

ROMAN SHENGELIA
РОМАН ШЕНГЕЛИА

**GENERAL ISSUES OF
FINANCIAL LAW OF GEORGIA**

**ОБЩИЕ ВОПРОСЫ
ФИНАНСОВОГО ПРАВА
ГРУЗИИ**

„Meridian“ Publishers
Издательство „Меридиани“
Tbilisi 2004 Тбилиси

რომან შენგელია

**საქართველოს
საზინანსო სამართლის
ზოგადი საკითხები**

გამომცემლობა „მერიდიანი“
თბილისი
2004

წიგნი ეძღვნება საფინანსო სამართლის პრობლემებს. მასში გაანალიზებულია საქართველოს ეკონომიკური და საფინანსო საქმიანობის მრავალმხრივი სფერო, საფინანსო სამართლის როგორც დარგის, მეცნიერებისა და სასწავლო დისციპლინის ზოგადი ინსტიტუტები, ასევე საქართველოს საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობის ძირითადი 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 წევრ-კორესპოდენტი, იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი ჯონი ხეცურიანი
ეკონომიკურ მეცნიერებათა კანდიდატი,
დოცენტი ჯემალ კახნაშვილი

რეცენზენტები: საქართველოს მეცნიერებათა აკადემიის აკადემიკოსი,
იურიდიულ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი ლევან ალექსიძე
ეკონომიკურ მეცნიერებათა დოქტორი,
პროფესორი ამირან ჯიბუტი

თსუ იურიდიული ფაკულტეტის სამეცნიერო საბჭოს მიერ რეკომენდებულია სახელმძღვანელოდ იურისტებისა და ეკონომისტებისათვის

© გამომცემლობა „მერიდიანი“, 2004

© რ. შენგელია, 2004

ISBN 99928-32-20-7.

შინაარსი

შინათქმა ----- 9

კარი პირველი

საქართველოს ეკონომიკური და საზინანსო საქმიანობა

თავი I

საქართველოს ეკონომიკა საბჭოთა იმპერიის
დამსობამდე და მისი განვითარების
პერსპექტივები ----- 11

§1. საქართველოს ეკონომიკის განვითარების ძირითადი
ეტაპები ----- 11
§2. ეროვნული ეკონომიკის კრიზისიდან გამოყვანისა
და განვითარების გზები ----- 16

თავი II

ზინანსების ცნება და საქართველოს საზინანსო
სისტემა ----- 20

§1. ზინანსების ცნება და მნიშვნელობა ----- 20
§2. საზინანსო სისტემის ძირითადი რგოლები ----- 26

თავი III

საქართველოს საზინანსო საქმიანობა და მისი
განვითარების ძირითადი საფუძვლები ----- 38

§1. საზინანსო საქმიანობის ცნება და მეთოდები ----- 38
§2. თავისუფალი მეწარმეობის სამართლებრივი საფუძვლები - 47
§3. საინვესტიციო საქმიანობა ----- 55
§4. სახელმწიფო ქონების პრივატიზება ----- 61

თავი IV

საფინანსო საქმიანობის განმეორებითი და
ორგანოები და მათი სამართლებრივი მდგომარეობა 69

§1. ფინანსთა სამინისტროს საქმიანობის ძირითადი ასპექტები -----	69
§2. საგადასახადო დეპარტამენტი -----	73
§3. საბაჟო დეპარტამენტი -----	77
§4. ფინანსური პოლიცია -----	80
§5. სახაზინო სამსახური -----	86
§6. საქართველოს ეროვნული ბანკი -----	88
§7. კომერციული ბანკები -----	92

კარი მეორე

საფინანსო სამართლი როგორც დარგი,
მეცნიერება და სასწავლო დისციპლინა

თავი V

საფინანსო სამართლის საგანი და სისტემა ----- 95

§1. საფინანსო სამართლის ცნება, მნიშვნელობა და პრინციპები -----	95
§2. საფინანსო სამართლის ადგილი ქართული სამართლის სისტემაში -----	103
§3. საფინანსო სამართლის მეცნიერება და საფინანსო მეცნიერება -----	111
§4. საფინანსო სამართლის სისტემა და წყაროები -----	118

თავი VI

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები
და ურთიერთობანი ----- 127

§1. საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების ცნება, სახეები და შინაარსი -----	127
§2. საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობანი -----	135
§3. საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტები და მათი ინტერესების დაცვა -----	143

თავი VII

საფინანსო კონტროლი	153
§1. საფინანსო კონტროლის ცნება და მნიშვნელობა	153
§2. საფინანსო კონტროლის სახეები	158
§3. საერთო კომპეტენციის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ განხორციელებული საფინანსო კონტროლი	160
§4. საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი	164
§5. კონტროლის პალატის საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები	169
§6. ადგილობრივი საფინანსო კონტროლი	178
§7. შიდასაუწყებო საფინანსო კონტროლი	180
§8. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლი	183
§9. საფინანსო კონტროლის ფორმები და მეთოდები	185
§10. აუდიტორული საქმიანობის სამართლებრივი საფუძვლები	191
§11. ფინანსური მონიტორინგის საკონტროლო ფუნქციები	204

პარი მესამე

საქართველოს მონაწილეობა საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში

თავი VIII

საქართველოს საგარეო-ეკონომიკური ურთიერთობანი და საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციები	212
§1. საგარეო-ეკონომიკურ ურთიერთობათა ძირითადი სახეები	212
§2. საქართველო და საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციები	220

თავი IX

საერთაშორისო საკრედიტო და საანგარიშსწორებო ურთიერთობები -----	238
§1. საერთაშორისო საკრედიტო ურთიერთობები -----	238
§2. საერთაშორისო ანგარიშსწორების პრინციპები და ძირითადი ფორმები -----	242

თავი X

საერთაშორისო სავალუტო ურთიერთობები -----	258
§1. ფულის წარმოშობა და მისი განვითარების ძირითადი ეტაპები -----	258
§2. ვალუტის ცნება და შინაარსი -----	265

თავი XI

საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმები და ურთიერთობანი -----	279
§1. საერთაშორისო საფინანსო სამართლის ძირითადი წყაროები -----	279
§2. საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების საქართველოში მოქმედების მექანიზმი -----	283
რეზიუმე რუსულ ენაზე -----	287
რეზიუმე ინგლისურ ენაზე -----	289

წინათქმა

საქართველოსთვის XXI საუკუნე და ახალი ათასწლეული ამართლებრივ და საბაზრო მეურნეობრივ პრინციპებზე დამ-
არებული სახელმწიფოს მშენებლობით დაიწყო. ურყევი სურ-
ოლით. დამოუკიდებლობის პირველ წლებში ამ მხრივ მნიშ-
ნელოვანი ნაბიჯები გადაიდგა. ამის დასტურია ახალი კონ-
სტიტუცია და სხვა საკანონმდებლო აქტები, საქართველოს
ქტიური მონაწილეობა ევროპულ სტრუქტურებსა და საერ-
აშორისო ორგანიზაციებში, სამენარმოე ურთიერთობათა
ამართლებრივი რეგულირების სრულყოფისთვის რეალური
რუნვა და სხვ.

წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ხელისუფლების
ორგანოები, პრეზიდენტი და სასამართლო ხელისუფლება მთე-
ლი ძალისხმევით ცდილობენ ეკონომიკის ახლებურად წარ-
ართვას, მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკური პირობების
აუმჯობესებას, კრიზისული მდგომარეობიდან ქვეყნის გამოყ-
ანას, წარმოების განვითარებასა და მსოფლიო ბაზარზე გასვ-
ლის პრიორიტეტული გზების ძიებას. საქონელბრუნვის გაფარ-
ოებისა და სასაქონლო-ფულადი ურთიერთობის განვითარებ-
ს აუცილებელ პირობას წარმოადგენს საფინანსო სისტემის
რულყოფა და განმტკიცება. ამ სისტემის ძირითადი ბაზისი
ოუჯეტია. საერთო-სახელმწიფოებრივი ფულადი ფონდი მთე-
ლი სახელმწიფოს მექანიზმის შუფერხებელი საქმიანობისა და
ოსახლეობის სასიცოცხლო ინტერესების რეალიზაციის საფუძ-
ულია. საფინანსო სისტემის ნორმალური ფუნქციონირება, უპ-
რველეს ყოვლისა, განპირობებულია ქვეყნის საფინანსო საქმი-
ანობის პროცესში წარმოშობილ ურთიერთობათა საფინანსო
ამართლის ნორმების დეტალური და უზადო რეგულირებით.

სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმის სრულყოფილი ში-
არსის გასაცნობიერებლად თვით იმ საზოგადოებრივ ურთ-
ერთობათა დეტალებში გარკვევა აუცილებელი, რომელთა
ეგულირება საფინანსო სამართლის სფეროს წარმოადგენს.
შიტომ ფინანსებისა და საფინანსო-ეკონომიკურ ურთიერთობა-

თა ანალიზის ფონზე უნდა აიხსნას საფინანსო საქმიანობის არსი, საქართველოს საფინანსო სისტემა და საფინანსო საქმიანობის განმხორციელებელი ორგანოების ფუნქციები და სამართლებრივი მდგომარეობა. ამ საკითხების გარკვევას ეთმობა ქართული საფინანსო სამართლის ზოგადი ნაწილის პირველი განყოფილება. წიგნის შემდგომი ნაწილები კი ტრადიციულ თემატიკას ეთმობა. მათში განხილულია საფინანსო სამართლის საგანი და სისტემა, პრინციპები და წყაროები, ნორმები და სამართლებრივი ურთიერთობანი. ყურადღება გამახვილებულია საფინანსო კონტროლის ცნებასა და მნიშვნელობაზე თანამედროვე პირობებში, კონტროლის სახეებზე, ფორმებსა და მეთოდებზე.

ცალკე განყოფილება ეძღვნება საქართველოს საფინანსო-ეკონომიკურ ურთიერთობებს საზღვარგარეთის ქვეყნებთან, საერთაშორისო და რეგიონულ საფინანსო ორგანიზაციებთან, საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების საქართველოში მოქმედების სპეციფიკასა და თავისებურებებს. შრომაში ფართოდ არის გაშუქებული ეკონომიკური და იურიდიული პრაქტიკა, გაანალიზებულია საფინანსო სამართლებრივი კანონმდებლობა და შესაბამისი დოქტრინა. ცალკე წიგნად მომზადდა საზღვარგარეთის ქვეყნების საფინანსო-სამართალი, რითაც, საერთოდ, საფინანსო სამართლის ზოგადი ნაწილის პრობლემატიკა მეტ-ნაკლები სისრულით იქნა დამუშავებული. კერძო ნაწილში კი განხილულ იქნება საქართველოს საფინანსო სამართლის ცალკეული ინსტიტუტები.

რომან შენგელია
იურიდიულ მეცნიერებათა
დოქტორი, პროფესორი

კარი პირველი

საქართველოს ეკონომიკური და საზოგადოებრივი საქმიანობა

თავი I

საქართველოს ეკონომიკა საბჭოთა იმპერიის დამსობამდე და მისი განვითარების პერსპექტივები

§1. საქართველოს ეკონომიკის განვითარების ძირითადი ეტაპები

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 შემოიჭრა რუსული ფენომენი. მას შემდეგ, მთელი ორი საუკუნის მანძილზე, საქართვე-

¹ „ეკონომიკა“ ბერძნული წარმოშობის სიტყვაა და ნიშნავს საოჯახო მეურნეობის გაძღოლის 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.).

ლოს ეკონომიკა ჯერ იმპერიული, შემდეგ კი საბჭოთა რუსეთის მიერ საქართველოზე თავსმოხვეული 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 დანესება. 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 გახდა 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 ერთსაუკუნოვანი ბატონობითა და ხუთწლიანი ომით. სოფლის მეურნეობა ფაქტობრივად გაუქმდა, ომმა არა მარტო საწარმოო 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 რეაბილიტაციისა და განვითარების კონკრეტული ღონისძიებები. ყველაზე მნიშვნელოვანი იყო 1919 წლის კანონი აგრარული რე-

ფორმის შესახებ, რომელიც ითვალისწინებდა მსხვილი მინათმ-
ფლობელებისა და რუსი ახალმოშენების მიწების გადანაწილე-
ბას ქართველ გლეხობაზე. სოფლის მეურნეობაში მთავრობის
მთავარი მიზანი იყო საკვების წარმოებაში თვითუზრუნველყ-
ოფის აღდგენა და აგრომრეწველობის განვითარებისათვის
სოლიდური საფუძვლების შექმნა. მნიშვნელოვანი რეფორმები
და გადაუდებელი ღონისძიებები დაიგეგმა სამრეწველო სექ-
ტორშიც. სამთო მრეწველობის სფეროში მოქმედი მცირე საწარ-
მოები უნდა გაერთიანებულყვნენ მსხვილ მწარმოებლურ კო-
მპანიებად. 1918 წელსვე დაარსდა ჭიათურის მანგანუმის კო-
მპანია, რომელმაც 150-ზე მეტი მცირე საწარმო გააერთიანა.
გამოცხადდა სახელმწიფო მონოპოლია მანგანუმის ექსპორტზე,
რასაც უნდა უზრუნველყო ქართველი მენარმეების შედარე-
ბით მაღალი შემოსავლები. ამასთანავე, დაიგეგმა ქვეყნის ჰიდრო-
ელექტრული პოტენციალის გაზრდა, რაც ხელს შეუწყობდა
მეტალურგიული მრეწველობისა და სხვა დარგების განვითარებას.
სამწუხაროდ, 1921 წელს ბოლშევიკური რუსეთის ძალით შემოჭ-
რითა და საქართველოს ანექსიით კიდევ ერთხელ გაითელა
ფეხქვეშ ერის მისწრაფებები. საქართველო რომ დამოუკიდებე-
ლი დარჩენილიყო, იგი ალბათ განვითარების ისეთ სტრატე-
გიას აირჩევდა, რომელიც დაფუძნებული იქნებოდა სოფლის
მეურნეობის მოდერნიზაციისა და მრავალდარგოვანი სამრეწვე-
ლო სექტორის გაფართოებაზე, რაც დაფინანსდებოდა
წედლეულისა და სოფლის მეურნეობის პროდუქტების დასავ-
ლეთში ექსპორტიდან მიღებული შემოსავლებით. საქართვე-
ლოს ბუნებრივი რესურსები, განსაკუთრებით წედლეული და
ტყეები საკმაო რაოდენობისა და ხარისხის იყო, რათა მოეზი-
და უცხოელი ინვესტორები. მეტოქე ექსპორტიორების მანგა-
ნუმის საბადოების გამოლევა, მეტალურგიული მრეწველობის
გაფართოება და მანგანუმის მზარდი გამოყენება ქიმიურ
მრეწველობაში საქართველოს მთელ მსოფლიოში დიდ შესა-
ძლებლობებს უქმნიდა. ამის სანაცვლოდ, ვითარება სხვაგვარ-
ად წარიმართა და საქართველოს ეკონომიკა გარედან თავს-
მოხვეული სისტემის მარწმუნებში მოექცა.

საბჭოთა ხელისუფლების წლებში საქართველოს ეკონომიკა დამოკიდებული გახდა ცენტრის სურვილებსა და ცალკეული რესპუბლიკების ეკონომიკაზე. კავშირის მასშტაბით ნედლეულისა და საწარმოო 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 თავსმოხვეულმა 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 ჰიდროელექტრული კაშხ-

ლების მშენებლობამ ზოგიერთ რეგიონში კლიმატურ-ეკოლოგიური წონასწორობა 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, გადატაკდა სამომხმარებლო ბაზარი, წარმოიშვა ღრმა დისპროპორცია საქონლის მიწოდებასა და

მოსთხოვნას შორის, მოიშალა სამეურნეო კავშირები, შემცირდა საინვესტიციო საქმიანობა, მატერიალური და ენერგორესურსების უკმარისობის გამო სანარმოთა დიდი ნაწილი გაჩერდა, გააუმჯავდა 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 ზედაპირულობა, საკანონმდებლო და აღმასრულებელი ხელისუფლების ფუნქციების გამიჯვნის უზუსტობა, ხელმძღვანელი სამეურნეო კადრების დაბალი პროფესიონალიზმი და არაკომპეტენტურობა, განხორციელებული რეფორმების არაეფექტურობა. ამას დაემატა გააუმჯავებელი 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.

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 მნიშვნელო-

ვანი 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 მთაწმადნეულით (მანგანუმი, რიოლითი, რკინა, სპილენძი, ქვანახშირი, მოლიბდენი, ტყვია, თუთია, ოქრო, ვერცხლი, ბარიტი, ცეოლითი, 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 ელექტროენერგიის ექსპორტით განონასწორდება 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 დაეუმატებთ, რომ საქართველოს ინტელექტუალური შესაძლებლობანი საკმაოდ მაღალია და თუ ისინი სწორად იქნება გამოყენებული, საქართველოს დამოუკიდებელი სიცოცხლისუნარიანობა სრულყოფილად წარმოგვიდგება.

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 მშენებლობის გასაშლელად, სახელმწიფო მმართველობისა და ქვეყნის თავდაცვის ორგანიზაციისათვის. ეროვნული შემოსავალი ძირითადად ფულით

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

გამოიხატება და ფულით იზომება. აქედან გამომდინარე, ფინანსები, უპირველეს ყოვლისა, სასაქონლო-ფულად ურთიერთობებთან დაკავშირებული ეკონომიკური კატეგორიაა, რომელსაც სახელმწიფო თავისი მიზნების განსახორციელებლად გამოიყენებს.

სახელმწიფო ვერავითარ 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, როგორიცაა: 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 სანარმოებისა 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 პროცესში ნათლად გამოიხატება მათი სოციალურ-ეკონომიკური როლი საზოგადოებისა და სახელმწიფოს ცხოვრებაში. ფინანსების გამოყენებით ხდება მთლიანი შიდა პროდუქტისა და მისი მნიშვნელოვანი ნაწილის — ეროვნული შემოსავლის ფულად

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

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

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

საბაზრო მეურნეობის პირობებში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს ფინანსების დაყოფა სხვადასხვა სახეობად 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 საწარმოებისა 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 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 იძუ-

ჰულია არაერთგვაროვანი დამოკიდებულება გამოავლინოს. **ჰე** ისაა, რომ დეცენტრალიზებულ ფონდებში შედის როგორც **ფ**ლმნიფო, ისე კერძო საკუთრების სფეროში ფუნქციონ-
ჰებადი საწარმოებისა და ორგანიზაციების ფინანსები. ამი-
მ, ბუნებრივია, რომ კერძო მენარმეთა ფინანსების ფორმირე-
ჰე სახელმწიფო ტრადიციულ ზეგავლენას ვერ მოახდენს. **ო**რად მიუთითებენ ლიტერატურაში იმის თაობაზე, რომ **ჰ**კილებელია სახელმწიფო და კერძო ფინანსებს შორის ფუნ-
ჰშენტალური სხვაობის ხაზგასმა. მათ შორის ძირითადი **ჰ**მასსხვავებელი ნიშანი ის არის, რომ კერძო ფინანსების **ჰ**აარსი, მდგომარეობა და დინამიკა განისაზღვრება საბა-
ჰო ეკონომიკის კანონებით. ბაზარზე მოთხოვნა და შეთავა-
ჰბა განაპირობებს საალრიცხვო პროცენტის განსაზღვრულ **ჰ**ენობას. სახელმწიფო ფინანსების მდგომარეობა და დი-
ჰმიკა განისაზღვრება სახელმწიფოს გადაწყვეტილებითა და **ჰ**ჯარო ხელისუფლების მოქმედებით.¹

ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაძლებელია მკვეთრად **ჰ**იმიჯნოს ერთმანეთისაგან საჯარო და კერძო ფინანსები:

1. სახელმწიფოს შეუძლია საგადასახადო დაბეგვრის მეშვე-
ჰით იძულებითი წესით უზრუნველყოს თავისი მიზნებისათვის **ჰ**ცილებელი ფულადი სახსრების შექმნა. ამავე დროს, არ **ჰ**ის დადგენილი აკუმულირებული სახსრების სახელმწიფოს **ჰ**ერ გამოყენების იძულებითი მექანიზმი. კერძო პირებს უფლება **ჰ**ა აქვთ იძულებითი წესით უზრუნველყონ თავიანთი ფულა-
ჰი ფონდების შექმნა. აქედან გამომდინარე, მათ შეიძლება **ჰ**ოგჯერ ვერც შეასრულონ ქონებრივი ვალდებულებანი.

2. სახელმწიფო ფინანსები მნიშვნელოვნად არის დაკავ-
ჰრებული ფულად სისტემასთან, რომელიც მეტ-ნაკლებად სახ-
ჰლმწიფოს ინტერესების გათვალისწინებით ფუნქციონირებს. **ჰ**ულადი სისტემის შინაარსი არ არის განპირობებული კერძო **ჰ**საკუთრეთა ნებით. კერძო პირები მხოლოდ თავიანთ ფინ-
ჰსებს განკარგავენ.

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

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 არაერთ-

გვაროვნად განისაზღვრება¹. 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, სახელმწიფო ცენტრალიზებული ფონდები, 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 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, წლების მანძილზე ჩამოყალიბებულ ტრადიციებსა და პრიორიტეტებს.

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

საქართველოში მოქმედი ბიუჯეტების სისტემა, ანუ კონსოლიდირებული ბიუჯეტი შედგება შემდეგი სტრუქტურისაგან:

II. სახელმწიფო ბიუჯეტი, რომელშიც შედის ცენტრალური

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.

ბიუჯეტი და სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ბიუჯეტები; 2. ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტები — აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების ერთობლივი ბიუჯეტები, რომლებიც მოიცავენ ავტონომიური რესპუბლიკების რესპუბლიკურ და ავტონომიური რესპუბლიკების ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტებს; 3. ადგილობრივი ბიუჯეტები, რომლებიც საქართველოს ტერიტორიული ერთეულების (სოფელი, დაბა, თემი, ქალაქი, რაიონი და ქალაქი, რომელიც არ შედის რაიონის შემადგენლობაში) ბიუჯეტების ერთობლიობაა.

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 სახელმწიფო ტერიტორიული ერთეულებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობისათვის. საბიუჯეტო სისტემის ფულადი სახსრები ძირითადად იქმნება იურიდიული და ფიზიკური პირების გადასახადების საფუძველზე. გამოიყენება აგრეთვე არასაგადასახადო შემოსავლების მობილიზებაც. ჯერ-ჯერობით 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 ხდება სხვადასხვა სახის მიზნობრივი ფონდების შექმნა. ასეთ ფონდებს მიეკუთვნება, მაგალითად, სოციალური დაზღვევის ფონდი, საგზაო ფონდი და 2004 წლის 14 იანვრის კანონით შექმნილი განვითარებისა და რეფორმირების ფონდი. არასაბიუჯეტო ფონდები იქმნება საკანონმდებლო წესით.

ფულადი სახსრების გარკვეული ფონდები შესაძლებელია შეიქმნას თვით ბიუჯეტშიც (პრეზიდენტის ფონდი, სარეზერვო ფონდი და სხვ.). მათ დამოუკიდებელი ხასიათი არ გააჩნიათ.

სპეციალური სახელმწიფო ფონდების არსი და მათი შექმნის წესი 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 ოდნავ შეიცვალა. მოხდა მათი რეორგანიზაცია და გარდაქმნა საჯარო ხასიათის იურიდიულ პირებად.

2000 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში გათვალისწინებულ იქნა საქართველოს სპეციალური სახელმწიფო ფონდების შემოსავლებისა და ხარჯების საერთო ოდენობა (შესა-

ბამისად 183, 600,000 ლ. და 223.250 000 ლ.), რომელიც სამ ფონდს შორის ნაწილდებოდა. ეს ფონდებია: სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი, დასაქმების ერთიანი სახელმწიფო ფონდი და ერთიანი სახელმწიფო საგზაო ფონდი.

შემდეგში განხორციელდა დასაქმების ფონდის ტრანსფორმაცია. 2003 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ კანონში უკვე ორ ფონდზეა ყურადღება გამახვილებული. ესენია: სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი (შემოსავალი — 249 მლნ ლარი, ხარჯები — 328 მლნ ლარი) და ერთიანი სახელმწიფო საგზაო ფონდი (51,200 000 ლ.).

საქართველოს საბიუჯეტო სისტემის შესახებ 2003 წლის 24 აპრილის კანონით სპეციალური სახელმწიფო ფონდების სახეები დაკონკრეტებული არ არის.

სპეციალური ფონდების სამართლებრივ მდგომარეობაზე შედარებით სრულყოფილი წარმოდგენის შესაქმნელად მიზანშეწონილია მათი შინაარსის ძირითადი ელემენტების გაცნობა.

საქართველოს პრეზიდენტის 2000 წლის 7 მაისის ბრძანებულებით დამტკიცებული სოციალური უზრუნველყოფის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის დებულებით ფონდი არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც პასუხისმგებელია მის საკუთრებაში არსებული ქონებისა და ფულადი სახსრების მიზნობრივად და სწორად ხარჯვისათვის. ფონდის ამოცანაა სოციალური ბიუჯეტისა და პროგრამების შემუშავება-განხილვაში მონაწილეობის მიღება, აგრეთვე მოსახლეობის სოციალური უზრუნველყოფის სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება. ფონდის კომპეტენციაში შედის: სახელმწიფო პენსიებისა და დახმარებების დანიშვნა, ამ მიზნებისათვის გათვალისწინებული ფულადი სახსრების დანიშნულებისამებრ გადარიცხვა, ფონდის შემოსავლებისა და ხარჯების სტატუსის განსაზღვრა და სხვ. ფონდის მართვის უმაღლესი კოლეგიალური ორგანოა სამეთვალყურეო საბჭო, რომლის პერსონალურ შემადგენლობასა და თავმჯდომარეს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრის წარდგინებით ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

დასაქმების ფონდის უფლებამონაცვლე — საჯარო სამართლის იურიდიული პირის — დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის 2002 წლის 13 სექტემბრის დებულების მიხედვით მისი მიზანია დასაქმების სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის რეალიზაციისათვის ხელშეწყობა, უმუშევართა სოციალური დაცვის ღონისძიებების განხორციელება. სამსახურის ფუნქცია და საქმიანობის საგანია: შრომის ბაზრის მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის მოპოვება, სამუშაოს მაძიებელთა რეგისტრაცია და მათი დასაქმებისათვის საშუაშალო საქმიანობა, უმუშევართათვის შემწეობების დანიშვნა და სხვ.

სამსახურის წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი და ხელმძღვანელი პირია დირექტორი, რომელსაც თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის მინისტრი.

დასაქმების სახელმწიფო სამსახურის დაფინანსების წყაროებია: სახელმწიფო ბიუჯეტიდან გამოყოფილი მიზნობრივი სახსრები, ფიზიკური და იურიდიული პირების შემოწირულობები და გრანტები, უმუშევართა სოციალური დაცვისა და დასაქმებისათვის ხელშეწყობის პროგრამის ფარგლებში მიღებული სახსრები და სხვ. სამსახურის სახსრები და შემოსავლები მთლიანად ხმარდება მისი მიზნებისა და ფუნქციების განხორციელებას. ამ სახსრებისა და შემოსავლების გამოყენება რაიმე სხვა მიზნით აკრძალულია. მის წლიურ ბალანსს ამოწმებს მინისტრის მიერ დანიშნული დამოუკიდებელი აუდიტორი.

საგზაო ფონდი ეკონომიკის სამინისტროს სისტემაში ფუნქციონირებადი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. მისი მიზანია ერთიანი სახელმწიფო პოლიტიკის შესაბამისად შექმნას ფინანსური რესურსები საერთო სარგებლობის საავტომობილო გზების ქსელის მშენებლობის, რეკონსტრუქციის, შეკეთების, განვითარებისა და შენახვისათვის. საგზაო ფონდის შემოსავლის ძირითადი წყაროა საგზაო გადასახადი და 1995 წლის 2 სექტემბრის კანონით „საქართველოში საგზაო ფონდის შესახებ“ გათვალისწინებული სხვა შემოსავალი. მათი გამოყენება უნდა მოხდეს მხოლოდ მიზნობრივი დანიშნულებით.

განვითარებისა და რეფორმების ფონდი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით შეიქმნა საქართველოს პრეზიდენტთან. ეკონომიკის სამინისტრო ფონდს დასახული მიზნებისა და დაკისრებული ფუნქციების განსახორციელებლად გადასცემს სახელმწიფო ქონებას თხოვებისა და უსასყიდლო უზუფრუქტის ხელშეკრულების საფუძველზე. ფონდის მიზანია ხელი შეუწყოს ინსტიტუციონალური და საჯარო რეფორმების განხორციელებას, საჯარო მოსამსახურეთა გადამზადებას, საჯარო მოსამსახურეთა ადეკვატური ანაზღაურებისათვის აუცილებელი ღონისძიებების გატარებას და სხვ.

ფონდის შემოსავლის წყაროებია: სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრები, საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან მიღებული სახსრები, ფიზიკური და იურიდიული პირების შემოწირულობები და ანონიმური წყაროებიდან მიღებული თანხები. ფონდს შეუძლია განახორციელოს ეკონომიკური საქმიანობაც.

ფონდში იქმნება მეურვეთა საბჭო, რომელიც შედგება 6 წევრისაგან, საბჭოს წევრებს ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. საბჭო თავის შემადგენლობიდან ირჩევს თავმჯდომარეს. ფონდის მეურვეთა საბჭო განსაზღვრავს ფონდის საქმიანობის პრიორიტეტებს, ამტკიცებს ფონდის ბიუჯეტს, ნიშნავს დამოუკიდებელ აუდიტორს ფონდის საქმიანობის შესამოწმებლად. ფონდის აღმასრულებელი თანამდებობის პირია დირექტორი, რომელსაც ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ფონდის დირექტორი უზრუნველყოფს ფონდის მუშაობის ორგანიზებასა და მის კონტროლს; პრეზიდენტთან შეთანხმებით ამტკიცებს ფონდის საშტატო განრიგს, ხელფასის ფონდსა და ხარჯთა ნუსხას; თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საშტატო განრიგით გათვალისწინებულ მოსამსახურეებს, წყვეტს მათი დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და წახალისების საკითხებს, გამოსცემს ინდივიდუალური ხასიათის სამართლებრივ აქტებს და სხვ.

ფონდის დირექტორის მოადგილეებს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს დირექტორი მეურვეთა საბჭოსთან შეთანხმებით.

ამგვარად, სპეციალური სახელმწიფო ფონდები იქმნება საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი ცალკეული და ჯანსაყუთრებული მიზნებისათვის.

ფონდების ბიუჯეტები სახელმწიფო ბიუჯეტის შემადგენელი ნაწილია და მათი დაფინანსების ძირითადი წყაროები ჯანისაზღვრება წლიური საბიუჯეტო კანონით, სპეციალური სახელმწიფო ფონდების ბიუჯეტები, როგორც წესი, უდეფიციტოა. მათი დეფიციტის, ანუ ხარჯებთან შედარებით შემოსავლების ნაკლებობის დაფარვა ხდება ცენტრალური, ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ადგილობრივი ბიუჯეტებიდან. აქედან გამომდინარე, შემოსავლები და ხარჯები უმეტესად თანაბარია ან იშვიათ შემთხვევაში შეიძლება შემოსავლებმა გადააჭარბოს ხარჯებს, ანუ ბიუჯეტი გახდეს პროფიციტური.

სახელმწიფო ბიუჯეტთან ერთად საბიუჯეტო სისტემის მეორე ნაწილს წარმოადგენს ავტონომიური რესპუბლიკებისა და ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტები, რომლებიც შეიძლება დაკავშირებულ იქნენ დეცენტრალიზებულ ფულად ფონდებთან.

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 საწესდებო მიზანდასახულობათა მატერიალური უზრუნველყოფისათვის, ძირითადი საქმიანობის სფეროების გასაფართოებლად, მიუშა-მოსამსახურეთა შრომის ანაზღაურებისათვის და სხვ. მეორე ნაწილი კი ხმარდება სახელმწიფო გადასახადებისა და კრედიტორული დავალიანებების გადახდას. არაკომერციული ოურიდიული 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 ორგა-

ნიზაციები თავიანთ ფინანსებს დამოუკიდებლად განკარგავენ. განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სამამულო და უცხოური ორგანიზაციების თანამშრომლობისა და სახსრების გაერთიანების საფუძველზე შექმნილი სანარმოები. მათ საერთო მფლობელობაში გააჩნია მატერიალური და საფინანსო სახსრები. ქართველი პარტნიორების განკარგვაში არსებული ფულადი ფონდების წილი ქვეყნის საფინანსო სისტემის საერთო მოცულობაში შედის.

სანარმოებისა 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. სანარმოთა 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 ღებულობენ. 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

ქოსამსახურეთა, 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 აადაზღვევო 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. სახელმწიფო სავალდებულო სამედიცინო დაზღვევის მარეგულირებელი ნორმები მოცემულია 1997 წლის 18 აპრილის კანონში „სამედიცინო დაზღვევის შესახებ“.

არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის სფეროში წარმოშობილი ურთიერთობები რეგულირდება 1998 წლის 30 ოქტომბრის კანონით „არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ“.

სადაზღვევო ურთიერთობათა სფეროში განსაკუთრებული ყურადღება ექცევა სოციალური დაზღვევის პრობლემებს. 2003 წლის 20 ივნისს მიღებულ იქნა კანონთა პაკეტი, რომელიც ქოსახლეობის სოციალური მდგომარეობის რადიკალური გაუმჯობესებისაკენაა მიმართული. ეს კანონებია: „სავალდებულო სოციალური დაზღვევის შესახებ“, „სავალდებულო სადაზღვევო პენსიების შესახებ“ და „სავალდებულო სოციალური დაზღვევის სფეროში ინდივიდუალური (პერსონიფიცირებული) აღრიცხვისა და ინდივიდუალური ანგარიშების შემოღების შესახებ“.

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

საკრედიტო ფონდების დიდი მნიშვნელობა განპირობებული

ლია 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 დაწესებულებებში 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 აწესრიგებს 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 საბიუჯეტო სახსრებიდან. უმეტესად საბიუჯეტო კრედიტი ეძლევათ ადგილობრივ, ავტონომიურ სახელმწიფოებრივ წარმონაქმ-

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

ნებსა 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.

საქართველოს საფინანსო საქმიანობა და მისი განვითარების ძირითადი საფუძვლები

§1. საფინანსო საქმიანობის ცნება და მეთოდები

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

საფინანსო 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, როგორიცაა: წარმოების გაფართოება, სარეზერვო და სადაზღვევო ფონდების შექმნა, საზოგადოების კულტურულ-საყოფაცხოვრებო მოთხოვნილებათა დაკმაყოფილება, საზოგადოების არაშრომისუნარიან ნევრთა 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 ზემოქმედება სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებზე ხორციელდება არა მარტო პირდაპირი ფინანსური მხარდაჭერით, რაც ამა თუ იმ პროგრამებისა და გეგმების მატერიალური უზრუნველყოფის გარანტიაა, არამედ არაპირდაპირი გზითაც — საგადა-

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

სახადო დათმობების, დაბალი საპროცენტო განაკვეთებისა და სხვა შეღავათების დანესებითაც, 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 სუბიექტების საქმიანობა საერთო-სახელმწიფოებრივი და საზოგადოებრივი მიზნებიდან და ამოცანებიდან გამომდინარე.

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

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 შეგროვებული 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 სახვადასხვა მეთოდს. საფინანსო საქმიანობის მეთოდი ეწოდება ჯგუფადი სახსრების შეგროვებისა და გამოყენების კონკრეტულ წესს. მათი არჩევა დამოკიდებულია სხვადასხვა ფაქტორზე: სახელმწიფოსა და მუნიციპალური წარმონაქმნების განვითარების კონკრეტული ეტაპის ამოცანებზე, მათი შემოსავ-

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

ლების წყაროებზე, ფულადი სახსრების გამოყენების მიზნებზე, ქვეყნის ეკონომიკის მდგომარეობაზე, ამა თუ იმ ღონისძიება-თა 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. 1995 წლის საგადასახადო კოდექსის მიხედვით საერთო-სახელმწიფოებრივს მიეკუთვნება: საშემოსავლო გადასახადი, მოგების გადასახადი, დამატებული ღირებულების გადასახადი, აქციზი, მინის გადასახადი და სხვ. ადგილობრივ გადასახადებში კი შედის: გადასახადი ეკონომიკური საქმიანობისათვის, სათამაშო ბიზნესის გადასახადი, საკურორტო გადასახადი, რეკლამის გადასახადი და სხვ.

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

გადასახადის შინაარსი გააჩნია სახელმწიფო ცენტრალიზებული მიზნობრივი ფონდების გადასახდელებსა და ანარიცხებს.

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 სავალდე-

ბულოა, 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, შემოწირულობანი 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 შეგროვებული 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 მუნიცი-

პალური საქმიანობისათვის და სხვ. საბაზრო მეურნეობის განვითარებამ ფართო გასაქანი შექმნა ქონებრივი დამოუკიდებლობისა და ავტონომიურობის დამკვიდრებისათვის. კერძო საკუთრების სფეროში ფუნქციონირებადი სუბიექტები დროებით ფულად საჭიროებას კრედიტების საფუძველზე იკმაყოფილებენ. საჯარო საკუთრების მეურნეობრივი სუბიექტები იშვიათად ღებულობენ ფინანსირებას. ძირითადად, ისინიც კრედიტებს იყენებენ თავიანთი ფულადი ფონდების შესავსებად. გარდა აღნიშნული მეთოდებისა, სახელმწიფო აწარმოებს ანგარიშსწორებას სესხის, ობლიგაციებისა და ლატარიის ბილეთების მფლობელებთან, მეანაბრებთან, გასცემს 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, საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტებისა 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-განმკარგულებელი 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 მმართველობის ადგილობრივი ორგანოები უშუალოდ ხელმძღვანელობენ მათდამი დაქვემდებარებული საწარმოებისა 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 საწარმოების შემოსავლებისა და გასავლების ბალანსს და საბიუჯეტო დანესებულებათა ხარჯთაღრიცხვას.

საქართველოს საფინანსო საქმიანობა ხორციელდება ქვეყნის ეკონომიკური და სოციალური განვითარების ყოველწლიური და ინდიკატური გეგმების 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, სახელმწიფო ცენტრალიზებული მიზნობრივი ფონდები, ბანკების საკრედიტო და საკასო გეგმები, საწარმოებისა 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 მეწარმეობის სამართლებრივი საფუძვლები

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

მეწარმეობა არის ფიზიკური პირებისა და მათი გაერთიანებების ორგანიზებულ ინიციატივაზე დაფუძნებული მართლზომიერი, დამოუკიდებელი და არაერთჯერადი

საქმიანობა, 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 სანინააღმდეგო დანაშაულებრივი საქმიანობა. სამენარმეო ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირების პროცესი საქართველოში დაიწყო 1991 წლის კანონით „სამენარმეო საქმიანობის საფუძვლების შესახებ“. მან საფუძველი ჩაუყარა სამენარმეო საქმიანობის დაწყებას 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-

ტური, თუმცა არც დამოუკიდებელი ობიექტია. იგი სამეწარმეო 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, სოლიდარული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (სპს), კომანდიტური საზოგადოება (კს), შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება (შპს), სააქციო საზოგადოება (სს) და კოოპერატივი. სამეწარმეო 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.

სამეწარმეო 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 სფეროა სამეწარმეო ლიცენზიების გაცემა, მეწარმეთა საქმიანობაზე სახელმწიფოებრივი

¹ ლ. ჭანტურია, თ. ნინიძე, მეწარმეთა შესახებ კანონის კომენტარი. თბ., 1998, გვ. 11.

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.

სამეწარმეო-სამართლებრივი ურთიერთობების ამოსავალი დებულებები მენარმეთა უფლება-მოვალეობებისა და პასუხისმგებლობის ზოგად საფუძვლებს ეხება. კანონით მენარმეს გააჩნია შემდეგი უფლებები: დაიწყოს და წარმართოს სამეწარმეო საქმიანობა ინდივიდუალური შრომითი საქმიანობით, საწარმოს დაფუძნებით, ყიდვით ან გარდაქმნით, აგრეთვე სხვა სამოქალაქო-სამართლებრივი გარიგებით; განახორციელოს ნებისმიერი სამეურნეო საქმიანობა, რაც კანონით დაშვებულია; სახელშეკრულებო საწყისებზე 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 საწარმოს მოგება კანონის, ხელშეკრულების ან საწარმოს წესდების მოთხოვნათა შესაბამისად; იყოს მოპასუხე და მოსარჩელე სასამართლოში და სხვ. მენარმეთა ფართო უფლებების მაჩვენებელია ისიც, რომ ბიუჯეტთან და კრედიტორებთან ანგარიშსწორების შემდეგ საწარმოს მოგება გადადის მენარმის განკარგულებაში და დამოუკიდებლად ხდება მისი გამოყენება.

ამასთან ერთად, კანონით, სამეწარმეო საქმიანობა შეზღუდულია განსაზღვრულ ჩარჩოებში. მაგალითად, სამეწარმეო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბიექტებს არა აქვთ უფლება: აწარმოონ და გაასაღონ ნარკოტიკული ნივთიერებების შემცველი მედიკამენტები და პრეპარატები; გამოუშვან ფულის ნიშნები და საფოსტო მარკები; დაამზადონ და გაასა-

ლონ ასაფეთქებელი ნივთიერებები. ამასთან, სპეციალური ნებართვაა საჭირო ზოგიერთი სახის სამეწარმეო ან მასთან განთავსებული ეკონომიკური საქმიანობისათვის. კანონი ზუსტად განსაზღვრავს რა სახის საქმიანობაზე შეიძლება გაიცეს ნებართვა და რომელ სახელმწიფო ორგანოს შეუძლია ლიცენზიის გაცემა. 2002 წლის 14 მაისის კანონის „სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძვლების შესახებ“ მიხედვით ლიცენზირებადი საქმიანობის სახეები და შესაბამისი ლიცენზიის გამცემი ორგანოებია: ა) სადაზღვევო საქმიანობა და დაზღვევის სფეროში საშუაშაველო 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 სამეწარმეო საქმიანობის ის სახეები, რომელთა განხორციელებისათვის უფლებამოსილი ორ-

განოების ნებართვაა საჭირო. მათ მიეკუთვნებათ: ა) ანტიკვარული 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 შეძენის, 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 წესით 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 პერიოდულ (კვარტალური) გამოქვეყნება.

მენარმის ფართო უფლებები განპირობებულია განსაზღვრული ვალდებულებებით. იგი მოვალეა შეასრულოს კანონები და

კანონქვემდებარე აქტები, რომლებიც სამეწარმეო 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 სანარმოთა განვითარებისა და ხელშეწყობის ცენტრი. იგი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია, რომლის დირექტორს ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. მცირე სანარმოდ 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 მენარმეების 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 შემონშება 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 ბაზას წარმოადგენს.

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 ქაღალდები; უძრავი და მოძრავი ქონება — მიწა, შენობა-ნაგებობები, მოწყობილობები და სხვა მატერიალური ფასეულობა; მიწით ან სხვა ბუნე-

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 ქაღალდების შესაძენად, ხოლო რეალური ინვესტიცია კაპიტალის დაბანდებაა ძირითადად წარმოების განვითარების სფეროში.

ბრივი რესურსებით სარგებლობის 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, ხოლო ზოგიერთ

¹ კონცესია გულისხმობს მიწით 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.

შემთხვევებში იგი მხოლოდ საქართველოსთვისაა 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 წარჩენების ჩამარხვა-გაუვნებლობის მიზნით შემოტანაში; დ) ადამიანის კლონირებასთან დაკავშირებულ სამეცნიერო-კვლევითი სამუშაოების ჩატარებაში; ე) ნარკოტიკული საშუალებების წარმოებაში; ვ) დამაძინებელი ყაყაოს, კოკას ბუჩქისა 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 ტერიტორიაზე ნყლებსა და საზღვაო ნავსადგურების აკვატო-

რიებში 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 ამაღლების მიზნით, სამხედრო-საბრძოლო ტექნიკის წარმოებასა და რეალიზაციაში ახალი სახეობებისა და მოდიფიცირებული იარაღის შექმნა და გამოცდა; დ) სამხედრო-სამრეწველო კომპლექსი; ე) სამშვიდობო დანიშნულების ბირთვული ენერგიის 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 სამეწარმეო 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; აიღოს სესხი საქართველოს ტერიტორიაზე და საზღვარგარეთ არსებული საბანკო და საფინანსო დაწესებულებებიდან ან ფიზიკური თუ იურიდიული პირებისაგან; შეიძინოს აქციები, ობ-

ლიგაციები 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 დანესებულებებში საბაზრო კურსით კონვერტირებისა 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 დანესება 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 სამინისტრო შესაბამის უწყებებთან ერთად. სწორედ ამ სამინისტროსთან იქმნება საქართველოს საინვესტიციო ცენტრი, რომლის ფუნქციებია: ა) ინვესტორთა მომსახურება და მათ მიერ წამოწყებულ სამეწარმეო 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 ყველანაირი 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 წარმოშობილი 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 დანერგვა მენარმეობის განვითარებასთან ერთად ეროვნული ეკონომიკის მყარ რელსებზე გადაყვანისა და საქართველოს საფინანსო საქმიანობის გამოცოცხლების რეალური საფუძველია.

§3. 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 გარდაქმ-

ნას 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 შეძენას 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 შეძენის 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, მოწყობილობები, სხვა მატერიალური და არამატერიალური აქტივები; სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქციები და წილები. რაც შეეხება მიწასა 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 მიზნებია: 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 სრულყო-

ფა; საწარმოთა ლიკვიდურობის ამაღლება და პრივატიზების პროცესის მაქსიმალური დაჩქარების ხელშეწყობა. სააგენტოს, როგორც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ და მოქმედი საწარმოების პარტნიორს (აქციონერს) გააჩნია 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 ანგარიშგების განხილვა; საწარმოებიდან და სახელმწიფოს წარმომადგენლებისგან მიღებული ინფორმაციის ანალიზის საფუძველზე ისეთი საკითხების განხილვა, როგორიცაა: 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

ჩველურ პირობებს სთავაზობს სახელმწიფოს, ვიდრე ეს შესაძლებელია დროის მოცემულ მომენტში ბაზარზე არსებული მდგომარეობის გათვალისწინებით. აღნიშნული წესის შესაბამისად სხვა სუბიექტზე წილებისა და აქციების მართვის უფლებით ჯადაცემა 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, რომელთა 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 შეიმუშავენს და საქართველოს პრეზიდენტს დასამტკიცებლად წარუდგენს პრივატიზების განხორციელების ერთიანი გეგმის პროექტს. იგი ეროვნული მენეჯმენტის 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. პრივატიზებას არ ექვემდებარება შემდეგი სახელმწიფო ქონება: ა) წიაღისეული, წყლის რესურსები, კონტინენტური შელფი, განსაკუთრებული ეკონომიკური ზონა და სასაზღვრო 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 სამტაქტო და სარეზერვო ქონება; ი) სიხშირეთა სპექტრი, საფოსტო კავშირი, სატელევიზიო და რადიომაუწყებლობის პირველი არხის ტექნიკური საშუალებები და საქართველოს პოზიცია გეოსტაციონარულ ორბიტაზე; კ) საწარმოები, რომ-

ილებიც ამზადებენ რადიაქტიურ 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 დანესებულებები; 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 შეკაცრად 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 გადანყვეტილებას 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. შეძენილ 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 შეძენილი 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.

**საფინანსო საქმიანობის განმხორციელებელი
ორგანოები და მათი სამართლებრივი
მდგომარეობა**

**§1. ფინანსთა სამინისტროს საქმიანობის
ძირითადი 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 უკა-

ვია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს. იგი ავტონომიური რესპუბლიკების ფინანსთა სამინისტროებსა და ადგილობრივ საფინანსო ორგანოებთან ერთად ახორციელებს ქვეყნის საფინანსო საქმიანობის უმეტეს ნაწილს. მას ფართო კომპეტენცია გააჩნია, რომელიც სამინისტროს ამოცანებსა და ფუნქციებთან ერთად, განსაზღვრულია საქართველოს პრეზიდენტის მიერ 2002 წლის 31 დეკემბერს 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 ბიუჯეტების ძირითად მიმართულებათა ჩამოყალიბება; სახელმწიფო ბიუჯეტის დაბალანსების უზრუნველყოფა; ბიუჯეტის დეფიციტის ზღვრული სიდიდის გადაჭარბების შემთხვევაში სეკვესტრის მექანიზმის გამოყენება; 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 წრილში საქართველოს სახელმწიფო, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკებისა და სხვა ტერიტორიული ერთეულების ბიუჯეტების შესრულების ანგარიშების შედგენა და პრეზიდენტისათვის წარდგენა;

საქართველოს ეროვნულ ბანკთან ერთად ბიუჯეტების საკასო შესრულებაზე კონტროლის დანესება; საგადასახადო 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; ძვირ-

ფასი ლითონების, ძვირფასი ქვებისა და ნაწარმის აღრიცხვისა და შენახვის წესების დადგენა და ხარჯვაზე კონტროლის 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; განახორციელოს 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 გან-

საზღვრულ ფუნქციებსა და ამოცანებს ახორციელებს თავისი სტრუქტურული ქვედანაყოფებისა და სამინისტროს სისტემაში შემავალი სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულებების მეშვეობით. სტრუქტურული ქვედანაყოფებია: საბიუჯეტო დეპარტამენტი; საქართველოს ტერიტორიულ ერთეულებთან საფინანსო-საბიუჯეტო ურთიერთობის კოორდინაციის დეპარტამენტი; მაკროეკონომიკური პროგნოზირების, საგადასახადო-საბაჟო პოლიტიკისა და ფინანსური სტაბილურობის დეპარტამენტი; სახელმწიფო საგარეო ვალის დეპარტამენტი; სახელმწიფო საშინაო ვალის დეპარტამენტი, იურიდიული დეპარტამენტი; საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი; საგადასახადო შემოსავლების მობილიზების კოორდინაციის სამსახური; საზოგადოებასთან ურთიერთობისა და კომუნიკაციის სამსახური; ბუღალტრული აღრიცხვა-ანგარიშგების მეთოდოლოგიის სამსახური და სხვ. სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუნეებო დაწესებულებებს მიეკუთვნება: საგადასახადო დეპარტამენტი; საბაჟო დეპარტამენტი; ფინანსური პოლიცია; სახაზინო სამსახური; აქციზური მარკების სამსახური და სხვ.

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მსგავს ფუნქციებსა და ამოცანებს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში ახორციელებენ აჭარისა და აფხაზეთის ფინანსთა სამინისტროები და ადგილობრივი საფინანსო ორგანოები.

§2. საგადასახადო დეპარტამენტი

ფინანსთა სამინისტროს ერთ-ერთი ყველაზე მნიშვნელოვანი საქვეუნეებო დაწესებულებაა საგადასახადო დეპარტამენტი. იგი შეიქმნა 1990 წლის მაისში. მანამდე მის ფუნქციებს ახორციელებდნენ ფინანსთა სამინისტროს სხვა სტრუქტურები. საგადასახადო დეპარტამენტის სამართლებრივი მდგომარეობა ჯანსაზღვრულია საქართველოს საგადასახადო კოდექსითა და საგადასახადო დეპარტამენტის დებულებით. საგადასახადო დეპარტამენტი უზრუნველყოფს საქართველოს ტერიტორიაზე საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვასა და შესრულების კონტროლს, კოორდინაციას უწევს საგადასახადო ორგანოების

საქმიანობას და ახორციელებს მათ მეთოდურ უზრუნველყოფას. დეპარტამენტს ჰყავს თავმჯდომარე, რომელსაც საგადასახადო შემოსავლების მინისტრის წარდგენის საფუძველზე ნიშნავს პრეზიდენტი. საგადასახადო დეპარტამენტი შედგება ვერტიკალურად დაქვემდებარებული სტრუქტურებისაგან. მათ მიეკუთვნება: აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების საგადასახადო ინსპექციები, საოლქო, ზონალური და რაიონული საგადასახადო ინსპექციები. დეპარტამენტის სტრუქტურაში შედის აგრეთვე მსხვილ გადამხდელთა ინსპექცია. სწორედ მათი მეშვეობით ხდება საგადასახადო კანონმდებლობის რეალიზაცია.

საგადასახადო დეპარტამენტს გააჩნია ზოგადი ხასიათის ისეთი ფუნქციები, როგორიცაა: საგადასახადო ორგანოებისათვის შესასრულებლად სავალდებულო გადანყვეტილებების მიღება და მითითებების გამოცემა; კადრების შერჩევა, გადამზადება და კვალიფიკაციის ამაღლება; საგადასახადო კონტროლის განხორციელების მეთოდებისა და პროგრამების, საგადასახადო კოდექსით განსაზღვრული ყველა სახის გადასახადის შესახებ ინსტრუქციების პროექტების, აგრეთვე მეთოდური მითითებებისა და გადასახადების ადმინისტრირებასთან დაკავშირებული დებულებების შემუშავება; ვადაგადაცილებულ დავალიანებათა წარმოშობის მიზეზების ანალიზი და გადასახადების იძულებითი წესით გადახდევინების მეთოდებისა და პროგრამების შემუშავება; გადამხდელთა რეგისტრაციისა და იდენტიფიკაციის შესახებ დებულებებისა და პროგრამების შემუშავება; საგადასახადო შემოსავლების შესახებ ინფორმაციის დამუშავება და გაცემა; საგადასახადო ორგანოების უზრუნველყოფა საინფორმაციო სისტემებითა და კომპიუტერული პროგრამებით; საგადასახადო ორგანოებში საჩივრებისა და აპელაციის განხილვის სამუშაოების კოორდინაცია და მათი უზრუნველყოფა მეთოდური და ინფორმაციული მასალებით; საოლქო ინსპექციები ახორციელებენ გადამხდელთა რეგისტრაციას, მათ მომსახურებას, დეკლარაციების კომპიუტერულ დამუშავებას, ურჩ გადამხდელთა გამოვლენას გადასახადების აკრეფას, საგადასახადო საჩივრების განხილვა!

და სხვ. ზონალურ საგადასახადო ინსპექციებს, საჩივრების განხილვის გარდა, თითქმის იგივე ფუნქციები გააჩნიათ. რაიონული ინსპექციები აწარმოებენ გადამხდელთა რეგისტრაციასა და მათ მომსახურებას, აგრეთვე გადამხდელების საგადასახადო დეკლარაციების მიღებას. რაიონის ტერიტორიაზე სხვა ფუნქციებს ახორციელებენ საოლქო და ზონალური ინსპექციები. აჭარისა და აფხაზეთის საგადასახადო ინსპექციები ახორციელებენ საოლქო ინსპექციების ფუნქციებს, ამასთან, ისინი დაქვემდებარებული საგადასახადო ინსპექციების საქმიანობის მართვის, კოორდინაციისა და ზედამხედველობის სფეროში საგადასახადო დეპარტამენტის უფლებამოსილებებით სარგებლობენ. მსხვილ გადამხდელთა საგადასახადო ინსპექცია 1995 წლიდან ფუნქციონირებს და საქართველოს ტერიტორიაზე უზრუნველყოფს მსხვილ გადამხდელთა მიერ საგადასახადო კანონმდებლობის დაცვასა და მისი შესრულების კონტროლს. იგი უშუალოდ დეპარტამენტს ექვემდებარება და ახორციელებს საოლქო საგადასახადო ინსპექციისათვის დამახასიათებელ ფუნქციებს.

საგადასახადო კანონმდებლობა დეტალურად არეგულირებს საგადასახადო ორგანოების საქმიანობას, ადგენს მათ უფლებებსა და მოვალეობებს. საგადასახადო ორგანოებს, უპირველეს ყოვლისა, უფლება აქვთ შეამოწმონ იურიდიული და ფიზიკური პირების ეკონომიკურ საქმიანობასთან დაკავშირებული ფულადი სახსრები, ფასიანი ქაღალდები და სხვა ფასეულობანი, გაანგარიშებები, დეკლარაციები, გადასახადებისა და ბიუჯეტში სხვა გადასახდელების გაანგარიშებისა თუ გადახდის სხვა დოკუმენტები. საგადასახადო ორგანოებს უფლება აქვთ მიიღონ თანამდებობის პირებისა და საწარმოს სხვა თანამშრომლებისაგან, აგრეთვე მოქალაქეებისაგან წერილობითი და სიტყვიერი განმარტებები შემოწმების დროს წამოჭრილ საკითხებზე, მათ უფლება აქვთ გამოიკვლიონ საწარმოთა და მწარმე-ფიზიკურ პირთა საწარმო, სასაწყობო საეაჭრო და სხვა სათავეები, ჩაატარონ დაკვირვება ქრონომეტრაჟის ან სხვა მეთოდის გამოყენებით და განსაზღვრონ დასაბეგრი ობიექტების ოდენობა.

საგადასახადო ორგანოებსა და მათ თანამდებობის პირებს უფლება აქვთ მისცენ სანარმოთა და ორგანიზაციათა ხელმძღვანელებსა და სხვა თანამდებობის პირებს სავალდებულოდ შესასრულებელი მითითებები საგადასახადო კანონმდებლობის გამოვლენილ დარღვევათა აღმოფხვრის შესახებ და გააკონტროლონ მათი შესრულება. მათ უფლება აქვს აგრეთვე, გადასახადების გადახდევინების იძულებითი მეთოდებითა და საინკასო დავალების საფუძველზე დადგენილ ვადაში ამოიღონ გადაუხდელი გადასახადი, საფინანსო სანქციის სახით დაკისრებული ჯარიმა და საურავი.

კანონით დადგენილ შემთხვევებში საგადასახადო ორგანოების უფლებამოსილ პირებს უფლება აქვთ შეადგინონ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმები თანამდებობის პირთა და მოქალაქეთა მიერ საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტებზე და გამოიტანონ დადგენილება ადმინისტრაციული სახდელის დაკისრების შესახებ. ისინი უფლებამოსილი არიან ბანკებიდან და სხვა საკრედიტო დანესებულებებიდან სამსახურებრივი მიზნებისათვის მიიღონ მონაცემები, ცნობები, აგრეთვე დოკუმენტები სამეწარმეო საქმიანობის, შესამოწმებელი ორგანიზაციებისა და მოქალაქეების ანგარიშებზე რიცხული ფულადი სახსრების მდგომარეობისა და ოპერაციების შესახებ. მათ უფლება აქვთ აგრეთვე გადაიღონ ნებისმიერი დოკუმენტის ასლი, ამოიღონ დოკუმენტი ან სხვა მასალა, რომელსაც კავშირი აქვს კანონიერ მიზნებთან დაკავშირებით საგადასახადო ვალდებულების განსაზღვრასთან, დალუქონ დოკუმენტები ან სხვა მასალები. საგადასახადო კანონმდებლობით საგადასახადო ორგანოებს ეკისრებათ განსაზღვრული ვალდებულებები, რომელთა შესრულება მათ გამართული და კომპეტენტური საქმიანობის მაჩვენებელია. საგადასახადო ორგანოები ვალდებული არიან: დაიცვან გადასახადის გადამხდელთა უფლებები და სახელმწიფოს ინტერესები, გააკონტროლონ გადასახადების გამოანგარიშების სისრულე და დროული გადახდა; უზრუნველყონ გადასახადის გადამხდელთა დროული აღრიცხვა, ანარმონ დარიცხული და ბიუჯეტსა და სპეციალურ ფონდებში გადახდილი გადასახადებ-

ის აღრიცხვა, შეადგინონ გადახდილი გადასახადების ანგარიშგება; ანარმოონ სახელმწიფო საკუთრებაში გადასული ჩამორთმეული და უპატრონო ქონების აღრიცხვა, შეფასება და რეალიზაცია; ანარმოონ სავალუტო ოპერაციების კონტროლი; დაუბრუნონ გადასახადის გადამხდელებს ზედმეტად გადახდილი თანხები; დაიცვან გადასახადის გადამხდელთა შესახებ ინფორმაციის საიდუმლოება; შეიმუშავონ დეკლარაციების და გადასახადის გამოანგარიშებისა და გადასახადთან დაკავშირებული დოკუმენტების ფორმები; ანარმოონ საგადასახადო კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების შესწავლა, ანალიზი და შეფასება და შეიტანონ შესაბამისი წინადადებები საგადასახადო სამართალდარღვევათა გამომწვევი მიზეზებისა და პირობების აღმოსაფხვრელად; ფინანსური პოლიციის მეშვეობით ანარმოონ ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა სისხლის სამართლის საპროცესო კანონმდებლობით დადგენილი წესით; გამოავლინონ და აღკვეთონ სამართალდარღვევები, რომლებიც დაკავშირებულია გადასახადის გადაუხდელობასთან ან ჩადენილია მოგების (შემოსავლის) დამალვის ან შემცირებისა და სხვა დასაბეგრი ობიექტების დამალვის მიზნით, გადასახადების გადახდისაგან თავის არიდება, აგრეთვე სხვა სამართალდარღვევები, რის შედეგადაც ზარალი ადგება სახელმწიფოს და სხვ.

§3. საბაჟო დეპარტამენტი

საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია საბაჟო დეპარტამენტს. იგი წარმოადგენს სამართალდამცავი ორგანოს სტატუსის მქონე სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულებას, რომელიც თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს საქართველოს ეკონომიკურ უშიშროებას და ახორციელებს საბაჟო საქმიანობის ორგანიზაციას. საბაჟო დეპარტამენტში გაერთიანებულია აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების საბაჟო სამართველოები, რეგიონული საბაჟოები, საბაჟო საგუშაგოები და საბაჟო გამშვები პუნქტები. საბაჟო ორგანოების ამოცანებსა და ფუნქციებს, აგრეთვე უფლებამოსილებებს ძირითადად გან-

საზღვრავს საქართველოს საბაჟო კოდექსი, საგადასახადო კოდექსი და საბაჟო დეპარტამენტის დებულება.

საბაჟო დეპარტამენტის ძირითადი ფუნქციებია: საბაჟო პოლიტიკის შემუშავებაში მონაწილეობა და მისი განხორციელება, შიდა ბაზრის დაცვა და ეკონომიკური განვითარების სტიმულირება. დეპარტამენტი მასზე დაკისრებული ამოცანების შესასრულებლად ახორციელებს შემდეგ ფუნქციებს: ორგანიზაციას უწევს საბაჟო გადასახადების ამოღებას და უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტში მათ დროულ და სრულ აკუმულირებას; ორგანიზაციას უწევს იმპორტირებული საქონლის წარმოშობის ქვეყნის, საგარეო-ეკონომიკური საქმიანობის სასაქონლო ნომენკლატურული კოდისა და საბაჟო ღირებულების განსაზღვრას; უზრუნველყოფს საბაჟო რეჟიმების ეფექტურ გამოყენებას საქართველოს საბაჟო საზღვარზე საქონლისა და სატრანსპორტო საშუალებების გადაადგილებისას; თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ორგანიზაციას უწევს სავალუტო კონტროლის განხორციელებას; ახორციელებს საბაჟო წესების ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევებზე საქმისწარმოებას; უზრუნველყოფს საბაჟო საქმის სფეროში სამეცნიერო-კვლევითი მუშაობის ჩატარებას; ორგანიზაციას უწევს საქართველოს საგარეო ვაჭრობის საბაჟო სტატისტიკის წარმოებას და სხვ.

საბაჟო დეპარტამენტს საბაჟო კოდექსისა და ნორმატიული აქტების საფუძველზე უფლება აქვს: განსაზღვროს საბაჟო რეჟიმების სამართლებრივი რეგულირების მექანიზმები; გამოითხოვოს ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან დოკუმენტები და მონაცემები, გააკონტროლოს მიღებული ინფორმაცია, შექმნას საექსპერტო საბჭოები და დროებითი სამუშაო კომისიები საბაჟო საქმიანობის საკითხებზე; განახორციელოს სტრუქტურული ერთეულებისა და დაქვემდებარებული ორგანოების საქმიანობის ზედამხედველობა და სხვ.

საბაჟო დეპარტამენტს ხელმძღვანელობს თავმჯდომარე, რომელსაც ფინანსთა მინისტრის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. თავმჯდომარე დამოუკიდებლად იღებს გადაწყვეტილებებს დეპარტამენტის

კომპეტენციას მიკუთვნებულ საკითხებზე, მოქმედებს დეპარტამენტის სახელით, წარმომადგენს დეპარტამენტს სახელმწიფო ხელისუფლების სხვა სტრუქტურებთან ურთიერთობაში. თავმჯდომარის მოადგილეებს ნიშნავს მინისტრი, სხვა თანამდებობის პირებს კი — თავმჯდომარე მინისტრთან შეთანხმებით. სამსახურებრივი ზედამხედველობის განხორციელებისას თავმჯდომარე გამოსცემს ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტებს. ფინანსთა სამინისტროს მიერ დადგენილი წესით განკარგავს საბაჟო მოსაკრებლის სახით ამოღებულ თანხებს.

საბაჟო დეპარტამენტის სტრუქტურული ერთეულებია: საბაჟო საქმის მართვის სრულყოფისა და კონტროლის ორგანიზაციის სამმართველო, სათბობ-ენერგეტიკული და აქციზური საქონლის სამმართველო, საბაჟო გადაზიდვებზე ზედამხედველობისა და დისპეტჩერიზაციის სამმართველო, საბაჟო წესების ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევების საქმეთა წარმოების სამმართველო, იურიდიული სამმართველო, საერთაშორისო ურთიერთობების სამმართველო და სხვ.

დეპარტამენტს დაქვემდებარებული საბაჟო ორგანოებია: საზღვარგარეთ საქართველოს დიპლომატიურ დაწესებულებებში საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს წარმომადგენლობა საბაჟო საკითხებში, აჭარისა და აფხაზეთის ავტონომიური რესპუბლიკების საბაჟო სამმართველოები, რეგიონული საბაჟოები, საბაჟო საგუშაგოები და საბაჟო გამშვები პუნქტები.

საქართველოს ძირითად სავაჭრო-პარტნიორ ქვეყნებში საბაჟო დეპარტამენტის წარმომადგენლობის ძირითად ამოცანას შეადგენს ამ ქვეყნებთან საგარეო-სავაჭრო ურთიერთობის განვითარებასა და საქმიანობასთან დაკავშირებული ფუნქციების შესრულება. საზღვარგარეთულ დიპლომატიურ დაწესებულებებში საბაჟო წარმომადგენლებს დეპარტამენტის თავმჯდომარის წარდგინებითა და საგარეო საქმეთა სამინისტროსთან შეთანხმებით ნიშნავს ფინანსთა მინისტრი. სხვა საბაჟო ორგანოების ფუნქციები და უფლება-მოვალეობები განისაზღვრება შესაბამისი დებულებებით.

საბაჟო პოლიტიკის, საბაჟო რეჟიმების, საბაჟო გადასახდელების, საბაჟო გაფორმების, საბაჟო კონტროლის, საბაჟო ურთიერ-

თობათა სფეროში ჩადენილი სამართალდარღვევებისა და შე-
საბამისი პასუხისმგებლობის მარეგულირებელი ნორმები თავ-
მოყრილია საქართველოს საბაჟო კოდექსში, რომელიც მოქმედებს
1998 წლის 1 იანვრიდან. 1999 წლის 20 მარტსაა მიღებული
კანონი საბაჟო ტარიფებისა და გადასახადის შესახებ. 1998 წლის
18 თებერვლიდან მოქმედებს კანონი „საბაჟო მოსაკრებლების
შესახებ“. საბაჟო დეპარტამენტის დებულება დამტკიცებულია
2000 წლის 20 ივნისს. აღნიშნული და სხვა ნორმატიული აქტე-
ბი წარმოადგენს საბაჟო ურთიერთობათა მარეგულირებელი
კანონმდებლობის ძირითად საფუძველს.¹

§4. ფინანსური პოლიცია

საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის დაცვას უზრუნველ-
ყოფს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საქვეუწყებო სტა-
ტუსის მქონე სპეციალური სამართალდამცავი ორგანო — ფინ-
ანსური პოლიცია. იგი შეიქმნა ფინანსთა სამინისტროს სა-
განგებო ლეგიონის, შემდეგ კი საგამოძიებო დეპარტამენტის,
აგრეთვე საბაჟო დეპარტამენტის კრიმინალური სამსახურისა და
საგადასახადო დეპარტამენტის ოპერატიული სამსახურის მატე-
რიალურ-ტექნიკურ ბაზაზე. 2004 წლის 24 თებერვლის კანონი
„ფინანსური პოლიციის შესახებ“ დეტალურად არეგულირებს ამ
ორგანოს ორგანიზაციისა და საქმიანობის სამართლებრივ საფუძ-
ვლებს. ფინანსური პოლიცია ეკონომიკური დანაშაულის სფერო-
ში ახორციელებს პრევენციულ, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას,
მოკვლევასა და წინასწარ გამოძიებას. საკანონმდებლო ბაზას წარ-
მოადგენს საქართველოს კონსტიტუცია, საერთაშორისო ხელშეკ-
რულებები, საფინანსო კანონმდებლობა, სისხლის სამართლის
საპროცესო კანონმდებლობა და სხვა ნორმატიული აქტები.

პოლიციის საქმიანობა ემყარება კანონიერების, პიროვნების
პატივისა და ღირსების დაცვის, სოციალური სამართლიანობის,
ჰუმანიზმისა და საჯაროობის, პოლიციის სისტემის ერთიანო-

¹ საქართველოს საბაჟო კანონმდებლობა. ნორმატიული აქტების კრე-
ბული. თბ., 2000.

ბისა და ცენტრალიზებული მართვის პრინციპებს. პოლიციის საქმიანობის მიზნები და ამოცანებია: ეკონომიკურ დანაშაულობათა სფეროში პრევენციული საქმიანობა, მოკვლევა და წინასწარი გამოძიება მისთვის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსითა და სხვა ნორმატიული აქტებით მინიჭებული უფლებამოსილებების საფუძველზე; საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა პრევენცია და გამოვლენა ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე; ფინანსთა სამინისტროს სისტემის საქმიანობის უსაფრთხოებისა და სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულების პროცესში ამ ორგანოთა თანამშრომლების მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისაგან დაცვის უზრუნველყოფა; საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში სამოხელეო დანაშაულისა და კორუფციულ გარიგებათა პრევენცია, აღკვეთა და გამოვლენა. პოლიცია თავისი კომპეტენციის ფარგლებში ეწევა ინფორმაციის მოპოვებასა და ანალიზს, ზრუნავს საკადრო საკითხების მოსაგვარებლად. პოლიციას არ შეიძლება დაეკისროს ისეთი ამოცანების შესრულება, რომელიც კანონით არ არის პირდაპირ განსაზღვრული.

საფინანსო პოლიციას გააჩნია ფართო უფლებამოსილებანი. კერძოდ: აწარმოოს ოპერატიული სამძებრო საქმიანობა, მოკვლევა და წინასწარი გამოძიება, გამოიყენოს ფიზიკური იძულება კანონით დადგენილ ფარგლებში და წესით; ჩადენილ სამართალდარღვევებზე აღძრას სისხლის სამართლის საქმე ან უარი თქვას მის აღძვრაზე; ჩაატაროს საპროცესო კანონმდებლობით გათვალისწინებული ყველა საგამოძიებო და საპროცესო მოქმედება, გამოითხოვოს მოსამართლის ბრძანება; მიიღოს გადაწყვეტილება რევიზიის ან ინვენტარიზაციის ჩატარების შესახებ, მოითხოვოს საუწყებო შემონმების ჩატარება და გამოძიებისათვის საჭირო დოკუმენტაციის წარდგენა; საგადასახადო და საბაჟო ორგანოებიდან მოითხოვოს და მიიღოს ცალკეული გადასახადის გადამხდელის შესახებ იდენტიფიცირებული ინფორმაცია; შეადგინოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა ოქმი, განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა საქმეები, დამრღვევს შეუფარდოს ად-

მინისტრაციული სახდელი; სამართალდარღვევათა შესახებ საკმარისი მონაცემების არსებობისას გააჩეროს და დაათვალიეროს სატრანსპორტო საშუალებები, ასევე შეამოწმოს მოქალაქეთა პირადობის დამადასტურებელი საბუთები.

სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას პოლიციის თანამშრომელს უფლება აქვს გამოიყენოს ფიზიკური იძულება, სპეციალური საშუალებები, სამსახურებრივი იარაღი. ამისათვის მან წინასწარ უნდა გააფრთხილოს პირი და მისცეს საკმარისი დრო, რათა მან შეასრულოს პოლიციის თანამშრომლის კანონიერი მოთხოვნა. გაფრთხილება არაა საჭირო თუ დაყოვნებამ შეიძლება გამოიწვიოს მოქალაქის ან პოლიციის თანამშრომლის ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის ხელყოფა ან შექმნილ სიტუაციაში შეუძლებელია წინასწარი გაფრთხილება. ჩადენილი სამართალდარღვევის სიმძიმისა და აუცილებლობის ხარისხის მიხედვით პოლიციის თანამშრომელს შეუძლია გამოიყენოს ისეთი სპეციალური საშუალებები, როგორიცაა: ხელბორკილი და შებორკვის სხვა საშუალება, რეზინის ხელკეტი, ტრანსპორტის იძულებით გაჩერების საშუალება, სპეციალური საღებავი, სასამსახურო ძაღლი, ელექტროშოკური მოწყობილობა. პოლიციელი ვალდებულია ფიზიკური იძულების ან სპეციალური საშუალების გამოყენების დროს დაზარალებულ პირს გაუწიოს პირველადი სამედიცინო დახმარება, შემდგომი დახმარებისათვის მიმართოს ექიმს და დაზიანების შესახებ შეატყობინოს უშუალო უფროსსა და პროკურორს.

პოლიციის თანამშრომელს უფლება აქვს შეინახოს, ატაროს და გამოიყენოს ცეცხლსასროლი იარაღი. მისი გამოყენება განპირობებული უნდა იყოს აუცილებელი მოძიების ან უკიდურესი აუცილებლობით გამოწვეული ღონისძიების დროს. ასეთია, მაგალითად, რეალური საფრთხისაგან მოქალაქის ან საკუთარი ჯანმრთელობისა და სიცოცხლის დაცვა, ცეცხლსასროლი იარაღის წართმევის აღკვეთა, დაუმორჩილებლობის შემთხვევაში სატრანსპორტო საშუალების გასაჩერებლად მისი დაზიანება, განგაშის სიგნალის მიცემა ან დამხმარე ძალის გამოძახება და სხვ. ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენებას წინ უნდა უძლოდეს სიტყვიერი გაფრთხილება მისი გამოყენების შესახებ. აუცი-

ლებლობის შემთხვევაში შეიძლება გამაფრთხილებელი გასროლა. შესაძლებელია ცეცხლსასროლი იარაღის გამოყენება გაფრთხილების გარეშეც. ეს დასაშვებია: მოულოდნელი თავდასხმისას, დამნაშავის დაკავების დროს შეიარაღებული წინააღმდეგობის განწევისას, ტრანსპორტის გამოყენებით დამნაშავის გაქცევისას, შეზღუდული ხილვადობისას ან ტყიან ადგილებში დაკავებულის გაქცევისას და სხვ. აკრძალულია იარაღის გამოყენება ისეთ ადგილებში, სადაც შესაძლოა სხვა პირთა დაშავება, აგრეთვე ცეცხლსაშიშ და ფეთქებად საშიშ ადგილებში, წინასწარი შეცნობით ორსულთა, მცირეწლოვანთა და ინვალიდთა მიმართ იმ შემთხვევების გარდა, როდესაც ისინი შეიარაღებულნი არიან ან ჯგუფურად ესხმიან თავს, შეიარაღებულ წინააღმდეგობას უწევენ პოლიციის თანამშრომელს, რაც სერიოზულ საფრთხეს ქმნის და სხვაგვარად ასეთი თავდასხმის მოგერიება შეუძლებელია. პოლიციის თანამშრომელი ვალდებულია იარაღის გამოყენების შესახებ აცნობოს თავის უფროსსა და პროკურორს. პოლიციის შეიარაღებაში არსებულ ცეცხლსასროლი იარაღისა და საბრძოლო მასალის ნუსხას ამტკიცებს საქართველოს პრეზიდენტი.

საფინანსო პოლიცია პასუხისმგებელია საქართველოს პრეზიდენტისა და ფინანსთა მინისტრის წინაშე. პოლიციის წინაშე დასმული ამოცანებისა და დაკისრებული ფუნქციების შესრულებას საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე უზრუნველყოფენ პოლიციის ცენტრალური აპარატი და რეგიონული სტრუქტურული ერთეულები, აგრეთვე სპეციალური დანიშნულების რაზმი, რომელიც უშუალოდ ექვემდებარება პოლიციის უფროსს ან მის მოადგილეს. პოლიციის უფროსს თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი, ფინანსთა მინისტრის წარდგენითა და პრემიერ-მინისტრთან შეთანხმებით. პოლიციის უფროსი მართავს, კოორდინაციას უწევს და ხელმძღვანელობს ცენტრალურ აპარატსა და სისტემის შემადგენელ სტრუქტურებს, საქართველოს პრეზიენტსა და ფინანსთა მინისტრს პერიოდულად წარუდგენს ანგარიშს განეული მუშაობის შესახებ, თანამშრომლების სთვის სპეციალური წოდებების მისანიჭებლად წინადადებებს

წარუდგენს ფინანსთა მინისტრს. პოლიციის უფროსის მოადგილეს უფროსის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს ფინანსთა მინისტრი. პოლიციის უფროსს ექვემდებარება საგამოძიებო დეპარტამენტი, რომლის უფროსს პოლიციის უფროსის წარდგინებით ნიშნავს ფინანსთა მინისტრი. საგამოძიებო დეპარტამენტის უფროსი ახორციელებს კონტროლს გამომძიებლის იმ მოქმედებათა შესრულების დროულობაზე, რომლებიც დანაშაულის გამოვლენისა და აცილებისკენაა მიმართული; იღებს ზომებს, რათა ყოველმხრივ სრულად და ობიექტურად მოხდეს სისხლის სამართლის საქმის გამოძიება, ამოწმებს სისხლის სამართლის საქმეს, წერილობით მითითებას აძლევს გამომძიებელს წინასწარი გამოძიების წარმოების, ბრალდებულად პასუხისგებაში მიცემის, დანაშაულის კვალიფიკაციის, ბრალდების მოცულობის, საქმის წარმართვისა და ცალკეულ საგამოძიებო მოქმედებათა ჩატარების შესახებ და სხვ.

საგამოძიებო დეპარტამენტის გამომძიებელს პოლიციის უფროსის წარდგინებით ნიშნავს და ათავისუფლებს ფინანსთა მინისტრი.

პოლიციის სტრუქტურული ქვედანაყოფების უფროსებსა და მათ მოადგილეებს პოლიციის უფროსის წარდგინებით თანამდებობაზე ნიშნავს და ათავისუფლებს ფინანსთა მინისტრი.

ფინანსური პოლიციის თანამშრომელი არის საქართველოს სახელმწიფო მოსამსახურე. პოლიციაში სამუშაოდ მიიღება საქართველოს მოქალაქე არანაკლებ 21 წლის ასაკიდან, რომელიც ფლობს სახელმწიფო ენას და რომელსაც პიროვნული თვისებებით, განათლებით, ფიზიკური მომზადებითა და ჯანმრთელობის მდგომარეობით შეუძლია შეასრულოს დაკისრებული მოვალეობები, გავლილი აქვს სავალდებულო სამხედრო სამსახური ან კანონის საფუძველზე გათავისუფლებულია მისგან, აგრეთვე აკმაყოფილებს ფინანსთა მინისტრის მიერ შესაბამისი თანამდებობისათვის დადგენილ სპეციალურ-საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს. მაგალითად, გამომძიებლის თანამდებობაზე დასანიშნად საჭიროა უმაღლესი იურიდიული განათლება. პოლიციაში სამუშაოდ არ მიიღება ნასამართლევი პირი, ალკოჰოლ-

იზმით, ნარკომანიით, ტოქსიკომანიით, ფსიქიკური ან სხვა ქრონიკული სნეულებებით დაავადებული პირი, სასამართლოს მიერ შეზღუდულქმედუნარიანად ან ქმედუნაროდ ცნობილი პირი.

ფინანსურ პოლიციაში წელიწადში ერთხელ ტარდება თანამშრომელთა სამედიცინო შემოწმება, რომლის შედეგები გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სამსახურებრივი სტატუსის განსაზღვრისას.

კანონით განსაზღვრულია პოლიციის თანამშრომლის სამსახურიდან დათხოვნის საფუძვლები. მათ მიეკუთვნება: განსაზღვრული ასაკის მიღწევა, ჯანმრთელობის მდგომარეობის სერიოზული გაუარესება, ხელშეკრულებით გათვალისწინებული ვადის გასვლა, დაკავებულ თანამდებობასთან შეუსაბამობა, ატესტაციის უარყოფითი შედეგები, არაღმკაცრად მოქმედი პროფესიული ჩვევების გამოვლინება, სამსახურებრივი დისციპლინის უხეში ან სისტემატური დარღვევა, პირადი განცხადება, დანაშაულის ჩადენისათვის გასამართლება, სხვა დაწესებულებაში სამუშაოდ გადასვლა, მოქალაქეობის შეცვლა, უგზო-უკვლოდ დაკარგულად გამოცხადება, შტატების შემცირება, პოლიციის ან მისი სტრუქტურული ქვედანაყოფის რეორგანიზაცია ან ლიკვიდაცია და სხვ.

პოლიციის თანამშრომლის მიერ სამსახურებრივ მოვალეობათა სანიმუშო შესრულებისთვის, ხანგრძლივი და კეთილსინდისიერი სამსახურისთვის, განსაკუთრებული სირთულის ან მნიშვნელობის დავალების შესრულებისთვის დადგენილია ნახალისების სხვადასხვა ფორმა. მათ შორის: მადლობის გამოცხადება, ფასიანი საჩუქრით დაჯილდოება, დამატებითი შვებულების მიცემა, ფინანსური პოლიციის სამკერდე ნიშნით დაჯილდოება, მორიგი სპეციალური წოდების ვადამდე მინიჭება და სხვ.

სამსახურებრივი დისციპლინის დარღვევისთვის კი გამოიყენება შემდეგი დისციპლინური სახდელები: საყვედური, სამსახურებრივი ჩამოქვეითება, სამკერდე ნიშნის ჩამორთმევა, თანამდებობიდან გათავისუფლება, სამსახურიდან დათხოვნა და სხვ.

კანონმდებლობა განსაკუთრებულ ყურადღებას აქცევს პოლიციის თანამშრომელთა სოციალური დაცვის საკითხებს. პოლიციის

თანამშრომელი სამსახურისთვის იღებს ხელფასს, რომელიც მოიცავს თანამდებობრივი და სპეციალური წოდებისთვის დადგენილ განაკვეთს; წელთა ნამსახურობის დანამატს; კვების უფასო ფინანსურ კომპენსაციას და სხვ. მას ერგება ყოველწლიური შვებულება 30-დან 45 დღემდე. სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას დალუპვის შემთხვევაში ოჯახს სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრებიდან ეძლევა ერთდროული კომენსაცია 10 წლის ხელფასის ოდენობით. ხელფასის ოდენობა განისაზღვრება უკანასკნელი დაკავებული თანამდებობის მიხედვით. პოლიციის თანამშრომელს, რომელიც გათავისუფლდა სამსახურიდან ზღვრულ ასაკის მიღწევის ან შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე პირად გახდომის გამო, მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, უფლება აქვს მიიღოს ხელფასის ოდენობის პენსია.

პოლიციის თანამშრომელი პასუხისმგებელია იმ ზიანისთვის, რომელიც მან ბრალეული ქმედებით მიაყენა ფიზიკურ ან იურიდიულ პირებს სამსახურებრივი მოვალეობის შესრულებისას.

ფინანსური პოლიციის საქმიანობა ფინანსდება საქართველოს ცენტრალური ბიუჯეტიდან.

§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 დაწესებულებას. იგი ერთიანი ცენტრალიზებული სისტემაა, რომელიც უზრუნველყოფს სახელმწიფო ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის აღსრულებას, მისი შემოსავლებისა და გასავლების, აგრეთვე სხვა სახელმწიფო ფინანსური რესურსების ოპერატიულ მართვას, აღრიცხვას, ანგარიშსწორებასა და ანგარიშგებას. ხაზინა მასზე დაკისრებულ ფუნქციებს ასრულებს თავისი ცენტრალური, საოპერ-

აცოი 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 დამოწმებას, 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 შეგროვებული 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, აგროსამრეწველო 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 შეიქმმა 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 დაწესებულებები (საქველმოქმედო, სადაზღვევო და საინვესტიციო კომპანიები და სხვ.).

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

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 წრთეულისა და მისი მყიდველობითი უნარის, ფასების სტაბილურობის მიღწევა და შენარჩუნება ადეკვატური ფულად-საკრედიტო პოლიტიკის შემუშავებითა და განხორციელებით, 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 თანამდებ-

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

ბობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრეზიდენტი. ეროვნული ბანკი პასუხისმგებელია პარლამენტის წინაშე და ყოველწლიურად წარუდგენს მას თავისი საქმიანობის ანალიზს.

ეროვნული ბანკის საბჭო უფლებამოსილია განსაზღვროს საქართველოს საკრედიტო პოლიტიკა, მათ შორის ღია ბაზარზე ბანკის ოპერაციების ლიმიტები, პროცენტული განაკვეთები ბანკის სააღრიცხვო და სასესხო ოპერაციების 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 დანიშნულები 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 შეძენის ან გაყიდვის გზით (სპოტული¹ და ფორვარდული² ოპერაციები) ეროვნული ბანკი სხვა საკრედიტო დაწესებულებისათვის აგრეთვე ცალკეული იურიდიული პირებისათვის, რომელთაც აქვთ ანაბრებისა და დეპოზიტების³ მოზიდვისა და განთავსების უფლება, აწესებს მინიმალურ სარეზერვო მოთხოვნებს, რომლებიც განისაზღვრება მოზიდულ სახსრებთან პროცენტული თანაფარდობით და ექვემდებარება ეროვნულ ბანკში სავალდებ

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

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

³ დეპოზიტი — ორგანიზაციის ანაბარი საბანკო დაწესებულებაში.

ბულო შენახვას. ეროვნულ ბანკს შეუძლია განახორციელოს სადისკონტო¹ ოპერაცია საქართველოს ტერიტორიაზე გასანაღდებელი და ქვეყნის კანონიერი გადახდის საშუალებებში ჯამოსახული თამასუქების მიმართ.

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 ჯამოაცხადებს ეროვნული ვალუტის კურსს უცხოური ვალუტის მიმართ, მაშინ კურსი განისაზღვრება ბაზარზე თავისუფალი მოთხოვნისა და მიწოდების საფუძველზე. ეროვნული ბანკის ექსკლუზიურ უფლებას წარმოადგენს ბანკნოტებისა და მონეტების, როგორც საქართველოს ტერიტორიაზე გადახდის კანონიერი საშუალებების, ემისია². 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 შეძენის უფლება სარეზერვო ტრანშის³ ფარგლებში და სხვ.

¹ დისკონტი — თამასუქების განაღდება ან ის პროცენტი, რომელსაც აკავებენ თამასუქის განაღდებისას.

² ემისია — ფულის ან ფასიანი ქაღალდების გაშვება ბრუნვაში ან ბრუნვიდან ამოღება.

³ ტრანში — საერთაშორისო საობლიგაციო სესხის სერია ან ნაწილი, რომელიც გამოშვებულია ბაზრის კონიუნქტურის გაუმჯობესებისათვის ან სხვადასხვა ქვეყნის სასესხო ბაზრებზე სესხის განთავსებისათვის.

საქართველოს ფინანსთა მინისტრი პერიოდულად იღებს კონსულტაციებს ბიუჯეტთან დაკავშირებულ საკითხებზე. ეროვნული ბანკი საკასო მომსახურებას უწევს ბიუჯეტს, იგი საქმიან კურსშია აგრეთვე სპეციალურ საბიუჯეტო ანგარიშებზე მოთავსებული ფულადი სახსრების ხარჯვის თაობაზე. ამიტომ მიხედვით არსებული ინფორმაცია საუკეთესო საშუალებაა საქართველოს მთავრობისათვის რჩევის გასაწევად ქვეყნის საფინანსო და ეკონომიკური საქმიანობის სრულყოფის მიზნით.

ეროვნულ ბანკს საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან ერთობლივი პროგრამის განხორციელების პერიოდში და მიღწერებში 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 მასალები. 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 დანვრისგან 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 ბანკ

ბის 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, როგორიცაა: ფულადი საბუთები — ჩეკები, თამასუქები, სადეპოზიტო სერტიფიკატები და სხვ. ფიუჩერსები³ და ოფციონები⁴, სავალუტო და საპრო-

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 — 0 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.

ცენტო ინსტრუმენტები, სავალო საბუთები და სხვ. ფულადი გადარიცხვებისა და სალაროს ოპერაციების 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 მოწყობილობების, სატრანსპორტო საშუალებებისა და სხვა ქონების შეძენა 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 აწარმოებს 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 საგანი 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 ურთ-

იერთობანი 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 წარმოიშობილ საფინანსო ურთიერთობებს ემსგავსება.

საფინანსო ურთიერთობათა რეგულირების მიზნით, სახელმწიფო ადგენს სამართლებრივ ნორმებს. ეს ნორმები შეი-

ცავს ქცევის განსაზღვრულ წესებს, რომლებიც მიმართულია ფულადი სახსრების გეგმაზომიერი 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 ტერიტორიულ ერთეულებს შორის. საფინანსო სამართალი ხელს უწყობს ცალკეული ხარჯების ეფექტურად და დანიშნულებისამებრ წარმართვასა და ქვეყანაში ფულით კონტროლის განხორციელებას.

თანამედროვე პირობებში ქვეყნის წინაშე მდგარი ამოცანებიდან 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 მე-
თოდების გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ სამართლებრივი იმექანიზმის მეშვეობით. სწორედ ამ ფუნქციებით განისაზღვრება საფინანსო სამართლის როლი და მნიშვნელობა.

საფინანსო სამართალი ემყარება განსაზღვრულ პრინციპებს. სამართლებრივი პრინციპი არის გარკვეული საწყისი, სსახელმძღვანელო იდეა, რომლის შესაბამისად ხდება საზოგადოებრივ ურთიერთობათა სამართლებრივი რეგულირება. ეს პრინციპები სხვა არაფერია, თუ არა საზოგადოებრივი განვითარების მოთხოვნილებათა იდეოლოგიური გამოხატულება და ოგი 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 უარყოფილ იქნა ადრე არსებული ადმინისტრაციული დაგეგმვის შინაარსი, მაგრამ გეგმურობის პრინციპის სრულად უარყოფა არალოგიკურად უნდა ჩაითვალოს. საზოგადოების განვითარების ისტორია ნათლად შეტყვევებს იმაზე, რომ იგი თვითრეგულირებადი სისტემაა. ჯანვითარების ადრინდელ ეტაპზე მისთვის დამახასიათებელი ოყო მარტივი საქონელგაცვლა, შემდეგ განმსაზღვრელი გახდა ფულადი მიმოქცევა. ამას შედეგად ის მოჰყვა, რომ სახელმწიფოებად 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 დაწესებულებათა ხარჯთაღრიცხვები, საწარმოების შემოსავლებისა და გასავლების ბალანსი, მოსახლეობის შემოსავლებისა და ხარჯების საერთო ბალანსი, მიმოქცევის სფეროში არსებული ნაღდი და უნაღდო 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 ორ-

განოების 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 გეგმაზომიერი მოძრაობა მოითხოვს საფინანსო-სამართლებრივ ნორმებში გამოხატულ მოთხოვნათა უპირობო შესრულებას. საფინანსო საქმიანობაში კანონიერების დაცვის გამოვლინებაა საფინანსო დისციპლინის დაცვა, რომელიც ავალდებულებს ყველა სახელმწიფო ორგანოს, საწარმოსა თუ დანესებულებას, 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 გულისხ-

მობს, 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 სანინდარია.

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

გამორიცხავს 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 საკვებით ემთხვევა იურიდიულ ლიტერატურაში უფრო ადრე დამკვიდრებულ შეხედულებას საფინანსო სამართლის დამოუკიდებელი ხასიათის შესახებ (პოლ მარი გოდმე, ე. როვინსკი, მ. გურევიჩი, ს. ვილნიანსაკი, ნ. ხიმიჩევა, ვ. ბესაჩერეენიხი, ო. გორბუნოვა). თანამედროვე ცივილიზებული ქვეყნების იურისპრუდენცია საფინანსო სამართალს სამართლის დამოუკიდებელ დარგად და საჯარო სამართლის ნაწილად აღიარებს.

ადრე აზრთა სხვადასხვაობას იწვევდა 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 საგ-

ნოსა 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, უ. 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 ამ ნორმასთან ერთად, რომელიც მოსაწესრიგებელი ურთიერთობის ძირითად, ამოსავალ შინაარსს წარმოადგენს. ასეთი კომპლექ-

სური 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 ნორმების გამოყენებითაა შესაძლებელი. კომპლექსურია ანგარიშსწორებასთან, 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 მათში 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

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

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 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 სახვადასხვა 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 კო-

მპლექსური 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 გამოიჯვნა. 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 მეთოდებს 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 გამოიჯვნის 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 გადაწყვიტონ 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 სამო-

ქალაქო 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, ასაბუთებს 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 რეგუ-

ლირების 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 შეძენილ თეორიულ ცოდნას ბანკირისა და მოსამართლის თანამდებობაზე ხანგრძლივი და ნაყოფიერი პრაქტიკული საქმიანობით განამტკიცებდა.¹ მის შრომებში გამოკვლეულია ფულის, ბანკების, კრედიტის, ბაჟის, გადასახადებისა და სხვა საკითხები.

¹ შ. ქისტაური, ილია ჭავჭავაძე — დიდი ქართველი ბანკირი-ფინანსისტი, თბ., 1998.

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 ეპოქაში, 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 სავაჭრო, 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. ჯორ. ბენაძის, 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, გ. ხელაიას, გ. გამსახურდიას, შ. ქისტაურის, ნ. ჭითანავას, ი. მესხიას, რ. კაკულიას, რ. გოგობიას, რ. ასათიანის, გ. ადგიშვილის, ა. ჯიბუტის, ჯ. კახნიაშვილისა და სხვათა შრომებში.

ქართული საფინანსო სამართლის მეცნიერების ჩამოყალიბება-განვითარებაში განსაკუთრებული როლი მიუძღვის რომან შენგელიას სახელმძღვანელოებსა და გამოკვლევებს საფინანსო სამართლის სფეროში და მამა-შვილი — შოთა და ლევან ქისტაურების ფუნდამენტალურ ეკონომიკურ-სამართლებრივი ხასიათის შრომას „საქართველოს საფინანსო და საბანკო სამართლის პრობლემები“, რომელიც 1997 წელს გამოქვეყნდა.

ზემოთ აღნიშნულის გარდა, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის იურიდიულ ფაკულტეტზე ინტენსიურად მიმდინარეობს მუშაობა საფინანსო სამართლის დარგში ახალგაზრდა სპეციალისტების დასაქმების თვალსაზრისით. ნაყოფიერად მუშაობს რამდენიმე ასპირანტი და მეცნიერი მუშაკი. მათი სამეცნიერო-კვლევითი და საკვალიფიკაციო შრომები მიმართულია თანამედროვე საფინანსო სამართლის აქტუალური პრობლემებისადმი. ყოველივე ეს ნათლად მეტყველებს დამოუკიდებელი საქართველოს საფინანსო სამართლის მეცნიერების განვითარების ფართო პერსპექტივებზე.

ქართული საფინანსო სამართლის მეცნიერების განვითარებისათვის მიმართული ინტენსიური საქმიანობის პროცესში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება საფინანსო სამართლის მეცნიერების კავშირს საფინანსო მეცნიერებასთან და მათი ერთმანეთისაგან გამიჯვნის საკითხს.

საფინანსო მეცნიერება სწავლობს საფინანსო ურთიერთობებს სხვადასხვა, ერთმანეთისაგან ფორმითა და შინაარსით განსხვავებულ საზოგადოებრივ-ეკონომიკურ ფორმაციებში. საფინანსო ურთიერთობები, უპირველეს ყოვლისა, წარმოებითი

ურთიერთობებია. ასეთ ურთიერთობათა ერთობლიობა ქმნის საზოგადოების ეკონომიკურ სტრუქტურას, რეალურ ბაზისს. წარმოებით ურთიერთობებში იგულისხმება არა მარტო საკუთრივ წარმოება, არამედ გაცვლა, განაწილება და 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 ჯანსაზღვრავს განაწილების წესს. გაცვლა შუალედურ რგოლად ჯამოდის, 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. სა-

ფინანსო 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 განაწილების მომენტს. აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ არა ყველა განაწილებითი ურთიერთობაა საფინანსო ურთიერთობა, არამედ მხოლოდ მათი ნაწილი, კერძოდ ის, რომელიც ასახვას 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 განაწილებითი ურთიერთობის ერთ-ერთი სპეციფიკური ფორმა, არამედ საფინანსო ურთიერთობანი განაწილებითი ურთიერთობის ყველა ელემენტთან ურთიერთმოქმედებაში, აგრეთვე ისეთ კატეგორიებთან ურთიერთმოქმედებაში, როგორიცაა 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 ურთიერთ-

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

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

შოკმედებაში. ეს ნაწილია სწორედ საფინანსო ურთიერთობანი. ოსინი ფულად ურთიერთობათა დაკავშირების ისეთი ფორმაა, რომელიც კვლავწარმოებისა და საერთო-სახელმწიფოებრივ მოთხოვნილებათა დასაკმაყოფილებლად 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 წარმოადგენს გარეშე მოძრაობაში არსებობს. გარდა ამისა, ფულადი ფონდები შეიძლება არსებობდეს წარმოებაში. წარმოებად იგულისხმება ფონდების ბრუნვა, რომელიც წარმოების პროცესს გაივლის. მეორე სახის ფულადი ურთიერთობაც საფინანსო ურთიერთობის შემადგენელი ნაწილია.

საფინანსო მეცნიერება სწავლობს რა საფინანსო ურთიერთობებს, გამოდის ისეთი ფაქტორებიდან, როგორიცაა: 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 აირ-

იოს 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 გადანაწილებაზე 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 უკუზემოქმედება ეკონომიკურ განვითარებაზე განისაზღვრება იმით, რომ ისინი თვითონ არიან საზოგადოების ცხოვრების მატერიალური პირობების პროდუქტი და ჩვენს საზოგადოებაში საწარმოო ძალთა განვითარების კვალობაზე იცვლებიან.

§4. საფინანსო სამართლის სისტემა და წყაროები

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 გადაწყვეტას, 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 სამართლებრივ ნორმათა ჯგუფს, რომელიც სამართლის დარგის შიგნით საზოგადოებრივ ურთიერთობათა ერთგვაროვან, ვიწრო 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 ადგ-

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.

ილი უჭირავს. საფინანსო სამართლის პრობლემებისადმი 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 აარჯებში 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 — უკალკე სასწავლო დისციპლინებად შემოღება სრულებითაც არ ემთხვევა სამართლის ერთიან სისტემაში მათ დამოუკიდებელ დარგად აღიარებას.

¹ М.И. Пискоткин. 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 საწყის 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. 1997 წლიდან მოქმედებს საგადასახადო კოდექსი. 2003 წლიდან კი მზადდება საბიუჯეტო ურთიერთობათა მარეგულირებელი ნორმატიული აქტების ცოდინიკაცია. რაც შეეხება ცალკეულ ორგანულ და მიმდინარე ვანონებს, 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 ვანონებია და მნიშვნელოვნად ეყრდნობა საქართველოს დამოუკიდებლობის საწყის პერიოდში მიღებულ ნორმატიულ აქტებს. განსაკუთრებით აღსანიშნავია საბიუჯეტო ურთიერთობათა სფეროში 2003 წელს მიღებული კანონი საბიუჯეტო

სისტემის შესახებ; საბანკო საკრედიტო და საანგარიშსწორებო 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 — 1997 წლის კანონი კონტროლის პალატის შესახებ და 1995 წლის კანონი აუდიტორული საქმიანობის შესახებ და სხვ. განსაკუთრებული მნიშვნელობისაა ყოველი წლის 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, როგორიცაა სამინისტროების, დეპარტამენტებისა და სხვა უწყებათა ნორმატიული ბრძანებები და ინსტრუქციები. მათ შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია ფინანსთა სამინისტროს, ეროვნული ბანკისა და კონტროლის პალატის, საგადასახადო და საბაჟო დეპარტამენტების მიერ მიღებული აქტები.

საფინანსო სამართლის წყაროებია აგრეთვე ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ მიღებული დადგენილებები და გადაწყვეტილებები. 1997 წლის ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ ადგენს ადგილობრივი ეკონომიკური და საფინანსო საქმიანობის საფუძვლებს. აღნიშნული აქტებით ძირითადად რეგულირდება ადგილობრივი საფინანსო სისტემის, ადგილობრივი ბიუჯეტების, ადგილობრივი ქონების სამართლებრივი მდგომარეობის, ადგილობრივი დაქვემდებარების საწარმოებისა 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 საწარმოთა ბუღალტრული აღრიცხვა და ანგარიშგება უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს. ამ კანონის მიხედვით საწარმოს ხელმძღვანელებმა ბუღალტრების დახმარებით სამეურნეო წლის დამთავრებიდან სამი თვის განმავლობაში უნდა შეადგინონ წლიური ანგარიშგება — ბალანსი და მოგება-ზარალის ანგარიში. მცირე საწარმოს ხელმძღვანელებმა კი უნდა შეადგინონ უფრო გამარტივებული დოკუმენტი — ქონებისა და ვალდებულებების ჩამონათვალი და შემოსავალ-გასავლის ანგარიში. წლიურ ანგარიშგებას ხელს აწერენ საწარმოს ხელმძღვანელები. ბუღალტრების ტრადიციული სტატუსი, რომელიც მათ საწარმოს ხელმძღვანელთან ერთად საფინანსო სახსრების განკარგვის უფლებას აძლევდა, ამჟამად შეცვლილია და იგი რიგითი ფინანსური მუშაკის დონემდეა დაყვანილი. რაც შეეხება საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის ბუღალტრული აღრიცხვის ნორმებისა 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.

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 წარმოშობილ 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, რომელსაც არეგუ-

¹. გ. ინწკირველი. სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია. თბ., 2003. გვ. 153. გ. ლობჯანიძე, სახელმწიფოსა და სამართლის ზოგადი თეორია. თბ., 2003. გვ. 359. ბ. სავანელი, სანართლის თეორია. მეორე გამოცემა. თბ., 1997. გვ. 81.

ლირებს საფინანსო სამართალი. ამასთან, აღსანიშნავია ის გარემოებაც, რომ ეკონომიკური რეფორმის განხორციელებისაქენ 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 ერთ-

შინეთისაგან მკვეთრად იმიჯნება მატერიალური და პროცესუ-
ალური ნორმები. ამის საუკეთესო მაგალითს წარმოადგენს კანო-
ნი საბიუჯეტო სისტემის შესახებ, აგრეთვე საგადასახადო კოდე-
ქსი და სხვა სამართლებრივი აქტები. საპროცესო ნორმების ხარისხ-
ის ამაღლება და მათში გამოხატულ მოთხოვნათა განუხრელი
დაცვა საფინანსო მექანიზმის ეფექტურად გამოყენებისა და მატე-
რიალური ნორმებით განმტკიცებული უფლება-მოვალეობების რე-
ალიზაციის მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს. მომავალში
შესაძლებელია საფინანსო ურთიერთობათა მარეგულირებელი მა-
ტერიალური და პროცესუალური კოდიფიცირებული აქტები ცალ-
კვალკე შეიქმნას.

საფინანსო ურთიერთობათა სუბიექტებზე ზემოქმედების
ხარისხის მიხედვით, რაც მათი უფლება-მოვალეობების ში-
ნაარსის განმსაზღვრელია, საფინანსო-სამართლებრივი ნორმე-
ბი შეიძლება დაიყოს მავალეებელ, ამკრძალავ და აღმჭურ-
ვებელ, 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 დაგეგ-
მვის, გადასახადების დადგენის, ფულადი სახსრების მიზნო-
ბრივი 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: „ფიზ-
იკური ან იურიდიული პირი ვალდებულია გადაიხადოს ამ
კოდექსით დაწესებული საერთო-სახელმწიფოებრივი და ადგი-
ლობრივი გადასახადები, რომელთა მიხედვითაც ეს პირი გადა-
სახადის გადამხდელია“. როგორც ამ ნორმის შინაარსიდან ჩანს,
მასში კატეგორიული ფორმით არის მოცემული მოთხოვნა ფედ-
ერალური და მუნიციპალური გადასახადების სრულად და დროუ-
ლად 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 მავალელებელი 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 მიხედ-

ვით 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 ომის აუცილებლობა, რომ საფინანსო ურთიერთობათა სამართლებრივ რეგულირებაში უფრო ფართოდ იქნეს გამოყენებული აღმჭურველი ნორმები, რომ საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობათა მონაწილეებს საფინანსო ვალდებულების შესრულების გზების არჩევანის მეტი შესაძლებლობა ჰქონდეთ. ეს კი ღოგიკურად 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, ჯარყოფითი 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 შეეკუთვნება ნორმები, რომლებიც არეგულირებენ სახელმწიფო და მუნიციპალური ფულადი სახსრების შემოსულობისა და ხარ-

ჯვის 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 იძენენ 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 ხარჯებიც სხვადასხვა მიზნობრივი დანიშნულებისაა. ჰიპოთეზაში მითითებულ უნდა იქნეს ის პირობა, რომლის დროსაც შემოსავალი შეიძლება გახდეს საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის ობიექტი. ეს პირობა კი დეტალურად უნდა იქნეს აღწერილი. მაგალითად, საგადასახადო-სამართლებრივი ურთიერთობის დროს იმ ნორმის ჰიპოთეზა, რითაც დადგენილია მოქალაქეთა საშემოსავლო გადასახადი, მოიცავს შემდეგი პირობების ჩამონათვალს: მოქალაქეთა შემოსავალი დაიბეგრება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ იგი აღემატება კანონით დადგენილ დაუბეგრავ მინიმუმს, მოქალაქეთა ამა თუ იმ კატეგორიაზე ვრცელდება თუ არა შეღავათები გადასახადის შემცირების ან გადახდისაგან საერთოდ გათავისუფლების სახით და სხვ. ჰიპოთეზაში 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-სამართლებრივი ნორმის ჰიპოთეზა უმეტესად კონკრეტულ ანუ კაზუისტურ ხასიათს ატარებს. ეს კი იმის საფუძველს ქმნის, რომ საფინანსო-სამართლებრივი ნორმა სხვადასხვანაირად არ იქნეს განმარტებული.

საფინანსო-სამართლებრივი ნორმის დისპოზიცია წარმოადგენს მისი შინაარსის განმსაზღვრელ ქცევის ნებს. მასში მითითებულია იმ კონკრეტულ უფლებებსა და მოვალეობებზე, რომლებიც წარმოეშობათ საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის 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 და მისი დაწესებულებები თავისუფლდებიან ყველა სახის სახელმწიფო და ადგილობრივი გადასახადების, გამოსაღებებისა და სახელმწიფო ბაჟის (საგერბოსა და საბაჟოს ჩათვლით) გადასახადებისაგან“.

მაველებელ 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 მოჰყვება დისპოზიციაში მოცემული ნესის 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 გამოყ-

ენების 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 დამახა-

სიათებელი, 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 მოწესრიგდება, 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; 22. 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 წარმოშვნა, 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 გადაწყვეტილება, 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 საწარმოებისა 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 საწარმოებსა 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 საწარმოებს, 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 მძაბრებული 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 მცირდება სანარმოთა და ორგანიზაციათა საფინანსო საქმიანობაში ადმინისტრაციული ჩარევის აუცილებლობა და იზრდება ეკონომიკური ზემოქმედების 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 სამენარმოეო

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 გამოირიცხავს 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 სამართლებრივ 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 წანამძღვრები. 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 იწვევს ასეთ შეცვლას. ასეთ ფაქტებს მიეკუთვნება, მაგალითად, შემოსავლის გაზრდა ან შემცირება, გადასახადის გადამხდელის ოჯახურ მდგომარეობაში მომხდარი ცვლილება და სხვ. საფინანსო კანონმდებლო-

ბა ითვალისწინებს საფინანსო-სამართლებრივი ურთიერთობის შეცვლის მრავალ შემთხვევას. მაგალითად, საგადასახადო კანონმდებლობით დადგენილია, რომ სასამართლოს მიერ პირის ქმედუვნაროდ აღიარების შემთხვევაში მისი საგადასახადო ვალდებულება უნდა შეასრულოს ასეთი პირის ქონების მეურვემ, ქონების ღირებულების ფარგლებში. მაგრამ თუ გადაწყვეტილება ქმედუვნაროდ აღიარების შესახებ გაუქმდა, მაშინ ამ დღიდან განახლება 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,

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

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, 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, რაიონები, სოფლები, თემები და დაბები. ისინი, ძირითადად, საბიუჯეტო-სამართლებრივ ურთიერთობებში ლებულობენ მონაწილეობას. საფინანსო კანონმდებლობა ადგენს სწორედ მათ უფლებას, გააჩნდეთ შესაბამ-

ისი 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 ააბიუჯეტო სახსრების განაწილების თაობაზე. სახელმწიფო აქ უმმალესი 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 იყო კრედიტორი, ეროვნული ბანკის სახსრების მონაწილეობით შექმნილი საკრედიტო ფონდოს 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 ინტერესებს 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 ტერიტორიულ ერთეულებთან ურთიერთობაში. ამ ურთიერთობათა უშუალო მონაწილეები არიან ავტონომიური რესპუბლიკების უმაღლესი წარმომადგენლობითი და მმართველობის ორგანოები, მათი საფინანსო და საკრედიტო ორგანოები და მუნიციპალური ორგანოები. მათ შეუძლიათ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში მონაწილეობა მიიღონ საბიუჯეტო, საკრედიტო, სავალუტო, საგადასახადო და სხვა სახის სამართლებრივ ურთიერთობებში.

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

კოლექტიურ სუბიექტებს მიეკუთვნებიან მრავალრიცხო-
ვანი სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები, რომელთა
შორის განსაკუთრებით აღსანიშნავია სახელმწიფო და მუნიცი-
პალური წარმომადგენლობითი და მმართველობის ორგანოები,
სააჯარო და კერძო ხასიათის საწარმოები და ორგანიზაციები,
მოიუხედავად იმისა, კომერციულ საქმიანობას ეწევიან თუ არა.
აღნიშნული სუბიექტებიდან წარმომადგენლობითი და
მმართველობის, აგრეთვე საფინანსო და საკრედიტო ორგანოე-
ბის მონაწილეობა საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში
საავალდებულოა, სხვა სუბიექტები კი მათში თავიანთი ინტერე-
სებიდან გამომდინარე მონაწილეობენ. საწარმოები და ორგა-
ნიზაციები ვალდებული არიან გადასახადების გადახდასთან ერთად
საკრედიტო დანესებულებებში შეინახონ დროებით თავისუფა-
ლი ფულადი სახსრები და მათივე მეშვეობით აწარმოონ ან-
გარიშსწორება თავიანთ კონტრაგენტებთან. სახელმწიფო საბი-
უჯეტო ფონდებიდან მიღებული ფულადი სახსრები უნდა გამ-
ოიყენონ მიზნობრივი დანიშნულების მიხედვით. კოლექტიურ
სუბიექტებად მიიჩნევა აგრეთვე სხვადასხვა სახის გაერთიანება
დაა უცხოური საინვესტიციო ორგანიზაციები. საწარმოები და
ორგანიზაციები ძირითადად, როგორც იურიდიული პირები
ილსე გამოდიან საფინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში.
ამასთან, კანონით განსაზღვრულ შემთხვევებში ასეთ ურთიერ-
თობებში მონაწილეობას ღებულობენ ფილიალებიც.

ინდივიდუალურ სუბიექტთა შორის, უპირველეს ყოვლისა,
საქართველოს მოქალაქეები იგულისხმება. შესაძლებელია საფინ-
ანსო ურთიერთობებში მონაწილეობდნენ აგრეთვე უცხოელი მო-
ქალაქეები და მოქალაქეობის არმქონე ფიზიკური პირები. ისინი
ძირითადად საგადასახადო-სამართლებრივ ურთიერთობათა სუბ-
იექტებად გვევლინებიან. ასეთ ურთიერთობათა სუბიექტებად შეი-
ძლება გამოვიდეს მხოლოდ ის უცხოელი ან მოქალაქეობის არმ-
ქონე პირი, რომელსაც საქართველოს ტერიტორიაზე გააჩნია
შემოსავლის წყარო. ამასთან, საქართველოსა და უცხოეთის შესა-
ბამის 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 უფლება-მოვალეობათა 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 საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მიმართ. თუმცა ასეთ შემთხვევებშიც, როცა უფლების დაცვის ხარისხით უკმაყოფილოა უფლებაშელახული პირი, მას შეუძლია საერთო სასამართლოს მიმართოს სარჩელით.

უფლებათა დაცვის ადმინისტრაციული წესის გამოყენება განპირობებულია ფინანსების სფეროში მოქმედებათა ოპერა-

ტიულად 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 გამოყენებულ 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 შეუ-

ძლია გამოიყენოს როგორც ადმინისტრაციული, ისე სასამართლო წესი. რაც შეეხება ფიზიკური პირის მიერ საგადასახადო ვალდებულებათა შეუსრულებლობის 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 დაცული 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 საფუძველად 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 გამოსატანის 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

ნის 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.

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 წარმოდგენელია 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, მშრომითი და საფინანსო რესურსების თავმოყრასა და რაციო-

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

ნალურ გამოყენებას. ამასთან, ამ ამოცანების გადანაცვებაში 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 არაწარმოებითი 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, როგორიცაა, 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 სამე-

ნარმო საქმიანობასაც. აქ, უპირველეს ყოვლისა, მხედველობა-შია მისაღები საგადასახადო დეკლარაციების წარმოება, კერძო მწარმეებისათვის 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 საწარმო 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) საწარმოების, ორგანიზაციებისა და ფიზიკური პირების მიერ თავიანთი საფინანსო ვალდებულების შესრულების შემოწმება;

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

დ) საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების მიერ საფინანსო ოპერაციების, ანგარიშსწორების, ფულადი სახსრების შენახვის წესების დაცვის შემოწმება;

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

საფინანსო კონტროლის ამოცანების რეალიზაცია საფინანსო დისციპლინის განმტკიცებისა და კანონიერების განხორ-

ციელების აუცილებელი წინაპირობაა. საფინანსო დისციპლინა არის სახელმწიფოს, მუნიციპალური წარმონაქმნების, საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების ფულადი ფონდების შექმნის, განაწილებისა და გამოყენების წესების ზუსტი და განუხრელი დაცვა.

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

ფულით კონტროლის განხორციელების წინაპირობაა ის, რომ საწარმოები და ორგანიზაციები ფულად თანხებს სავალდებულო წესით გადარიცხავენ თავიანთ ანგარიშებზე საწარმოო პროგნოზების ხარისხობრივი და რაოდენობრივი მაჩვენებლების შესრულების შესაბამისად, ხოლო ანგარიშსწორებანი მუშამოსამსახურებთან, საბიუჯეტო შესატანების განხორციელება და საბანკო სესხის დაბრუნება ხდება ზუსტად განსაზღვრულ დროში. ამიტომ საწარმოსა 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 გადახდის, კრედიტების მიზნობრივი გამოყენებისა და დროულად

დაბრუნების, ფულადი სახსრების მიზნობრივი დანიშნულები-სამეზრ ხარჯვისა და სხვა პრინციპებზე. იგი მნიშვნელოვანი იარაღია ფულადი სახსრების უყაირათოდ და უკანონოდ გამოყ-ენების წინააღმდეგ.

საქართველო თავისი განვითარების სხვადასხვა ეტაპზე, ეკონომიკის განვითარების პირობებისა და სამეურნეო-პოლი-ტიკური ამოცანების შესაბამისად, ახორციელებდა სხვადასხ-ვაგვარ საფინანსო პოლიტიკას, რის შესაბამისადაც ცვლიდა საფინანსო ორგანოთა ორგანიზაციულ ფორმებსა და მეთოდებს. მაგრამ, მიუხედავად ამისა, საფინანსო კონტროლის განხორ-ციელების ძირითადი ამოცანა ყოველთვის იყო ფულადი სახს-რების მობილიზაციის, განაწილებისა და გამოყენების პროცე-სის მართლზომიერად წარმართვის უზრუნველყოფა. იგივე ამოცანა რჩება მას ჩვენი ქვეყნისა და საზოგადოების განვი-თარების თანამედროვე ეტაპზეც. ეკონომიკის ყველა დარგში მთავარი ყურადღება უნდა მიექცეს მატერიალური, შრომითი და ფინანსური რესურსების ყველაზე რაციონალურ და ეფექ-ტურ გამოყენებას, აგრეთვე ზედმეტი დანაკარგებისა და დანახ-არჯების აღმოფხვრას. ქვეყანაში არსებული არასახარბიელო საფინანსო მდგომარეობა და ეკონომიკური კრიზისიდან გა-მოსვლის გაჭიანურებული პროცესი დღის წესრიგში აყენებს ეროვნული სიმდიდრის აღრიცხვის, დაცვისა და სწორი გამოყ-ენებისადმი კონტროლის გააქტიურების საკითხს. მეურნეობის ცალკეული დარგების კომპეტენტურად ხელმძღვანელობის გაუმ-ჯობესება, სახელმწიფო და მუნიციპალური ფულადი ფონდებ-ის უნარიანი გამოყენება, ხალხის სოციალური და სულიერი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებისადმი პრიორიტეტული მიდგ-ომა, საბაზრო მეურნეობის პრინციპების განუხრელი დაცვა ჩვენი საზოგადოების წინსვლის აუცილებელი ბერკეტებია. მათი ეფექტური გამოყენების სერიოზული რეზერვები დევს საფინ-ანსო კონტროლის კანონის მოთხოვნათა შესაბამისად განხორ-ციელებაში.

საბაზრო მეურნეობის დამკვიდრების პროცესს მნიშ-ვნელოვნად უწყობს ხელს საფინანსო კონტროლის ორგანიზაციის

სრულყოფასა და მისი შინაარსის ახალი ელემენტებით შევსებას. კერძო საკუთრების დამკვიდრებამ, საწარმოებისა და ორგანიზაციების სამეურნეო დამოუკიდებლობამ, 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 კონტროლის შინაარსის, ანუ საგნის მიხედვით იგი იყოფა შემდეგ სახეებად: ა) საბიუჯეტო კონტროლი; ბ) საგადასახადო კონტროლი; გ) საბანკო კონტროლი; დ) სავალუტო კონტროლი; ე) საბაჟო კონტროლი; ვ) სადაზღვევო კონტროლი და სხვ... საფინანსო კონტროლის ამგვარი დაყოფა საფინანსო

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

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

1. სახელმწიფო საფინანსო კონტროლი; 2. ადგილობრივი საფინანსო კონტროლი; 3. შიდასაუნეებო 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 მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების მიერ განხორციელებული კონტროლი. აქვე შედის აგრეთვე ადგილობრივი საფინანსო და საკრედიტო ორგანოების საკონტროლო საქმიანობა.

ლიტერატურაში გვხვდება აგრეთვე საფინანსო კონტროლის სახეობად 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.Д. Соколова. Финансовое право. М., 2000, с. 34. Финансовое право, под редакцией Н.И. Химичевой. М., 1999, с. 114.

§3. საერთო კომპეტენციის წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების მიერ განხორციელებული საფინანსო კონტროლი

ხელისუფლების დანაწილების პრინციპის მოქმედებამ განსაკუთრებული როლი მიაანიჭა 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 ინტერე-

სყების შესაბამისი საბიუჯეტო სისტემა, საბიუჯეტო ურთიერთობათა სუბიექტებს შორის უფლებამოსილება განაწილებისა და საბიუჯეტო პროცესის ცალკეული სტადიების ისეთი რეგლამენტირების შესაძლებლობა, რომ გამოირიცხოს საბიუჯეტო სახსრების არა-მართლზომიერი 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 სავესებით 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 რეაქციების საგანი უნდა გახდეს მთავრობაში და თვით პარლამენტშიც. ნიშანდობლივია საქართველოს კონსტიტუციის 93-ე მუხლის მეხუთე პუნქტის შინაარსი — პარლამენტი უფლებამოსილია აკონტროლოს მთავრობის მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტის სახსრების ხარჯვის კანონიერება და დარღვევების აღმოჩენის შემთხვევაში მიმართოს საქართველოს პრეზიდენტს საბიუჯეტო სახსრების ხარჯვის შეჩერების მოთხოვნით. საბიუჯეტო სახსრების არა-კანონიერი ხარჯვის დადასტურების შემთხვევაში პრეზიდენტი იღებს შესაბამის გადანაცვტილებას.

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 ბიუჯე-

ჭვის 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 წინიშნელობის შესახებ. მომავალი წლის ბიუჯეტის შესახებ პარლამენტის მიერ მიღებულ კანონს ხელს აწერს პრეზიდენტი. რაც ჰქვია გასული წლის ბიუჯეტის შესრულების შესახებ მთავრობის მიერ შედგენილ ანგარიშს, მას მთავრობა წარადგენს პარლამენტში განსახილველად და დასამტკიცებლად. თუ პარლამენტი ახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შემთხვევაში არ დაამტკიცებს სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების ანგარიშს, პრეზიდენტი განიხილავს მთავრობის პასუხისმგებლობის საკითხს და პარლამენტს ერთი თვის განმავლობაში აცნობებს თავისი დასაბუთებული გადაწყვეტილების თაობაზე. პრეზიდენტს უფრო მეტი გადანაწევების 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 ახელმწიფო ბიუჯეტს და ახლად არჩეულ პარლამენტს ერთ თვეში წარუდგენს დასამტკიცებლად. ზემოაღნიშნული სამართლებრივი ექსპანიზმები ფართო შესაძლებლობას ქმნის საბიუჯეტო კონტროლის ქვეყნის ინტერესების განსახორციელებლად. პრეზიდენტს კართო საკონტროლო უფლებამოსილებანი გააჩნია აგრეთვე საკონტროლო საქმიანობის სხვა სფეროებშიც.

აღმასრულებელი ხელისუფლების პრეროგატივაა ბიუჯეტის შესრულების უზრუნველყოფა და ბიუჯეტის შესრულების შესახებ ანგარიშის შედგენა. საქართველოს მთავრობა, სამთავრობო განკარგულებები, სახელმწიფო კანცელარია, აგრეთვე აღმასრულებელი ხელისუფლების სტრუქტურისა და საქმიანობის

ნების შესახებ 1997 წლის 15 აპრილის კანონით გათვალისწინებული საზედამხედველო ფუნქციების განხორციელებული 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, როგორიც 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 დაწესებულებებით პირობითად საფინანსო კონ-

ტროლის 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 და ფინანსებისა 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 ფინანსურ პოლიციაზე. 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 საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების 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, ამოწმებენ საწარმოებისა და ორგანიზაციების მიერ საბიუჯეტო ვალდებულებათა შესრულების ხარისხს, საფინანსო დისციპლინის განუხრელად დაცვის მდგო-

მარეობას, საკონტროლო-სარევიზიო მუშაობის სწორად წარმართვისათვის აუცილებელი პირობების დაცვას და საჭიროების შემთხვევაში აძლევენ მათ შესაბამის რეკომენდაციებს.

საფინანსო ორგანოები თვალყურს ადევნებენ ფულის მიმოქცევის მდგომარეობას და შეიმუშავენ ნინადადებებს 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 სანარმოებისა 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 სანარმოებისა და დანესებულებების დაფინანსება იმ შემთხვევაში, თუ გამოვლინდა მათ მიერ სახსრების უკანონოდ ხარჯვის ფაქტები, აგრეთვე წინათ გაცემული სახსრების ხარჯვის ანგარიშებისა და სხვა დანესებულ 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 გადამხდელისა და გადასახადით დაბეგვრის ობიექტების აღრიცხვის, საბუღალტრო ანგარიშგებების მონაცემების შემოწმების, გადასახადის გადამხდელთა და სხვა პირთა გამოკითხვის, გადასახადით დასაბეგრი და შემოსავლების მისაღებად გამოყენებული ობიექტების დათვალიერება-გამოკვლევიითა 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 ვალდებულებებისაგან თავის არიდებას, საგადასახადო შემოწმება ტარდება წერილობითი შეტყობინების გარეშე, შემოწმებელი ორგანოს ხელმძღვანელის გადაწყვეტილებით. საგადასახადო შემოწმების შედეგები ფორმდება აქტით, რომელსაც ხელს აწერენ როგორც შემოწმებელი, ისე შემოწმებული.

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 ფულთ 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 საწარმოს 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 მოჰყვა.

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

ჩრევიზია, 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 ამოწმებს სავალუტო ურთიერთობათა სუბიექტის — რეზიდენტი² ორგანიზაციის ჟალდებულების 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.

§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, 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 სახელმწიფო ქონების დაცვას, აკონტროლებს და აანალიზებს სახელმწიფო მატერიალური და ფულადი სახსრების გამოყენების

¹ დეპოზიტი — ანაბარი საბანკო დანესებულებაში.

² საქართველოში საქმიანობის განმხორციელებელი პირი.

³ უცხოეთში მოსაქმე პირი.

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 შედიან აჭარისა და აფხაზეთის კონტროლის პალატები. კონტროლის პალატის სტრუქტურულ ერთეულებს კი წარმოადგენენ საკონტროლო-სარევიზიო საქმიანობით დაკავებული ხუთი დეპარტამენტი, დასავლეთ საქართველოსა და აღმოსავლეთ საქართველოს დეპარტამენტები, აგრეთვე რეფორმებისა და საერთაშორისო ურთიერთობების დეპარტამენტი, შიდა კონტროლის ინსპექცია და სხვა სტრუქტურები.

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 მეშვიდე 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 გააოყენებასთან, 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 შესხი, 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 ეჭვს არ იწვევს, ზოგჯერ კერძო იურიდიული პირების წარმომადგენლები სადავოდ მიიჩნევენ კონტროლის პალატის უფლებამოსილების მათზე გავრცელებას. ამის საფუძველს ისინი „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ 2001 წლის 8 ივნისის კანონის შინაარსში ხედავენ. სამეწარმეო 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. სამეწარმეო 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 სამეწარმეო საქმიანობას — მათ შორის, შევიდეს სანარმოში, მოითხოვოს დოკუმენტები, შეაჩეროს სანარმოს საქმიანობა, დალუქოს მე-

ნარმის 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 საწარმოს მიმართ, მათ შორის არასამეწარმეო იურიდიული პირების სამეწარმეო 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 გადანყვეტილებით 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 რევიზიის, თემატური შემოწმებისა და ექსპერტიზის მეშვეობით. იგი თავის მუშაობას წარმართავს მიმდინარე და პერსპექტიული გეგმებით, რომლებშიც თავის ასახვას პოულობენ პარლამენტისა და პრეზიდენტის წინადადებები. არაგეგმური რევიზია და შემოწმება შეიძლება ჩატარდეს მხოლოდ საქართველოს პრეზიდენტის, პარლამენტისა და მისი დროებითი საგამოძიებო კომისიის მიმართვის, აგრეთვე კონტროლის პალატის პრეზიდენტის, აჭარისა და აფხაზეთის კონტროლის პალატების, დასავლეთ და აღმოსავლეთ საქართველოს კონტროლის დეპარტამენტების გადანყვეტილებით. რევიზია-შემოწმების მოცულობას, ჩატარების ვადასა და ადგილს ქვეყნის მთელ ტერიტორიაზე ადგენს კონტროლის პალატის თავმჯდომარე, ტერიტორიულ ერთეულებში კი — კონტროლის პალატის შესაბამისი სტრუქტურების ხელმძღვანელები. დაუშვებელია რევიზია-შემოწმების ჩატარება შესაბამისი ბრძანებისა და განსაზღვრული წესით დამტკიცებული პროგრამის გარეშე. ბრძანებაში მითითებულ უნდა იქნეს სარევიზიო ჯგუფის პერსონალური შემადგენლობა, შესამოწმებელი ობიექ-

ტის დასახელება, შემონმების ფორმა, შესამონმებელი პერიოდი, შემონმების ვადა და საფუძველი. შემონმების პროგრამას ამტკიცებს შესაბამისი დეპარტამენტის ხელმძღვანელი. იმ შემთხვევაში, თუ მიღებულია გადანყვეტილება 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. გადანყვეტილებას ამის თაობაზე ლეზულობს კონტროლის პალატის პრეზიდიუმი ან ტერიტორიულ ერთეულთა კონტროლის კოლეგიალური ორგანოები.

რევიზია-შემონმების შედეგებზე დგება აქტი ან ცნობა, რომლის სისწორეზეც პასუხისმგებლობა ეკისრება კონტროლის პალატის შესაბამის მუშაკს. 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 მინეროლობა, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად. გარდა ამისა, რევიზია-შემონმებით გამოვლენილი დარღვევების აღმოსაფხვრელად კონტროლის პალატა წარდგინებას უგზავნის შემონმებულ ობიექტს ან მის ზემდგომ ორგანოს. კონტროლის პალატის წარდ-

გინება სავალდებულოა შესასრულებლად. წარდგინების შესაბამისად მიღებული გადაწყვეტილებისა და მისი რეალიზაციის ღონისძიებების შესახებ უნდა ეცნობოს კონტროლის პალატას.

კონტროლის პალატის კანონიერი მინეროლობისა და წარდგინების შეუსრულებლობის ან არასათანადოდ შესრულების შემთხვევაში კონტროლის პალატას უფლება აქვს დასევას შესაბამისი 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 დაისევას ობიექტის ხელმძღვანელი 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. წელიწადში ერთხელ თავისი საქმიანობის შესახებ დეტალური ანგარიში წარედგინება პარლამენტს. მასში გაანალიზებულ უნდა იქნეს მთელი წლის მანძილზე ჩატარებული ორგანიზაციული საქმიანობის შემოწმება-რევიზიებისა და ცალკეული წინადადებების რეალიზაციის შედეგები. ანგარიშის განხილვის შემდეგ პარლამენტი იღებს შესაბამის დადგენილებას. შესაძლებელია დღის წესრიგში დადგეს თვით კონტროლის პალატის საფინანსო საქმიანობის შემოწმება. კონტროლის პალატას ამოწმებს პარლამენტის გადაწყვეტილებით შექმნილი კომისია. კონტროლის პალატა ასევე ვალდებულია პარლამენტს წარუდგინოს თავისი მოხსენება სახელმწიფო ბიუჯეტის შესრულების შესახებ. ეს, ჩვეულებრივ, ხდება პარლამენტისადმი ბიუჯეტის შესრულებ-

ის შესახებ მთავრობის ანგარიშის წარდგენის შემდეგ. მოხსენებაში მთავრობის საქმიანობაა გაანალიზებული ბიუჯეტის შესრულების პროცესში. კანონმდებლობით დეტალურადაა განსაზღვრული კონტროლის პალატის მუშაკთა უფლება-მოვალეობანი და პასუხისმგებლობა.

საქართველოს კონტროლის პალატა ძირითადად კომპლექტდება ეკონომიკური და იურიდიული განათლების მქონე პირებით. კონტროლის პალატის საკონტროლო-სარევიზიო საქმიანობით დაკავებულ მოხელეს უნდა ჰქონდეს უმაღლესი განათლება, სპეციალობით მუშაობის არანაკლებ სამი წლის სტაჟი და გავლილი საკვალიფიკაციო-საატესტაციო გამოცდა. კანონის ასეთი მოთხოვნა მათი კომპეტენტურობის ამაღლების გარანტიად უნდა ჩაითვალოს. კონტროლის პალატის მუშაკებს თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში, უფლება აქვთ: რევიზია-შემოწმების პერიოდში მიიღონ მათთვის საჭირო ინფორმაცია და დოკუმენტური მასალა ნებისმიერი პასუხისმგებელი პირისაგან მუშაობის პროცესში წამოჭრილი საკითხების გარშემო; დადგენილი ნესის 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 ვალდებული არიან რევიზია-შემოწმების პერიოდში არ დაუშვან უფლებამოსილების გადაშეცემა. 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 მუშაებს მათთვის დაკისრებული ფუნქციების შესრულებაში.

კონტროლის პალატას სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოებთან მიმართებაში მაკოორდინირებელი როლი გააჩნია. ეს ჩაზგასმითაა აღნიშნული კონტროლის პალატის შესახებ კანონში. მასში მითითებულია, რომ სახელმწიფო საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის ეფექტური განხორციელების, რევიზია-შემოწმებების პარალელურობის აღკვეთის მიზნით, საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის სფეროში კონტროლის პალატა კოორდინაციას უწევს 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.

კონტროლის პალატა, როგორც კოორდინაციის სუბიექტი, კოორდინაციაში ჩართულ ორგანოთა ხელმძღვანელობისაგან შედგენილ საკოორდინაციო საბჭოსთან შეთანხმებით ცალკეულ საკონტროლებელ სტრუქტურებს რეკომენდაციებს აძლევს შემოწმების ობიექტისა და ვადის შეცვლის, კომპლექსურ შემოწმებაში ჩართვისა და სხვა ოპერატიული ღონისძიებების თაობაზე. საბჭოს საქმიანობას ხელმძღვანელობს კონტროლის პალატის თავმჯდომარე. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო საკონტროლო ორგანოები საკოორდინაციო საბჭოს ნევრები შეიძლება იყვნენ, მათზე მაინც ვრცელდება კონტროლის პალატის საკონტროლო უფლებამოსილებები.

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.

§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 თვითმმართველობისა და მმართველობის შესახებ 1997 წლის კანონით განსაზღვრულია მუნიციპალური წარმომადგენლობითი და აღმასრულებელი ორგანოების — საკრებულოებისა და გამგეობა-გამგებლების სტატუსი. ადგილობრივი მმართველობის ორგანოებისაგან (ქალაქებისა და რაიონების საკრებულოები და მერია-გამგეობები) განსხვავებით, რომლებიც სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოთა სისტემაში შედიან, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამოუკიდებელნი არიან და საკუთარი პასუხისმგებლობით წყვეტენ საქართველოს კონსტიტუციითა და კანონმდებლობით განსაზღვრულ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს. ადგილობრივი თვითმმართველობა ხორციელდება სახელმწიფო სუვერენიტეტის შეუღახავად.

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 მუ-

მნიშვნელოვანი 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 ანაოცხები და მიზნობრივი ტრანსფერტები, რომელთა გამოყენებოს 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 გაწევისა და დამტკიცების პროცესში ყურადღება მახვილდება 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 ანაოცხებისა 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 შედეგების 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 გადაწყვეტილებების 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 ზედამხედველობას 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. შიდასაუნეებო საფინანსო კონტროლი

შიდასაუნეებო საფინანსო კონტროლი საერთო-სახელმწიფო-ბრივი კონტროლის შემადგენელი ნაწილია. საფინანსო კანონმდებლობა დეტალურად განსაზღვრავს შიდასაუნეებო კონტროლის ორგანიზაციულ ფორმებს, მის არსსა და ამოცანებს. შიდასაუნეებო კონტროლი ხორციელდება სამინისტროს, სახელმწიფო დეპარტამენტის, ნებისმიერი სხვა უწყების სისტემის შიგნით. ცენტრალური და მუნიციპალური უწყებები ვალდებული არიან პერიოდულად ჩაატარონ მათ სისტემაში შემავალი, ანუ უწყე-

ბრივად დაქვემდებარებული სანარმოების, დანესებულებებისა და ორგანიზაციების საფინანსო-სამეურნეო საქმიანობის შემოწმებები. შიდასაუნყებო კონტროლის ძირითადი ამოცანებია: სანარმოების, დანესებულებებისა და ორგანიზაციების მიერ განხორციელებული საფინანსო-სამეურნეო ოპერაციების კანონიერების შემოწმება, სახელმწიფო და კერძო საკუთრების დაცვა, ფულადი სახსრებისა და მატერიალური რესურსების დაცვებისა 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 მშუშაობენ 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 სანარმო ან დანესებულება შედიოდეს. მაგალითად, არ შეიძლება განათლების სამინისტროს საისტემაში შექმნილმა საუნყებო კონტროლის განმხორციელებელმა სტრუქტურამ შეამოწმოს თავდაცვის სამინისტროს რომელიმე სამსახურის საფინანსო საქმიანობა. ასეთი უფლებამოსილება მხოლოდ თავდაცვის სამინისტროში არსებული სპეციალური ინსპექციის პრეროგატივაა. შიდასაუნყებო კონტროლის განხორციელებისას ყურადღება ექცევა არა მარტო ფინანსური სახსრების ხარჯვასთან დაკავშირებული დოკუმენტაციის სწორად წარმოების შემოწმებას, არამედ მასთან დაკავშირებულ სხვა საკითხებსაც. მაგალითად, კონტროლის პალატის რეგლამენტით დადგენილია, რომ „შიდა კონტროლის ინსპექცია ახორციელებს კონტროლის პალატაში საფინანსო დარღვევათა პრევენციასა და საავალდებულო აუდიტს, საჯარო სახსრების მიღება-გამოყენების კანონიერების, მიზანშეწონილობისა და ეფექტიანობის შეფასებას; ზედამხედველობს კონტროლის პალატის მოხელეების მიერ სამსახურებრივი ეთიკის კანონმდებლობით განსაზღვრუ-

ლი წესების, მათ შორის სამსახურებრივი შეუთავსებლობის მოქმედებათა აკრძალვისა და სხვა ნორმების დაცვას; კონტროლის პალატის თავმჯდომარის დავალებით ატარებს ცალკეულ, ადმინისტრაციულ, საფინანსო და სხვა სახის შემოწმებებს“. შიდა კონტროლის ასეთი ინსპექციები თითქმის ყველა სამინისტროსა და სახელმწიფო დეპარტამენტებშია. ისინი ძირითადად საუნყებო მასშტაბის კონტროლს ახორციელებენ. ძირეულ რგოლებში კი სარევიზიო განყოფილებები და ჯგუფები ფუნქციონირებენ.

შიდასაუნყებო კონტროლის როლისა და ეფექტურობის ამაღლების 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 ვალდებული 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 სანარმოს, დანესებულებისა 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 შიდასაუნწყებო საფინანსო კონტროლის განხორციელების დეტალური რეგულირება ხდება ფინანსთა სამინისტროს, ბუღალტერთა დამოუკიდებელი პროფესიული ორგანიზაციებისა და პარლამენტთან არსებული ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების კომისიის მიერ შემუშავებული კანონქვემდებარე აქტების საფუძველზე.

შიდასაუნწყებო კონტროლის ნაირსახეობად შეიძლება ჩაითვალოს შიდასამეურნეო კონტროლი, რომელიც სამეურნეო სუბიექტის სანარმოო 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.

გმ. 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 მოწინააღმდეგეობა 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 საკონტროლო 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 მმართველობისა და თვითმმართველობის საფინანსო სამსახურებთან. საზოგადოებრივ კონტროლიორთა ჯგუფები ხშირად ლებულობენ მონაწილეობას ავტონომიური რესპუბლიკების საკონტროლო-სარევიზიო აპარატის მუშაობაში. ცალკეულ საწარმოებსა და დანესებულებებში შექმნილია საზოგადოებრივი ჯგუფები და საგუშაგოები, რომლებიც ეფექტურ დახმარებას უწევენ ადმინისტრაციებს შიდასაუნეებო და შიდასამეურნეო კონტროლის განხორციელებაში. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგანოების მუშაობაში მონაწილეობას ლებულობენ საფინანსო და საბანკო დანესებულებათა მუშაკები, ბუღალტრები, ეკონომისტები, იურისტები და სხვა პროფესიის პენსიონერები, რომლებსაც ეკონომიკური და იურიდიული საქმიანობის გამოცდილება გააჩნიათ. საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგა-

ნოების საქმიანობის რეგულირების შესახებ დებულების შემუშავება საფინანსო ორგანოების კომპეტენციაში შედის. მისი დამტკიცება კი ადგილობრივი მმართველობისა და თვითმმართველობის ორგანოების პრეროგატივას წარმოადგენს.

საზოგადოებრივი საფინანსო კონტროლის ორგანოები მრავალმხრივ საქმიანობას ეწევიან. ისინი ამოწმებენ 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 სამეწარმეო 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 დანესებისა 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 ამოწმებენ საწარმოების, დაწესებულებებისა და ორგანიზაციების შემოსავალ-გასავლების ბალანსებსა და ხარჯთაღრიცხვას მათ დამტკიცებამდე. ბანკის დაწესებულებები ამოწმებენ ფიზიკური და იურიდიული პირების განაცხადებს კრედიტების თაობაზე, მათი მიზანშეწონილობისა და დაბრუნების გარანტირებულობის შესახებ და სხვ. ასეთი შემოწმებები წინასწარი კონტროლის განხორციელების ფორმაა. მას მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია აგრეთვე სახელმწიფო კონტროლის განხორციელებელი ორგანოების საქმიანობაში. წინასწარი კონტროლის განხორციელების პროცესში საკონტროლო ორგანოები ავლენენ ბიუჯეტის შემოსავლებისა და დაგროვების ზრდის დამატებით წყაროებსა 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 შემოწმებაში. საკრედიტო დაწესებულებებიდან ფულადი სახსრების გატანისას მოწმდება წარდგენილი განაცხადების სისწორე. მიმდინარე კონტროლიც მიზნად ისახავს საფინანსო დისციპლინის დარღვევების თავიდან აცილებას. მაგრამ წინასწარი კონტროლისაგან განსხვავებით, მიმდინარე კონტროლის განხ-

ორციელების დროს შემონმების უშუალო ობიექტია დოკუმენტაცია, რომელიც ფულადი სახსრების მიღებასთან ან გაცემასთან არის დაკავშირებული. მაგალითად, თუ ბანკში წარდგენილი ფულადი დოკუმენტები შედგენილია კანონით დადგენილი წითხოვნების 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 შემდგომი საფინანსო-საკრედიტო და სახელმწიფო კონტროლის ორგანოები. შემდგომი 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 ჯმოცანათა განხორციელება ხდება საწარმოებში, დაწესებულებებსა და ორგანიზაციებში საბუღალტრო ანგარიშებისა და ზალანსების, ხარჯთაღრიცხვისა და ფულად ოპერაციებთან დაკავშირებული ყველა დოკუმენტაციის შემოწმებით.

საფინანსო კონტროლის მეთოდი წარმოადგენს მისი ზანხორციელების კონკრეტულ საშუალებებს. ისინი მრავალჯვარია. 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 საწარმოებისა და ორგა-

ნიზაციებისათვის, 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. შემდგომი 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 ორგანიზაციათა საფინანსო საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელება ხდება სხვადასხვა ფულადი დოკუმენტების — ანგარიშების, უწყისების, ჩეკების, აგრეთვე შემოსავალ-გასავლების ბალანსებისა და ხარჯთაღრიცხვის შემოწმებით. ამ დროს ყურადღება ექცევა ისეთი მეთოდური ხერხების გამოყენებას, როგორიცაა: ფორმალური, არითმეტიკული, იურიდიული, ლოგიკური, შემხვედრი და სხვა სახის შემოწმება. მათი საშუალებით ხდება შესამოწმებელი დოკუმენტის გაფორმების სისწორის, დოკუმენტში ასახული გაანგარიშებების მართებულობის, დოკუმენტში მითითებული ოპერაციის მოქმედ კანონმდებლობასთან შესაბამისობის, დოკუმენტალურად გაფორმებული ოპერაციის ობიექტურად არსებობის შესაძლებლობის, შესამოწმებელი 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 შემოწმებას. 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 შემოწმება. თავის მხრივ, მარტო ფაქტობრივი შემოწმებაც არ იძლევა სასურველ შედეგს. საწარმოო პროცესების განუწყვეტელი ციკლი და სამეურნეო სიტუაციითა სწრაფი ცვალებადობა ფაქტობრივთან ერთად დოკუმენტური შემოწმების აუცილებლობას ქმნის.

რევიზიის ძირითადი ნაწილი გეგმურია. ასეთი რევიზია ხორციელდება საფინანსო და საკრედიტო, აგრეთვე სახელმწიფო 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 გადაწყვეტილების საფუძველზე, ფაქტობრივი შემონ-
მების დროს რევიზორებს შეუძლიათ დალუქონ სანყობები და
სალაროები. მათ შეუძლიათ აგრეთვე შემონმებაში 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 მოპყ-
ვა ამ დარღვევას. სარევიზიო აქტში აღინიშნება გამოვლენილ
დარღვევათა გამომწვევი მიზეზები და თანამდებობის ის პირე-
ბი, რომელთა უშუალო ბრალითაც მოხდა დარღვევები.

სარევიზიო აქტის საფუძველზე კომპეტენტური ორგანოები
აძლევენ სავალდებულო მითითებებს იმ საწარმოებისა და ორ-
განიზაციების ხელმძღვანელებს, რომლებშიც გამოვლინდა სა-
ფინანსო 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 ქონე-
ბრივი ზიანი საწარმოს ან ორგანიზაციისათვის, თანამდებობის
პირს შეეფარდება დისციპლინური სასჯელი. მისი ზომა გან-
ისაზღვრება შემონმებული საწარმოს ან ორგანიზაციის ადმინის-
ტრაციის მიერ. მატერიალური პასუხისმგებლობა დგება იმ შემთხვევა-
ში, როცა თანამდებობის პირმა დაუშვა სახსრების არამიზნო-
ბრივი გამოყენება, რამაც გარკვეული ზიანი მიაყენა საწარმოს ან
ორგანიზაციას. მან უნდა აანაზღაუროს არაკანონიერი მოქმედე-
ბის შედეგად მიყენებული ზიანი. ასეთი პირების მიმართ, ჩვეუ-
ლებრივ, გამოიყენება ფულადი დარიცხვა. სისხლისსამართლებრივი
პასუხისმგებლობა დგება, როცა რევიზიის შედეგად აღმოჩნდება
ფულადი სახსრების გაფლანგვის ან დატაცების დანაშაულებრივი
ფაქტები. ასეთ შემთხვევებში დამრღვევ პირთა დასასჯელად რე-
ვიზიის 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 ნუსებსა 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 ამომწებდნენ 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 აანალიზებენ 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 პრო-

ცესში უფრო მეტ ყურადღებას უთმობენ საკონსულტაციო სამ-
უშაოებს, ვიდრე წმინდა საკონტროლო ფუნქციებს.

სოციალისტური სამყაროსათვის აუდიტორული საქმიანობა
დიდი ხნის მანძილზე უცხო იყო. სამეურნეო ურთიერთობის
მონაწილეებს შორის კავშირი ადმინისტრირების გზით მყარდებოდა და პარტნიორობის საფინანსო-სამეურნეო მდგომარეობის
გარკვევა რაიმე სერიოზულ სამართლებრივ შედეგებთან დაკავ-
შირებული არ ყოფილა. გასული საუკუნის ოთხმოციანი წლებ-
ის დასაწყისიდან, სამეურნეო რეფორმის განხორციელებასთან
დაკავშირებით, საწარმოების სრულ სამეურნეო ანგარიშზე გა-
დაყვანის შემდეგ, დღის წესრიგში დადგა აუდიტორული საქმი-
ანობის სხვადასხვა ფორმით წარმოების აუცილებლობა. ეს ძირ-
ითადად განპირობებული იყო სამეურნეო სუბიექტების შედარ-
ებითი დამოუკიდებლობით. დაიწყო იმით, რომ საზღვარგარე-
თის აუდიტორულმა ფირმებმა თავიანთი წარმომადგენლობები
გახსნეს რუსეთში. მათი მიზანი იყო საგარეო-ეკონომიკური ურთ-
იერთობების განვითარების შესაძლებლობის დადგენა, რუსე-
თის ბაზრის პოტენციალის შესწავლა და შესაბამისი ინფორ-
მაციის მიწოდება თავიანთი ფირმებისათვის. ამის შემდეგ სხვა-
დასხვა სახის აუდიტორული ფირმები გაიხსნა ბალტიისპირეთ-
სა და შუა აზიის რესპუბლიკებში, უკრაინასა და ბელორუსია-
ში. საქართველოში გახსნილი პირველი ფირმა იყო „იბერაუდი-
ტი“, რომელიც სრულყოფილ სააუდიტორო ფუნქციებს ვერ
ასულებდა შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობის გამო.
საბაზრო მეურნეობის საფუძვლების თანდათანობითი დამკვი-
დრების კვალობაზე სულ უფრო ნათელი ხდება სააუდიტორო
საქმიანობის ფართოდ გაშლისა და მისი სამართლებრივი რეგ-
ულირების აუცილებლობა. სააუდიტო საქმიანობის მონესრიგე-
ბის აუცილებლობიდან გამომდინარე, დამოუკიდებლობის პირვე-
ლი დღიდანვე დაიწყო ნაყოფიერი მუშაობა. მომზადდა ჯერ
დებულება, შემდეგ კი 1995 წლის 7 თებერვალს მიღებულ იქნა
კანონი აუდიტორული საქმიანობის შესახებ. ეს კანონი გან-
საზღვრავს საქართველოში აუდიტორული საქმიანობის განხ-
ორციელების სამართლებრივ საფუძვლებს და აწესრიგებს აუ-

დიტორულ საქმიანობასთან დაკავშირებულ საზოგადოებრივ ურთიერთობებს.

საფინანსო კონტროლის სპეციფიკურ სახედ აუდიტის მიჩნე-
ვას საფუძვლად უდევს სახელმწიფო საფინანსო კონტროლთან,
ყურძოდ კი, კონტროლის პალატის საკონტროლო ფუნქციებთან
სოსი შინაარსობრივი შედარება. მიუხედავად იმისა, რომ მათ
ქორის გარეგნული მსგავსება მართლაც სერიოზულია, ისინი
ადენტურ კონტროლად არ შეიძლება ჩაითვალოს. საქმე ისაა,
რომ სახელმწიფო კონტროლი ძირითადად ადმინისტრირების
პრინციპზეა აგებული და ვრცელდება საბიუჯეტო სახსრების სფ-
როზე, რაც შეეხება აუდიტორულ საქმიანობას, მისი შინაარსის
ანმსაზღვრელი დებულება ისაა, რომ იგი არ წარმოადგენს სახ-
ლმწიფო საქმიანობის შემადგენელ ნაწილს — მას დამოუკიდე-
ელი ხასიათი გააჩნია. აუდიტორული საქმიანობის ძირითადი
რისი იმაში მდგომარეობს, რომ სამეურნეო სუბიექტმა თავისივე
ურვილით შეამონმებინოს თავისი საქმიანობა ამისათვის სპე-
ციალურად უფლებამოსილ ორგანიზაციებს. შემონმება მოხდება
ნააზღაურებით და შემონმების აქტი წარმოადგენს მისი საქმი-
ნობის ძირითად მახასიათებელს სხვა სუბიექტებთან ურთიერ-
ობის პროცესში. შესაბამისი აქტი ნათლად განსაზღვრავს მო-
აველ კონტრაგენტთან საქმიანი ურთიერთობის მთელ პერსპექ-
ციას. ამგვარად, შეიძლება ითქვას, რომ აუდიტორული საქმი-
ნობა ნებაყოფლობის პრინციპზე აგებული და ძირითადად არასახ-
ლმწიფო სექტორში მოქმედი ურთიერთობის გამოხატულებაა.
უმცა, აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ აუდიტორული ორგანიზაცი-
ს დასკვნები და რეკომენდაციები სჭირდება არა მარტო კერძო
ექტორში ფუნქციონირებად საწარმოებსა და ორგანიზაციებს,
რამედ ნებისმიერ სუბიექტს, ვისაც კი რაიმე შეხება აქვს საბა-
რო მეურნეობის პრინციპებთან. გამონაკლის შემთხვევებში აუ-
იტს შეიძლება სავალდებულო ხასიათი ჰქონდეს. ამიტომ სახ-
ლმწიფო კონტროლისაგან განსხვავებით, რომლის მოქმედების
ფეროც მკვეთრად არის განსაზღვრული, სააუდიტორო საქმი-
ნობა ვრცელდება თითქმის ყველა სახის მეურნეობრივ სუბ-
ექტზე, მიუხედავად იმისა, კერძო ხასიათისაა იგი თუ, საჯარო.

სწორედ ამიტომაც კანონში სპეციალური აღნიშვნა იმის შესახებ, რომ იგი გამოიყენება ყველა იმ სუბიექტის საქმიანობის შემოწმებისას, რომელიც შექმნილია საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

სახელმწიფო კონტროლსა და აუდიტორულ შემოწმებას შორის სხვა შინაარსობრივი სხვაობაც არსებობს. კერძოდ, კონტროლის პალატის მიერ განხორციელებული შემოწმება-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 შემოწმებას, აუდიტორული მომსახურების განწევას, აგრეთვე აუდიტის ორგანიზაციულ და მეთოდურ უზრუნველყოფას. აუდიტორულ შემოწმებას 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 შემოწმების დროს გამოვლენილ ნაკლოვანებათა იმავდროულ 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 პირისათვის, ანუ აუდიტორისათვის საჭიროა სააუდიტორო საქმიანობის განხორციელების ლიცენზია.

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

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 დამოუკიდებელნი 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 მუშაობა არ ჩათვალა სამენარმეო საქმიანობად. ასეთი პოზიცია, ძირითადად, განპირობებულია იმით, რომ ამ შემთხვევებში კერძო აუდიტორების პი-

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

რადი 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 გაწეულ 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 სახელშეკრულებო ხასიათისაა, იგულისხმება, რომ აქ მთავარია ნებაყოფლობითობა. სამეურნეო სუბიექტი თვითონ წყვეტს, ჩაატაროს თავისი აუდიტი თუ არა. საბაზრო მეურნეობის პრინციპების მოქმედება, მართალია, მას აუდიტის აუცილებლობისკენ უბიძგებს, მა-

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

გრამ 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, ვალდებული 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 სახეობა-

ან 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 ღებულობს დადგენილებებსა და განკარგულებებს. მის მიერ მიღებული აქტები, მითითებები და რეკომენდაციები გამოიყენება ყველა კერძო აუდიტორებისა და აუდიტორული ფირმების, აგრეთვე იმ ფიზიკური და იურიდიული პირების მიერ, რომლებიც კანონმდებლობით გათვალისწინებულ ურთიერთობებს ამყარებენ აუდიტორებთან. აუდიტორული საბჭოს მართვის უმაღლესი ორგანოა საბჭოს კოლეგია. კოლეგიის თავმჯ-

დომარე 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 ამონებს 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 გადანყვება, 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 მნიშ-

ვნელობა აქვს აუდიტორული საქმიანობის ხარისხის ამაღლების საქმეში. ამიტომ აუდიტორული კადრების ატესტაცია წინასწარ 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 პრეროგატივად 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 ნუსრიგდება 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 პათ 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 ჰილებაზე 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 უფლებამოვალეობა, რომელთა ძირითადი ნაწილი კანონითაა განსაზღვრული. შესაძლებელია აგრეთვე კანონის მოთხოვნებიდან გამომდინარე, მხარეებმაც განსაზღვრონ ისინი. სწორედ მხარეთა უფლებამოვალეობები 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 საფუძველად უნდა დაედოს თვით დამკვეთის მიერ დამოწმებული მოთხოვნა. უფრო მეტიც, აუდიტორს შეუძლია მოითხოვოს განმარტებებიც. დამკვეთი ორგანიზაციის მუშაკების და ხელმძღვანელებისაგან ზეპირი ან წერილობითი განმარტებები შეიძლება მოთხოვილ იქნეს აუდიტორული პროცესის ნებისმიერ სტადიაზე. აუდიტის დროს აუდიტორს უფლება აქვს მოიწვიოს სხვადასხვა პროფილის სპეციალისტი. აუდიტორთა უფლებები ყველაზე მეტად ვლინდება იმაში, რომ სრული მოცულობით შეამოწმონ 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 ორ-

ჯანიზაციის 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 ჯანხორციელებისას მკაცრად დაიცვან მოქმედი კანონმდებლობა, კვალიფიციურად მოაწიონ 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 ჯაახმაუროს 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 მიენიჭებინათ საჭირო საიდუმლოდ გამოსასწორებლად. ზემოაღნიშნულ ვალდებულებათა შეუსრულებლობა ან არაჯეროვანი შესრულება განსაზღვრულ პასუხისმგებლობასთანაა დაკავშირებული. იგი ძირითადად ქონებრივი ხასიათისაა და მოქმედი კანონმდებლობითა და შემკვეთთან დადებული ხელშეკრულებით განისაზღვრება.

§11. ფინანსური მონიტორინგის სამსახურის საკონტროლო ფუნქციები

საქართველოში არსებულმა მძიმე სოციალურ-ეკონომიკურ-მა 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 განმხორციელებელი ორგანოების საქმიანობა და კოორდინაცია გაუკეთოს მათ ურთიერთობას საზედამხედველო ორგანოებთან.

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 სა-

ბაჟო სფეროებში ჩადენილი დანაშაულისა. უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაცია ხდება მისთვის კანონიერი სახის მიცემით (შექნა, გამოყენება, გადაცემა ან სხვა მოქმედება), აგრეთვე მისი ნამდვილი წარმოშობის, 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 საექვო გარიგების მონაწილე პირთა იდენტიფიკაცია, გარიგების შესახებ ინფორმაციის აღრიცხვა, სისტემატიზაცია და სპეციალური სამსახურისათვის წარდგენა. საექვოდ 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 მომწყობი 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 — კომერციული ბანკების,

ვალუტის გადამცვლელი პუნქტებისა და არასაბანკო დანესებულებებისათვის; საქართველოს ფასიანი ქაღალდების ეროვნული კომისია — საბროკერო კომპანიებისა და ფასიანი ქაღალდების რეგისტრატორებისათვის; დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის 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 საექცოა 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 ნაღდი ანგარიშსწორებით; ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული ბანკიდან საქართველოში თანხის გადმორიცხვა ან, პირიქით, აგრეთვე ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული პირის მიერ საქართველოს საბანკო დანესებულებების მეშვეობით განხორციელებული ოპერაციები; სხვა სახელმწიფოში ანონიმური პირის საბანკო ანგარიშზე თანხის საქართველოდან გადარიცხვა ან, პირიქით; სანარმოს საწესდებო კაპიტალში ფულადი სახსრების შეტანა; ფიზიკური პირის მიერ საბანკო ანგარიშზე ფულადი სახსრების ნაღდი 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 გადარ-

იცხვა; გრანტის ან საქველმოქმედო დახმარების თანხის ანგარიშზე ჩარიცხვა ან ანგარიშიდან გადარიცხვა და სხვ. საბა-
ჟო ორგანოები კი ახორციელებენ განსაზღვრული ოდენობის
ნაღდი ფულის საქართველოში შემოტანის ან საქართველოდან
გატანის მონიტორინგს.

საქართველოს ფინანსური მონიტორინგის სამსახურმა შეი-
ძლება განსაზღვროს იმ გარიგებათა ჩამონათვალი, რომელთა
მონიტორინგის შესახებ მას უნდა ეცნობოს. მონიტორინგის
განხორციელების პროცესში არ ჩერდება გარიგების შესრულება,
გარდა ისეთი შემთხვევებისა, როცა შეუძლებელი ხდება კლი-
ენტის იდენტიფიკაცია ან გარიგების მონაწილე რომელიმე პირი
შეტანილია ტერორიზმის ხელშემწყობთა სიაში. ასეთ შემთხ-
ვევებში მონიტორინგის განმხორციელებელი პირი აჩერებს გარი-
გების შესრულებას და ამის შესახებ აცნობებს ფინანსური
მონიტორინგის სამსახურს.

მონიტორინგის განმხორციელებელი პირები ვალდებული
არიან მოახდინონ მათთან დაკავშირებული ყველა პირის იდენ-
ტიფიკაცია. 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, მაგალი-
თად, ფულადი გზავნილების მიღება ან გაგზავნა. მონიტორ-
ინგის განმხორციელებელმა პირმა გარიგებებთან დაკავშირე-
ბით 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 ლეზულობენ მონაწილეობას ან მასთან
არიან დაკავშირებული. პირის იდენტიფიკაცია კი უნდა იძლე-
ოდეს იმის შესაძლებლობას, რომ დადგინდეს: ფიზიკური პირის
სახელი, გვარი, მოქალაქეობა, დაბადების თარიღი და ადგ-
ილი, საცხოვრებელი ადგილი, პირადობის მოწმობის ნომერი

და მარეგისტრირებული ორგანო; იურიდიული პირის სახელწოდება, საქმიანობის საგანი, იურიდიული მისამართი, მარეგისტრირებული ორგანო, რეგისტრაციის თარიღი და ნომერი, საიდენტიფიკაციო კოდი, ხელმძღვანელობასა და წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილი პირები. ეს მოთხოვნები ვრცელდება როგორც რეზიდენტი, ანუ საქართველოს ტერიტორიაზე მოსაქმე, ისე არარეზიდენტი, ანუ საზღვარგარეთ რეგისტრირებული პირების მიმართ.

მონიტორინგის განმხორციელებელი პირები ვალდებული არიან პირის იდენტიფიკაციასთან დაკავშირებული ინფორმაცია შეინახონ არანაკლებ 5 წლის განმავლობაში. 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 ნესის 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 მიაწოდოს 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 საზედამხედველო 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) საზედამხედველო ორგანოებს მიაწოდოს 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 სახვა 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 ჯარიგების 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 საეჭვოა 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 შემოწმებისათვის. 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 გენერალური პროკურატურისათვის გადაცემის შედეგად, ფიზიკური და იურიდიული პირებისათვის მიყენებულ მატერიალურ ზიანს აანაზღაურებს სამსახური სასამართლოს გადაწყვეტილების საფუძველზე.

საქართველოს მონაწილეობა საერთაშორისო საზინანსო-სამართლებრივ ურთიერთობებში

თავი VIII

საქართველოს საბარეო-ეკონომიკური ურთიერთობანი და საერთაშორისო საზინანსო ორგანიზაციები

§1. საბარეო-ეკონომიკური ურთიერთობათა ძირითადი 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 ტურიზმზე 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 გარემოს მენარმოების 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 გადანყვეტა დამოკიდებულია ძლიერი და სტაბილური პოლიტიკური ხელმძღვანელობისა და ეროვნული ერთიანობის დამყარებაზე, ქვეყნის საფინანსო რესურსების მობილიზებაზე ქვეყნის დანაზოგებისა 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, როგორიცაა: 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 მრავალ ობიექტურ 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

¹ ეკონომიკა, ავტორთა ჯგუფი, ა. სილაგაძის ხელმძღვანელობით. თბ., 2001. გვ. 120.

(ტექნოლოგიური 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.

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, როგორიცაა 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 შესაძლებელი გახდეს მსოფლიოს საბანკო სისტემაში აქტიური მონაწილეო-

¹ ი. შაფაქიძე, საერთაშორისო ნასყიდობის ხელშეკრულების სამართლებრივი პრობლემები. თბ., 2000. გვ. 15.

ბა. ეს კი უზრუნველყოფს უცხოური კაპიტალის მოზიდვას სხვა ფორმებთან ერთად საზღვარგარეთის ქვეყნების ან საერთაშორისო ორგანიზაციების დახმარებების სახით. საქართველოს სამრეწველო-სავაჭრო პალატისა და სტანდარტიზაციის სამსახურის დონის ამაღლებამ 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 ფასწარმოქმნის უზრუნველყოფა. არაკომპეტენტურობის, არაინფორმირებულობის ან არაკეთილსინდისიერების მიზეზით, რაც ზოგჯერ არასწორი ფასწარმოქმნის 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 ყოვლად 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 მაკომპლექტ-

ბელი 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 დაწესდა ექსპორტ-იმპორტის ოპერაციებზე იმ საწარმოებსა და ორგანიზაციებისთვის, რომლებიც საკუთარი სავალუტო სახსრებით ყიდულობენ ტექნოლოგიურ მოწყობილობებს 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 მოწყობილობის 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 ასახავდეს 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 გაწეული მომსახურების გადასახდელი ვალუტა. თავის მხრივ, ისინი გადარიცხავენ საზღვარგარეთიდან იმპორტირებული საქონლისა და გაწეული 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 შეძენასთან ან მომსახურების გაწევასთან. 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 გაუწიოს 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 შეთანხმებების 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 შეთანხმებების 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, როგორიცაა: 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 ანტიკორიზისული 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 მიმართულებად მიჩნეულ იქნა საფინანსო-საკრედიტო პოლიტიკისა და საბანკო სისტემის გარდაქმნა, პრივატიზაციის დაჩქარება, ფასე-

ბის 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 დაუშვავდრებს 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 დაწესებულებებს. 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 საკუთრების მსოფლიო ორგანიზაცია, შრომის საერთაშორისო ორგანიზაცია და სხვ. მათგან წმინდა ეკონომიკურ-საფინანსო პრო-

¹. დაწვრილებით იხილეთ: ვ. ქარუმიძე, საერთაშორისო ორგანიზაციები. თბ., 2003.

ფილი 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 მოწესრიგება, მისი წევრი ქვეყნების საგადასახდლო ბალანსების ნონასწორობა 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 სანესდებო 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 სანესდებო 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 მოწესრიგება 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 მაკროეკონომიკური სტაბილურობა. განსაკუთრებით აღსანიშნავია: ქვეყნის საფინანსო მოწყობის 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 საფუძვლად 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 ვალუტის მომსახ-

ურების 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 ურთიერთობათა ჩამოყალიბებასა და განვითარებაში მნიშვნელოვან როლს ასრულებს. მსოფლიო ბანკის სახელწოდებით ცნობილი ეს სუპერგიგანტი საკრედიტო-სავალუტო დაწესებულება მსოფლიოს

¹ ვ. პაპავა, საერთაშორისო სავალუტო ფონდი საქართველოში: მიღწევები და შეცდომები. თბ., 2000, გვ. 30. ვ. ქარუმიძე, საერთაშორისო ორგანიზაციები. თბ., 2003, გვ. 126.

უკონომიკის ძირითად მატერიალურ ბაზად ითვლება საერთაშორისო სავალუტო ფონდთან ერთად. მის შექმნას საფუძველად დაედო ბრეტონ-უუდის ცნობილი კონფერენციის გადაწყვეტილება. მსოფლიო ბანკი შეიქმნა 1945 წელს, ფუნქციონირება კი დაიწყო 1946 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. საწესდებო კაპიტალი ბანკის აქციების მეშვეობით ცალკეული ქვეყნების ხელმოწერებით განსაზღვრული სახსრების ერთობლიობას წარმოადგენს. აქციები წევრ-ქვეყნებს შორის ნაწილდება მათი წილის შესაბამისად. საწევრო წილის გადახდა ხდება სავალუტო ფონდის მსგავსად როგორც ოქროთი და ამერიკული დოლარებით, ისე ეროვნული ვალუტით. ბანკის მატერიალური ბაზა მნიშვნელოვან გარანტიას წარმოადგენს მისი საწესდებო 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 საშუაშაველო ფუნქციები კრედიტების ამღებსა და გამცემ ქვეყნებს შორის საერთაშორისო ვაჭრობის განვითარებისა და საგადასახდელო ბალანსის მდგომარეობის გაუმჯობესების მოთხოვნილებითაა განპირობებული. ბანკი აუცილებლობის შემთხვევებში თვითონაც გასცემს საშუალოვადიან და გრძელვადიან კრედიტებს, სესხი უმეტესად ეძლევათ განვითარებადი ქვეყნების მთავრობებსა და კერძო სტრუქტურებს. მსოფლიო ბანკის საწესდებო მოვალეობას წარმოადგენს წევრ-ქვეყნებისათვის 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 სუბსიდირების 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 ლებულობს 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 გაწევრიანდა. იგი მსოფლიო ბანკის ნევრ-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 წარმომადგენლებისგან. წარმომადგენელი უნდა იყოს ამ ქვეყნის მთავრო-

შის წევრი. მმართველთა საბჭოს კომპეტენციაში შედის: ბანკის საქმიანობის საერთო პოლიტიკის შემუშავება, წევრ-სახელმწიფოთა მიღება, საბანკო დივიდენდების განაწილება, სტრუქტურულ ცვლილებებთან დაკავშირებული გადაწყვეტილებების მიღება და სხვ. მმართველთა საბჭოს სხდომები წელიწადში ერთხელ ტარდება, უმეტესად საერთაშორისო სავალუტო ფონდის მმართველ საბჭოსთან ერთად. მმართველთა საბჭოს აღმასრულებელ-განმკარგულებელ ორგანოს კი წარმოადგენს დირექტორთა საბჭო, რომელიც ბანკის საწესდებო ფუნქციათა განხორციელებაში უშუალო მონაწილეობას ღებულობს. კერძოდ: აკონტროლებს საბანკო პოლიტიკის განხორციელების პროცესს, გასცემს სესხებს, ამტკიცებს სასესხო ხელშეკრულებებს. დირექტორატი შედგება 24 დირექტორ-განმკარგულებლისგან. მათგან ხუთს ნიშნავს ყველაზე დიდი ოდენობის აქციების მფლობელი სახელმწიფოები, დანარჩენ 19-ს — სხვა წევრი 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 წევრთა საქმიანობის კოორდინაციას. მსოფლიო ბანკის ადგილსამყოფელია 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 წევრი 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 პარტ-

ნიორებთან ერთად ინანილებს. 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 საწარმოებთან პარტნიორობით უფრო მეტი ინვესტიციების მოზიდვას, მცირე და საშუალო ბიზნესის განვითარებას, მთავრობისა და კერძო კომპანიების დახმარებას მსხვილ ინვესტორებთან 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 წევრი ქვეყნებისთვის. ასოციაცია 150-ზე მეტ ქვეყანას აერთიანებს. განვითარების საერთაშორისო ასოციაციის ძირითად ამოცანას წარმოადგენს ყველაზე სუსტად განვითარებული, ანუ განუვითარებელი ქვეყნებისთვის დახმარების გაწევა. 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 დაწესებულებებიდან.

ასოციაციის ფინანსური რესურსების ფონდი ყალიბდება ისეთი წყაროებისგან, როგორიცაა: წევრი ქვეყნების საწევრო შესატანები; ცალკეული ქვეყნებისა და მათ შორის ასოციაციის არაწევრი განვითარებული ქვეყნების დამატებითი შენატანები; მსოფლიო ბანკის მოგების ნაწილი, რომელიც პერიოდულად გადაირიცხება ასოციაციის სასესხო ფონდისთვის. ამ წყაროებს შორის ძირითადია ცალკეული ქვეყნების საწევრო 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 საფუძვლად უნდა დაედოს მისი ეკონომიკურად განვითარების მიზანშეწონილობას; ქვეყანა უნდა განიცდიდეს საგადასახდელო ბალანსის სიძნელეებს და, ამასთან, ჰქონდეს სათანადო პერსპექტივები

საკმარისი რაოდენობის უცხოური ვალუტის დასაფარად; ქვეყანა უნდა ისწრაფოდეს 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 — ადმინისტრაციული საბჭო შედგება ხუთი დამფუძნებელი ქვეყნის: შვეიცარიის, გერმანიის, საფრანგეთის, ინგლისისა და ბელგიის ცენ-

ტრალური 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 გადწყვეტილებების 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 გადწყვეტილებებს. 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 ჰარმონიზაციაზე.

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 წევრი 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 წევრ-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 წევრის 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 რეგიონული სავალუტო და საფინანსო დაწესებულებების გარდა, მსოფლი-

ოში 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 კავშირუროთიერთობას ცალკეული განვითარებული ქვეყნების ეროვნულ საბანკო სისტემებთან. ამ ქვეყნების ცენტრალური და კომერციული ბანკები თავისი ფუნქციებით, საწესდებო 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-სავაჭრო 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 მიზიდვის 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 ფილიალები-სა 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 საწარმოებსა და ორგანიზაციებს, აგრეთვე ფიზიკურ პირებს. ასევე მნიშვნელოვანია ისეთი ტრანსნაციონალური საბანკო კორპორაციები, როგორიცაა: „ჩეიზ მენხეტტენ კორპორეიშნ“, „მენი-უფეკჩურრეზ 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 კომმერცალ 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 ევროსავალუტო 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 ბენკგეზელშაფტ“, „შვეიცარიშე კრედიტანშტალტ“, „ციურის ფერზიხერუნგგეზელშაფტ“ 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.

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 გამსესხებლისა და მსესხებლის როლში გამოდიან ბანკები, არასაბანკო დაწესებულებები, კერძო სამართლის სუბიექტები, სახელმწიფო სტრუქტურები, მთავრობები, საერთაშორისო ორგანიზაციები და

სხვ. საერთაშორისო კრედიტის 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 მიმოქცევის ხარჯების ეკონომია საკრედიტო რესურსების გამოყენებისა და უნაღდო ანგარიშსწორების ფართოდ დანერგვის გზით; კაპი-

ტალის კონცენტრაციისა და ცენტრალიზაციის დაჩქარება უცხოური კრედიტის გამოყენებით; საკუთარ სახსრებთან ერთად უცხოური სესხების გამოყენება ეკონომიკის ცალკეული დარგების განვითარებისთვის.

საერთაშორისო კრედიტის გამოყენების მეტი წილი ექსპორტი-იმპორტის ოპერაციებზე მოდის. ყველა ქვეყანა ცდილობს განვითაროს 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 ექსპორტი-იმპორტის ოპერაციები ინტენსიურად იზრდება. საერთაშორისო კრედიტი როგორც ექსპორტიორ, ისე იმპორტიორ ქვეყნებს ხელს უწყობს არა მარტო სახელმწიფოებრივი ამოცანების გადანყვეტაში, არამედ კომერციული ინტერესების მაქსიმიზაციაში.

ექსპორტი-იმპორტის დაკრედიტების სპეციფიკური ფორმები: ლიზინგი, ფაქტორინგი და ფორფეიტინგი.

ლიზინგის დროს კრედიტი გაიცემა იმ მანქანა-მონყობილობათა 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 მისაწოდებელი 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 — დადგენილ ვადაში გაანაღდოს თამასუქი ანუ გადაიხადოს სესხად მიცემული ვალი. ამ დროს კრედიტი ვალდებულების გადავადების შესაძლებლობაშია გამოსხატული.

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. საერთაშორისო 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 სახელმწიფოთა შორის ურთიერთ ფულად ვალდებულებათა ჩათვლას ვალუტისა და ოქროს გამოყენებლად. ერთი ქვეყნის დავალიანება მეორის წინაშე იფარება არა ოქროთი და ვალუტით, არამედ მიწოდებული საქონ-

ლით. წლის განმავლობაში ორი ქვეყნის ურთიერთდავალიანება ყოველთვის თანაბარი არ არის. ამიტომ საკლირინგო სალდო, რაც წლის ბოლოსთვის გამოიყენება, 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 დემონეტიზაცია, 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 მინოდებული საქონლის ან განუული 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 ატყობინებს 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 გასანაღდეblად. უვადო ინკასოს დროს ექსპორტიორის მომსახურე ბანკი დაუყოვნებლივ ანაღდებს 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 განაღდებაზე, 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 სააკრედიტო ფორმა. აკრედიტივი გერმანული წარმოშობის ტერმინია და ზოგადად ნიშნავს უფლებამოსილების მინიჭებას განსაზღვრული მოქმედების განსახორციელებლად. საანგარიშსწორებო ურთიერთობებში იგი არის ბანკის კლიენტის, ანუ აკრედიტივის დავალების მიმცემის გან-

კარგულებით 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 დაწესებულება იყოს. ასეთ შემთხვევაში საანგარიშსწორებო ოპერაცია უფრო მარტივ სახეს ღებულობს. ბანკი-ემიტენტის მიერ აკრედიტივის გახსნის შემდეგ აუცილებელია ამის შესახებ გამყიდველისთვის შეტყობინება, ანუ ავიზოს გაგზავნა. ეს უნდა მოხდეს გამყიდველი ბანკის საშუალებით: ავი-

ზოს 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 შემოწმების 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, საგადასახდელო 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 ბანკისაგან 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 ოპ-

¹ დოკუმენტური ინკასოსა და აკრედიტივის შესახებ დანვრილებით იხილეთ: რომან შენგელია, საკრედიტო და საანგარიშსწორებო-სამართლებრივი ურთიერთობანი. თბ., 2002. თამარ ზამბახიძე, დოკუმენტური აკრედიტივი — საერთაშორისო ანგარიშსწორების პრიორიტეტული ფორმა. ურ. „ქართული სამართლის მიმოხილვა“, ტ. 5, № 1, 2002, გვ. 74-95.

ერაცის, თუ სახსრების მიმღების მიერ წარდგენილი დოკუმენტები შეესაბამება წაყენებულ 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 — კრედიტორს. შემსრულებელი ბანკი ვალდებულია გაანაღდოს აკრედიტივში მითითებული დოკუმენტები, რომლებითაც დასტურდება საქონლის მიწოდება, მომსახურების გაწევა 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 გადამხდის ვალდებულების შესრულების უზრუნველსაყოფად. ეს სიმყარე იმაში გამოიხატება, რომ ემიტენტი ბანკის წინადადებით შემსრულებელი ბანკი წინასწარ ადასტურებს აკრედიტივის

გამოუთხოვად ხასიათს. დადასტურებული გამოუთხოვადი აკრედიტივის გაუნაღდებლობისთვის პასუხისმგებლობა ეკისრება როგორც ემიტენტს, ისე შემსრულებელ ბანკს, მაშინ, როცა დადასტურებული 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 წესები, მართალია, რეკომენდაციულ ხასიათს ატარებს, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, ისინი ფართოდ გამოიყენება მსოფლიოს უდიდესი ბანკების მიერ საანგარიშსწორებო ოპერაციების განხორციელებისას. უფრო მეტიც, უნიფიცირებული წესები საფუძვლად ედება ცალკეული ქვეყნების შესაბამისი კანონმდებლობის შემუშავების პროცესს. ეს ეხება საქართველოსაც. მსგავსი სიტუაციაა საერთაშორისო ან-

გარიშსწორების 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 წერილობითი 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 ჟენევის 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 წარ-

მოშობილი დავის გადანყვეტისას, 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 შეესებულ იქნა მხარეთა შორის მიღწეული შეთანხმების გაუთვალისწინებლად, მაშინ ამ შეთანხმების დარღვევა არ შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ჩეკის მფლობელის სანაღმდეგოდ 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 (ალონჟეზე) და ხელმოწერილ იქნეს ინდოსანტის 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 ან დამატებით ფურცელზე. ავალი ხელმოწერილ უნდა 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 განსაზღვრება 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 ქმედუვნაროდ 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, გამამხდელს უფლება აქვს ჩეკის მფლობელისაგან მოითხოვოს ამ მოქმედების დამადასტურებელი ხელნერილი 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. გამამხდელი ვალდებულია გადახდა განახორციელოს საანგარიშსწორებო ანგარიშზე. მითითებული თანხის ანგარიშზე ჩარიცხვა გადახდის ტოლფასია. თუ გამამხდელი 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 ალების თანმიმდევრობა.

ზემოაღნიშნული უზოგადესი დებულებები საფუძვლად უდევს საქართველოს საჩეკო კანონმდებლობასაც (1995).

თამასუქი არის ისეთი ფასიანი ქაღალდი, 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 სავალო ვალდებულებაა და მისი საგანი ყოველთვის ფულია. იგი ემსახურება გადახდის უზრუნველყოფას ისე, რომ მასში არ მიეთითება ვალდებულების წარმოშობის საფუძველი.

თამასუქთან დაკავშირებით წარმოშობილი ვალდებულების სუბიექტები არიან:

1. თამასუქის გამცემი ან ის პირი, რომელმაც გამონერა 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

¹ Гражданское право. Учебник, Под редакцией А.П. Сергеева и Ю.К. Толстого. т. 2, М., 2001, с. 476.

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, რომელის 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 ჩეკისთვის დამახასიათებელი ძირითადი დებულებების უმრავლესობა თამასუქისთვისაც იგივეა. ამასთან, თამასუქს გააჩნია რამდენიმე განსხვავებული თავისებურება:

1. თამასუქის შემძენ 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 გამცემაში ვალდებულია უზრუნველყოს თამასუქში მითითებული თანხის გადახდის გარანტია და იმ ზიანის ანაზღაურებაც, რაც გამოწვეულია 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 გამცემაში ვალდებულია შემძენის 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 წარწერის 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

შეძენილი აქვს არაკეთილსინდისიერად ან მის შეძენაში 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 დაყოვნება 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 იმიტაა 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.

საერთაშორისო საგალუტო ურთიერთობები

§1. ფულის წარმოშობა და მისი განვითარების ძირითადი ეტაპები

ფულს უძველესი ისტორია აქვს. მისი წარმოშობა დაკავშირებულია საზოგადოების განვითარების ადრეულ საფეხურებთან. ინტერესი მისი რაობის შესახებ დღესაც არ განელეზულა. მას მსოფლიო ცივილიზაციის უმნიშვნელოვანეს საფუძვლადაც მიიჩნევენ და უდიდეს ბოროტებადაც. ყველა შემთხვევაში ფულს, მისი წარმოშობიდან დღემდე, ადამიანისათვის 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 წესებში 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. სმიტის, დ. რიკარდოს, კ. მარქსისა და მომდევნო პერიოდის სხვა გამოჩენილ მოაზროვნეებთან. მართალია, აღნიშნული თეორიების წყალგამყოფად სუბიექტურისა და ობიექტურის ერთმანეთისგან განსხვავებული კატეგორიები გამოდიან, მაგრამ, საბოლოო ჯამში, მათ შორის არსებული საერთო ნიშნები ფულის წარმოშობის რეალური საფუძვლის კომპლექსურად გაანალიზების საშუალებას წარმოადგენს.

საზოგადოების განვითარების გზაზე მნიშვნელოვან საფეხ-

ურს წარმოადგენდა შრომის დიდი საზოგადოებრივი დანაწილება. მოსახლეობის ცალკეული ჯგუფები და ფენები სხვადასხვა საქონელს ამზადებდნენ. წარმოების პროცესმა დღის ნესრიგში დააყენა წარმოებული საქონლის სხვაზე გადაცვლის აუცილებლობა. გადაცვლის პროცესს თან ახლდა ღირებულების მარტივი ფორმების ჩამოყალიბება. ეს ის პერიოდია, 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 გამოსატულიყო 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 საქონლის სიმრავლე და მათი ნატურალური ხასიათი გარკვეულ სიძნელეებს ქმნიდა ფართო მასშტა-

¹ ფულის შესახებ დაწვრილებით იხილეთ: რ. ასათიანი, ფული და ფულადი სისტემები. თბ., 1996.

ბეებით 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 ამავსე საუკუნის დასასრულიდან ვერცხლი სრულად შეცვალა ოქრომ. ამგვარად, საქონლის ღირებულების გამოხატვა 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 თავისებურებით. 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

ინანსნარ 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 ჰქონდეს 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 მაღალხარისხოვან ქალაქდზე დაბეჭდილი ფულის ნიშანი, რომელსაც „პაო-ძი“ ეწოდა. ერთი ნიშანი ათი ათას სპილენძის მონეტას უდრიდა. ნებისმიერ დროს თავისუფლად შეიძლებოდა მისი გადახურდავება სპილენძის მონეტებზე. ამით გამარტივდა ფუ-

¹ ცნობილია ასეთი ისტორიული კურიოზი: XV საუკუნის იტალიელი მხატვარი კორეჯო საკუთარმა პონორარმა იმსხვერპლა. მან ბოლო ნახატში აღებული თანხა - 25 კგ. სპილენძის მონეტები ტომრით რამდენიმე კილომეტრი ატარა და სახლში მისვლის წინ დაიღუპა კიდეც.

ლის მიმოქცევა, რამაც ქალაღდის ფულის პოპულარობა განაპირობა. მოგვიანებით ჩინელებს მიბაძეს სპარსელებმა და იაპონელებმა, შემდეგ კი სხვა ქვეყნებშიც გავრცელდა ქალაღდის ფული. ამჟამად თითქმის არც ერთ ქვეყანაში არ ხმარობენ ლითონის ფულს. ქალაღდის ფულის შემოღებით იწყება ფულის ისტორიის უახლესი ეტაპი — ბონისტიკური 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 ღირებულებითა 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 ღირებულების 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 ფულის 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 მხატვრულ სახეს არა აქვს არსებითი მნიშვნელობა. მთავარია იგი გარკვეული ნდობით სარგებლობდეს. ფულადი ნიშნების გამომშვება 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 იწვევს¹. იგი, საბოლოო ჯამში, ცხოვრების ღირებულების გაძვირებაა. ინფლაცია წმინდა ეკონომიკურ ფაქტორებთან

¹ ირ. ქვაჩახია, რ. ქუტიძე, ეკონომიკური თეორია. თბ., 2000, გვ. 317.

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 მყიდველობითი 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 საგადასახდელო გრძელვადიანი დეფიციტის განონასწორება ფულის კურსის შემცირებით.

§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, ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს ეროვნული და უცხოური ვალუტის ცნებები. ეროვნული ვალუტა წარმოადგენს სუვერენული სახელმწიფოს ფულად ერთეულსა და სხვა საგადასახდელო ფასიან ქაღალდებს, 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 გამოხატულ 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, ფულად-საკრედიტო 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 შეძენა, 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 მერყევ 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 კურ-

სი. 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 შეძენის გზით და სხვ.). ასევე ლარის მიწოდება განპირობებულია უცხოური ფირმების მიერ მიწოდებული საქონლის — ქართული ფირმების მიერ შეძენის 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 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 დემონეტოზაციამდე არსებობდა ოქროს პარიტეტი. იგი გამოხატავდა ფულადი ერთეულების თანაფარდობას მათი ოქროს შემცველობისა და ოქროს წონითი რაოდენობის მიხედვით. ამჟამად ოქროს პარიტეტი უკვე აღარ არსებობს.

¹ ჯ. კახნიაშვილი, მაკროეკონომიკა. თეორია და პოლიტიკა. თბ., 1997, გვ. 313.

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 წონასწორობა 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 განწონასწორების 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 სეგმენტებში. 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 ქვეყ-

ნის 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 ვალუტის 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 გამაწონასწორებლად გამოდიან. ისეთ შემთხვევებში, როცა რომელიმე ვალუტის კურსის მნიშვნელოვანი ამალღების რეალობა შეიქმნება, ბანკი გაზრდის ამ ვალუტის მიწოდებას, 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 ოფი-

ციალური 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 საგადასახდელო 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 სავალუ-

ტო 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 ოქროს 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, ბანკნოტები ფაქტობრივად

ქალაქის ფულს კი არ წარმოადგენდა, არამედ ოქროს მონ-
მობის, ანუ ოქროს სერტიფიკატის ფორმას იძენდა. საერთა-
შორისო ვაჭრობაში ქვეყნებს შორის წარმოშობილი სალდო
ოქროთი იფარებოდა. ამიტომ ოქროს მეტი რაოდენობით შე-
მოდინება ქვეყანაში, მის საგადასახდელო ბალანსზე დადები-
თად მოქმედებდა. გაცვლითი კურსი არ შეიძლებოდა მნიშ-
ვნელოვნად გადახრილიყო ოქროს პარიტეტისაგან. ამ გაგე-
ბით ოქროს სტანდარტი უზრუნველყოფდა ვალუტათა შორის
წონასწორობის დაცვას. ოქროს სტანდარტის პერიოდში მნიშ-
ვნელოვნად გაიზარდა მოთხოვნილება ოქროზე. ოქროს მოპ-
ოვება ჩამორჩა წარმოების განვითარების მოცულობას. მოგვი-
ანებით, ეკონომიკის სწრაფმა აღმავლობამ ბევრ ქვეყანაში
შესაძლებელი გახდა ვალუტის გადაცვლის შესაძლებლობა
ოქროს ზოდებში. ეს მონეტების შემოღებამდე არსებული წე-
სის აღდგენას ნიშნავდა. დაიწყო ღირებულების ნიშნების გადა-
ხურდავება ოქროს ზოდებზე, თუმცა ოქროს ფონდის სიმ-
ცირის გამო ზოგიერთ განვითარებად ქვეყანაში შემოღებულ
იქნა ოქრო-დევიზური სტანდარტი, რომელიც ღირებულების
ნიშნების უმეტესად უცხოურ ვალუტაზე გაცვლას გულისხ-
მობდა. დევიზი უცხოურ ვალუტაში გამოხატული საგადა-
სახდელო საშუალებაა და ოქროს ფონდის სტაბილური დო-
ნის შენარჩუნების საშუალებად გამოიყენებოდა. ყოველივე ეს
მსოფლიო სავალუტო სისტემის მეორე ეტაპის შექმნას მოას-
წავებდა. ეს სისტემა იურიდიულად გაფორმდა გენუის საერ-
თაშორისო ეკონომიკურ კონფერენციაზე 1922 წელს. მეორე
მსოფლიო სავალუტო სისტემა დაეფუძნა შემდეგ პრინციპებს:
ახალი სავალუტო სისტემის საფუძველი გახდა ოქრო და დევი-
ზები, შენარჩუნდა ოქროს პარიტეტები, აღდგენილ იქნა თავისუ-
ფლად მერყევი სავალუტო კურსები, სავალუტო რეგულირე-
ბაში მნიშვნელოვანი ადგილი დაიკავა აქტიური სავალუტო
პოლიტიკის განხორციელებამ. ახალმა სავალუტო სისტემამ
თავისი არსებობის პირველი 10-12 წლის მანძილზე რეალუ-
რად შეუწყო ხელი სავალუტო სტაბილიზაციის შენარჩუნებას.
მაგრამ XX საუკუნის ოცდაათიანი წლების მსოფლიო

ეკონომიკურმა კრიზისმა საფუძველს დაუდო ოქრო-დევზიური 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-დევზიური სტანდარტის აღდგენა, მტკიცე სავალუტო კურსის დამკვიდრება და ახალი საერთაშორისო სავალუტო-საკრედიტო სისტემის შემოღება. ოქრო-დევზიური სტანდარტის შემოღება ნიშნავდა იმას, რომ სავალუტო რეზერვი უნდა შექმნილიყო, ერთი მხრივ, ოქროსაგან და, მეორე მხრივ, ნამყვანი ვალუტებისაგან, რომლებიც შეუზღუდავად 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 შექმნილ საერთაშორისო სავალუტო ფონდში. ამ ღონისძიებით ფეხს იკიდებდა დოლარის სტანდარტი, რომელიც ოქროსთან მჭიდრო კავშირში იმყოფებოდა, დასაშვებად იქნა მიჩნეული სავალუტო ფონდის წევრი ქვეყნების ვალუტათა კურსის მერყეობა, თუმცა თითოეულ ქვეყანას დაევა ზზრუნველყოფა ოქროს ან დოლარის მიმართ თავიანთი ვალუტების მტკიცე პარიტეტები. ჩვეულებრივ, რომელიმე ქვეყნის ვალუტაზე მოთხოვნა და მიწოდება იშვიათად შეესაბამება მტკიცედ ფიქსირებულ კურსს. რეალური კურსის მერყეობა ნორმალურად ჩაითვალა 1%-ის ფარგლებში. მაგრამ, თუ გადახრა უფრო მეტი იქნებოდა, ცენტრალურ ბანკს ეროვნული და უცხოური ვალუტის — ყიდვა-გაყიდვით კურსი უნდა მოეყვანა სტაბილ-

ურ მდგომარეობაში. ეს წესი არ ვრცელდებოდა ამერიკაზე. თუ დოლარის კურსი დაეცემოდა, მაშინ ამერიკის ცენტრალური ბანკები მათ განკარგულებაში არსებული უცხოური ვალუტით ინყებდნენ დოლარის შესყიდვას. ეს რეზერვი თუ არასაკმარისი იქნებოდა, მაშინ დოლარის კურსის დაცვა ხდებოდა ოქროს თავისუფალი გაყიდვით.

ამერიკის ეკონომიკური მდგომარეობის სტაბილურობამ განაპირობა დოლარის გაბატონებული მდგომარეობა საერთაშორისო ანგარიშსწორებაში. დოლარზე მოთხოვილება მნიშვნელოვნად გაიზარდა, რამაც, საბოლოო ჯამში, გამოიწვია მრავალი ქვეყნის სავალუტო კურსის შეუსაბამობა მის რეალურ 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-ვუდის 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 საგადასახდლო 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 გადასაცემელი 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, ევროსავალუტო 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.

საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი
ნორმები და ურთიერთობანი

§1. საერთაშორისო საფინანსო სამართლის
ძირითადი წყაროები

საერთაშორისო ეკონომიკური თანამშრომლობის განვითარების თანამედროვე ეტაპი ხასიათდება სამეურნეო კავშირების მრავალფეროვნებით. განსაკუთრებით განვითარდა სახელმწიფო-თაშორისი 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 დანესებულების წევრობასთან, საერთაშორისო საგადასახადო და საბაჟო სტრუქტურებთან თანამშრომლობის პროცესში წარმოშობილი საზოგადოებრივი ურთიერთობები.

განსაზღვრულ ვალდებულებებთან არის დაკავშირებული საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების 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 განპირობებენ 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 დაწესებულებების სავალდებულო მონაწილეობა მსგავს ურთ-

იერთობებში 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, როგორიცაა: 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 საფუძველად, 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 აგრეთვე საერთაშორისო-სამართლებრივ ჩვეულებას. საერთაშორისო ხელშეკრულება თანამედროვე საერთაშორისო სამართლის ყველაზე მნიშვნელოვანი წყაროა. მხარეთა შორის აზრთა ურთ-

¹ ლ. ალექსიძე, თანამედროვე საერთაშორისო სამართალი. თბ., 2001, გვ. 27.

იერთგაცვლის საფუძველზე შექმნილი წერილობითი 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, სამთავრობათაშორისო 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 გადანყვეტილების 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 გადანყვეტილების მიღება და ძალაში შესვლა. გადანყვეტილება ამა თუ იმ საფინანსო საკითხზე მიიღება საერთაშორისო ორგანიზაციების მმართველობის ორგანოების მიერ. გადანყვეტილება ძალაში შედის ორგანიზაციის წევრ-სახელმწიფოების წარმომადგენლების მიერ შესაბამის ოქმზე ხელის მოწერის დღიდან ან თვით გადანყვეტილებაში მითითებული მომენტიდან. გადანყვეტილების ძალაში შესვლისთვის, რეკომენდაციის მსგავსად, არ არის საჭირო დაინტერესებულ სახელმწიფოთა შემდგომი თანხმობა მისი მისაღებლობის შესახებ.

§ 2. საერთაშორისო საფინანსო-სამართლებრივი ნორმების საქართველოში მოქმედების მექანიზმი

საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობათა მარეგულირებელი სამართლებრივი ნორმები თავისი შინაარსით იმპერატიული ხასიათისაა და სავალდებულოა იმ სახელმწიფოთა ყველა დანესებულების, 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 მონოდებულია 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 საფუძველზეც 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 რეგულირებული 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 სა-
ჯარო საფინანსო სამართლის განვითარება დღის წესრიგში
დააყენებს საქართველოს საერთაშორისო კერძო სამართლის
იმ ნაწილის სრულყოფილად დამუშავების აუცილებლობას,
რომელიც საერთაშორისო საფინანსო ურთიერთობებთან არის
დაკავშირებული.

ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВОГО ПРАВА ГРУЗИИ

Резюме

XXI век и новое тысячелетие начались для Грузии строительством государства, основывающимся на правовых и рыночно-хозяйственных принципах. В первые годы после провозглашения независимости были сделаны значительные шаги в этом направлении, подтверждением чему служат принятие новой конституции и других законодательных актов, активное участие Грузии в европейских структурах и международных организациях, реальная забота о совершенствовании правового регулирования предпринимательских отношений и др.

Органы представительной и исполнительной власти, президент и судебная власть прилагают все усилия для направления экономики по новому пути, улучшения социально-экономических условий населения, выведения страны из кризисного состояния, развития производства и поиска приоритетных путей выхода на мировой рынок. Обязательным условием расширения товарооборота и товарно-денежных отношений является совершенствование и укрепление финансовой системы. Основным базис этой системы - бюджет. Общегосударственный денежный фонд является основой бесперебойной деятельности всего государственного механизма и реализации жизненных интересов населения. Нормальное функционирование финансовой системы обусловлено, в первую очередь, детальным и безупречным регулированием возникших в процессе финансовой деятельности страны отношений нормами финансового права.

Для полноценного осмысления содержания механизма правового регулирования необходимо разобраться в деталях тех общественных отношений, регулирование которых входит в сферу финансового права. Поэтому на фоне анализа финансов и финансово-экономических отношений должны быть раскрыты суть финансовой деятельности, финансовая система Грузии, функции и правовое положение органов, осуществляющих финансовую деятельность. Выяснению этих вопросов

отводится первый раздел общей части грузинского финансового права. Следующие части книги посвящены традиционной тематике. В них рассматриваются предмет и система, принципы и источники финансового права, нормы и правовые отношения. Особое внимание уделяется понятию и значению финансового контроля в современных условиях, видам, формам и методам контроля.

Отдельный раздел посвящается финансово-экономическим отношениям Грузии с зарубежными странами, международными и региональными финансовыми организациями, специфике и особенностям действия в Грузии международных финансово-правовых норм. В работе широко освещены экономическая и юридическая практика, проанализированы финансово-правовое законодательство и соответствующая доктрина. Отдельной книгой подготовлено финансовое право зарубежных стран. В этих книгах полностью изложена проблематика общей части финансового права. А в особенной части будут рассмотрены отдельные институты финансового права Грузии.

General Issues of Financial Law of Georgia

Summary

The XXI century and the new millennium started for Georgia with the stable desire to build the new state based on legal and market economic principles. In the first years of independence important steps were made in this respect. It is proved by the new constitution of Georgia and other legislative deeds, active participation of Georgia in European structures and international organizations, real care for the perfection of legal regulation of business relations, etc.

Administrative and executive authorities of powers, the president and the court powers do their best to lead economics in a new way, to improve social-economic state of the populations, to take the population out of the critical state, to develop the industry and search the priority ways to enter the world market. The inevitable term for the increase of goods circulation and development of commodity-monetary relations is the perfection and strengthening of financial system. The principal basis of this system is a budget. The state united monetary fund is the basis for realization of unhindered functioning of the whole state mechanism and the vital interests of the population. Normal functioning of financial system first of all is conditioned by detailed and adequate regulation of the financial law norms of relations encountered in the process of financial activity of the country.

To understand fully the essence of the mechanism of legal regulation it is necessary to go deeper in the details of social relations, which fall in the sphere of regulation of the financial law. Therefore, the essence of financial activity, financial system of Georgia and the functions and legal status must be considered on the back-

ground of the analysis of finances and financial-economic relations. The first section of general part of Georgian financial law is dedicated namely to the explanation of these issues. The next parts are dedicated to the traditional themes. These chapters consider the object and the system, principles and sources, norms and legal relations of the financial law. The emphasis is made on the object of financial control and its significance in current situation, types, forms and methods of control.

Separate chapter is dedicated to financial-economic relations of Georgia with foreign countries, international and regional financial organizations, specificity and peculiarities of functioning of international financial-legal norms in Georgia. The work considers in details the economic and juridical practice, financial juridical law and the relevant doctrine are analyzed. Separate book dedicated to financial-law of foreign countries was prepared and thus the problems of general part of financial law was more-or-less thoroughly developed. In the special part certain institutes of Georgian Financial law will be considered.

მხატვარი გია ჩიქვინიძე
გამომცემლობის რედაქტორი მანანა ჩიკვილაძე
ტექნიკური რედაქტორი მარინე ჩიკვილაძე
კორექტორი მარინე კილაძე

ხელმოწერილია დასაბეჭდად 16.08.04
საბეჭდი ქაღალდი 60X84 $\frac{1}{16}$
პირ. ნაბეჭდი თაბახი 16,25
შეკვეთა №242 ტირაჟი 500

ფასი სახელშეკრულებო

გამომცემლობა „მერიდიანი“,
თბილისი, აკ. წერეთლის გამზ., 112