

## „ჯეპლაკის“ საქმიანობა

### საბაჟო კოდექსის პროექტი

დავით კერესელიძე\*  
ირაკლი ჭლენტი\*\*

#### 1. შესავალი

1996 წელს საქართველოსა და ევროპულ გაერთიანებებს შორის დაიდო შეთანხმება პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ (შეთანხმება), რომელიც ძალაში შევიდა 1999 წელს. შეთანხმების 43-ე მუხლით, საქართველომ აიღო ვალდებულება საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან შესაბამისობაში მოყვანის შესახებ. თავის მხრივ, ევროპულმა კავშირმა იკისრა კანონმდებლობის დაახლოების პროცესში საქართველოსათვის ტექნიკური დახმარების განევის ვალდებულება.

შეთანხმების 43-ე მუხლი განსაზღვრავს იმ სფეროებს, რომლებშიც უნდა განხორციელდეს კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა. ერთ-ერთი ამ სფეროთაგანია საბაჟო კანონმდებლობა. „ევროსაბაჟო“ საქართველოს დახმარებას უწევს კანონმდებლობის ევროპული გაერთიანების შესაბამის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციაში. 2002 წლის ოქტომბერში მოქმედება დაიწყო ტასისის პროგრამით დაფინანსებულმა პროექტმა – „პროცედურების დანერგვა და საქართველოს საბაჟო სამსახურის შესწავლა“ (საბაჟო პროექტი). პროექტის მიზანია საქართველოს საბაჟო კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანა საერთაშორისო სტანდარტებთან და მენეჯმენტის სტრატეგიის განვითარება. პროექტის ძირითადი ამოცანაა ახალი საბაჟო კოდექსის შემუშავება.

ეკონომიკური პოლიტიკისა და სამართლებრივი საკითხების ქართულ-ევროპული საკონსულტაციო ცენტრი („ჯეპლაკი“) დაარსდა 1997 წელს, ევროპული კავშირის „ტასისის“ პროგრამის ფარგლებში, საქართველოში ეკონომიკური და სამართლებრივი რეფორმების, კერძოდ პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების განხორციელების ხელშეწყობის მიზნით. „ჯეპლაკმა“ შეიმუშავა საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის სტრატეგია, რომელიც დამტკიცებულ იქნა პრეზიდენტის 2001 წლის 14 ივნისის №613 განკარგულებით. ამავე დროს, „საქართველოსა და ევროკავშირის შორის პარტნიორობისა და თანამშრომლობის შესახებ შეთანხმების განხორციელების ხელშეწყობის თაობაზე“ პრეზიდენტის 2000 წლის 24 ივლისის №317 ბრძანებულებით შექმნილ სამთავრობო კომისიას დაევალა კანონმდებლობის შესაბამისობაში მოყვანისათვის შემდგომი ნაბიჯის გადადგმა – საქართველოს კანონმდებლობის ევროპული კავშირის კანონმდებლობასთან ჰარმონიზაციის ეროვნული პროგრამის შემუშავება (ეროვნული პროგრამა). სამთავრობო კომისიისა და „ჯეპლაკის“ მიერ ერთობლივად განისაზღვრა ის სფეროები, რომლებშიც უნდა მოხდეს კანონმდებლობის დაახლოება და, მასშადად, ეროვნული პროგრამის შემუშავება. რამდენადაც საბაჟო კანონმდებლობა მიჩნეულია ერთ-ერთ პრიორიტეტულ სფეროდ, „ჯეპლაკმა“ სამთავრობო კომისიის მიერ შექმნილ სამუშაო ჯგუფთან ერთად შეიმუშავა რეკომენდაციები საბაჟო სფეროს შემდგომი რეფორმირებისათვის.

\* „ჯეპლაკის“ დირექტორის მოადგილე სამართლებრივ საკითხებში.

\*\* საბაჟო პროექტის ექსპერტი, „საადვოკატო ბიურო პატარაია და პარტნიორები სპს“-ის პარტნიორი.

ზემოთ აღნიშნულიდან გამომდინარე, 2003 წლის ივლისში საბაჟო პროექტისა და „ჯეალაკის“ ექსპერტების მონაწილეობით შეიქმნა სპეციალური სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მოახდინა საბაჟო პროექტის ევროპელი ექსპერტებისა და ფინანსთა სამინისტროს საბაჟო დეპარტამენტის წარმომადგენელთა მიერ მომზადებული საბაჟო კოდექსის პროექტის ანალიზი.

## **2. ზოგადი ისტორიული მიმოხილვა**

საქართველოში საბაჟო სფეროს სამართლებრივად მოწესრიგებისათვის პირველი ნაბიჯები 90-იანი წლების დასაწყისში გადაიდგა. ამ დროისათვის არ არსებობდა საბაჟო სფეროს მარეგულირებელი არც საკანონმდებლო ბაზა და არც პრაქტიკული გამოცდილება. საბჭოთა კავშირში საბაჟო საკითხები ცენტრალური ხელისუფლების კომპეტენციას განეკუთვნებოდა და მოკავშირე რესპუბლიკების ადგილობრივ საბაჟო ორგანოებს ჰქონდათ მხოლოდ ლიმიტირებული ფუნქციები – ნებართვით განსაზღვრული საქონლის სახეობისა და რაოდენობის შემოწმება. აღნიშნული სირთულეების გარდა, საბჭოთა კავშირისაგან საქართველომ მემკვიდრეობით მიიღო მოძველებული მონყობილობებით აღჭურვილი პორტები და აეროპორტები, ასევე დაკეტილი (თურქეთი) ან გაუკონტროლებელი (სომხეთი, აზერბაიჯანი, რუსეთი) საზღვრები.

ამგვარად, 1991 წელს საბჭოთა კავშირის დაშლისა და დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ საქართველო დადგა საკუთარი საბაჟო სისტემის შექმნის საჭიროების წინაშე, რასაც თან სდევდა სერიოზული ეკონომიკური სირთულეები და პოლიტიკური პრობლემები. სამოქალაქო ომი და ზოგიერთ მოსაზღვრე რეგიონში პოლიტიკური კონტროლის ნაკლებობა ჯერ კიდევ არ იძლევა ფუნქციონირებადი და ქვეყნის მასშტაბით ერთიანი საბაჟო სისტემის შექმნის შესაძლებლობას. მიუხედავად ამისა, საბაჟო სფეროს განვითარებისათვის შეიქმნა სამართლებრივი ჩარჩოები, თუმცა ის განვითარების ადრეულ სტადიაზე იმყოფება.

საბაჟო სფეროს მარეგულირებელი პირველი ეროვნული საკანონმდებლო ინსტრუმენტი – საქართველოს საბაჟო კოდექსი – მიღებულ იქნა სახელმწიფო საბჭოს მიერ 1992 წელს. კოდექსი შედგებოდა 6 თავისა და 137 მუხლისაგან და მოქმედებდა 1998 წლამდე. კოდექსმა შექმნა სამართლებრივი ჩარჩოები ისეთი ახალი ცნებებისათვის, როგორც არის: საბაჟო ტერიტორია, საბაჟო საზღვარი, საბაჟო ადმინისტრაცია, საბაჟო ანგარიშსწორება და ა.შ. მიუხედავად მრავალი ხარვეზისა და ნაკლოვანებისა, აღნიშნულმა კოდექსმა მნიშვნელოვანი როლი შეასრულა, რამდენადაც ის იყო სამართლებრივი საფუძველი ეროვნული საბაჟო პოლიტიკისა და ეროვნული საბაჟო სამსახურის – საქართველოს საბაჟო დეპარტამენტის – საქმიანობისათვის.

1992-1995 წლებში საბაჟო კოდექსთან ერთად დამატებით მიღებულ იქნა ზოგიერთი სხვა საკანონმდებლო ინსტრუმენტი, როგორც არის: სახელმწიფო საბჭოს დეკრეტები, მინისტრთა კაბინეტის გადაწყვეტილებები და საბაჟო დეპარტამენტის ბრძანებები, რომლებითაც მოწესრიგდა საბაჟო სისტემასთან დაკავშირებული სხვადასხვა საკითხი.

თუმცა კოდექსმა მხარი ვერ აუბა ქვეყანაში მიმდინარე დინამიკურ ცვლილებებს, რამაც საჭირო გახადა ახალი საბაჟო კოდექსის შემუშავება. მეორე საბაჟო კოდექსი მიღებულ იქნა 1997 წლის ნოემბერში და ამჟამადაც მოქმედებს.

## **3. მოქმედი საბაჟო კოდექსი**

საბაჟო კოდექსი საბაჟო სფეროში მოქმედი ძირითადი ნორმატიული აქტია, რომლის შესაბამისადაც მოქმედებს საბაჟო დეპარტამენტი. იგი ასევე განსაზღვრავს საბაჟოს მართვის სამართლებრივ, ეკონომიკურ და ორგანიზაციულ პრინციპებს.

საბაჟო კოდექსი მოიცავს წესებს საბაჟო საზღვრის საქონლითა და სატრანსპორტო საშუალებებით გადაკვეთის, საბაჟო რეჟიმების (კარი II), საბაჟო გადასახდელების (კარი III), საბაჟო გაფორმების (კარი IV), საბაჟო კონტროლის (კარი V), საბაჟო კანონმდებლობის დარღვევებისა და კონტროლს დაქვემდებარებული მიწოდების (კარი VI), საგარეო ვაჭრობის საბაჟო სტატისტიკისა და საგარეო ეკონომიკური საქმიანობის სასაქონლო ნომენკლატურის (კარი VII), ინფორმირებისა და კონსულტირების (კარი VIII), საბაჟო საქმიანობის ორგანიზებისა (კარი IX) და საქართველოს საბაჟო ორგანოების სახელმწიფო მოხელეების (კარი X) შესახებ.

საბაჟო კოდექსის თანახმად, საბაჟო პოლიტიკის ძირითადი მიზნებია: ეკონომიკური სუვერენიტეტისა და ეკონომიკური უსაფრთხოების დაცვა, ეკონომიკის განვითარების სტიმულირება და შიდა ბაზრის დაცვა (1-ლი მუხლის მე-2 ნაწილი). კოდექსის თანახმად, საბაჟო პოლიტიკა ვითარდება საყოველთაოდ აღიარებულ საერთაშორისო სამართლებრივ ნორმებსა და პრაქტიკასთან ჰარმონიზაციისა და უნიფიკაციის მიმართულებით (1-ლი მუხლის მე-5 ნაწილი).

საბაჟო კოდექსი განსაზღვრავს საქართველოს საბაჟო ტერიტორიასა და საბაჟო საზღვრებს (მე-2 მუხლი). საბაჟო ტერიტორიას შეადგენს სახმელეთო ტერიტორია, ტერიტორიული და შიდა წყლები და მათი საჰაერო სივრცე. საბაჟო ტერიტორია მოიცავს, აგრეთვე, განსაკუთრებულ საზღვაო ეკონომიკურ ზონაში შექმნილი ხელოვნური კუნძულების, დანადგარებისა და ნაგებობების ტერიტორიას, რომელზეც ვრცელდება განსაკუთრებული იურისდიქცია. საბაჟო ტერიტორიაზე შეიძლება იყოს თავისუფალი საბაჟო ზონები და თავისუფალი სანაოსნოები, რომელთა ტერიტორია განიხილება როგორც საბაჟო ტერიტორიის გარეთ არსებული. ასეთ თავისუფალ საბაჟო ზონებსა და თავისუფალი სანაოსნოების ტერიტორიაზე მოქმედებს სპეციალური სახის საბაჟო რეჟიმები. საბაჟო ტერიტორიის ფარგლები, აგრეთვე თავისუფალი საბაჟო ზონებისა და თავისუფალი სანაოსნოების პერიმეტრები შეადგენს საბაჟო საზღვარს.

საბაჟო კოდექსი არეგულირებს 15 სახის საბაჟო რეჟიმს: თავისუფალ მიმოქცევაში გაშვება (იმპორტი), რეიმიპორტი, ტრანზიტი, საბაჟო სანაოსნო საქონლის შენახვა, უბაჟო ვაჭრობა, გადამუშავება საბაჟო ტერიტორიაზე, გადამუშავება საბაჟო კონტროლის ქვეშ, დროებითი შემოტანა და/ან გატანა, თავისუფალ საბაჟო ზონაში საქონლის განთავსება და/ან გამოყენება, თავისუფალ სანაოსნო საქონლის განთავსება და/ან გამოყენება, გადამუშავება საბაჟო ტერიტორიის გარეთ, ექსპორტი, რეექსპორტი, განადგურება, უარის თქმა სახელმწიფოს სასარგებლოდ.

ზოგიერთი ზემოთ მოცემული საბაჟო რეჟიმი რეგულირდება საბაჟო დეპარტამენტის შესაბამისი დებულებებით. ეს დებულებები ეფუძნება საბაჟო კოდექსს და მოიცავს დამატებით ინფორმაციასა და წესებს რეჟიმების გამოყენების შესახებ. სხვა მნიშვნელოვანი საკითხები რეგულირდება საქართველოს კანონებით საბაჟო ტარიფისა და გადასახადის შესახებ და საბაჟო მოსაკრებლის შესახებ.

საგადასახადო შემოსავლების სამინისტროს გაუქმების შემდგომ საგადასახადო და საბაჟო კანონმდებლობის შესრულებაზე კონტროლის ფუნქცია საქართველოს მთელ ტერიტორიაზე გადაეცა ფინანსთა სამინისტროს. ფინანსთა სამინისტროს მიერ 2002 წლის 29 აგვისტოს დამტკიცებული დებულების თანახმად, საბაჟო დეპარტამენტი ფინანსთა სამინისტროს დაქვემდებარებული სამართალდამცავი სტატუსის მქონე ორგანოა, რომელიც მოქმედებს სახელმწიფოს სახელით. დეპარტამენტი თავისი კომპეტენციის ფარგლებში უზრუნველყოფს საქართველოს ეკონომიკური უსაფრთხოების დაცვას და ორგანიზებას უწევს სახელმწიფოს საბაჟო საქმიანობას.

#### **4. საბაჟო კოდექსის პროექტი**

საბაჟო კოდექსის პროექტი შეესაბამება ევროპული კავშირის კანონმდებლობის ძირითად პრინციპებს და ემსახურება საბაჟო პროცედურების გამჭვირვალების უზრუნველყოფას. ტრადიციულად, ის იწყება ზოგადი დებულებებით და განსაზღვრავს კოდექსის მოქმედების სფეროსა და საბაჟო ურთიერთობების მიმართ გამოსაყენებელ ძირითად პრინციპებს.

##### **4.1 ცნებათა განსაზღვრება**

კოდექსი შეიცავს გამოყენებულ ცნებათა განსაზღვრებებს, რაც ამარტივებს და უფრო გასაგებს ხდის შესაბამის სამართლებრივ ინსტიტუტებსა და საბაჟო პროცედურებს. პროექტში მოცემულია 32 ცნების განსაზღვრება (მე-5 მუხლი), მაშინ როდესაც ამჟამად მოქმედი კოდექსი მოიცავს მხოლოდ 10-ს.

პროექტში მოცემულია მრავალი ახალი განსაზღვრება, როგორც არის: გადაწყვეტილება, საბაჟო ვალი, კონტროლი საბაჟო ორგანოს მხრიდან, საბაჟოს თანხმობით საქონლის მიმართ მოპყრობა ან მისი გამოყენება, დეკლარანტი, საბაჟოსათვის საქონლის წარდგენა, საქონლის გაშვება, რეჟიმზე პასუხისმგებელი, უფლებამოსილების მქონე და ა.შ.

##### **4.2 საბაჟო პროცედურებში მონაწილე პირთა უფლებები და მოვალეობები**

საბაჟო კოდექსის პროექტი დაწვრილებით აწესრიგებს საბაჟო პროცედურებში მონაწილე პირთა უფლება-მოვალეობებს, კერძოდ: საბაჟო ურთიერთობებში წარმომადგენლობითი უფლებამოსილების (მე-6-მე-7 მუხლები), საბაჟო კანონმდებლობის გამოყენების (მე-8 მუხლი), გადაწყვეტილებათა აღსრულების, ბათილად ცნობის, ძალადაკარგულად გამოცხადებისა და მათში ცვლილებების შეტანასთან დაკავშირებულ საკითხებს (მე-9-მე-11 მუხლები).

##### **4.3 საქონლის წარმოშობა**

საბაჟო კოდექსის პროექტი ითვალისწინებს საქონლის არაპრეფერენციული და პრეფერენციული წარმოშობის განსაზღვრის წესებს (მე-19-23-ე მუხლები). არაპრეფერენციული წარმოშობის საქონლის განსაზღვრება შემოღებულია:

- საბაჟო ტარიფის გამოყენებისათვის, გარდა პრეფერენციული სატარიფო ღონისძიების შემთხვევებისა;
- საქონლით ვაჭრობის განსაკუთრებულ სფეროებთან დაკავშირებული სხვა ღონისძიებების გასატარებლად, გარდა სატარიფო ღონისძიებებისა;
- წარმოშობის არაპრეფერენციული სერთიფიკატების გაცემისათვის.

განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება პროექტის მე-20 მუხლში მოცემულ საქონლის წარმოშობის განსაზღვრის წესებს.

##### **4.4 საქონლის საბაჟო ღირებულება**

საბაჟო ტარიფისა და გადასახადის შესახებ საქართველოს კანონისაგან განსხვავებით, რომელიც საბაჟო ღირებულების განსაზღვრისას ითვალისწინებს მხოლოდ სახელშეკრულებო, ტრანსპორტირებისა და დაზღვევის ფასებს, პროექტი გვთავაზობს უფრო სრულყოფილ წესებს საქონლის საბაჟო ღირებულების დადგენისათვის (24-ე-36-ე მუხლები), კერძოდ, ღირებულების

## **„ჯეალაკის“ საქმიანობა**

კრიტიკურობებში წარმოდგენილია იდენტური და მსგავსი საქონლის ცნება (26-ე მუხლი), აგრეთვე სხვა დამატებითი მეთოდები საბაჟო ღირებულების განსაზღვრისათვის (27-ე მუხლი). განსაკუთრებით აღსანიშნავია პროექტის 28-ე მუხლი (საბაჟო ღირებულების განსაზღვრისათვის გამოყენებული სხვა წესები და შეზღუდვები), რომლის თანახმადაც, „თუ საიმპორტო საქონლის საბაჟო ღირებულების განსაზღვრა შეუძლებელია 25-ე-26-ე მუხლების შესაბამისად, მაშინ ღირებულება უნდა განისაზღვროს იმ მონაცემების საფუძველზე, რომლებიც შეესაბამებიან შემდეგი აქტების ძირითად პრინციპებსა და ზოგად დებულებებს:

- ვაჭრობისა და ტარიფების შესახებ გენერალური შეთანხმების (1994) VII მუხლის შესრულების თაობაზე შეთანხმება;
- ვაჭრობისა და ტარიფების შესახებ გენერალური შეთანხმების (1994) VII მუხლი;
- ამ თავის სხვა დებულებები“.

### **4.5 საქონლის მიმართ მოპყრობა და მისი გამოყენება**

განსხვავებით მოქმედი საბაჟო კოდექსისაგან, საქონლის მიმართ მოპყრობისა და მისი გამოყენების წესებს ეძღვნება ცალკე თავი (57-ე-78-ე მუხლები), რომელიც დეტალურად ანესრიგებს შემდეგ საკითხებს:

- საბაჟო დეკლარაციის წარდგენის ვალდებულება, შედეგები;
- საბაჟო ანგარიშსწორების დრო და ადგილი;
- საბაჟო დეკლარაციის ფორმა;
- დეკლარირების ადგილი;
- საბაჟო დეკლარაციის მიღება და შესაბამისი ვადები;
- საბაჟო დეკლარაციის შესწორება;
- საბაჟო დეკლარაციის გაუქმება;
- დეკლარაციის დადასტურება;
- საქონლის შემოწმება და საბაჟო ადმინისტრაციის მიერ გამოყენებადი სხვა ზომები დეკლარაციის შემოწმებისათვის;
- საქონლის განთავისუფლება;
- საბაჟო საქონელთან დაკავშირებით სხვა ორგანოთა მიერ გასატარებელი ღონისძიებები.

### **4.6 ეკონომიკური ეფექტის მქონე საბაჟო რეჟიმთა სახეები**

მოქმედ კოდექსთან შედარებით პროექტი უფრო დანვრილებით არეგულირებს ეკონომიკური ეფექტის მქონე საბაჟო რეჟიმებს (85-ე-89-ე მუხლები):

- საბაჟო სანჯობში განთავსება;
- შიდა გადამუშავება;
- გადამუშავება საბაჟო კოტროლის ქვეშ;
- დროებითი იმპორტი;
- გარეგადამუშავება.

აქვე მოცემულია დამატებითი დებულებები ზემოაღნიშნულ პროცედურებთან დაკავშირებით ნებართვების გაცემის შესახებ.

#### **4.7 თავისუფალი ზონები და თავისუფალი სანყოფნები**

საბაჟო კოდექსის პროექტი საკმაოდ დიდ ადგილს უთმობს ნორმებს თავისუფალი ზონებისა და თავისუფალი სანყოფნების შესახებ (158-ე-175-ე მუხლები), კერძოდ მასში მოცემულია:

- განსაზღვრებები (158-ე მუხლი);
- თავისუფალი ზონების შემოსაზღვრა, შემსვლელი და გამსვლელი პუნქტები და სივრცითი ინტერვენცია (161-ე მუხლი);
- საბაჟო კონტროლი და საქონლის შემოწმება (162-ე და 163-ე მუხლები);
- თავისუფალ ზონაში ან თავისუფალ სანყოფნაში საქონლის განთავსება (165-ე მუხლი);
- საქმიანობა თავისუფალ ზონაში ან თავისუფალ სანყოფნაში (167-ე მუხლი);
- თავისუფალ ზონაში ან თავისუფალ სანყოფნაში საბაჟო საქონლის მიმართ ნებადართული და სხვა სახის მოპყრობა (168-ე და 169-ე მუხლები);
- თავისუფალი ზონიდან ან თავისუფალი სანყოფნიდან საქონლის გატანა (172-ე მუხლი).

#### **4.8 საბაჟო ვალი**

საბაჟო ვალის შესახებ ნორმებით (185-ე-207-ე მუხლები) რეგულირდება შემდეგი საკითხები:

- უზრუნველყოფის წარმოდგენის წესები (185-ე-186-ე მუხლები);
- უზრუნველყოფის სახეები (189-ე მუხლი);
- უზრუნველყოფის მიღება (193-ე მუხლი) და უზრუნველყოფისაგან განთავისუფლება (195-ე მუხლი);
- საბაჟო ვალის წარმოშობა (197-ე-209-ე მუხლები);
- საბაჟო ვალის დაფარვა (210-ე-216-ე მუხლები);
- საბაჟო ვალის არსებობის შეწყვეტა (217-ე მუხლი).

#### **5. დასკვნა**

საბაჟო კოდექსის პროექტით გათვალისწინებული საბაჟო პროცედურები მოცემულია ამომწურავად და არ ტოვებს რომელიმე საკითხს ღიად ან გაურკვეველად, რასაც, განვითარების ამჟამინდელი სტადიის გათვალისწინებით, განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება საქართველოში მისი ამოქმედებისათვის. 2003 წლის ოქტომბრის ბოლოსათვის საბაჟო პროექტისა და „ჯეპლაკის“ ექსპერტების მიერ დასრულდება საბაჟო კოდექსის პროექტის ანალიზი და იგი წარედგინება ფინანსთა სამინისტროს შემდგომი განხილვისათვის.