
სტატიები

ადმინისტრაციული ორგანოების მაკონტროლებელი ფუნქციის რეალიზების, მენარმის საქმიანობის სამართლებრივი გარანტიების საკანონმდებლო მექანიზმები და სასამართლო ხელისუფლების როლი

ნათია ნაკვალაძე*

I. შესავალი

2001 წლის 8 ივნისს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო „კანონი სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“¹, რომლის შესაბამისად, მნიშვნელოვნად შეიზღუდა აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა ერთ-ერთი ძირეული ფუნქციის – სამენარმეო სუბიექტების კონტროლის განხორციელების ფარგლები, ვინაიდან, მითითებული კანონის მიხედვით, მაკონტროლებელი ორგანო მხოლოდ მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე არის უფლება-მოსილი, კონტროლი გაუწიოს სამენარმეო საქმიანობას – განახორციელოს შემონმება. ამდენად, შესაბამისი პროცედურების დაცვით გაცემული მოსამართლის ნებართვა შეიძლება გახდეს მენარმის საქმიანობის შემონმების წინაპირობა.

აღნიშნული ნორმატიული აქტის მიღების მიზნისა და დანიშნულების გასარკვევად საკმარისია აღვიდგინოთ იმ პერიოდის საქართველოს, როგორც საკანონმდებლო, ისე ფაქტობრივი თვალსაზრისით, სამენარმეო ურთიერთობებთან დაკავშირებული მდგომარეობა. კონსტიტუციის მიხედვით ჩამოყალიბდა კონსტიტუციური კონტროლის ორგანო – საქართველოს კონტროლის პალატა. ამავე დროს, 97-ე IV მუხლით დადგინდა სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოების კანონის საფუძველზე შექმნის ვალდებულება.

საქართველოს კონსტიტუციის პრეამბულაში განსაზღვრულ იქნა საქართველოს მოქალაქეთა ურყევი ნება, „დაამკვიდრონ დემოკრატიული საზოგადოებრივი წყობილება, ეკონომიკური თავისუფლება, სოციალური და სამართლებრივი სახელმწიფო“, ხოლო 30-ე II მუხლის იმპერატიული დებულებით სახელმწიფომ აიღო ვალდებულება – ხელი შეუწყოს თავისუფალი მენარმეობისა და კონკურენციის განვითარებას.

1997 წლის 23 იანვარს ამოქმედებული „მენარმეთა შესახებ“ კანონის ნორმებით განისაზღვრა სამენარმეო საქმიანობის მონაწილეთა მონაცობის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმები და მასთან დაკავშირებული საკითხები (მათ შორის, ჩვენთვის საინტერესო საწარმოს ცნება).

„მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“ 1999 წლის 25 ივნისის კანონის ნორმები მიზნად ისახავს საქართველოში სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობისა და კონკურენტული გარემოს შექმნისათვის ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ბაზის შექმნასა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვას, ხოლო კონკრეტული დებულებით დადგინდა

*თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის თავმჯდომარე.

¹ კანონი ამოქმედდა 2001 წლის 28 ივნისს. იხ. „საკანონმდებლო მაცნე“, 2001 წლის 13 ივნისი.

სტატია 30

კონკურენციის შეზღუდვის აკრძალვა (მე-8 მუხლი), იკრძალება არაკეთილსინდისიერი კონკურენცია (მე-9 მუხლი) და განისაზღვრა ნუსხა იმ ღონისძიებებისა, რომელთა განხორციელება ეკრძალება სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა ორგანოს, ანუ საკითხები, რომლებიც კონკურენციის შესუსტებასა და შეზღუდვას გამოიწვევს (მე-10 მუხლი).

1997 წლის 13 ივნისის მიღებული „საქართველოს საგადასახადო კოდექსით“ განისაზღვრა საგადასახადო სისტემის სტრუქტურა, გადასახადის სახეები, საგადასახადო ორგანოებისა და გადასახადის გადახდელების ვალდებულებები და პასუხისმგებლობა, საგადასახადო-სამართლებრივი პრინციპები, საგადასახადო ადმინისტრირების პროცედურა.

1997 წლის 25 ნოემბერს ამოქმედებული სამოქალაქო კოდექსის მე-1011 მუხლით „სამოქალაქო ურთიერთობის მონაწილეებს შეუძლიათ განახორციელონ კანონით აუკრძალავი, მათ შორის კანონით პირდაპირ გაუთვალისწინებელი მოქმედება“, შესაბამისად, განმტკიცებულია სამენარმეო საქმიანობის თავისუფლება, რამდენადაც იგი ვრცელდება სამენარმეო ურთიერთობებზეც.

2000 წლის 1 იანვრიდან ამოქმედდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, რომელიც მთლიანად დაეფუძნა თანამედროვე ფასეულობებს და განსაზღვრა სამი ძირითადი პრინციპი: საჯარო ინტერესები, ადამიანის უფლებების დაცვა და კანონის უზენაესობა, რომლებზეც უნდა დაემყაროს ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა. ამ ნორმატიული აქტით „სახელმწიფო მოხელეთა სტატუსი იცვლება იმგვარად, რომ მათთვის აშკარა გახდეს – ისინი კი არ ხელმძღვანელობენ საზოგადოებას, არამედ ემსახურებიან მას“.²

სამენარმეო საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებდა სხვადასხვა მაკონტროლებელი ორგანო, შესაბამისი მატერიალური კანონმდებლობის საფუძველზე მინიჭებული კომპეტენციის სფეროში, რამაც ქართულ რეალობაში სრულიად უმართავი და უკონტროლო სახე მიიღო, იმდენად, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოთა თვითნებობამ პრაქტიკულად სახელმწიფო რეკეტის ფორმა შეიძინა: ჩვეულებრივ მოვლენად იქცა გამოძალვა, კორუფცია, რის სანაცვლოდ სახელმწიფო თვალს ხუჭავდა მენარმეების მხრიდან სანიტარიული, საგადასახადო, სტანდარტიზაციის, ფასწარმოქმნის, სახანძრო, სამშენებლო და ა.შ. ნორმების უხემ დარღვევაზე. მაკონტროლებელ ორგანოთა ფაქტობრივი კრიმინალური საქმიანობა საშუალებას აძლევდა მმართველობით აპარატს, პოლიტიკური ნიშნით დაესამარებინა ესა თუ ის ბიზნეს-წამოწყება, ეიძულებინა მენარმე, დაეფინანსებინა „საჭირო“ ღონისძიება, „გაენია“ ქველმოქმედება, მიეღწია მაღალი რანგის მოხელეთა არალეგალური თუ ლეგალური ბიზნესის კონკურენტი საწარმოს გაჩერებისთვის და სხვა ამგვარი. არსებულ ვითარებაზე წარმოდგენის შესაქმნელად საკმარისია იმდროინდელი პერიოდიკის სრულიად ზერელედ გადახედვაც კი. ამ ყველაფერს ფონად გასდევდა ქვეყანაში სრულიად არამართლზომიერი და არასამართლიანი პრივატიზაციის პროცესი, რამაც სახელმწიფო ქონების უკიდურესად არათანაბარი გადანაწილება დააკანონა. საბოლოო ჯამში, ამან გამოიწვია ადეკვატური შედეგი - სახელმწიფო, ვინაიდან თავისი იძულების მექანიზმით ახშობდა თავისუფალი მენარმეობის, ჯანსაღი კონკურენციის ჩამოყალიბება-განვითარებას და ხელს უწყობდა კლანური ეკონომიკის გამყარებას, ეს ყოველივე უმძიმესად აისახა კიდევ ქვეყანაში სოციალურ, ეკონომიკურ და პოლიტიკურ ვითარებაზე. ზემოაღნიშნულის დასტურად საჭიროა ამ შეფასების ციტირება: „მიუხედავად მრავალი კონსტიტუციური თუ საკანონმდებლო გარანტიისა, ქვეყანაში არ არსებობს სივრცე თავისუფალი მენარმეობისათვის. რეალურად წარმატებული ბიზნესის წარმოება საქართველოში შესაძლებელია მხოლოდ ხელისუფლებასთან დაახლოებულ პირთათვის. საწარმო, რომელიც პატიოსნად იხდის ყველა გადასახადს, ძალზე ძნელად თუ იქნება

² ადგიშვილი/ვინტერი/ქიტოშვილი, საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის კომენტარი, თბილისი, 2002, 19.

სტატია 30

კონკურენტუნარიანი... ამ სიტუაციაში ძალზე ძნელი წარმოსადგენია თავისუფალი ბიზნესის არსებობა და ბიზნესმენი ციფრული ხდება, საქმის გადასარჩენად ეძებოს თანამდებობა, „კრიშა“, ან იხადოს თითქმის დაკანონებული „გადასახადები“ ჩინოვნიკების ჯიბეში“.³

ასეთ პირობებში „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის მიღება საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან, ვფიქრობთ, ერთი მხრივ, იყო აუცილებლად საჭირო ლობირება ქართული მენარმეობის ინტერესებისა, დაცულობისა და სტაბილურობის კონკრეტული გარანტიის შექმნა და, მეორე მხრივ, ადმინისტრაციულ ორგანოთა მაკონტროლებელი ფუნქციის ცალსახა შეზღუდვით ჩინოვნიკთა თავნებობის ალაგმვა და სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის ტვირთის გარკვეულწილად სასამართლო ხელისუფლებაზე გადმოტანა.

სავარაუდოდ, სასამართლოს ჩართვა ამ პროცესებში უნდა აიხსნას საზოგადოების განწყობით – სასამართლო წარმოადგენდა ყველაზე უფრო მაღალი ნდობით აღჭურვილი ხელისუფლების ნეიტრალურ შტოს დამოუკიდებლობის შედარებით მაღალი დონით, მოსამართლეთა კვალიფიკაციით, ხოლო სასამართლო წესით საქმის განხილვის პროცედურა გულისხმობს სასამართლოს მიუკერძოებლობას, ობიექტურობას და აგებულია მხარეთა შეჯიბრებითობის პრინციპზე.⁴

კანონის მიღებისთანავე შესაბამისი ცვლილება-დამატებები განხორციელდა ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში (VII¹ თავი, 21¹-ე-23³-ე მუხლები), რომლის მიხედვით, სამენარმეო საქმიანობის კონტროლზე მოსამართლის ნებართვის მიღება განეკუთვნა ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას.

ვფიქრობთ, ოთხი წლის განმავლობაში არსებული სასამართლო პრაქტიკის გაანალიზება იძლევა გარკვეული დასკვნების გაკეთების საშუალებას ისეთ საკითხებზე, როგორცაა: საკანონმდებლო რეგულირება, მაკონტროლებელ ორგანოთა როგორც ადმინისტრირების, ისე საპროცესო როლის შესრულებისას მუშაობის ხარისხი, მენარმის საქმიანობის დაცულობის ხარისხი, სასამართლოს მიერ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა საქმიანობაზე სასამართლო კონტროლის ეფექტური განხორციელება, სამართალწარმოების ხარვეზები.

ამ გაანალიზების მცდელობა განპირობებულია იმ პრობლემათა დანახვისა და დაძლევის სურვილით, რომლებიც თავს იჩენენ როგორც მაკონტროლებელი ორგანოს საქმიანობაში, ისე სასამართლოს მიერ მართლმსაჯულების განხორციელებისას, რამდენადაც ეს მეტად სპეციფიკური სამართალწარმოებაა, განსხვავებით კლასიკური მართლმსაჯულებისაგან, ვინაიდან სახეზე არ არის პროცესუალურ მხარეთა შორის ამა თუ იმ სამართლებრივი ურთიერთობიდან წარმოშობილი კონფლიქტი (დავა), რომელიც უნდა გადაწყვიტოს სასამართლომ.

³ იქვე, 21.

⁴ შეად. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლისა და სამოქალაქო საპროცესო კოდექსის მე-4 მუხლის დებულება.

II. სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის საკანონმდებლო რეგულირება

მითითებული კანონის ამოქმედების უპირობო დადებით შედეგად უნდა მივიჩნიოთ კონკრეტულ საკითხებზე მთელი რიგი საკითხებისა, მათ შორის, ვფიქრობთ, მნიშვნელოვანია:

1. ტერმინთა განსაზღვრების საკითხი, რასაც სიცხადე შეაქვს კანონით მოწესრიგებულ სამართალურთიერთობაში, კერძოდ: ა) სამენარმეო საქმიანობის კონტროლი დეფინირებულია როგორც კანონმდებლობით მოწესრიგებული სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის, აგრეთვე, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობა, რომლის მიზანია მენარმის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობისა და მასზე დაკისრებული მოვალეობების შესრულების შემომწევა, ასევე მენარმის საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენა, მის საქმიანობაში სამართალდარღვევის გამოვლენა ან შესაბამისი სანქციის დადება. ბ) აქვე კანონმდებელმა დაადგინა, ამ კანონის მიზნებისათვის თუ რა არ არის კონტროლი: 1. კანონმდებლობით გათვალისწინებული ლიცენზიის, ნებართვის, სერტიფიკატის გაცემა; 2. სავაჭრო ქსელში სერტიფიკატის მოთხოვნა და შესაბამისი აქტის შედგენა; 3. გარემოს დაცვის სფეროში საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებებისა და შეთანხმებების შესრულებასა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს მიერ განხორციელებული საქმიანობა; 4. ნავთობისა და გაზის რესურსებთან დაკავშირებული ხელშეკრულებებითა და ლიცენზიით გათვალისწინებული საქმიანობა.

მიუხედავად მითითებული ნორმების შინაარსის მკაფიოობისა, ხშირია შემთხვევა, როცა მაკონტროლებელი ორგანო ითხოვს სასამართლოს ნებართვას საწარმოსაგან ლიცენზიის ან სერტიფიკატის მისაღებად, ან უკვე დაფიქსირებული სამართალდარღვევის თაობაზე შესაბამისი აქტის⁵ შედგენის ნაცვლად შემომწევის უფლებას. არსებითი მნიშვნელობა აქვს იმ საკითხს, რომ სამენარმეო საქმიანობის კონტროლი აერთიანებს ორ პრინციპულ ელემენტს: მაკონტროლებელი ორგანოს უფლებამოსილებასა და მიზნობრიობას (დანიშნულებას), რაც კიდევ ერთხელ ხაზგასმულია ტერმინ „მაკონტროლებელი ორგანოს“ დეფინიციაში – ადმინისტრაციული ორგანო, რომელიც კანონის შესაბამისად უფლებამოსილია განახორციელოს კონტროლი სამენარმეო საქმიანობაზე.

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ კანონი გარკვეულწილად ეფუძნება და იზიარებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიდგომას ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციასთან, კოდექსის მე-5 I მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციულ ორგანოს უფლება არა აქვს, კანონმდებლობის მოთხოვნების საწინააღმდეგოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება, 5, III მუხლის თანახმად კი, უფლებამოსილების გადამეტებით ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ განხორციელებულ ქმედებას არა აქვს იურიდიული ძალა და ბათილად უნდა გამოცხადდეს.

მაგალითად, საგადასახადო ინსპექციამ მენარმე შეამოწმა არა მხოლოდ საგადასახადო კანონმდებლობასთან საქმიანობის შესაბამისობის, არამედ, პირობითად, სტანდარტიზაციის ან სანიტარიული კანონმდებლობის ნორმების კუთხითაც; რალა თქმა უნდა, ამ უკანასკნელ საკითხში საგადასახადო სამსახური ამეტებს კანონით დადგენილ უფლებამოსილებას და ამ საკითხებზე შემომწევის აქტით დარიცხული თანხა არ არის სავალდებულოდ გადასახდელი, როგორც არაკომპეტენტური ორგანოს მიერ დარიცხული და ამგვარი გადანყვეტილება ექვემდებარება ბათილად გამოცხადებას.

„კანონის შესაბამისად უფლებამოსილება“ ნიშნავს სწორედ საკანონმდებლო აქტით დადგენილ კომპეტენციას, რაც იმთავითვე გამორიცხავს არანორმატიული ხასიათის სამართლებრივი აქტებით ამგვარი უფლებამოსილების მინიჭების შესაძლებლობას, შესაბამისად, მაკონტროლებელი ფუნქციის შექმნას.

⁵ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის ნორმათა მიხედვით.

სტატია 30

2. მაკონტროლებელ ორგანოთა სახელმწიფო რეესტრის შექმნა, რომლის მიზანია ამგვარ ორგანოთა აღრიცხვა და არაუფლებამოსილი ორგანოების მიერ სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის განხორციელების არდაშეება. იმპერატიულად აიკრძალა რეესტრში დადგენილი წესით არარეგისტრირებული ორგანოს მიერ კონტროლის განხორციელება (მე-7 მუხლი).

მაკონტროლებელ ორგანოთა რეგისტრაციას ახდენს საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო შესაბამისი განცხადების წარდგენიდან 10 დღის ვადაში. დადებითი გადაწყვეტილების მიღების შემთხვევაში სამინისტრო გასცემს რეგისტრაციის ცნობას. იუსტიციის სამინისტრო უფლებამოსილია მიიღოს გადაწყვეტილება მაკონტროლებელი ორგანოს რეგისტრაციაზე უარის თქმის შესახებ. დავა რეგისტრაციის შესახებ განიხილება კანონმდებლობით დადგენილი წესით (მე-8 მუხლი).

საგულისხმოა, რომ საქართველოს იუსტიციის სამინისტრომ 37 მაკონტროლებელი ორგანოს რეგისტრაცია მოახდინა (2001 წლის ბოლოს მონაცემები), ხოლო რეგისტრაციისათვის მიმართა დაახლოებით 80-მა ორგანომ, რაც ნიშნავს, რომ ყოველგვარი კანონიერი საფუძველის გარეშე ათეულობით ადმინისტრაციული ორგანო ახდენდა სამენარმეო სუბიექტების შემოწმებას, ნაწილი - სამინისტროთა და დეპარტამენტების დებულებათა, ნაწილი - მათ მიერვე „შექმნილი“ ინსტრუქციების საფუძველზე. ამდენი კანონიერი და უკანონო მაკონტროლებელი ორგანოს ფუნქციონირების პირობებში ადვილი წარმოსადგენია ქართული მენარმეობის განვითარების შესაძლებლობები. დღეისათვის სამინისტროს მიერ დარეგისტრირებულია 44 მაკონტროლებელი ორგანო (2004 წლის 1 ივნისის მონაცემებით).

3. ვფიქრობთ, მოცემული კანონის ერთ-ერთი პოზიტიური დებულებაა მაკონტროლებელი ორგანოს ვალდებულების დადგენა – ყოველი წლის 25 იანვრამდე წარუდგინოს საქართველოს პრეზიდენტსა და საქართველოს პარლამენტს ანგარიში სასამართლოში წარდგენილი შუამდგომლობების, სასამართლოს მიერ გაცემული ბრძანებების ოდენობისა და მოსამართლის ბრძანებების საფუძველზე განხორციელებული შემოწმებების შედეგების შესახებ (მე-6 მუხლი).

მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ კანონისმიერი ვალდებულების – ყოველწლიურად ანგარიშის წარდგენის შესრულება უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ხელისუფლების ვერტიკალში კონტროლის დანერგვას დაქვემდებარებული ორგანოების საქმიანობის შესრულებაზე, ხარისხზე, მუშაობის ეფექტურობისა და მისი შედეგების ხასიათზე.

საქართველოს პრეზიდენტისათვის ანგარიშის წარდგენა თავის თავში მოიცავს ადმინისტრაციულ ორგანოთა საქმიანობის გამჭვირვალობას, პასუხისმგებლობის შეგრძნების გაზრდას, კანონის მოთხოვნათა შესრულების ტენდენციის ანალიზს, მუდმივ განცდას, რომ მათი საქმიანობის ეს სფერო სახელმწიფოს მეთაურის უშუალო თვალთახედვის არეშია, ადეკვატურად, პრეზიდენტის მხრიდან – თანამდებობის პირების პასუხისმგებლობის, მათი საქმიანობის შეფასებისა და სხვა საკითხებს, ისევე, როგორც საკანონმდებლო ორგანოს მხრიდან ერთ-ერთი უმთავრესი კონსტიტუციური ფუნქციის – აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების რეალურ შესაძლებლობას.

სამწუხაროდ, უნდა აღვნიშნოთ, რომ ეს მნიშვნელოვანი საკანონმდებლო ნორმა პრაქტიკულად არ სრულდება – მაკონტროლებელი ორგანოები ამ ვალდებულებას არ ასრულებენ. არც საქართველოს პრეზიდენტისა და პარლამენტისაგან დასმულა არცერთი თანამდებობის პირის პასუხისმგებლობის საკითხი - კანონის კონკრეტული მოთხოვნის შესრულებლობის გამო. ასეთი პრეცედენტი დაფიქსირებული არ არის დღემდე. არადა, აშკარაა, რომ ამ ბერკეტის ამოქმედება სერიოზულად შეცვლიდა მაკონტროლებელი

სტატია 2

ორგანოების მუშაობის მოუქნელ, ბიუროკრატიულ სტილს და მაქსიმალურად შეზღუდვად დამკვიდრებულ უპასუხისმგებლობის სინდრომს თვით ისეთი უმაღლესი სახელმწიფო ინსტიტუტების წინაშე, როგორც პრეზიდენტი და პარლამენტი.

შესაძლებელია პარალელის გავლება – მსგავსი დებულება საპარლამენტო და საპრეზიდენტო კონტროლის თაობაზე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დამკვიდრდა, კერძოდ, საჯარო დანებსებულებების ვალდებულება – ყოველწლიურად 10 დეკემბერს წარუდგინოს საქართველოს პრეზიდენტსა და პარლამენტს ანგარიში საჯარო ინფორმაციის გაცემის შესახებ მოთხოვნათა რაოდენობის, გადაწყვეტილებათა ოდენობის, პერსონალური მონაცემების შეგროვების, დამუშავების, შენახვის, საჯარო მოხელეთა მიერ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოთხოვნების დარღვევის რაოდენობისა და პასუხისმგებელ პირებზე დისციპლინური სახდელის დადების შესახებ და ა.შ (კოდექსის 49-ე მუხლი).

ამგვარი კონკრეტული ანგარიშვალდებულების დადგენა ხაზს უსვამს საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და სამენარმეო კონტროლის პროცესებზე განსაკუთრებულ სახელმწიფოებრივ დამოკიდებულებას, მათი მნიშვნელობის გათვალისწინებას.

4. იმავე საკითხზე მენარმის განმეორებით შემონმების დაუშვებლობა

კანონის მე-4 მუხლის თანახმად, თუ მენარმე შეამონმა უფლებამოსილმა მაკონტროლებელმა ორგანომ, დაუშვებელია საქმიანობის იმავე საკითხთან დაკავშირებით იგი შეამონმოს სხვა მაკონტროლებელმა ორგანომ, ან იმავე ორგანოს სხვა დანაყოფმა.

მითითებული ნორმა, უპირველესად, ადგენს მაკონტროლებელ ორგანოთა საქმიანობის ურთიერთკოორდინაციის აუცილებლობას (რაც ისედაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოთა ცივილიზებული და მართლზომიერი საქმიანობის უპირობო დამახასიათებელი ნიშანია) და იცავს მენარმეს მაკონტროლებელთა ქრონიკული და სისტემატური („გეგმაზომიერი“) თავდასხმითი შემონმებებისაგან, რაც, უმეტეს შემთხვევაში, კორუფციული ინტერესებით არის განპირობებული (ქართულ რეალობაში ამგვარი შემონმებით თავგაბეზრებული მენარმე არჩევანს ქრთამის სასარგებლოდ აკეთებს, მით უფრო, თუ ის იძულებულია თავი დააღწიოს სანარმოს საქმიანობის შეჩერებას) და შემონმებათა ჭეშმარიტი მიზანია.

5. მაკონტროლებელი ორგანო ვალდებულია, კონტროლის განხორციელებამდე მენარმეს გადასცეს მისი უფლებებისა და მოვალეობების წერილობითი ჩამონათვალი (მუხლი 4.2)

მაკონტროლებელი ორგანოს ამ ვალდებულების შესრულება ხელს უწყობს მენარმის გათვითცნობიერებას საქართველოს კანონმდებლობით განსაზღვრულ მის უფლებებსა და მოვალეობებში, აზღვევს გაუთვალისწინებელი შედეგებისაგან. ეს უფრო მეტ დატვირთვას იძენს არსებული დაბალი სამართლებრივი კულტურის პირობებში, რადგან საქართველოში მენარმეთა დიდი უმრავლესობა არ სარგებლობს კვალიფიციური იურიდიული მომსახურებით.

ამგვარ უფლებებში აუცილებლად მოიაზრება მაკონტროლებელი ორგანოს ქმედების ან შემონმების შედეგად მიღებული გადაწყვეტილების გასაჩივრების უფლება; მოვალეობებში – ხელი შეუწყოს მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ მისი სამენარმეო საქმიანობის შემონმების პროცესს, წარუდგინოს შესაბამისი დოკუმენტაცია, საქონელი და სხვ. მითითებული ნორმა ცივილიზებულ ურთიერთობას აყალიბებს სახელმწიფოსა და მენარმეს შორის, მიმართულია ურთიერთხელშეწყობისაკენ, ადგენს ორმხრივი თანამშრომლობის გარკვეულ, მართლზომიერ სტანდარტებს.

ვფიქრობთ, განხილული ნორმატიული აქტის შინაარსით კარგად იკითხება კანონმდებლის სულისკვეთება და მცდელობა, დაამკვიდროს შეგნება, რომ კონტროლი არის კანონიერების

სტატივა

უზრუნველყოფის სპეციალური საშუალება და სახელმწიფო მმართველობის ერთ-ერთი ელემენტი, ამასთან, მაკონტროლებელ ორგანოთა უფლებამოსილების მკაცრად რეგლამენტირებული ჩარჩოები ვერ ახდენდეს უარყოფით გავლენას კერძო სამართლის მენარმე სუბიექტების ბიზნეს-პროექტებზე და შეუზღუდავ განვითარებაზე; რომ სამენარმეო საქმიანობის, როგორც სახელმწიფო კონტროლის, არსი შემდეგია: კონტროლს დაქვემდებარებული ობიექტების საქმიანობაზე მეთვალყურეობა; მოპოვებული ინფორმაციის ანალიზი, ტენდენციებისა და მიზეზების გამოვლენა; კონკრეტული დარღვევების აღრიცხვა; დამნაშავეთა გამოვლენა და პასუხისმგებლობა; კანონმდებლობის დარღვევის, მავნე შედეგების, ზიანის თავიდან აცილების მიზნით შესაბამისი ღონისძიებების გატარება, ამასთანავე, მენარმე სუბიექტები უნდა ათვითცნობიერებდნენ, რომ შემონმება მათ საქმიანობაზე კონტროლის ძირითადი საშუალებაა.

ვინ არის ამ კანონის მიხედვით მაკონტროლებელი ორგანოს შემონმების ობიექტი? მოცემულ კანონში გამოყენებული ტერმინი – მენარმე. აქვე კანონმდებელი იძლევა მოცემული კანონის მიზნებისთვის ტერმინ „მენარმის“ მნიშვნელობას: „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული ნებისმიერი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმის სანარმო, აგრეთვე არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი, რომელიც ეწევა სამენარმეო საქმიანობას ამ საქმიანობის ნაწილში (მე-2 I „ა“ მუხლი), რაც ნიშნავს, რომ მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის ობიექტს არა მხოლოდ წმინდა სამენარმეო სუბიექტები წარმოადგენენ, არამედ, ასევე, არაკომერციული იურიდიული პირები, რომლებიც ეწევიან სამენარმეო საქმიანობას (რამდენადაც მოქმედი კანონმდებლობით, კერძოდ, სამოქალაქო კოდექსის 30-ე I მუხლის მიხედვით, კერძო სამართლის არაკომერციულ [იგულისხმება ფონდი, კავშირი] იურიდიულ პირებს მინიჭებული აქვთ სამენარმეო საქმიანობის უფლებამოსილება, თუკი ეს საქმიანობა ემსახურება კავშირისა და ფონდის მიზნებს. საჯარო სამართლის იურიდიული პირების უფლებამოსიანობის მოცულობას სპეციალური კანონები განსაზღვრავს, მათ შორის კომერციული საქმიანობის უფლებამოსილების საკითხსაც.) მხოლოდ ამ საქმიანობის ნაწილში, ანუ არაკომერციული იურიდიული პირის საქმიანობა შეიძლება შემონმდეს მხოლოდ სამენარმეო საქმიანობის ფარგლებში. კანონის ეს დაკონკრეტებული დებულება გამორიცხავს არაკომერციული იურიდიული პირების ამ კანონის საფუძველზე არასამენარმეო საქმიანობის თვალსაზრისით შემონმებას.

საინტერესოა, რომ კანონის „მენარმეთა შესახებ“ დებულებებით მოცემულია მთელი რიგი განსაზღვრებებისა სამენარმეო ურთიერთობებთან დაკავშირებით, მათ შორის: სანარმოს, სამენარმეო საქმიანობის ცნებები, კომერციული იურიდიული პირების სტატუსი და სხვ.

მითითებული კანონის კონცეფციის მიხედვით: „სანარმო არის პირთა და ქონების ორგანიზაციულ-ეკონომიკური ერთიანობა. სანარმოს მიეკუთვნება ასევე სანარმოსა და მუშა-მოსამსახურეთა საქმიანობაც, გარდა ამისა, მას განეკუთვნება არამატერიალური ფასეულობანი; სანარმოს ცნება მოიცავს ასევე მატერიალურ ფასეულობებს (მიწის ნაკვეთი, საქონელი, ფული და ა.შ.), აგრეთვე, ვალდებულებებს. სანარმო არის სამენარმეო საქმიანობაში მენარმეთა ორგანიზაციის უნივერსალური ფორმა. იგი ერთდროულად არის როგორც სამართლებრივი ურთიერთობის სუბიექტი, ასევე ამ ურთიერთობათა ობიექტიც“.⁶

⁶ იხ. *ჭანტურია/ნინიძე*, მენარმეთა შესახებ კანონის კომენტარი, თბილისი, 2002, 12.

III. სამენარმეო საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების წესი და ფარგლები

მაკონტროლებელი ორგანოების სამენარმეო საქმიანობაზე კონტროლის განხორციელების სამართლებრივი საფუძველია შესაბამისი მატერიალური სამართლის ნორმატიული აქტი, რომლის მიხედვით მას მინიჭებული აქვს ამა თუ იმ სფეროში კონტროლის უფლება.⁷

მითითებულ საკანონმდებლო აქტებში მკაფიოდ არის ჩამოყალიბებული, მაკონტროლებელ ორგანოს კონკრეტულად რა სფეროსა და რა ფარგლებში აქვს მაკონტროლებლის ფუნქცია და მისი განხორციელების კომპეტენცია. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ ზოგიერთ შემთხვევაში სახეზეა მაკონტროლებელ ორგანოთა იდენტური ფუნქციები, რაც აუცილებლად საკანონმდებლო დონეზე საჭიროებს დაზუსტებასა და დახვეწას, რითაც თავიდან იქნება აცილებული პარალელიზმი მმართველობაში და ზედმეტი საბიუჯეტო და სამოხელეო ტვირთი.

სასამართლოს ნებართვის პირობებში სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის განხორციელებისას მაკონტროლებელ ორგანოს უფლება აქვს შევიდეს სანარმოში, მოითხოვოს დოკუმენტები, შეაჩეროს სანარმოს საქმიანობა, დააღუპოს მენარმის ქონება, დაათვალიეროს სანარმო, შეამოწმოს გამოშვებული პროდუქციის ხარისხი ან სანარმოში გარემოს დაცვის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა. ყველა ზემოჩამოთვლილი ღონისძიება კონტროლის სახეებია, რომელთა გამოყენება ლოგიკურად უნდა გამომდინარეობდეს შემომწმების ხასიათის საჭიროებიდან და ემსახურებოდეს შემომწმების საგნის გამოკვლევას. მითითებულის უზრუნველყოფის საკანონმდებლო გარანტიად შეიძლება მივიჩნიოთ კანონის მე-5 II მუხლით დადგენილი აკრძალვა, რომლის მიხედვით, მაკონტროლებელი ორგანო ვერ მოსთხოვს მენარმეს ისეთი ინფორმაციის წარმოდგენას, რომელიც სცილდება კანონისა და მოსამართლის ბრძანებით განსაზღვრულ უფლებამოსილების ფარგლებს. მაგალითად, თუ სასამართლოს ბრძანებით ნებადართულია მენარმის საქმიანობის შემოწმება 2003-2004 წლების პერიოდში, მაკონტროლებელს ეკრძალება მოითხოვოს 2000 ან 2001 წლების დოკუმენტაცია, აგრეთვე, კანონის მე-2 II მუხლის იმპერატიული ხასიათის დებულება, რომ მენარმის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებენ მხოლოდ საგადასახადო ორგანოები⁸ და საქართველოს კონტროლის პალატა კანონით დადგენილ ფარგლებში. აღნიშნულის მიხედვით, არცერთ სხვა მაკონტროლებელ ორგანოს არა აქვს უფლება, შემომწმების მიმდინარეობისას შეეხოს მენარმის საფინანსო-ეკონომიკური საქმიანობის სფეროს, რამდენადაც ამით იგი გადაამეტებს თავის უფლებამოსილებას და იჭრება სხვისაში, რისი შედეგები გათვალისწინებულია ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 III მუხლით.

საგულისხმოა, რომ კანონი, სპეციფიკური მაკონტროლებელი ფუნქციიდან გამომდინარე, ადგენს ნუსხას რვა მაკონტროლებელი ორგანოსას, რომელთაც მოსამართლის ბრძანების გარეშე შეუძლიათ კონტროლის განხორციელება, ესენია:

⁷ მაგალითად, ფასების სახელმწიფო ინსპექცია კონტროლს ახორციელებს კანონის „ფასებისა და ფასწარმოქმნის შესახებ“, თბილისის სანიტარიული ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექცია „სანიტარიული კოდექსის“, საგადასახადო ორგანოები „საგადასახადო კოდექსის“ ნორმების საფუძველზე და ა.შ.

⁸ გარდა იმ შემთხვევებისა, როდესაც საგადასახადო კოდექსით ასეთი უფლებამოსილება დელეგირებულია სხვა ორგანოებისათვის. ასე, მაგალითად, საქსპორტო-საიმპორტო ოპერაციებთან დაკავშირებული გადასახადების (დღგ, აქციზი) კონტროლი ხორციელდება საბაჟო ორგანოების მიერ (საგადასახადო კოდექსის 120 II და 134 III მუხლები).

სტატიკა

1. საგადასახადო ორგანოების მიერ კანონმდებლობით დადგენილი წესით განხორციელებულ გეგმურ შემონმებებზე

უფლებამოსილება დადგენილია საქართველოს საგადასახადო კოდექსის 258-ე და 265-ე მუხლების საფუძველზე.

საგადასახადო ორგანოების საგამონაკლისო ნუსხაში არსებობა გამონწვეულია იმ მნიშვნელოვანი გარემოებით, რომ „ეფექტური საგადასახადო კონტროლი ნებისმიერი საგადასახადო სისტემის სავალდებულო პირობას წარმოადგენს“.⁹

„...საგადასახადო კონტროლის არარსებობის ან არაეფექტურობის შემთხვევაში გადასახადის გადამხდელი მის კუთვნილ გადასახადებს არ გადაიხდის დროულად და სრული მოცულობით, რამაც თავის მხრივ, შეიძლება საფრთხის წინაშე დააყენოს სახელმწიფოს ეკონომიკური უსაფრთხოება“.

საინტერესოა, რომ საგადასახადო ორგანოებს მხოლოდ გეგმურ შემონმებებთან (წელიწადში ერთხელ) დაკავშირებით არ სჭირდებათ სასამართლოს ნებართვა; ყველა იმ შემთხვევაში, როცა საგადასახადო ორგანოები, გეგმით გათვალისწინებული შემონმების გარდა (საკონტროლო გასვლითი საგადასახადო შემონმება), გადანყვეტენ საწარმოს შემონმებას, ისინი ვალდებული არიან, სასამართლოს მიმართონ შუამდგომლობით ამ კანონის შესაბამისად და მხოლოდ ნებართვის მიღების საფუძველზე იძენენ კონტროლის განხორციელების უფლებამოსილებას.

2. საქართველოს ეროვნული ბანკის კანონით გათვალისწინებულ საქმიანობაზე

საფინანსო საქმიანობა ჩვეულებრივი კომერციული საქმიანობისგან განსხვავდება მისი სპეციფიკური ბუნებიდან გამომდინარე, რადგან ბანკები, როგორც პრუდენციული დანესებულებები, ემსახურებიან განსაკუთრებულ, საზოგადოებისათვის აუცილებელ მიზანს, მათ აქვთ მნიშვნელოვანი ფიდუციარული მოვალეობა, განკარგონ ყველაზე ადვილად და სწრაფად რეალიზებადი ნედლეული თუ საქონელი (ფული) და გონივრული, ფრთხილი და საიმედო მართვის მეშვეობით მოახდინონ საზოგადოებრივი დანაზოგების დაცულ და სტაბილურ სესხებად და ინვესტიციებად გარდაქმნა. ამ დანიშნულების უზრუნველსაყოფად, საბანკო სექტორი ექვემდებარება მკაცრ რეგულირებასა და ზედამხედველობას. საქართველოს ეროვნული ბანკი,¹⁰ ისევე, როგორც მსოფლიოს სხვა ქვეყნებშიც, არის დამოუკიდებელი დანესებულება, რომელიც ორგანული კანონის შესაბამისად, უფლებამოსილია და ევალება განხორციელოს ბანკების ან სხვა სადებოზიტო დანესებულებების (საკრედიტო კავშირების) ლიცენზირება, რეგულირება, ზედამხედველობა და ლიკვიდაცია. საბანკო საქმიანობის ზედამხედველობისა და რეგულირების მიზანია სისტემის სტაბილური ფუნქციონირების უზრუნველყოფა, ფინანსური მოთხოვნების დანესება და ამ გზით კომერციული ბანკების მენაბრეთა დაცვა მოსალოდნელი თუ მოულოდნელი ზარალისაგან, რამდენადაც ბანკები თავიანთ საქმიანობაში იყენებენ ხალხის, და არა, საკუთარ სახსრებს, განსხვავებით კომერციული საწარმოებისაგან.

საქართველოს ეროვნული ბანკის ამ ნუსხაში ყოფნა, ზემომითითებული სპეციფიკურობიდან გამომდინარე, ლოგიკურია და უზრუნველყოფს მის მიერ ბანკების ადმინისტრირების დაუბრკოლებლობას, ვინაიდან დარღვევებმა შესაძლებელია საფინანსო სექტორში სისტემური პრობლემების ფორმა მიიღოს და ქვეყნის ეკონომიკაში მკროკატასტროფული შედეგები გამოიწვიოს.

⁹ საგადასახადო კონტროლთან დაკავშირებით, ვრცლად იხ. როგავა, გადასახადები, საგადასახადო სისტემა და საგადასახადო სამართალი, თბილისი, 2002, 286-314.

¹⁰ სებ-ის კომპეტენცია, იხ. საქართველოს კონსტიტუცია, 95-ე მუხლი. 1995 წლის 23 ივნისის ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, 59-ე მუხლის I, II, III, IV, IX; 1996 წ. 23 თებერვლის კანონი „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“, 29-ე მუხლი, II, III.

სტატიკა

ვფიქრობთ, ორგანული კანონის მე-5 IX 4 მუხლის ბ) პუნქტში მოცემული დებულება, რომლითაც საქართველოს ეროვნული ბანკის ზედამხედველობის სფეროს სცილდება საქართველოს ფასიანი ქაღალდების ეროვნული კომისიის მიერ ლიცენზირებული პირების შემონმება, ძალიან პოზიტიურად გამოიხატავს ადმინისტრაციულ ორგანოთა მაკონტროლებელი ფუნქციის პარალელიზმს.

3. საქართველოს კონტროლის პალატის კანონმდებლობით გათვალისწინებულ საქმიანობაზე საქართველოს კონტროლის პალატა კონსტიტუციურად ერთადერთი ადმინისტრაციული ორგანოა, რომელიც „სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას ზედამხედველობს, იგი უფლებამოსილია აგრეთვე შეამოწმოს საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა საქმიანობა“ (კონსტიტუცია, მუხლი 97-ე 1). 1997 წლის 15 აპრილის კანონის „საქართველოს კონტროლის პალატის შესახებ“ მე-5-მე-8 მუხლებით განისაზღვრა კონტროლის პალატის საკონტროლო სფერო და უფლებამოსილებანი. საინტერესოა ეს უფლებამოსილება ფიზიკურ და იურიდიულ პირებთან მიმართებით, კერძოდ, საქმიანობის მხოლოდ იმ ნაწილში, რომელიც დაკავშირებულია საბიუჯეტო ან სახელმწიფო სპეციალური ფონდების კუთვნილი თანხების მიღებასთან, გადარიცხვასთან ან გამოყენებასთან, რაიმე ფორმით სახელმწიფო საკუთრების გამოყენებასთან ან მის მართვასთან, აგრეთვე იმ ნაწილში, რომელიც დაკავშირებულია მათთვის საგადასახადო, საბაჟო ან სხვა შეღავათების მინიჭებასთან. ასევე უფლებამოსილია, შეამოწმოს ის სახელშეკრულებო ვალდებულება და სესხი, რომლის გარანტიად დგას სახელმწიფო.

მითითებული უფლებამოსილება გამომდინარეობს კონტროლის პალატის კანონით დადგენილი ფუნქციებიდან და მისი დანიშნულებიდან, რამდენადაც იგი, როგორც სახელმწიფოს საფინანსო-ეკონომიკური კონტროლის უმაღლესი ორგანო, ზედამხედველობს სახელმწიფო სახსრებისა და სახელმწიფოს სხვა მატერიალურ ფასეულობათა გამოყენებასა და ხარჯვას, ემსახურება ეროვნული სიმდიდრისა და სახელმწიფო ქონების დაცვას, აკონტროლებს და აანალიზებს სახელმწიფო მატერიალური და ფულადი რესურსების გამოყენების კანონიერებას, მიზნობრიობასა და ეფექტიანობას.

კონტროლის პალატის ასეთი უფლებამოსილება ნებისმიერი ფიზიკური და იურიდიული პირების საქმიანობის (მათ შორის მენარმეების) შემონმებასთან დაკავშირებით, კანონის თანახმად, შეიცავს შესაბამის მოვალეობებს შემონმების ობიექტისაგან, ისევე, როგორც პალატა კანონის 44-ე მუხლის მიხედვით, ვალდებულია, შესამონმებელ პირს გაუგზავნოს შესაბამისი ბრძანება და შესამონმებელ საკითხთა პროგრამა. ობიექტის ხელმძღვანელობა კი ვალდებულია, ბრძანების მიღებიდან ორი კვირის ვადაში წარადგინოს სრულყოფილი ანგარიში პროგრამაში მითითებულ საკითხთა გარშემო (45-ე მუხლი). რევიზია – შემონმების ჩატარების დროს დაბრკოლებების შექმნის, ასევე სხვა მოთხოვნების შეუსრულებლობის შემთხვევაში კონტროლის პალატას უფლება აქვს, შესაბამისი შესამონმებელი ობიექტის ხელმძღვანელობას მისცეს მინერილობა, რომელიც სავალდებულოა შესასრულებლად.

კანონის 57-ე მუხლით დაცულია ფიზიკური და იურიდიული პირის უფლება კონტროლის პალატის ორგანოების დადგენილებათა სასამართლოში გასაჩივრებისა, სპეციალური - 1 თვის ვადაში.

კანონის 64-ე-70-ე მუხლებით მონესრიგებულია კონტროლის პალატის ურთიერთობის საკითხი სახელმწიფო კონტროლის სხვა ორგანოებთან. 72-ე მუხლით პალატის მუშაკებს ევალებათ, შემონმების პერიოდში არ დაუშვან უფლებამოსილების გადამეტება, არ ჩაერიონ ობიექტის მიმდინარე საქმიანობაში.

კონტროლის პალატასთან დაკავშირებით ყურადღებას იმსახურებს „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის მე-5 II მუხლით დადგენილი უფლებამოსილება – საფინანსო-სამეურნეო კონტროლის სხვა სახელმწიფო ორგანოთა შემონმებისას შესაბამისი ორგანოსაგან მოითხოვოს ბიუჯეტთან ანგარიშსწორების ამსახველი დოკუმენტებისა და ინფორმაციის

სტატიკა

წარდგენა მათი კამერალური წესით შემოწმების მიზნით, ეს უფლებამოსილება კონტროლის პალატას განსაზღვრული აქვს სპეციალური კანონით, თუმცა ამ დებულების ჩადება „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონში მოკლებულია დაკონკრეტებას და გაუგებარია, რა კონტექსტში არის ნაგულისხმევი, რა კავშირი აქვს ამ უფლებამოსილებას მენარმისაგან ინფორმაციის – შესაბამისი დოკუმენტაციის წარდგენასთან მიმართებით. ვფიქრობთ, ნორმა აშკარად დასაზუსტებელია, რათა ცხადი გახდეს მისი გამოყენების დანიშნულება.

4. დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახურის კანონით გათვალისწინებულ საქმიანობაზე

მითითებული ორგანო სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლს ახორციელებს 1997 წლის 2 მაისის „დაზღვევის შესახებ“ კანონის მე-191 მუხლისა და 21-ე მუხლის საფუძველზე, აგრეთვე, 1998 წლის 30 ოქტომბრის „არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ“ კანონის 30-ე, 31-ე, 32-ე I „დ“, „ვ“, 32-ე II „ა“, 32-ე II, 36-ე II მუხლების საფუძველზე.

5. ფასიანი ქაღალდების ეროვნული კომისიის კანონით გათვალისწინებულ საქმიანობაზე

1998 წლის 24 დეკემბრის კანონის – „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ – ნორმებით მონერგებულია ფასიანი ქაღალდებთან დაკავშირებული ურთიერთობები. ამ კანონის 46-ე მუხლის მიხედვით, საქართველოს ფასიანი ქაღალდების ბაზარს ანერსიგებს საქართველოს ფასიანი ქაღალდების ეროვნული კომისია, იგი სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლს ახორციელებს მითითებული კანონის 1-ლი V, მე-2, მე-9, 49-ე I „ე“, 52-ე, 55-ე, 56-ე მუხლების, „არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ“ კანონის 33-ე მუხლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 209²-ე მუხლის საფუძველზე.

6. დამოუკიდებელი მარეგულირებელი კომისიებისა და საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტოს მიერ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ საქმიანობაზე

2002 წლის 13 ოქტომბრის კანონის – „დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ – ნორმებით შეიქმნა სამართლებრივი საფუძველი და სრულყოფილი ინსტიტუციური გარემო ქვეყანაში მოქმედი დამოუკიდებელი ეროვნული მარეგულირებელი ორგანოების სტაბილური ფუნქციონირებისთვის, რათა ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროში უზრუნველყოფილ იქნეს ლიცენზიის მფლობელთა და მომხმარებელთა ინტერესების დაბალანსება, მომსახურებისა და საქონლის ეფექტიანი ფასწარმოქმნა და მიწოდება. კანონის მე-2 მუხლის მიხედვით მისი მოქმედება ვრცელდება:

ა) საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნულ კომისიაზე – კონტროლს ახორციელებს „კავშირგაბმულობისა და ფოსტის შესახებ“ კანონის 34-ე „ბ“ მუხლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 228-ე მუხლის საფუძველზე;

ბ) საქართველოს ენერგეტიკის მარეგულირებელ ეროვნულ კომისიაზე – კონტროლს ახორციელებს „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ კანონის მე-4 V მუხლის საფუძველზე;

გ) საქართველოს ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელ სახელმწიფო სააგენტოზე – კონტროლს ახორციელებს 1999 წლის 16 სექტემბრის „ნავთობისა და გაზის შესახებ“ კანონის მე-7 მუხლისა და 1997 წლის 10 დეკემბრის „საშიში საწარმოო ობიექტის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონის მე-3 I „კ“ მუხლის საფუძველზე.

დ) საავტომობილო ტრანსპორტის ადმინისტრაციაზე – კონტროლს ახორციელებს 1995 წლის 4 აპრილის „საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ კანონის მე-4 II მუხლის საფუძველზე.

სტატიკა

მოქმედი კანონმდებლობით, დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო სახელმწიფოს მიერ განსაზღვრული სფეროს რეგულირების მიზნით შექმნილი სპეციალური უფლებაუნარიანობის მქონე ორგანოა, რომელიც დამოუკიდებელია სახელმწიფო ორგანოებისაგან და მოქმედებს შესაბამისი კანონით დადგენილი უფლებამოსილების ფარგლებში, ორგანოს მარეგულირებელი ფუნქცია გამოიხატება სამართლებრივი აქტების მიღებით, მონიტორინგის, ზედამხედველობისა (კონტროლის) და კოორდინაციის განხორციელებით.

მითითებული მარეგულირებელი კომისიები საჯარო სამართლის იურიდიული პირებია, სწორედ მათი სტატუსიდან გამომდინარე, ვფიქრობთ, გამართლებული არ უნდა იყოს სახელმწიფო კონტროლის უფლებამოსილების მათზე დელეგირება, მით უფრო, შეუზღუდავი კონტროლის (სასამართლო ბრძანების გარეშე) უფლებამოსილების მინიჭება.

7. 2003 წლის 23 ივლისის საკანონმდებლო დამატებით მითითებულ ნუსხაში შევიდა საქართველოს სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდი მის მიერ განხორციელებულ კანონმდებლობით გათვალისწინებულ საქმიანობაზე. იგი კონტროლს განახორციელებს 2003 წლის 20 ივნისის „სავალდებულო სოციალური დაზღვევის შესახებ“ კანონის 14 -ე I, 28-ე მუხლების, 1998 წლის 30 ოქტომბრის „არასახელმწიფო საპენსიო დაზღვევისა და უზრუნველყოფის შესახებ“ კანონის 32-ე მუხლის, ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 42⁵-ე-42⁹-ე და 239-ე (46) მუხლებისა და პრეზიდენტის 2002 წლის 31 დეკემბრის 558-ე ბრძანებულების „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს სოციალური დაზღვევის ერთიანი სახელმწიფო ფონდის ჩამოყალიბების შესახებ“ მე-4 „ბ“ და მე-6 II „მ“ მუხლების საფუძველზე.

საგულისხმოა, რომ ეს საკანონმდებლო დამატება ძალაში შედის 2005 წლის 1 იანვრიდან.

8. 2003 წლის 26 აგვისტოს საკანონმდებლო დამატებით მითითებულ ნუსხას აგრეთვე დაემატა: ა) საქართველოს სათბობო-ენერგეტიკის სამინისტროს ენერგოზედამხედველობისა და სათბობის ხარისხის დეპარტამენტი – კონტროლს ახორციელებს 1994 წლის 22 სექტემბრის „ენერგეტიკის შესახებ“ კანონის მე-3 V მუხლის, 1997 წლის 10 დეკემბრის „საშიში საწარმოო ობიექტების უსაფრთხოების შესახებ“ კანონის 3 I „ი“ მუხლისა და ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის 229²-ე მუხლის საფუძველზე; და ბ) საქართველოს ტექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექცია – კონტროლს ახორციელებს 1997 წლის 10 დეკემბრის „საშიში საწარმოო ობიექტის უსაფრთხოების შესახებ“ კანონის მე-11 VI მუხლის; 1998 წლის 30 ოქტომბრის „ბირთვული რადიაციული უსაფრთხოების შესახებ“ კანონის მე-7 VII, 32-ე I, 32-ე IV, 32-ე V მუხლების, შრომის კანონთა კოდექსის 238-ე I და II მუხლების საფუძველზე.

ვფიქრობთ, მითითებული მაკონტროლებელი ორგანოების საგამონაკლისო ნუსხაში შეყვანა განპირობებულია, ასევე, სპეციფიკური მაკონტროლებელი ფუნქციით, მომხმარებელთა უფლებების დაცვის მაქსიმალური უზრუნველყოფის ინტერესებით და კონტროლის ეფექტიანობით.

ჩამოთვლილი ადმინისტრაციული ორგანოები მაკონტროლებელი ფუნქციის შესრულებისას უშუალოდ არ არიან მოქცეული სასამართლო კონტროლის არეალში, თუმცა, რა თქმა უნდა, ეს არ გამოირიცხავს მენარმის მხრიდან მათი ქმედებისა თუ გადაწყვეტილებათა კანონიერების გამო გასაჩივრების უფლების რეალიზაციას სასამართლო წესით.

განვიხილოთ რა ამ 8 მაკონტროლებელი ორგანოს სპეციფიკური ფუნქციები, მნიშვნელობა, ვფიქრობთ, აგრეთვე, შიძლებოდა ჩამონათვალში შესულიყო ასევე საკმაოდ სპეციფიკური მაკონტროლებელი ორგანოები სანიტარიული და სახანძრო კონტროლის ფუნქციებით: სახელმწიფო სანიტარიული ზედამხედველობის ინსპექცია და შსს-ს სახელმწიფო ხანძარსა-წინააღმდეგო სამსახური, მათ მიერ განსახორციელებელი კონტროლის საზოგადოებრივი

სტატია 20

საჭიროებიდან, ზოგიერთ შემთხვევაში სასიცოცხლო ინტერესებიდან გამომდინარე, რამდენადაც ამ სფეროებში უმეტესად კონტროლის განხორციელებას პრევენციის ელემენტი დაკარგული აქვს და შედეგების (ხშირად უმძიმესი) დაფიქსირებითა და სამართალდარღვევაზე პასუხისმგებლობის დაკისრებით შემოიფარგლება.

მიუხედავად იმისა, რომ ზემოჩამოთვლილი ადმინისტრაციული ორგანოები სასამართლო ნებართვის გარეშე (საგამონაკლისო წესით) ახორციელებენ კონტროლს, ბუნებრივია, არ ნიშნავს, რომ ეს შეიძლება ჩინოვნიკთა თვითნებობის წყარო გახდეს, პირიქით, ამის დამაბრკოლებელი მექანიზმი და შემაკავებელი ფაქტორი, გარდა შესაბამისი ნორმატიული აქტების ნორმებისა, თავად „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონშიც არის ჩადებული, კერძოდ, მე-5 I „გ“-„ვ“ მუხლით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ცალკეული იურიდიული პირის სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის განხორციელება შესაძლებელია მხოლოდ შესაბამისი ორგანოს ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე.

ამგვარი ადმინისტრაციული აქტი (ისევე, როგორც ყველა სხვა) უნდა გამოიცეს შესაბამისი ნორმატიული აქტის საფუძველზე ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის დებულებებით გათვალისწინებული პროცედურების დაცვით და მისი გასაჩივრების უფლების, როგორც ადმინისტრაციული საჩივრით (ზაკ-ის 177-ე მუხლი) ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან ადმინისტრაციული საჩივრით სასამართლოში, რეალიზაცია დაინტერესებული მხარის (ამ შემთხვევაში მენარმის) ნებაზეა დამოკიდებული (ანუ გასაჩივრების უფლება გარანტირებულია). ზოგადი ადმინისტრაციული (184-ე მუხლი) და საპროცესო (29-ე მუხლი) კოდექსებით გათვალისწინებულია სადავო ადმინისტრაციული აქტის მოქმედების შეჩერების შესაძლებლობაც მისი კანონიერების საკითხის გადაწყვეტამდე.

ამდენად, შეიძლება დავასკვნათ, რომ მენარმის კანონიერი ინტერესები საგამონაკლისო ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის სასამართლო ნებართვის გარეშე განხორციელების პირობებშიც შეძლებისდაგვარად უზრუნველყოფილია დაუსაბუთებელი შემონმების ინტენსიურობისაგან.

მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობა საპროცესო მოქმედებაა, რომელიც მენარმის საქმიანობის შემონმებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული სამართალწარმოების დაწყების საფუძველია.

შუამდგომლობა უნდა შეიცავდეს საკმარის საფუძველს (ფაქტობრივი მხარე) ბრძანების გასაცემად.

შუამდგომლობაში უნდა მიეთითოს:

1. შესამონმებელი მენარმის ზუსტი მონაცემები. აქ კანონმდებელი მოიაზრებს საწარმოს სახელწოდებას, მისამართს, ამონაწერს სამენარმეო რეესტრიდან;

2. შემონმების ვადა, ხასიათი და ფარგლები. ადმინისტრაციულ ორგანოს კანონმდებელი ავალდებულებს, თავად განსაზღვროს შემონმების ვადა 1-დან-15 დღემდე, ანუ, რა ვადაშია შესაძლებელი კონტროლის ოპტიმალური განხორციელება. შემონმების ხასიათში უნდა განიმარტოს, ღონისძიებების რომელი სახით უნდა მოხდეს შემონმება, მაგ., პროდუქციის ნიმუშის აღება გამოსაკვლევადა, აპარატურის დათვალიერება, საქონლის აღრიცხვა და სხვ. შემონმების ფარგლებში იგულისხმება როგორც კომპეტენციის სფერო – ასევე საწარმოს შესამონმებელი საქმიანობის პერიოდი.

ეს მონაცემები განეკუთვნება ფორმალურ მხარეს (იხ. ასკ-ის 21².3 მუხლი).

როგორ უნდა იქნეს გაგებული ფრაზა კანონის ტექსტიდან „საკმარისი საფუძველი“, ან რა უნდა მიიჩნიოს სასამართლომ ამგვარად?!

სტატია 30

„სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის 3 III მუხლის იმპერატიული დებულებით, „მოსამართლე ბრძანებას მენარმის საქმიანობის შემონმების შესახებ გასცემს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მაკონტროლებელი ორგანო მას ნარუდგენს შესაბამის ინფორმაციას დასაბუთებული და საფუძვლიანი ეჭვით მენარმის მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევების შესახებ“.

ვფიქრობთ, მოყვანილი ციტატით ნათელი ხდება მაკონტროლებელი ორგანოს დანიშნულება და ამოცანა, კერძოდ, კანონმდებლობით მინიჭებული კონტროლის ფუნქცია გამოყენებულ უნდა იქნეს შემდეგი მიზნით: მენარმის საქმიანობაში კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევების აღმოფხვრა, გარკვეულნილად პრევენციული ზომების მიღება, სამენარმეო საქმიანობის კანონით დადგენილი სტანდარტების შესაბამისობასა და ფარგლებში მოყვანა, სამართალდარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში შესაბამისი აქტის შედგენა, დაჯარიმება¹¹, სისხლის სამართლის კანონმდებლობით გათვალისწინებული დასჯადი ქმედების გამოვლენა და შესაბამისი ორგანოებისათვის საკითხის გამოსაკვლევად გადაცემა¹², უკანონო ან უნებართვო სამენარმეო საქმიანობის აკრძალვა და სხვ., და არა მენარმის ჩასაფრების, გამოძალვის, სამენარმეო საქმიანობის ხელშეშლის, კონკურენციის ჩახშობისა და სხვა მსგავსი განზრახვებით.

მაკონტროლებელი ორგანოების პოლიტიკა მენარმის საქმიანობასთან დაკავშირებით უნდა იყოს განპირობებული სწორედ სამენარმეო საქმიანობის ხელშეწყობის, თავისუფალი კონკურენციის განვითარების და, რაც ყველაზე პრინციპული და არსებითია, მომხმარებლის უფლებებისა და ინტერესების დაცვის უზრუნველყოფით.¹³

ამ პრინციპებით ხელმძღვანელობის პირობებში მაკონტროლებელი ორგანოები, როგორც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოები, ფლობენ (უნდა ფლობდნენ) შესაბამის მექანიზმებს მენარმის მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევების შესახებ დასაბუთებული და საფუძვლიანი ეჭვის შემცველი ინფორმაციის მოსაპოვებლად და მისაღებად.

არსებული სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ მაკონტროლებელი ორგანოების საქმიანობა ნაკლებად შეიძლება დახასიათდეს როგორც კვალიფიციური, პროფესიონალური, კომპეტენტური და, რაც მთავარია, ინიციატივანი (რასაკვირველია, არსებობს გამოწვევები, რასაც ქვემოთ შევხებით), რის გამოც საკმაოდ მაღალია სასამართლოს მხრიდან შუამდგომლობათა დაუკმაყოფილებლობისა და, შესაბამისად, ნებართვის არგაცემის სტატისტიკა.

როგორც წესი, სასამართლოში აღძრულ შუამდგომლობებში მაკონტროლებელი ორგანო, როგორც პროცესუალური მხარე, ვისზეც არის მტკიცების ტვირთი, ვერ უზრუნველყოფს შესაბამისი ინფორმაციის ნარდგენას მენარმის მიერ კანონმდებლობის დარღვევებზე საფუძვლიანი და დასაბუთებული ეჭვის არსებობის თაობაზე.

სასამართლო პრაქტიკის შესწავლაზე დაყრდნობით შესაძლებელია განვიხილოთ რამდენიმე ნიმუში ამ თვალსაზრისით:

1. საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს შრომის ინსპექციამ (2001 წლის 12 აგვისტოს შუამდგომლობა) მოითხოვა შპს „ცხადში“ (სავაჭრო მაღაზია) შემონმების ჩატარების ნებართვა. მოტივი შემდეგია: „ნარსულში შემონმების პრაქტიკის მიხედვით მენარმეები არ არიან გათვითცნობიერებული შრომის დაცვის საკითხებში, რაც იწვევს მათი მხრიდან შრომის კანონმდებლობის და მასთან დაკავშირებულ შრომის დაცვის წესების დარღვევას, რომელმაც შესაძლებელია გამოიწვიოს მშრომელთა ჯანმრთელობის

¹¹ ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსის, საგადასახადო კოდექსისა და ა.შ. შესაბამისი ნორმების მიხედვით.

¹² სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამისი ნორმების საფუძველზე.

¹³ 1996 წლის 20 მარტის კანონი „მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“.

სტატია 2

მოშლა ან დასახიჩრება შრომის პროცესში, ამდენად, საწარმოში შემომნებას აქვს რეალური საფუძველი, რათა განუმარტონ და პროფილაქტიკური ღონისძიებები გაატარონ მშრომელთა სოციალური დაცვის საქმეში, რაც შრომის ინსპექციის ძირითად ამოცანას წარმოადგენს¹⁴;

2. თბილისის სანიტარიული ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექციის მიერ აღძრული შუამდგომლობები გამოიჩინა არა მხოლოდ დაუსაბუთებლობით, არამედ სასამართლო სადამი უპატივეცემულობის, შანტაჟის შემცველი ტექსტებით. 2001-2003 წლების შუამდგომლობების დასკვნითი ნაწილი, ათეულ შემთხვევაში, ამგვარად გამოიყურება: „ნებართვის არგაცემის შემთხვევაში, სანიტარიული და ჰიგიენური დაუცველობის გამო სხვადასხვა ეპიდემიის გავრცელების, მოსახლეობის დაავადების ან სიკვდილის დაფიქსირების შემთხვევაში მთელი პასუხისმგებლობა დაეკისრება სასამართლოს“.¹⁵

რასაკვირველია, კანონის მე-6 მუხლის (ანგარიშის წარდგენის ვალდებულება) რეალური მოქმედებისა და შესრულების პირობებში, საპრეზიდენტო და საპარლამენტო კონტროლის განხორციელების შემთხვევაში, მაკონტროლებელი ორგანოს თანამდებობის პირის თავხედობაში გადაზრდილი ამგვარი არაკორექტულობა სასამართლო ხელისუფლების მიმართ არ უნდა დარჩენილიყო შეუმჩნეველი და შესაბამისი რეაგირების გარეშე.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობებში, ინფორმაციის დასაბუთებულობის თვალსაზრისით, პოზიტიური ცვლილებები არც 2004 წლის 1 იანვრის შემდეგ არის სახეზე. მაგალითად, საქმეებში – ი/მ „ი. ცინცაძე“ მაღაზია „ბაზოს“, ი/მ „დათო ახალკაცი“ ქართული პურის საცხობი თონის შემომნებების მოთხოვნით შუამდგომლობების მოტივი ამგვარად არის ჩამოყალიბებული: „საწარმო განეკუთვნება სანიტარიული ზედამხედველობის ინსპექციის საზედამხედველო ობიექტს; იგი ვალდებულია უზრუნველყოს ობიექტის ექსპლუატაცია სანიტარიული ნორმების დაცვით, აქედან გამომდინარე, ინსპექციის მოვალეობაა, სისტემატურად აწარმოოს სანიტარიული ზედამხედველობა, რათა დროულად მოხდეს არსებული ან/და შესაძლო დარღვევების გამოვლენა, გამაჯანსაღებელ ღონისძიებათა დასახვა და ა.შ.; მოსახლეობის უმრავლესობა სრულიად არ არის ინფორმირებული სანიტარიული კანონმდებლობის მოთხოვნების შესახებ და მათი შესრულება საჭიროებს სისტემატურ კონტროლს, რის გამოც იქმნება საფუძვლიანი ეჭვი მენარმის მიერ დადგენილი ნორმების დარღვევაზე, რამაც შეიძლება მოსახლეობაში გამოიწვიოს სხვადასხვა ინფექციური დაავადებების, კვებითი მოშხამვების აღმოცენება, გავრცელება და, გართულების შემთხვევაში, ადამიანის სიკვდილიც კი“. „არ არის გამოცხადებული, რომ საწარმოში მომსახურე პერსონალი დაავადებული იყოს სხვადასხვა ინფექციური დაავადებით ან იყოს მათი მატარებელი, რაც დამატებითი რისკ-ფაქტორია მოსახლეობის დაინფიცირებისთვის“¹⁶ და ა.შ.

3. კურიოზამდე მისული პრეცედენტია საქსტანდარტის (ქვემო ქართლის ტერიტორიული ორგანოს) შუამდგომლობებში მოყვანილი მოტივაცია თანდართული მტკიცებულებებით: „საწარმო (სს „რელასი“) მოსახლეობისა და საწარმოების უმრავლეს ნაწილს ენერგიას აწვდის და აღრიცხავს დაუმონებელი ელმრიცხველებით, ქვესადგურებში დაუმონებელი ძაბვისა და დენის ტრანსფორმატორებით იღებს და ანაწილებს ელენერგიას, რაც სხვა მსგავსი ხასიათის დარღვევებთან ერთად ეჭვევემ აყენებს და უმართავს ხდის ელენერგიის აღრიცხვისა და

¹⁴ იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2001 წლის 11 ოქტომბრის დადგენილება მითითებულ საქმეზე.

¹⁵ იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2001-2003 წლების დადგენილებები, მითითებული მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობებთან დაკავშირებული საქმეები.

¹⁶ იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2004 წ. 16 ივლისის; 2004 წლის 23 ივლისის დადგენილებები.

სტატიკა

ანგარიშების საკითხს.¹⁷ აღნიშნულის დასამტკიცებლად წარმოდგენილია შპს „საქსტანდარტის“ რუსთავის ფილიალის დირექტორის წერილი, რომ საწარმოს გამზომი საშუალებები არ დაუმონებია, მაშინ, როცა გაურკვეველია ამ შპს „საქსტანდარტის“ (თავადაც სამწარმოო სუბიექტის) შემხებლობა მოცემულ საკითხთან და ადმინისტრაციულ ორგანოსთან თანამშრომლობის ფორმების მართლზომიერება და შესაბამისობა მოქმედ კანონმდებლობასთან, მით უფრო მისი, როგორც მტკიცებულებისა და შუამდგომლობის საფუძველად მიჩნევის შესაძლებლობა, რამდენადაც გასარკვევია, რის საფუძველზე და ვის მიერ აქვს შპს „საქსტანდარტს“, მინიჭებული ექსკლუზიური უფლება, გამზომი საშუალებების დამონებაზე და რომლის მოწოდებული ცნობები მაკონტროლებელი ორგანოს ძირითადი წყაროა ინფორმაციის მოპოვებისა.

4. ისეთი მაკონტროლებელი ორგანო, როგორცაა შსს ხანძარსაწინააღმდეგო სამსახური, წარმოდგენილ შუამდგომლობებში იყენებს ნახევარგვერდიანი ბლანკის ნიმუშს (ფორმას), რომელსაც ავსებს კონკრეტულ მენარმებთან მიმართებით, მხოლოდ ფორმალური მონაცემების მითითებით, ფაქტობრივი საფუძვლისათვის კი ბლანკის ფორმატში სივრცე გათვალისწინებული არ არის.¹⁸

ამგვარი მაგალითების მოყვანა უსასრულოდ შეიძლება. შეჯამების სახით შეიძლება დავასკვნათ, რომ შუამდგომლობების უმეტესობა ტრაფარეტული, შაბლონურია, სავსეა ზოგადი ხასიათის ინფორმაციებით და ვერ პასუხობს კანონით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს, მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდან ამ უმნიშვნელოვანესი ფუნქციის განხორციელების უუნარობა განპირობებულია როგორც სუბიექტური, ისე ობიექტური გარემოებებით. სუბიექტურ ფაქტორად შეიძლება მივიჩნიოთ: ანგარება, დაბალი კვალიფიკაციის მოხელეთა კადრი, კონიუნქტურა (კლანური ეკონომიკის გავლენა), უპასუხისმგებლობა და სხვ. ობიექტურ ფაქტორებად: აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოების პარალიზებული მდგომარეობა, კოორდინაციის არარსებობა, მატერიალურ-ტექნიკური ბაზის არარსებობა, მოქალაქეთა პასიურობა და მათი სახელმწიფოებრივი მართლშეგნების დაბალი დონე, უწყებებს შორის გაჩაღებული ლამის ფეოდალური ხასიათის კონკურენცია. ძირითადად, შესაძლოა ითქვას, რომ ჩამოთვლილი ობიექტური ფაქტორები, ბევრ შემთხვევაში, სუბიექტური წინაპირობებით არის ჩამოყალიბებული.

ამ პრობლემების გადაჭრა და კანონით დასახული ამოცანის შესრულება პირდაპირ კავშირშია ადმინისტრაციული ორგანოების გადაუდებლად აუცილებელი რეფორმის ჩატარებასთან, წინააღმდეგ შემთხვევაში, სახელმწიფოში უუნარო და უმოქმედო, არაეფექტური მაკონტროლებელი ორგანოების (44 უწყება) არსებობა და, შესაბამისად, ხალხის მიერ ხარჯების გაღება აზრდაკარგული და გაუმართლებელი იქნება.

საბედნიეროდ, არსებობს გამონაკლისებიც. მაგალითად, დასაბუთებულობით გამოირჩევა საქართველოს ეკონომიკის, მრეწველობისა და ვაჭრობის სამინისტროსთან¹⁹ არსებული ფასების სახელმწიფო ინსპექციის შუამდგომლობები, უზრუნველყოფილი შესაბამისი მტკიცებულებებით; მაგალითად: „შპს „ჟინერში“ ფასებისა და ფასწარმოქმნის კანონმდებლობის დარღვევის შესახებ ინფორმაცია ემყარება იმ გარემოებას, რომ ელენერგის რეალიზაციისას ურთიერთსაწინააღმდეგო მონაცემებია დაფიქსირებული საწარმოს მიერ წარდგენილ ოფიციალურ ცნობაში და მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ სხვა საწარმოს „ეი-ი-ეს თელასის“ შემონმების აქტში, რომელთა

¹⁷ იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2002 წლის 27 აპრილის დადგენილება.

¹⁸ იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2002-2003 წლების დადგენილებები.

¹⁹ დღეისათვის – საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროსთან არსებული ფასების სახელმწიფო ინსპექცია.

სტატია 30

ურთიერთშედეგებით ირკვევა, რომ „ჟინერის“ მიერ მიწოდებული ელენერჯის ტარიფი არ შეესაბამება „ეი-ი-ეს თელასში“ დაფიქსირებული ტარიფის ოდენობას, რაც ენინააღმდეგება სემექს-ის 1999 წლის 27 დეკემბრის 9 დადგენილებას²⁰.

ცხადია, რომ მოცემულ შემთხვევაში მაკონტროლებელ ორგანოში მოპოვებული ინფორმაცია კვალიფიციურად მუშავდება, ხდება სხვადასხვა ფირმის დოკუმენტაციაში დაფიქსირებული მაჩვენებლების შედარება, გაანალიზება, სახეზეა სპეციალური ნორმატიული აქტების ცოდნა და ამ მაკონტროლებელი ორგანოს მუშაობის სტილი და საქმისადმი დამოკიდებულების ხარისხი მკვეთრად გამორჩეულია.

კანონის 3 IV მუხლი იმპერატიულად ადგენს, რომ სასამართლოს მხრიდან ბრძანების არგაციემის შემთხვევაში მენარმის შემოწმება არ განხორციელდება.

მიუხედავად აღნიშნულის დადგენისა, კანონმდებელმა ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 21² II მუხლით დაუშვა გამოჩაკისი – სასამართლო ნებართვის გარეშე სანარმოს საქმიანობის შემოწმების დაწყების უფლება, მხოლოდ ამავე ნორმით მკაცრად ჩამოყალიბებულ შემთხვევაში, კერძოდ, „როდესაც შეიძლება მეცხეული და უშუალო საფრთხე შეექმნას სახელმწიფო უშიშროებას, ადამიანის სიცოცხლეს ან ჯანმრთელობას ანდა მტკიცებულებებს“. ეს ნიშნავს, რომ სახეზე უნდა იყოს ამგვარი საფრთხის ან მტკიცებულებების განადგურების, გადამალვის საშიშროების რეალურობა. ასეთ პირობებში მაკონტროლებელი ორგანო უფლებამოსილია შეაჩეროს სანარმოს საქმიანობა შემოწმების საგნის ნაწილში (და არა სანარმოს სრულად პარალიზება, როგორც ამას აკეთებენ უმეტეს შემთხვევაში) და დაუყოვნებლივ მიმართოს სასამართლოს შუამდგომლობით. მენარმის გადაუდებელი შემოწმების დაწყება დასაშვებია სამ შემთხვევაში:

1. სანარმოს საქმიანობის შეჩერება შეუძლებელია;
2. შეჩერება მნიშვნელოვან ზიანს მიაყენებს სანარმოს;
3. შემოწმების დაწყებას მოითხოვს მენარმე.

ამგვარ ვითარებაში 24 საათის განმავლობაში უნდა აღიძრას შუამდგომლობა სასამართლოში, სადაც უნდა დასაბუთდეს, თუ რით გამოიხატებოდა შემოწმების გადაუდებელი აუცილებლობა, რაზეც სასამართლომ უნდა იმსჯელოს და მისცეს შეფასება.

სასამართლოს მიერ შუამდგომლობის დაკმაყოფილებისას სანარმოში დაწყებული შემოწმება ლეგიტიმურ ხასიათს იძენს (დაკანონება), ხოლო არდაკმაყოფილების შემთხვევაში შემოწმება დაუყოვნებლივ უნდა შეწყდეს და მენარმეს უპირობოდ დაუბრუნდეს მაკონტროლებელი ორგანოსათვის, აგრეთვე, სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტის სასარგებლოდ გადახდილი თანხა ან სხვა გადაცემული ქონება თუ დოკუმენტი.

ასეთის შეუძლებლობის შემთხვევაში მენარმეს მიეცემა სათანადო და სრული ანაზღაურება. მენარმეს უფლება აქვს მოითხოვოს და მიიღოს უკანონო შემოწმებით მიყენებული ზიანის ანაზღაურება²¹ (კანონის მე-4 IV მუხლი). ეს პრინციპული და მენარმის უფლებების გარანტი დებულება უფრო კონკრეტულ ხასიათს იძენს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 21-ე³ VI მუხლში, რომლის მიხედვით, შუამდგომლობის არდაკმაყოფილების თაობაზე სასამართლოს დადგენილებაში „მითითება შემოწმების შეწყვეტისა და მენარმისათვის მიყენებული ზიანის (თუ ზიანი დადგა მაკონტროლებელი ორგანოს ბრალეული ქმედების შედეგად) ანაზღაურების შესახებ“.

²⁰ იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2001 წლის 7 დეკემბრის დადგენილება და ბრძანება მითითებულ საქმეზე.

²¹ უფლება გარანტირებულია საქართველოს კონსტიტუციის 42-ე IX მუხლით; ადმინისტრაციული ორგანოს პასუხისმგებლობა დადგენილი ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 207-ე-209-ე მუხლებით, სამოქალაქო კოდექსის 997-ე, 1005-ე მუხლებით; კვალიფიკაციის საფუძველი – სამოქალაქო კოდექსის 408-ე-415-ე მუხლებით.

სტატია 30

აუცილებელია აღინიშნოს, რომ მაკონტროლებელი ორგანოების მხრიდან გაცნობიერებული არ არის ამ უფლებამოსილების გამოყენების ფარგლები, რომ მისი რეალიზაცია უკიდურესად მძიმე ზომა და იგი უცილობლად ადეკვატური უნდა იყოს სანარმოში არსებული ვითარების შესახებ მოპოვებული ინფორმაციისა, შესაბამისად, ორგანოს წარმოეშობა ვალდებულება, დაასაბუთოს მმართველობითი ორგანოს მიერ ამგვარად მძიმე იძულებითი მექანიზმის ამოქმედების აუცილებლობა და ზომების სათანადოობა.

აღნიშნულს რომ სწორედ ამ კონტექსტში განიხილავს კანონმდებელი, დასტურდება მენარმის უფლების დადგენით – ესაა ზიანის ანაზღაურების მოთხოვნა, რითაც კომპენსირდება სახელმწიფოს მხრიდან იძულებითი მექანიზმის არამართლზომიერი გამოყენებისას მენარმის უფლებებისა და სამენარმეო საქმიანობის ხელშეუხებლობის დარღვევა.

დღემდე სასამართლოში დაფიქსირებული არ არის პრეცედენტი, როცა მენარმე მაკონტროლებელი ორგანოსაგან სასარჩელო წესით მოითხოვა ზიანის ანაზღაურება ზემომითიებული ნორმების საფუძველზე. ასეთ დავაზე დადგენილ გადაწყვეტილებათა არსებობა, ლოგიკურად, მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ ამ უფლების დაუსაბუთებელი გამოყენების ოდენობის, სულ ცოტა, შემცირებას მაინც გამოიწვევდა.

სამაგალითოდ შეიძლება აღვნიშნოთ, რომ ზემომითიებული პროცედურას 2003 წლის ივლის-აგვისტოში, დედაქალაქის მასშტაბით, უკიდურესი ფორმით (სანარმოთა დალუქვა სპეცრაზმის მეშვეობით), სხვადასხვა მსხვილ სანარმოო თუ სავაჭრო ობიექტებში²² მასობრივად იყენებდა საგანგებო ლეგიონი. პრაქტიკულად, ამას ჰქონდა კამპანიური ხასიათი და ნაკვეთი იყო სხვადასხვა პოლიტიკური, ბიუროკრატიული, წინასაარჩევნო, ეკონომიკური სიტუაციით.

2004 წლის ივნის-ივლისში პროცედურა გამოიყენა ფინანსურმა პოლიციამ. კამპანიური ხასიათი აქაც სახეზეა, ამასთან, იკვეთება სხვა საგადასახადო ორგანოებთან კონკურენციის თუ უნდობლობის პრობლემა.²³

ზემოთ განხილულ თემასთან მიმართებით, ვფიქრობთ, მნიშვნელოვანია კანონის 3, V მუხლის დებულება, რომლის მიხედვით, კანონის დარღვევით განხორციელებული შემონების შედეგად მიღებულ მტკიცებულებებს იურიდიული ძალა არა აქვთ. საინტერესოა, რომ ანალოგიური შინაარსის ნორმა მანამდე მოცემულია სამოქალაქო სამართლის საპროცესო (103 III მუხლი) და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსებში – „კანონის დარღვევით მიღებულ მტკიცებულებას იურიდიული ძალა არა აქვს“ (მე-6 მუხლი). შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სამოქალაქო და სისხლის სამართალწარმოების ძალზე არსებითი ხასიათის დებულება კანონმდებელმა გაიმეორა სამენარმეო კონტროლის პროცედურაში, მისი მნიშვნელობისა და დატვირთვის აბსოლუტური გათვალისწინებით. მითითებული ნორმა ერთ-ერთი შემაკავებელი ფაქტორია მაკონტროლებელი ორგანოს არამართლზომიერი მოქმედებისა, რამდენადაც ასეთი შემონების შედეგად მიღებული მტკიცებულებები ორგანომ ვერაფერში ვერ უნდა გამოიყენოს (საფუძვლად ვერ დაუდებს შემონების აქტს, დარღვევის კვალიფიკაციას და ა.შ.). ვინაიდან სასამართლო მათ მიიჩნევს იურიდიული ძალის არმქონედ, მოპოვებული მტკიცებულების როლი ნულოვანი და, შესაბამისად, აზრდაკარგულია.

²² იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2003 წლის 12 აგვისტოს ბრძანება და დადგენილება, სს „თბილავიამშენის“, 2003 წლის 14 აგვისტოს ბრძანება და დადგენილება, სს „უნივერმალ თბილისის“, 2003 წლის 21 აგვისტოს შპს „ალბატროს პრეზენტის“ საქმეებზე.

²³ იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2004 წლის 28 ივლისის ბრძანება და დადგენილება შპს „ზიმოს“ საქმეზე, 2004 წლის 23 ივლისის ბრძანება და დადგენილება.

სტატივა

ამდენად, მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელებისას ადმინისტრაციული ორგანოს საქმიანობა ვინაიდან მკაცრად რეგლამენტებულია სამართლის ნორმებით, მისი ყოველი გამოვლინებისას უნდა იკითხებოდეს გონივრულობა, მიზანშეწონილობა, ნაცვლად პრაქტიკაში დამკვიდრებული „წეს-ჩვეულებებისა“.

ვფიქრობთ, დამოუკიდებელი განხილვის საგანია კანონის მე-5 IV მუხლი, რომლის მიხედვით, ამ კანონით გათვალისწინებული პროცედურა ანუ კანონის მოქმედება არ ვრცელდება „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ კანონითა და სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებულ მოქმედებაზე.²⁴

მითითებული კანონის 1-ლი I მუხლით ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა დეფინირებულია, როგორც ამ კანონით დადგენილი სახელმწიფო ორგანოების სპეციალური სამსახურების მიერ თავიანთი კომპეტენციის ფარგლებში ღია თუ ფარული მეთოდით ჩატარებული ღონისძიებების სისტემა, რომლის მიზანია ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების, იურიდიული პირის უფლებების, საზოგადოებრივი უშიშროების დაცვა დანაშაულებრივი და სხვა მართლსაწინააღმდეგო ხელყოფისაგან, კანონის მე-2 მუხლით განსაზღვრულია ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის ამოცანები, რომელთა შესასრულებლად კანონის მე-7 II მუხლით დადგენილია ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებათა სახეები, კერძოდ: პირის გამოკითხვა; ცნობების შეგროვება და ვიზუალური კონტროლი; საკონტროლო შესყიდვა, კონტროლირებადი მინოდება, საგნებისა და დოკუმენტების გამოკვლევა და ა.შ. (ა-ლ) პუნქტები, მე-12 მუხლში კი მოცემულია ამგვარი საქმიანობის განმახორციელებელ ორგანოთა ნუსხა.

აღსანიშნავია, რომ სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის განხორციელების უფლებას ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანოს თხოვნის საფუძველზე ასევე ესაჭიროება სასამართლოს ნებართვა, თუმცა შუამდგომლობის აღმძვრელ მხარედ გვევლინება არა მაკონტროლებელი, არამედ მოკვლევისა და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანო, რომლის საპროცესო მოვალეობას განეკუთვნება სასამართლოსათვის მენარმის მიერ კანონმდებლობის დარღვევების შესახებ ინფორმაციის წარდგენა.

ბუნებრივია, რომ შუამდგომლობის მოტივაცია უნდა ეყრდნობოდეს „ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებათა ჩატარების შედეგად მოპოვებულ ინფორმაციას, რომლის დადასტურება ან გაქარწყლება უნდა უზრუნველყოს მაკონტროლებელმა ორგანომ განხორციელებული შემონგების შედეგად.

მნიშვნელოვანია, რომ აქვე განისაზღვრა სასამართლო განხილვის წესი – დახურული სასამართლო სხდომა, მხარეთა მონაწილეობის გარეშე. ასეთი პროცედურა მოცემულია ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-20¹ მუხლშიც, რომლის გამოყენების ვალდებულებას ადგენს ამავე კოდექსის 21-ე³ II მუხლი. სასამართლო განხილვის ეს სპეციალური და განსაკუთრებული წესი უზრუნველყოფს „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ კანონის მე-5 მუხლის პირობების შესრულებასა და ამ საქმიანობის ამსახველი მონაცემების, დოკუმენტებისა და წყაროების, როგორც საიდუმლო ინფორმაციის, გამხელის, გამჟღავნებისგან დაცვას.

სასამართლო პრაქტიკის გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ არც მოკვლევისა და ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის განმახორციელებელი ორგანოების მიერ აღძრული შუამდგომლობები გამოირჩევა კვალიფიკაციითა და დასაბუთებულობით. მუდმივი პრობლემაა ამ საქმიანობის ამსახველი მონაცემების სასამართლოში წარმოდგენა, ხოლო წარმოდგენის შემთხვევაში მისი ხარისხი; მეტად იშვიათ შემთხვევაში პასუხობს იგი „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესა-

²⁴ 1999 წლის 30 აპრილის კანონი „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“, მე-7 მუხლი; სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 286-ე-293-ე მუხლები.

სტატია 30

ხებ“ 12 II მუხლით განსაზღვრული ღონისძიებების ჩატარების კანონით დადგენილ წესს. პრაქტიკულად არ დაფიქსირებულა შემთხვევა, რომ წარმოდგენილი ყოფილიყო კანონის მე-12 VII მუხლით გათვალისწინებული ღონისძიებების ჩატარების ამსახველი ოქმი.

ზემოაღნიშნულის მტკიცებულებების წარმოდგენის გარეშე სრულიად გაურკვეველია, რას უნდა მისცეს შეფასება სასამართლომ, ეს გარემოება ყველა შემთხვევაში შუამდგომლობის არდაკმაყოფილების ანუ ნებართვის არგაცემის საფუძველია.

უნდა აღინიშნოს, რომ ამ პროცედურაში უკიდურესად შეზღუდულია მენარმის, როგორც პროცესუალური მხარის, მიერ საპროცესო უფლებების რეალიზაცია, თუმცა სასამართლო კონტროლი მეტ-ნაკლებად უზრუნველყოფს მისი კანონიერი უფლებების დაცვას, ვიდრე ამ პროცედურის თუნდაც სრული არარსებობა.

მითითებულ პროცედურაზე ინფორმაციის გამხელისაგან დაზღვევის გამო მოკლებული ვართ კონკრეტული შუამდგომლობების სამაგალითო ნიმუშების სტატიაში წარმოდგენის შესაძლებლობას, თუმცა შეიძლება ტენდენციაზე ვისაუბროთ.

უმეტესად ამგვარი შუამდგომლობით სასამართლოს მიმართავდნენ საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსა და უშიშროების სამინისტროს ოპერატიული ორგანოები და საგანგებო ლეგიონი, რომელთა მიერ წარმოდგენილი ინფორმაცია ეფუძნებოდა ისეთ ეკონომიკურ დანაშაულს, როგორცაა: გადასახადებისათვის თავის არიდება, აღურიცხავი საქონლის რეალიზაცია, ყალბი ანგარიშ-ფაქტურების გამოყენება და საგადასახადო ცნობების გაყალბება, ეროვნული ვალუტის გამოყენების წესების დარღვევა და სხვ. ყველა შემთხვევაში აღნიშნული ორგანოები ითხოვდნენ, შემონმების ჩატარების ნებართვა გაცემულიყო საგადასახადო სამსახურებზე.

ამ პროცედურის საფუძველზე განსახორციელებელ შემონმებაზე არ ვრცელდება „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის 4, I მუხლით დადგენილი აკრძალვა უფლებამოსილი მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ შემონმებული მენარმის, საქმიანობის იმავე საკითხთან დაკავშირებით სხვა მაკონტროლებელი ორგანოს ან იმავე ორგანოს სხვა დანაყოფის მიერ შემონმების ჩატარებასთან დაკავშირებით და ლოგიკურადაც, ვინაიდან ოპერატიულ-სამძებრო ღონისძიებების ჩატარება დამოკიდებულია არა დაგეგმვაზე, არამედ შექმნილ ვითარებაზე.

ვფიქრობთ, კანონის მე-5 IV მუხლის პროცედურა აუცილებლად საჭიროებს დაკონკრეტებასა და დაზუსტებას, ასევე, საინტერესოა, რომ „ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შესახებ“ კანონში ამ ორგანოების უფლებამოსილება – აღძრან შუამდგომლობა სასამართლოში, გათვალისწინებული არ იყო, რაც ხარვეზით უნდა აიხსნას.

აუცილებელია აღვნიშნოთ, რომ 2004 წლის 24 თებერვლის კანონის - „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ – ამოქმედების შედეგად საფინანსო პოლიციის საქმიანობის მიზანი და ამოცანაა: ა) ეკონომიკურ დანაშაულებათა სფეროში პრევენციული საქმიანობა, მოკვლევა და წინასწარი გამოძიება მისთვის სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით და სხვა ნორმატიული აქტებით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე; ბ) საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა პრევენცია და გამოვლენა ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსით და სხვა ნორმატიული აქტებით მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე, მე-7 I მუხლი.

ამავე კანონის მე-7 II მუხლით ფინანსური პოლიციის უფლებამოსილებას განეკუთვნება, თავისი კომპეტენციის ფარგლებში: ა) განახორციელოს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობა, აწარმოოს მოკვლევა და წინასწარი გამოძიება; ბ) საფინანსო-ეკონომიკურ სფეროში ჩადენილ დანაშაულზე აღძრას სისხლის სამართლის საქმე; გ) ჩაატაროს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსით გათვალისწინებული ყველა საგამოძიებო და საპროცესო მოქმედება, გამოითხოვოს

სტატია 20

მოსამართლის ბრძანება კანონმდებლობით დადგენილ შემთხვევებში და წესით; დ) საქიროების შემთხვევაში მიიღოს გადაწყვეტილება რევიზიის ან ინვენტარიზაციის ჩატარებაზე, მოითხოვოს საუნწყებო შემონმების ჩატარება და გამოძიებისათვის საჭირო დოკუმენტაციის წარდგენა.

ჩამოთვლილი უფლებამოსილებანი განსაზღვრავენ სწორედ ამ კანონის მე-2 მუხლით ჩამოყალიბებულ „პოლიციის სამართლებრივ სტატუსს“. იგი არის საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულების სტატუსით შემავალი სპეციალური სამართლებრივი ორგანო, რომელიც არსებული კანონმდებლობის შესაბამისად ახორციელებს ეკონომიკური დანაშაულის სფეროში პრევენციულ, ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობას, მოკვლევასა და წინასწარ გამოძიებას ეკონომიკურ დანაშაულებათა სფეროში, აგრეთვე, კანონმდებლობით მის კომპეტენციას მიკუთვნებულ სხვა ფუნქციებს.

ამდენად, „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ კანონის ამოქმედების მომენტიდან მხოლოდ ფინანსური პოლიციის კომპეტენციაა ეკონომიკურ დანაშაულთან ბრძოლა და კანონით გათვალისწინებული ყველა ღონისძიების გატარება. აქედან გამომდინარე, ამ სფეროში ყველა სხვა სამართალდამცავი ორგანოს საქმიანობა ჩაითვლება უფლებამოსილების გადამეტებად.

შესაბამისად, მხოლოდ საფინანსო პოლიცია შეიძლება მოგვევლინოს „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ მე-5 IV მუხლით გათვალისწინებული შუამდგომლობის აღმძვრელ სუბიექტად. ვფიქრობთ, მითითებული ნოვაცია უზრუნველყოფს ადმინისტრაციულ ორგანოთა ფუნქციების გამიჯვნას და გამორიცხავს პარალელიზმს მათ საქმიანობაში.

IV. ადმინისტრაციული სამართალწარმოება მენარმის საქმიანობის შემონეებასთან დაკავშირებით

2001 წლის 8 ივნისის კანონით ცვლილება შევიდა ადმინისტრაციულ საპროცესო კოდექსში და მას დაემატა VIII¹ თავი, 21¹-ე-21³-ე მუხლები, რომლებითაც განისაზღვრა მენარმის საქმიანობის შემონეებასთან დაკავშირებით სამართალწარმოების ნორმები, საპროცესო მოქმედებათა შესრულების წესი და ვადები, კერძოდ, 21¹-ე მუხლით განისაზღვრა შუამდგომლობის განხილვაზე უფლებამოსილი სასამართლო, რის მიხედვით მაკონტროლებელმა ორგანომ უნდა მიმართოს რაიონულ (საქალაქო) სასამართლოს მენარმის ადგილსამყოფელის მიხედვით. ეს ნიშნავს, რომ მაკონტროლებელმა ორგანომ, როგორც პროცესუალურმა მხარემ, უნდა უზრუნველყოს მენარმის ზუსტი მონაცემების დადგენა.

მენარმის ადგილსამყოფელად „მენარმეთა შესახებ“ კანონის მე-5 | 1 მუხლის მიხედვით ითვლება საწარმოს იურიდიული მისამართი. პრაქტიკაში არის შემთხვევები, როდესაც (საწარმო რეგისტრირებულია მისამართზე, მაგრამ ობიექტი, რომლის შემონეებასაც აპირებს მაკონტროლებელი ორგანო, სხვა ტერიტორიაზე მდებარეობს) მაკონტროლებელი ორგანო შუამდგომლობით შედის სასამართლოში არა მენარმის ადგილსამყოფელის, არამედ ამ საწარმოს რომელიმე ობიექტის ადგილსამყოფელის მიხედვით.

ასეთ შემთხვევაში სასამართლო ვალდებულია, შუამდგომლობა გადაუგზავნოს უფლებამოსილ სასამართლოს ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 26.2 მუხლის საფუძველზე, რამდენადაც ამავე მუხლის პირველი პუნქტით იმპერატიულად არის დადგენილი, რომ სარჩელი უნდა წარდგინოს იმ სასამართლოს, რომელიც უფლებამოსილია განიხილოს და გადაწყვიტოს ადმინისტრაციული საქმე. ბუნებრივია, ეს დებულება ასევე ვრცელდება მენარმის საქმიანობის შემონეებასთან დაკავშირებულ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებაში, მიუხედავად სამართალწარმოების უკიდურესად შეზღუდული პროცესუალური ვადისა.

მოსამართლე გადაწყვეტილებას მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობის წარდგენიდან 24 საათის განმავლობაში იღებს, ასკ-ის 21-ე¹ მუხლი.

კანონმდებელი იყენებს ტერმინს „შუამდგომლობის წარდგენიდან“ და სწორედ ამ მომენტიდან 24 საათის განმავლობაში ადგენს მოსამართლის მიერ გადაწყვეტილების მიღების ვადას. აღნიშნული ავალდებულებს სასამართლოს ადმინისტრაციას, შუამდგომლობის რეგისტრაციის მომენტში, სხვა რეკვიზიტებთან ერთად, მიუთითონ (დააფიქსირონ) მისი წარდგენის დრო საათის მიხედვით, საიდანაც უნდა აითვალოს, მიღებულ იქნა თუ არა გადაწყვეტილება კანონით დადგენილ (24 საათი) ვადაში.

შუამდგომლობა განიხილება ღია სასამართლო სხდომაზე, რაც მოქმედი საპროცესო კანონმდებლობით გულისხმობს მხარეთა – მაკონტროლებელი ორგანოსა და მენარმის – სასამართლოში გამოძახების უზრუნველყოფას. ეს საქართველოს (და არამართო) პირობებში 24 საათის ვადაში უკიდურესად რთულია. 21-ე³ მუხლის მიხედვით, სასამართლო სხდომაზე მხარეთა გამოუცხადებლობა არ იწვევს შუამდგომლობის განხილვის გადადებას. წინააღმდეგ შემთხვევაში შეუძლებელი იქნებოდა შუამდგომლობის გადაწყვეტისთვის დადგენილი ვადის დაცვა. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ მხარეთა გამოუცხადებლობა არ არის დამაბრკოლებელი გარემოება, მხარეებს, სსსკ-ის 70-ე-78-ე მუხლების შესაბამისად, უფლება აქვთ ჩაიბარონ სასამართლო უწყება, რისი მიღწევაც 24 საათიან ვადაში, ასევე, უკიდურესად პრობლემატურია.²⁵

²⁵ სააპელაციო ინსტანციის სასამართლოში სასამართლო უწყების ჩაუბარებლობა ხშირად ხდება საჩივრის ერთ-ერთი მოტივი, თუმცა ეს არც ერთ შემთხვევაში არ გამხდარა გასაჩივრებული სასამართლო აქტის გაუქმების საფუძველი (როგორც ეს მოხდებოდა სხვა ადმინისტრაციული საქმეების შემთხვევაში), ვინაიდან კანონი თავად პროვოცირებს ასეთი შეზღუდული ვადის დადგენით.

სტატიები

ვფიქრობთ, აუცილებელია, კანონმდებელმა იფიქროს გონივრული ვადის დადგენაზე, რამდენადაც საქართველოს მაღალმთიან რეგიონებში, სადაც კურიერის ტრანსპორტს ცხენი წარმოადგენს, სასამართლოსათვის შეუძლებელი ხდება კანონის სრული დაცვით საქმის განხილვა.

მოცემულ პროცედურაში ასევე რთულია მენარმისთვის მისი საპროცესო უფლებების რეალიზაცია. მას არა აქვს, ვადის სიმცირის გამო, საშუალება, მოემზადოს სასამართლო განხილვისთვის, გაეცნოს შუამდგომლობის მოტივაციას, ისარგებლოს ადვოკატის მომსახურებით. ამდენად, მენარმე უდავოდ არათანაბარ მდგომარეობაში იმყოფება, როგორც პროცესუალური მხარე. თუმცა, როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ, ადმინისტრაციული ორგანოს მაკონტროლებელი ფუნქციის სასამართლო კონტროლის არეალში მოხვედრა, გაცილებით მეტად უზრუნველყოფს მისი უფლებების დაცვას, ვიდრე თუნდაც ამ პროცედურის სრული არარსებობა.

მითითებულ პროცედურაში დაშვებულია გამონაკლისი. „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის 5.4 მუხლის მიხედვით აღძრული შუამდგომლობა ექვემდებარება დახურულ სასამართლო სხდომაზე მხარეთა დასწრების გარეშე განხილვას, რასაც საპროცესო კოდექსში უზრუნველყოფს მე-20¹ მუხლი. მითითებული მუხლით დადგენილია სასამართლოს მიერ გასაიდუმლოებული საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოების კანონიერების შემოწმების თაობაზე აღძრული სარჩელის დახურულ სასამართლო სხდომაზე მხარეთა დასწრების გარეშე განხილვა. მხარეებს ეს ინფორმაცია გასაცნობად არ წარედგინება და ამ პროცედურით განხილულ საქმეზე დადგენილ გადაწყვეტილებაში არ მიეთითება ის მონაცემი, რომელიც გასაიდუმლოებული ინფორმაციის გამჟღავნებას გამოიწვევს.

ას.კ-ის მე-20¹ მუხლის გამოყენება კანონის მე-5 IV მუხლის საფუძველზე აღძრული შუამდგომლობის განხილვისას უზრუნველყოფს ოპერატიულ-სამძებრო საქმიანობის შედეგად მოპოვებული, სასამართლოში წარდგენილი ინფორმაციის გამჟღავნებისგან დაცვას, ასევე, სასამართლო აქტი იმგვარად უნდა ჩამოყალიბდეს, რომ ეს მოთხოვნა არ დაირღვეს.

რა თქმა უნდა, სასამართლოს მხრიდან ეს დიდ დაკვირვებასა და სიფაქიზეს მოითხოვს სამოტივაციო ნაწილის აგებისას ვფიქრობთ, იმ შემთხვევაში, როცა შეუძლებელია სხვაგვარად სასამართლოს მსჯელობის გადმოცემა, მოსამართლემ თავი უნდა შეიკავოს თავისი დასკვნის სრულად დასაბუთებისაგან.

ადმინისტრაციული სამართალწარმოების თავისებურება – სასამართლოს მიერ თავისი ინიციატივით მტკიცებულებების შეგროვების უფლებამოსილება – შენარჩუნებულია მენარმის საქმიანობის შემოწმებასთან დაკავშირებულ პროცესში, გამოხატულია 21-ე³ III მუხლში იმგვარად, რომ მოსამართლე აღჭურვილია უფლებით: გამოიძახოს და დაკითხოს პირი, რომლის ჩვენებაც (ცნობები) ასაბუთებს შუამდგომლობას, მისცეს წინადადებები მხარეებს, წარმოადგინონ შუამდგომლობის დასაბუთებულობის შემოწმებისათვის საჭირო დოკუმენტები და ნივთიერი მტკიცებულებანი.

ეს უფლებამოსილება განსაკუთრებით აქტუალურია კანონის მე-5 IV მუხლის მიხედვით აღძრულ შუამდგომლობასთან დაკავშირებით, ასეთ შემთხვევაში ჩვენებების მიღება სასამართლოს აძლევს საშუალებას, გამოარკვიოს მთელი რიგი საკითხებისა და სწორად შეაფასოს საქმის მასალები.

სასამართლო სხდომაზე ოქმის შედგენა სავალდებულოა. სხდომის ოქმი ასევე უნდა შედგეს დახურულ სასამართლო სხდომაზე. შუამდგომლობის განხილვისას სწორედ სხდომის ოქმში ფიქსირდება შუამდგომლობის განხილვის დანყების, გადაწყვეტილების გამოცხადებისა და სხდომის დახურვის დრო.

სტატია 30

საქართველოს კონსტიტუციის 85-ე I მუხლის მიხედვით, სასამართლოს გადანყვეტილება უნდა გამოცხადდეს საქვეყნოდ.

1997 წლის 13 ივნისის ორგანული კანონის „საერთო სასამართლოების შესახებ“ მე-12 III მუხლის მიხედვით, სასამართლოს გადანყვეტილება ყველა შემთხვევაში ცხადდება საქვეყნოდ, მიუხედავად იმისა, საქმე განხილულ იქნა ღია თუ დახურულ სასამართლო სხდომაზე.

მოცემულ სამართალწარმოებაშიც, საქმის ღია და დახურულ სასამართლო სხდომაზე განხილვის შემთხვევებში, სასამართლოს მიერ მიღებული სასამართლო ბრძანება თუ დადგენილება ექვემდებარება საქვეყნოდ გამოცხადებას. კანონის ამ იმპერატიული მოთხოვნის დარღვევა ხდება სასამართლოებში, როცა მე-20¹ მუხლით საქმის განხილვისას არ ატყობინებენ მხარეებს სხდომის ჩატარების თაობაზე და სათათბირო ოთახიდან გამოსვლის შემდეგ საჯაროდ არ აქვეყნებენ მიღებულ გადანყვეტილებას, რაც აუცილებლად უნდა აისახოს სხდომის ოქმში, საჯაროდ უნდა განიმარტოს მიღებული სასამართლო აქტის გასაჩივრების უფლება, ვადა და წესი, რის შემდეგაც სასამართლო უფლებამოსილია, დახუროს სხდომა.

რაიონული სასამართლოს სხდომის ოქმში დაფიქსირდება სასამართლოს მიერ სხდომის დახურვის დრო, გამოხატული საათებში.

უპირველესად, სასამართლომ უნდა შეამოწმოს, არის თუ არა აღძრული შუამდგომლობის განხილვაზე უფლებამოსილი სასამართლოს იურისდიქციის ტერიტორიაზე მდებარე შესა-
მონებელი მენარმის ადგილსამყოფელი – იურიდიული მისამართი; ასეთის არდამთხვევის ვითარებაში სასამართლო ვალდებულია, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 26-ე II მუხლის მიხედვით, შუამდგომლობა საქმის მასალებთან ერთად გადაუგზავნოს უფლებამოსილ სასამართლოს, წინააღმდეგ შემთხვევაში მიღებული გადანყვეტილება ჩაითვლება არაკომ-
პეტენტური სასამართლოს მიერ გამოტანილად და სააპელაციო სასამართლოს მხრიდან დაექვემდებარება გაუქმებას, რამდენადაც, ასკ-ის 26-ე I მუხლის მიხედვით, ადმინისტრაციული საქმის განხილვისა და გადანყვეტის უფლება მხოლოდ უფლებამოსილ სასამართლოს აქვს.

მოცემულ სამართალწარმოებაში დაშვებულია მხოლოდ 2 სახის სასამართლო აქტის მიღება: მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობის პოზიტიურად გადანყვეტის (დაკმაყოფილების) შემთხვევაში სასამართლოს გამოაქვს ბრძანება, ხოლო შუამდგომლობის ნეგატიურად გადანყვეტის (არდაკმაყოფილების) შემთხვევაში – დადგენილება, რის გამოც ამ პროცედურაში სხვა სახის სასამართლო აქტების (გადაწყვეტილება, განჩინება) გამოტანა საპროცესო ნორმების დარღვევას ნიშნავს.

კოდექსით ზუსტად განისაზღვრა მითითებული სასამართლო აქტების აუცილებელი რეკვიზიტები (21-ე³ VII-VIII მუხლი), ბრძანების (და დადგენილების) სამ ცალად შედგენის ვალდებულება, რაც გულისხმობს, რომ სასამართლო აქტი დედნის სახით 3 ეგზემპლარად უნდა შედგეს. საინტერესოა, რომ სასამართლო ბრძანების აუცილებელი რეკვიზიტია მენარმის საქმიანობის შემონების ვადის მითითება და აქვე განისაზღვრა, რომ იგი არ შეიძლება აღემატებოდეს 15 დღეს; საგულისხმოა, რომ, როგორც წესი, ყველა მაკონტროლებელი ორგანო შუამდგომლობის დაკმაყოფილების შემთხვევაში ითხოვს მენარმის შემონებისათვის ვადის მაქსიმუმს – 15 დღეს, თუმცა ვერასაბუთებს, რაში გამოიხატება სანარმოს შემონების 15 დღიანი საჭიროება; ასევე, სასამართლოს ევალება განსაზღვროს ბრძანების მოქმედების ვადა, რისი მითითებაც აიოლებს და, ამასთან, ავალდებულებს მენარმეს, მითითებული თარიღებისთვის ხელი შეუწყოს მაკონტროლებელ ორგანოს შემონების განხორციელებაში ბრძანების მოქმედების კონკრეტული თარიღების მიუთითებლობის შემთხვევაში აღმოჩნდება, რომ მაკონტროლებელ ორგანოს შეეძლება, ნებისმიერ დროს, პირობითად, 10 დღის ვადაში განახორციელოს შემონება, რაც მენარმისათვის გაცილებით დიდ პრობლემას ქმნის. საპროცესო კოდექსით დასაშვებია სასამართლოს მიერ დადგენილი შემონების ვადის გაგრძელებაზე შუამდგომლობის შეტანა. რასაკვირველია, ამ ვადის გაგრძელებისათვის უნდა

სტატიები

არსებობდეს ობიექტური საფუძვლები, მაგალითად, სანარმოს შესამონმებელი პერიოდის სიდიდე, დოკუმენტთა დიდი მოცულობა, სანარმოს მხრიდან ხელშეშლა და სხვ.; ასეთად არ უნდა იქნეს მიჩნეული მაკონტროლებელი ორგანოს ხელმძღვანელის შეცვლა, თანამშრომლის ავადმყოფობა ან საქონლის მოგზაურობაში ყოფნა და სხვა ამგვარი სუბიექტური ფაქტორები.

აღსანიშნავია, რომ რაიონული (საქალაქო) სასამართლოს მიერ მიღებული ბრძანება ან დადგენილება მხოლოდ ერთხელ, სააპელაციო სასამართლოში შეიძლება გასაჩივრდეს, საჩივრის შეტანის გზით. სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საბოლოოა და გასაჩივრებას არ ექვემდებარება. სააპელაციო სასამართლო საჩივარს იხილავს კოლეგიური შემადგენლობით, არსებითად, რითაც უზრუნველყოფილია საქმის ორი სასამართლო ინსტანციის მიერ არსებითი განხილვა.

საკასაციო სასამართლოს ამგვარ საქმეებზე იურისდიქცია არ გააჩნია. აბზაცით ასევე სპეციფიკურია რაიონული სასამართლოს აქტის გასაჩივრების ვადა. საჩივარი შეიტანება ბრძანების (დადგენილების) ასლის გადაცემიდან 24 საათის განმავლობაში, რაც წაგებულ მხარეს უდავოდ რთულ პროცესუალურ მდგომარეობაში აყენებს.

სააპელაციო სასამართლო ვალდებულია, საქმე განიხილოს საჩივრის შესვლიდან 3 დღის განმავლობაში მიუხედავად იმისა, რომ სააპელაციო ინსტანციაში განხილვის ვადა საათობრივად არ არის დადგენილი, იგი მაინც ძალიან მცირეა, იმის გათვალისწინებით, რომ უწყების ჩაბარება მხარეებისათვის შესაბამის ქალაქებში, რაიონებში გაცილებით რთულია, ვიდრე რაიონული სასამართლოებისათვის.

სასამართლო განხილვის ეს უკიდურესად შემჭიდროებული ვადები, მიუხედავად სამართალწარმოების ეფექტური და ოპერატიული ხასიათისა, აშკარად არაგონივრულია არა მხოლოდ სასამართლოსათვის, არამედ მხარეებისათვისაც და საკანონმდებლო ორგანომ მართლმსაჯულების ხარისხის ამაღლებისა და ნორმალური სამართალწარმოების უზრუნველსაყოფად აუცილებლად უნდა იმსჯელოს მათი გაზრდის თაობაზე.

რა პირობების არსებობისას შეიძლება დაკმაყოფილდეს მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობა და მიეცეს მას ნებართვა მენარმის საქმიანობის შემონმებაზე? „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის მე-3 III მუხლით იმპერატიულად არის დადგენილი, რომ მოსამართლე ბრძანებას გასცემს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მაკონტროლებელი ორგანო მას წარუდგენს შესაბამის ინფორმაციას დასაბუთებული და საფუძვლიანი ეჭვით მენარმის მიერ კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევების შესახებ. ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 21-ე VI მუხლის მიხედვით, შუამდგომლობის შემონმების შემდეგ მოსამართლე გასცემს ბრძანებას მენარმის საქმიანობის შემონმების თაობაზე.

სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი ცხადყოფს, რომ არა მხოლოდ მაკონტროლებელ ორგანოებს უჭირთ კანონის ტექსტის „დასაბუთებული და საფუძვლიანი ეჭვით“ გაგება, არამედ ეს პრობლემა თავს იჩენს სასამართლო ორგანოებშიც. საპროცესო კოდექსის 21-ე VI მუხლის მიხედვით, თუ არ არსებობს მენარმის საქმიანობის შემონმების ფორმალური და ფაქტობრივი საფუძვლები, მოსამართლეს გამოაქვს დასაბუთებული დადგენილება მენარმის საქმიანობის შემონმებაზე უარის თქმის შესახებ.

სასამართლომ შუამდგომლობის განხილვისას უნდა გამოიკვლიოს, შემონმების საგანი განეკუთვნება თუ არა მაკონტროლებელი ორგანოს კომპეტენციას ანუ სფეროს, რომელზე კონტროლის განხორციელებაც მის უფლებამოსილებაში შედის, რაც გულისხმობს მოსამართლის მხრიდან შესაბამისი ნორმატიული აქტების შესაბამისი ნორმების ცოდნასა და მართებულად გაგების უნარს. ამ საკითხის გარკვევას სასამართლოს ავალდებულებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-5 III მუხლისა და „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის 1-ლი III მუხლის დებულებები.

სტატია 30

სასამართლომ უნდა გამოიკვლიოს, შუამდგომლობაში წარმოდგენილი ინფორმაცია შეიცავს თუ არა მენარმის მიერ კანონმდებლობის დარღვევების შესახებ დასაბუთებულ და საფუძვლიან ეჭვს, რომელიც ეყრდნობა შესაბამის მტკიცებულებებს (ასეთის წარმოუდგენლობის შემთხვევაში სასამართლო უფლებამოსილია, თავისი ინიციატივით მოიპოვოს ისინი, ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის მე-4, მე-19 და 21-ე³ III. მუხლების საფუძველზე) და მათი გაანალიზების შედეგად დაადგინოს შესაბამისი გადაწყვეტილება.

იმ შემთხვევაში, როდესაც მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობა არ შეიცავს საკმარის საფუძველს, ანუ მენარმის საქმიანობის შემონგების ფორმალურ და ფაქტობრივ საფუძველს, სასამართლო უარს ეუბნება მას მენარმის საქმიანობის შემონგებაზე.

აქვე უნდა შევნიშნოთ, რომ წინასწარი სასამართლო კონტროლის მექანიზმი მთლიანად ქართული პრეცედენცია და მისი ანალოგი მსოფლიოში არ არსებობს, შესაბამისად, არ არსებობს ამგვარი სამართალწარმოების გამოცდილება და ქართული სასამართლო ამ შემთხვევაში თავად ამკვიდრებს პრეცედენტებს, განსაზღვრავს სტანდარტებს – მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობა გამომდინარეობს თუ არა კანონისმიერი დანიშნულებიდან და სამენარმეო კონტროლის მიზნებიდან.

სასამართლომ ყოველთვის უნდა გაიაზროს და გაითვალისწინოს, რომ ამ პროცედურაში ერთმანეთს უპირისპირდება საჯარო ინტერესი – მენარმის საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობა, მომხმარებელთა უფლებების დაცვა, ადმინისტრაციული ორგანოების უმნიშვნელოვანესი – მაკონტროლებელი ფუნქციის განხორციელება და კერძო ინტერესი – სამენარმეო საქმიანობის თავისუფლება, კონკურენციის შეუზღუდაობა, ხელშეუხებლობა და ა.შ.; სასამართლომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში ობიექტური შეფასება უნდა მისცეს საქმის გარემოებებს შინაგანი რწმენის საფუძველზე, რათა დაასკვნას, თუ რომლის – საჯარო ან კერძო ინტერესის – რეალიზაციას აქვს აღმატებული ღირებულება; სასამართლომ უნდა იმსჯელოს, წარმოდგენილი ინფორმაცია მენარმის შემონგების დაშვებით დაექვემდებაროს თუ არა გადამონგებას.

რამდენად ადეკვატურად აფასებს სასამართლო მაკონტროლებელი ორგანოს შუამდგომლობის დასაბუთებულობას, ცხადყოფს როგორც რაიონული, ისე სააპელაციო სასამართლოს პრაქტიკა. თუმცა უნდა აღინიშნოს, რომ პრაქტიკა არ გამოირჩევა ერთგვაროვნებით, რამდენადაც დაბალია რაიონული სასამართლოების მიერ გამოტანილი ბრძანების (დადგენილების) გასაჩივრების ტენდენცია.

ზემოაღნიშნული შუამდგომლობა²⁶ არ დაკმაყოფილდა რაიონული სასამართლოს მიერ, რაც უცვლელად დატოვა სააპელაციო სასამართლომ, შემდეგი დასაბუთებით: „შრომის ინსპექციის შუამდგომლობა სრულებით არ შეიცავს ინფორმაციას მენარმის მიერ კანონმდებლობის დარღვევების შესახებ დასაბუთებული და საფუძვლიანი ეჭვით, იგი აგებულია ზოგადი პრაქტიკის განზოგადებაზე და ნაცვლად კანონმდებლობის დარღვევის ფაქტების დადგენისა, მიზნად ისახავს საწარმოში განმარტებების მიცემასა და პროფილაქტიკური ღონისძიებების გატარებას, რაც სცილდება სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის ლეგალური დეფინიციის არსს, მით უფრო, რომ შესამონგებელი საწარმო წარმოადგენს სავაჭრო მალაზიას და საჩივრის მოტივი, რომ შესაძლოა საწარმოში გამოვლენილ იქნეს დასაქმებულთა დასახიჩრება, საქმის მასალებით დაუსაბუთებელი და არარეალურია. სააპელაციო სასამართლო სრულად იზიარებს რაიონული სასამართლოს დასკვნას შუამდგომლობის დაუსაბუთებლობის თაობაზე და მიაჩნია, რომ საერთოდ არ არის წარმოდგენილი არანაირი კონკრეტული საფუძველი, რის გამოც უნდა მოხდეს მენარმის საქმიანობის შემონგება“.

²⁶ იხ. თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოს 2001 წლის 13 აგვისტოს დადგენილება.

სტატიები

ზემოაღნიშნული სხვა შუამდგომლობების თაობაზე სააპელაციო სასამართლოს მიერ ასევე გაზიარებულ იქნა რაიონული სასამართლოს²⁷ დასკვნა შუამდგომლობის დაუსაბუთებლობის თაობაზე და იგი უცვლელად იქნა დატოვებული, რამდენადაც „როგორც საჩივარი, ისე შუამდგომლობა აგებულია ზოგადი ხასიათის ინფორმაციებზე – სანიტარიული ინსპექციის კომპეტენციაზე, კონტროლის განხორციელების აუცილებელ საჭიროებაზე, მოსახლეობის დაავადების საშიშროებაზე და არ შეიცავს არანაირ მითითებას, სანიტარიული ნორმების თუ რა დარღვევას შეიძლება ჰქონდეს ადგილი საწარმოში, რის გამოც არ არსებობს შუამდგომლობის დაკმაყოფილების ფაქტობრივი და სამართლებრივი საფუძვლები“.

აგრეთვე, არ დაკმაყოფილდა მოყვანილი შუამდგომლობა რაიონული სასამართლოს მიერ, დადგენილება დასაბუთებულია შემდეგნაირად, რომ „არ არსებობს დასაბუთებული ეჭვი მენარმის – შპს „ჟინერის“ მხრიდან ფასებისა და ფასწარმოქმნის კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევების შესახებ, რომ მაკონტროლებელი ორგანოს მხრიდან 1991-2001 წწ. პერიოდის მთლიანი საბუღალტრო დოკუმენტაციის შემოწმება გამოიწვევს მენარმის საქმიანობაში ხელშეშლას, რომ შუამდგომლობაში მოყვანილი ხარვეზების აღმოფხვრა შესაძლებელია მენარმის საქმიანობის სრული დოკუმენტაციის შემოწმების გარეშე“.²⁸ მაკონტროლებელი ორგანოს საჩივრის საფუძველზე სააპელაციო სასამართლომ გააუქმა დადგენილება და გასცა ბრძანება საწარმოს საქმიანობის შემოწმების თაობაზე, რამდენადაც მიიჩნია, რომ სახეზეა მენარმის საქმიანობაში კანონმდებლობის დარღვევების შესახებ საფუძვლიანი და დასაბუთებული ეჭვი, კერძოდ, ელენერგის რეალიზაციისას ურთიერთსაინაღმდეგო მონაცემები ფიქსირდება შპს „ჟინერის“ მიერ ოფიციალურად ნარდგენილ ცნობაში და ინსპექციის მიერ სს „ეი-ი-ეს თელასის“ შემოწმების აქტი არსებულ მონაცემებში, რომელთა ურთიერთშედარებით ირკვევა, რომ „ჟინერის“ მიერ მიწოდებული ელენერგის ტარიფი არ შეესაბამება „ეი-ი-ეს თელასში“ დაფიქსირებულ ტარიფის ოდენობას, ასევე, განსხვავებაა ფაქტობრივად მიწოდებული ელენერგის შედეგად დარიცხულ შემოსავლებშიც, კერძოდ, შპს „ჟინერი“ 1999-2001 წწ. პერიოდში ელენერგიას აწვდიდა სხვადასხვა იურიდიულ პირებს, მათ შორის „ეი-ი-ეს თელასს“, ტარიფით 1,8 თეთრი კვტ/სთ-ზე. ამ უკანასკნელის შემოწმების აქტით ირკვევა, რომ შპს „ჟინერს“ მისთვის მიწოდებული აქვს 1 332 000 ლარის 70 000 კვტ/სთ ელენერგია, ტარიფით 1,9 თეთრი; იმავე აქტის თანახმად, „ეი-ი-ეს თელასს“ შექმნილი აქვს შპს „ჟინერისაგან“ ელენერგია, ტარიფით 1,8 თეთრი, მაშინ, როცა შპს „ჟინერის“ მონაცემებით დაფიქსირებულია ტარიფი 1,83 თეთრი. მოცემულ პერიოდში მოქმედებდა სემეკ-ის 1999 წლის 27 დეკემბრის № 9 დადგენილება, რომლითაც დამტკიცებული იყო ტარიფი 1,8 თეთრის ოდენობით. მითითებული ნორმატიული აქტის დარღვევების თაობაზე ეჭვი დასაბუთებულად და საფუძვლიანად იქნა მიჩნეული, რის გამოც მაკონტროლებელ ორგანოს მისი გადამოწმების ნება დაერთო.

საინტერესო ნიმუშია რაიონული და სააპელაციო სასამართლოს გადაწყვეტილებები საქართველოს შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროს სამედიცინო დახმარების, ფარმაცევტული საქმიანობისა და ნარკოტიკების ლეგალურ ბრუნვაზე კონტროლის ინსპექციის შუამდგომლობასთან დაკავშირებით, შპს „FLD“-ის სამენარმეო საქმიანობის შემოწმების თაობაზე. შუამდგომლობა ემყარება შემდეგ მოტივს: მოკვლეულ იქნა პაციენტ ვ-ას სასწრაფო და გადაუდებელი დახმარების საავადმყოფო „ალსსში“ ჩატარებული ოპერაციისა და მკურნალობის შედეგები, რა დროსაც დადგინდა, რომ მისი მკურნალობისას გამოყენებულ იქნა შპს „FLD“-ისგან შექმნილი სამედიცინო ცემენტი და ენდოპროტეზის „ტაბუხის ფოსო“, რომელთა ხარისხის დამადასტურებელი სერტიფიკატი შპს „ალსსში“ არ აღმოჩნდა, მკურნალი ექიმის ახსნა-

²⁷ იხ. თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოს 2004 წლის 25 ივნისის დადგენილებები, ი/მ „ცინცაძე“, ი/მ „დათო ახალკაცი“ საქმეებზე.

²⁸ იხ. თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოს 2001 წლის 28 ნოემბრის დადგენილება.

განმარტებითი ბარათით ირკვევა, რომ პაციენტს ოპერაციის შემდგომ პერიოდში აღენიშნა „მკვეთრად გამოხატული სამედიცინო ცემენტის ტოქსიკური ეფექტი“, მაკონტროლებელმა ორგანომ მიიჩნია, რომ შპს „FLD“-ის შემონმების საფუძველზე მიეცემათ შესაძლებლობა, შეისწავლონ ამ პრეპარატების წარმომავლობის, ვარგისიანობის ვადის დადგენისა და ხარისხის სერტიფიკატთან დაკავშირებული საკითხები. რაიონულმა სასამართლომ შუამდგომლობა დაუსაბუთებლად მიიჩნია და ჩათვალა, რომ არ არსებობდა საკმარისი საფუძველი ნებართვის გასაცემად,²⁹ სააპელაციო სასამართლომ გაიზიარა რაიონული სასამართლოს დასკვნა და მიუთითა „სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის 21 „ბ“ მუხლზე, რომლის მიხედვით“, ამ კანონის მიზნებისათვის კონტროლს არ წარმოადგენს კანონმდებლობით გათვალისწინებული ლიცენზიის, ნებართვის, სერტიფიკატის გაცემა, მოთხოვნა და შესაბამისი აქტის შედგენა. მაკონტროლებელი ორგანო უფლებამოსილი იყო შპს „FLD“-ისგან მოეთხოვა სერტიფიკატი სასამართლო ბრძანების გარეშე, ამასთან, წარმოდგენილი არ არის პაციენტის ავადმყოფობის ისტორია, რომლის მიხედვით დადასტურდებოდა, რომ მას სწორედ შპს „FLD“-ისგან შეძენილი მედიკამენტებით უმკურნალეს, ხოლო მენარმის მიერ წარმოდგენილი მტკიცებულებების მიხედვით მას გააჩნია შესაბამისი სერტიფიკატი“.³⁰

ვფიქრობთ, ძალიან მნიშვნელოვანია სასამართლოს შეფასებები მაკონტროლებელი ორგანოების მიერ უკვე დაწყებული შემონმების დაკანონების მოთხოვნით აღძრულ შუამდგომლობებთან დაკავშირებით. მაგალითად, საგანგებო ლეგიონმა, იმაზე დაყრდნობით, რომ შპს „ალბატროს პრეზენტის“ სავაჭრო ობიექტიდან რეალიზაცია უკეთდება სხვადასხვა დასახელების ძვირადღირებულ ალურიცხავ საქონელს, რითაც მნიშვნელოვანი ზიანი ადგება სახელმწიფო ბიუჯეტს, ქმედება კი შეიცავს საგადასახადო კოდექსის 223-ე IV მუხლით გათვალისწინებული სამართალდარღვევის ნიშნებს, ჩათვალა, რომ არსებობდა მტკიცებულებების განთავსების საშიშროება და დაიწყო სანარმოს შემონმება; რაიონულმა სასამართლომ არ გაიზიარა შუამდგომლობის მოტივაცია და მიუთითა, რომ სანარმო სამი თვის წინ შემონმდა საოლქო საგადასახადო ინსპექციის მიერ, რაც დასტურდება შემონმების აქტით. წარმოდგენილი შუამდგომლობა ემყარება ეჭვს, რომელსაც დასაბუთება არა აქვს, სასამართლოს ეს დასკვნა გაზიარებულ იქნა სააპელაციო სასამართლოს მხრიდან, რომელმაც მიუთითა, რომ ერთხელ გამოვლენილ კანონდარღვევაზე მენარმე დაჯარიმებულია და ეს გარემოება არ შეიძლება გახდეს ეჭვის საფუძველი, რომ იგი კვლავ აგრძელებს კანონდარღვევებს.

„სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ კანონის მე-5 IV მუხლის (ოპერატიულ მონაცემებზე) საფუძველზე აღძრულ შუამდგომლობებთან დაკავშირებით არის შემთხვევები, როცა სასამართლოები, ნაცვლად სისხლის სამართალწარმოებისა, იყენებენ ადმინისტრაციულ სამართალწარმოებას, ანუ როცა სახეზეა საგამოძიებო მოქმედების ჩატარებასთან დაკავშირებული სასამართლოს ბრძანების გაცემის საფუძველი, სასამართლოები ადმინისტრაციული საპროცესო კოდექსის 21¹-ე-21³-ე მუხლების საფუძველზე აწარმოებენ საქმეს.

აუცილებელია, სასამართლოებმა ერთმანეთისაგან გამიჯნონ საგამოძიებო მოქმედებათა ჩატარების შესახებ და სამენარმეო კონტროლის განხორციელებაზე აღძრული შუამდგომლობები და განხორციელონ სამართალწარმოების შესაბამისი სახე, რათა თავიდან იქნეს აცილებული ისეთი საგამოძიებო მოქმედებების, როგორცაა ამოღება, ჩხრეკა, ჩატარების უფლების სასამართლოს მიერ ადმინისტრაციული სამართალწარმოებით განხილვა, მით უფრო, რომ კანონის 5 IV მუხლის საფუძველზე, მართალია, მომკვლევო ორგანო აღძრავს შუამდგომლობას, მაგრამ სანარმოს შემონმების ნებართვას მოიპოვებს მხოლოდ მაკონტროლებელი ორგანო.

²⁹ იხ. თბილისის ვაკე-საბურთალოს რაიონული სასამართლოს 2003 წლის 21 აგვისტოს დადგენილება.

³⁰ იხ. თბილისის საოლქო სასამართლოს ადმინისტრაციული სამართლისა და საგადასახადო საქმეთა სააპელაციო პალატის 2003 წლის 2 სექტემბრის დადგენილება.

აღსანიშნავია, რომ იყო შემთხვევები, როდესაც მომკვლევნი ორგანო ითხოვდა, მაკონტროლებელ ორგანოსთან ერთად მასაც მიეღო მონაწილეობა სანარმოს საქმიანობის შემოწმებაში, რაც აბსოლუტურად ეწინააღმდეგება კანონის 31 მუხლით დადგენილ დებულებას, რომ მხოლოდ მაკონტროლებელმა ორგანომ შეიძლება გააკონტროლოს სამენარმეო საქმიანობა. ასეთი სტატუსი კი სამართალდამცავ ორგანოებს, ბუნებრივია, არ გააჩნიათ. შესაბამისად, სრულიად არამართლზომიერია ის ფაქტიც, როცა სამართალდამცავი ორგანოს წარმომადგენლები ესწრებიან მაკონტროლებელი ორგანოს მიერ მენარმის შემოწმების პროცედურას. კანონმდებლობით, მათ ამგვარი უფლებამოსილება არ გააჩნიათ.

კანონის 5 IV მუხლის საფუძველზე აღძრული შუამდგომლობების განხილვისას სასამართლოები უშვებენ უხეშ შეცდომებს, როცა დახურული სასამართლო სხდომის ჩატარების თაობაზე არ აცნობებენ მხარეებს, არ დგება სასამართლო სხდომის ოქმი, საჯაროდ არ აცხადებენ მიღებულ გადაწყვეტილებას, სასამართლო აქტებს არ გააჩნიათ აუცილებელი რეკვიზიტები, ხშირ შემთხვევაში ობიექტური თუ სუბიექტური ფაქტორების გამო, ირღვევა შუამდგომლობის განხილვისა და სააპელაციო სასამართლოში საქმის გადაგზავნის ვადები, რაც ყველა შემთხვევაში საპროცესო სამართლის ნორმების დარღვევის საფუძველზე გამოტანილი სასამართლო აქტის გაუქმების ან შეცვლის საფუძველი ხდება.

უნდა აღინიშნოს, რომ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს სახელმწიფო რეესტრში რეგისტრირებული 44 მაკონტროლებელი ორგანოდან, ზოგიერთს დღემდე არ მიუმართავს სასამართლოსათვის მაკონტროლებელი ფუნქციის შესრულებაზე ნებართვის მისაღებად. მაგალითად: სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტროს სოფლის მეურნეობის პროდუქციისა და ფქვილის ხარისხის ინსპექციას, საქართველოს პარლამენტთან არსებულ აუდიტორული საქმიანობის საბჭოს, საქართველოს სოფლის მეურნეობისა და სურსათის სამინისტროს მცენარეთა დაცვის სამსახურს, ამავე სამსახურთან არსებულ ფიტოსანიტარიული კარანტინის სახელმწიფო ინსპექციას.

და ბოლოს, დააკენის სახით შეიძლება ვთქვათ, რომ მითითებული კანონის ამოქმედებით მაკონტროლებელი ორგანოების საქმიანობაზე წინასწარი სასამართლო კონტროლის დაწესებამ უდავოდ შეასრულა პოზიტიური როლი სამენარმეო საქმიანობის თავისუფლებისა და ხელშეწყობის უზრუნველყოფის, ასევე, მაკონტროლებელი ორგანოების შემცირების თვალსაზრისით, თუმცა, ვფიქრობთ, აუცილებელია, კანონმდებლობით მკვეთრად შემცირდეს მათი რიცხვი, რამდენადაც ხშირია პარალელური მაკონტროლებელი ფუნქციის შემთხვევები, ასევე, უნდა გაირკვეს, რამდენად ლოგიკურია საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისათვის სახელმწიფო კონტროლის ფუნქციის დელეგირება. განსაკუთრებით საჭიროა ამ სფეროში მასშტაბური რეფორმატორული ღონისძიებების გატარება, რომლის წარმატების შემთხვევაში, ვფიქრობთ, დაახლოებით 1-2 წელიწადში საქართველოში აღარ იქნება აუცილებლობა სამენარმეო საქმიანობის კონტროლის თაობაზე ნებართვების სასამართლოს იურისდიქციაში მოქცევა, რადგან, მიუხედავად მითითებული პოზიტივისა, მას უდავოდ გააჩნია უარყოფითი ასპექტები, ვინაიდან წინასწარი სასამართლო კონტროლის დაწესება მნიშვნელოვნად ზღუდავს აღმასრულებელი ხელისუფლების მმართველობითი ფუნქციის შესრულებას, უკარგავს მას ოპერატიულობისა და ეფექტურობის ხასიათს. აღმასრულებელი ხელისუფლების რეფორმირების შედეგად სახელისუფლო ვერტიკალისა და საპარლამენტო კონტროლის ეფექტური განხორციელება სავსებით შეიძლება გახდეს თავად მაკონტროლებელ ორგანოთა მხრიდან არამართლზომიერი ქმედებების შემაკავებელი ფაქტორი.