

მართლსაწინააღმდეგო სამართლებრივი აქტი...

საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 17 ივლისის №225 ბრძანების სამართლებრივი შეფასება

ნორმატიული თუ ინდივიდუალური ადმინისტრაციული აქტი მიიჩნევა მართლზომიერ სამართლებრივი აქტად, თუკი იგი მისი გამოცემისათვის აკმაყოფილებს შემდეგ კრიტერიუმებს, კერძოდ, თუ იგი:

მიღებულია სამართლებრივი აქტის საფუძველზე, ანუ მისი გამოცემის მომენტში არსებობდა შესაბამისი სამართლებრივი საფუძველი;

წარმოადგენს ფორმალურად მართლზომიერ აქტს;

წარმოადგენს მატერიალურად მართლზომიერ აქტს.



როინ მიბრიაული
სამართლის დოქტორი,
პროფესორი
საადვოკატო ბიურო
„მიგრიაული და
პარტნიორების“
ხელმძღვანელი პარტნიორი

წარმოდგენილი აქტის სამართლებრივი შეფასებისთვის, ჯერ უნდა ვუპასუხოთ შემდეგ კითხვებს: რა სახისაა ეს აქტი? რა არის ამ აქტის გამოცემის სამართლებრივი საფუძველი? როგორია ამ ბრძანების გამოცემის ფორმალური და მატერიალური მართლზომიერება? გააჩნდა თუ არა ფინანსთა მინისტრს კერძო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმირების განხორციელების უფლებამოსილება? ჰქონდა თუ არა მინისტრს დროებითი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნის კომპეტენცია და აქედან გამომდინარე, გაიცეს კომპეტენტური დასკვნა ბრძანების მართლზომიერებაზე.

ყველა ნიშნის მიხედვით, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 17 ივლისის ბრძანება №225 „ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმირებასთან დაკავშირებული საკითხების განმხილველი დროებითი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნის შესახებ“ (შედგომში „ბრძანება“) წარმოადგენს ინდივიდუალურ-სამართლებრივ აქტს „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის შესაბამისად, რადგანაც იგი ერთჯერადია, შესაბამისად არ შეიცავს მისი მუდმივი, ან დროებითი და მრავალჯერადი გამოყენების ქცევის ზოგად წესს. ბრძანების,

როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციული-სამართლებრივ აქტის ბუნებას ასაბუთებს, აგრეთვე, „ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის“ მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის დ) ქვეპუნქტიც, რომლის შესაბამისადაც, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ ადმინისტრაციული კანონმდებლობის საფუძველზე გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი სახეზეა, თუ იგი აწესებს, ცვლის, წყვეტს ან ადასტურებს პირის ან პირთა შეზღუდული წრის უფლებებსა და მოვალეობებს. დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ თავად ბრძანების შინაარსი - დროებითი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნა - მიანიშნებს აღნიშნული სამართლებრივი აქტის ინდივიდუალურ ხასიათზე (ანუ, კონკრეტულ სამუშაო ჯგუფზე); იგივეზე მეტყველებს იმ კონკრეტულ პირთა ჩამონათვალიც, რომელიც მოცემულია ბრძანებაში.

ზემოთქმულიდან გამომდინარე, ბრძანება, როგორც ინდივიდუალურ-სამართლებრივი

აქტი უნდა შევაფასოთ, აგრეთვე, ამ კრიტერიუმების გათვალისწინებით და განვსაზღვროთ მისი მართლზომიერება.

1. ბრძანების გამოცემის სამართლებრივი საფუძველი

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტის საფუძველზე, ინდივიდუალური სამართლებრივი აქტი მიიღება მხოლოდ ნორმატიული აქტის საფუძველზე და მის მიერ დადგენილ ფარგლებში. „საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“ 2004 წლის 11 თებერვლის კანონის 21-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, „**მინისტრი საქართველოს კონსტიტუციის 81²-ე მუხლის შესაბამისად გამოსცემს ბრძანებებს**“. მინისტრის ბრძანებების, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიღების სამართლებრივი საფუძვლები, მოცემულია აგრეთვე შესაბამისი სამინისტროს დებულებებში.

ზოგადად, ფინანსთა მინისტრის ბრძანების გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლად უნდა მიეთითოს აგრეთვე საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 დეკემბრის დადგენილება № 341 „საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ (შემდგომში „**დებულება**“), კერძოდ, აღნიშნული დებულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის ლ) ქვეპუნქტის თანახმად, **მინისტრი** კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოსცემს **ბრძანებებს**, ინსტრუქციებსა და მეთოდურ მითითებებს და პასუხისმგებელია მათი კანონიერებისა და მიზანშეწონილობისათვის.

ამდენად, ბრძანების გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლად მითითებულია სწორედ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 17 დეკემბრის № 341 დადგენილება. ეს დებულება წარმოადგენს ნორმატიულ აქტს და აქედან გამომდინარე, დადასტურებულია, რომ შესაფასებელი ბრძანება მიღებულია ნორმატიული აქტის საფუძველზე.

2. ბრძანების გამოცემის ფორმალური მართლზომიერება

როგორც აღინიშნა, ფინანსთა მინისტრი,

დებულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის ლ) ქვეპუნქტის შესაბამისად, ფორმალურად უფლებამოსილი იყო გამოეცა ბრძანება. აღნიშნული ნორმა მას ანიჭებს ბრძანებებისა და სხვა აქტების გამოცემის უფლებამოსილებას. მხოლოდ დასადაგენია, ჰქონდა თუ არა მინისტრს კონკრეტული საკითხის მოწესრიგების კომპეტენცია.

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ კანონის მე-2 მუხლის მე-4 პუნქტი ადგენს ასევე წესს, რომ ინდივიდუალურ სამართლებრივი აქტი მიღებული უნდა იყოს **ნორმატიული აქტის მიერ დადგენილ ფარგლებში**. ამ თვალსაზრისით, აღსანიშნავია, რომ ბრძანების გამოცემის სამართლებრივ საფუძვლად მითითებული მხოლოდ დებულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის ლ) ქვეპუნქტი, რომელიც ითვალისწინებს მხოლოდ ბრძანების გამოცემის უფლებამოსილებას და არ განსაზღვრავს კომპეტენციის კონკრეტულ სფეროს. შესაბამისად, უნდა ვივარაუდოთ, რომ დებულება მინისტრს ბრძანების გამოცემის უფლებამოსილებას ანიჭებს მხოლოდ იმ სფეროში, რომელიც ეკუთვნის მინისტრის კომპეტენციას; მინისტრის კონკრეტული კომპეტენციები კი დეტალურად არის აღწერილი დებულებაში. აღნიშნული ნორმებით განსაზღვრულ ფარგლებზე საუბარი გვექნება ნორმის მატერიალურ მართლზომიერების განხილვისას.

2.1. ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმირების საკითხებთან დაკავშირებით მოწესრიგების კომპეტენცია

ბრძანებით წესრიგდება დროებითი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნა, რომელმაც უნდა იმსჯელოს შემდეგ საკითხებზე: **განიხილოს, გაანალიზოს, შეიმუშავოს საკანონმდებლო ცვლილებები ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმირების საკითხებთან დაკავშირებით**. დებულების სარეზოლუციო ნაწილი არ ასხვავებს სახელმწიფო სექტორისა და კერძო სექტორისთვის განკუთვნილ ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმირების საკითხებს. ბრძანების სარეზოლუციო ნაწი-

ლიდან, ნათლად გამომდინარეობს შესაბამისი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის კომპეტენცია – განიხილოს ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმირების საკითხები და შეიმუშავოს შესაბამისი ცვლილებები კანონმდებლობაში, რაც, შესაბამისი შეზღუდვის გარეშე, მოიცავს, როგორც კერძო სექტორს, ასევე სახელმწიფო სექტორს.

აღნიშნული ბრძანებით, ფინანსთა მინისტრი გასცდა თავისი უფლებამოსილებების ფარგლებს, ვინაიდან იგი შეეხო ისეთი საკითხების მოწესრიგებას, რომლებიც მის კომპეტენციაში არ შედიოდა, კერძოდ, კერძო სექტორის (ა) ბუღალტრული აღრიცხვისა და (ბ) აუდიტორული საქმიანობის საკითხებს.

საქართველოს კანონმდებლობა ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტორული საქმიანობის მოწესრიგების საკითხებს შესაბამის უწყებებს აკისრებს. „ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის შესახებ“ კანონის მე-3 მუხლის მე-5 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტებს ადგენს საქართველოს ფინანსთა მინისტრი“. ამავე მუხლის მე-3 პუნქტის შესაბამისად, „სახელმწიფო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტები არის საბიუჯეტო ორგანიზაციებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის დადგენილი ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების წესები“; აღნიშნული ნორმის ფორმულირებიდან გამომდინარე, საქართველოს ფინანსთა მინისტრის უფლებამოსილებებში შედის მხოლოდ საჯარო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის მოწესრიგება.

რაც შეეხება აუდიტორული საქმიანობის მოწესრიგებას, იგი საერთოდ გასულია ფინანსთა მინისტრის სფეროდან. „ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონის III თავის („აუდიტი“) მიხედვით აუდიტორული საქმიანობის რეგულირება და ზედამხედველობა აკრედიტებული პროფესიული ორგანიზაციების კომპეტენციაა. გარდა ამისა, დებულება ფინანსთა მინისტრის, ასევე, არ ანიჭებს აუდიტორული საქმიანობის რეგულირებისა და ზედამხედველობის უფლებამოსილებას.

ამდენად, ზემოაღნიშნული სამართლებრივი ნორმებიდან ცალსახად გამომდინარეობს, რომ კერძო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების დადგენისა და აუდიტორული საქმიანობის რეფორმირების საკითხების მოწესრიგების უფლებამოსილება საქართველოს ფინანსთა მინისტრს არ გააჩნია. იგივეს ადასტურებს დებულების მე-3 მუხლის მე-3 პუნქტის შ) ქვეპუნქტი, რომლის მიხედვითაც სამინისტროს ფუნქციებში, მათ შორის შედის: „მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, ფინანსური აღრიცხვის საერთო მეთოდოლოგიის შემუშავება, სამინისტროების, სხვა მხარჯავი დაწესებულებებისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ფინანსური აღრიცხვისა და ანგარიშგების საქმიანობის მეთოდოლოგიური ხელმძღვანელობა; ფინანსური აღრიცხვის წარმოებისა და ანგარიშგების ფორმების, ნორმებისა და წესების შემუშავება“;

შესაბამისად, სადაო ბრძანების გამოცემის მომენტში, ფინანსთა მინისტრის კომპეტენციაში არ შედიოდა კერძო სექტორის ბუღალტრული აღრიცხვის სტანდარტების დადგენისა და აუდიტორული საქმიანობის რეგულირება – ზედამხედველობის უფლებამოსილება და სადაო ბრძანების მიღებით, ფინანსთა მინისტრი მოქმედებდა საკუთარი კომპეტენციის ფარგლებს გარეთ, რაც გამოცემულ ბრძანებას აქცევს კანონსაწინააღმდეგო აქტად. ხოლო ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი ბათილია, თუ იგი ეწინააღმდეგება კანონს (საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-60¹ მუხლის პირველი ნაწილი).

2.2. დროებითი უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფის შექმნის კომპეტენცია

„საქართველოს მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის“ შესახებ კანონის 29-ე მუხლის პირველი პუნქტის შესაბამისად, პრემიერ-მინისტრს, მთავრობას, მთავრობის წევრს, ცალკეულ საკითხთა შესწავლის მიზნით შეუძლია შექმნას სათათბირო ორგანოები - კომისიები და საბჭოელები. დებულების მე-4 მუხლის კ) ქვეპუნქტის შესაბამისად, მინისტრი თავისი მმართველობის სფეროში ქმნის კომისიებსა და საბჭოებს სათათბირო უფლებით და განსაზღვრავს მათ

მოვალეობებს და საქმიანობის წესს.

აღნიშნული დებულებები სიტყვა-სიტყვით არ ითვალისწინებენ უწყებათაშორისი სამუშაო ჯგუფების შექმნას და, შესაბამისად, საკამათოა, შეიძლება თუ არა ზემოაღნიშნული ნორმების ფართო განმარტება. **გამომდინარე იქიდან, რომ მინისტრი კურირებს მხოლოდ კონკრეტულ - მის კომპეტენციას დაქვემდებარებულ სფეროს – და მისი ადმინისტრაციული ხელისუფლება ვრცელდება მხოლოდ მასდამი დაქვემდებარებული შესაბამისი უწყებების წარმომადგენლებზე, უნდა დავასკვნათ, რომ ზემოაღნიშნული ნორმები ითვალისწინებენ არა უწყებათაშორისი, არამედ შიდასაუწყებო (მაგ. სამინისტრო) სათათბირო ორგანოების შექმნას.**

აღნიშნულიდან გამომდინარე, შესაბამისი დებულებები არ აძლევდნენ მინისტრს იმის უფლებამოსილებას, რომ შეექმნა უწყებათაშორისი სათათბირო ორგანო.

2.3. ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის რეკვიზიტები

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 51-ე და შემდგომი მუხლები შეიცავენ მოთხოვნებს ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტების მიმართ. ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 52-ე მუხლის მე-2 ნაწილის შესაბამისად, წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტში უნდა მიეთითოს ის ორგანო, რომელშიც შეიძლება ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის გასაჩივრება, მისი მისამართი და საჩივრის წარდგენის ვადა. **ბრძანებაში აღნიშნული რეკვიზიტი მოცემული არ არის და, შესაბამისად, დარღვეულია დაინტერესებული მხარის ინტერესი, ზუსტად იცოდეს, სად და რა ვადაში გაასაჩივროს შესაბამისი ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი.**

ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 53-ე მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად, წერილობითი ფორმით გამოცემული ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი უნდა შეიცავდეს წერილობით დასაბუ-

თებას. ბრძანება მითითებას ახდენს მხოლოდ დებულების მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის ლ) ქვეპუნქტზე, რომელიც ზოგადად მხოლოდ მინისტრისათვის ბრძანებების გამოცემის უფლებამოსილებას ადგენს. დებულების აღნიშნული ნორმა არ არის საკმარისი იმისათვის, რომ ბრძანება დასაბუთებულად მივიჩნიოთ. აქ საჭირო იყო, ასევე, მითითება იმ ნორმებზე, საიდანაც გამოიკვეთებოდა მინისტრის უფლებამოსილება მოცემული კონკრეტული საკითხის მოსაგვარებლად. გამომდინარე იქიდან, რომ მინისტრის უფლებამოსილების აღმჭურველი ასეთი ნორმები არ არსებობს, ამიტომ ბრძანების ავტორი მხოლოდ ზოგადი ნორმით შემოიფარგლა, რაც არ არის საკმარისი ბრძანებისათვის დასაბუთებულობის მისანიჭებლად.

რამდენადაც მინისტრის ბრძანება არ არის წერილობით საკმარისად დასაბუთებული, შესაბამისად, არსებითად დარღვეულია ბრძანების, როგორც ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტის ფორმის შესახებ დებულებები.

3. ბრძანების გამოცემის მატერიალური მართლზომიერება

ბრძანება წარმოადგენს ფორმალურად არამართლზომიერ ინდივიდუალურ სამართლებრივ აქტს და შესაბამისად სახეზეა მისი არამართლზომიერება და ბათილობის საფუძვლები.

4. დასკვნა

დასკვნის სახით შეიძლება აღინიშნოს, რომ:

ა) საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2015 წლის 17 ივლისის №225 ბრძანება მართლსაწინააღმდეგო სამართლებრივი აქტია;

ბ) ფინანსთა მინისტრს არ გააჩნდა იმ საკითხების მოწესრიგების კომპეტენცია, რის შესახებაც გამოსცა აღნიშნული ბრძანება;

გ) ბრძანების გამოცემისას ფინანსთა მინისტრი მოქმედებდა კანონის დარღვევით.

აქედან გამომდინარე, ბრძანება წარმოადგენს მართლსაწინააღმდეგო და შესაბამისად ბათილ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ აქტს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 60¹ მუხლის პირველი ნაწილის შესაბამისად.