლქებში შექმნილი საანგარიშო პალატის სექციები და სამსახურები, რომლებიც პალატის მთავარ პროკურორს ექვემდებარებიან.

საალრიცხვო პალატის კომპეტენციაში შედის აგრეთვე საჯარო ადმინისტრაციის დაწესებულებებს შორის წარმოშობილი დავების გადაწყვეტაც. ასეთი დავეები უმეტესად საგადასახადო სამსახურების სისტემის ზედა და ქვედა რგოლებს შორის წარმოიშობა. დავეები არსებობს აგრეთვე გადასახადის გადამხდელებსა და საფინანსო ორგანოებს შორის. საალრიცხვო პალატის საქმიანობის მრავალმხრივ სპექტრში ბუნებრივადაა შერწყმული როგორც საკანონმდებლო და აღმასრულებელი, ისე სასამართლო ხელისუფლების ცალკეული ელემენტები.

საფრანგეთში უმაღლეს საფინანსო კონტროლს პარლამენტთან და მთავრობასთან ერთად საალრიცხვო პალატა ახორციელებს. ქვეყნის კონსტიტუციის 47-ე მუხლით განსაზღვრულია საანგარიშო პალატის სტატუსი. აღნიშნულია, რომ საანგარიშო პალატა ეხმარება საკანონმდებლო ხელისუფლებას საფინანსო ხასიათის კანონების შესრულებაზე კონტროლის განხორციელებაში. იგი, ამავე დროს, როგორც ადმინისტრაციული იუსტიციის ორგანო, ფლობს სასამართლო კომპეტენციას ფინანსური ოპერაციების მიმართ. პალატას უფლება აქვს საფინანსო დისციპლინის დარღვევაში გამოვლენილი თანამდებობის პირების მიმართ დააყენოს პასუხისმგებლობის საკითხი. ეს შესაძლებელია მის სისტემაში არსებული საპროკურორო სამსახურის მეშვეობით, რომელსაც სათავეში უდგას გენერალური პროკურორი. მას ეხმარებიან გენერალური ადვოკატები.¹

საანგარიშო პალატის ისტორია XIV საუკუნის დასაწყისიდან იღებს სათავეს. პოლიტიკურ გარემოებათა ზეგავლენით მისი საქმიანობა შემდგომ პერიოდში ზოგჯერ წყდებოდა ან

¹ დაწვრილებით იხ: Поль Мари Голме, Финансовое право. М., 1978, с. 289-298.

არაეფექტურად ხორციელდებოდა. ნაპოლეონის დროს იგი ეფექტურობის მაღალ ხარისხს აღწევს და მას შემდეგ მნიშვნელოვან როლს ასრულებს საფრანგეთის ეკონომიკური და საფინანსო პოლიტიკის განმტკიცებაში. საანგარიშო პალატის საქმიანობას ხელმძღვანელობენ პრეზიდენტი და მისი მოადგილეები. პრეზიდენტი ინიშნება მთავრობის დეკრეტით. პალატის შემადგენლობაში ასევე შედიან შიდა სტრუქტურული ერთეულების თავმჯდომარეები, მრჩეველები და რევიზორები. საანგარიშო პალატის წევრთა ნაწილი ინიშნება მთავრობის, ნაწილი კი — ქვეყნის პრეზიდენტის მიერ. პალატის წევრთა უფლებამოსილების ვადა ოთხი წელია. საფრანგეთის საანგარიშო პალატას ფართო უფლებამოსილებები გააჩნია. კონსტიტუციის საფუძველზე 1967 წელს მიღებულმა სპეციალურმა კანონმა იგი სახელმწიფო ორგანოთა უმაღლეს რანგში შეიყვანა. საანგარიშო პალატის ამოცანებად განისაზღვრა: ხელისუფლებისათვის საფინანსო კანონმდებლობის შესრულების პროცესში მხარდაჭერა; საჯარო ხასიათის ორგანიზაციების, აგრეთვე სახელმწიფო საბიუჯეტო სახსრებით მოსარგებლე კერძო სანარმოების საფინანსო საქმიანობის რევიზია; სოციალური დაზღვევის სფეროს დაწესებულებების საფინანსო საქმიანობის კონტროლი; საქველმოქმედო საქმიანობის შედეგად მიღებული ფინანსური სახსრების ხარჯვის მართლზომიერების შემოწმება და სხვ.

საანგარიშო პალატა უფლებამოსილია პარლამენტს წარუდგინოს თავისი მოხსენება და დასკვნები იმ კანონპროექტებზე, რომლებიც ეხება სახელმწიფო სახსრების მობილიზაციისა და ხარჯვის საკითხებს. მას უფლება აქვს აგრეთვე შეამოწმოს ცალკეული სანარმოების ხელმძღვანელთა პირადი ანგარიშები, თუ საქმე ეხება სახელმწიფო ქონების არამიზნობრივად გამოყენებისა და უყაირათოდ ხარჯვის შემთხვევებს. საანგარიშო პალატას უფლება აქვს გააუქმოს ქვეყნის რეგიონული საანგარიშო პალატების გადანყვეტილებები. იგი მჭიდროდ თანამშრომლობს დარგობრივ საფინანსო ხასიათის სასამართლოებთან, რომლებიც ძირითადად პალატიდან შესულ მასალებს განიხილავენ. შესაძლებელია აგრეთვე სასამართლოებმა სხვა კომპეტენტური

და დაინტერესებული ორგანოებიდანაც მიიღონ მასალები განსახილველად.

საფრანგეთში, სხვა ქვეყნებისაგან განსხვავებით, ეფექტურად ფუნქციონირებს სახელმწიფო ბუღალტრის ინსტიტუტი.¹ უმნიშვნელოვანეს საფინანსო ოპერაციებს სახელმწიფო ბუღალტრები ანარმოებენ. ისინი პასუხისმგებელი არიან სახელმწიფო შემოსავლების აკრეფისა და ხარჯების განაწილების პროცესზე, ამასთან, ისინი საანგარიშო პალატას ყოველწლიურად წარუდგენენ ანგარიშებს განეული მუშაობის შესახებ. პალატას, აუცილებლობის შემთხვევაში, შეუძლია სახელმწიფო ბუღალტერს მოსთხოვოს ახსნა-განმარტება კონკრეტული ფინანსური ოპერაციის განხორციელების კანონიერების თაობაზე. ამითაა განპირობებული ის, რომ სახელმწიფო დაწესებულებაში სერიოზული ფინანსური დარღვევის აღმოჩენისას, დგება სახელმწიფო ბუღალტრის პასუხისმგებლობის საკითხი.² საანგარიშო პალატის იურისდიქცია მხოლოდ სახელმწიფო ბუღალტრების მიმართ ვრცელდება. საანგარიშო პალატის მიერ ქვეყანაში განხორციელებული საფინანსო კონტროლის შედეგების შესახებ დასკვნები წარედგინება პარლამენტის პალატებსა და საერთო-საფინანსო მდგომარეობის შესახებ ანგარიშის ფორმატში ქვეყნდება ოფიციალურ ბეჭდვით ორგანოში.

გერმანიაში საანგარიშო უწყების ფუნქციონირების სამსაუკუნოვანი გამოცდილება არსებობს. ამჟამინდელი საანგარიშო პალატის ორგანიზაციულ და ფუნქციონალურ სტრუქტურას საფუძველი ჩაეყარა 1950 წლიდან. მაშინ შეიქმნა ჯერ ფედერალური საანგარიშო პალატა, შემდეგ კი ლანდების საანგარიშო პალატები. გერმანიის კონსტიტუციის 114-ე მუხლში, რომელიც ბიუჯეტთან დაკავშირებული ანგარიშების საკითხებს ეხება, აღნიშნულია, რომ ფედერალური საანგარიშო პალატა, რომლის

¹ გ. კვერენჩილაძე, საფრანგეთის საფინანსო კონტროლის უმაღლესი ორგანოების სამართლებრივი სტატუსი. კრ. საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში, თბ., 1999, გვ. 72.

² Финансовое право. Под редакцией Е.Ю. Пращной и Л.П. Толстомятенко. М., 2003, с. 520.

წევრებსაც მოსამართლეთა მსგავსი დამოუკიდებლობა გააჩნიათ, ამონებებს ანგარიშგებას, აგრეთვე ბიუჯეტის წარმოებისა და ეკონომიკის მართვის რესტაბელობასა და სისწორეს. შედეგებს ფედერალური მთავრობის გარდა, იგი ყოველწლიურად მოახსენებს ბუნდესტაგსა და ბუნდესრატს. იქვე აღნიშნულია, რომ სხვა უფლებამოსილებები რეგულირდება ფედერალური კანონით. ასეთი კანონი ფედერალური საანგარიშო პალატის შესახებ მიღებულ იქნა 1985 წელს, რომელმაც სრულყოფილად განსაზღვრა პალატის სტატუსი და საქმიანობის ძირითადი პრინციპები. ფედერალური-საანგარიშო პალატა მიჩნეულ იქნა დამოუკიდებელ სახელმწიფო სტრუქტურად. იგი ინტენსიურად თანამშრომლობს ხელისუფლების სამივე შტოსთან და ქვეყნის საფინანსო საქმიანობის სრულყოფასთან დაკავშირებულ წინადადებებსა და დასკვნებს აწვდის მათ. ამასთან, იგი სახელმწიფო საკონტროლო-სარევიზიო სამსახურების საქმიანობის კოორდინატორადაც გამოდის. პალატის საქმიანობის ძირითად პრინციპებად აღიარებულია: კონსტიტუციურობა, სახელმწიფო ინტერესების პრიორიტეტული დაცვა, საქმიანობის საჯაროობა და ანგარიშგება, კანონიერების დაცვა და სხვ.

ფედერალური საანგარიშო პალატის პრეზიდენტსა და ვიცე-პრეზიდენტს მთავრობის მიერ წარდგენილ კანდიდატთაგან ირჩევენ პარლამენტის პალატები 12 წლის ვადით. არჩევის შემდეგ დანიშვნა ფორმდება ქვეყნის პრეზიდენტის აქტით. პალატის პრეზიდენტის წარდგინებით გერმანიის პრეზიდენტი ნიშნავს პალატის წევრებს, რომელთა უფლებამოსილების ვადა განსაზღვრული არ არის. საანგარიშო პალატა შედგება სარევიზიო განყოფილებებისა და სექტორებისაგან. პალატის წევრების გარდა საკონტროლო ფუნქციებს ასეულობით რევიზორი ასრულებს. რევიზორის თანამდებობაზე უმეტესად იურისტები და ეკონომისტები ინიშნებიან. ლანდების საანგარიშო პალატების ფორმირება ძირითადად ლანდტაგების კომპეტენციაა. ამიტომ ისინი სტრუქტურითაც და საქმიანობის კონკრეტული მეთოდებითაც კი შეიძლება განსხვავდებოდნენ ერთმანეთისაგან. მიუხედავად ამისა, საკითხი საფინანსო საქმიანობის შემოწმების აუცილებლობის შესახებ ყველა პალატაში

კოლეგიალურად და კანონით განსაზღვრული პრინციპების საფუძველზე წყდება.

ფედერალური და ლანდების საანგარიშო პალატების კომპეტენციაში შედის: ბიუჯეტების ფორმირებისა და ხარჯვის კანონიერების შემოწმება, საფინანსო-სამართლებრივი აქტების პროექტების ანალიზი და შესაბამისი დასკვნების მომზადება, სახელმწიფო სახსრების გამოყენების მართლზომიერების განსაზღვრა ცალკეულ უწყებებში, სანარმოებსა და ორგანიზაციებში, საფინანსო დისციპლინის სერიოზულ დამრღვევთა მიმართ საქმისწარმოება ადმინისტრაციულ სასამართლოებში და სხვ. ლანდების საანგარიშო პალატები განეული საქმიანობის შესახებ ანგარიშს წარუდგენენ ფედერალურ საანგარიშო პალატას. ფედერალური საანგარიშო პალატა კი ყოველწლიურ მოხსენებას წარუდგენს პარლამენტის პალატებსა და ფედერალურ მთავრობას.

§3. ადმინისტრაციული კონტროლი

საფინანსო კონტროლის ერთ-ერთ ყველაზე ეფექტურ ფორმას ადმინისტრაციული კონტროლი წარმოადგენს. მას ახორციელებს ქვეყნის მთავრობა, სახელმწიფოს მეთაური და სპეციალიზებული ორგანოები. ადმინისტრაციული კონტროლის სახესხვაობაა შიდასაუნყებო საფინანსო კონტროლი, რომლის დროსაც სამინისტროები და უწყებები მათდამი ადმინისტრაციულად დაქვემდებარებული სანარმოებისა და ორგანიზაციების საფინანსო საქმიანობას ამოწმებენ. ადმინისტრაციული საფინანსო კონტროლი უმეტესად ხორციელდება მიმდინარე კონტროლის სახით. ადმინისტრატორების საკონტროლო ინტერესების სფეროში შედის მიმდინარე ფინანსური ოპერაციები. ქვეყნის მთავრობას საფინანსო კონტროლის განხორციელების მრავალი საშუალება გააჩნია. საფინანსო-საკონტროლო ფუნქციის შესრულება ამ მიზნით შექმნილი შესაბამისი კომიტეტების ან კომისიების მეშვეობით უფრო ხშირად ხდება. გერმანიაში მთავრობის საფინანსო კონტროლის

ფუნქციებს კანცლერთან არსებული ეკონომიკური კომიტეტი ახორციელებს. ინგლისში – კაბინეტის ეკონომიკურ კომიტეტი და პრემიერ-მინისტრის კანცელარიის ერთ-ერთი განყოფილება, საფრანგეთში კი – პრეზიდენტის კანცელარიის სტრუქტურული ქვედანაყოფი – დაგეგმვის გენერალური კომისარიატი. იმავე ფუნქციებს ახორციელებს აგრეთვე პრემიერ-მინისტრთან არსებული ეკონომიკურ პრობლემათა სამინისტროებს შორის საბჭო. აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ განხორციელებულ საფინანსო კონტროლის სფეროში ძირითადი როლი ფინანსთა სამინისტროს ეკუთვნის.

ფინანსთა სამინისტროს სტრუქტურაში საფინანსო კონტროლი ხორციელდება სპეციალიზებული ან საქმიანობის ცალკეული მიმართულებების შესაბამისად შექმნილი საერთო განყოფილებების მიერ. მაგალითად, ინგლისში ფინანსთა სამინისტრო თავის საკონტროლო ფუნქციების რეალიზაციას ახდენს საერთო კონტროლის, კაპიტალდაბანდებათა კონტროლისა და სავალუტო კონტროლის სპეციალიზებული კომიტეტების მეშვეობით, აგრეთვე რამდენიმე ისეთი ცენტრალური უწყებების მეშვეობით, რომლებიც მისი ხელმძღვანელობით საქმიანობენ. მათ მიეკუთვნება: შიდა შემოსავლების სამმართველო, მოსაკრებლებისა და აქციზების სამმართველო, სახელმწიფო ვალის სამმართველო, დანაზოგების ეროვნული კომიტეტი და სხვ.

საფრანგეთში ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტრო საკონტროლო ფუნქციებს ახორციელებს ისეთი სამსახურებისა და განყოფილებების მეშვეობით, როგორცაა: ხარჯების საფინანსო კონტროლის სამსახური, ფინანსების გენერალური ინსპექცია, ადმინისტრაციის გენერალური ინსპექცია, ადგილობრივი ადმინისტრაციულ-ტერიტორიული ერთეულების საფინანსო საქმიანობის კონტროლის განყოფილება, საჯარო და კერძო საწარმოებსა და ბანკებში სახელმწიფოს მონაწილეობის კონტროლის განყოფილება და სხვ.

ადმინისტრაციის გენერალური ინსპექციის საკონტროლო საქმიანობა წარმართება საფინანსო კონტროლიორების მეშვეობით, რომლებიც არა მარტო ქვეყნის ცენტრალური უწყებების, არამედ ადგილობრივი ორგანოებისა და საწარმოების

საფინანსო საქმიანობასაც აკონტროლებენ. ისინი ფართო უფლებამოსილებებით არიან აღჭურვილი. საფინანსო კონტროლიორს ევალება შეამოწმოს ხარჯების დანიშნულება და მათი რეალურად განევის პირობები. აქედან გამომდინარე, უფლება აქვს მოითხოვოს ყველა იმ დოკუმენტისა და მასალის წარდგენა, რომლის საფუძველზეც შესაძლებელი იქნება სახელმწიფო სახსრების გამოყენების კანონიერების განსაზღვრა.

გერმანიის ფინანსთა სამინისტროში სპეციალიზებული სტრუქტურები არ არის. ამიტომ საფინანსო კონტროლის განხორციელება ცალკეულ განყოფილებებს ევალებათ თავიანთი კომპეტენციისა და საქმიანობის ძირითადი მიმართულების ფარგლებში. ისინი ძირითადად შემდეგი სახის საერთო ფუნქციებს ახორციელებენ: ა) სამინისტროების, უწყებებისა და სხვა სახელმწიფო დაწესებულებათა საფინანსო საქმიანობის რევიზია; ბ) სახელმწიფო საფინანსო სისტემის ყველა რგოლში საბუღალტრო ანგარიშების წარმოების სისწორის შემოწმება; გ) წარმოებული სახელმწიფო ხარჯების ბიუჯეტის საგასავლო ნაწილთან შესაბამისობის ინსპექტირება.

ფინანსთა სამინისტროების კომპეტენციაში შემავალი საერთო-საკონტროლო ფუნქციებთან ერთად ცალკეული ქვეყნის ეროვნული კანონმდებლობით ისეთი უფლებამოსილებანიც არის გათვალისწინებული, რომლებიც სახელმწიფო ფინანსების ეროვნული სისტემის თავისებურებებს გამოხატავენ. მაგალითად, საფრანგეთში აღრიცხვიანობის შემოწმება ხდება არა მარტო სახელმწიფო დაწესებულებებსა და ადგილობრივი ადმინისტრაციის ორგანოებში, არამედ კერძო სწარმოებშიც, თუ მათი საქმიანობა ფინანსთა სამინისტროს ინტერესებში შედის. ეს, უპირველეს ყოვლისა, შეეხება სოციალური დაზღვევისა და სატრანსპორტო კომპანიების საქმიანობის სფეროს. ფინანსების გენერალური ინსპექციის კონტროლი შეიძლება ფინანსთა სამინისტროში მომზადებული იმ დეკრეტებისა და სხვა აქტების პროექტებზე წინასწარი დასკვნების მიღებაში გამოვლინდეს, რომელთა რეალიზაცია დაკავშირებული იქნება სახელმწიფო ფულადი სახსრების ხარჯვასთან. მექსიკაში გენერალური ინსპექციის სამინისტრო განიხილავს ფედერალური

საჯარო ადმინისტრაციის მოსამსახურეთა ქონებრივ დეკლარაციებს, გამოსცემს სახელმწიფო კონტროლის განხორციელების ნებსებს, ნიშნავს საგარეო აუდიტორებს და აკონტროლებს მათ საქმიანობას, ამონმებს ფედერალური ადმინისტრაციის უწყებების მიერ სხვადასხვა საფინანსო გარიგებების შესრულების პროცესში სამინისტროების, ადმინისტრაციული დეპარტამენტების მოძრავი და უძრავი ქონების, აგრეთვე სხვა მატერიალური რესურსების გასხვისების მართლზომიერებას. გენერალური ინსპექციის სამინისტროსთან ერთად პროგრამირებისა და ბიუჯეტის სამინისტრო აკონტროლებს ბიუჯეტის შესრულების პროცესს, აგრეთვე ფედერალური ფონდებიდან ცალკეული შტატებისა და მუნიციპიებისათვის სახსრების გადაცემის კანონიერებას.

სახელმწიფო საფინანსო კონტროლის სისტემაში ფუნქციონირებენ დამოუკიდებელი სპეციალიზებული სამმართველოები, რომლებიც წყვეტენ სახელმწიფო ხარჯების გაღებასთან დაკავშირებულ საკითხებს, აკონტროლებენ ადმინისტრაციის ორგანოთა ანგარიშგებას და ასრულებენ სხვა საკონტროლო ფუნქციებს. ისინი არა მარტო საფინანსო-საკონტროლო ფუნქციებს განაგებენ, არამედ ქვეყნის საფინანსო საქმიანობის პრაქტიკულ განხორციელებაშიც იღებენ მონაწილეობას.

ამერიკაში ადმინისტრაციულ-საბიუჯეტო სამმართველოსთან ერთად, რომელიც ბიუჯეტის სფეროში არსებულ ურთიერთობებს აკონტროლებს, საფინანსო კონტროლის ფუნქციებს ახორციელებს ანგარიშგების გენერალური სამმართველო, რომლის საქმიანობასაც ხელმძღვანელობს გენერალური კონტროლიორი. სამმართველოს სისტემა და საფინანსო იურისდიქცია ბევრად ჰგავს ინგლისის გენერალური კონტროლიორისა და აუდიტორის ინსტიტუტს. ამასთან, თუ ინგლისში ეს თანამდებობის პირი პარლამენტის მოსამსახურეს წარმოადგენს და საპარლამენტო საფინანსო კონტროლის სისტემაში შედის, ამერიკის გენერალური კონტროლიორი ადმინისტრაციული საფინანსო კონტროლის სისტემის შემადგენელი ნაწილია. იგი ინიშნება ამერიკის პრეზიდენტის მიერ, თუმცა აუცილებელია სენატის თანხმობა. ამერიკის გენერალური კონტროლიორი

მისი ბრიტანელი კოლეგის მსგავსად, იხილავს ფიზიკური და იურიდიული პირების მიმართ ადმინისტრაციის მიერ წაყენებულ სარჩელებთან დაკავშირებულ საკითხებს, ახორციელებს აუდიტორულ შემოწმებებს, იხილავს ფედერალური ორგანოების ანგარიშგების სისტემის პრინციპებს, ფედერალური ორგანოების თხოვნით იძლევა წინასწარ დასკვნებს სახელმწიფო ხარჯების წარმოებასთან დაკავშირებულ საკითხებზე, კონგრესს წარუდგენს ყოველწლიურ მოხსენებას ანგარიშგების გენერალური სამმართველოს მუშაობის შესახებ. გენერალური კონტროლიორის სპეციფიკურ ფუნქციას წარმოადგენს იმ საკანონმდებლო წინადადებათა პაკეტის შემუშავება და პარლამენტისადმი წარდგენა, რომელთა მიზანია სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობის ეფექტურობის გარანტირებულობა.

საფინანსო კონტროლის სისტემის შემადგენელ ნაწილად შეიძლება ჩაითვალოს იმ სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა, რომლებიც უზრუნველყოფენ გადასახადების ამოღების ორგანიზაციასა და ადმინისტრირებას. საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობანი წარმოიშობა ფულადი სახსრების კერძო სფეროდან სახელმწიფოს ხელში გადასვლის პროცესში განხორციელებული საფინანსო ოპერაციების დროს. ქვეყნების უმრავლესობაში საგადასახადო ორგანოები ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შედიან. ასეთი ორგანოებია, მაგალითად: შვედეთის ფინანსთა სამინისტროს ცენტრალური საგადასახადო სამმართველო, ამერიკის ფინანსთა სამინისტროს შიდა შემოსავლების სამსახური, საფრანგეთის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს საგადასახადო სამმართველო, ჩინეთის ფინანსთა სამინისტროს მთავარი სახელმწიფო საგადასახადო სამმართველო და სხვ. რეგიონულ დონეზე და ადმინისტრაციულ-ტერიტორიულ ერთეულებში საგადასახადო კონტროლი ფინანსთა სამინისტროს ადგილობრივი სტრუქტურებითა და მუნიციპალური ადმინისტრაციების საგადასახადო სამსახურების მეშვეობით ხორციელდება. ცენტრალური ორგანოები ძირითადად სახელმწიფო გადასახადების აკრეფის პროცესს აკონტროლებენ, ხოლო ადგილობრივი საგადასახადო ინსპექციები კი – ადგილობრივი გადასახადების შემოსუ-

ლობას. ცენტრალური ორგანოები უფლებამოსილი არიან საერთო კონტროლის განხორციელებისა და მოქმედებათა კოორდინაციის პროცესში თავიანთი უფლებამოსილებათა განსაზღვრული ნაწილი გადასცენ ადგილობრივ სტრუქტურებს. მაგალითად, ესპანეთის სახელმწიფო საგადასახადო ადმინისტრაციას შეუძლია საგადასახადო სისტემის ხელმძღვანელობის, სახელმწიფო გადასახადების აკრეფის, საგადასახადო კანონმდებლობის განხორციელებაზე ზედამხედველობის უფლება გადასცეს კატალონიის გენერალურ გამგეობას, რომელიც მის ტერიტორიაზე მოქმედი ორგანოების საფინანსო საქმიანობის კოორდინაციასა და ხელმძღვანელობას განხორციელებს.

საგადასახადო კონტროლის ორგანოები მოქმედებენ დამოუკიდებლად, მათი უფლებებისა და მოვალეობების განსაზღვრელი კანონებით დადგენილ ფარგლებში. საკონტროლო ფუნქციების განსახორციელებლად საგადასახადო ორგანოებს გააჩნიათ ფართო იურისდიქცია. კერძოდ, უფლება აქვთ გააკონტროლონ ყველა ის დოკუმენტი, რომელიც დაკავშირებულია გადასახადის გამომანგარიშებასა და გადახდასთან, ჩაატარონ ფაქტობრივი რევიზია სასაწყობო და სხვა შენობანაგებობებში მატერიალურ ფასეულობათა გამოვლენის მიზნით, საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებისაგან ამოიღოს ყველა ის დოკუმენტი, რომელიც დაკავშირებულია შემოსავლების დამალვასთან და საგადასახადო დეკლარაციებში მითითებულ შემოსავლების წყაროებთან, გადასახადის გადახდის წესების დარღვევის შემთხვევებში გამოიყენონ შესაბამისი სანქციები. საგადასახადო კონტროლის ორგანოთა იურისდიქციაში საერთო ნიშნების არსებობა განპირობებულია მათი საქმიანობის ფუნქციონალური მიმართულებით. ამასთან, ცალკეული ქვეყნების საგადასახადო კანონმდებლობა ითვალისწინებს განსხვავებებსაც, ისინი უმეტესად საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევისათვის განსაზღვრულ სანქციებს ეხება. გარდა ამისა, მხედველობაშია მისაღები ისიც, რომ თითოეული სახელმწიფო დამოუკიდებლად განსაზღვრავს საგადასახადო სისტემის ფუნქციონირების ორგანიზაციულ ფორმებს. გადასახადების სახეებისა და ში-

ნაარსის უნიფიცირების ტენდენცია თანდათან რეალურ სახეს იღებს ცალკეულ სახელმწიფოთა სოციალურ-ეკონომიკური ურთიერთობების ინტერნაციონალიზაციის შესაბამისად. ეს საფუძვლად დაედება ცალკეულ საგადასახადო სისტემებს შორის არსებითი სხვაობის აღმოფხვრას, ამის საუკეთესო მაგალითს წარმოადგენს ეროვნული კანონმდებლობებისა და ევროკავშირის სამართლის ჰარმონიზაციის აქტიური პროცესი საფინანსო ურთიერთობათა ყველა და, განსაკუთრებით კი, საგადასახადო კონტროლის სფეროში.

ფინანსთა სამინისტროებისა და დამოუკიდებელი საფინანსო კონტროლის ორგანოების გარდა, საფინანსო კონტროლს ახორციელებენ ისეთი სამინისტროები, რომელთათვის საფინანსო საქმიანობა ძირითადი არ არის, აგრეთვე ცალკეული სანარმოები და ორგანიზაციები. საფინანსო კონტროლის ასეთ სახეს საბუღალტრო კონტროლს უწოდებენ. საკონტროლო ფუნქციებს ასეთ შემთხვევებში მთავარი ბუღალტერი ახორციელებს. საბუღალტრო კონტროლისათვის დამახასიათებელია ის, რომ საფინანსო ვალდებულებებისა და ოპერაციების კანონიერებაზე ზედამხედველობა ხორციელდება კრედიტების განმკარგულებელთა მითითებით. თუ დადგინდება, რომ მინისტრი, საკონტროლო სამმართველოს ხელმძღვანელი ან უფრო დაბალი რანგის კრედიტების განმკარგულებელი თავისი განკარგულებით არღვევს საფინანსო კანონმდებლობას, ბუღალტერი ვალდებულია უარი თქვას გადახდის წარმოებაზე და საქმის კურსში შეიყვანოს ხელმძღვანელობა. არამართლზომიერი განკარგულების განმეორებისას ბუღალტერი ასრულებს მას, ხოლო შედეგისათვის პასუხისმგებლობა ეკისრება კრედიტების განმკარგულებელს. განმეორებითი განკარგულების გაცემის უფლებით კი კრედიტების მხოლოდ მთავარი განმკარგულებლები სარგებლობენ. კრედიტების სხვა განმკარგულებლებს ასეთი უფლება არ გააჩნიათ.¹ ზოგიერთ ქვეყანაში საგადასახადო ორგანოების გარდა თანამდებობის პირთა საფინანსო მდგომარეობას დამატებით სპეციალური

¹ Поль Мари Годме, Финансовое право. М., 1978. с. 289.

კომისიებიც ახორციელებენ. კომისიები შეიძლება შეიქმნას სხვადასხვა უწყებებთან, მაგალითად, საკასაციო სასამართლოსთან, საანგარიშო პალატასთან, სახელმწიფო საბჭოსთან და ა.შ. კომისიები დეკლარაციების ანალიზის საფუძველზე ამონებენ თანამდებობის პირთა ქონებრივ მდგომარეობაში მომხდარ ცვლილებებს, მათ დინამიკას და აქვეყნებენ კიდევ შესაბამის ინფორმაციას. საფინანსო კონტროლის ასეთი მეთოდის გამოყენების მაგალითად შეიძლება მიჩნეულ იქნეს საფრანგეთი. იქ დამატებით კონტროლს სპეციალური კომისიები უწესებენ მთავრობის წევრებს, შედარებით მრავალრიცხოვანი კომუნების მერებსა და რეგიონული საბჭოების თავმჯდომარეებს.

§ 4. სასამართლო კონტროლი

საზღვარგარეთის ქვეყნებში საფინანსო კონტროლს სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებიც ახორციელებენ. საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურებისაგან განსხვავებით, სასამართლოების მიერ განხორციელებული საფინანსო კონტროლი გამოირჩევა თავისი სპეციფიკურობითა და პროცესუალური რეგლამენტაციის მეტი ხარისხით. სამართლის კონტინენტური სისტემისათვის დამახასიათებელია სასამართლო ორგანოთა სპეციალიზაცია, რომლის ფარგლებშიც არსებობს საფინანსო სასამართლოები. ისინი მხოლოდ საფინანსო ხასიათის დარღვევებთან დაკავშირებულ მასალებს იხილავენ. საფრანგეთში საფინანსო კონტროლის სასამართლო ორგანოს წარმოადგენს საბიუჯეტო დისციპლინის სასამართლო. იგი შეიქმნა 1948 წელს. მისი მიზანია კონტროლი განახორციელოს კრედიტების განმკარგულებელთა საქმიანობაზე. ასეთი სასამართლო, საანგარიშო პალატისაგან განსხვავებით, საქმეებს განიხილავს მხოლოდ პარლამენტის პალატების თავმჯდომარეთა, მთავრობის წევრებისა და ზოგიერთი სხვა თანამდებობის პირთა მიერ დაყენებული თხოვნის საფუძველზე. განსახილველი საქმე უნდა ეხებოდეს ბიუჯეტის შესრულების პროცესში გამოვლენილ დარღვევებში მონაწილე

თანამდებობის პირთა პერსონალურ პასუხისმგებლობას. მათ კატეგორიაში არ შედის მინისტრი.

გერმანიაში არსებობს საფინანსო სასამართლოთა სისტემა, რომელიც 1965 წლიდან ფუნქციონირებს. მის შემადგენლობაში საფინანსო იურისდიქციას ახორციელებენ დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული სასამართლოები. მათ არავითარი კავშირი და დამოკიდებულება არ გააჩნიათ ხელისუფლების ადმინისტრაციულ ორგანოებთან. ქვეყნის მასშტაბით მოქმედებს ფედერალური საფინანსო სასამართლო, რომელიც მიუნხენშია და ლანდების უმაღლესი სასამართლოები. გერმანიის საფინანსო სასამართლოები იხილავენ საფინანსო ხასიათის ნებისმიერი სახის დავებს. მათი უმეტესობა ეხება საგადასახადო ხასიათის საჯარო-სამართლებრივ სფეროს, ადმინისტრაციული აქტების შესრულებასთან დაკავშირებულ საფინანსო საკითხებს და სხვ. სასამართლო საფინანსო კონტროლი მსგავს შემთხვევებში სახელმწიფო საფინანსო პოლიტიკის განხორციელების მნიშვნელოვან ბერკეტს წარმოადგენს.

განსაზღვრული თავისებურებებით ხასიათდება სენეგალის სასამართლო საფინანსო კონტროლის სისტემა. აქ ორი ორგანო ახორციელებს საფინანსო იურისდიქციას – უმაღლესი სასამართლოს საფინანსო-საანგარიშო განყოფილება და საბიუჯეტო დისციპლინის სასამართლო. უმაღლესი სასამართლოს აღნიშნული განყოფილების ფუნქციები საფრანგეთის საანგარიშო პალატის საფინანსო-საკონტროლო უფლებამოსილებათა ანალოგიურია. ძირითადი ფუნქციაა სახელმწიფოს საფინანსო ანგარიშების, საჯარო დანესებულებების საფინანსო საქმიანობისა და მუნიციპალური სტრუქტურების საგადასახადო ვალდებულებათა შესრულების შემოწმება. რაც შეეხება საბიუჯეტო დისციპლინის სასამართლოს, იგი უმაღლესი სასამართლოსაგან დამოუკიდებლად ფუნქციონირებს. თავისი კომპეტენციითა და მიზნებით იგი საფრანგეთის საბიუჯეტო დისციპლინის სასამართლოს ანალოგიურია.

სასამართლო კონტროლს მიეკუთვნება იმ ქვეყნების საანგარიშო პალატების მიერ განხორციელებული საკონტროლო საქმიანობა, რომლებიც სასამართლო იურისდიქციით არიან

აღჭურვილი. ეს, უპირველეს ყოვლისა, შეიძლება ითქვას საფრანგეთის სააღრიცხვო პალატაზე. იგი ერთიანი საჯარო აღრიცხვისა და ანგარიშგების მაკონტროლებელ სასამართლო ორგანოს წარმოადგენს. პალატას გადაწყვეტილება გამოაქვს აღრიცხვისა და ანგარიშგების მდგომარეობის შესახებ და არა კონკრეტული თანამდებობის პირების მიმართ. მისი მიზანია აღნიშნულ სფეროში წესრიგის დამყარება და არაა დაინტერესებული იმით, სამართალდარღვევა ვინმეს განზრახვითაა თუ არა ჩადენილი. პალატის სასამართლო კონტროლი ვრცელდება ყველა სახელმწიფო ორგანოებისა და მთავარი ბუღალტერიების მიერ წარმოებულ აღრიცხვისა და ანგარიშგების მიმართ. ამასთან საჯარო აღრიცხვისა და ანგარიშგების სისტემის ზოგიერთი რგოლი არ ექვემდებარება პალატის საკონტროლო იურისდიქციას. მაგალითად, პარლამენტი ტრადიციულად სარგებლობს ავტონომიურობის მაღალი ხარისხით და მასზე არ ვრცელდება პალატის სასამართლო კონტროლი. ასევე გამოსულია კონტროლის ზონიდან სპეციალური ფონდების აღრიცხვა-ანგარიშგება. ასეთი ფონდები პრემიერ-მინისტრის გამგებლობაშია და ნაწილდება ცალკეულ სამინისტროებს შორის. მინისტრები კი როგორც კრედიტების პირველი რიგის განმკარგულებლები, ფონდის სახსრებს იყენებენ საკუთარი შეხედულებისამებრ და შესაბამის ანგარიშებს მხოლოდ პრემიერ-მინისტრს აბარებენ. საანგარიშო პალატის სასამართლო გადაწყვეტილება აღრიცხვა-ანგარიშგების პროცესში აღმოჩენილი დარღვევების, აგრეთვე მათი გამოსწორების გზების სამართალდამრღვევი ბუღალტრებისათვის დანაკლისის დაფარვის დაკისრების შესახებ შეიძლება გასაჩივრებულ იქნეს ორი გზით: თხოვნის წარდგენით გადაწყვეტილების გადასინჯვის შესახებ და საკასაციო პროცესით. გადაწყვეტილების გადასინჯვა შესაძლებელია ისეთ შემთხვევებში, როცა წარდგენილია ამისათვის აუცილებელი დოკუმენტები. მაგალითად, როცა ბუღალტერი აღმოაჩენს მის მიერ განუული არაკანონიერად ცნობილი ხარჯების მართლზომიერების დამადასტურებელ დოკუმენტებს და წარადგენს საანგარიშო პალატაში. ასეთი ახლად აღმოჩენილი გარემოება შეიძლება ადრე გამოტანილი

გადაწყვეტილების გაუქმების საფუძველი გახდეს. საკასაციო პროცესი კი შეიძლება დაიწყოს ბუღალტრის, მინისტრის ან დაინტერესებული ორგანოს ინიციატივით. საკასაციო საჩივარი იგზავნება სახელმწიფო საბჭოში. ეს ფაქტი მეტყველებს იმაზე, რომ საანგარიშო პალატას გააჩნია ადმინისტრაციული იუსტიციის იურისდიქცია, მიუხედავად იმისა, რომ იგი იურიდიულად არ ექვემდებარება სახელმწიფო საბჭოს. საკასაციო საჩივრის განხილვისას სახელმწიფო საბჭო არსებითად არ იხილავს საქმეს და არ გამოხატავს თავის შეფასებას აღრიცხვა-ანგარიშგების სისწორის შესახებ. იგი განსაზღვრავს მხოლოდ იმას, საანგარიშო პალატამ სწორად გამოიყენა თუ არა სამართლის ნორმა. თუ აღმოჩნდა, რომ სამართლის ნორმა არასწორად იქნა გამოყენებული, სახელმწიფო საბჭო აუქმებს საანგარიშო პალატის სასამართლო გადაწყვეტილებას და ხელახალი განხილვისათვის უკან აბრუნებს.¹ საანგარიშო პალატა შიდა პალატების გაერთიანებულ სხდომაზე ხელახლა იხილავს საქმეს. ამასთან, იგი ვალდებულია სამართლის ნორმა გამოიყენოს სახელმწიფო საბჭოს განმარტების შესაბამისად.

§5. საბანკო კონტროლი

საფინანსო კონტროლის სპეციფიკურ სახეს წარმოადგენს საბანკო კონტროლი, რომლის მიზანია ქვეყნის საბანკო სისტემის სტაბილურობისა და მოზიდული ანაბრების უშიშროების უზრუნველყოფა. საბანკო კონტროლი საჯარო-სამართლებრივი საქმიანობის ნაირსახეობაა. საბანკო კონტროლის ორგანიზაცია საკანონმდებლო წესითაა განმტკიცებული კანონებში ცენტრალური ბანკებისა და საბანკო სისტემის შესახებ.

ყველა ქვეყანაში საბანკო კონტროლის სათავეში ცენტრალური ბანკი დგას. შესაძლებელია აგრეთვე სხვა სტრუქტურების მიერ საბანკო ზედამხედველობის განხორციელება. ასეთ შემთხვევებში ცენტრალური ბანკი მაინც უფრო ეფექტურ

¹ Поль Мари Годмс. Финансовое право, М., 1978, с. 310.

კონტროლს ახორციელებს. მაგალითად, ინგლისში, პოლანდიასა და იტალიაში ცენტრალური ბანკები წარმოადგენენ ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ფუნქციონირებადი საფინანსო-საკრედიტო ინსტიტუტების საქმიანობაზე კონტროლის განმხორციელებელ ერთადერთ ორგანოებს. ზოგიერთ ქვეყანაში, ეროვნულ ბანკებთან ერთად, კონტროლის განხორციელება დაკისრებული აქვთ სხვა სახელმწიფო ორგანოებსაც. ასეთი შერეული კონტროლის განხორციელების პროცესში მაკონტროლებელი ორგანოები თავიანთ ფუნქციებს ინტეგრირებულად ახორციელებენ მით უმეტეს, რომ ზოგიერთ ქვეყანაში შეიძლება ორზე მეტი ასეთი ორგანო არსებობდეს. მაგალითად, საფრანგეთში ცენტრალური ბანკის გარდა, საკრედიტო დაწესებულებათა საქმიანობას აკონტროლებენ: ფედერალური საბანკო კომისია, საბანკო რეგლამენტაციის კომიტეტი და საკრედიტო დაწესებულებათა კომიტეტი, იაპონიაში – ფინანსთა სამინისტრო, გერმანიაში – საკრედიტო დაწესებულებათა ზედამხედველობის ფედერალური უწყება, ამერიკაში – ფინანსთა სამინისტროს გენერალური კონტროლიორის სამსახური, დემოზიკთა დაზღვევის ფედერალური კორპორაცია. შვეიცარიაში, კანადაში, ნორვეგიასა და ავსტრიაში საბანკო კონტროლის სახელმწიფო ორგანოები გამიჯნულია ცენტრალური ბანკებისაგან. მათ შეუძლიათ დამოუკიდებლად განახორციელონ საბანკო ზედამხედველობა.

ქვეყნის საბანკო სისტემის სტაბილურობის შესანარჩუნებლად, მეანაბრეთა და კრედიტორთა ინტერესების დაცვის მიზნით, მაკონტროლებელ ორგანოებს ფართო უფლებამოსილებანი გააჩნიათ. ისინი გასაკონტროლებელი საკრედიტო ორგანიზაციიდან გამოითხოვენ მათ საქმიანობასთან დაკავშირებულ დოკუმენტებს, ამონმებენ ანგარიშგებათა სისწორეს, თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში გამოსცემენ ნორმატიული და ინდივიდუალური ხასიათის აქტებს, ბანკებისა და სხვა საკრედიტო დაწესებულებათა საქმიანობის ცალკეული ასპექტების მიმართ ლებულობენ კანონზე დამყარებულ გადაწყვეტილებებს. საბანკო კონტროლი ხორციელდება საკრედიტო დაწესებულებათა ლიცენზირების, ეკონომიკური ნორმატივების

რეგულირების, ინსპექტირებისა და რევიზიის გზით.

საკრედიტო დაწესებულებას საქმიანობის უფლებამოსილება იმ შემთხვევაში აქვს, თუ მას გააჩნია ლიცენზია საბანკო ოპერაციების წარმოების თაობაზე. ლიცენზია შეიძლება იყოს ზოგადი და ერთჯერადი. თითოეული ქვეყნის საბანკო კანონმდებლობა ზუსტად განსაზღვრავს იმ პირობებს, რომელთა არსებობა აუცილებელია ლიცენზიის გასაცემად. ლიცენზიის გაცემის ერთ-ერთ აუცილებელ წინაპირობას წარმოადგენს იმ საბანკო კავშირის დადებითი გამოხმაურება, რომლის შემადგენლობაში განევრიანებასაც ისახავს მიზნად შესაქმნელი ბანკი.

ინგლისში საბანკო საქმიანობის ლიცენზირებას ეწევა ცენტრალური ბანკი, რომელსაც საბანკო კანონის შესაბამისად უფლება აქვს გააუქმოს ნებისმიერი ბანკის ლიცენზია ან გამოითხოვოს იგი. ბანკის მხრივ საფინანსო დისციპლინის ხშირი დარღვევის შემთხვევაში ცენტრალურ ბანკს შეუძლია შეამციროს გაცემული ლიცენზიის მოქმედების ვადა. ასეთივე უფლებებით სარგებლობენ იაპონიისა და იტალიის ბანკები.

საბანკო ოპერაციების წარმოებაზე ლიცენზიის გაცემის უფლება გააჩნია საკრედიტო დაწესებულებათა კომიტეტს. მასვე აქვს ლიცენზიის ჩამორთმევის უფლება. გერმანიაში ასეთი უფლებებით სარგებლობს საკრედიტო დაწესებულებებზე ზედამხედველობის ფედერალური უწყება. ლიცენზირების უფლების მქონე ორგანოები რეგულარულად ღებულობენ ინფორმაციებს საკრედიტო დაწესებულებების საქმიანობის სახეობისა და მოცულობის შესახებ და ზედამხედველობენ მათ მიერ საბანკო კანონმდებლობის დაცვის პროცესს. ლიცენზირების გზით მაკონტროლებელ ორგანოებს საკრედიტო დაწესებულებათა საქმიანობაზე ეფექტური ზემოქმედების საშუალება ეძლევათ.

საბანკო საქმიანობის რეგულირება ნიშნავს იმ ნორმატიული აქტების კომპეტენტური ორგანოების მხრივ შემუშავებასა და გამოქვეყნებას, რომლებიც განსაზღვრავენ საბანკო საქმის განხორციელების პირობებს, სტრუქტურასა და საშუალებებს. ასეთი უფლებამოსილებით საფრანგეთში სარგებლობს

საბანკო რეგლამენტაციის კომიტეტი, ამერიკაში – ფედერალური სარეზერვო სისტემის მმართველთა საბჭო, გერმანიაში – ფედერალური ცენტრალური ბანკი. მათ კომპეტენციაში შედის ნორმატიულ მოთხოვნათა შემუშავება, ანგარიშების ერთიანი ფორმების დადგენა, საბუღალტრო აღრიცხვისა და საბანკო ოპერაციების წესების განსაზღვრა და სხვ. საკრედიტო ორგანიზაციების მდგრადობის უზრუნველყოფის მიზნით, ცენტრალურ ბანკებს შეუძლიათ დაანესონ სავალდებულო ნორმატივები. ისინი შეიძლება ეხებოდეს ახლად შექმნილი საკრედიტო დაწესებულებების სანესდებო კაპიტალის მინიმალურ ოდენობას, მოქმედი საკრედიტო დაწესებულებების საკუთარი სახსრების მინიმალურ ოდენობას, რისკების მინიმალურ ოდენობას, ბანკების მიერ სხვა იურიდიული პირების წილების შესაძენად საკუთარი სახსრების გამოყენების ნორმატივებს, გასაცემი კრედიტების მაქსიმალურ ოდენობას, გარანტიებს, თავდებობებსა და სხვ.

საკრედიტო ორგანიზაციების შემომწმებები და რევიზიები შეიძლება ჩაატარონ უშუალოდ როგორც ცენტრალურმა ბანკებმა, ისე სპეციალურმა ორგანოებმა. გერმანიაში ასეთი უფლება აქვს საფინანსო დაწესებულებებზე ზედამხედველობის ფედერალურ უწყებას, საფრანგეთში – საბანკო კომისიას. მათი ძირითადი ფუნქციაა საკრედიტო დაწესებულებათა მხრივ საბანკო კანონმდებლობის განუხრელად დაცვის უზრუნველყოფა და სამართალდარღვევათა მიმართ სანქციების გამოყენება. საბანკო სისტემის სტაბილურობის უზრუნველყოფის მიზნით ინსპექტირებისა და რევიზიების ჩატარებისას მაკონტროლებელ ორგანოებს უფლება აქვთ საკრედიტო დაწესებულებებიდან გამოითხოვონ ნებისმიერი ინფორმაცია, განმარტება და დოკუმენტები. გარდა ამისა, ყველა საკრედიტო დაწესებულება ვალდებულია ამ ორგანოებში პერიოდულად წარადგინოს ანგარიშები თავისი საქმიანობის შესახებ.

§6. საფინანსო კონტროლი რუსეთის ფედერაციაში

საბაზრო ურთიერთობებზე გადასვლის პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს საფინანსო კონტროლი. მისი მიზანია საზოგადოებრივი და კერძო წარმოების განვითარება, ეკონომიკური სტიმულირების ეფექტურობის ამაღლება, მატერიალური რესურსების რაციონალური გამოყენება და ფინანსებისათვის დამახასიათებელი საკონტროლო ფუნქციების სრულყოფილი განხორციელება. წარმოადგენენ რა ფულადი სახსრების ფორმირებისა და გამოყენების უმნიშვნელოვანეს საშუალებებს, ფინანსები ობიექტურად ასახავენ საგანმანათლებლო პროცესის განვითარებას. მათი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება ერთობლივი საზოგადოებრივი პროდუქტის მართლზომიერი განაწილებისა და მიზნობრივი გამოყენების კანონზომიერებათა დადგენა. აქედან გამომდინარე, საფინანსო კონტროლი უზრუნველყოფს სახელმწიფო და მუნიციპალური ორგანოების, აგრეთვე სხვა სამეურნეო სუბიექტების კანონისმიერ საქმიანობას, განსაზღვრულ ფულად ფონდებში შემოსულობათა სისრულისა და სისწორის, აგრეთვე მათი გამოყენების ეფექტურობის სფეროში. რუსულ იურიდიულ ლიტერატურაში კონტროლის სახეების შესახებ აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს.¹ მიუხედავად ამისა, ძირითად სახეებად მიჩნეულია: სახელმწიფო, მუნიციპალური და აუდიტორული საფინანსო კონტროლი. მათი განმხორციელებელი ორგანოების სამართლებრივი მდგომარეობა და საკონტროლო უფლებამოსილება დეტალურადაა განსაზღვრული შესაბამისი კანონმდებლობით. სრულყოფილი წარმოდგენის შესაქმნელად მიზანშეწონილია მათი, თუნდაც სქემატური დახასიათება:

1. რუსეთის ფედერაციის საანგარიშო პალატა. იგი შეიქმნა პარლამენტის მიერ ფედერალური ბიუჯეტის შესრულებაზე კონტროლის განსახორციელებლად. სტატუსი და საქმიანობის წესი განსაზღვრულია 1995 წლის კანონით „რუსეთის ფედერ-

¹ Финансовое право. Ответ. редактор И.И. Химичева, М7, 1999, с. 114. Финансовое право, Ответ. редакторы: Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятеико. М., 2003, с. 40.

აციის საანგარიშო პალატის შესახებ“. საანგარიშო პალატის ამოცანებია: კონტროლის განხორციელება ფედერალური ბიუჯეტისა და არასაბიუჯეტო ფონდების საშემოსავლო და ხარჯვითი ნაწილების შესრულებაზე, ბიუჯეტის სახსრებით გასანევი ხარჯების განმსაზღვრელი კანონპროექტების ექსპერტიზა, რუსეთის ცენტრალურ ბანკში საბიუჯეტო სახსრების მოძრაობაზე ზედამხედველობის განხორციელება, ფედერაციის საბჭოსა და სახელმწიფო სათათბიროსათვის ფედერალური ბიუჯეტის შესრულების მიმდინარეობაზე და გატარებულ საკონტროლო ღონისძიებათა შედეგების შესახებ ინფორმაციის რეგულარული მიწოდება და სხვ. ამ ამოცანებს იგი ახორციელებს საკონტროლო-სარევიზიო, საექსპერტო-ანალიტიკური, ინფორმაციული საქმიანობით და უზრუნველყოფს ფედერალური ბიუჯეტისა და არასაბიუჯეტო ფონდების ფორმირებისა და ხარჯვის პროცესის კონტროლის ერთიანი სისტემის ფუნქციონირებას. საანგარიშო პალატა შედგება თავმჯდომარის, მისი მოადგილის, აუდიტორებისა და პალატის აპარატისაგან. თავმჯდომარეს ექვსი წლის ვადით ნიშნავს სახელმწიფო სათათბირო, მოადგილეს კი იმავე ვადით – ფედერაციის საბჭო. პარლამენტის პალატები ექვს-ექვს აუდიტორს ნიშნავენ ექვსი წლით. პალატის თავმჯდომარის, მისი მოადგილეებისა და აუდიტორების კანდიდატურების შერჩევისას კანონი მკაცრ მოთხოვნებს ადგენს. ისინი უნდა იყვნენ პროფესიული გამოცდილების მქონენი, კომპეტენტურნი და რუსეთის ფედერაციის მოქალაქეები. თავმჯდომარე და მოადგილე არ შეიძლება იყვნენ რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის, აგრეთვე წარმომადგენლობითი და სასამართლო ხელისუფლების ცენტრალური სტრუქტურების ხელმძღვანელთა ნათესავი, მთავრობის ან სახელმწიფო სათათბიროს წევრი და სხვ.

საანგარიშო პალატის თავმჯდომარე ხელმძღვანელობს მთლიან სტრუქტურას, გამოსცემს ბრძანებებსა და განკარგულებებს, ფედერაციის საბჭოსა და სახელმწიფო სათათბიროს წარუდგენს ანგარიშებს პალატის საქმიანობის შესახებ, წარმოადგენს პალატას ქვეყნის შიგნით და საზღვარგარეთ და სხვ.

თავმჯდომარის მოადგილე ასრულებს პალატის რეგლამენტით გათვალისწინებულ კონკრეტულ უფლებამოსილებებს. საანგარიშო პალატის აუდიტორები ხელმძღვანელობენ სახელმწიფო შემოსავლებისა და ხარჯების შესრულების ცალკეულ სფეროებს.

საანგარიშო პალატის საკონტროლო უფლებამოსილებები ვრცელდება რუსეთის ყველა სახელმწიფო ორგანოსა და დაწესებულებაზე, აგრეთვე ფედერალურ არასაბიუჯეტო ფონდებზე. გარდა ამისა, პალატის კონტროლს ექვემდებარებიან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, სანარმოები, ბანკები, სადაზღვევო კომპანიები და სხვა საფინანსო-საკრედიტო ორგანიზაციები, მათი კავშირები, ასოციაციები და გაერთიანებები, თუ ისინი ლეგალობენ ფედერალური ბიუჯეტის სახსრებს ან მართავენ ფედერალურ საკუთრებას ან აქვთ ფედერალური კანონმდებლობით მინიჭებული საგადასახადო, საბაჟო და სხვაგვარი შეღავათები და უპირატესობები. აქედან გამომდინარე, საანგარიშო პალატა ამონმებს სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესს, რუსეთის ცენტრალური ბანკის საქმიანობას სახელმწიფო ვალის მომსახურებისა და საკრედიტო რესურსების გამოყენების სფეროში და სხვ.

საანგარიშო პალატა პარლამენტს პერიოდულად წარუდგენს ანგარიშს ფედერალური ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. საანგარიშო პალატის კონტროლს დაქვემდებარებული ყველა სუბიექტი ვალდებულია მოთხოვნისთანავე წარუდგინოს პალატას საჭირო მასალები მათი საფინანსო და სამეურნეო საქმიანობის შესამოწმებლად.

პალატა რევიზიისა და თემატური შემოწმებების ჩატარებისას სუბიექტის საწარმოო-სამეურნეო საქმიანობის კანონიერების, საბუღალტრო აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშების ნამდვილობის დოკუმენტური დასაბუთების საფუძველზე განსაზღვრავს შესამოწმებელი ობიექტისა და ბიუჯეტის ურთიერთანგარიშსწორების სისრულესა და დროულობას. შემოწმებისას პალატის თანამდებობის პირებს უფლება არა აქვთ ჩაერიონ შესამოწმებელი ობიექტის ოპერატიულ საქმიანობაში. მათ აგრეთვე ეკრძალებათ საკუთარი პოზიციის გამომჟღავნება

შემონშების დასრულებამდე და შედეგების საბოლოო დასკვნის სახით გაფორმებამდე.

საანგარიშო პალატა ატარებს ექსპერტიზას და იძლევა დასკვნებს: ფედერალური ბიუჯეტის პროექტზე, მისი საშემოსავლო და საგასავლო ნაწილების დასაბუთებულობაზე, სახელმწიფოს საგარეო და საშინაო ვალის, აგრეთვე ფედერალური ბიუჯეტის დეფიციტის მოცულობაზე; საბიუჯეტო-საფინანსო პოლიტიკისა და საბიუჯეტო პროცესის სრულყოფაზე; სახელმწიფო სათათბიროში შესატან საბიუჯეტო-საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებული საკანონმდებლო და სხვა ნორმატიული აქტების პროექტებზე; იმ პროგრამათა პროექტებზე, რომელთა დასაფინანსებლად გამოიყენება ფედერალური საბიუჯეტო სახსრები, ფედერალურ ბიუჯეტზე შემოქმედების გამომწვევი საერთაშორისო ხელშეკრულებების პროექტებზე.

საანგარიშო პალატა საკონტროლო ღონისძიებათა შედეგების შესაბამისად გამოვლენილ დარღვევათა აღმოფხვრის მიზნით, შემონშებულ ობიექტთა ხელმძღვანელებს უგზავნის წარდგინებებს. კრიმინალური ფაქტების აღმოჩენის შემთხვევაში მასალები რეაგირებისათვის ეგზავნება სამართალდამცავ ორგანოებს. პალატის წარდგინებებზე რეაგირება უნდა მოხდეს ოპერატიულად. პალატის მითითებათა არაერთჯერადი შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება შეიძლება შესამონშმებელ წარმოება-დანსებულებათა და ორგანიზაციათა ანგარიშებზე საგადამხდლო და საანგარიშსწორებო ოპერაციების შეჩერების საფუძველი გახდეს. შესაძლებელია საანგარიშო პალატის მოქმედება გასაჩივრდეს სასამართლო წესით. საანგარიშო პალატა ვალდებულია თავისი საქმიანობის შესახებ ინფორმაცია გამოაქვეყნოს პრესაში. საჯაროობის პრინციპის განხორციელებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება. აქედან გამომდინარე, საანგარიშო პალატა არა მარტო საპარლამენტო საფინანსო კონტროლს ახორციელებს, არამედ სახალხო კონტროლის ორგანოდაც მიიჩნევა.¹

რუსეთის ფედერაციის პრეზიდენტის მთავარი საკონ-

¹ კ. ყურაშვილი, რუსეთის ფედერაციის საანგარიშო პალატა. კრ. საფინანსო კონტროლი ევროპულ ქვეყნებში. თბ., 1999, გვ. 67.

ტროლო სამმართველო. რუსეთის კონსტიტუციის შესაბამისად პრეზიდენტს გააჩნია საფინანსო კონტროლის განხორციელების შესაძლებლობა. ეს, უპირველეს ყოვლისა, გამოიხატება საფინანსო საკითხებთან დაკავშირებული ბრძანებულებების მიღებაში, კანონების ხელის მონერაში, ფინანსთა მინისტრის, გადასახადებისა და მოსაკრებლების მინისტრის, საგადასახადო პოლიციის ფედერალური სამსახურის დირექტორისა და ზოგიერთი სხვა თანამდებობის პირის დანიშვნისა და გათავისუფლების უფლების განხორციელებაში, სახელმწიფო სათათბიროსათვის რუსეთის ცენტრალური ბანკის თავმჯდომარის თანამდებობაზე კანდიდატურის წარდგენაში და სხვ. საფინანსო კონტროლის განსაზღვრული ფუნქციებით არის აღჭურვილი მთავარი საკონტროლო სამმართველო, რომელიც 1994 წელს შეიქმნა. იგი, როგორც პრეზიდენტის ადმინისტრაციის სტრუქტურული ერთეული, უშუალოდ პრეზიდენტს ექვემდებარება, მაგრამ აქტიურად თანამშრომლობს აღმასრულებელი ხელისუფლების ყველა ორგანოსთან, განსაკუთრებით კი – საფინანსო პროფილის უწყებებთან. მის ფუნქციებში შედის: აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებთან არსებული საკონტროლო სამსახურების კოორდინაცია და საქმიანობაზე ზედამხედველობის განხორციელება, პრეზიდენტის ადმინისტრაციის განყოფილებების საფინანსო საქმიანობის შემოწმება, ფედერაციის სუბიექტების აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობის კონტროლი, ფიზიკური და იურიდიული პირების საჩივრებისა და მიმართვების განხილვა და სხვ.

მთავარი საკონტროლო სამმართველო უფლებამოსილია სახელმწიფო ორგანოებისა და დაწესებულებათა ხელმძღვანელობისაგან მოითხოვოს შემოწმების ჩასატარებლად აუცილებელი ინფორმაცია, მასალები და დოკუმენტების წარდგენა, შემოწმების პროცესში ჩართოს სპეციალისტები და სამართალდამცავი ორგანოების წარმომადგენლები, წარადგინოს წინადადებები გამოვლენილ დარღვევათა აღმოსაფხვრელად და მოითხოვოს რეაგირების შედეგების შესახებ ინფორმაცია. მას არა აქვს უფლება დამოუკიდებლად გამოიყენოს საფინანსო დისციპლინის დამრღვევთა მიმართ კონკრეტული სანქციები.

ამის აუცილებლობის შემთხვევაში იგი შემონმების მასალებს გადაუგზავნის შესაბამის საკონტროლო ან სამართალდამცავ ორგანოებს.

რუსეთის ფედერაციის ფინანსთა სამინისტრო. იგი ფართო საკონტროლო უფლებამოსილებებს ფლობს ფედერალური ბიუჯეტისა და არასაბიუჯეტო ფონდების სახსრების ხარჯვის, აგრეთვე ცალკეული უწყებების, საწარმოებისა და დაწესებულებების საფინანსო საქმიანობის სფეროში. ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში ფუნქციონირებს სახელმწიფო საფინანსო კონტროლისა და აუდიტის დეპარტამენტი. იგი ახორციელებს ცალკეული სუბიექტების საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის შემონმება-რევიზიებს. ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში ცალკე შეიქმნა სავალუტო კონტროლის დეპარტამენტი. სადაზღვევო საქმიანობაზე ზედამხედველობის სამსახურის ფუნქციების ფინანსთა სამინისტროსათვის გადაცემის შემდეგ მნიშვნელოვნად გაიზარდა მისი ფუნქციები. ფინანსთა სამინისტრო თავისი კომპეტენციის ფარგლებში აწარმოებს ფედერალური საბიუჯეტო სახსრების შემოსულობებისა და ხარჯების მიზანშეწონილობის შემონმებებსა და რევიზიებს, სამართალდამცავი ორგანოების დავალებით ატარებს ორგანიზაციების საფინანსო საქმიანობის კომპლექსურ რევიზიებს, აკონტროლებს არასაბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის კანონიერებას და სხვ. მას შეუძლია დაფინანსება ნაწილობრივ ან მთლიანად შეუწყვიტოს იმ სუბიექტებს, რომელთა საქმიანობაში გამოვლინდება საფინანსო დისციპლინის სერიოზული დარღვევები, აგრეთვე გადაახდევინოს არამიზნობრივად გახარჯული სახსრები და დააჯარიმოს კიდევ. ფედერაციის სუბიექტებში 1998 წელს შეიქმნა ფედერალური ფინანსთა სამინისტროს ტერიტორიული საკონტროლო-სარევიზიო სამმართველოები. მათ უპირველეს ამოცანად განისაზღვრა შესაბამის ტერიტორიებზე თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში შემდგომი საფინანსო კონტროლის განხორციელება. მათი იურისდიქცია ძირითადად ვრცელდება რეგიონული ბიუჯეტების, აგრეთვე არასაბიუჯეტო სახსრების ფორმირება-გამოყენების საკითხებზე.

ბიუჯეტის შესრულების ეფექტური უზრუნველყოფის მიზ-

ნით, ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში 1992 წელს შეიქმნა რუსეთის ფედერალური ხაზინა. მას ხელმძღვანელობს ხაზინის მთავარი სამმართველოს უფროსი. სახაზინო სისტემაში შედიან აგრეთვე ტერიტორიული ერთეულების შესაბამისი სამსახურები. ხაზინა ექვემდებარება ფინანსთა მინისტრს. ხაზინა ბიუჯეტის შესრულების პროცესში საკონტროლო ფუნქციებს აღმასრულებელი ხელისუფლების სხვა ორგანოებთან თანამშრომლობით ახორციელებს. ძირითადად კი საგადასახადო, საბანკო და სამართალდამცავი ორგანოების ხელშეწყობით აწარმოებს ბიუჯეტის მომსახურებას. კერძოდ, უდავო წესით ჩამოწერს სახსრებს, რომლებიც გაცემული იყო დაბრუნებითობის პირობით და გაუვიდა დაბრუნების ვადა, ახდევინებს დასაბრუნებელ სახსრებზე დარიცხულ პროცენტებს და ვადის გადაცილების შემთხვევებში – პირგასამტეხლოს, ჯარიმების დასაკისრებლად ადგენს კონკრეტულ სამართალდარღვევათა ოქმებს, საკრედიტო დაწესებულებებში არსებულ ანგარიშებზე აჩერებს ოპერაციების წარმოებას და სხვ.

ფინანსთა სამინისტრო მნიშვნელოვან ღონისძიებებს ატარებს დანაშაულებრივი გზით მოპოვებული ფულადი სახსრების ლეგალიზაციის წინააღმდეგ. ამ მიზნით მის სისტემაში 2001 წელს შეიქმნა საფინანსო მონიტორინგის ფედერალური კომიტეტი. მისი უფლებები და ამოცანები დეტალურად განსაზღვრულია მთავრობის მიერ 2002 წელს დამტკიცებული დებულებით.

რუსეთის ფედერაციის გადასახადებისა და მოსაკრებლების სამინისტრო. 1991 წელს რუსეთის ფედერაციის ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში შეიქმნა სახელმწიფო საგადასახადო სამსახური. მისი ამოცანა გახდა საგადასახადო კანონმდებლობის განუხრელად დაცვაზე ზედამხედველობის განხორციელება. 1998 წელს იგი გადაკეთდა გადასახადებისა და მოსაკრებლების სამინისტროდ, რომლის ფუნქციებში შევიდა გადასახადებისა და არასაგადასახადო შემოსავლების, ბაჟისა და მოსაკრებლების გამომანგარიშების სისწორეზე, ბიუჯეტსა და არასაბიუჯეტო ფონდებში სრულად და დროულად შეტანაზე კონტროლი. გად-

ასახადებისა და მოსაკრებლების სამინისტრო შედამხედველობს საგადასახადო კანონმდებლობის შესრულებას; ამონებებს საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტების საბიუჯეტო ვალდებულების შესრულებასთან დაკავშირებულ დოკუმენტებს, ანგარიშებს, დეკლარაციებს, ხარჯთაღრიცხვებსა და სხვ. აბრუნებს ბიუჯეტში შედმეტად გადახდილ თანხებს; აანალიზებს სტატისტიკურ მონაცემებს და სხვ.

გადასახადებისა და მოსაკრებლების სამინისტროს სისტემაში ძირითადი ფუნქციონალური დატვირთვა საგადასახადო ინსპექციებზე მოდის. ისინი აწარმოებენ გადასახადის გადამხდელთა სრულ აღრიცხვას, მათი დაბეგვრის სისწორესა და გადახდის პროცესის კანონიერების შემოწმებას, სამართალდამცავი ორგანოებისათვის გამოვლენილ სერიოზულ დარღვევათა შესახებ მასალების გადაცემას, დამრღვევი სუბიექტების საფინანსო ოპერაციების შეჩერებასა და სხვ. საგადასახადო ინსპექციები გამოვლენილ დარღვევათა შესახებ ადგენენ აქტებს, რომელშიც მიუთითებენ დარღვევათა გამომწვევ მიზეზებსა და მათი აღმოფხვრის გზებზე. საგადასახადო ინსპექციების უფლება-მოვალეობები დეტალურადაა განსაზღვრული რუსეთის საგადასახადო კოდექსით.

საგადასახადო პოლიციის ფედერალური სამსახური. იგი შეიქმნა 1993 წელს და წარმოადგენს სახელმწიფო-საფინანსო კონტროლის განხორციელების მნიშვნელოვან ბერკეტს. ფედერალური პოლიციის ორგანოები სამართალდამცავი ორგანოების სისტემის შემადგენელი ნაწილია, რომლის ძირითად ფუნქციას რუსეთის ეკონომიკური უშიშროების უზრუნველყოფა წარმოადგენს. საგადასახადო პოლიციის ამოცანებია: საგადასახადო სამართალდარღვევათა აღმოჩენა და შესაბამისი რეაგირება, პროფილაქტიკური ღონისძიებანი გადასახადების სფეროში დანაშაულის თავიდან აცილების მიზნით, საგადასახადო ორგანოთა თანამდებობის პირების დაცვა ყოველგვარი ხელყოფისაგან, საგადასახადო ორგანოებში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა და სხვ.

საგადასახადო პოლიციის ორგანოები ფუნქციონირებენ

ფედერაციაში შემავალ რესპუბლიკებში, მხარეებში, ოლქებში, ქალაქებსა და რაიონებში. საგადასახადო პოლიციის ფედერალურ სამსახურს ხელმძღვანელობს დირექტორი.

საგადასახადო პოლიციის ორგანოებს მნიშვნელოვანი უფლებები და მოვალეობები გააჩნიათ. კერძოდ: ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების, მოკვლევისა და გამოძიების ჩატარება საგადასახადო დანაშაულის გამოვლენისა და აღკვეთის მიზნით; საგადასახადო ორგანოების მიერ შემონმებათა ჩატარების შემდეგ მოახდინონ საკონტროლო შემონმებები; გამაფრთხილებელი ზომის სახით წერილობით წარდგინებების გამოტანა ბანკების ხელმძღვანელების, მთავარი ბუღალტრებისა და სხვა თანამდებობის პირების მიმართ შემჩნეულ დარღვევათა აღმოფხვრის მოთხოვნით; გადასახადის გადამხდელთა მხრიდან დისციპლინის დარღვევის შემთხვევებში მოახდინონ მათი ქონების დაყადაღება, აუცილებლობისას მათი შემდგომი რეალიზაციის პირობით; ფულადი ჯილდოს გადახდა იმ პირთათვის, ვინც საგადასახადო სამართალდარღვევათა ფაქტების შესახებ აცნობებს მათ; ადმინისტრაციული ჯარიმის შეფარდება სამართალდამრღვევთა მიმართ და სხვ. საგადასახადო პოლიციის საქმიანობის სრული რეგლამენტაცია რუსეთის საგადასახადო კოდექსთან ერთად პრეზიდენტის ბრძანებულებებით ხდება.

ადგილობრივ საფინანსო კონტროლს ახორციელებენ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები, რომლებიც არ შედიან სახელმწიფო ორგანოთა სისტემაში. თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი სტრუქტურები ძირითად ადგილობრივი ბიუჯეტების ფორმირებისა და გამოყენების პროცესში წარმოშობილ საფინანსო ურთიერთობებს აკონტროლებენ. მათი ამოცანაა აგრეთვე ადგილობრივი გადასახადების მართვა, მუნიციპალური საკუთრების ობიექტების დაცვა და განკარგვა და სხვ. შემონმებების ჩასატარებლად მათ შეუძლიათ მოიწვიონ სპეციალისტები და აუდიტორები. მათ ადგილობრივი ბიუჯეტების ხარჯზე შეუძლიათ შექმნან მუნიციპალური საგადასახადო სამსახურები და ხაზინა, რომელთაც დაევალებათ ადგილობრივი გადასახადებისა და

მოსაკრებლების მობილიზაცია და მუნიციპალური ფინანსების მართვა. ადგილობრივი საგადასახადო სამსახური თავის საქმიანობას ახორციელებს ქვეყნის საგადასახადო კანონმდებლობის მოთხოვნათა შესაბამისად და თავისი საქმიანობის შესახებ პერიოდულად აწვდის ინფორმაციას გადასახადებისა და მოსაკრებლების ფედერალურ სამინისტროს.

კარი მეოთხე

საქართველოს მონაწილეობა საერთაშორისო საზინანსო-საპარტლერებო ურთიერთობებში

თავი XIII

საპარტლერო საბარემო-ეკონომიკური ურთიერთობანი და საერთაშორისო საზინანსო ორგანიზაციები

§1. საბარემო-ეკონომიკური ურთიერთობათა პირითალი სახეები

საქართველოს ბუნებრივმა რესურსებმა, ზღვაზე იოლ გასასვლელებთან ერთად, ტერიტორიის უმეტეს ნაწილზე სანაოსნო მდინარეების არსებობამ და მოსახლეობის განათლების მაღალმა დონემ საშუალება უნდა მისცეს ქვეყანას დამოუკიდებლობის შემდგომ სწრაფად განავითაროს მრავალდარგოვანი ეკონომიკა. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სოფლის მეურნეობისა და მესაქონლეობის სექტორის განვითარებას, რაც არა მარტო საშინაო მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილებას შეძლებს, არამედ ექსპორტისათვის მნიშვნელოვან ჭარბ პროდუქციასაც შექმნის. სამრეწველო სექტორის განვითარება დაეფუძნება სასოფლო-სამეურნეო, მეტალურგიულ, ნავთობქიმიურ და ელექტრონიკის დარგებს. დაბოლოს, საერთაშორისო ტურინზმზე ორიენტირებული სერვისის ინდუსტრიის განვითარება საზღვარგარეთის სახელმწიფოებთან საქართველოს მჭიდრო ეკონომიკური კავშირის მაჩვენებელი იქნება. საერთაშორისო სავაჭრო ორგანიზაციისა და ევროსაბჭოს წევრობა მსოფლიო ეკონომიკაში საქართველოს აქტიური ინტეგრაციის პერსპექტივას ქმნის. ამ პოტენციალის სარეალიზაციოდ ქვეყანამ უნდა განახორციელოს ეკონომიკური რეფორმების რადიკალური პროგრამა, რომელიც შექმნის შესატყვის პოლიტიკურ გარე-

მოს მენარმეობის სტიმულირებისა და უცხოური კაპიტალის ფართოდ მიზიდვისათვის, აგრეთვე ფართო სარეკონსტრუქციო და განვითარების ღონისძიებათა განხორციელებისათვის, ინფრასტრუქტურის ქსელის გაუმჯობესებისათვის. გარდა ამისა, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ტექნოლოგიური ბაზისა და მენეჯერული შესაძლებლობების მოდერნიზებას. ამ ამოცანების გადამწყვეტა დამოკიდებულია ძლიერი და სტაბილური პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და ეროვნული ერთიანობის დამყარებაზე, ქვეყნის საფინანსო რესურსების მობილიზებაზე ქვეყნის დანაშოგებისა და საგარეო სესხის გზით, აგრეთვე უცხოური საინვესტიციო საქმიანობის განვითარებაზე ხელსაყრელი საგადასახადო სტიმულების მეშვეობით. ეს პროცესი მძიმედ, გარკვეული შეფერხებებით, მაგრამ მაინც შეუქცევადად მიმდინარეობს. საქართველოს სრული სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის ინტერესების შესაბამისად განხორციელდა ძირეული ცვლილებები საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობებში, ექსპორტ-იმპორტის ლიცენზირებისა და კვოტირების მეშვეობით იქმნება საბაზრო სტრუქტურების საერთაშორისო ეკონომიკურ ურთიერთობებში გონივრული ჩართვის პროგრამა. ხელსაყრელი პირობებია იმისათვის, რომ სრულად მოხდეს საგარეო-ეკონომიკური კავშირების თანდათანობით დემონოპოლიზაცია, რაც სტიმულს მისცემს საპრეზენტაციო-საშუამავლო საქმიანობის განვითარებას. საქართველოში იხსნება იმ ქვეყნების სავაჭრო წარმომადგენლობები, რომლებიც აღიარებენ მის დამოუკიდებლობას და დიპლომატიურ ურთიერთობებს ამყარებენ მასთან. ასეთი წარმომადგენლობების მეშვეობით ხდება სავაჭრო ურთიერთობათა განვითარება საზღვარგარეთის სახელმწიფოებთან. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია საქართველოს ურთიერთობა ისეთ ქვეყნებთან, როგორცაა: რუსეთი, თურქეთი, აზერბაიჯანი, გერმანია, საფრანგეთი, ესპანეთი, იტალია და სხვ. განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა უკრაინასთან, სომხეთთან, ბელორუსიასთან, ბალტიისპირეთისა და შუა აზიის სახელმწიფოებთან ტრადიციული სავაჭრო-ეკონომიკური ურთიერთობების აღდგენა-განვითარებას. სწორედ მათთან ურთიერთობაში

ჩამოყალიბდა საქართველოს როგორც პროდუქციის ექსპორტიორისა და იმპორტიორის ჩანასახოვანი სახე. ამჟამად, მიუხედავად იმისა, რომ პოსტსაბჭოურ ქვეყნებთან სავაჭრო ურთიერთობა მაღალი ტემპებით არ გამოირჩევა, რუსეთი კვლავ საქართველოს ყველაზე მნიშვნელოვან საექსპორტო პარტნიორად რჩება. ქვეყნის მთლიანი ექსპორტის თითქმის მესამედი რუსეთზე მოდის. ასევე, რუსეთი საქართველოს მთავარი იმპორტიორი ქვეყანაა. საქართველოს მეორე საექსპორტო ქვეყანა თურქეთია, მესამე კი – აზერბაიჯანი. იმპორტიორი ქვეყნებიდან პირველ სამეულში, რუსეთის გარდა, თურქეთი და გერმანიაც შედის.¹

საზღვარგარეთის ქვეყნებთან სავაჭრო-ეკონომიკური ურთიერთობის განვითარებაში მნიშვნელოვანი როლი ეკუთვნის იმ შესაძლებლობათა ეფექტურად გამოყენებას, რომლებიც მრავალობიექტურ თუ სუბიექტურ ფაქტორებზეა დამყარებული. აქ, უპირველეს ყოვლისა, ყურადღებაა გამახვილებული იმაზე, რომ საქონლის წარმოებისათვის აუცილებელი საყოველთაოდ ცნობილი ფაქტორების ცალკეულ ქვეყნებს შორის არათანაბრად განაწილების გამო, საქართველომ მომგებიანი და მისთვის ხელსაყრელი წარმოების სპეციალიზაცია უნდა განახორციელოს. საჭიროა აწარმოოს ისეთი საქონელი, რომელზეც სხვა ქვეყნებში გაზრდილი მოთხოვნილებაა. ამისათვის სრულად უნდა იქნეს გამოყენებული აბსოლუტური უპირატესობის ვითარება, რომელიც მას გააჩნია. საქართველოს სუბტროპიკული კლიმატისა და გეოგრაფიული მდებარეობის წყალობით შეუძლია ციტრუსებისა და ჩაის უფრო იაფად წარმოება, ვიდრე, მაგალითად, ბამბისა. აზერბაიჯანში კი საპირისპირო მდგომარეობაა. ამიტომ საქართველოს დასპეციალება ციტრუსებისა და ჩაის წარმოებაში მის უპირატესობათა რეალიზაციის კარგ საშუალებას იძლევა. ასევე შეიძლება ეფექტურად იქნეს გამოყენებული ბუნებრივი (მაგ., ყურძნის წარმოების ნიადაგურ-კლიმატური პირობები) და შექმნილი (ტექნოლოგი-

¹ ეკონომიკა, ავტორთა ჯგუფი, ა. სილაგაძის ხელმძღვანელობით. თბ., 2001. გვ. 120.

ური პროცესების სრულყოფა) უპირატესობები და სანარმოო დანახარჯების შემცირების ცალკეული ბერკეტები.

საქართველოს საგარეო სავაჭრო პოლიტიკის მოქნილად განხორციელება ეკონომიკურ წარმატებათა რეალურ საფუძველს წარმოადგენს.¹ საერთაშორისო სავაჭრო პოლიტიკაში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა სავაჭრო პროტექციონიზმისა (ეროვნული ეკონომიკის დაცვა იმპორტული საქონლის კონკურენციისაგან) და ვაჭრობის ლიბერალიზაციის (სავაჭრო ბარიერების გაუქმება) პრობლემებს. საგარეო ვაჭრობაზე ზეგავლენის მოხდენა და ეროვნული ინტერესების შესაბამისად წარმართვა საქართველოს შეუძლია გადასახადების, სუბსიდიებისა და იმპორტ-ექსპორტის შეზღუდვა-ნახალისებით.²

ბევრ ქვეყანაში პროტექციონიზმი ამა თუ იმ ფორმით კვლავაც არსებობს, რაც, უპირველეს ყოვლისა, სხვადასხვა სახის საბაჟო ტარიფებში გამოიხატება. საბაჟო ტარიფების რეგულირებით ხდება საქონლის ამა თუ იმ სახის ექსპორტის ან იმპორტის შეზღუდვა. სავაჭრო ტარიფების დადგენასთან ერთად ფართოდ გამოიყენება თავისუფალ ვაჭრობაში სამთავრობო ინტერვენციის ისეთი ფორმა, როგორცაა სავაჭრო კვოტის განსაზღვრა. იგი გულისხმობს იმპორტული საქონლის რაოდენობის შეზღუდვას. აღნიშნული მექანიზმების ეფექტური გამოყენება ეროვნული კანონმდებლობითა და საერთაშორისო ხასიათის ნორმატიული აქტებით განსაზღვრულ შესაძლებლობათა ფარგლებში, საქართველოს ეკონომიკის აღმავლობის მატერიალური ბაზის განმტკიცების სერიოზული საფუძველია. მით უმეტეს, რომ საქართველო 1999 წლიდან მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის წევრია და ყველა შესაძლებლობა უნდა გამოიყენოს, რომ მას მსოფლიო სტანდარტების დონის პარტნიორის რეპუტაცია დაუმკვიდრდეს. იმისათვის კი, უპირველეს ყოვლისა, საჭიროა სრულყოფილი გახდეს საქართველოს საბანკო-საკრედიტო დანესებულებათა სისტემა, რათა

¹ ი. შაფაქიძე, საერთაშორისო ნასყიდობის ხელშეკრულების სამართლებრივი პრობლემები. თბ., 2000. გვ. 15.

² დანვრილებით იხ: ჯ. ხარიტონაშვილი, პროტექციონისტული ეკონომიკური დოქტრინის ევოლუცია, თბ. 2008.

შესაძლებელი გახდეს მსოფლიოს საბანკო სისტემაში აქტიური მონაწილეობა. ეს კი უზრუნველყოფს უცხოური კაპიტალის მოზიდვას სხვა ფორმებთან ერთად საზღვარგარეთის ქვეყნების ან საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებების სახით. საქართველოს სამრეწველო-სავაჭრო პალატისა და სტანდარტიზაციის სამსახურის დონის ამალლებამ მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი საქმიან წრეებს საზღვარგარეთის ქვეყნებთან ხელსაყრელი ეკონომიკური ურთიერთობების დასამყარებლად, საქართველოსათვის შესაფერისი საერთაშორისო საიმედო პარტნიორის სახელის შესაქმნელად და განსამტკიცებლად.

საგარეო-ეკონომიკური კავშირების რეგულირების პროცესში აქცენტირებულია საგარეო სავაჭრო გარიგებების მეშვეობით ურთიერთხელსაყრელი ფასნარმოქმნის უზრუნველყოფა. არაკომპეტენტურობის, არაინფორმირებულობის ან არაკეთილსინდისიერების მიზეზით, რაც ზოგჯერ არასწორი ფასნარმოქმნის საფუძველია, საქართველოს არამცთუ იშვიათად ეკარგება მნიშვნელოვანი რაოდენობის სავალუტო შემოსავალი და მცირდება იმპორტული ოპერაციებით მისაღები მოგება, არამედ ზოგჯერ ერთსა და იმავე ქვეყნების ბაზარზე საქართველოს საწარმოებისა და ორგანიზაციების შეუთანხმებელი მოქმედება იწვევს ფასების არასასურველ დანევას და ლახავს ქვეყნის პრესტიჟს. ასეთი მოვლენები საქართველოს დამოუკიდებელი სავაჭრო და ეკონომიკური საქმიანობისათვის ყოველად მიუღებელი უნდა გახდეს.

საქართველოს საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობის მნიშვნელოვანი პრინციპია პროდუქციის ექსპორტის გადიდება სავალუტო შემოსულობათა გაზრდის მიზნით. მით უმეტეს, რომ საქართველოში იმპორტის საერთო მოცულობა დამოუკიდებლობის პირველ ათწლეულში რამდენჯერმე აღემატება საექსპორტო მიწოდებების საერთო მოცულობას. ამიტომ სამამულო პროდუქციის ექსპორტის გადიდება საქართველოს ეკონომიკური სტაბილურობის მაჩვენებლად უნდა იქნეს მიჩნეული.

მრეწველობის დარგთა განვითარებისათვის აუცილებელი დეფიციტური ნედლეულის, მასალების, სათბობისა და მა-

კომპლექტებელი ნაკეთობის მიღების მიზნით, საქართველოში გამოინახა კონკრეტული გზები იმ წარმოებული პროდუქციის გაცვლისათვის, რომელზეც საგარეო ბაზარზე დიდი მოთხოვნილებაა. ამასთან, ცალკეული ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ ქვეყნის საზღვრებს გარეთ საქონლის გატანა ხორციელდება საქართველოს მთავრობის მიერ სპეციალურად განსაზღვრული ნუსხის მიხედვით. შეღავათები დანესდა ექსპორტ-იმპორტის ოპერაციებზე იმ საწარმოებსა და ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც საკუთარი სავალუტო სახსრებით ყიდულობენ ტექნოლოგიურ მონყობილობებს სურსათის, მედიკამენტების, სახალხო მოხმარების საქონლის საწარმოებლად, სასოფლო-სამეურნეო ნედლეულის შესანახად და გადასამუშავებლად. საწარმოები და ორგანიზაციები, რომლებიც ხელშეკრულების ზევით მოახდენენ პროდუქციის ექსპორტს, უფლებამოსილი არიან მთლიანად გამოიყენონ დამატებით გამომუშავებული სავალუტო სახსრები უცხოეთში სურსათის, მედიკამენტებისა და სხვა საქონლის, აგრეთვე ასეთი პროდუქციის საწარმოებლად საჭირო ტექნოლოგიური მონყობილობის შესაძენად.

დიდი ყურადღება ექცევა საქართველოს სავალუტო შემოსავალ-გასავლის ბალანსის შედგენისას გამოკვეთილ იმ ღონისძიებათა სისტემატურ განხორციელებას, რომლებიც მომავალში უზრუნველყოფენ საქართველოს საგარეო ვაჭრობის დადებითი სალდოს მყარად შენარჩუნებას.

საზღვარგარეთის ქვეყნებთან სავაჭრო-ეკონომიკური ურთიერთობის ფართოდ გაშლა ხელს უწყობს დიპლომატიური ურთიერთობის გაჯანსაღება-განმტკიცებასაც. ამიტომ, ბუნებრივია, საქართველო ყოველთვის ცდილობს საერთაშორისო ურთიერთობა დაამყაროს ორივე მხარისათვის მისაღებ საბაჟო პოლიტიკაზე. სავსებით დასაშვებია, რომ ამერიკის, ევროპის ან აზიის რომელიმე ფირმამ გაცილებით უფრო ადრე გამოთქვას სურვილი მონაწილეობა მიიღოს საქართველოსთან სავაჭრო ოპერაციების განხორციელებაში, ვიდრე მათ ქვეყნებმა დიპლომატიური ურთიერთობა დაამყარონ საქართველოსთან. თანაც ასეთი ოპერაციები შეიძლება მთლად სრულყოფილად ვერ

ასახვედეს საქართველოს ეროვნულ ინტერესებს, მაგრამ ზოგიერთი დათმობა ამ ქვეყნებთან პოლიტიკური ურთიერთობის პერსპექტიული გაუმჯობესების ამოცანებიდან გამომდინარე, მიზანშეწონილად უნდა ჩაითვალოს. საქართველოს საბაჟო პოლიტიკა მოქნილი, პარტნიორი მხარისათვის მისაღები და სასარგებლო უნდა იყოს. იგი საზღვარგარეთის ქვეყნებთან საქართველოს საგარეო პოლიტიკის განხორციელების შინაგანი გამოხატულებაა.

საზღვარგარეთის ქვეყნებთან სავაჭრო-ეკონომიკური ურთიერთობის განვითარების ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა მათთან საანგარიშსწორებო ურთიერთობათა რაციონალური ორგანიზაცია. საქართველოსა და მის პარტნიორ ქვეყნებს შორის ანგარიშსწორებას აწარმოებენ საქართველოს ეროვნული ბანკი და ამაზე უფლებამოსილი ზოგიერთი კომერციული ბანკი. ამ ბანკებში შემოდის ექსპორტირებული საქონლისა და განეული მომსახურების გადასახდელი ვალუტა. თავის მხრივ, ისინი გადარიცხავენ საზღვარგარეთიდან იმპორტირებული საქონლისა და განეული მომსახურებისათვის განკუთვნილ თანხებს. საერთაშორისო ანგარიშსწორებისა და სავალუტო ოპერაციების განსახორციელებლად საქართველოს უფლებამოსილ ბანკებს საკორესპოდენტო ურთიერთობა აქვთ სხვადასხვა ქვეყნის ცენტრალურ და მსხვილ კომერციულ ბანკებთან. მხოლოდ ბანკების მეშვეობით ხდება საქართველოს მიერ ანგარიშის გასწორება საზღვარგარეთის ქვეყნებთან. საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობანი მარტო სავაჭრო ოპერაციებთან დაკავშირებულ ანგარიშსწორებას არ გულისხმობს. ამასთან, დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საკრედიტო ურთიერთობებსაც. კრედიტების მნიშვნელოვანი ნაწილი, ჩვეულებრივ, დაკავშირებულია ამა თუ იმ სახის პროდუქციის შექენასთან ან მომსახურების განევასთან. სახელმწიფოთაშორისი საკრედიტო ურთიერთობა თითქმის ყოველთვის კრედიტის მიზნობრივი ხასიათითაა განპირობებული. საერთაშორისო საკრედიტო ოპერაციები ძირითადად საქართველოს ეროვნული ბანკის მეშვეობით ხორციელდება. საქართველოს მონაწილეობა საკრედიტო ურთიერთობებში გულისხმობს არა მარტო მსესხებლის

როლში მის გამოსვლას, არამედ შესაძლებელია მან ფულადი დახმარება გაუნიოს სხვა ქვეყნებს, უპირველეს ყოვლისა, კავკასიის რეგიონის დამოუკიდებელ ქვეყნებს. საქართველო კრედიტს გასცემს პარტნიორი ქვეყნის მიერ საქართველოში დამზადებული პროდუქციის შესაძენად. საზღვარგარეთის ქვეყნებს ფულადი სესხი შეიძლება მიეცეთ სახელმწიფო ან საბანკო კრედიტის სახით. სახელმწიფო კრედიტის გამოყოფა ხდება სამთავრობათაშორისი შეთანხმების საფუძველზე. მსესხებლად გამოდის შესაბამისი ქვეყნის მთავრობა და კრედიტი წარიმართება სახელმწიფო სექტორში. შესაძლებელია კერძო სამართლის სუბიექტებმა ფულადი სახსრები კომერციული კრედიტის სახით გასცენ უცხოურ ფირმებზე. საბანკო კრედიტი კი გაიცემა პარტნიორი ქვეყნების ცენტრალური ბანკების მიმართ. ასეთი სესხების დახმარებით შენდება ფაბრიკა-ქარხნები, ჰიდროელექტროსადგურები და სხვა სამრეწველო და კულტურულ-საყოფაცხოვრებო ობიექტები. საკრედიტო ურთიერთობათა ფართოდ განვითარება მათში ჩაბმულ სახელმწიფოთა ეკონომიკური პოტენციალის ზრდის ერთ-ერთი წინაპირობაა. საკრედიტო ურთიერთობებთან ერთად დიდი ყურადღება ექცევა სახელმწიფოთაშორისი სხვა სახის საფინანსო ხასიათის ურთიერთობათა სამართლებრივ მოწესრიგებას.

საქართველოსა და საზღვარგარეთის ეკონომიკურად ძლიერ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობის ტენდენცია მიმართულია გრძელვადიანი შეთანხმების მიღწევისაკენ, რომელშიც გათვალისწინებულია სავაჭრო-ეკონომიკური, სამეცნიერო-ტექნიკური და საკრედიტო-საფინანსო ასპექტები. ყოველივე ეს დღის წესრიგში აყენებს საერთაშორისო საფინანსო და საკრედიტო ორგანიზაციებთან საქართველოს მჭიდრო საქმიანი კონტაქტების დამყარებისა და მათი მეშვეობით ცივილიზებულ სამყაროსთან დაახლოების აუცილებლობას.

§2. საქართველო და საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციები

დამოუკიდებლობის პირველი წლებიდანვე საქართველოს საგარეო პოლიტიკა საერთაშორისო ორგანიზაციებში გაერთიანებას უმთავრეს ამოცანად თვლიდა. 1992 წლის 31 ივლისს საქართველო მიღებულ იქნა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 179-ე წევრად. აქედან მოყოლებული იგი ხდება გაეროს სპეციალიზებული საერთაშორისო ორგანიზაციების, ევროპის უშიშროებისა და თანამშრომლობის ორგანიზაციის (ეუთო), ევროპის საბჭოთა და მრავალი სხვა ორგანიზაციის წევრი. მრავალრიცხოვან საერთაშორისო ორგანიზაციების საქმიანობაში მონაწილეობის მიღება საერთაშორისო ეკონომიკური და საფინანსო თანამშრომლობის ფართო ასპარეზს ქმნის. საქართველოს დამოუკიდებლობა აღიარა მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანამ. მასთან დიპლომატიური ურთიერთობა ასზე მეტმა სახელმწიფომ დაამყარა. ათეულობით სახელმწიფოსთან შექმნილია მყარი სამართლებრივი ბაზა ორმხრივი სახელმწიფოებრივი ურთიერთობების განვითარებისათვის. თანდათან მრავლდება საქართველოს მიერ სხვა ქვეყნებთან დადებული მეგობრობისა და ურთიერთდახმარების ორმხრივი ხელშეკრულებები. ამ მხრივ განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ურთიერთობები ისეთ სახელმწიფოებთან, როგორცაა: ამერიკა, რუსეთი, ინგლისი, ჩინეთი, უკრაინა, გერმანია, საფრანგეთი, იტალია, თურქეთი, ირანი, აზერბაიჯანი, სომხეთი, თურქმენეთი, ყაზახეთი, უზბეკეთი, ავსტრია, ესპანეთი, ლიტვა, ბელორუსი და სხვ.

საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებით საქართველოში შემუშავებულ იქნა ანტიკრიზისული პროგრამა და დაიწყო ფართომასშტაბიანი რეფორმები. მათი მთავარი ამოცანა იყო საბაზრო მეურნეობის პრინციპებისა და მექანიზმების დანერგვა და მსოფლიო ეკონომიკურ სისტემებში ინტეგრაცია. ეკონომიკურ სფეროში რეფორმის განხორციელების მთავარ მიმართულებებად მიჩნეულ იქნა საფინანსო-საკრედიტო პოლიტიკისა და საბანკო სისტემის გარდაქმნა, პრივატიზაციის

დაჩქარება, ფასების გათავისუფლება, საგადასახადო სისტემის სრულყოფა და ახალი შინაარსის საზოგადოებრივ ურთიერთობათა მომწესრიგებელი სამართლებრივი ბაზის შექმნა. საერთაშორისო ორგანიზაციებმა საქართველოს მნიშვნელოვანი ჰუმანიტარული და ფინანსური დახმარება გაუწიეს, რამაც მყარი მატერიალური საფუძველი შექმნა სოციალურ-ეკონომიკური, პოლიტიკური, კულტურული და სამეცნიერო საქმიანობის ეფექტური და მიზანმიმართული საქმიანობის განხორციელებისთვის.¹

მნიშვნელოვან ამოცანად რჩება არა მარტო საერთაშორისო, არამედ რეგიონულ ორგანიზაციებთან თანამშრომლობის გაღრმავება და შემდგომი განვითარება. საქართველოსთვის პირველი რიგის ამოცანაა ჩრდილოატლანტიკურ ალიანსთან თანდათანობით დაახლოება, ნევრობისათვის აუცილებელი სტანდარტების მიღწევა და ევროკავშირში გაერთიანება. ამ ამოცანათა წარმატებით გადაწყვეტა საქართველოს ღირსეულ ადგილს დაუშვკიდრებს თანამედროვე ცივილიზებულ სახელმწიფოთა შორის.

გაეროს ნევრი სახელმწიფოების მთავრობებს შორის მიღწეული შეთანხმებით შესაძლებელია შეიქმნას სხვადასხვა სპეციალიზებული, ანუ საქმიანობის ამა თუ იმ მიმართულებების შესაბამისი ორგანიზაციები ფართო საერთაშორისო ხასიათის პასუხისმგებლობით. ისინი შეთანხმებას დებენ გაეროსთან იმ პირობების შესახებ, რომლებითაც დაკავშირებული იქნებიან მასთან. ასეთი ორგანიზაციები წარმოადგენენ სპეციალიზებულ დანესებულებებს. არსებობს გაეროს რამდენიმე სპეციალიზებული ორგანიზაცია, რომელთა შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია: საერთაშორისო სავალუტო ფონდი, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, საერთაშორისო ფინანსური კორპორაცია, სოფლის მეურნეობის განვითარების საერთაშორისო ფონდი, განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის ორგანიზაცია (იუნესკო), ინტელექტუალური სა-

¹ დანვრილებით იხ: ვ. ქარუმიძე, საერთაშორისო ორგანიზაციები. თბ., 2003.

კუთრების მსოფლიო ორგანიზაცია, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია და სხვ. მათგან წმინდა ეკონომიკურ-საფინანსო პროფილი გააჩნია რამდენიმეს, ამიტომ მიზანშეწონილია მათი შედარებით სრულყოფილი ანალიზი.

ა. საერთაშორისო სავალუტო ფონდი. იგი მსოფლიო ბანკსა და საერთაშორისო სავაჭრო ორგანიზაციასთან ერთად შეიქმნა ბრეტონ-ვუდსის კონფერენციაზე მიღწეული შეთანხმების საფუძველზე, 1944 წლის 22 ივლისს. შეთანხმება ძალაში შევიდა 1945 წლის ბოლოდან. შეთანხმებას ხელი მოაწერა ორმოცზე მეტმა სახელმწიფომ. შემდეგ მას ასზე მეტი სახელმწიფო შეუერთდა. ამჟამად საერთაშორისო სავალუტო ფონდი მსოფლიოში ერთ-ერთი უდიდესი სავალუტო-საკრედიტო ორგანიზაციაა, რომლის სტატუსი და წესდების ძირითადი დებულებები ბრეტონ-ვუდსის სამთავრობათაშორისი ხელშეკრულების საფუძველზეა განსაზღვრული.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მიზანია სავალუტო სფეროში საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება. მან უნდა უზრუნველყოს ქვეყნებს შორის სავალუტო-საანგარიშსწორებო ურთიერთობების მონესრიგება, მისი წევრი ქვეყნების საგადამხდელო ბალანსების წონასწორობა და მათი სავალუტო კურსების რეგულირება, საერთაშორისო ვაჭრობის განვითარება, დასაქმების ზრდისა და ეკონომიკური პირობების გაუმჯობესების ხელშეწყობა.

სავალუტო ფონდის ძირითადი კაპიტალი შედგება მისი წევრი ქვეყნების შენატანებისგან. კვოტის ოდენობა განისაზღვრება საერთაშორისო ვაჭრობაში ქვეყნის ეკონომიკური როლის გათვალისწინებით. კვოტასთან დაკავშირებულია არა მარტო ფონდის საწესდებო კაპიტალში თითოეული სახელმწიფოს შესატანის სიდიდე, არამედ მართვის ორგანოებში ქვეყნის ხმების რაოდენობა, ფულადი რესურსების გამოყენების ლიმიტი და სხვ. ფონდის წევრ-სახელმწიფოთა კვოტის გადასინჯვა პერიოდულად ხდება.

გასული საუკუნის დასასრულისთვის სავალუტო ფონდის საწესდებო კაპიტალმა 150 მილიარდ დოლარს მიაღწია. საერთო კვოტაში შეტანილი წილის შესაბამისად ხმების 18%

ამერიკას ეკუთვნის, გერმანიასა და საფრანგეთს – ხუთ-ხუთი პროცენტი, კანადას – 3% და ა.შ.

სავალუტო ფონდის თავდაპირველი მიზანი თუ საგადამხდელო ბალანსის დეფიციტის დაფარვა და სავალუტო ურთიერთობათა მონესრიგება იყო მოკლევადიანი და საშუალოვადიანი დაკრედიტების გზით, ოთხმოციანი წლებიდან მოყოლებული იგი გადაიქცა განვითარებადი ქვეყნების დახმარების ძირითად სტრუქტურად. იგი სერიოზულ დახმარებას უწევს განვითარებად ქვეყნებს უცხოური ინვესტიციების მოზიდვაში, სტაბილიზაციისა და სტრუქტურული გარდაქმნების პროგრამების განხორციელებაში. მისი დახმარებით ხდება ქვეყნების მნიშვნელოვანი ნაწილის სავალუტო სისტემისა და ეკონომიკური პოლიტიკის მექანიზმების ამოქმედება, სავალუტო შეთანხმებათა დაცვა და კრედიტის ყველა ფორმის გამოყენებით ფონდის წევრი ქვეყნების ვალუტის სტაბილურობის უზრუნველყოფა.

სავალუტო ფონდის დახმარების მიღება შესაძლებელია, თუ წევრი ქვეყანა მას ამის შესახებ მიმართავს დასაბუთებული თხოვნით და იგი დარწმუნდება, რომ ამ ქვეყანას ნაკისრ ვალდებულებათა შესრულებისა და დავალიანებების დაფარვის შესაძლებლობები გააჩნია. საქართველო სავალუტო ფონდის წევრი გახდა 1992 წლის 5 მაისს, რამაც მნიშვნელოვნად შეუწყო ხელი ეკონომიკურ-საფინანსო სფეროში აუცილებელი ღონისძიებების განხორციელების დაჩქარებას. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის დახმარებით საქართველოში შეიქმნა განახლებული საფინანსო სისტემა და მიღწეულ იქნა მკაროეკონომიკური სტაბილურობა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია: ქვეყნის საფინანსო მონყობის საკანონმდებლო ბაზის შექმნა, რომლის საფუძველზეც ხდება საბიუჯეტო და ფულად-საკრედიტო ურთიერთობათა რეგულირება; ეროვნული ბანკის მიერ გატარებული მკაცრი ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის მეშვეობით სუპერინფლაციის პროცესების შეჩერება, რაც საფუძველად დაედო ფულადი რეფორმის წარმატებით განხორციელებას; ფასების ლიბერალიზაციის პროცესის დაწყება და ფაქტობრივი დასრულება; ორსაფეხურიანი საბანკო სისტემის

ჩამოყალიბება; ყოფილი სახელმწიფო ბანკების პრივატიზაციის დასრულება, საგარეო ვაჭრობის ლიბერალიზაცია; საქართველოსთვის უცხოური ვალების მომსახურების სფეროში შეღავათების მიღება და გადახდისუნარიანი ქვეყნის საერთაშორისო იმიჯის შექმნა.¹ ფონდის მიზნობრივი კრედიტები და დახმარებები კვლავაც მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ ქვეყნის ეკონომიკის აღორძინებაში.

სავალუტო ფონდის მმართველობის უმაღლესი ორგანოა მმართველთა საბჭო. იგი განსაზღვრავს ფონდის საქმიანობის ძირითად მიმართულებებსა და საერთაშორისო სავალუტო პოლიტიკას. მმართველთა საბჭოში შედიან ფონდის წევრი ქვეყნების მიერ ხუთი წლის ვადით არჩეული მმართველი და მისი მოადგილეები, ფინანსთა მინისტრები ან ცენტრალური ბანკის მმართველები. საბჭო იკრიბება ყოველწლიურად. სხდომებზე იხილება ფონდის საქმიანობის წლიური ანგარიშები, სანესდებო კაპიტალის ცვლილებები, ფონდის წევრად მიღების ან გარიცხვის საკითხები და სხვ. ფონდის ყოველდღიურ საქმიანობას კი წარმართავს აღმასრულებელი საბჭო, რომელსაც ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე. საბჭოში შედის 22 დირექტორ-აღმასრულებელი. მათგან ექვსს ნიშნავენ უდიდესი კვოტის მქონე ქვეყნები (ამერიკა, ინგლისი, საფრანგეთი, გერმანია, იაპონია, საუდის არაბეთი). დანარჩენ წევრებს ნიშნავენ სხვა ქვეყნები გეოგრაფიული წარმომადგენლობის პრინციპის მიხედვით. აღმასრულებელი საბჭოს შედგენა ხდება ყოველ ორ წელიწადში. თავმჯდომარე გეგმაზომიერად წარმართავს აღმასრულებელი დირექტორებისა და ფონდის სამდივნოს საქმიანობას.

საერთაშორისო სავალუტო ფონდის შტაბ-ბინა მდებარეობს ვაშინგტონში. ფონდს ფილიალები აქვს ნიუ-იორკში, პარიზსა და ჟენევაში. სამუშაო ენა ინგლისურია.

ბ. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი. იგი საერთაშორისო საფინანსო-სავალუტო ურთიერ-

¹ ვ. პაპავა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი საქართველოში: მიღწევები და შეცდომები. თბ., 2000, გვ. 30. ვ. ქარუმიძე, საერთაშორისო ორგანიზაციები: თბ., 2003, გვ. 126.

თობათა ჩამოყალიბებასა და განვითარებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. მსოფლიო ბანკის სახელწოდებით ცნობილი ეს სუპერგიგანტი საკრედიტო-სავალუტო დანესებულება მსოფლიოს ეკონომიკის ძირითად მატერიალურ ბაზად ითვლება საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან ერთად. მის შექმნას საფუძვლად დაედო ბრეტონ-უდსის ცნობილი კონფერენციის გადაწყვეტილება. მსოფლიო ბანკი შეიქმნა 1945 წელს, ფუნქციონირება კი მომდევნო წელს დაიწყო. იგი შექმნა საერთაშორისო სავალუტო ფონდის წევრმა სახელმწიფოებმა. ამ ფონდის წევრობა სავალდებულო წინაპირობაა მსოფლიოს ბანკში გასაერთიანებლად. მისი წევრი ქვეყნების რიცხვმა 150-ს გადააჭარბა.

მსოფლიო ბანკის ფინანსური რესურსების შექმნის ძირითადი წყაროებია: წევრი-ქვეყნების შენატანები, საბანკო მოგება და სასესხო კაპიტალის საერთაშორისო ბაზრებზე აღებული სესხი. სანესდებო კაპიტალი ბანკის აქციების მეშვეობით ცალკეული ქვეყნების ხელმოწერებით განსაზღვრული სახსრების ერთობლიობას წარმოადგენს. აქციები წევრ-ქვეყნებს შორის ნაწილდება მათი წილის შესაბამისად. სანევრო წილის გადახდა ხდება სავალუტო ფონდის მსგავსად როგორც ოქროთი და ამერიკული დოლარებით, ისე ეროვნული ვალუტით. ბანკის მატერიალური ბაზა მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს მისი სანესდებო ფუნქციების განსახორციელებლად. მსოფლიო ბანკის ერთ-ერთი მთავარი ამოცანაა უცხოური კაპიტალდაბანდების სტიმულირება. ეს ძირითადად ორი გზით მიიღწევა. ერთია ბანკის გამოსვლა გარანტიის როლში, ხოლო მეორე – დაფინანსებაში პირდაპირი მონაწილეობა. მისი საშუამავლო ფუნქციები კრედიტების ამღებსა და გამცემ ქვეყნებს შორის საერთაშორისო ვაჭრობის განვითარებისა და საგადასახდელო ბალანსის მდგომარეობის გაუმჯობესების მოთხოვნითაა განპირობებული. ბანკი აუცილებლობის შემთხვევებში თვითონაც გასცემს საშუალოვადიან და გრძელვადიან კრედიტებს, სესხი უმეტესად ეძლევათ განვითარებადი ქვეყნების მთავრობებსა და კერძო სტრუქტურებს. მსოფლიო ბანკის სანესდებო მოვალეობას წარმოადგენს წევრ-ქვეყნები-

სათვის ეკონომიკის აღდგენის, რეკონსტრუქციისა და განვითარების საქმეში საკრედიტო დახმარების აღმოჩენა. სესხის გაცემა ხდება ეკონომიკურად დასაბუთებული პროექტების წარდგენის საფუძველზე. ამასთან, სესხის მიმღები ქვეყნის მთავრობამ აუცილებლად უნდა გასცეს სესხის დაბრუნების გარანტიები, განსაკუთრებით მაშინ, როცა სესხი გაიცემა კერძო ფირმებსა და კომპანიებზე. სესხის გაცემისთვის მნიშვნელოვან ეკონომიკურ საფუძველს წარმოადგენს: სესხის მიმღებ ქვეყანაში სასურველი კლიმატის შექმნა უცხოური კაპიტალის ფუნქციონირებისთვის, ეროვნული ვალუტის დევალვაცია, ექსპორტზე კონტროლის ლიბერალიზაცია, მომხმარებლებზე სუბსიდიის ლიკვიდაცია, ინვესტიციური კაპიტალის გადასახადისგან გათავისუფლება, მოგების თავისუფალი გატანის აუცილებლობა, ნაციონალიზაციის განხორციელების თავიდან ასაცილებლად ფინანსური ბაზის შექმნის აუცილებლობა და სხვ. სესხები მიზნობრივი ხასიათისაა და უმეტესად გაიცემა: მრეწველობის ცალკეული დარგების, სოფლის მეურნეობის, განათლების, ჯანმრთელობის დაცვის, ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის, სპეციალისტთა კადრების მომზადებისა და საფინანსო სისტემის განმტკიცებისთვის. მხოლოდ წინასწარ განსაზღვრული და ბანკის მიერ წინასწარ მოწონებული პროექტებისთვის სესხის გაცემის მიზანშეწონილობის დასადგენად ბანკი დახმარების მთხოვნელ ქვეყნებში აგზავნის თავის მისიებს. ეკონომიკური დასაბუთებულობა განმტკიცებულ უნდა იქნეს პოლიტიკური მდგომარეობის სტაბილურობის მაღალი ხარისხით. ბანკი ამა თუ იმ ქვეყნისთვის სესხის მიცემის თაობაზე გადაწყვეტილებას ღებულობს ხმების უბრალო უმრავლესობით. თითოეული ქვეყნის ხმების რაოდენობა კი განისაზღვრება მის მფლობელობაში არსებული ბანკის აქციების რაოდენობით. სესხი გაიცემა საკმაოდ მაღალი საპროცენტო სარგებლით. საქართველო მსოფლიო ბანკში 1992 წელს განევრიანდა. იგი მსოფლიო ბანკის წევრ-სახელმწიფოთაგან მისი მომსახურების ერთ-ერთი აქტიური მომხმარებელია. გასული საუკუნის ბოლოს საქართველოს საგარეო ვალის თითქმის 10% მსოფლიო ბანკის სესხებზე მოდიოდა.

საერთაშორისო ბანკის მმართველობის უმაღლესი ორგანოა მმართველთა საბჭო, რომელიც შედგება ნევრ-ქვეყნების ნარ-მომადგენლებისგან. ნარმომადგენელი უნდა იყოს ამ ქვეყნის მთავრობის წევრი. მმართველთა საბჭოს კომპეტენციაში შედის: ბანკის საქმიანობის საერთო პოლიტიკის შემუშავება, ნევრ-სახელმწიფოთა მიღება, საბანკო დივიდენდების განაწილება, სტრუქტურულ ცვლილებებთან დაკავშირებული გადან-ყვეტილებების მიღება და სხვ. მმართველთა საბჭოს სხდომები წელიწადში ერთხელ ტარდება, უმეტესად საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მმართველ საბჭოსთან ერთად. მმართ-ველთა საბჭოს აღმასრულებელ-განმკარგულებელ ორგანოს კი ნარმომადგენს დირექტორთა საბჭო, რომელიც ბანკის სანეს-დებო ფუნქციათა განხორციელებაში უშუალო მონაწილეობას ღებულობს. კერძოდ: აკონტროლებს საბანკო პოლიტიკის განხ-ორციელების პროცესს, გასცემს სესხებს, ამტკიცებს სასესხო ხელშეკრულებებს. დირექტორატი შედგება 24 დირექტორ-განმკარგულებლისგან. მათგან ხუთს ნიშნავს ყველაზე დიდი ოდენობის აქციების მფლობელი სახელმწიფოები, დანარჩენ 19-ს – სხვა ნევრი ქვეყნები. დირექტორთა საბჭოს საბანკო საქმიანობას ხელმძღვანელობს ბანკის პრეზიდენტი. მას ირჩევს რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკის მმართველთა საბჭო. ბანკის პრეზიდენტი, ამავე დროს, არის მმართველთა საბჭოს თავმჯდომარე. იგი ხელმძღვანელობს ბანკის ადმინისტრაციას, ახორციელებს დირექტორატის ნევრთა საქმიანობის კოორდინაციას. მსოფლიო ბანკის ადგ-ილსამყოფელია ვაშინგტონი, განყოფილებები გააჩნია პარიზსა და ტოკიოში.

გ. საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია. იგი სავალუტო ფონდისა და მსოფლიო ბანკის მნიშვნელოვანი პარტნიორი და მათთან პროფილით მჭიდროდ დაკავშირებული სტრუქტურაა. კორპორაცია შეიქმნა 1956 წელს, როგორც მსოფლიო ბანკის ფილიალი. მომდევნო წლიდან იგი გაეროს სპეციალიზებული დანესებულება გახდა. კორპორაციაში შეიძლება გაერთიანდნენ მსოფლიო ბანკის ნევრი ქვეყნები. მისი ძირითადი ამოცანაა ზემოქმედება მოახდინოს განვითარებადი ქვეყნების კერძო

სექტორის სტიმულირებაზე. ამ მიზნით იგი აფინანსებს კერძო ფირმებისა და კომპანიების პროექტებს სამთავრობო გარანტიების გარეშე. ამასთან დაკავშირებულ რისკს თავის პარტნიორებთან ერთად იზიარებს. სასესხო ხელშეკრულებას იგი უშუალოდ კერძო კლიენტებთან აფორმებს. სესხის მიმღები ორგანიზაციის ქვეყნის ხელისუფლება მის საქმიანობაში არ ერევა. კრედიტების ოდენობასა და ვადებს კორპორაცია თვითონ განსაზღვრავს. კრედიტის გაცემის აუცილებელი პირობაა დასაფინანსებელ პროექტში ადგილობრივი ან საზღვარგარეთის კერძო კაპიტალის მონაწილეობა. რადგან კორპორაციის მიზანია კერძო ინვესტორთა სტიმულირება განვითარებად ქვეყნებში ფულადი სახსრების დაბანდების მიზნით, ამიტომ ინვესტორის ყოველ ნახევარ მილიონ დოლარზე კორპორაცია იძლევა ორჯერ მეტ სესხს იმ ანგარიშით, რომ ერთი მიზნისთვის კორპორაციის მიერ გაცემული სესხის საერთო ჯამი ოთხ მილიონს არ აღემატებოდეს. სესხი გაიცემა 5-დან 15 წლამდე ვადით. სესხის სარგებლის ნორმები დიფერენცირებულია მისი სახეების მიხედვით – 5-დან 10 პროცენტამდე. ამ საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრია 180-მდე სახელმწიფო. კორპორაციას აქვს სარეზერვო ფონდი, რომელიც მოგების ხარჯზე იქმნება. იგი უშვებს და ავრცელებს ობლიგაციებს.

საქართველო საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის წევრი 1995 წელს გახდა. კორპორაციამ ას მილიონამდე დოლარის თანხების ინვესტირება მოახდინა რამდენიმე პროექტში, რომლებიც მოიცავენ აგრობიზნესის, ენერგეტიკისა და ფინანსური მომსახურების სექტორებს. საერთოდ, კორპორაციის ტექნიკური დახმარების პროგრამა სხვა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებთან ერთად საქართველოში მიზნად ისახავს კერძო სანარმოებთან პარტნიორობით უფრო მეტი ინვესტიციების მოზიდვას, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას, მთავრობისა და კერძო კომპანიების დახმარებას მსხვილ ინვესტირებთან სანდო პარტნიორობის დამყარებაში.

საერთაშორისო ფინანსურ კორპორაციას მართავენ მსოფლიო ბანკის ხელმძღვანელი ორგანოები. მისი ადგილსამყოფელია ვაშინგტონი.

დ. განვითარების საერთაშორისო ასოციაცია. იგი სპეციალიზებული სამთავრობათაშორისი ორგანიზაციაა და 1960 წელს შეიქმნა მსოფლიო ბანკთან, რომლის სტრუქტურულ დანამატს წარმოადგენს, თუმცა ინარჩუნებს ფორმალურ დამოუკიდებლობას. მასში გაერთიანება შესაძლებელია მსოფლიო ბანკის ნევრი ქვეყნებისთვის. ასოციაცია 150-ზე მეტ ქვეყანას აერთიანებს. განვითარების საერთაშორისო ასოციაციის ძირითად ამოცანას წარმოადგენს ყველაზე სუსტად განვითარებული, ანუ განუვითარებელი ქვეყნებისთვის დახმარების განწევა. ასეთ ქვეყნებს მიეკუთვნება ის ქვეყნები, რომელთა მთლიანი ეროვნული პროდუქტი ერთ სულ მოსახლეზე გაანგარიშებით მინიმალური ოდენობისაა. მათ რიცხვში მსოფლიოს თითქმის 60 ქვეყანა შედის. დახმარების მიზნით მათ ეძლევათ შეღავათიანი კრედიტები. შეღავათები გამოიხატება დაბალ სარგებელში (1-დან 3%-მდე) და სესხის ხანგრძლივი ვადით (50 წლამდე) გაცემაში. სესხის დაფარვა კი იწყება მისი მიღებიდან 10 წლის შემდეგ. ასოციაცია სესხს აძლევს განუვითარებელ ქვეყნებს ისეთ შემთხვევებში, თუ მათ არა აქვთ შესაძლებლობა, სესხი აიღონ სხვა საერთაშორისო დანესებულებებიდან.

ასოციაციის ფინანსური რესურსების ფონდი ყალიბდება ისეთი წყაროებისგან, როგორცაა: ნევრი ქვეყნების სანევრო შესატანები; ცალკეული ქვეყნებისა და მათ შორის ასოციაციის არანევრი განვითარებული ქვეყნების დამატებითი შენატანები; მსოფლიო ბანკის მოგების ნაწილი, რომელიც პერიოდულად გადაირიცხება ასოციაციის სახესხო ფონდისთვის. ამ წყაროებს შორის ძირითადია ცალკეული ქვეყნების სანევრო შესატანები, რომლებიც ხორციელდება როგორც ოქროთი და ამერიკული დოლარებით, ისე ეროვნული ვალუტით (25%).

განვითარების საერთაშორისო ასოციაციისაგან სესხის მიღებისთვის აუცილებელია, რომ: სესხის მიღების მსურველი ქვეყანა იყოს ეკონომიკურად ჩამორჩენილი და ღარიბი; ქვეყანაში უნდა იყოს ფინანსური და პოლიტიკური სტაბილურობა, რაც საფუძველად უნდა დაედოს მისი ეკონომიკურად განვითარების მიზანშეწონილობას; ქვეყანა უნდა განიცდიდეს საგადასახდე-

ლო ბალანსის სიძნელეებს და, ამასთან, ჰქონდეს სათანადო პერსპექტივები საკმარისი რაოდენობის უცხოური ვალუტის დასაფარად; ქვეყანა უნდა ისწრაფვოდეს განვითარებისაკენ, რათა გამართლებული იყოს სესხის გაცემა შეღავათიან პირობებში.

საერთაშორისო საფინანსო ასოციაციის საქმიანობას ხელმძღვანელობენ მსოფლიო ბანკის მმართველობის ორგანოები. მისი ადგილსამყოფელია ვაშინგტონი.

ე. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის, მსოფლიო ბანკის, საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციისა და განვითარების საერთაშორისო ასოციაციის მსოფლიო საბანკო ჯგუფს ემატება შედარებით ახალი სტრუქტურა – ინვესტიციების გარანტირების მრავალმხრივი სააგენტო. იგი შეიქმნა 1988 წელს. სააგენტო იძლევა არაკომერციული რისკისგან კომერსანტთა დაცვის გარანტიებს. მან ნახევარ მილიარდზე მეტი დოლარი დახარჯა რამდენიმე ქვეყანაში საინვესტიციო პროექტის დასაფინანსებლად. მისი ძირითადი ამოცანებია: განვითარებად ქვეყნებში ინვესტიციების მოზიდვა, სააგენტოს წევრი ქვეყნებისთვის საკონსულტაციო მომსახურების გაწევა, ხელსაყრელი საინვესტიციო კლიმატის შექმნა და ინფორმაციული ბაზის შექმნა.

ვ. საერთაშორისო ანგარიშსწორების ბანკი. სავალუტო-საფინანსო ხასიათის საერთაშორისო სტრუქტურებს შორის გამორჩეული ადგილი უკავია საერთაშორისო ანგარიშსწორების ბანკს. იგი ერთ-ერთი უძველესი ორგანიზაციაა. შეიქმნა 1930 წელს შვეიცარიაში. შტაბ-ბინა ბაზელშია. ბანკი წარმოადგენს სააქციო საზოგადოებას, რომელშიც გაერთიანებული არიან ევროპის უმრავლესი ქვეყნების – კანადის, იაპონიის, ავსტრალიის, სამხრეთ აფრიკის სახელმწიფოს ცენტრალური ბანკები, აგრეთვე ამერიკის უმსხვილესი კომერციული ბანკები. საერთაშორისო ანგარიშსწორების ბანკის ანგარიშებზე მსოფლიოს ასამდე ქვეყნის სავალუტო რეზერვები ინახება. ბანკის ძირითადი ამოცანაა ხელი შეუწყოს ცენტრალურ ბანკებს შორის თანამშრომლობასა და საერთაშორისო ანგარიშსწორების განხორციელებას. მისი მმართველობის ორგანო – ადმინის-

ტრაციული საბჭო შედგება ხუთი დამფუძნებელი ქვეყნის: შვეიცარიის, გერმანიის, საფრანგეთის, ინგლისისა და ბელგიის ცენტრალური ბანკების მმართველებისაგან. ბანკი არა მარტო ინახავს ცენტრალური ბანკების ლიკვიდური აქტივების ნაწილს დეპოზიტების სახით, არამედ აუცილებლობის შემთხვევაში მათ კრედიტებსაც კი აძლევს. წმინდა საბანკო ფუნქციების გარდა საერთაშორისო ანგარიშსწორების ბანკი, ევროპის, ამერიკისა და იაპონიის ცენტრალური ბანკების წარმომადგენელთა საქმიანობის ერთგვარ კოორდინაციასაც ეწევა. საერთო ინტერესების სფერო ასეთ შემთხვევაში საერთაშორისო სავალუტო სიტუაციის ანალიზი და სხვა, საერთო ინტერესების მომცველი საკითხების განხილვაა. მათი კონსულტაციები და შეთანხმებები ხშირად სავალუტო პოლიტიკის სფეროში ერთობლივი გადაწყვეტილებების მიღების საფუძველი ხდება.

საერთაშორისო ანგარიშსწორების ბანკი განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს ცენტრალური ბანკების მიერ სავალუტო ბაზრის ინტერვენციასთან დაკავშირებული საკითხების მოგვარებას, თვალყურს ადევნებს საერთაშორისო საბანკო საქმიანობასა და საფინანსო ბაზრების მუშაობას. მართალია, მას არ გააჩნია მსოფლიო საბანკო სისტემის ცალკეული სტრუქტურებისთვის სავალდებულო წესების დადგენის უფლება, მაგრამ მისი რეკომენდაციები ხშირად საფუძვლად ედება ეროვნული ცენტრალური ბანკების მიერ მიღებულ კონკრეტულ გადაწყვეტილებებს. გარდა ამისა, საერთაშორისო საანგარიშსწორებო ბანკის ეგიდით ცენტრალურ ბანკებს შორის მიღწეული შეთანხმებები მნიშვნელოვან დადებით ზეგავლენას ახდენს საერთაშორისო სავალუტო-საფინანსო ურთიერთობების განვითარებაზე, საერთაშორისო საბანკო საქმიანობის სრულყოფასა და პარმონიზაციაზე.

ზ. ევროპული საინვესტიციო ბანკი. რეგიონულ ორგანიზაციებს შორის სპეციფიკურ ორგანიზაციას წარმოადგენს ევროპის საინვესტიციო ბანკის სამართლებრივი მდგომარეობა. იგი შეიქმნა 1958 წელს და აერთიანებს ევროკავშირის ყველა ქვეყანას. მისი ადგილსამყოფელი ლუქსემბურგია. ბანკის ძირითად მიზანს წარმოადგენს: ევროკავშირის სუსტად განვითარებული

რეგიონების განვითარებისთვის ხელშეწყობა; ისეთი ძველი სანარმოების მოდერნიზაცია და ახლის შექმნა, რომლებსაც დამოუკიდებლად ვერ აფინანსებს ბანკის ნევრი ქვეყანა, ისეთი პროექტების დაფინანსება, რომლის განხორციელებითაც დაინტერესებულია ევროკავშირის რამდენიმე ქვეყანა. ინვესტიციები ძირითადად წარიმართება ინფრასტრუქტურულ განვითარებასთან დაკავშირებული პროექტების, ძირითადად კი, ენერგეტიკის, ტრანსპორტისა და ტელეკომუნიკაციების სფეროში განსახორციელებელი ღონისძიებების დასაფინანსებლად. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება აგრეთვე მრეწველობის მოდერნიზაციის ინვესტირებას.

ევროპის საინვესტიციო ბანკისთვის სპეციფიკურია ის, რომ იგი არა მარტო ევროკავშირის ნევრ-ქვეყნებს ემსახურება, არამედ გრძელვადიან კრედიტებს აძლევს ხმელთაშუა ზღვის რეგიონის, აფრიკის, კარიბის ზღვისა და წყნარი ოკეანის ქვეყნებს, ასევე აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებსაც. ამის შესაძლებლობას მას უქმნის მყარი ფინანსური ბაზა, რაც მის მფლობელობაში არსებულ უმსხვილეს კაპიტალს ემყარება. მისი სარგებლის წლიური ნორმა 5%-ს არ აღემატება, რაც მნიშვნელოვნად ზრდის მის ავტორიტეტს მსოფლიო ბაზარზე.

თ. რეკონსტრუქციისა და განვითარების ევროპული ბანკი. იგი სააქციო საზოგადოების სამართლებრივი ფორმით შეიქმნა 1990 წელს. ფუნქციონირება კი მომდევნო წელს დაიწყო. მისი დამფუძნებლები იყვნენ ევროპის ქვეყნების აბსოლუტური უმრავლესობა. მათ შორის: ამერიკა, კანადა, მექსიკა, მაროკო, ეგვიპტე, ისრაელი, იაპონია, ავსტრალია, ახალი ზელანდია, სამხრეთ კორეა და სხვ. ამჟამად მასში 60-ზე მეტი ქვეყანაა გაერთიანებული. ბანკის შემადგენლობაში ინსტიტუციონალური ნევრის სტატუსით შედიან: ევროკავშირი და ევროპის საინვესტიციო ბანკი. მას მჭიდრო კავშირი აქვს სავალუტო ფონდთან და მსოფლიო ბანკთან. ბანკი ხელსაყრელი პირობებით აფინანსებს უმეტესად აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების ეკონომიკის რეკონსტრუქციისა და განვითარების პროექტებს. კაპიტალი 10 მილიარდ ევროზე მეტია.

ევრობანკის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებებია: დახმარების აღმოჩენა სტრუქტურული და დარგობრივი ეკონომიკური რეფორმებისა და პრივატიზაციის განხორციელებაში; კერძო სექტორის განვითარების მხარდაჭერა მცირე და საშუალო სანარმოთა მოდერნიზაციისა და საქმიანობის გაფართოების გზით; ინვესტიციების მოზიდვა კონკურენტული გარემოსა და წარმოების დონის ამაღლების, სოციალური და შრომის პირობების გაუმჯობესების მიზნით; კერძო და პრივატიზებული სანარმოების დაფინანსება და სხვ. დარგობრივ ჭრილში ბანკის საქმიანობის სფეროებია: სოფლის მეურნეობა, განათლება და პროფესიული მომზადება, ენერგეტიკა, საფინანსო ინსტიტუტები, ბუნებრივი რესურსები, ბირთვული უსაფრთხოება, პრივატიზაცია, ტურიზმი, ტელეკომუნიკაციები, ტრანსპორტი, ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა და სხვ. ბანკის სასესხო ოპერაციებს ახორციელებს ცალკეული დეპარტამენტები სესხის მიმღები ქვეყნების ჯგუფების მიხედვით. მაგალითად, პირველი დეპარტამენტი ემსახურება: აზერბაიჯანს, ყირგიზეთს, ტაჯიკეთსა და თურქმენეთს, მეორე დეპარტამენტი – ბალტიისპირეთის ქვეყნებსა და ბელორუსიას, მესამე – ბულგარეთს, ალბანეთს, მაკედონიასა და სლოვენიას. საქართველოს, უკრაინასა და სომხეთს ემსახურება მეათე დეპარტამენტი. უკანასკნელ პერიოდში საქართველოს თანამშრომლობა ევრობანკთან მასშტაბურ ხასიათს ღებულობს. 1999 წელს ევრობანკის დახმარებით დაიწყო 40 მილიონი დოლარის ღირებულების პროექტის დაფინანსება ჰიდროელექტროსადგურების რეაბილიტაციისა და მოდერნიზაციის მიზნით.

ყურადღების ცენტრშია საპორტო და სარკინიგზო სექტორების მხარდაჭერა. ამ მიზნით სესხის მნიშვნელოვანი ოდენობებია გათვალისწინებული. მაგალითად, 20 მილიონი დოლარი გათვალისწინებულ იქნა საქართველოს რკინიგზის ქსელის რეკონსტრუქციისა და განვითარებისთვის. მანამდე საქართველომ ამ ბანკიდან 30 მილიონზე მეტი სესხი მიიღო კერძო სექტორში ინვესტირების, ენერგეტიკისა და ინფრასტრუქტურის განვითარებისთვის.

ზემოაღნიშნული ძირითადი საერთაშორისო და რეგიონ-

ული სავალუტო და საფინანსო დაწესებულებების გარდა, მსოფლიოში არსებობს მრავალი სახელმწიფოაშორისი ფინანსური ორგანიზაცია, რომელთა საქმიანობა მეტწილად ლოკალური ხასიათისაა და თავისი როლითა და ფუნქციებით უფრო ნაკლები მნიშვნელობა აქვთ, ვიდრე განხილულ ორგანიზაციებს. ასეთ სტრუქტურებს მიეკუთვნებიან, მაგალითად: არაბულ-აფრიკული საერთაშორისო ბანკი, არაბული სავალუტო ფონდი, განვითარების აზიური ბანკი, ფრანკის სავალუტო ზონა, ცენტრალური აფრიკის სავალუტო კავშირი, განვითარების ამერიკათშორისი ბანკი, აფრიკის ცენტრალური ბანკების ასოციაცია და სხვ.

ი. საერთაშორისო და რეგიონულ საფინანსო ინსტიტუტებთან ერთად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოს კავშირურთიერთობას ცალკეული განვითარებული ქვეყნების ეროვნულ საბანკო სისტემებთან. ამ ქვეყნების ცენტრალური და კომერციული ბანკები თავისი ფუნქციებით, სანესდებო კაპიტალის ოდენობითა და გავლენის სფეროებით ფაქტობრივად წარმოადგენენ საერთაშორისო მასშტაბის დაწესებულებებს. ამას მათ მიაღწიეს, უპირველეს ყოვლისა, კაპიტალის დიდი ოდენობით კონცენტრაციის ხარჯზე. ასეთ ბანკებს მიეკუთვნებიან, მაგალითად, კოოპერაციული ბანკები, რომლებიც უმეტესად ფერმერულ მეურნეობებს, წვრილ და საშუალო სანარმოთა ძირითად ნაწილს აკრედიტებენ. მათ გააჩნიათ ფულადი სახსრების სოლიდური რესურსები, რაც საშუალებას აძლევთ წარმატებით დააბანდონ სახსრები არა მარტო სოფლის მეურნეობაში, არამედ ინდივიდუალურ ბინათმშენებლობაში. ასეთი ბანკების პოზიციას ამაგრებს ისიც, რომ მეანაბრეები გამოდიან მათ მეპაიებად და არა აქციონერებად, რაც დივიდენდების მიღების უფლებას ართმევს მათ. თითოეული მათგანი პასუხს აგებს თანხის განსაზღვრული ოდენობის ფარგლებში. ასეთივე დიდი გავლენა და მოქმედების ფართო ასპარეზი აქვთ კომერციულ და სხვა ტრანსნაციონალურ ბანკებს, რომლებიც თავიანთი ოპერაციების მრავალგვარობით გამოირჩევიან. ისინი ბანკ-მილიარდერებს წარმოადგენენ. თუ XX საუკუნის დასაწყისისთვის მსოფლიოში არც ერთ ბანკს არ ჰქონდა

ერთმილიარდიანი აქტივი, საუკუნის დასასრულისთვის მარტო წლიური მოგება მრავალი ბანკისთვის მილიარდობით განისაზღვრა. ამ მხრივ განსაკუთრებით აღსანიშნავია ამერიკის, ინგლისის, იაპონიისა და გერმანიის ბანკები. ტრანსნაციონალური ბანკების ერთობლივმა აქტივმა 10 ტრილიონ დოლარს გადააჭარბა. ასეთი ბანკები, მიუხედავად იმისა, რომ საზღვარგარეთ განხორციელებულ ტრანსნაციონალურ ღონისძიებებში ღებულობენ მონაწილეობას, მნიშვნელოვან როლს ასრულებენ თავიანთი ქვეყნების ეკონომიკის განვითარებაში. შესაბამისი ქვეყნების სახელმწიფო კრედიტი სწორედ მათი უმსხვილესი ბანკების მიერ მათთვის ნასესხები სახსრებია. გარდა აღნიშნულისა, უმსხვილესი ბანკების რიცხვისა და კაპიტალის ზრდის კატალიზატორად გამოდის სამრეწველო-საეაჭრო კომპანიების მზარდი მოთხოვნილება სასესხო კაპიტალზე. იგი პირველხარისხოვან როლს ასრულებს სამეცნიერო-ტექნიკური რევოლუციის დროს, რადგან სანარმოები იძულებული არიან, ბაზრის ცვალებად მოთხოვნილებათა შესაბამისად, მუდმივად გაანახლონ თავიანთი კაპიტალი. საბანკო სისტემათა საქმიანობის პოპულარობას ხელს უწყობს კონტრაგენტთა მომსახურების მაღალი კულტურაც. ამ მხრივ განსაკუთრებით გამოირჩევა შვეიცარიული ბანკები. მათი საერთაშორისო პოპულარობა საყოველთაოდაა ცნობილი. იგი მარტო საბანკო კაპიტალის მაღალი კონცენტრაციით არ აიხსნება. კერძო კაპიტალის შვეიცარიულ ბანკებში მიზიდვისთვის უპირველეს ხელშემწყობ გარემოებას წარმოადგენს კანონმდებლობით დადგენილი საბანკო საიდუმლოების განუხრელი დაცვა. მისი გახმაურება ითვლება სისხლის სამართლის დანაშაულად. ეს ბანკები ერთგვარი ოაზისია უკანონო შემოსავლებისა და სხვადასხვა მაქინაციის დასაფარავადაც. გარდა ამისა, ამ ბანკების პოპულარობა განპირობებულია იმითაც, რომ შვეიცარია წარმოადგენს ოქროთი ვაჭრობის მსოფლიო ცენტრს.

საბანკო ოპერაციების სწრაფი შესრულება, ბანკებში დაბანდებულ ფულად სახსრებზე ანაზღაურების გაცემის მრავალგვარობა და სხვა, ცივილიზებული სამყაროს ბანკების სრულყოფილების მაჩვენებელია.

მიუხედავად იმისა, რომ ყველა მოწინავე ქვეყნის წამყვანი ბანკები გადაიქცნენ საერთაშორისო ხასიათის ბანკებად, რომლებიც ცდილობენ უცხოური კაპიტალის კონცენტრაციას საზღვარგარეთის ქვეყნების აქტივების მოზიდვით გზით, სხვადასხვა ქვეყნების ბანკების პოზიცია, შესაბამისი ქვეყნების ეკონომიკის არათანაბარი განვითარების გამო, იცვლებოდა კაპიტალის მსოფლიო ბაზარზე. ამჟამად საზღვარგარეთული აქტივების მოზიდვის ხარისხის მიხედვით გამორჩეული ქვეყნები არიან: იაპონია, ამერიკა, საფრანგეთი, ინგლისი, გერმანია, შვეიცარია და სხვ. სწორედ ამ ქვეყნების ბანკებს უჭირავთ პრესტიჟული ადგილები თანამედროვე მსოფლიოს ყველაზე დიდ 500 ბანკს შორის. ასეთ ბანკებს მიეკუთვნებიან: იაპონიაში – „დაიისი კანგიო ბენკ“, რომელიც შეიქმნა 1971 წელს და წარმოადგენს იაპონიის უმსხვილეს კომერციულ ბანკს. მან 1986 წელს პირველი ადგილი დაიკავა 500 ბანკს შორის. მისი აქტივების ერთობლიობა 80 ტრილიონ იენს აღწევს. ყოველწლიური ბრუნვა 50 ტრილიონ იენზე მეტია. იგი 100 მილიონამდე კლიენტს ემსახურება. ასევე მნიშვნელოვანია იაპონიის სამრეწველო ბანკი „ინდასატრიელ ბანკ ოფ ჯაპან“, გრძელვადიანი დაკრედიტების ბანკი „ლონგ-ტერმ კრედიტ ბენკ ოფ ჯაპან“, კომერციული ბანკი „მიცუბისი ბენკ“ და სხვ.

ამერიკაში – „ბენკამერიკა კორპორეიშნ“ ერთ-ერთი უმსხვილესი საბანკო კორპორაციაა. მას მეორე ადგილი ეკავა მსოფლიოს მსხვილ ბანკებს შორის. 1990 წლისათვის მისმა მოგებამ დაახლოებით ნახევარ მილიარდს მიაღწია. ბანკს ფილიალებისა და წარმომადგენლობების ფართო ქსელი გააჩნია როგორც ამერიკაში, ისე მსოფლიოს 80-ზე მეტ ქვეყანაში. კორპორაცია მომსახურებას უწევს მრავალრიცხოვან კერძო და სახელმწიფო სამრეწველო, კომერციულ, საფინანსო და სხვა სანარმოებსა და ორგანიზაციებს, აგრეთვე ფიზიკურ პირებს. ასევე მნიშვნელოვანია ისეთი ტრანსნაციონალური საბანკო კორპორაციები, როგორცაა: „ჩეიზ მენხეტტენ კორპორეიშნ“, „მენიუფეკჩურრეზ ხანოვერ კორპორეიშნ“, „ბენკერზ ტრასტ ნიუ-იორკ კორპორეიშნ“ და სხვ.

საფრანგეთში – „ბანკ ნასიონალ დე პარი“. იგი არის

დეპოზიტური ბანკი, რომელსაც 1986 წელს აქტივთა ოდენობით მეათე ადგილი ეკავა მსოფლიოს ბანკებს შორის. იგი ეწევა უნივერსალურ საბანკო საქმიანობას და წარმოადგენს სახელმწიფო ფასიანი ქაღალდების გავრცელების ძირითად გარანტიას. ბანკი საექსპორტო კრედიტებს აძლევს ეროვნულ კომპანიებს, უცხოურ ფირმებს კი – ფრანგული საქონლის იმპორტირების მიზნით, ასევე ასრულებს ჰიპოთეკურ და სხვა ოპერაციებს. აღსანიშნავია კოოპერატიულ ბანკთა ასოციაცია „კრედიტ აგრიკოლ“, კომერციული ბანკები: „კრედიტ კომმერციალ დე ფრანს“, „სოსიეტე ჟენერალ“ და სხვ.

ინგლისში – „ნეშილ ვესტმისტერ ბენკ“. იგი ადრე პირველ ადგილზე იდგა. ხშირად შედის უმსხვილეს ბანკთა ოცეულში. შეიქმნა 1968 წელს. თავისი ფილიალები და კანტორები გააჩნია საზღვარგარეთაც. ეწევა როგორც დაკრედიტებას, ისე სხვა საბანკო საქმიანობას. კრედიტებს გასცემს საერთაშორისო-საფინანსო ოპერაციების ჩასატარებლად ევროსაავალუტო ბაზრებზე, უშვებს სტერლინგისა და დოლარის სადეპოზიტო სერტიფიკატებს და სხვ. მას ეკუთვნის შვეიცარიის, გერმანიისა და იტალიის ბანკების აქციების მნიშვნელოვანი ნაწილი. ასევე მნიშვნელოვანია „ლლოიდს ბენკ“, „მიდლენდ ბენკ კრუპ“ და სხვ.

შვეიცარიის ბანკებიდან აღსანიშნავია: „შვეიცარიშე ბენკ-გეზელშაფტ“, „შვეიცარიშე კრედიტანშტალტ“, „ციურიხ ფერ-ზიხერუნგგეზელშაფტ“ და ა. შ.

ზემოაღნიშნულ ბანკებზე ორიენტაცია უნდა აიღოს საქართველოს ეროვნულმა ბანკმა და მსხვილმა კომერციულმა ბანკებმა. მათთან კავშირი და თანამშრომლობა საქართველოს ცივილიზებულ საერთაშორისო ეკონომიკურ-საფინანსო ურთიერთობებში ჩართვის შესაძლებლობას მისცემს.

თავი XIV

საერთაშორისო საკრედიტო და საანგარიშსწორებო ურთიერთობები

§ 1. საერთაშორისო საკრედიტო ურთიერთობები

საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა წარმოშობა დაკავშირებულია სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობის განვითარებასა და სახელმწიფოების მიერ საერთო-სახელმწიფოებრივი ფულადი რესურსების შექმნასთან. ამ პერიოდიდან მოყოლებული მსგავსი ურთიერთობანი ვითარდებოდა და მრავალმხრივი ხდებოდა. სახელმწიფოებს შორის საერთაშორისო ურთიერთობების დროს წარმოშობილი საფინანსო ურთიერთობანი ამჟამად იმდენად მრავალმხრივია, რომ შესაძლებელია მათთვის დამახასიათებელი სპეციფიკის მიხედვით ისინი რამდენიმე სახედ დაიყოს. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია საკრედიტო და საანგარიშსწორებო, აგრეთვე სავალუტო ურთიერთობანი.

საერთაშორისო საკრედიტო ურთიერთობანი, თუ ძირითადად სასესხო კაპიტალის შექმნასა და გამოყენებასთან არის დაკავშირებული და ცალკეულ სახელმწიფოებს შორის სესხის გაცემის, დაბრუნებისა და სარგებლის გადახდასთან ასოცირდება, საანგარიშსწორებო ურთიერთობები შეიძლება კრედიტის არსებობითა და უმეტესად საერთაშორისო ვაჭრობით იყოს განპირობებული. ყველა შემთხვევაში საკრედიტო და საანგარიშსწორებო ურთიერთობებს ერთმანეთთან მჭიდრო კავშირი აქვთ. აღნიშნულიდან გამომდინარე, საერთაშორისო კრედიტი წარმოადგენს საერთაშორისო ეკონომიკურ ურთიერთობათა სფეროში სასესხო კაპიტალის მოძრაობის განსაზღვრულ ფორმებს საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპების საფუძველზე.

საერთაშორისო საკრედიტო ურთიერთობებში გამსესხებ-

ლისა და მსესხებლის როლში გამოდიან ბანკები, არასაბანკო დანესებულებები, კერძო სამართლის სუბიექტები, სახელმწიფო სტრუქტურები, მთავრობები, საერთაშორისო ორგანიზაციები და სხვ. საერთაშორისო კრედიტს ძირითადად კომერციული, სახელმწიფო და საბანკო კრედიტის ფორმები გააჩნია, მათ ყველაზე ეფექტურად იყენებენ სავალუტო ფონდი, რეკონსტრუქციისა და განვითარების მსოფლიო და ევროპის ბანკები. გამოიყენება აგრეთვე საერთაშორისო კრედიტის სხვა ფორმებიც. ისინი შეიძლება დაიყოს დანიშნულების მიხედვით (საფინანსო კრედიტები – ფასიანი ქაღალდების შესაძენად, საგარეო ვალის დასაფარავად, ცენტრალური ბანკების ინტერვენციების განსახორციელებლად და სხვ.), გაცემის წესის (ნაღდი, ობლიგაციური, დეპოზიტური სერტიფიკატების სახით და სხვ.), სესხის ვალუტის (კრედიტორის, მოვალის ან მესამე სახელმწიფოს ვალუტით), ვადების (მოკლევადიანი და გრძელვადიანი), უზრუნველყოფის მიხედვით და სხვ.

საერთაშორისო კრედიტის პირობები ბევრად არის დამოკიდებული სასესხო კაპიტალის მსოფლიო ბაზრის მდგომარეობაზე, სახელმწიფოთა შორის პოლიტიკურ ურთიერთობაზე, სახელმწიფოთა სასესხო ლიკვიდურობის ხარისხსა და სხვა ფაქტორებზე. მათ შორის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ბაზარს ეკუთვნის. სასესხო კაპიტალის მსოფლიო ბაზარი არის სასესხო კაპიტალის აკუმულაციისა და გადანაწილების მექანიზმი მსოფლიოს მასშტაბით. იგი საერთაშორისო საკრედიტო ოპერაციების განხორციელების არეალს წარმოადგენს. აქ ხდება მსოფლიო მეურნეობის ფარგლებში სასესხო კაპიტალზე წარმოშობილ მოთხოვნათა და შესაბამის მიწოდებათა შესაძლებლობების კონცენტრაცია. სასესხო კაპიტალის მსოფლიო ბაზარში შედიან ეროვნული ბაზრები, სადაც საერთაშორისო საკრედიტო ოპერაციები მიმდინარეობს, და ევროვალუტის ბაზარი. სასესხო კაპიტალის მსოფლიო ბაზრის მეშვეობით ფორმირებული საერთაშორისო კრედიტის ძირითადი ფუნქციებია: სასესხო კაპიტალის ცალკეულ ქვეყნებს შორის გადანაწილება გაფართოებული კვლავწარმოების უზრუნველსაყოფად; საერთაშორისო ანგარიშსწორების სფეროში მიმოქცე-

ვის ხარჯების ეკონომია საკრედიტო რესურსების გამოყენებისა და უნაღდო ანგარიშსწორების ფართოდ დანერგვის გზით; კაპიტალის კონცენტრაციისა და ცენტრალიზაციის დაჩქარება უცხოური კრედიტის გამოყენებით; საკუთარ სახსრებთან ერთად უცხოური სესხების გამოყენება ეკონომიკის ცალკეული დარგების განვითარებისთვის.

საერთაშორისო კრედიტის გამოყენების მეტი წილი ექსპორტ-იმპორტის ოპერაციებზე მოდის. ყველა ქვეყანა ცდილობს განავითაროს საგარეო ვაჭრობა. თუ სასესხო კაპიტალის შიდა ბაზარზე საგარეო ვაჭრობის დაკრედიტება ჩვეულებრივი პარამეტრებით მიმდინარეობს, მაღალგანვითარებულ ქვეყნებში სპეციალური, მასტიმულირებელი საკრედიტო მექანიზმი ფუნქციონირებს იმავე მიზნების განსახორციელებლად და მასში აქტიურადაა ჩართული სასესხო კაპიტალის მსოფლიო ბაზრის შესაძლებლობები. ექსპორტიორები თავიანთ მყიდველებს არა მარტო საქონელსა და მომსახურებას სთავაზობენ, არამედ საქონლის საყიდელ ან მომსახურების გასანევ სესხსაც. ასეთი სესხის სარგებელი, ჩვეულებრივთან შედარებით, მნიშვნელოვნად დაბალია. შეღავათიანი სესხი გაიცემა საქონლის იმპორტირებისთვისაც. ამიტომ ექსპორტ-იმპორტის ოპერაციები ინტენსიურად იზრდება. საერთაშორისო კრედიტი როგორც ექსპორტიორ, ისე იმპორტიორ ქვეყნებს ხელს უწყობს არა მარტო სახელმწიფოებრივი ამოცანების გადაწყვეტაში, არამედ კომერციული ინტერესების მაქსიმიზაციაში.

ექსპორტ-იმპორტის დაკრედიტების სპეციფიკური ფორმებია: ლიზინგი, ფაქტორინგი და ფორფეიტინგი.

ლიზინგის დროს კრედიტი გაიცემა იმ მანქანა-მონწყობილობათა შესაძენად, რომლებიც შემდეგ იჯარით უნდა გაიცეს.

ფაქტორინგის დროს სპეციალიზებული საფინანსო დაწესებულება ექსპორტიორ ქვეყანას სესხს აძლევს იმპორტიორი ქვეყნის ფულადი ვალდებულებების შესასყიდად მათ შორის დადებული საკონტრაქტო თანხის ორი მესამედის ფარგლებში, ამ თანხების გადახდის ვადის დადგომამდე. ამგვარად, ფაქტორინგული საფინანსო კომპანია, საქონლის ექსპორტიორ ქვეყანას სესხს აძლევს თავისი საქონლის საზღვარგარეთ

რეალიზაციასთან დაკავშირებული ოპერაციების დასაფინანსებლად. ფორფეიტინგის დროს ხდება ექსპორტიორისაგან იმპორტიორის მიერ აქცეპტირებული თამასუქების შესყიდვა, რაც ფაქტობრივად ექსპორტიორის მიერ იმპორტიორისთვის კომერციული კრედიტის მიცემას ნიშნავს. ამით შესაძლებელი ხდება საქონლის მყიდველთა დაკრედიტების ვადის გახანგრძლივება სათამასუქო კრედიტით გათვალისწინებული პირობების საფუძველზე.

ექსპორტიორის დაკრედიტების დროს გამოიყენება იმპორტიორების ავანსები, როცა მომავალი მყიდველი წინასწარ იხდის მისთვის მისანოდებელი საქონლის ღირებულების ნაწილს და საბანკო დაკრედიტება იმ ღონისძიებებისა, რომლებიც ექსპორტიორმა უნდა გამოიყენოს საქონლის შესაქმნელად და იმპორტიორისთვის მიწოდების მოსამზადებლად.

იმპორტის დაკრედიტება კი წარმოებს როგორც კომერციული, ისე საბანკო სესხების ფორმით. თავის მხრივ, კომერციული კრედიტი იყოფა ღია ანგარიშიან და სათამასუქო კრედიტად. ღია ანგარიშიანი კრედიტი გამოიყენება საქონლის რეგულარული მიწოდების შემთხვევაში წარმოშობილი დავალიანების დაფარვის მიზნით, ხოლო სათამასუქო კრედიტის დროს ექსპორტიორი თავის კონტრაგენტ იმპორტიორს წარუდგენს ტრატას ანუ გადასაპირებელ თამასუქს აქცეპტის მისაღებად, რაც ნიშნავს ვალდებულებას – დადგინდეს ვადაში გაანაღდოს თამასუქი ანუ გადაიხადოს სესხად მიცემული ვალი. ამ დროს კრედიტი ვალდებულების გადავადების შესაძლებლობაშია გამოხატული.

საბანკო კრედიტის ერთი სახის გაცემა ხდება ექსპორტიორის გადასაპირებელ თამასუქზე იმპორტიორის აქცეპტის მიღებისას, ხოლო მეორე სახისა კი – თამასუქის აქცეპტანტი იმპორტიორის მომსახურე ბაკისგან გარანტიის მიღების შემთხვევაში. პირველს ეწოდება სააქცეპტო, ხოლო მეორეს – სააქცეპტო-რამბრუსული კრედიტი.

საბანკო სესხის გაცემა როგორც ექსპორტიორებზე, ისე იმპორტიორებზე, ხდება სასაქონლო-მატერიალურ ფასეულობათა გირაოთი. სახელმწიფოთაშორისი კრედიტი გაიცემა

მთავრობათა შორის შეთანხმების საფუძველზე. გარანტიად მიჩნეულია მოვალე ქვეყნის ხაზინა.

§2. სამართაშორისო ანგარიშსწორების პრინციპები და ძირითადი ფორმები

საერთაშორისო ანგარიშსწორება მატერიალური წარმოების, ვაჭრობის, მომსახურების, კაპიტალის მოძრაობისა და საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობების სხვა ფორმების ლოგიკური გაგრძელება და დამაგვირგვინებელი ეტაპია. იგი ფულად ვალდებულებებსა და მოთხოვნების უზრუნველყოფასთან დაკავშირებული გადახდის კონკრეტული წესების ერთობლიობაა. ასეთ წესებში ანგარიშსწორების სხვადასხვა ფორმა პოულობს გამოხატულებას. ანგარიშსწორების ფორმა კი წარმოადგენს საგადასახადო და საქონელგანმკარგავი დოკუმენტების გაფორმების, გადაცემის, დამუშავების, ასევე გადახდის განხორციელების ისტორიულად ჩამოყალიბებულ საერთაშორისო პრაქტიკას. ანგარიშსწორების კონკრეტული ფორმების შინაარსი და გამოყენების სფერო განმტკიცებულია საერთაშორისო საჯარო და კერძო სამართლის ნორმებით.

საქართველოსა და საზღვარგარეთის ქვეყნებს შორის არსებული შეთანხმებების შესაბამისად, ანგარიშსწორება უმეტესად კონვერტირებული ანუ შექცევადი ვალუტის ან ორმხრივი საკლირინგო ურთიერთობის საფუძველზე ხორციელდება. საერთაშორისო უნალდო ანგარიშსწორება ბანკებსა და სხვა საკრედიტო დაწესებულებებში გახსნილ ანგარიშებზე ფულადი სახსრების ჩარიცხვით ან ანგარიშიდან მოხსნის გზით ხდება. დღევანდელ მსოფლიოში უნალდო საბანკო ანგარიშსწორება საყოველთაოდ მიღებული წესია. რაც შეეხება ანგარიშსწორების საკლირინგო ფორმას, მისი გამოყენების სიხშირე სახელმწიფოთაშორის შეთანხმებაზეა დამოკიდებული. ხშირ პარტნიორულ ურთიერთობაში მყოფი სახელმწიფოები ფართოდ იყენებენ ანგარიშსწორების ამ ფორმას. საერთაშორისო ანგარიშსწორების საკლირინგო ფორმა ეყრდნობა სახელმწი-

ფოთა შორის ურთიერთ ფულად ვალდებულებათა ჩათვლას ვალუტისა და ოქროს გამოუყენებლად. ერთი ქვეყნის დავალიანება მეორის წინაშე იფარება არა ოქროთი და ვალუტით, არამედ მიწოდებული საქონლით. წლის განმავლობაში ორი ქვეყნის ურთიერთდავალიანება ყოველთვის თანაბარი არ არის. ამიტომ საკლირინგო სალდო, რაც წლის ბოლოსთვის გამოიყვანება, უნდა დაიფაროს მომავალი წლის პირველ კვარტალში. ანგარიშსწორების საკლირინგო ფორმა გამოიყენება ნებისმიერ ქვეყანასთან ანგარიშსწორებისას, თუ სპეციალური შეთანხმება არსებობს ამის თაობაზე. საკლირინგო ფორმა შეიძლება გამოყენებულ იქნეს აგრეთვე იმ სახელმწიფოთაშორის საანგარიშსწორებო ურთიერთობაში, რომელთა შორისაც მრავალრიცხოვანი გარიგებები იდება დროის განსაზღვრულ მონაკვეთში. ურთიერთმოთხოვნათა ჩათვლა ხორციელდება საჩეკო მიმოქცევის ბაზაზე. ადრე საერთაშორისო ანგარიშსწორება უმეტესად ოქროთი ხდებოდა, თუმცა საანგარიშსწორებო ოპერაციები ოქროს გადაგზავნის გარეშე ხორციელდებოდა. იგი მხოლოდ ურთიერთანგარიშსწორების სალდოს დასაფარავად გამოიყენებოდა. ამჟამად, მიუხედავად იმისა, რომ მოხდა ოქროს ოფიციალური დემონეტისაცია, იგი მაინც რჩება საერთაშორისო ანგარიშსწორების საშუალებად. ამითაა განპირობებული ის, რომ ბევრ ქვეყანაში ოქრო საკრედიტო დანესებულებათა სარეზერვო ფონდში კვლავაც ინარჩუნებს ტრადიციულ ადგილს. საერთაშორისო ანგარიშსწორების პრაქტიკაში უმეტესად ორმხრივი კლირინგი გამოიყენება.

საბანკო ანგარიშსწორება ხასიათდება ფორმათა მრავალსახეობით, ზოგიერთი მათგანი ყველა სახელმწიფოსთვის მისაღები და საერთაშორისო პრაქტიკაში მტკიცედ დამკვიდრებული ფორმა გახდა. მათ შორის ყველაზე გავრცელებული ფორმაა ინკასო. ამ შემთხვევაში საერთაშორისო ანგარიშსწორებაში მონაწილეობენ შემდეგი სუბიექტები: ექსპორტიორი, რომელიც კრედიტორის როლში გამოდის; იმპორტიორი, რომელიც ვალდებულია გადაიხადოს განსაზღვრული ფულადი სახსრები; ექსპორტიორის მომსახურე ბანკი და იმპორტიორის მომსახურე ბანკი. საინკასო ფორმის გამოყენებისას ექსპორტიორის

ანგარიშზე უნდა მოხდეს მიწოდებული საქონლის ან განეული მომსახურების ღირებულების გადარიცხვა იმპორტიორის ანგარიშიდან. ამისათვის აუცილებელია ექსპორტიორმა საინკასო დავალება მისცეს თავის მომსახურე ბანკს. დავალების შინაარსი არის კრედიტორისთვის კუთვნილი თანხების ჩარიცხვა მის ანგარიშზე. ექსპორტიორის მომსახურე ბანკი, სათანადო დოკუმენტებს, რომლებიც იმპორტიორის ფულად ვალდებულებას ადასტურებენ, საინკასო მოთხოვნასა და შესაბამის დოკუმენტებს უგზავნის იმპორტიორის – მოვალის მომსახურე ბანკს, რომელიც ამის შესახებ აცყობინებს იმპორტიორს. მოვალის თანხმობის შემთხვევაში, მისი მომსახურე ბანკი თავისივე ანგარიშიდან გადარიცხავს შესაბამის სახსრებს ექსპორტიორის ბანკში კრედიტორის ანგარიშზე ჩასარიცხად. აღნიშნული საბანკო ოპერაცია მოვალის თანხმობას ითვალისწინებს. მას შესაძლებელია კრედიტორის საინკასო მოთხოვნის სამართლებრივი საფუძველი არ გააჩნდეს. ამიტომ მოვალის მომსახურე ბანკმა წამოყენებული საინკასო მოთხოვნის შესახებ საქმის კურსში აუცილებლად უნდა ჩააყენოს თავად მოვალე. მოვალის თანხმობა საბანკო საანგარიშსწორებო ოპერაციის ჩატარებაზე, ანგარიშსწორების აღნიშნულ ფორმას სააქცეპტო ხასიათს აძლევს.

ინკასო შეიძლება იყოს მარტივი და დოკუმენტური, ვადიანი და უვადო და სხვ. მარტივი ინკასოს დროს ანგარიშსწორება წარმოებს მხოლოდ საგადასახადო მოთხოვნის საფუძველზე. ასეთ შემთხვევაში არაა აუცილებელი კომერციული დოკუმენტების წარდგენა ბანკში. დოკუმენტური ინკასო კი წარმოადგენს საგადასახადო მოთხოვნაზე თანდართული კომერციული დოკუმენტების საფუძველზე ანგარიშის გასწორებას. ვადიანი ინკასოს არსი იმაში მდგომარეობს, რომ იმპორტიორი საგადასახადო მოთხოვნის წარდგენიდან განსაზღვრულ ვადაში თავის მომსახურე ბანკს ეთანხმება მის ანგარიშზე არსებული სახსრებიდან მოახდინოს გადარიცხვა ექსპორტიორის ბანკში. ანგარიშზე საკმარისი თანხების არარსებობისას, ამავე ვადაში შეიტანს სახსრებს მიწოდებული საქონლის ან მიღებული

მომსახურების ღირებულების გასანაღდეზლად. უკადო ინკასოს დროს ექსპორტიორის მომსახურე ბანკი დაუყოვნებლივ ანაღდეზს წარდგენილ ანგარიშებს, ხოლო შემდეგ ამ თანხას, თავის მხრივ, ახდევინებს იმპორტიორს.

საერთაშორისო ანგარიშსწორების საინკასო ფორმასა და საბანკო კრედიტს შორის მჭიდრო კავშირი არსებობს. შეიძლება ითქვას, რომ ინკასო კრედიტის ნაირსახეობას წარმოადგენს. ანგარიშსწორების ამ ფორმის გამოყენების შემთხვევაში იმპორტიორი განსაზღვრული დროის განმავლობაში სარგებლობს გადაუხდელი თანხებით. ამ შემთხვევაში გადახდა კრედიტის დაბრუნებას გულისხმობს. ასევე, ექსპორტიორს თავისი მომსახურე ბანკი აძლევს ონკოლურ სესხს, რომელიც უზრუნველყოფილია ტრანსპორტირებისას გზაში მყოფი მატერიალურ ფასეულობათა დამადასტურებელი კომერციული დოკუმენტებით.

საერთაშორისო ანგარიშსწორებაში საინკასო ფორმის ფართოდ გამოყენების მიუხედავად, იგი მაინც გარკვეულ რისკთან არის დაკავშირებული. საქმე ისაა, რომ იმპორტიორს ყოველთვის აქვს თეორიული შესაძლებლობა, უარი თქვას მისთვის წაყენებული მოთხოვნის განაღდეზაზე, მაგალითად, იმ მოტივით, რომ მიწოდებულია გათვალისწინებულზე ნაკლები ხარისხის საქონელი ან უფრო ნაკლები ოდენობა, მიწოდებული საქონლის ღირებულება არასწორადაა გამოანგარიშებული და სხვ. მიწოდებული საქონლის უკან დაბრუნება ზოგჯერ ისეთ ხარჯებთანაა დაკავშირებული, რომ უმჯობესი ხდება სხვა იმპორტიორისთვის შედარებით დაბალ ფასებში მიყიდვა. ამიტომ ითვლება, რომ ანგარიშსწორების საინკასო ფორმა სრულად ვერ უზრუნველყოფს ექსპორტიორის ფინანსურ ინტერესებს. აქედან გამომდინარე, საერთაშორისო პრაქტიკა დღის წესრიგში აყენებს ანგარიშსწორების უფრო რაციონალური და ოპტიმალური ვარიანტების გამოყენების შესაძლებლობას. საერთაშორისო ანგარიშსწორებისას ექსპორტიორისა და იმპორტიორის ფულადი უფლებებისა და ვალდებულებების განხორციელების შედარებით მაღალი ხარისხის გარანტიად

მიიჩნევა ანგარიშსწორების სააკრედიტივო ფორმა. აკრედიტივი გერმანული წარმოშობის ტერმინია და ზოგადად ნიშნავს უფლებამოსილების მინიჭებას განსაზღვრული მოქმედების განსახორციელებლად. საანგარიშსწორებო ურთიერთობებში იგი არის ბანკის კლიენტის, ანუ აკრედიტივის დავალების მიმცემის განკარგულებით მისი კონტრაგენტის სასარგებლოდ გაცემული ფულადი ვალდებულება, რომლის მიხედვითაც აკრედიტივის გამხსნელ ბანკს, ანუ ემიტენტს შეუძლია თავისი კლიენტის კრედიტორს გადაუხადოს ფულადი თანხა ან შეასრულოს სხვა სახის ფულადი ვალდებულება. ბანკის კლიენტი კი ამ ოპერაციისთვის განსაზღვრულ საზღაურს იხდის.

საინკასო ანგარიშსწორებისაგან განსხვავებით, რომლის დროსაც ანგარიშსწორების პროცესი კრედიტორის ინიციატივით იწყება, სააკრედიტივო ფორმისთვის დამახასიათებელია მოვალის აქტიურობა. საანგარიშსწორებო ოპერაციის დამწყებად მოვალე გამოდის. აკრედიტივით ანგარიშსწორებისას საქონლის გამყიდველი იღებს გადახდის მყარ გარანტიას, ხოლო მყიდველი კი – საკუთრების უფლების ფართოდ გამოყენების შესაძლებლობას საერთაშორისო სავაჭრო ურთიერთობებში. აკრედიტივი ამ დროს ატარებს არა მარტო ანგარიშსწორების ფორმის სახეს, არამედ ფულადი ვალდებულების შესრულების უზრუნველყოფის ფუნქციასაც.

აკრედიტივთან დაკავშირებულ ურთიერთობებში მონაწილეობენ: გადამხდელი (აკრედიტივის დავალების მიმცემი), გადამხდელი ბანკი (ბანკი-ემიტენტი), მიმღები ბანკი (შემსრულებელი ბანკი) და თანხის მიმღები (გამყიდველი ანუ ბენეფიციარი). ანგარიშსწორება შემდეგი სტადიებისგან შედგება: 1. გადამხდელის მიერ ბანკი-ემიტენტისთვის დავალების მიცემა აკრედიტივით ანგარიშსწორებაზე; 2. ბანკი-ემიტენტის მიერ აკრედიტივით ანგარიშსწორებაზე უფლებამოსილების მინიჭება შემსრულებელი ბანკისათვის; 3. გამყიდველის მიერ აკრედიტივის საბუთების წარდგენა; 4. შემსრულებელი ბანკის მიერ თანხის გადახდა წარდგენილი აკრედიტივის საბუთების სანაცვლოდ. შესაძლებელია ბანკი-ემიტენტი და შემსრულებელი

ბანკი ერთი და იგივე დანესებულება იყოს. ასეთ შემთხვევაში საანგარიშსწორებო ოპერაცია უფრო მარტივ სახეს ღებულაობს. ბანკი-ემიტენტის მიერ აკრედიტივის გახსნის შემდეგ აუცილებელია ამის შესახებ გამყიდველისთვის შეტყობინება, ანუ ავიზოს გაგზავნა. ეს უნდა მოხდეს გამყიდველი ბანკის საშუალებით. ავიზოს მიღება ნიშნავს იმას, რომ ექსპორტიორის მიერ მიწოდებული საქონლის ღირებულება აუცილებლად იქნება გადახდილი. ასეთი გარანტიის მიღების შემდეგ ექსპორტიორს შეუძლია იმპორტიორთან დადებული გარიგების საფუძველზე შეუდგეს საქონლის მიწოდების ოპერაციების განხორციელებას. საქონლის გადამზიდველისგან სატრანსპორტო დოკუმენტების მიღების შემდეგ ექსპორტიორი მათ აკრედიტივში (ავიოში) მითითებულ დოკუმენტებთან ერთად წარადგენს შემსრულებელ ბანკში, რომელიც მათი შემომწების შემდეგ იმპორტიორის წინასწარ დეპონირებული ანგარიშიდან მიწოდებული საქონლის ღირებულებას ურიცხავს ექსპორტიორს. აკრედიტივის გამხსნელი ემიტენტი-ბანკისგან საანგარიშსწორებო დოკუმენტების მიღების მომენტიდან ექსპორტიორი საქონლის მესაკუთრედ ითვლება.¹ ანგარიშსწორების სააკრედიტივო ფორმაში ხაზგასმულია მისი დოკუმენტური ხასიათი, რაც იმას გულისხმობს, რომ გადახდა წარმოებს აკრედიტივში მითითებული დოკუმენტების წარდგენისა და სხვა პირობების შესრულების შემდეგ. ასეთ დოკუმენტებს მიეკუთვნება როგორც საფინანსო (ჩეკი, თამასუქი, საგადასახდლო ხელწერილი და სხვ.), ისე კომერციული (ანგარიშები, ვარატები, სავაჭრო ფასიანი ქაღალდები და სხვ.) დოკუმენტები. აკრედიტივის გამხსნელ ბანკს მისი კლიენტის ბრძანებით ევალება არა მარტო ფულადი თანხა, არამედ, თუ საჭიროა გაანაღდოს გადახდის განმხორციელებელი ბანკ-

¹ დოკუმენტური ინკასოსა და აკრედიტივის შესახებ დანერჩილებით იხილეთ: რომან შენგელია, საკრედიტო და საანგარიშსწორებო-სამართლებრივი ურთიერთობანი. თბ., 2002. თამარ ზამბახიძე, დოკუმენტური აკრედიტივი - საერთაშორისო ანგარიშსწორების პრიორიტეტული ფორმა. ყურ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტ. 5, № 1, 2002, გვ. 74-95.

ისაგან გადმოპირებული ტრატა ან მოახდინოს თამასუქის განაღდებისათვის აუცილებელი აქცეპტის გაცემა. აკრედიტივის საფუძველზე შესაძლებელია აკრედიტივის გამხსნელ ბანკს დაევალოს ამ ოპერაციის სხვა ბანკისთვის გადაკისრება. ამ შემთხვევაში შემსრულებელი ბანკი, ისე როგორც ემიტენტი-ბანკი, მხოლოდ მაშინ შეასრულებს საკრედიტო ოპერაციას, თუ სახსრების მიმღების მიერ წარდგენილი დოკუმენტები შეესაბამება ნაყენებულ მოთხოვნებს. აკრედიტივი იხსნება განსაზღვრული დროით. იგი უნდა გაიხსნას მხოლოდ ერთ პირთან ანგარიშსწორებისათვის. აკრედიტივის სახეებიდან აღსანიშნავია დეპონირებული, გარანტირებული, გამოთხოვადი და გამოუთხოვადი აკრედიტივები.

დეპონირებულია ისეთი აკრედიტივი, რომლის გახსნისას ემიტენტი-ბანკი დროებით გადარიცხავს გადამხდელის საკუთარ სახსრებს შემსრულებელი ბანკის განკარგულებაში. გარანტირებული აკრედიტივი შეიძლება გაიხსნას შემსრულებელი და არა ემიტენტი-ბანკში. ამ დროს მას ეძლევა უფლება, აკრედიტივის მთელი თანხის ფარგლებში სახსრები ჩამოწეროს ემიტენტი-ბანკის ანგარიშიდან. გარანტირებული აკრედიტივი ძირითადად გამოიყენება იმ შემთხვევაში, როცა ემიტენტი-ბანკსა და შემსრულებელ ბანკს შორის არსებობს საკორესპონდენტო ურთიერთობა.

თითოეულ აკრედიტივში გარკვევით უნდა აღინიშნოს, შეიძლება თუ არა მისი გამოთხოვა. თუ ასეთი მინიშნება არ არის, აკრედიტივის გამოთხოვა აკრძალულია. გამოთხოვადი აკრედიტივი შეიძლება შეიცვალოს ან გაუქმდეს ემიტენტი-ბანკის მიერ სახსრების მიმღებ პირთან შეთანხმების გარეშე. ემიტენტი-ბანკის კლიენტს უფლება აქვს თავის კრედიტორს აკრედიტივის პირობების შეცვლის შესახებ განკარგულებები მისცეს მხოლოდ ემიტენტი-ბანკის მეშვეობით, რომელმაც ყოველივე უნდა შეატყობინოს შემსრულებელ ბანკს, ამ უკანასკნელმა კი – კრედიტორ პირს. შემსრულებელი ბანკი ვალდებულია გაანაღდოს აკრედიტივში მითითებული დოკუმენტები, რომლებითაც დასტურდება საქონლის მიწოდება, მომსახურე-

ბის განევა და სხვა პირობები, თუ მას რაიმე შეტყობინება აკრედიტივის შეცვლის შესახებ არ მიუღია. გამოუთხოვადი აკრედიტივი არ შეიძლება შეიცვალოს ან გაუქმდეს კრედიტორის თანხმობის გარეშე. ასეთი აკრედიტივი მყარი გარანტიაა გადახდის ვალდებულების შესრულების უზრუნველსაყოფად. ეს სიმყარე იმაში გამოიხატება, რომ ემიტენტი ბანკის წინადადებით შემსრულებელი ბანკი წინასწარ ადასტურებს აკრედიტივის გამოუთხოვად ხასიათს. დადასტურებული გამოუთხოვადი აკრედიტივის გაუნაღებლობისთვის პასუხისმგებლობა ეკისრება როგორც ემიტენტს, ისე შემსრულებელ ბანკს, მაშინ, როცა დაუდასტურებელი აკრედიტივის შეუსრულებლობაზე პასუხს მხოლოდ ემიტენტი-ბანკი აგებს.

აკრედიტივის მოქმედების კონკრეტული ვადა და ანგარიშსწორების წესი განისაზღვრება კრედიტორსა და მოვალეს შორის დადებული ძირითადი ხელშეკრულებით.

საერთაშორისო ანგარიშსწორების საინკასო და სააკრედიტივო ფორმების გამოყენების სტაბილურობა ბევრადაა განპირობებული მათთან დაკავშირებული საზოგადოებრივი ურთიერთობების სამართლებრივი რეგულირების სრულყოფილ ბაზაზე. ასეთი ურთიერთობები ძირითადად რეგულირდება როგორც ცალკეული ქვეყნების ნორმატიული აქტებით, ისე საერთაშორისო ხელშეკრულებებით. შესაძლებელია ანგარიშსწორებაში მონაწილე მხარეებმაც გაითვალისწინონ კონკრეტული უფლება-მოვალეობები და ანგარიშსწორების კონკრეტული წესები. მიუხედავად ამისა, შეიძლება მხარეთა შორის ურთიერთობის ყველა დეტალი ვერ მოხვდეს სამართლებრივი რეგულირების სფეროში. ასეთ შემთხვევებში მათი შევსება ხორციელდება იმ საერთაშორისო ჩვევების მიხედვით, რაც გამომუშავებული და აპრობირებულია საერთაშორისო საინკასო და სააკრედიტივო ანგარიშსწორების პრაქტიკაში. საერთაშორისო სავაჭრო პალატამ მოახდინა ჩვეულებით-სამართლებრივი ნორმების სისტემატიზაცია. ამ უნიფიცირებული წესების გადასინჯვა, სრულყოფა, სათანადო ცვლილება-დამატებების

გათვალისწინებით, მათი ახალი რედაქციით გამოქვეყნება პერიოდულად ხდება. ასეთი უნიფიცირებული ნესები, მართალია, რეკომენდაციულ ხასიათს ატარებს, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ისინი ფართოდ გამოიყენება მსოფლიოს უდიდესი ბანკების მიერ საანგარიშსწორებო ოპერაციების განხორციელებისას. უფრო მეტიც, უნიფიცირებული ნესები საფუძვლად ედება ცალკეული ქვეყნების შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავების პროცესს. ეს ეხება საქართველოსაც. მსგავსი სიტუაციაა საერთაშორისო ანგარიშსწორების ისეთი ფორმების მიმართ, როგორცაა ჩეკი, თამასუქი, ღია ანგარიში, საბანკო გზავნილი და სხვ. საყოველთაოდ აღიარებული სამართლებრივი ნორმების საფუძველზე საჩეკო ხელშეკრულება იდება ბანკსა და მასში გახსნილი მიმდინარე ანგარიშის მფლობელს შორის იმის თაობაზე, რომ ანგარიშზე არსებული ფულადი სახსრები განკარგოს მისმა მფლობელმა ჩეკის გაცემის გზით, ხოლო ბანკმა ჩეკში მითითებულ პირს გადაუხადოს განსაზღვრული თანხა. ჩეკი ნერილობითი განკარგულებაა, რომელიც გამოწერილ უნდა იქნეს განსაზღვრული ფორმით და წარდგენისას უნდა განაღდდეს უპირობოდ. ჩეკის წარდგენა გასანაღდებლად შეუძლია იმ პირს, ვის სახელზეც იგი გამოიწერა, ასეთი ჩეკი სახელობითია. შესაძლებელია ჩეკში კონკრეტული პირი არ იყოს მითითებული და ნებისმიერი წარმდგენი ითვლებოდეს მის მფლობელად. ასეთი ჩეკი სანარმდგენლოა. იგულისხმება, რომ სანარმდგენლო ჩეკის წარმდგენი მისი კანონიერი მფლობელია. ჩეკი ისეთი ფასიანი ქალაქია, რომელიც მფლობელის საკუთრების უფლებას ადასტურებს მასში გამოწერილ თანხაზე. საერთაშორისო ანგარიშსწორებაში ჩეკის ფართოდ გამოყენებას საფუძვლად დაედო უენევის ცნობილი კონვენცია, რომელიც ჩეკთან დაკავშირებულ უნივერსალურ დებულებებს ამკვიდრებს. ეს კი საშუალებას იძლევა ჩეკი გამოყენებულ იქნეს არა მარტო საერთაშორისო საანგარიშსწორებო ურთიერთობებში, არამედ კონვენციის მონაწილე სახელმწიფოთა ეროვნულ კანონმდებლობაშიც. ასეთია შემდეგი დებულებები:

1. დადგენილია ჩეკის აუცილებელი რეკვიზიტები; მათ მიეკუთვნება: სახელწოდება, წინადადება განსაზღვრული თანხის გადახდის თაობაზე, გადამხდელის ვინაობა, გადახდის ადგილი, ჩეკის შედგენის ადგილი და სხვ. აუცილებელი რეკვიზიტების გაუთვალისწინებლობა დოკუმენტს უკარგავს ჩეკის ძალას და არავითარ ფულად ვალდებულებას არ წარმოშობს;

2. ყოველგვარი შეთანხმება ჩეკში გათვალისწინებული სახსრების პროცენტის თაობაზე ბათილია;

3. ფულადი სახსრების ოდენობის განსაზღვრის დროს წარმოშობილი დავის გადაწყვეტისას, თუ ფულის ოდენობა გამოხატულია ციფრითაც და სიტყვითაც, უპირატესობა ეძლევა ამ უკანასკნელს. თუ თანხა რამდენჯერმეა ნახსენები სხვადასხვა ოდენობით, დავის შემთხვევაში ნამდვილად ითვლება უფრო ნაკლები თანხა;

4. ის პირი, ვინც ჩეკს ხელი მოაწერა სხვის ნაცვლად რწმუნების გარეშე, თვითონვე კისრულობს ჩეკიდან გამომდინარე ვალდებულებას;

5. თუ ჩეკი შევსებულ იქნა მხარეთა შორის მიღწეული შეთანხმების გაუთვალისწინებლად, მაშინ ამ შეთანხმების დარღვევა არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ჩეკის მფლობელის საწინააღმდეგოდ იმ შემთხვევათა გარდა, როცა ჩეკი არაკეთილსინდისიერადაა მიღებული ან მისი მიღებისას უხეში გაუფრთხილებლობაა დაშვებული;

6. ჩეკი შეიძლება გადაცემულ იქნეს სხვა პირისთვის ინდოსამენტის მეშვეობით, რომელიც არ შეიძლება განპირობებულ იქნეს რაიმე მოთხოვნით. ბათილია ნაწილობრივი ინდოსამენტი;

7. ინდოსამენტი შეიძლება დაინეროს ჩეკზე ან მასზე თანდართულ ფურცელზე (ალონუზე) და ხელმოწერილ იქნეს ინდოსამენტის მიერ. ინდოსამენტის მეშვეობით ხდება ჩეკიდან გამომდინარე ყველა უფლების გადატანა სხვა პირზე;

8. ჩეკში მითითებული თანხა ან მისი ნაწილი შეიძლება უზრუნველყოფილ იქნეს ავალის მეშვეობით. ავალისტად არ შეიძლება გამოვიდეს გადამხდელი. ავალის შესახებ აღინიშნება

ჩეკზე ახ დაძაბვებით ფურცელზე. ავალი ხელმოხერილ უხდა იქნეს მისი გამცემის მიერ;

9. ჩეკის გადახდა უნდა მოხდეს წარდგენისთანავე, მიუხედავად იმისა, თუ გადახდის რა ვადაა მასში მითითებული ან საერთოდ არის თუ არა ასეთი ვადა აღნიშნული. გასანაღდებლად კი ჩეკის წარდგენა უნდა მოხდეს განსაზღვრულ ვადებში. ვადები განისაზღვრება იმის მიხედვით, თუ სად ხდება გადახდა – ჩეკის გაცემის ადგილის მიხედვით, სხვა ადგილზე თუ საზღვარგარეთ;

10. ჩეკის უკან გამოთხოვა შესაძლებელია გადასახდელად წარდგენის შემდეგ. თუ ჩეკი არ არის გამოთხოვილი, გადამხდელს შეუძლია იგი გაანაღდოს გადასახდელად წარდგენის ვადის გასვლის შემდეგაც;

11. ჩეკის გამცემის გარდაცვალება ან მისი ქმედუნაროდ აღიარება გავლენას არ ახდენს ჩეკის ნამდვილობაზე;

12. შესაძლებელია ჩეკში აღნიშნული თანხის ნაწილობრივი გადახდა. ჩეკის მფლობელს უფლება არა აქვს უარი თქვას მის მიღებაზე. ჩეკის ნაწილობრივი ან მთლიანი გადახდის შემთხვევაში, გადამხდელს უფლება აქვს ჩეკის მფლობელისაგან მოითხოვოს ამ მოქმედების დამადასტურებელი ხელწერილი ან ჩეკზე გააკეთოს სათანაო აღნიშვნა;

13. თუ ჩეკი გამოწერილია იმ ვალუტით, რომელიც არ არის ბრუნვაში გადახდის ადგილზე, მისი გადახდა მოხდება ადგილობრივი ვალუტით შესაბამისი კურსის გათვალისწინებით. ეს წესი არ მოქმედებს, თუ ჩეკში პირდაპირაა მითითებული გადახდის ვალუტა. თუ ჩეკის გაცემისა და გადახდის ადგილის ვალუტა ერთი და იგივეა, ხოლო კურსი სხვადასხვა, მაშინ საჩეკო თანხად იგულისხმება გადახდის ადგილის ვალუტა;

14. ჩეკის გამცემს ან მფლობელს უფლება აქვს აკრძალოს ჩეკის გადახდა ნაღდი ფულით. ასეთ შემთხვევაში ხდება ჩეკით ანგარიშსწორების ოპერაციის განხორციელება. ამისათვის საჭიროა ჩეკზე გაკეთდეს სათანადო აღნიშვნა იმის შესახებ, რომ იგი არის მხოლოდ საანგარიშსწორებო. გადამხდელი ვალდებულია გადახდა განახორციელოს საანგარიშსწორებო

ანგარიშზე. მითითებული თანხის ანგარიშზე ჩარიცხვა გადახდის ტოლფასია. თუ გადაამხდელი არ შეასრულებს აღნიშნულ მოქმედებას, მას დაეკისრება ზიანის ანაზღაურების ვალდებულება საჩეკო თანხის ფარგლებში;

15. ჩეკის მფლობელი უფლებამოსილია რეგრესული მოთხოვნა წაუყენოს ჩეკის გამცემს ან ინდოსანტს, თუ დროულად წარდგენილი ჩეკის განაღდება არ მოხდა, რაც დადასტურებულია გადახდაზე უარის თქმის შემდგენელი პირის ოფიციალური ოქმით – პროტესტით ან სხვა დოკუმენტებით. ჩეკის გადაუხდელობის შესახებ უნდა ეცნობოს აგრეთვე ავალისტსაც;

16. ჩეკის გამცემის წინაშე პასუხისმგებელია როგორც ჩეკის გამცემი, ისე ინდოსანტი და ავალისტი. ჩეკის გადაუხდელობისას მას შეუძლია სარჩელი წარუდგინოს როგორც ერთ რომელიმე პირს, ისე ყველას ერთად. მნიშვნელობა არა აქვს დაცულია თუ არა ვალდებულების აღების თანმიმდევრობა.

ზემოაღნიშნული უზოგადესი დებულებები საფუძვლად უდევს საქართველოს საჩეკო კანონმდებლობასაც (1995).

თამასუქი არის ისეთი ფასიანი ქალაქი, რომლითაც მისი გამცემი პირი კისრულობს უპირობო ვალდებულებას – გადაიხადოს თამასუქში მითითებული თანხა პირადად ან სხვა პირს ავალებს მის გადახდას. იგი აბსტრაქტული და ფორმალური შეპირება ან ბრძანებაა განსაზღვრული ფულადი თანხის გადახდის თაობაზე. თამასუქი უნივერსალური ხასიათის დოკუმენტია, რომელშიც როგორც ანგარიშსწორების, ისე დაკრედიტების ფუნქციებია გაერთიანებული. ეს ფუნქციები ერთმანეთს განაპირობებენ და ერთმანეთის დამატებას წარმოადგენენ. როცა თამასუქი გამოიყენება როგორც გადახდის საშუალება საქონლის მიწოდებასთან დაკავშირებით დადებულ გარიგებაში, ამავე დროს, იგი გამყიდველის მიერ მყიდველის დაკრედიტებასაც წარმოადგენს კომერციული თვალსაზრისით. ამიტომ თამასუქს ზოგჯერ საკრედიტო ფულის ნაირსახეობადაც მიიჩნევენ.¹ თამასუქი სავალ ვალდებულებაა და მისი

¹ Гражданское право. Учебник. Под редакцией А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. т. 2. М., 2001, с. 476.

საგანი ყოველთვის ფულია. იგი ემსახურება გადახდის უზრუნველყოფას ისე, რომ მასში არ მიეთითება ვალდებულების წარმოშობის საფუძველი.

თამასუქთან დაკავშირებით წარმოშობილი ვალდებულების სუბიექტები არიან:

1. თამასუქის გამცემი ანუ ის პირი, რომელმაც გამოწერა თამასუქი. მას ჰქვია აგრეთვე ტრასანტი;

2. თამასუქის პირველი მფლობელი ანუ რემიტენტი. ეს ის პირია, რომლის სასარგებლოდაც ხდება გადახდა და რომელიც, როგორც თამასუქის პირველი მფლობელი, აღინიშნება თვით თამასუქის ტექსტში;

3. გადამხდელი ანუ ტრასატი, რომელიც ვალდებულია გადაუხადოს თამასუქის თანხა მის კანონიერ მფლობელს. იმის მიხედვით, თუ ვინ არის გადამხდელი – თვით თამასუქის გამცემი თუ მესამე პირი – განასხვავებენ უბრალო, ანუ მარტივ და გადასაცემ, ანუ გადასაპირებელ თამასუქებს. მარტივი თამასუქი არის მისი გამცემის დაპირება, გადაუხადოს განსაზღვრული თანხა ამა თუ იმ პირს, თამასუქში მითითებულ დროს. მას სოლო თამასუქსაც უწოდებენ. გადასაპირებელი თამასუქი კი წარმოადგენს უპირობო განკარგულებას გადამხდელისადმი, რათა მან გადაუხადოს ამა თუ იმ პირს თამასუქით განსაზღვრული ფულადი თანხა, ე.ი. ამ დროს გადამხდელის როლში გამოდის მესამე პირი, რომელიც განსაზღვრული მოქმედებით კისრულობს ვალდებულებას გადაიხადოს თამასუქის თანხა. გადასაპირებელ თამასუქს ეწოდება ტრატა. ჩეკის მსგავსად შესაძლებელია თამასუქის სხვა პირისთვის გადაცემა თამასუქზე სპეციალური წარწერის გაკეთების გზით. პირს, რომელიც გასანაღდებლად მიიღებს თამასუქს და იკისრებს მასში მითითებული თანხის გადახდას, აქცეპტანტი ეწოდება. თამასუქის გამცემს (მარტივი თამასუქის დროს) ან აქცეპტანტს (გადასაპირებელი თამასუქის დროს) გააჩნია მხოლოდ მოვალეობა, გადაიხადოს თამასუქში მითითებული თანხა. დანარჩენ სუბიექტებს შეიძლება უფლებაც ჰქონდეთ და მოვალეობაც.

თამასუქი თავისი შინაარსით ბევრად ჰგავს ჩეკს. ამიტომ

ჩეკისტვის დამახასიათებელი ძირითადი დებულებების უმრავლესობა თამასუქისთვისაც იგივეა. ამასთან, თამასუქს გააჩნია რამდენიმე განსხვავებული თავისებურება:

1. თამასუქის შემქმნ პირს შეუძლია მისი სხვა პირისთვის გადაცემა მხოლოდ მაშინ, თუ თამასუქის გამცემი პირის მიერ აკრძალული არ არის ასეთი რამ;

2. თამასუქის მიღებად ითვლება გადამხდელის მიერ მასზე სათანადო წარწერის გაკეთება. თამასუქის მიღება არ შეიძლება შემდგომ გაუქმდეს ან შეიზღუდოს, თუნდაც გადამხდელს იგი ჯერ კიდევ არ ჰქონდეს დაბრუნებული თამასუქის მფლობელისთვის. გადამხდელი თამასუქის მიღებით კისრულობს ვალდებულებას განსაზღვრულ დროში გადაიხადოს მასში მითითებული თანხა;

3. თამასუქში თუ გადახდის ადგილად მითითებულია სხვა და არა გადამხდელის ადგილსამყოფელი, მაშინ გადამხდელმა თამასუქის მიღებისას უნდა აღნიშნოს თუ ვინ იქნება კონკრეტული გადამხდელი. თუ ასეთი აღნიშვნა არ გაკეთდა, იგულისხმება, რომ თამასუქის მიმღები თვითონ გადაიხდის თანხას გადახდის ადგილას;

4. იმ შემთხვევაში, როცა თამასუქი არ არის მიღებული ან მიღებულია განსაზღვრული შეზღუდვებით, თამასუქის გამცემი ვალდებულია უზრუნველყოს თამასუქში მითითებული თანხის გადახდის გარანტია და იმ ზიანის ანაზღაურებაც, რაც გამონვეულია თამასუქის მიუღებლობით;

5. თამასუქში მითითებული გადახდის ვადის განმავლობაში, თუ მისმა მფლობელმა არ მოითხოვა გადახდა, თამასუქის მიმღები უფლებამოსილია სათამასუქო ვალდებულების თანხა შეიტანოს სადეპოზიტო ანგარიშზე;

6. თამასუქის გამცემი ვალდებულია შემქმნის თხოვნით გადასცეს მას თამასუქის რამდენიმე ერთი და იგივე ნიმუში. თითოეულ მათგანში მითითებულ უნდა იქნეს თუ რიგით მერამდენეა იგი. წინააღმდეგ შემთხვევაში თითოეული მათგანი დამოუკიდებელ თამასუქად ჩაითვლება. თამასუქის გაცემული ეგზემპლარებიდან თუ ერთი რომელიმე მათგანის მიმართ განხორციელდა გადახდა, დანარჩენი ძალას კარგავს. სხვადასხვა

პირისთვის გაცემული თამასუქის სხვა ნიმუშის მიხედვით გადახდისთვის პასუხისმგებლობა დაეკისრება გადასაპირებელი ნარნერის გამკეთებელ ან გადასახდელად მიმღებს იმის მიხედვით, თუ ვისთან ინახება თამასუქის ესა თუ ის ეგზემპლარი;

7. თუ თამასუქი გაცემულია ერთ ეგზემპლარად, ამის შესახებ თვით თამასუქში უნდა იქნეს აღნიშნული;

8. თამასუქის შესანახად მიბარებისას, შემნახველი ვალდებულია მის მფლობელს მისცეს თამასუქის ასლი. თამასუქის ასლზე კი აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, თუ ვისთან იმყოფება გადასახდელად გაგზავნილი ან შესანახად მიბარებული თამასუქის დედანი;

9. თამასუქის მფლობელი ვალდებულია დააბრუნოს თამასუქი ან მისი გადახდისას მიღებული თანხები, თუ მას თამასუქი შექმნილი აქვს არაკეთილსინდისიერად ან მის შექმნაში დაუშვა უხეში გაუფრთხილებლობა;

10. თუ პირმა დაკარგა თამასუქი, მას შეუძლია სასამართლოს მეშვეობით მოითხოვოს გადახდის აკრძალვა და მისთვის განკუთვნილი თანხების ჩარიცხვა სადეპოზიტო ანგარიშზე გადახდის ვადის დადგომისას. დაკარგული თამასუქის შესაძენად აუცილებელ ღონისძიებათა უშედეგოდ განხორციელების შემდეგ, სასამართლო თამასუქს ძალდაკარგულად ცნობს.

საქართველოს 1995 წლის კანონი თამასუქის შესახებ ემყარება ზემოაღნიშნულ დებულებებს.

საერთაშორისო ანგარიშსწორებაში ხშირად გამოიყენება ისეთი ფორმა, როგორიცაა ღია ანგარიში. მისი არსი იმაში მდგომარეობს, რომ საქონლის მიწოდებისას მისი ანაზღაურება ხდება პერიოდულად იმპორტიორის ანგარიშზე ექსპორტიორის დავალიანების ჩარიცხვის პირობით; იგულისხმება, რომ ექსპორტიორსა და იმპორტიორს შორის გახშირებული ორმხრივი სავაჭრო ურთიერთობა არსებობს და კონტრაგენტები მონაცვლეობით გამოდიან მყიდველ-გამყიდველის როლში. შედეგი კი ასეთია: იმპორტიორის მიერ მისთვის მიწოდებული საქონლის ღირებულების გადაუხდელობა ექსპორტიორის მიერ საქონლის მომავალში მიწოდების შეფერხებას იწვევს. ამიტომ ღია ანგარიში ორივე მხარისთვის ვალდებულებათა

შესრულების სტიმულიატორს წარმოადგენს. ანგარიშსწორების ეს ფორმა საბანკო კრედიტის გამოყენების შესაძლებლობასთანაა დაკავშირებული. მიწოდებული საქონლის ღირებულების გადახდის დაყოფნა იმპორტიორის მიერ, ექსპორტიორს აიძულებს თავისი კაპიტალის ბრუნვადობის შენელების სანაცვლოდ, საბანკო კრედიტს მიმართოს. ამიტომ ექსპორტიორსა და იმპორტიორს შორის ცალმხრივი ურთიერთობისას, ანგარიშსწორების ეს ფორმა არც ისე პოპულარულია. იგი მხოლოდ იმპორტიორს აძლევს ხელს, რადგან ფაქტობრივად მისთვის კომერციული კრედიტის მიცემის ფორმად ყალიბდება. ეს იმითაა გამოწვეული, რომ ღია ანგარიშით საერთაშორისო ანგარიშსწორების დროს საქონლის მოძრაობა წინ უსწრებს ფულის მოძრაობას.

საერთაშორისო ანგარიშსწორებაში შედარებით მარტივ და უპირობო ფორმას წარმოადგენს საბანკო გზავნილი. ამ დროს ერთი ქვეყნის ბანკი (გზავნილის გამგზავნი) დავალებას აძლევს მეორე ქვეყნის ბანკს (გზავნილის მიმღებს) გამგზავნის მიერ განსაზღვრულ პირს გადაუხადოს გზავნილში მითითებული თანხა. ეს ფორმა გამოიყენება არა მარტო საქონლის მიწოდების შემთხვევაში, არამედ მომსახურების ღირებულების განაღდების ან ცალმხრივი ფულადი ოპერაციის განხორციელებისას. საბანკო საგადასახადო დავალება შეიძლება გამოიწეროს როგორც ეროვნული ისე უცხოური ვალუტით. იგულისხმება, რომ დავალების მიმცემ ბანკს საკორესპოდენტო ანგარიში აქვს გახსნილი გზავნილის მიმღებ უცხოურ ბანკში და ამ ანგარიშზე სრულად ირიცხება ის თანხა, რაც გზავნილშია მითითებული.

უკანასკნელ პერიოდში მყარად იკიდებს ფეხს ელექტრონული დამუშავების საფუძველზე შესაბამის მონაცემთა უდოკუმენტო მიწოდების შესაძლებლობა. ტელეკომუნიკაციების ფართოდ გამოყენება, პლასტიკური საკრედიტო ბარათების შემოღება და სხვა ტექნიკურ შესაძლებლობათა პრაქტიკაში დანერგვა მნიშვნელოვნად ამცირებს ბანკებსა და მის კლიენტებს შორის საანგარიშსწორებო ოპერაციათა განხორციელების დროს.

საკრედიტო ბარათი გადახდის საშუალებაა და ასრულებს საანგარიშსწორებო-საგადასახადო ფუნქციას. იგი შეიძლება სხვადასხვა სახის იყოს. გავრცელებულია განახლებადი ბარათი (გამოიყენება მაღაზიებსა და რესტორნებში ანგარიშსწორებისთვის. აქვს წინასწარდადგენილი ლიმიტი. ვალის გადახდის შემდეგ ხდება მისი განახლება), საფირმო ბარათი (გამოიყენება სხვადასხვა სამსახურებრივი ხარჯების დასაფარავად) და სხვ. განსაკუთრებით აღსანიშნავია პრემიალური საკრედიტო ბარათი. მას ოქროს ბარათსაც უწოდებენ. ასეთი ბარათები ეძლევათ მაღალი წლიური შემოსავლების მქონე კლიენტებს. მის მფლობელს აქვს შეღავათიანი განაკვეთის კრედიტის აღების უფლება, არა აქვს ლიმიტი, მისი მფლობელისათვის დაჯავშნულია ადგილი სასტუმროში და სხვ.

თაპი XV

საერთაშორისო სავალუტო ურთიერთობები

§ 1. ფულის წარმოშობა და მისი განვითარების პირითადი მტაკები

ფულს უძველესი ისტორია აქვს. მისი წარმოშობა დაკავ-
შირებულია საზოგადოების განვითარების ადრეულ საფეხ-
ურებთან. ინტერესი მისი რაობის შესახებ დღესაც არ გან-
ელებულია. მას მსოფლიო ცივილიზაციის უმნიშვნელოვანეს
საფუძვლადაც მიიჩნევენ და უდიდეს ბოროტებადაც. ყველა
შემთხვევაში ფულს, მისი წარმოშობიდან დღემდე, ადამიან-
ისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება.

ფულის წარმოშობის შესახებ უამრავ შეხედულებათა ფონზე,
ყველაზე რეალურ და ლოგიკურ წარმოდგენას ქმნის ორი
თეორია: პირველი არისტოტელეს დროიდან მომდინარეობს და
პერიოდულად აქტიური მომხრეებიც უჩნდება. მათი აზრით,
ფული შეთანხმების პროდუქტია, სუბიექტური ფაქტორის
საფუძველზეა წარმოშობილი. ადამიანებს შორის მიღწეული
შეთანხმება შემდეგ ქცევის სავალდებულო ნესებში აისახა და
განმტკიცდა. მეორე თეორიის მიხედვით, ფული წარმოიშვა
ევოლუციის პროცესის შედეგად, რომელმაც ადამიანისაგან
დამოუკიდებლად, ობიექტური კანონზომიერების საფუძველზე
გამოიწვია საგანთა საერთო მასისგან ზოგიერთი მათგანის
გამოყოფა და მისთვის გაცვლის ფუნქციის მიკუთვნება. ასეთი
თეორია შედარებით ახალია და დაკავშირებულია ა. სმითის,
დ. რიკარდოს, კ. მარქსისა და მომდევნო პერიოდის სხვა
გამოჩენილ მოაზროვნეებთან. მართალია, აღნიშნული თეორიე-
ბის წყალგამყოფად სუბიექტურისა და ობიექტურის ერთ-
მანეთისგან განსხვავებული კატეგორიები გამოდიან, მაგრამ,
საბოლოო ჯამში, მათ შორის არსებული საერთო ნიშნები
ფულის წარმოშობის რეალური საფუძვლის კომპლექსურად
გაანალიზების საშუალებას წარმოადგენს.

საზოგადოების განვითარების გზაზე მნიშვნელოვან საფეხურს წარმოადგენდა შრომის დიდი საზოგადოებრივი დანაწილება. მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფები და ფენები სხვადასხვა საქონელს ამზადებდნენ. წარმოების პროცესმა დღის ნუსრიგში დააყენა წარმოებული საქონლის სხვაზე გადაცვლის აუცილებლობა. გადაცვლის პროცესს თან ახლდა ღირებულების მარტივი ფორმების ჩამოყალიბება. ეს ის პერიოდი, როცა გაცვლას ნატურალური ხასიათი გააჩნია. ამ დროს, ფულის გამოყენების გარეშე, ერთი საქონლის განსაზღვრული რაოდენობა იცვლებოდა მეორე საქონლის შესაბამის ოდენობაზე, ასეთ დროს გაცვლა შემთხვევით ხასიათს ატარებდა. მომდევნო პერიოდში იგი რეგულარულ ხასიათს ღებულობს.¹

შესაბამისად ღირებულების მარტივი ფორმა (ერთი სახის საქონლის მეორეში გაცვლა) გადაიზარდა შედარებით რთულ ანუ სრულ ფორმაში (ერთი სახის საქონლის გაცვლა რამდენიმე სახის საქონელზე). შემდგომ ეტაპზე ღირებულების სრული ფორმა ერთგვარ შემაფერხებელ გარემოებად გადაიქცა რეგულარული გაცვლისათვის. ჯერ ერთი, იზრდებოდა იმ საქონლის რიცხვი, რომელშიც შეიძლებოდა გამოხატულიყო ამა თუ იმ საქონლის ღირებულება. მეორეც, თუ ერთი საქონლის მფლობელი მეორეს უცვლიდა საქონელს, ამ უკანასკნელს სჭირდებოდა არა პირველის, არამედ მესამის საქონელი. ამიტომ პირველსა და მეორე საქონელმწარმოებელს შორის გაცვლა შესაძლებელი იქნებოდა მაშინ, თუ ბაზარზე აღმოჩნდებოდა ისეთი საქონელი, რომელიც ყველა სხვა საქონელზე გაიცვლებოდა და ასეთი საქონლის მეშვეობით მეორე საქონელმწარმოებელი ნებისმიერ სხვა საქონელს შეიძენდა. გაცვლის საყოველთაო ეკვივალენტის თვისებების მქონე საქონელზე მოთხოვნილება თანდათან იზრდებოდა. ასეთი საქონელი ღირებულების საყოველთაო ფორმის, ანუ ფულის დამკვიდრების საფუძველი გახდა. საყოველთაო ეკვივალენტის ფუნქციის შესრულება შეეძლო რომელიმე შინაურ ცხოველს ან სასოფლო-სამეურნეო პროდუქტს და ა.შ. თუმცა ასეთი საქონ-

¹ ფულის შესახებ დანვრილებით იხ: რ. ასათიანი, ფული და ფულადი სისტემები. თბ., 1996.

ლის სიმრავლე და მათი ნატურალური ხასიათი გარკვეულ სიძნელეებს ქმნიდა ფართო მასშტაბებით გამოსაყენებელი საყოველთაო ეკვივალენტის მქონე საქონლის შესაქმნელად. საქონელწარმოებისა და გაცვლის გაფართოება თანდათან საფუძვლად დაედო ნატურალური ეკვივალენტის შეცვლას მყარი და ფართომასშტაბიანი საყოველთაო ეკვივალენტით. ასეთი როლის შესრულება დაეკისრა ვერცხლსა და ოქროს. დასაწყისში ფულის ფუნქციას წარმატებით ასრულებდა ვერცხლი. XVI-XVIII საუკუნეებში ვერცხლთან ერთად ღირებულების საყოველთაო ეკვივალენტად ოქროც გამოდიოდა. XIX საუკუნის დასაწყისიდან ოქროს უპირატესობა აშკარად იკვეთება და ამავე საუკუნის დასასრულიდან ვერცხლი სრულად შეცვალა ოქრომ. ამგვარად, საქონლის ღირებულების გამობატვა ოქროს ღირებულებით, ოქროს განსაკუთრებული სახის საყოველთაო ეკვივალენტობას ადასტურებდა. მან დაიკავა მონოპოლიური მდგომარეობა და ფულად საქონლად გადაიქცა. ღირებულების ფულადი ფორმის უპირატესობა ოქროს შინაარსში კონცენტრირებულად აისახა. ოქრო, სხვა საქონლისაგან განსხვავებით, ხასიათდება ბევრი სპეციფიკური თვისებურებით. კერძოდ, ადვილად შეიძლება მისი დანაწევრება-დაყოფა ნებისმიერ სიდიდეებად ისე, რომ არ კარგავს თავის თვისებებს; მის მცირე მოცულობაში კონცენტრირებულია დიდი ღირებულება; იგი არ ფუჭდება და ადვილია მისი შენახვა; ადვილია მისი ხარისხის შემოწმება სინჯის დადგენით; მისი ოდენობა ბუნებაში საკმაოდ შეზღუდულია და ყველასთვის ხელმისაწვდომი არ არის; სწორედ ამ თვისებების გამო გადაიქცა იგი საყოველთაო სახმარი ღირებულების ეკვივალენტად და დაუპირისპირდა მხოლოდ სპეციფიკური სახმარი ღირებულების მატარებელ ყველა სხვა საქონელს. ამიტომაც გახდა ოქრო სიმდიდრისა და ძალაუფლების სიმბოლო. ამის გამო მოხდა მისი გაფეტიშება.

ვერცხლი და ოქრო ფულის როლში ჯერ ზოდების სახით გამოდიოდა. საქონლის ზოდებზე გაცვლის თითოეული აქტის დროს საჭირო იყო ლითონის დანაწევრება, წონისა და ხარისხის დადგენა და სხვ. ამიტომ ლოგიკურად წარმოიშვა

იმის აუცილებლობა, რომ ზოდები შეცვლილიყო მონეტებით, რომელშიც წინასწარ აისახებოდა წონისა და ხარისხის მაჩვენებლები. ფულმა მონეტის ფორმა მიიღო, შეიძინა ეროვნული სახე და მისი დამზადება სახელმწიფო მონოპოლიად იქცა. პირველი მონეტა მოიჭრა ძვ. წელთაღრიცხვის VII საუკუნეში ლიდიაში და გავრცელდა შავი და ხმელთაშუა ზღვისპირეთის სახელმწიფოებში. უძველესი ქართული ვერცხლის მონეტა კი VI საუკუნით თარიღდება. ფულის ისტორიაში მონეტარული პერიოდი ახალი წელთაღრიცხვის ბოლო საუკუნეებამდე გრძელდებოდა. არსებობის ხანგრძლივმა პერიოდმა დამაჯერებლად დაადასტურა ქალაქის ფულის შემოღების აუცილებლობა. ლითონის ფულს ჭრიდა სახელმწიფოებიცა და ქალაქებიც, მეფეებიცა და თავადებიც. მონეტების წონა და ხარისხი თანდათან კლებულობდა. ფულს ამზადებდნენ ნიკელისა და სპილენძისაგან. მონეტების მნიშვნელოვანი ოდენობის ტარება გარკვეულ სიძნელეებს ქმნიდა.¹

ეს პრობლემა ქალაქის ფულმა წარმატებით გადაჭრა. იგი სახელმწიფოს მიერ გამოშვებული ფასიანი ქალაქია, რომელიც ლითონის ფულის ადგილს იჭერს და გადახდის კანონიერ საშუალებად ითვლება. ქალაქის ფული ღირებულების ნიშანია, რომელიც სრულფასოვან ფულს ცვლის მიმოქცევაში. ამიტომ მას არ მოეთხოვება, რომ საკუთარი ღირებულება პქონდეს და სრულფასოვანი იყოს. იგი ოქროს ცვლის ქალაქის სიმბოლოებით, ოქროს წარმომადგენელია. ქალაქის ფულის გამოშვების ტრადიციას საფუძველი ჩაეყარა VII საუკუნის ჩინეთში. იქ მიმოქცევაში იყო სპილენძის მონეტები. მათი შენახვა, გადათვლა და გადატანა საკმაოდ რთული იყო. ამიტომ იმპერატორ ლი ჯის განკარგულებით გამოშვებულ იქნა მალალხარისხოვან ქალაქზე დაბეჭდილი ფულის ნიშანი, რომელსაც „პაო-ძი“ ეწოდა. ერთი ნიშანი

¹ ცნობილია ასეთი ისტორიული კურიოზი: XV საუკუნის იტალიელი მხატვარი კორეჯო საკუთარმა პონორარმა იმსხვერპლა. მან ბოლო ნახატი ალებული თანხა – 25 კგ. სპილენძის მონეტები ტომრით რამდენიმე კილომეტრი ატარა და სახლში მისვლის წინ დაიღუპა კიდეც.

ათი ათას სპილენძის მონეტას უდრიდა. ნებისმიერ დროს თავისუფლად შეიძლებოდა მისი გადახურდავება სპილენძის მონეტებზე. ამით გამარტივდა ფულის მიმოქცევა, რამაც ქალაქის ფულის პოპულარობა განაპირობა. მოგვიანებით ჩინელებს მიბაძეს სპარსელებმა და იაპონელებმა, შემდეგ კი სხვა ქვეყნებშიც გავრცელდა ქალაქის ფული. ამჟამად თითქმის არც ერთ ქვეყანაში არ ხმარობენ ლითონის ფულს. ქალაქის ფულის შემოღებით იწყება ფულის ისტორიის უახლესი ეტაპი – ბონისტრიკური პერიოდი.

ვერცხლისა და ოქროს ზოდების სახით არსებული ფული, უპირველეს ყოვლისა, ღირებულების საზომის ფუნქციას ასრულებდა. ეს ზოდები თვითონ წარმოადგენდა განსაზღვრულ ღირებულებას, ამიტომ მათი სხვა ნებისმიერ საქონელთან თანაფარდობით ამ უკანასკნელთა ღირებულების განსაზღვრაც ადვილი შესაძლებელი იყო. უფრო მეტიც, ლითონის ფულით საქონლის ღირებულება იზომებოდა მანამდეც, ვიდრე ესა თუ ის საქონელი ფულზე გაიცვლებოდა. საქონლის ღირებულების ფულით გამოხატვისთვის არ იყო აუცილებელი ნაღდი ფულის რეალურად არსებობა. როცა საქონლის მფლობელი თავის საქონელს განსაზღვრულ ფასს ადებდა, იგი ქონებით გამოხატავდა საქონლის ღირებულებას. ვერცხლით ან ოქროთი ეს შესაძლებელი იყო სწორედ იმის გამო, რომ რეალურად არსებობდა ლითონის ფულის ღირებულების თანაფარდობის განსაზღვრის შესაძლებლობა ამა თუ იმ საქონლის ღირებულებასთან. ღირებულების საზომის სახით ჯერ ვერცხლი, შემდეგ კი ოქრო როგორც ფულადი საქონელი, განსაზღვრავდა ყველა სხვა საქონლის ფასს. ეს პროცესი ყოველთვის განპირობებული იყო საქონლის ღირებულებისა და ლითონის ფულის ღირებულების ცვალებადობით, რაც თავისთავად იწვევდა ფასების ცვლილებებს. მაგალითად, თუ უცვლელი იყო ოქროს ღირებულება, მაშინ საქონლის ღირებულების გაზრდა საქონლის ფასის ზრდას იწვევდა და, პირიქით, – მისი შემცირება იწვევდა ფასის შემცირებასაც. საქონლის ღირებულების უცვლელობის პირობებში მისი ფასი იზრდებოდა ოქროს ღირებულების შემცირებით და საქონლის ფასები ეცემოდა ოქროს ღირებ-

ულების გაზრდით. ოქროს ღირებულების ცვლილება ხშირად დამოკიდებული იყო ოქროს საბადოების აღმოჩენასა და მისი წარმოების განვითარების დონეზე.

თანამედროვე პირობებში, როცა საქონელი – ფული მიმოქცევაში ქალაქის ფულმა შეცვალა, ოქროს ფასის ცვლილება არ იწვევს სხვა ქონლის ფასების ცვლილებას. როგორც ცნობილია, ოქროს საყოველთაო ეკვივალენტად ფუნქციონირების ეპოქაში (მონომეტალიზმის პერიოდი – ბიმეტალიზმისაგან განსხვავებით, როცა ვერცხლი და ოქრო ერთდროულად ასრულებდა იმავე ფუნქციას) საქონლის ღირებულება გამოიხატებოდა ოქროს განსაზღვრული წონითი რაოდენობით, რომელიც მიღებული იყო ფულად ერთეულად, რაც იძლევა სხვადასხვა საქონლის შედარებისა და გაზომვის შესაძლებლობას. ფულადი ერთეული თავისი შიდა დანაყოფებით წარმოადგენს ფასების მასშტაბს. ოქროს ფულის პერიოდში ფასების მასშტაბი ასახავდა კანონით ფიქსირებულ ოქროს წონით რაოდენობას მოცემული ქვეყნის ფულად ერთეულში. ამ როლში ფული მარტო ღირებულების საზომი კი არ არის, არამედ საანგარიშო ერთეულიცაა. ეს სახეცვლილება ფულმა განიცადა მონომეტალიზმის ქალაქით შეცვლასთან დაკავშირებით.

ფასების მასშტაბს უმეტესად სახელმწიფო ადგენდა. იგი კანონმდებლობით პერიოდულად განსაზღვრავდა ფულადი ერთეულის ოქროს შემცველობას. მაგალითად, ერთი დოლარის ოქროს შემცველობა სხვადასხვა დროს იყო 1,50463, 0,888671 გრამი წმინდა ოქრო. მანეთის ოქროს შემცველობა 1961 წლის ფულის რეფორმის შემდეგ 0,222168 გრამიდან გაიზარდა 0,987412 გრამ წმინდა ოქრომდე. ორმოცდაათიან წლებამდე მანეთის ოქროს შემცველობა განისაზღვრებდა არა ოქროსთან თანაფარდობაში, არამედ უცხოური ვალუტის მეშვეობით. მაგალითად, 1 მანეთი 3 ფრანკს უდრიდა. მანეთში მაინც გამოხატული იყო ოქროს განსაზღვრული რაოდენობა, ოღონდ ფრანკის მეშვეობით. ოქროს დემონეტოზაციის შემდეგ, ფულად ერთეულში ოქროს შემცველობის თანდათანობით შემცირებამ და ქალაქის ფულის დამკვიდრებამ გამოიწვია ოქროს ფუ-

ლის სტატუსის შეცვლა. მან, ისე როგორც ვერცხლმა ერთი საუკუნის წინ, შეწყვიტა ლითონის ფულის ფორმით არსებობა. ოქრო, როგორც ფული, უკვე აღარ ფუნქციონირებს. ოქროს სტანდარტი შეიცვალა ქალაქის ფულის სტანდარტით. თანამედროვე პირობებში ნებისმიერი ქვეყნის ფულად ერთეულს არავითარი კავშირი არა აქვს ოქროსთან, როგორც ფულთან. ახლა ქალაქის ფული წარმოადგენს ოქროს ნიშანს. იგი შემოღებულია სახელმწიფოს მიერ და მიკუთვნებული აქვს განსაზღვრული კურსი. იმის გამო, რომ საკუთარი ღირებულება არა აქვს, ქალაქის ფულს არ შეუძლია შეასრულოს ღირებულების საზომის ფუნქცია. იგი საანგარიშო ერთეულის როლში გამოდის და შეუძლია გამოხატოს ნებისმიერი საქონლისა და მომსახურების ფასი. ქალაქის ფულით ფასდება წარმოების მოცულობა და ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობის სხვა მაჩვენებლები. ქალაქის ფულსა და საქონლის ან მომსახურების ფასებს შორის არსებობს კანონზომიერი დამოკიდებულება: თუ ქალაქის ფულის მსყიდველობითი უნარი ეცემა, ფასები იზრდება და თუ მისი მსყიდველობითი უნარი იზრდება, მაშინ ფასები ეცემა.

ქალაქის ფულის გარანტი მისი გამომშვები სახელმწიფოა. მას კონკრეტული ფუნქციები ხელისუფლების მიერ აქვს მინიჭებული. ამიტომ ქალაქის ფულს დეკრეტულ ფულსაც უწოდებენ. მისი ავტორიტეტი კონკრეტული ქვეყნის ეკონომიკის განვითარების დონეზეა დამოკიდებული. ფულის ზომას, ფერსა და მატერულ სახეს არა აქვს არსებითი მნიშვნელობა. მთავარია იგი გარკვეული ნდობით სარგებლობდეს. ფულადი ნიშნების გამოშვება და ბრუნვაში მიმოქცევა სახელმწიფოს პრეროგატივაა. ფულის ემისიას ცენტრალური ბანკები ახორციელებენ.

ემისია მიმოქცევაში ფულის ბრუნვის ობიექტური კანონზომიერების გამოხატულებას წარმოადგენს. მისი მეშვეობით ხდება ფულის სტაბილური ფუნქციონირება. იგი აქტიურ როლს ასრულებს ფულის ინფლაციური და დეფლაციური პროცესების რეგულირებაში.

ინფლაცია ფულის მსყიდველობითი უნარის დაცემაა,

რაც საქონლისა და მომსახურების ფასების საერთო დონის უწყვეტ ზრდას იწვევს.¹ იგი, საბოლოო ჯამში, ცხოვრების ღირებულების გაძვირებაა. ინფლაცია წმინდა ეკონომიკურ ფაქტორებთან ერთად, შეიძლება ზედმეტმა ემისიამაც გამოიწვიოს. ამ დროს ბრუნვაში არსებული ჭარბი ფულის ნაწილი საქონლით არ არის უზრუნველყოფილი. მაღალი დონის ინფლაციას ჰიპერინფლაცია ეწოდება. ინფლაციის საწინააღმდეგო პროცესია დეფლაცია, რაც ნიშნავს ჭარბი ფულის მიმოქცევიდან ამოღებას და დისპროპორციის აღმოფხვრას ფულის ოდენობასა და საქონლის მასას შორის. მას თან ახლავს ფასების დაცემის ტენდენცია.

ფულის მსყიდველობითი უნარის სტაბილიზაციის მნიშვნელოვან გზას რევალვაცია წარმოადგენს. იგი გულისხმობს ეროვნულ ფულად ერთეულის კურსის ოფიციალურ გაზრდას სხვა ქვეყნების ვალუტებთან შედარებით, ადრე იგი ოქროს შემცველობის ზრდას გულისხმობდა. რევალვაციის მეშვეობით ხდება ფულის მსყიდველობითი უნარის ამაღლება ინფლაციის წინა პერიოდის დონემდე და ზოგჯერ უფრო მეტადაც. აუცილებლობის შემთხვევებში სახელმწიფომ შეიძლება ფულის დევალვაციაც დააფიქსიროს. იგი ფულის ფაქტობრივი გაუფასურების დადასტურებაა. დევალვაცია ფულადი რეფორმის განხორციელების ერთ-ერთი გზაა, რომლის მიზანია საგადამხდელო გრძელვადიანი დეფიციტის განონასწორება ფულის კურსის შემცირებით.

¹ ირ. ქვაჩახია, რ. ქუტიძე, ეკონომიკური თეორია. თბ., 2000, გვ.

§2. ვალუტის ცნება და შინაარსი

ფულთან შედარებით ვალუტის ცნება გაცილებით უფრო ფართოა, თუმცა ფული ვალუტის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ნაწილია. ფულთან ერთად მასში შედის სხვა საგადასახდელო დოკუმენტებიც, რომელთა მეშვეობითაც ხორციელდება საერთაშორისო ანგარიშსწორება. აქედან გამომდინარე, ვალუტა არის ამა თუ იმ ქვეყნის ფულადი ერთეული, აგრეთვე სხვა საგადასახდელო დოკუმენტები, რომლებიც გამოიყენება სხვა სახელმწიფოებთან ეკონომიკური ურთიერთობის უზრუნველსაყოფად. ვალუტის უპირველესი დანიშნულებაა გაცვლით ურთიერთობებში საერთაშორისო ანგარიშსწორების განხორციელება. ვალუტად ითვლება, მაგალითად, არა მარტო ამერიკული დოლარი, ინგლისური გირვანქა სტერლინგი, საფრანგეთის ფრანკი, გერმანული მარკა ან რუსული რუბლი, არამედ სახაზინო ბილეთი, ბანკნოტი, ჩეკი, თამასუქი და სხვა ფულადი ერთეულით გამოხატული საგადასახდელო ფასიანი ქაღალდები. ვალუტას წარმოადგენს აგრეთვე ისეთი საერთაშორისო საანგარიშსწორებო ფულადი ერთეული, როგორიცაა ევრო (1979 წლიდან 2000 წლამდე ევროპული ვალუტის ერთეული იყო ეკიუ) ან საერთაშორისო და რეგიონული საფინანსო ორგანიზაციების მიერ გამოშვებული ფასიანი ქაღალდები. საერთაშორისო ანგარიშსწორებაში სხვადასხვა ქვეყნის ვალუტებს სხვადასხვა ხარისხის მონაწილეობის უნარი გააჩნიათ. ეს, უპირველეს ყოვლისა, განპირობებულია ამ ვალუტების კონვერტირებულობის სხვადასხვა რეჟიმით. ეროვნული ვალუტის უცხო ვალუტაში გაცვლის მაღალი შესაძლებლობების მქონე სახელმწიფოები (ამერიკა, ინგლისი, საფრანგეთი, გერმანია და სხვ.) საერთაშორისო ანგარიშსწორების საშუალებად იყენებენ როგორც საკუთარ, ისე უცხოურ ვალუტას. სხვა სახელმწიფოები საერთაშორისო ანგარიშსწორებას უცხოური ვალუტით ახორციელებენ. მათ შორისაა საქართველოც.

სავალუტო ურთიერთობათა შინაარსის სრულად აღსაქმელად მიზანშეწონილია მათი ორგანიზაციული ფორმის ცალკეული ელემენტების ანალიზი. უპირველეს ყოვლისა, ერთ-

მანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს ეროვნული და უცხოური ვალუტის ცნებები. ეროვნული ვალუტა წარმოადგენს სუვერენული სახელმწიფოს ფულად ერთეულსა და სხვა საგადასახდელო ფასიან ქალაქებს, რომლებიც გამოიყენება სხვა ქვეყნებთან საკრედიტო, საანგარიშსწორებო და უცხო სახის საფინანსო-ეკონომიკურ ურთიერთობათა უზრუნველსაყოფად. უცხოური ვალუტა კი საზღვარგარეთის სახელმწიფოთა ფულადი ნიშნები და საკრედიტო-საგადასახდელო დოკუმენტებია, რომლებიც გამოიყენება საერთაშორისო საკრედიტო-საანგარიშსწორებო ურთიერთობებში. უცხოური ვალუტა ყიდვა-გაყიდვის მნიშვნელოვანი ობიექტია. სავალუტო ოპერაციებს, ჩვეულებრივ, ბანკები ან სავალუტო ბიუროები აწარმოებენ. ამა თუ იმ ქვეყნის ეროვნული ბანკი მობილიზაციას უკეთებს საზღვარგარეთული სავაჭრო ან სხვა ეკონომიკური ხასიათის გარიგებათა სარეალიზაციოდ გამიზნული ეროვნული კულტურის შემადგენელ ელემენტებს და უზრუნველყოფს მათი სანაცვლო უცხოური ვალუტის მიღების შესაძლებლობას. ამ მიზნით იგი თავის საზღვარგარეთულ ბანკ-კორესპონდენტს აძლევს მითითებას ინკასოზე მიიღოს საგადასახადო დოკუმენტები, რომლებიც შესაბამისი გარიგების დადების შემდეგ გადაიქცევა უცხოურ ვალუტაში გამოსატულ აქტივად. ეს შესაძლებლობას უქმნის ეროვნულ ბანკს თავის კლიენტს მოემსახუროს უცხოური ვალუტით. უცხოური ვალუტები ერთმანეთისაგან მსყიდველობითი უნარიანობის სტაბილურობითა და ზოგიერთი სხვა უპირატესობით განსხვავდება. ეს უმეტესად მსოფლიოში ეკონომიკურად და პოლიტიკურად ყველაზე განვითარებული და ძლიერი სახელმწიფოების ვალუტებია. ასეთი ვალუტა გამოიყენება სხვა ქვეყნების სავალუტო პარიტეტისა და სავალუტო კურსის განსაზღვრის საფუძვლად და ასრულებს საერთაშორისო მასშტაბის სარეზერვო საშუალების ფუნქციას. მსყიდველობითი უნარის სტაბილურობის მაღალი ხარისხის გამო ასეთი ვალუტა ინახება სარეზერვო ნაღდი ფულის სახით. იგი საერთაშორისო ლიკვიდური სახსრების ნაირსახეობაა. ამ გაგებით, სარეზერვო ვალუტა საერთაშორისო ფულია. ადრე ბევრი ქვეყნის სარეზერვო ვალუტა გირვანქა სტერლინგი იყო.

ამჟამად მსოფლიო ფულის ფუნქციას ამერიკული დოლარი ასრულებს.

გამოყენების რეჟიმის მიხედვით ვალუტა შეიძლება იყოს – კონვერტირებადი და არაკონვერტირებადი, ანუ ჩაკეტილი. კონვერტირებადი ანუ შექცევადია ისეთი ვალუტა, რომელიც იცვლება ნებისმიერ უცხოურ ვალუტაზე და ასრულებს საერთაშორისო საგადასახადო საშუალების ფუნქციას – ნებისმიერი ოპერაციის შესრულებისას. ასეთია, მაგალითად, ამერიკის, ინგლისის, გერმანიის, იაპონიის, საფრანგეთის ვალუტები. თავისუფლად კონვერტირებადი ვალუტისაგან განსხვავებით, ნაწილობრივ კონვერტირებადი ვალუტა შესაძლებელია ზოგიერთი სახის ოპერაციებში არ გამოიყენებოდეს. ამიტომ იგი იცვლება ზოგიერთი ქვეყნების ვალუტაზე. ასეთია, მაგალითად, შვედეთის, იტალიის, ბელგიის, ფინეთის, ნორვეგიისა და სხვა ქვეყნის ვალუტები.

არაკონვერტირებადია ვალუტა, რომელიც ჩაკეტილია ერთი ქვეყნის ტერიტორიის ფარგლებში და საერთაშორისო სავალუტო ოპერაციებში დამოუკიდებლად მონაწილეობის შესაძლებლობა შეზღუდული აქვს. იგი არ იცვლება სხვა ქვეყნების ვალუტებზე, მსოფლიოს მრავალი განვითარებადი ქვეყნის მსგავსად, ჯერჯერობით არაკონვერტირებადი ვალუტაა ლარიც. ეკონომიკის აღმავლობა და მისი სტაბილურობა, ფულადსაკრედიტო სისტემის განმტკიცება და მსოფლიო ბაზარზე საქართველოში შექმნილი საქონლის კონკურენტუნარიანობის განუხრელი ზრდა უნდა გახდეს ქართული ვალუტის კონვერტირებულად გარდაქმნის საფუძველი.

კონვერტირებადობა მჭიდროდ არის დაკავშირებული ვალუტის გაცვლითი კურსის განსაზღვრასთან. საერთაშორისო ეკონომიკური ურთიერთობა და ანგარიშსწორება წარმოუდგენელია ერთი ვალუტის მეორეში გაცვლის გარეშე. მაგალითად, თუ რომელიმე ქართულ ფირმას სურს საქონელი შეიძინოს გერმანიაში, მან ლარები უნდა გადაცვალოს გერმანულ მარკებზე. გაყიდული საქონლის ღირებულების მარკებით შეიძლება ამერიკული ან ინგლისური ვალუტის შეძენა და ა.შ. ვალუტების გაცვლა, ანუ ეროვნული ვალუტით უცხოური

ვალუტის შექმნა, შესაძლებელია სავალუტო ბაზარზე.

ვალუტის გაცვლის დროს, ჩვეულებრივ, კრედიტორის ვალუტა იცვლება მოვალის ვალუტაზე. ამ დროს უნდა მოხდეს ვალუტათა შორის თანაფარდობის განსაზღვრა, რასაც ვალუტის კურსის ანუ გაცვლითი კურსის დადგენა ეწოდება. გაცვლითი კურსი გამოხატავს უცხოური ვალუტის ერთეულის იმ მერყევე სიდიდეს, რომელიც შეიძლება გაცვლილ იქნეს ეროვნული ვალუტის ერთ ერთეულში. აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ვალუტა არის ერთი ქვეყნის ფულადი ერთეულის ფასი, გამოხატული მეორე ქვეყნის ფულად ერთეულში. ეროვნული ფულადი ერთეულის კურსის განსაზღვრას უცხოურ ვალუტაში კოტირება ეწოდება. შესაძლებელია პირდაპირი კოტირება, როცა უცხოური ვალუტით განისაზღვრება ეროვნული ვალუტის კურსი. მაგალითად, 1 ამერიკული დოლარი უდრის 2 ლარს და უკუკოტირება, როცა ეროვნული ვალუტით განისაზღვრება უცხოური ვალუტის კურსი. მაგალითად, 10 ლარი უდრის 4 ევროს. უმრავლეს ქვეყნებში ეროვნული ვალუტის კურსის დასადგენად გამოიყენება პირდაპირი კოტირება. ინგლისში უკუკოტირებით ხდება კურსის დადგენა, ამერიკაში კი კოტირების ორივე ფორმა გამოიყენება. ვალუტის კურსი იყოფა გამყიდველისა და მყიდველის კურსებად. მყიდველის კურსით ბანკი ყიდულობს უცხოურ ვალუტას ეროვნული ვალუტით, ხოლო გამყიდველის კურსით იგი უცხოურ ვალუტას ყიდის ეროვნულ ვალუტაზე. პირდაპირი კოტირებისას გამყიდველის კურსი უფრო მაღალია, ვიდრე მყიდველისა. მათ შორის სხვაობას ეწოდება მარჟა და იგი ბანკის მოგებას შეადგენს. არსებობს კროს-კურსის დადგენის შესაძლებლობაც, რაც ორი უცხოური ვალუტის კურსის განსაზღვრას ნიშნავს ერთმანეთის მიმართ. მაგალითად, კროს-კურსის შემთხვევაა, როცა საქართველოს ეროვნული ბანკი ადგენს ამერიკული დოლარის კურსს გერმანული მარკის ან ფრანგული ფრანკის მიმართ. სავალუტო გაცვლითი კურსის განსაზღვრისას ძირითადი მნიშვნელობა ენიჭება სავალუტო ბაზარზე რომელიმე ქვეყნის ეროვნული ვალუტის მიწოდებისა და მოთხოვნის თანაფარდობას. მაგალითად, ლარზე მოთხოვნა სხვა ქვეყნის

რეზიდენტებს წარმოეშობათ მაშინ, თუ მათ სურთ შეიძინონ ქართული საქონელი ან თავიანთი კაპიტალი დააბანდონ საქართველოში (სესხის სახით, ქონების შექმნის გზით და სხვ.). ასევე ლარის მიწოდება განპირობებულია უცხოური ფირმების მიერ მიწოდებული საქონლის – ქართული ფირმების მიერ შექმნის ან საზღვარგარეთის ქვეყნებში ქართველი ბიზნესმენების მიერ თავიანთი კაპიტალის ინვესტირების სურვილით (უცხოური კაპიტალის შესაძენად საჭირო ლარების გაღება და სხვ.).

არსებობს ნომინალური და რეალური გაცვლითი კურსები.

ნომინალური გაცვლითი კურსი არის ორი ქვეყნის ვალუტის შეფარდებითი ფასი. მაგალითად, ამ კურსით 1 ამერიკული დოლარი 2 ლარის ეკვივალენტია. ეს ნიშნავს იმას, რომ საქართველოს სავალუტო ბაზარზე შესაძლებელია 1 დოლარის გაცვლა 2 ლარზე და, პირიქით.

სავალუტო ბაზარზე საცვლელი კურსები განუწყვეტლივ მერყეობს. ეს გამოწვეულია ამა თუ იმ ქვეყნის ვალუტის მიწოდებისა და მოთხოვნის თანაფარდობის დარღვევით. როცა რომელიმე ქვეყნის ვალუტის საცვლელი კურსი ეცემა, მაშინ ეს ვალუტა უფასურდება, ხოლო, როცა კურსი მაღლა იწევს, მაშინ ამ ვალუტის ღირებულება მაღლდება. ასეთი ცვლილება სერიოზულ გავლენას ახდენს ქვეყნის ეკონომიკაზე. მაგალითად, როცა ქართული ვალუტის ღირებულება მაღლდება, მაშინ ფასები მაღლდება ექსპორტზე და მცირდება იმპორტზე. აქედან გამომდინარე, მცირდება ექსპორტი და სტიმული ეძლევა იმპორტს. ამას კი თან ახლავს საგადასახდელო ბალანსის გაუარესება.¹ როცა გაცვლითი კურსი მაღალია, მაშინ უცხოური საქონელი შედარებით იაფია, ხოლო ქვეყნის შიგნით წარმოებული საქონელი შედარებით ძვირია და, პირიქით.

რეალური გაცვლითი კურსი განისაზღვრება ორ ქვეყანაში წარმოებული საქონელთა შეფარდებითი ფასით. ამ კურსით აღინიშნება თუ რა თანაფარდობით შეიძლება გაიცვალოს

¹ ჯ. კახნიაშვილი, მაკროეკონომიკა. თეორია და პოლიტიკა. თბ., 1997, გვ. 313.

ერთი ქვეყნის საქონელი მეორე ქვეყნის საქონელზე. რეალური გაცვლითი კურსი საერთაშორისო სავაჭრო ურთიერთობის აუცილებელი შემადგენელი ელემენტია. საქართველოში ლარის რეალური გაცვლითი კურსის შედარებით დაბალი დონე ხელს უწყობს სამამულო საქონლის გაიაფებას, ექსპორტის გაზრდასა და იმპორტის შემცირებას. ამიტომ მიზანშეწონილია ქართული ვალუტის გაცვლითი კურსი ატარებდეს სტაბილურ ხასიათს და მას ჰქონდეს ზრდის ტენდენცია. ეს შესაძლებელია შენარჩუნებულ იქნეს მტკიცე სავალუტო პარიტეტის საფუძველზე.

სავალუტო პარიტეტი ეწოდება სხვადასხვა ქვეყნების ფულად ერთეულებს შორის თანაფარდობას მათი მსყიდველობითი უნარის მიხედვით. ოქროს დემონეტისა ციამდე არსებობდა ოქროს პარიტეტი. იგი გამოხატავდა ფულადი ერთეულების თანაფარდობას მათი ოქროს შემცველობისა და ოქროს ნონითი რაოდენობის მიხედვით. ამჟამად ოქროს პარიტეტი უკვე აღარ არსებობს.

ვალუტის კურსის რეგულირებისთვის გამოიყენება ფიქსირებული და მცურავი ვალუტის კურსები. ფიქსირებული ვალუტის კურსისთვის დამახასიათებელია ის, რომ ეროვნული ვალუტის თანაფარდობა უცხოურ ვალუტასთან ოფიციალურადაა დადგენილი და მისი შეცვლა სხვა ფაქტორებზე არ არის დამოკიდებული. ფიქსირებული გაცვლითი კურსის ძირითადი თავისებურება ისაა, რომ ამა თუ იმ ქვეყნის ცენტრალური ბანკი ვალდებულია ოფიციალურად წინასწარ განსაზღვრული საკურსო თანაფარდობით იყიდოს ან გაყიდოს ვალუტა. ამ დროს შიდა სავალუტო ბაზარზე მოთხოვნა-მიწოდების ნონასწორობა ავტომატურ რეჟიმში ხორციელდება, რაც მნიშვნელოვნად ამცირებს სავალუტო სპეკულაციის შესაძლებლობას. პრაქტიკაში ფიქსირებული გაცვლითი კურსის გავრცელებულ სახესხვაობად მიჩნეულია კურსის ე.წ. მიბმა რომელიმე მყარი ვალუტის მიმართ. უმეტესი ქვეყნები ასეთ სარეზერვო ვალუტად ამერიკის დოლარს იყენებენ. მცურავი ვალუტის კურსი კი საერთაშორისო ანგარიშსწორების ისეთი სისტემაა, რომლის დროსაც ცალკეულ ქვეყნებს უფლება აქვთ,

შინაგანი ბაზრის განონასწორების მიზნით, შეცვალონ გასაცვლელი კურსი საბაზრო კონიუნქტურის შესაბამისად. ამიტომ ცენტრალური ბანკები პერიოდულად ადგენენ ეროვნული ვალუტის კურსს უცხოურ ვალუტებთან შეფარდებით და აქვეყნებენ შესაბამის მონაცემებს.

ვალუტის კურსის დადგენა ხდება და სავალუტო ოპერაციები ხორციელდება სავალუტო ბაზარზე და მის ცალკეულ სექტორებში. სავალუტო ბაზარი არის ეროვნულ და უცხოურ ვალუტაში გამოხატული საგადასახდლო დოკუმენტების ყიდვა-გაყიდვის გარიგებათა დადებისა და განხორციელების მექანიზმი. სავალუტო გარიგებების საფუძველი მოთხოვნა-მიწოდების თანაფარდობით განსაზღვრული კურსებია. ბაზრის დანიშნულებაა, უზრუნველყოს სხვადასხვა ვალუტის მფლობელთა შორის ანგარიშსწორების პრაქტიკული რეალიზაცია. ამას ბაზარი აკეთებს ბანკების სავალუტო ბირჟების, საბროკერო ფირმებისა და სპეციალიზებული სტრუქტურების მეშვეობით.

მსოფლიო სავალუტო ბაზარი მოიცავს სხვადასხვა ქვეყნის ბანკების საკორესპონდენტო კავშირებს და წარმოადგენს საერთაშორისო ანგარიშსწორების განხორციელების მექანიზმს. შედარებით შეზღუდული არეალი გააჩნია ევროვალუტის ბაზარს. იგი ევროპის ვალუტათა საერთაშორისო ბაზარია, სადაც ოპერაციები ევროპის ქვეყნების ვალუტებით ხორციელდება. ამ ოპერაციებში აქტიურად მონაწილეობს ევროპის გაერთიანებული ვალუტა. — ევრო. იგი წარმოადგენს ევროპის ქვეყნების ვალუტათა კალათის საშუალო შენონილ მაჩვენებელს. აღნიშნული ქვეყნებისთვის ევრო, ამერიკული დოლარის პარალელურად, უპირველეს სარეზერვო ვალუტას წარმოადგენს. სავალუტო ბაზარი არ არის ტრადიციული გაგებით, ვალუტის მყიდველებისა და გამყიდველების თავშეყრის ადგილი. სავალუტო ოპერაციები ხორციელდება ბანკების წარმომადგენელი მაკლერების მიერ, რომლებიც თავიანთი ბანკებიდან ერთმანეთს უკავშირდებიან კომპიუტერებითა და ტელეფონებით. მყიდველი ბანკი მისთვის სასურველი ვალუ-

ტის კურსის მქონე გამყიდველ ბანკს უკავშირდება და მათ შორის იდება სავალუტო გარიგება. გარიგებათა გარკვეული ნაწილი ფორმდება სავალუტო ბირჟებზე. უმეტესად სავალუტო ბირჟაზე ხდება უცხოური ვალუტის კოტირება. ბირჟაზე ფიქსირდება უცხოური ვალუტების ოფიციალური კურსი, რომელიც საფინანსო და სტატისტიკური გაანგარიშების საყოველთაო მასშტაბად მიიჩნევა და საფუძვლად ედება არასაბანკო სექტორის კლიენტურასთან სავალუტო საანგარიშსწორებო ურთიერთობებს.

შიდასავალუტო ბირჟების ფუნქციონირებაში განსაკუთრებულ როლს ცენტრალური ბანკები ასრულებენ. ისინი სავალუტო კურსის გამანონასწორებლებად გამოდიან. ისეთ შემთხვევებში, როცა რომელიმე ვალუტის კურსის მნიშვნელოვანი ამაღლების რეალობა შეიქმნება, ბანკი გაზრდის ამ ვალუტის მინოდებას, ხოლო კურსის დაცემის ტენდენციის გამოვლენისას ცენტრალური ბანკი ყიდულობს ასეთ ვალუტას. ორივე შემთხვევაში ბანკის ინტერვენცია მიმართულია ეროვნული ვალუტის პარიტეტის შესანარჩუნებლად. ასეთი ინტერვენციები, უპირველეს ყოვლისა, განპირობებულია ვალუტის ოფიციალური კურსის დანევის აუცილებლობით. თანამედროვე პირობებში ცალკეულ ქვეყნებში არსებული ძლიერი სავალუტო ბირჟები არა მარტო შიდასავალუტო ოპრაციების, არამედ სახელმწიფოთა შორის ურთიერთობის განხორციელების მნიშვნელოვან ინსტრუმენტს წარმოადგენენ. ამ მხრივ გამორჩეულია გერმანიის, საფრანგეთის, ბელგიის, ამერიკისა და იაპონიის სავალუტო ბირჟები. ზოგიერთ ქვეყანაში სავალუტო ბირჟა საერთოდ არ არსებობს. ეს არ ნიშნავს იმას, რომ ამ ქვეყნებში ეროვნული ვალუტების კურსების განსაზღვრა არ ხორციელდება. ვალუტის კოტირება ყველგან ხდება, მაგრამ ამისათვის სხვადასხვა საშუალებები გამოიყენება. მაგალითად, შვეიცარიაში უცხოური ვალუტების კურსებს უმსხვილესი ბანკები ადგენენ. ასეა ინგლისშიც, სადაც პერიოდულად ქვეყნდება მონაცემები მინიმალური და მაქსიმალური კურსების შესახებ. სკანდინავიის ქვეყნებში ეროვნულ

და კომერციულ ბანკებს შორის წინასწარ ხდება შეთანხმება ამერიკული დოლარისა და ინგლისური გირვანქა სტერლინგის კურსების თაობაზე. ზოგიერთ ქვეყანაში რამდენიმე სავალუტო ბირჟა არსებობს კოტირების განსხვავებული დონით. მათგან საშუალო კურსი განისაზღვრება ცენტრალური ბანკების მიერ, რაც საფუძვლად ედება სხვა ბანკების მიერ განხორციელებულ საანგარიშსწორებო ოპერაციებს.

თანამედროვე საერთაშორისო სავალუტო ურთიერთობები განვითარების ხანგრძლივი პერიოდის განმავლობაში ჩამოყალიბდა. საფუძველი კი მაშინ ჩაეყარა, როცა საერთაშორისო საგადასახდლო ბრუნვაში ფულის გამოყენება დაიწყო. შემდგომ პერიოდში მრავალჯერ შეიცვალა მსოფლიო ფულის ფორმები. მნიშვნელოვნად გაიზარდა ფულის მიმოქცევის საერთაშორისო სისტემის ფარგლები. ეკონომიკურ ურთიერთობათა საერთაშორისო მასშტაბები მნიშვნელოვნად განაპირობებდა საქონლისა და მომსახურების, კაპიტალისა და სამუშაო ძალის ინტენსიურ მოძრაობას ცალკეულ ქვეყნებს შორის, რასაც ლოგიკურად მოჰყვებოდა ფულის მასის ბრუნვაში გაზრდილი ოდენობით მოქცევა. ყოველივე ამან გამოიწვია მწყობრი სავალუტო სისტემის შექმნის აუცილებლობა და საერთაშორისო გაცვლების სამართლებრივი საფუძვლების შემუშავება. მსოფლიო სავალუტო სისტემა მსოფლიო მეურნეობის ეკონომიკური სისტემის ორგანული შემადგენელი ნაწილია და წარმოადგენს ცალკეული ქვეყნების შიდა ფულად-საკრედიტო მიმოქცევისა და საერთაშორისო საანგარიშსწორებო ურთიერთობათა ერთობლიობას. სავალუტო სისტემაში იგულისხმება როგორც ეკონომიკური (ქვეყნებს შორის ფულადი ანგარისწორება, საერთაშორისო ფულადი სახსრების ერთობლიობა, ეროვნულ ვალუტათა კოტირება), ისე ინსტიტუციონალური (სავალუტო ინსტიტუტები – სავალუტო ბაზრები, ბირჟები და სხვ.) მექანიზმების ურთიერთგანპირობებულობა. მსოფლიო სავალუტო სისტემა თავდაპირველად სტიქიურად ჩამოყალიბდა XIX საუკუნეში ოქროს სტანდარტის სახით. იურიდიულად იგი გაფორმდა პარიზის საერთაშორისო კონფერენციაზე

1867 წელს. კონფერენციამ ოქრო აღიარა მსოფლიო ფულის ერთადერთ ფორმად. ამ სისტემის ამოსავალი პრინციპები იყო: სახელმწიფოს მიერ ოქროს ფასის ფიქსირება და, შესაბამისად, მისი ფულადი ერთეულის ღირებულების ოქროთი ასახვა; ეროვნული ვალუტის კურსის დადგენა ოქროთი; სახელმწიფოს მიერ გამოშვებული ფულის მასის სრული უზრუნველყოფა ოქროთი. ოქროს სტანდარტს გააჩნდა ორი ფორმა – ოქრომონეტური და ოქროზოდური. ოქრომონეტური სტანდარტისთვის დამახასიათებელი იყო: ოქროს მონეტების თავისუფლად მოჭრა, ღირებულების ნიშნების შეუზღუდავი გადახურდავება ოქროს მონეტებზე და ოქროს თავისუფალი ექსპორტ-იმპორტი. ვალუტის კონვერტირებულობა გულისხმობდა მის გაცვლის შესაძლებლობას არა მარტო სხვა ვალუტაზე, არამედ ოქროზეც. იგულისხმება რომ, გაცვლა უნდა მომხდარიყო ფიქსირებული პარიტეტის მიხედვით.

ცენტრალური ბანკები ოქროს ყიდულობდნენ და ყიდდნენ მტკიცე სავალუტო კურსით. კანონით ფიქსირებული ოქროს ფასი იმავდროულად მის საბაზრო ფასსაც აღნიშნავდა. საბანკო ბილეთები უზრუნველყოფილი იყო ოქროს საკმარისი მარაგით, აქედან გამომდინარე, ბანკოტები ფაქტობრივად ქალაქის ფულს კი არ წარმოადგენდა, არამედ ოქროს მონუმობის, ანუ ოქროს სერტიფიკატის ფორმას იძენდა. საერთაშორისო ვაჭრობაში ქვეყნებს შორის წარმოშობილი სალდო ოქროთი იფარებოდა. ამიტომ ოქროს მეტი რაოდენობით შემოდინება ქვეყანაში, მის საგადასახდელო ბალანსზე დადებითად მოქმედებდა. გაცვლითი კურსი არ შეიძლებოდა მნიშვნელოვნად გადახრილიყო ოქროს პარიტეტისაგან. ამ გაგებით ოქროს სტანდარტი უზრუნველყოფდა ვალუტათა შორის წონასწორობის დაცვას. ოქროს სტანდარტის პერიოდში მნიშვნელოვნად გაიზარდა მოთხოვნილება ოქროზე. ოქროს მოპოვება ჩამორჩა წარმოების განვითარების მოცულობას. მოგვიანებით, ეკონომიკის სწრაფმა აღმავლობამ ბევრ ქვეყანაში შესაძლებელი გახადა ვალუტის გადაცვლის შესაძლებლობა ოქროს ზოდებში. ეს მონეტების შემოღებამდე

არსებული წესის აღდგენას ნიშნავდა. დაიწყო ღირებულების ნიშნების გადახურდავება ოქროს ზოდებზე, თუმცა ოქროს ფონდის სიმცირის გამო ზოგიერთ განვითარებად ქვეყანაში შემოღებულ იქნა ოქრო-დევიზური სტანდარტი, რომელიც ღირებულების ნიშნების უმეტესად უცხოურ ვალუტაზე გაცვლას გულისხმობდა. დევიზი უცხოურ ვალუტაში გამოხატული საგადასახდლო საშუალებაა და ოქროს ფონდის სტაბილური დონის შენარჩუნების საშუალებად გამოიყენებოდა. ყოველივე ეს მსოფლიო სავალუტო სისტემის მეორე ეტაპის შექმნას მოასწავებდა. ეს სისტემა იურიდიულად გაფორმდა გენუის საერთაშორისო ეკონომიკურ კონფერენციაზე 1922 წელს. მეორე მსოფლიო სავალუტო სისტემა დაფუძნდა შემდეგ პრინციპებს: ახალი სავალუტო სისტემის საფუძველი გახდა ოქრო და დევიზები, შენარჩუნდა ოქროს პარიტეტები, აღდგენილ იქნა თავისუფლად მერყევი სავალუტო კურსები, სავალუტო რეგულირებაში მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა აქტიური სავალუტო პოლიტიკის განხორციელებამ. ახალმა სავალუტო სისტემამ თავისი არსებობის პირველი 10-12 წლის მანძილზე რეალურად შეუწყო ხელი სავალუტო სტაბილიზაციის შენარჩუნებას. მაგრამ XX საუკუნის ოცდაათიანი წლების მსოფლიო ეკონომიკურმა კრიზისმა საფუძველს დაუდო ოქრო-დევიზური სტანდარტის გაუქმებას. დაიწყო ეკონომიკურად სუსტად განვითარებადი ქვეყნების ვალუტების გაუფასურება, მნიშვნელოვნად შემცირდა მათი სავალუტო კურსები; ოქროს რეზერვების შემცირებამ გამოიწვია ბანკების გაკოტრება. ჯერ ინგლისმა და შემდეგ ამერიკამ სრულიად შეწყვიტეს თავიანთი ვალუტების გაცვლა ოქროზე. შემდეგ ასევე მოიქცა საფრანგეთი, პოლანდია, შვედეთი და სხვა ქვეყნები. დღის წესრიგში დადგა ახალი სავალუტო სისტემის შექმნა. იგი შეიქმნა კიდევ 1944 წელს ბრეტონ-ვუდსის კონფერენციის საფუძველზე. მესამე მსოფლიო სავალუტო სისტემის ძირითად პრინციპებად განისაზღვრა: ოქრო-დევიზური სტანდარტის აღდგენა, მტკიცე სავალუტო კურსის დამკვიდრება და ახალი საერთაშორისო სავალუტო-საკრედიტო სისტემის შემოღება. ოქრო-დევიზური

სტანდარტის შემოღება ნიშნავდა იმას, რომ სავალუტო რეზერვი უნდა შექმნილიყო, ერთი მხრივ, ოქროსაგან და, მეორე მხრივ, წამყვანი ვალუტებისაგან, რომლებიც შეუსლუ-დავად გადაიცვლებოდა სხვა ვალუტებზე. ბრეტონ-ვუდსის შეთანხმებით დოლარის პარიტეტი დადგინდა ოქროს მიმართ, ხოლო ყველა სხვა ვალუტის პარიტეტი უნდა დადგენილიყო დოლარის მიმართ. ეს პარიტეტი უნდა ყოფილიყო მუდმივი და მისი ფიქსაცია უნდა განხორციელებულიყო ახლად შექმ-ნილ საერთაშორისო სავალუტო ფონდში. ამ ღონისძიებით ფებს იკიდებდა დოლარის სტანდარტი, რომელიც ოქროსთან მჭიდრო კავშირში იმყოფებოდა, დასაშვებად იქნა მიჩნეული სავალუტო ფონდის ნევრი ქვეყნების ვალუტათა კურსის მერყეობა, თუმცა თითოეულ ქვეყანას დაევალა უზრუნველყოთ ოქროს ან დოლარის მიმართ თავიანთი ვალუტების მტკიცე პარიტეტები. ჩვეულებრივ, რომელიმე ქვეყნის ვალუტაზე მოთხოვნა და მიწოდება იშვიათად შეესაბამება მტკიცედ ფიქ-სირებულ კურსს. რეალური კურსის მერყეობა ნორმალურად ჩაითვალია 1%-ის ფარგლებში. მაგრამ, თუ გადახრა უფრო მეტი იქნებოდა, ცენტრალურ ბანკს ეროვნული და უცხოური ვალუტის – ყიდვა-გაყიდვით კურსი უნდა მოეყვანა სტაბილურ მდგომარეობაში. ეს წესი არ ვრცელდებოდა ამერიკაზე. თუ დოლარის კურსი დაეცემოდა, მაშინ ამერიკის ცენტრალური ბანკები მათ განკარგულებაში არსებული უცხოური ვალუტით იწყებდნენ დოლარის შესყიდვას. ეს რეზერვი თუ არასაკმარისი იქნებოდა, მაშინ დოლარის კურსის დაცვა ხდებოდა ოქროს თავისუფალი გაყიდვით.

ამერიკის ეკონომიკური მდგომარეობის სტაბილურობამ განაპირობა დოლარის გაბატონებული მდგომარეობა საერთა-შორისო ანგარიშსწორებაში. დოლარზე მოთხოვილება მნიშ-ვნელოვნად გაიზარდა, რამაც, საბოლოო ჯამში, გამოიწვია მრავალი ქვეყნის სავალუტო კურსის შეუსაბამობა მის რე-ალურ შინაარსთან. დაიწყო დოლართან მიმართებაში წამყვანი ვალუტების კურსის დაცემის პროცესი. XX საუკუნის მეორე ნახევარში ტრანსნაციონალური კაპიტალის ჩამოყალიბებამ და

ეკონომიკური ურთიერთობების ფართო ინტეგრაციამ გააძლიერა მსოფლიო კაპიტალისტური მეურნეობის ინტერნაციონალიზაცია. ამან კიდევ უფრო შეუწყო ხელი დოლარის კურსის გაზრდას, რამაც მნიშვნელოვნად გაზარდა მასთან შეფარდებით სხვა ვალუტების კურსების მერყეობის პროცენტი. მოქმედი სავალუტო სისტემა უკვე გამოუსადეგარი აღმოჩნდა, ბრეტონ-ვუდსის სავალუტო სისტემამ არსებობა შეწყვიტა.

1976 წელს საფუძველი ჩაეყარა ახალ მსოფლიო სავალუტო სისტემას. საერთაშორისო სავალუტო ფონდის წევრი ქვეყნების წარმომადგენელთა შეთანხმებით იამაიკის ქალაქ კინგსტონში განისაზღვრა მეოთხე სავალუტო სისტემის პრინციპები: 1. დასრულდა ოქროს მონეტიზაციის პერიოდი. გაუქმდა მისი ოფიციალური ფასი, ოქროს პარიტეტი, შეწყდა დოლარის გადაცვლა ოქროზე; 2. ოქროს მარაგის ნაწილი გაიყიდა საბაზრო ფასის მიხედვით და მიღებული შემოსავალი გამოყენებულ იქნა განვითარებადი ქვეყნების დასაკრედიტებლად, ნაწილი კი დაუბრუნდა ფონდის წევრ-ქვეყნებს თავიანთი კვოტის პროპორციულად თავდაპირველი ფასებით: 1 უნცია – 35 დოლარი; 3. ქვეყნებს მიეცათ სავალუტო სასურველი რეჟიმის არჩევანის უფლება და სხვ. საერთაშორისო ანგარიშსწორებიდან ოქროს საბოლოოდ გამოდენის შემდეგ მისი ადგილი დაიკავა დოლარმა. მას ფორმალურად ჩამოერთვა სარეზერვო ვალუტის სტატუსი, მაგრამ ფაქტობრივად იგი კვლავ დარჩა საერთაშორისო საგადასახდელო და სარეზერვო საშუალებად. დოლარი თანამედროვე მსოფლიოს მთავარი ვალუტაა. ეს განაპირობა ამერიკის ეკონომიკის მაღალმა დონემ და მსოფლიოში მისმა ყველაზე დიდმა ოქროს მარაგმა. ამიტომ თანამედროვე მსოფლიო სავალუტო სისტემას დოლარის სტანდარტი ეწოდება.

იამაიკის სავალუტო სისტემაში ახალი სავალუტო რეჟიმით დაკანონდა მცურავი გადასაცვლელი კურსი. ფიქსირებულ კურსთან შედარებით მცურავი კურსი ყალიბდება თავისუფლად, მოთხოვნა-მიწოდების საფუძველზე. მცურავი კურსი მოქმედი სავალუტო სისტემის მთავარი განმსაზღვრელია.

საერთაშორისო სავალუტო სისტემის შემადგენელ ელემენტს წარმოადგენს ევროპული სავალუტო სისტემა. იგი შეიქმნა 1979 წელს ევროპული ეკონომიკური გაერთიანების წევრ-ქვეყნების მიერ. ამ ქვეყნებს გააჩნიათ საერთო ვალუტა – ევრო.

იამაიკის სავალუტო სისტემისაგან განსხვავებით, ევრო-სავალუტო სისტემა ოქროს იყენებს რეალურ სარეზერვო აქტივად. ამ მიზნით მისმა წევრმა ქვეყნებმა ოქროს ერთობლივი ფონდი შექმნეს. ევრო ნაწილობრივ უზრუნველყოფილია ოქროთი. ოქროსთან ერთად სარეზერვო ფონდში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია უცხოურ ვალუტას – დოლარს.

თავი XVI

საერთაშორისო საზინანსო-სამართლებრივი ნორმები და ურთიერთობანი

§1. საერთაშორისო საზინანსო სამართლის კირითადი წყაროები

საერთაშორისო ეკონომიკური თანამშრომლობის განვითარების თანამედროვე ეტაპი ხასიათდება სამეურნეო კავშირების მრავალფეროვნებით. განსაკუთრებით განვითარდა სახელმწიფოთაშორისი საფინანსო-საკრედიტო, საანგარიშსწორებო და სავალუტო ურთიერთობები. შექმნილია მრავალრიცხოვანი საერთაშორისო ეკონომიკური და სამეცნიერო ტექნიკური ორგანიზაციები, საფინანსო და საკრედიტო ინსტიტუტები. საერთაშორისო ეკონომიკურ ურთიერთობათა სწრაფი განვითარება და მათში ცალკეული ქვეყნების მონაწილეობის გააქტიურება, მნიშვნელოვნად უწყობს ხელს თითოეული ქვეყნის ეკონომიკური პოტენციალის ზრდასა და შიდასახელმწიფოებრივი ამოცანების წარმატებით გადაწყვეტას. საქართველოს სწრაფვა საერთაშორისო ურთიერთობებში აქტიურ მონაწილეობის მიღებისაკენ თანდათან რეალურად განხორციელებადი და მასშტაბური ხდება. მრავალ საერთაშორისო ორგანიზაციაში გაერთიანება და მათთან საფინანსო ურთიერთობათა დამყარება საქართველოსა და მსოფლიოს ბევრ ქვეყნებს შორის ეკონომიკურ ურთიერთობათა შემდგომი განვითარების წარმატებულ პერსპექტივებს ქმნის. ყველაზე გავრცელებულ და ზემოთ გაანალიზებულ საერთაშორისო სავაჭრო, საკრედიტო, საანგარიშსწორებო და სავალუტო ურთიერთობებთან ერთად საქართველოს სხვა მრავალ საფინანსო ურთიერთობებში უხდება მონაწილეობის მიღება. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და სპეციალურ საფინანსო დაწესებულების წევრობასთან, საერთაშორისო საგადასახადო და საბაჟო სტრუქტურებთან

თანამშრომლობის პროცესში წარმოშობილი საზოგადოებრივი ურთიერთობები.

განსაზღვრულ ვალდებულებებთან არის დაკავშირებული საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და დანესებულებების ბიუჯეტების ფორმირებაში საქართველოს მონაწილეობის საკითხები. საქართველო უამრავ საერთაშორისო სტრუქტურებშია გაერთიანებული. ზოგიერთი მათგანის, მაგალითად, გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის ბიუჯეტი ბევრად აღემატება მათი წევრი ქვეყნების ცალკეული რეგიონული ჯგუფების გაერთიანებულ ბიუჯეტებს. ბუნებრივია, ასეთი ორგანიზაციების წევრობასთან დაკავშირებული ფულადი სახსრების გადახდა გარკვეული ფინანსური ტვირთია. ცალკეულ ქვეყნებს შორის საფინანსო ურთიერთობა, ამ შემთხვევაში, ძირითადად საერთაშორისო ორგანიზაციათა ბიუჯეტების ფორმირებაში თითოეული მათგანის და მათ შორის საქართველოს წვლილისა და ამ ბიუჯეტების წინაშე განსაზღვრულ ვალდებულებათა დადგენაში გამოიხატება.

საერთაშორისო საგადასახადო ურთიერთობანი, რომლებიც არარეზიდენტი ფიზიკური და იურიდიული პირების გადასახადით დაბეგვრასთან არის დაკავშირებული, ცალკეულ ქვეყნებს შორის განსაზღვრულ შეთანხმებებსა და ტრადიციებზეა დამყარებული. საგარეო საგადასახადო ურთიერთობები ბევრად განაპირობებენ შიდა საგადასახადო ურთიერთობათა ხასიათს.

საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა ცალკე სახეს წარმოადგენს ურთიერთობანი, რომლებიც წარმოიშობა საბაჟო დაბეგვრის დადგენის თაობაზე. ქვეყნებს შორის ასეთი ურთიერთობანი, მაგალითად, წარმოიშობა საქონლის საერთაშორისო გაცვლისა და სარეპარაციო გადასახდელების განხორციელების დროს.

საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა ცალკეული სახეების სპეციფიკის მიუხედავად, მათ გააჩნიათ საერთო ნიშნები, რომელთა საფუძველზეც ხდება მათი გაერთიანება და საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების მოქმედების სფეროში მოქცევა. ასეთ ნიშნებს მიეკუთვნება: საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა ფულადი ხასიათი,

სუვერენული სახელმწიფოების ან მათ მიერ უფლებამოსილი ორგანოების, აგრეთვე საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და დანესებულებების სავალდებულო მონაწილეობა მსგავს ურთიერთობებში და საფინანსო ურთიერთობათა წარმოშობა სახელმწიფოების საგარეო საქმიანობის განხორციელებისას.

საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა სპეციფიკურობა და საერთო ნიშნები თავისებურ ასახვას პოულობს საერთაშორისო-სამართლებრივ ნორმებში, რომელთა საფუძველზეც ხდება მსგავს ურთიერთობათა რეგულირება. ამასთან, ასეთი ნორმებისათვის დამახასიათებელია მსგავსება ყველა სხვა სახის საერთაშორისო-სამართლებრივ ნორმებთან. მათი შემუშავება ხორციელდება ცალკეული ქვეყნების ინტერესების შეთანხმების საფუძველზე.

საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებში გამოხატულებას პოულობს ისეთი ზოგადი სახის პრინციპები, როგორცაა: საფინანსო ურთიერთობებში მონაწილე კონტრაგენტთა სახელმწიფო სუვერენიტეტისადმი პატივისცემა, თანასწორობა, ურთიერთსარგებლიანობა და თანამშრომლობა. დიდი მნიშვნელობა ენიჭება აგრეთვე საერთაშორისო ფულადი ფონდების მშვიდობიანი მიზნით გამოყენების პრინციპს. საერთაშორისო სამართლის ის ძირითადი პრინციპები, რომლებიც საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებას ედება საფუძვლად, ფაქტობრივად წარმოადგენენ უმნიშვნელოვანეს და საყოველთაოდ აღიარებულ სამოქმედო დებულებებს, რომლებიც საერთაშორისო-სამართლებრივ ნორმებად გადაიქცევა, თუ ისინი აღიარებულ იქნება ცალკეული სახელმწიფოს მიერ. ამ ძირითად ნორმა-პრინციპებს უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სამართლის ჩვეულებრივი ნორმები.¹

საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის შემუშავება ხდება სხვადასხვა მეთოდითა და ფორმით. ასეთი ნორმები ძირითადად იქმნება საერთაშორისო ხელშეკრულებების დადების საფუძველზე. გარკვეული მნიშვნელობა გააჩნია

¹ ლ. ალექსიძე, თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი. თბ., 2001, გვ. 27.

აგრეთვე საერთაშორისო-სამართლებრივ ჩვეულებას. საერთაშორისო ხელშეკრულება თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის ყველაზე მნიშვნელოვანი წყაროა. მხარეთა შორის აზრთა ურთიერთგაცვლის საფუძველზე შექმნილი ნერილობითი ფორმით შექმნილი ნორმა წარმოადგენს სტაბილური ხასიათის ქცევის წესს. საერთაშორისო ხელშეკრულებები თანდათან უფრო ფართო გამოყენებას პოულობს სახელმწიფოთა შორის წარმოშობილ საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებაში. ამიტომაც, რომ თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი სახელშეკრულებო სამართლის სახეს ღებულობს. ხელშეკრულებებთან ერთად სახელმწიფოებს შორის იდება ცალმხრივი, ორმხრივი და მრავალმხრივი შეთანხმებები, კონვენციები, სამთავრობათაშორისი საფინანსო გარიგებები და სხვ. ქცევის სავალდებულო წესებია მოცემული საერთაშორისო ორგანიზაციების წესდებებში. ცალკეულ სახელმწიფოებს შორის დადებული ხელშეკრულებების გარდა, საერთაშორისო-სამართლებრივ ნორმებს ქმნიან აგრეთვე საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებიც. ეს უმეტესად ხდება ორი ფორმით – რეკომენდაციისა და გადაწყვეტილების მიღებით. რეკომენდაციის ფორმით ხორციელდება, მაგალითად, რომელიმე საერთაშორისო ორგანიზაციის მმართველობის აპარატთან და მისი საქმიანობის დაფინანსებასთან დაკავშირებული საკითხების ურთიერთშეთანხმება. ასევე ხდება აგრეთვე აღნიშნულ ხარჯებში თითოეული სახელმწიფოს წილის დადგენაც. ამ საკითხებზე რეკომენდაციის მიღება შედის საერთაშორისო ორგანიზაციის მმართველობის ორგანოს კომპეტენციაში. რეკომენდაცია სავალდებულო ძალას ღებულობს საერთაშორისო ორგანიზაციის წევრი სახელმწიფოებისათვის მას შემდეგ, რაც ეს სახელმწიფოები გამოხატავენ თანხმობას. რეკომენდაციის მიღების შესახებ. განსხვავებული წესით ხდება გადაწყვეტილების მიღება და ძალაში შესვლა. გადაწყვეტილება ამა თუ იმ საფინანსო საკითხზე მიიღება საერთაშორისო ორგანიზაციების მმართველობის ორგანოების მიერ. გადაწყვეტილება ძალაში შედის ორგანიზაციის წევრ-სახელმწიფოების წარმომადგენლების მიერ შესაბამის ოქმზე ხელის მოწერის დღიდან ან

თვით გადაწყვეტილებაში მითითებული მომენტიდან. გადაწყვეტილების ძალაში შესვლისთვის, რეკომენდაციის მსგავსად, არ არის საჭირო დაინტერესებულ სახელმწიფოთა შემდგომი თანხმობა მისი მისაღებლობის შესახებ.

§2. საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების საქართველოში მოქმედების მქადაგებები

საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები თავისი შინაარსით იმპერატიული ხასიათისაა და სავალდებულოა იმ სახელმწიფოთა ყველა დაწესებულების, ორგანიზაციისა თუ თანამდებობის პირისთვის, რომლებმაც მონაწილეობა მიიღეს ასეთი ნორმის შემუშავებაში და იკისრეს განსაზღვრული საერთაშორისო ვალდებულებანი მსგავსი ნორმების შემცველ აქტებზე ხელმოწერის ან საერთაშორისო შეთანხმებისათვის შეერთების საფუძველზე.

საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების რეალიზაციის პროცესში წარმოიშობა გარკვეული ურთიერთკავშირი ამ ნორმებსა და ცალკეულ სახელმწიფოში მოქმედი ეროვნული საფინანსო სამართლის ნორმებს შორის. რადგან საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების განხორციელება სავალდებულო ხასიათს ატარებს, ეროვნული საფინანსო სამართლის ნორმები მოწოდებულია ხელი შეუწყოს საერთაშორისო ნორმების ამოქმედებას მოცემული სახელმწიფოს შიგნით.

სხვადასხვა სახელმწიფოთა შიდა საფინანსო ურთიერთობათა მარეგულირებელი კანონმდებლობების სხვადასხვაობის გამო, შესაძლებელია ცალკეულ სახელმწიფოთა მიერ მიღებული საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმა არ შეესაბამებოდეს ეროვნულ საფინანსო კანონმდებლობას. მსგავს შემთხვევაში შეიძლება აუცილებელი გახდეს სპეციალური ნორმატიული აქტის გამოცემა რომელიმე სახელმწიფოში, რის სა-

ფუძველზეც უზრუნველყოფილი იქნება ამ სახელმწიფოს მიერ მიღებული საერთაშორისო ვალდებულების შესრულება და, შესაბამისად, საერთაშორისო საფინანსო სამართლის ნორმის მოქმედება მის ტერიტორიაზე. ზოგჯერ ასეთი სპეციალური აქტის მიღება სავალდებულო არ არის. ყოველ შემთხვევაში სახელმწიფო ვალდებულია მიიღოს გარკვეული ღონისძიებები მის ტერიტორიაზე საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების მოქმედების უზრუნველსაყოფად.

საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების კონკრეტული სახელმწიფოს შიგნით მოქმედების უზრუნველსაყოფად, ძირითადად, სამი საშუალება გამოიყენება. ესენია: ტრანსფორმაცია, რეცეფცია და მითითება. ტრანსფორმაციის დროს ადგილი აქვს საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის გარდაქმნას ეროვნულ საფინანსო-სამართლებრივ ნორმად. ეს ხდება სპეციალური კანონის ან სხვა ნორმატიული აქტის საფუძველზე, რომელიც იმავე საკითხებს არეგულირებს ქვეყნის შიგნით, რასაც საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმა. ტრანსფორმაცია შედარებით იშვიათად გამოიყენება სახელმწიფოთა საკანონმდებლო პრაქტიკაში. რეცეფცია წარმოადგენს საერთაშორისო-სამართლებრივი ნორმის მიღებას განსაზღვრული სახელმწიფოს ეროვნული სამართლის მიერ ყოველგვარი გადამუშავების გარეშე. ამ დროს საერთაშორისო-სამართლებრივი ნორმა უცვლელად გადადის ეროვნულ საფინანსო სამართალში და მოქმედებს სახელმწიფოს მთელ ტერიტორიაზე. მითითების გამოყენებისას ადგილი აქვს ეროვნულ საფინანსო-სამართლებრივ აქტში სპეციალურ დათქმას იმის შესახებ, რომ მოცემული ურთიერთობა რეგულირებულ უნდა იქნეს განსაზღვრული საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმით ან საერთაშორისო საფინანსო სამართლის საერთო დებულებებისა და პრინციპების საფუძველზე.

საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა და მათი მარეგულირებელი ნორმების ანალიზის საფუძველზე შეიძლება შემდეგი დასკვნის გაკეთება: საერთაშორისო საფინანსო სამართალი არის იმ საფინანსო-სამართლებრივ ნორმათა

ერთობლიობა, რომლებიც არეგულირებენ სახელმწიფოებს შორის საფინანსო ურთიერთობასა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ფინანსებს.

საერთაშორისო საფინანსო სამართლის ნორმებით რეგულირებულ საფინანსო ურთიერთობათა სულ უფრო მზარდი მნიშვნელობის გამო, აგრეთვე ამ ნორმათა განსაზღვრული სპეციფიკურობის შინაარსიდან გამომდინარე, შესაძლებლად უნდა ჩაითვალოს საერთაშორისო საფინანსო სამართლის ნორმების გამოყოფა საერთაშორისო საჯარო სამართლისაგან და მათი ჩამოყალიბება სამართლის ცალკე დარგად. შესაძლებელი იქნება ამ დარგის სისტემატიზაცია ზოგად და კერძო ნაწილებად. ზოგად ნაწილში გაერთიანდება ის დებულებები და პრინციპები, რომლებიც საფუძვლად დაედება, საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებას. კერძო ნაწილის ძირითად ინსტიტუტებად ჩაითვლება: საერთაშორისო საბიუჯეტო სამართალი, საგადასახადო სამართალი, სავალუტო სამართალი, საბანკო სამართალი და სხვ.

საერთაშორისო საფინანსო სამართლის, როგორც სამართლის დამოუკიდებელი დარგის არსებობა, განაპირობებს საერთაშორისო საფინანსო სამართლის მეცნიერების განვითარებას. მისი მიზანი უნდა იყოს საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა წარმოშობასთან, შეცვლასა და შეწყვეტასთან დაკავშირებული საკითხების გამოკვლევა, ამ ურთიერთობათა ანალიზი და მათი შინაარსის ფორმირებასთან დაკავშირებული პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური შედეგების შესწავლა. საერთაშორისო საფინანსო სამართლის მეცნიერება სამართლის მოცემული დარგის საგნისა და სისტემის დადგენით არ შემოიფარგლება. მან უნდა შეისწავლოს ისეთი აქტუალური საკითხები, როგორიცაა: სახელმწიფოთა სუვერენიტეტის პრობლემა ფინანსების სფეროში, საერთაშორისო-საფინანსო სამართლებრივ ურთიერთობათა თეორია, საფინანსო-სამართლებრივი ინსტიტუტების ისტორია საერთაშორისო-სამართლებრივ ასპექტებში, საერთაშორისო ორგანიზაციების საფინანსო-სამართლებრივი პრობლემები და სხვ.

საერთაშორისო საფინანსო სამართლის საფუძვლების ანალიზი მნიშვნელოვნად შეუწყობს ხელს ნებისმიერ სახელმწიფოსა და მათ შორის საქართველოს, ეროვნული საფინანსო სამართლის თავისებურებათა გამოვლენას. საერთაშორისო საჯარო საფინანსო სამართლის განვითარება დღის წესრიგში დააყენებს საქართველოს საერთაშორისო კერძო სამართლის იმ ნაწილის სრულყოფილად დამუშავების აუცილებლობას, რომელიც საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობებთან არის დაკავშირებული.

რომან შენგელია
საზინანსო სამართალი

გამომცემლობა „მერიდიანი“
თბილისი 2009

რედაქტორი ნელი ელიზბარაშვილი
ტექ. რედაქტორი ინგა ნავროზაშვილი
კორექტორი მარინე კილაძე