



**„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტის
ზოგადი შეფასებები, მუხლობრივი შენიშვნები და რეკომენდაციები**



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

წინასიტყვაობა

მოცემული პუბლიკაცია წარმოადგენს საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციის ექსპერტთა შეფასებასა და რეკომენდაციებს „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტზე. პუბლიკაცია მომზადებულია „ლიცენზიისა და ნებართვის დანერგვის“ პროექტის ფარგლებში. პროექტი ხორციელდება „აირის საქართველოს“ მხარდაჭერით.

საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაცია 1999 წლიდან მუშაობს ლიცენზიებისა და ნებართვების სისტემასთან დაკავშირებულ საკითხებზე. პროექტის ფარგლებში: გამოქვეყნდა 8 გზამკვლევი მეწარმეთათვის და 10 ანალიტიკური ანგარიში სხვადასხვა სალიცენზიო და სანებართვო სფეროების შესახებ; 700-ზე მეტ მეწარმეს ჩაუტარდა ტრენინგები „როგორ მივიღოთ ლიცენზია/ნებართვა“; გაიმართა 20 სამუშაო შეხვედრა ლიცენზიის/ნებართვის გამცემი უწყებების წარმომადგენელთა მონაწილეობით; ფუნქციონირებს ლიცენზირების „ცხელი ხაზი“, რომლის საშუალებითაც უფასო კონსულტაციები უკვე მიიღო 1000-მდე მეწარმემ და დაინტერესებულმა პირმა.

პუბლიკაციაში განხილულია „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტი, კერძოდ კი მოცემულია ისეთი საკითხები, როგორებიცაა: კანონის რეგულირების სფერო; საქმიანობის, სარგებლობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის წესი, კონტროლის სისტემა და ა.შ.

პუბლიკაცია წარმოადგენს „ლიცენზიისა და ნებართვის შესახებ“ კანონის პროექტის კომენტარებს და მასში მოცემული მოსაზრებები ასახავს საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციის ექსპერტთა პოზიციას.

ექსპერტთა ჯგუფს მნიშვნელოვნად მიაჩნია მოხდეს არსებული გამოცდილებისა და წარმოდგენილი რეკომენდაციების გათვალისწინება, რათა ახალი კანონი დაცული იქნეს როგორც პრინციპული, ასევე იურიდიული და ტექნიკური ხარვეზებისგან.

შინაარსი

შესავალი.....	4
„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტის ძირითადი დებულებები	6
„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტის ზოგადი შეფასებები	13
მუხლობრივი შენიშვნები და რეკომენდაციები „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტზე.....	18

შესავალი

ქვეყნის განვითარების არსებულ ეტაპზე ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს საკითხს წარმოადგენს თანამედროვე ლიბერალური საბაზრო ღირებულებების დამკვიდრება. ნათლად გამოჩნდა სამეწარმეო სფეროში არსებული ბარიერების (რეგისტრაცია, ლიცენზია, ნებართვა, სერტიფიცირება, სტანდარტიზაცია და სხვა) ოპტიმიზაციისა და სრულყოფის აუცილებლობა.

უკანასკნელი წლების განმავლობაში სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიებისა და ნებართვების სფეროს რეგულირების არაერთი მცდელობა იყო. თუმცა, ერთიანი მოწესრიგებული სისტემა მაინც ვერ ჩამოყალიბდა.

განხორციელებულ რეფორმებში წინგადადგმული ნაბიჯი იყო 2002 წლის 14 მაისს „სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძვლების შესახებ“ კანონის მიღება, რომელმაც გარკვეულწილად ერთიან ჩარჩოში მოაქცია სალიცენზიო და სანებართვო სისტემა. მიუხედავად ამ კანონის პროგრესულობისა, მაინც ვერ მოხერხდა გამართული სალიცენზიო და სანებართვო სისტემის ფორმირება, რომელიც ხასიათდებოდა სისტემური პრობლემებით, ასევე ტექნიკური და იურიდიული უზუსტობებითა და ხარვეზებით, მათ შორისაა:

- ლიცენზიისა და ნებართვას დაქვემდებარებული საქმიანობების სიმრავლე;
- ხელოვნურად გაზრდილი სალიცენზიო და სანებართვო პირობები;
- ლიცენზირების სისტემის მარეგულირებელი კანონების სიმრავლე და ურთიერთშეუსაბამობა;
- ლიცენზიისა, თუ ნებართვის მიღებისათვის რამდენიმე სახელმწიფო ორგანოსთან ურთიერთობის აუცილებლობა.

ამა წლის 14 მაისს საქართველოს პარლამენტს წარედგინა საქართველოს კანონის პროექტები, რომლებიც ითვალისწინებს ლიცენზიისა და ნებართვის სისტემის ძირეულ რეფორმასა და ადმინისტრაციული ბარიერების მნიშვნელოვან შემცირებას. აღნიშნული კანონის პროექტებით გათვალისწინებულია ნოვაციები და სისტემური ცვლილებები. კერძოდ კი, უქმდება სავალდებულო დაზღვევა და სავალდებულო სტანდარტები, ხდება

სერტიფიცირების სისტემის ლიბერალიზაცია და ა.შ. კანონის პროექტის ძირითადი პრინციპებია:

- ა) ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და დაცვა;
- ბ) ადამიანის საცხოვრებელი და კულტურული გარემოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და დაცვა;
- გ) სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვა.

წარმოდგენილი კანონის პროექტი ხელს შეუწყობს საქართველოში ლიცენზირების გამართული სისტემის ფორმირებას და სამეწარმეო საქმიანობის ბარიერების ოპტიმიზაციას. თუმცა, მასში არ არის გათვალისწინებული ისეთი მნიშვნელოვანი გარემოებები, რომლებიც გაზრდიდა ახალი კანონის მოქმედების ეფექტიანობას და ხელს შეუწყობდა ქვეყანაში სამეწარმეო სექტორის განვითარებას.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტის ძირითადი დებულებები

ამა წლის 14 მაისს საკანონმდებლო ინიციატივის წესით საქართველოს პრეზიდენტმა საქართველოს პარლამენტს წარუდგინა, კანონის პროექტთა პაკეტი:

1. „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“;
2. „სავალდებულო ხანძარსაწინააღმდეგო დაზღვევის შესახებ“ საქართველოს კანონის ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე“;
3. „სახანძრო უსაფრთხოების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატების შეტანის თაობაზე“;
4. „საავტომობილო ტრანსპორტის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“;
5. „დასაქმების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“;
6. „სტატისტიკის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“;
7. „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“;
8. „ვეტერინარიის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“;
9. „საქართველოს სანიტარიულ კოდექსში დამატებების შეტანის თაობაზე“;
10. „მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“;
11. „მაგნე ორგანიზმებისაგან მცენარეთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატებების შეტანის თაობაზე“;
12. „სასოფლო-სამეურნეო კარანტინის შესახებ“ საქართველოს კანონში დამატების შეტანის თაობაზე“;
13. „ვაზისა და ღვინის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებების შეტანის თაობაზე“;
14. „სურსათისა და თამბაქოს შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“;

15. „გაზომვათა ერთიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“;
16. „საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში ცვლილებების შეტანის შესახებ“;
17. „პროდუქციისა და მომსახურების სერტიფიკაციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“;
18. „სტანდარტიზაციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“;
19. „აუდიტორული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“.

პროექტის კანონის მოქმედების სფერო ფართოვდება და არეგულირებს არა მარტო სამეწარმეო საქმიანობას, არამედ ნებისმიერ ორგანიზებულ და ზოგიერთ არაორგანიზებულ საქმიანობას. ამასთან, მისი მოქმედება არ ვრცელდება ამავე კანონით განსაზღვრულ საქმიანობებსა თუ ქმედებებზე, თუ მას ახორციელებს სახელმწიფო ორგანო.

კანონის პროექტის ერთ-ერთ ნოვაციას წარმოადგენს ის ფაქტი, რომ საქმიანობის ან ქმედების სახელმწიფო რეგულირება ლიცენზირებითა და ნებართვით ხორციელდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ეს საქმიანობა ან ქმედება უშუალოდ უკავშირდება ადამიანის სიცოცხლის, ჯანმრთელობის, სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესის სფეროებს. აღნიშნულის გათვალისწინებით კანონის პროექტის პრინციპებია:

- ა) ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და დაცვა;
- ბ) ადამიანის საცხოვრებელი და კულტურული გარემოს უსაფრთხოების უზრუნველყოფა და დაცვა;
- გ) სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვა.

კანონის პროექტით მნიშვნელოვნად შემცირდა სალიცენზიო და სანებართვო სახეები, შემოღებულ იქნა ახალი ტიპის ლიცენზიები, როგორცაა საქმიანობის და სარგებლობის ლიცენზია, გენერალური და სპეციალური ლიცენზია.

ნებართვის გამცემი ორგანოები და ნებართვის სახეთა რაოდენობა

№	გამცემი უწყება	სახეთა რაოდენობა	
		დარჩება	იყო
1	სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	3	16
2	გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	15	318
3	იუსტიციის სამინისტრო	5	2
4	შინაგან საქმეთა სამინისტრო	3	8
5	სახელმწიფო დაცვის სპეციალური სამსახური	1	1
6	ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია	2	2
7	ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო	2	9
8	კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო	3	16
9	ფინანსთა სამინისტრო	6	9
10	ფინანსთა სამინისტროს საბაჟო დეპარტამენტი	4	8
11	სამოქალაქო ავიაციის ადმინისტრაცია	1	4
12	საავტომობილო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია	3	7
13	წამლის სააგენტო	2	4
14	კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	0	9
15	ტექნიკური ზედამხედველობის სახელმწიფო ინსპექცია	0	9
16	საზღვაო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია	0	1

სარგებლობის ლიცენზიების გამცემი ორგანოები და სალიცენზიო სახეთა რაოდენობა

№	გამცემი უწყება	სახეთა რაოდენობა	
		დარჩება	იყო
1	გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	7	31
2	სამოქალაქო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია	1	2
3	კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	2	4

საქმიანობის ლიცენზიების გამცემი ორგანოები და სალიცენზიო სახეთა რაოდენობა

№	გამცემი უწყება	სახეთა რაოდენობა	
		დარჩება	იყო
1	სოფლის მეურნეობის სამინისტრო	2	81
2	გარემოს დაცვისა და ბუნებრივი რესურსების სამინისტრო	7	22
3	იუსტიციის სამინისტრო	2	3
4	შინაგან საქმეთა სამინისტრო	2	0
5	კომუნიკაციების ეროვნული კომისია	3	4
6	ენერგეტიკის მარეგულირებელი ეროვნული კომისია	5	1
7	ნავთობისა და გაზის რესურსების მარეგულირებელი სახელმწიფო სააგენტო	3	4
8	განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო	9	8
9	დაზღვევის სახელმწიფო ზედამხედველობის სამსახური	4	17
10	ფინანსთა სამინისტროს საბაჟო დეპარტამენტი	3	2
11	ეროვნული ბანკი	2	3
12	ფასიანი ქაღალდების ეროვნული კომისია	6	9
13	შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტრო	43	320
14	წამლის სააგენტო	6	13
15	ფინანსთა სამინისტროს საგადასახადო დეპარტამენტი	0	4
16	სტანდარტიზაციის, მეტროლოგიისა და სერტიფიკაციის სახელმწიფო დეპარტამენტი	0	2
17	ფინანსთა სამინისტრო	0	3
18	ეკონომიკური განვითარების სამინისტრო	0	21
19	საზღვაო ტრანსპორტის ადმინისტრაცია	0	1

კანონის პროექტის მიხედვით დადგინდა ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის ახალი „ერთი სარკმლის“ პრინციპი, რომლის თანახმად ლიცენზიის ან ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანო თავად უზრუნველყოფს დამატებითი სალიცენზიო ან სანებართვო პირობების სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადასტურებას. დამატებითი სალიცენზიო და სანებართვო პირობების დადასტურება დაკავშირებული უნდა იყოს ლიცენზიის ან

ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებასთან. ამ პირობების დამადასტურებელი ფაქტობრივი გარემოებების მოპოვება უშუალოდ უნდა ემსახურებოდეს ლიცენზიის ან ნებართვის მიღების მიზანს.

ნებართვის გაცემის წესი

პროცედურა	ვადა
განცხადების რეგისტრაცია	მიღებისთანავე
განცხადების კანონის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა	განცხადების მიღებიდან 3 დღეში
სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის დოკუმენტების ასლების გადაგზავნა	შესაბამისობის დადგენიდან 3 დღის ვადაში
სხვა ადმინისტრაციული ორგანოდან შესაბამისი დოკუმენტების, ასლების, დასკვნების მიღება	განცხადების შეტანიდან 15 დღის ვადაში
ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა	20 დღის ვადაში

საქმიანობის ლიცენზიის გაცემის წესი

პროცედურა	ვალები
განცხადების რეგისტრაცია	მიღებისთანავე
განცხადების კანონის მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენა	განცხადების მიღებიდან 3 დღეში
სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსათვის დოკუმენტების ასლების გადაგზავნა	შესაბამისობის დადგენიდან 3 დღის ვადაში
საჯარო გაცნობისათვის ცნობის გამოქვეყნება	რეგისტრაციის შემდეგ დაუყოვნებლივ
დოკუმენტების საჯარო გაცნობა, მოსაზრებების წარდგენა	ცნობის გამოქვეყნებიდან 20 დღეში
სხვა ადმინისტრაციული ორგანოდან შესაბამისი დოკუმენტების, ასლების, დასკვნების მიღება	განცხადების შეტანიდან 25 დღის ვადაში
ზეპირი მოსმენა	მოსაზრებების წარდგენის ვადის გასვლიდან არა უგვიანეს 7 დღისა
ადმინისტრაციული აქტის გამოცემა	განცხადების წარდგენიდან 30 დღის ვადაში

კანონის პროექტის მიხედვით კონკრეტულ სახელმწიფო რესურსზე სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის წარმოების დაწყების საფუძველია როგორც ლიცენზიის მაძიებლის განცხადება, ისე შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, რაც წარმოადგენს ადმინისტრაციულ აქტს.

კონკრეტული სახელმწიფო რესურსებით სარგებლობის ლიცენზიის გაცემის თაობაზე აუქციონის ჩატარების შესახებ ინფორმაციას ლიცენზიის გამცემი აუქციონის ჩატარებამდე არა უადრეს ერთი თვისა აქვეყნებს ცენტრალურ პრესაში. ასევე შესაძლებელია ინფორმაციის გავრცელებისათვის გამოყენებულ იქნეს დამატებით სხვა საშუალებებიც.

აუქციონში მონაწილეობისათვის დაინტერესებულმა პირმა უნდა წარადგინოს განცხადება აუქციონის ჩატარებამდე არა უგვიანეს 15 დღის ვადაში. თუ ლიცენზიის მაძიებელი განცხადების შეტანის ვადის დასრულებამდე უარს განაცხადებს აუქციონში მონაწილეობაზე, მას გადახდილი მოსაკრებელი უკან უბრუნდება.

აუქციონის ჩატარების, გამარჯვებულის გამოვლენისა და შესაბამისი სალიცენზიო მოწმობის გაცემის წესი დგინდება ლიცენზიის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ.

კანონის პროექტით განისაზღვრა სალიცენზიო/სანებართვო პირობების შესრულებაზე კონტროლი შერჩევითი შემოწმებისა და ყოველწლიური ანგარიშგების გზით. ლიცენზიის/ნებართვის გამცემის მიერ კონტროლი ხორციელდება მხოლოდ სალიცენზიო/სანებართვო პირობების შესრულებაზე. ამასთან, ლიცენზიის/ნებართვის გამცემი არ არის უფლებამოსილი განახორციელოს კონტროლი, თუ აღნიშნული უფლებამოსილება სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს კამპეტენციას განეკუთვნება. თუ კანონით სხვა ვადა არ არის დადგენილი, კონტროლის განხორციელება შესაძლებელია წელიწადში მხოლოდ ერთხელ.

შეიცვალა კონტროლისა და პასუხისმგებლობის მექანიზმი ლიცენზიის ან ნებართვის მფლობელის მიერ სალიცენზიო/სანებართვო პირობების დარღვევისათვის. კერძოდ, სანქციის ფორმა - ლიცენზიისა და ნებართვის მოქმედების შეჩერება შეიცვალა ჯარიმით. ლიცენზიის/ნებართვის მფლობელის მიერ ამ პირობათა არ აღმოფხვრა იწვევს ჯარიმის ოდენობის გაზრდას და ბოლოს, ლიცენზიის/ნებართვის გაუქმებას.

კანონის პროექტით ასევე დადგინდა იმ თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობა, რომელიც კანონით განსაზღვრულ ვადებში არ მიიღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას ან არ უზრუნველყოფს კანონით დადგენილი ვალდებულებების განხორციელებას.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტის ზოგადი შეფასებები

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი შეიძლება შეფასდეს დადებითად სალიცენზიო სისტემის საკანონმდებლო რეგულირების და ლიბერალიზაციის კუთხით და იმსახურებს მხარდაჭერას. მისი შემუშავება მიზნად ისახავდა საქართველოში მოქმედი სისტემის რეფორმას და ევროპის ქვეყნებში უკვე აპრობირებული პრინციპების დამკვიდრებას, რაც გამოიხატება „ერთი სარკმლისა“ და „დუმილი თანხმობის ნიშანია“ პრინციპების დანერგვაში. აღნიშნული ხელს შეუწყობს საქართველოში ლიცენზირების გამართული სისტემის ფორმირებას და სამეწარმეო საქმიანობის ბარიერების ოპტიმიზაციას.

კანონის პროექტის ერთ-ერთი მთავარი მიღწევა არის სალიცენზიო და სანებართვო სახეების შემცირება და რაციონალური კლასიფიკაცია. ასევე, ხაზგასმით უნდა აღინიშნოს, რომ კანონმა განსაზღვრა საქმიანობის ლიცენზიებითა და ნებართვებით რეგულირების მიზანი და ძირითადი პრინციპები, რომელთა შესაბამისად კონკრეტულ სფეროებზე დაწესდა ლიცენზიები და ნებართვები.

მიუხედავად ამისა, არსებობს რიგი პრინციპული შენიშვნები ზოგიერთ საკითხთან დაკავშირებით, რომელთა გათვალისწინებაც გარკვეულწილად დაკავშირებული იქნებოდა სამეწარმეო სექტორის და საბოლოო ჯამში ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებასთან.

კანონის პროექტი მნიშვნელოვნად დასახვეწია რედაქციული და იურიდიული ტექნიკის თვალსაზრისით, მასში მრავლადაა ბუნდოვანი და ორაზროვანი ჩანაწერები, რაც მრავალმხრივი ინტერპრეტაციის საშუალებას იძლევა. არსებულმა გამოცდილებამ აჩვენა, რომ ამგვარი ჩანაწერები ქმნის გაურკვევლობასა და პრობლემებს როგორც ლიცენზიის/ნებართვის გამცემ უწყებებში, ასევე მეწარმეთათვის.

კანონის პროექტი ითვალისწინებს ლიცენზიის/ნებართვის გაცემას „ერთი სარკმლის პრინციპით“, რაც უდავოდ პროგრესული ნაბიჯია და მნიშვნელოვან როლს შეასრულებს ბიზნეს გარემოს განვითარებაში. თუმცა, შესაბამის მუხლებში ნათლად არ არის გამოკვეთილი მისი პროცედურული და თვისობრივი მხარე. მკაფიოდ არ არის გამიჯნული სხვა ადმინისტრაციული ორგანოსა და ლიცენზიის/ნებართვის მაძიებლის უფლებამოვალეობანი. კერძოდ კი, შემდგომი გაუგებრობის თავიდან აცილების მიზნით კანონშივე ცალსახად უნდა განიმარტოს „სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადასტურების“ ცნება და პროცესი.

კანონის პროექტის თანახმად „კანონის მოქმედება არ ვრცელდება ამ კანონით განსაზღვრულ საქმიანობებსა თუ ქმედებებზე, თუ მას ახორციელებს სახელმწიფო ორგანო“. ზემოაღნიშნული დებულების არსებობა არ არის მიზანშეწონილი, იმის გათვალისწინებით, რომ იგი ატარებს ზოგად ხასიათს და ეხება ყველა სალიცენზიო და სანებართვო საქმიანობას. ამ ჩანაწერში შესაძლოა იგულისხმება, რომ იგი უნდა გავრცელდეს განსაკუთრებული მნიშვნელობის საქმიანობაზე, რომლის განხორციელებაც უშუალოდ სახელმწიფო ორგანოს უკავშირდება. შესაბამისად მართებული იქნებოდა კანონის პროექტში მოცემული ყოფილიყო იმ კონკრეტული საქმიანობათა ჩამონათვალი, რომელთა განსახორციელებლადაც სახელმწიფო ორგანოს არ დასჭირდება ლიცენზია და ნებართვა. წინააღმდეგ შემთხვევაში, აღნიშნული დებულება აშკარად დისკრიმინაციულ ხასიათს ატარებს და ეწინააღმდეგება საბაზრო ეკონომიკის პრინციპებს. ნებისმიერი სუბიექტი კანონმდებლობის ერთიან რეჟიმში უნდა მოექცეს.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტი საზღვრავს „სარგებლობის“, „საქმიანობის“, „გენერალური“ და „სპეციალური“ ლიცენზიის ცნებებს. „სარგებლობის“ და „საქმიანობის“ ლიცენზიების შემოღება აშკარად წინ გადადგმული ნაბიჯია და მას საფუძვლად უდევს სალიცენზიო/სანებართვო სახეების სწორი კლასიფიკაცია. რაც შეეხება „გენერალურ“ და „სპეციალურ“ ლიცენზიებს (აღნიშნული ლიცენზიები შესაძლებელია გაიცეს ზოგად და პროფესიული საგანმანათლებლო, გარდა დამატებითი პროფესიული განათლების პროგრამებისა, საქმიანობასა და ტყით

სარგებლობაზე), დამატებითი განმარტებებია საჭირო ამგვარი ლიცენზიების სახეების მიზანშეწონილობის შესახებ. შესაძლოა, აღნიშნული საკითხი უფრო სრულყოფილად იქნეს გაწერილი შესაბამის დარგობრივ კანონებში.

„ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტის მიხედვით სარგებლობის ლიცენზია გაიცემა განუსაზღვრელი ვადით. ამგვარი მიდგომა გამართლებულია ბუნებრივი რესურსების სარგებლობასთან მიმართებაში, თუმცა როგორც არსებულმა გამოცდილებამ აჩვენა ავიაციის სფერო (საერთაშორისო საჰაერო გადაყვანა-გადაზიდვის ლიცენზია) ხასიათდება გარკვეული სპეციფიკით. საერთაშორისო ხელშეკრულებით შეზღუდული საჰაერო ხაზი გამოდის როგორც სახელმწიფო რესურსი და აქტივი, რომელსაც გააჩნია შეზღუდული, მაგრამ არაამოწურვადი ხასიათი. მნიშვნელოვანია, აღნიშნული საკითხის ზედმიწევნით ყურადღებით განხილვა, რათა დაცული იქნეს მომხმარებელი და ჩამოყალიბდეს ჯანსაღი ბიზნეს გარემო.

აღსანიშნავია, რომ „სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვების გაცემის საფუძვლების შესახებ“ კანონის მიხედვით ლიცენზიის მფლობელს, სალიცენზიო პირობების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, ყოველგვარი ჯარიმის გარეშე, უჩერდება ლიცენზია. „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტის მიხედვით კი – მფლობელს ეკისრება ჯარიმა და არ უჩერდება ლიცენზია. ამასთანავე, წარმოდგენილ კანონთა პროექტებში არ ჩანს ჯარიმის მოცულობა და არაა განსაზღვრული მაქსიმალური შესაძლო „გონივრული ვადა“. ყოველივე ამის გათვალისწინებით კანონის პროექტით განსაზღვრული სანქციის ფორმა არამართებულია. კერძოდ კი, მოქმედი კანონისაგან განსხვავებით, კანონის პროექტით განსაზღვრულია, რომ სალიცენზიო პირობების დარღვევა არ წარმოადგენს ლიცენზიის შეჩერების საფუძველს, შესაბამისად, პირს უფლება აქვს განაგრძოს სალიცენზიო საქმიანობა. ამ შემთხვევაში, შესაძლოა წარმოიქმნას სერიოზული საფრთხე დაირღვეს კანონის ძირითადი პრინციპები, რომელიც ეხება ადამიანის სიცოცხლისა და ჯანმრთელობის უსაფრთხოების, ასევე სახელმწიფო და საზოგადოებრივი ინტერესების დაცვას.

სავარაუდოდ, მეწარმე მეტად იქნება მოტივირებული აღმოფხვრას დარღვევა თუ მას დაუყოვნებლივ შეუჩერებენ ლიცენზიას, ხოლო მხოლოდ 3 გზის დაჯარიმების შემთხვევაშიც კი გადაწყვეტილების აღსრულებამდე მას ექნება უფლება გააგრძელოს საქმიანობა დადგენილ ვადებში.

შესაძლებელია განხილულ იქნეს ზემოთ ხსენებული მიდგომების სინთეზური ვარიანტი, რომლის თანახმადაც ლიცენზიის მფლობელს სალიცენზიო პირობის დარღვევის შემთხვევაში შეუჩერდება ლიცენზიის მოქმედება და იმავდროულად დაეკისრება ჯარიმა, ხოლო პირობების გამოუსწორებლობის შემთხვევაში – საერთოდ გაუუქმდება. აღნიშნული ვარიანტი ეფექტიანად მოახდენს სალიცენზიო პირობების დარღვევის პრევენციას ან/და ხელს შეუწყობს დარღვევის მაქსიმალურად მოკლე ვადებში გამოსწორებას.

კანონის პროექტის მიხედვით სალიცენზიო პირობების შესრულებაზე კონტროლი ხორციელდება ლიცენზიის გამცემი ორგანოს მიერ მხოლოდ სალიცენზიო პირობების შესრულების შერჩევითი შემოწმებისა ან/და ყოველწლიური ანგარიშგების გზით.

თუ წარმოდგენილი ანგარიშგებით ნათლად არ იქნება დეკლარირებული სალიცენზიო პირობების დაცვის ფაქტი, გამცემი უწყება უფლებამოსილია მიმართოს ლიცენზიის მფლობელს და გონივრულ ვადებში მოითხოვოს სალიცენზიო პირობების დაცვის შესრულების დამადასტურებელი ინფორმაცია. ამასთან, აღსანიშნავია, რომ უნდა განისაზღვროს იმ ინფორმაციის ჩამონათვალი, რომელიც უნდა მიეთითოს ანგარიშგებაში.

რაც შეეხება შერჩევით შემოწმებას, კანონში მკაფიოდ არ ჩანს მისი განხორციელების პრინციპები. გარდა ამისა, კონტროლი ხორციელდება ლიცენზიის გამცემი ორგანოს ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე. ლიბერალური ბიზნეს გარემოს ფორმირებისათვის მართებული იქნებოდა ლიცენზიის გამცემს აღნიშნული სახის შემოწმება განხორციელებინა მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე.

ამასთან, აღსანიშნავია ფაქტი, რომ კანონის პროექტში, კონტროლის თავში, ჩაწერილი ზოგიერთი პუნქტი წინააღმდეგობაში მოდის ერთმანეთთან. კანონის პროექტი ერთმნიშვნელოვნად მიუთითებს, რომ კონტროლის განხორციელება შესაძლებელია კალენდარული წლის განმავლობაში მხოლოდ ერთხელ, რაც გამორიცხავს ფაქტს, რომ კონტროლი განხორციელდეს ანგარიშგებისა და შერჩევითი შემოწმების გზით ერთდროულად კალენდარული წლის განმავლობაში.

კანონის პროექტის თანახმად „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონი ამოქმედდება გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს. მართალია, აღნიშნული მუხლით დაცულია, როგორც საქართველოს კონსტიტუციის, ისე „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნები, მაგრამ გასათვალისწინებელია, რომ დარგობრივი კანონებისა და „სალიცენზიო და სანებართვო მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს კანონის ცვლილებები და დამატებები ჯერ არ არის წარდგენილი. სალიცენზიო და სანებართვო სფეროების სრულფასოვანი დარეგულირებისა და ახალი კანონის რეალური გახორციელებისათვის აუცილებელია აღნიშნული კანონების „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონთან შესაბამისობაში მოყვანა. ზემოთქმულის გათვალისწინებით, შემდგომი გართულებების თავიდან ასაცილებლად, მიზანშეწონილია წარმოდგენილი კანონი ამოქმედდეს მხოლოდ დარგობრივ კანონებში შესაბამისი ცვლილებებისა და დამატებების შეტანისთანავე და არა გამოქვეყნებიდან მე-15 დღეს.

მუხლობრივი უნიფიკაცია და რეკომენდაციები „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტზე

ტერმინთა განმარტება

კანონის პროექტის მიხედვით ლიცენზიები დაყოფილია – სარგებლობის, საქმიანობის, გენერალურ და სპეციალურ ლიცენზიებად. გენერალური ლიცენზია აერთიანებს რამდენიმე საქმიანობას, რომელიც სპეციალური ლიცენზიით არის გათვალისწინებული. თუმცა, კანონის პროექტით არ არის გათვალისწინებული წარმოადგენს თუ არა რომელიმე კონკრეტული სპეციალური სალიცენზიო პირობის დარღვევა გენერალური ლიცენზიის შეჩერების თუ გაუქმების საფუძველს. მიზანშეწონილი იქნებოდა კანონის პროექტის 22-ე მუხლში, რომელიც განსაზღვრავს პასუხისმგებლობას სალიცენზიო პირობების დარღვევისათვის და ადგენს ლიცენზიის გაუქმების პირობებს, შესაბამისი პუნქტის დამატებით დადგინდეს წესი, რომლის მიხედვითაც ერთ-ერთი სპეციალური სალიცენზიო პირობების დარღვევა გახდება გენერალური ლიცენზიის დაჯარიმებისა და გაუქმების საფუძველი.

ლიცენზიის სახე

კანონის პროექტით მაქსიმალურად არის შემცირებული ლიცენზირებადი საქმიანობის სახეობები, ამასთან იგი დღეს მოქმედი „სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძველების შესახებ“ საქართველოს კანონისაგან განსხვავებით ამკვიდრებს ახალ სალიცენზიო ცნებებს. კერძოდ, კანონის პროექტის მე-6 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტით ერთ-ერთ სალიცენზიო სახეობად დადგენილია „არასიცოცხლის დაზღვევა“. აღნიშნული ტერმინი ბუნდოვნად და ორაზროვნად არის ჩამოყალიბებული, რაც არ იძლევა მისი შინაარსის ზუსტი ინტერპრეტირების საშუალებას. მოცემული ხარვეზის აღმოსაფხვრელად მიზანშეწონილი იქნებოდა მისი შემდეგი რედაქციით ჩამოყალიბება: „დაზღვევა, რომელიც არ არის დაკავშირებული სიცოცხლის დაზღვევასთან“.

საქმიანობის ლიცენზიის გაცემის წესი

კანონის პროექტის ერთ-ერთ ნოვაციას წარმოადგენს ის, რომ ლიცენზიების გაცემა ხდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების წესით. კერძოდ, კანონის პროექტის მე-8 მუხლის თანახმად „საქმიანობის ლიცენზიები, როგორც წესი გაიცემა მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით VII თავით დადგენილი წესით, გარდა ამ კანონით ზუსტად განსაზღვრული საქმიანობის ლიცენზიის სახეობებისა, რომლებიც გაიცემა საჯარო ადმინისტრაციული წარმოებით“. მოცემული ნორმის რედაქციიდან გამომდინარეობს, რომ საქმიანობის ლიცენზიის რიგი სახეობები (ამ კანონით ზუსტად განსაზღვრული გამონაკლისების გარდა), გაიცემა მარტივი ადმინისტრაციული წესით. თუმცა, არ ჩანს კერძოდ რომელ სახეებზე ვრცელდება ზემოთ ხსენებული ჩანაწერი. ამასთან, აღნიშნული მუხლი ეწინააღმდეგება საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 115-ე მუხლის მეორე ნაწილის მოთხოვნას სადაც აღნიშნულია, რომ “სახელმწიფო ან მუნიციპალური საკუთრების განკარგვასთან, ლიცენზირებასთან, გარემოსდაცვითი და მშენებლობის ნებართვების გაცემასთან, სტანდარტიზაციასთან და სატელეკომუნიკაციო სიხშირის განაწილებასთან დაკავშირებით ადმინისტრაციული აქტის გამოცემისას გამოიყენება ამ თავით დადგენილი წესები”, ანუ საჯარო ადმინისტრაციული წარმოების წესი. მართებული იქნებოდა, კანონის პროექტის მე-8 მუხლი შესაბამისობაში მოვიდეს მოქმედ კანონმდებლობასთან.

წარმოდგენილი პროექტის მე-9 მუხლის მეექვსე პუნქტის თანახმად, „ლიცენზიის მაძიებელი ვალდებულია წარმოადგინოს დამატებითი სალიცენზიო პირობების დამაკმაყოფილებელი ისეთი ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა დადასტურება უშუალოდ არ არის დაკავშირებული ლიცენზიის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებასთან.“ მართებულია სიტყვები „ფაქტობრივი გარემოებები“-ის ნაცვლად ჩაიწეროს „ფაქტობრივი გარემოებების დამადასტურებელი დოკუმენტი“. ამასთან, სამართლებრივი თვალსაზრისით მიზანშეწონილია კანონით მკაცრად იქნეს დადგენილი ფაქტობრივი გარემოებების დამადასტურებელი დოკუმენტების ჩამონათვალი. შესაბამისად, მართებულად მიგვაჩნია, აღნიშნულ პუნქტს დაემატოს შემდეგი

სახის წინადადება „ფაქტობრივი გარემოებების დამადასტურებელი დოკუმენტის ჩამონათვალი განისაზღვრება კანონით“. აღნიშნული პუნქტის მოცემული რედაქციის შინაარსიდან გამომდინარეობს, რომ მეწარმე ვალდებულია წარმოადგინოს ისეთი დოკუმენტები, რომელიც უშუალოდ არ არის დაკავშირებული ლიცენზიის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებასთან. მართებული იქნებოდა აღნიშნული ჩანაწერის რედაქტირება, რათა ნათლად გამოიკვეთოს, რომ მეწარმე წარადგენს ისეთ დოკუმენტებს, რომელთა დადასტურება არ შედის სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს კომპეტენციაში.

ახალი კანონის პროექტი ითვალისწინებს ლიცენზიის/ნებართვის გაცემას „ერთი სარკმლის“ პრინციპით, რომლის მიხედვითაც გამცემი უწყება ვალდებულია თავად უზრუნველყოს იმ დამატებითი სალიცენზიო/სანებართვო პირობების სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადასტურება, რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციულ წარმოებასთან. ამ პირობების დამადასტურებელი ფაქტობრივი გარემოებების მოპოვება უშუალოდ უნდა ემსახურებოდეს ლიცენზიის ან ნებართვის მიღების მიზანს. კანონის პროექტის მე-9 მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად „სხვა ადმინისტრაციული ორგანო მონაწილეობს ლიცენზიის გაცემასთან დაკავშირებულ საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში და ვალდებულია შესაბამისი წესით დაადგინოს ის ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა დადასტურების წარმოდგენა ლიცენზიის მაძიებელს არ ევალება. სხვა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია განაცხადოს დასაბუთებული უარი ამ მუხლის მე-7 პუნქტით გათვალისწინებულ ფაქტობრივი გარემოებების დადგენაზე“. თუმცა, კანონის პროექტიდან ნათლად არ ჩანს რა იგულისხმება „შესაბამისი წესით დადგენაში“ ან რომელი ნორმატიული, თუ კანონქვემდებარე აქტით უნდა განისაზღვროს ეს წესი. აგრეთვე აღსანიშნავია, რომ კანონის პროექტით ნათლად არ არის განმარტებული „დადასტურების“ თვისობრივი მხარეც. მაგ.: მშენებლობის ნებართვის მისაღებად ნებართვის მაძიებელმა უნდა წარადგინოს დასკვნა კულტურული მემკვიდრეობის დაცვის ზონებში მშენებლობაზე. კანონის პროექტიდან არ ჩანს ნებართვის მაძიებელი ვალდებულია თვითონ აიღოს ეს დასკვნა და სხვა ორგანომ (ამ შემთხვევაში კულტურის, ძეგლთა დაცვისა და სპორტის სამინისტრო) ნებართვის გამცემს მხოლოდ უნდა დაუდასტუროს დასკვნის არსებობა, თუ სხვა

ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, გამცემი უწყების მოთხოვნის საფუძველზე, ადგილზე შემოწმების გზით დაადგინოს კონკრეტული მშენებლობის წარმოების მიზანშეწონილობა. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შემდგომი გართულებების თავიდან აცილების მიზნით, საჭიროა კანონის ტერმინთა განმარტებაში ცალსახად განიმარტოს „დადასტურების“ ცნება.

კანონის პროექტის მე-10 მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად „განცხადების წარმოებაში მიღების შემდეგ ლიცენზიის გამცემი დაუყოვნებლივ აქვეყნებს ცნობას საჯარო გაცნობისთვის დოკუმენტების წარდგენის შესახებ“. განცხადება წარმოებაში მიღებულად ითვლება მისი რეგისტრაციის მომენტიდან. შესაბამისად, გამცემი ვალდებულია ცნობა საჯარო გაცნობისთვის გამოაქვეყნოს გაცხადების რეგისტრაციისთანავე, მაგრამ შესაძლებელია ადგილი ჰქონდეს განცხადებისა და მასზე თანდართული დოკუმენტების კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან შეუსაბამობას. შესაძლო პრობლემების თავიდან აცილების მიზნით უმჯობესი იქნება, ამ პუნქტის შემდეგი სახით ფორმულირება: „განცხადებისა და მასზე თანდართული დოკუმენტების კანონით დადგენილ მოთხოვნებთან შესაბამისობის დადგენის შემდეგ ლიცენზიის გამცემი დაუყოვნებლივ აქვეყნებს ცნობას საჯარო გაცნობისთვის დოკუმენტების წარდგენის შესახებ“.

კანონის პროექტი ითვალისწინებს ლიცენზიის გაცემის გაგრძელებული ვადის დამატებით 3 თვით გაგრძელებას, რაც ხორციელდება საქართველოს მთავრობის მიერ გამცემი უწყების დასაბუთებული შუამდგომლობის საფუძველზე. აღნიშნული ჩანაწერი ეწინააღმდეგება არა მარტო ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსით დადგენილ მოთხოვნას, რომლის თანახმადაც ადმინისტრაციული აქტის გამოცემის საერთო ვადა არ უნდა აღემატებოდეს 3 თვეს, არამედ – „ლიცენზიებისა და ნებართვების შესახებ“ კანონის პროექტის შემუშავების ერთ-ერთ ძირითად პრინციპს, როგორცაა ლიცენზირების სისტემის ლიბერალიზაცია და ოპტიმიზაცია.

სამართლებრივი თვალსაზრისით მართებული იქნება, პროექტის მე-10 მუხლის მე-16 პუნქტში გათვალისწინებული პუნქტების ჩამონათვალს,

რომელიც ითვალისწინებს წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის ვადის გაგრძელებას, დაემატოს მე-10 მუხლის მე-12 პუნქტი და ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „ამ მუხლის მე-10, მე-12, მე-13 და მე-14 პუნქტებით გათვალისწინებულ შემთხვევაში ლიცენზიის გამცემი უფლებამოსილია გააგრძელოს წერილობითი მოსაზრებების წარდგენის ვადა“.

კანონის პროექტის მე-10 მუხლის მე-17 პუნქტის შესაბამისად „ლიცენზიის გამცემი ვალდებულია ლიცენზიის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღოს განცხადების წარდგენიდან 30 დღის ვადაში“. თუმცა ამავე მუხლის მე-10, მე-12, მე-13 და მე-14 პუნქტების თანახმად, შესაძლებელია ლიცენზიის გაცემის ადმინისტრაციული წარმოების ვადა გაგრძელდეს 3-დან 6 თვემდე. აღნიშნულის გათვალისწინებით მიზანშეწონილი იქნებოდა კანონის პროექტის მე-10 მუხლის მე-17 პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „ლიცენზიის გამცემი ვალდებულია ლიცენზიის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღოს განცხადების წარდგენიდან 30 დღის ვადაში. თუ ვადა წინასწარ არ იქნა გაგრძელებული მე-10 მუხლის მე-10, მე-12, მე-13 და მე-14 პუნქტების შესაბამისად. თუ კანონით დადგენილ ვადაში არ იქნა მიღებული გადაწყვეტილება ლიცენზიის გაცემის ან ლიცენზიის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ, ლიცენზია გაცემულად ჩაითვლება“.

კანონის პროექტის მე-14 მუხლი ადგენს სალიცენზიო მოწმობის ფორმის განსაზღვრის წესს, რომლის თანახმადაც „სალიცენზიო მოწმობის ფორმა განისაზღვრება კანონით ანდა ლიცენზიის გამცემის ან ზემდგომი ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული აქტით“. არსებული გამოცდილებიდან გამომდინარე, რიგ შემთხვევებში სალიცენზიო მოწმობის ფორმით მოითხოვებოდა კანონით გაუთვალისწინებელი ისეთი ინფორმაციის მითითება, რომელიც თავისი შინაარსით წარმოადგენდა დამატებით სალიცენზიო პირობას. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, უმჯობესი იქნება მოცემულ მუხლს დაემატოს შემდეგი შინაარსის წინადადება: „დაუშვებელია სალიცენზიო მოწმობის ფორმაში კანონით გაუთვალისწინებელი ინფორმაციის მითითება“.

სამართლებრივი დახვეწის მიზნით მიზანშეწონილია კანონის პროექტის მე-17 მუხლის პირველი პუნქტი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „1. სარეგულობის ლიცენზიის მაძიებელმა აუქციონის ფორმით ლიცენზიის გაცემისას უნდა წარადგინოს წერილობითი განცხადება, რომელიც უნდა აკმაყოფილებდეს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 78-ე მუხლით გათვალისწინებულ მოთხოვნებს. იგი ასევე უნდა შეიცავდეს მითითებას:

- ა) თუ რომელი სარეგულობის ლიცენზიის სახეობის მიღებას მოითხოვს ლიცენზიის მაძიებელი;
- ბ) ფიზიკური პირისათვის სახელის, გვარის, დაბადების ადგილის, თარიღისა და საცხოვრებელი ადგილის შესახებ.
- გ) თანდართული საბუთების ნუსხას.“

კანონის პროექტის მე-18 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად „კონკრეტული სახელმწიფო რესურსებით სარეგულობის ლიცენზიის გაცემის თაობაზე აუქციონის ჩატარების შესახებ ინფორმაციას ლიცენზიის გამცემი აუქციონის ჩატარებამდე არა უადრეს ერთი თვისა აქვეყნებს ცენტრალურ პრესაში. ასევე შესაძლებელია ინფორმაციის გავრცელებისათვის გამოყენებულ იქნეს დამატებით სხვა საშუალებები“. შესაძლოა, მოცემული პუნქტის ამგვარი ინტერპრეტაცია: ლიცენზიის გამცემს უფლება აქვს ლიცენზიის გაცემის თაობაზე აუქციონის ჩატარების შესახებ ინფორმაცია გამოაქვეყნოს აუქციონის ჩატარებამდე ერთი დღით ადრეც (“არა უადრეს ერთი თვისა”), რაც ბუნებრივია, შეუსაბამობაშია კანონის პროექტის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტთან, რომლის თანახმადაც „აუქციონში მონაწილეობაზე განცხადების მიღება წარმოებს აუქციონის ჩატარებამდე არა უგვიანეს 15 დღისა“, ასევე არ უზრუნველყოფს აუქციონის გამჭვირვალობას. ამგვარი ინტერპრეტაციის თავიდან აცილების მიზნით, მიზანშეწონილი იქნება ვადასთან დაკავშირებული ჩანაწერი ჩამოყალიბდეს შემდეგი რედაქციით: „... აუქციონის ჩატარების შესახებ ინფორმაციას ლიცენზიის გამცემი აუქციონის ჩატარებამდე ერთი თვით ადრე მაინც აქვეყნებს ცენტრალურ პრესაში“.

კონტროლი ლიცენზიის კანონმდებლობით დადგენილი მოთხოვნების შესრულებაზე

კანონის პროექტის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტში აღნიშნულია, რომ „კონტროლი ხორციელდება ლიცენზიის გამცემის მიერ მხოლოდ სალიცენზიო პირობების შესრულების შერჩევითი შემოწმების ან/და ლიცენზიის მფლობელის მიერ რეგულარული ანგარიშგების გზით“. კანონის პროექტით ნათლად არ არის განსაზღვრული „შერჩევითი შემოწმების“ თვისობრივი და პროცედურული მხარე. შესაბამისად მართებული იქნება „შერჩევითი შემოწმების“ განიმარტოს კანონის პროექტის შესაბამის თავში. ამასთან, აღნიშნულ მუხლში საკმაოდ ბუნდოვანია ჩანაწერი „შერჩევითი შემოწმების ან/და ლიცენზიის მფლობელის მიერ რეგულარული ანგარიშგების გზით“ და შესაძლოა მისი მრავალმხრივი ინტერპრეტაცია. უმჯობესი იქნებოდა 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტის ფორმულირება შემდეგი რედაქციით: “ლიცენზიის გამცემი უფლებამოსილია განახორციელოს კონტროლი ლიცენზიის მფლობელის მიერ რეგულარული ანგარიშგების გზით, აგრეთვე მოახდინოს მხოლოდ სალიცენზიო პირობების შესრულების შერჩევითი შემოწმება“.

პროექტის 21-ე მუხლში კონტროლის ერთ-ერთ სახედ გათვალისწინებულია ლიცენზიის გამცემი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ შერჩევითი შემოწმების განხორციელება მისივე ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე. კორუფციის პრევენციისა და თავისუფალი სამეწარმეო გარემოს ხელშეწყობისათვის მართებული იქნებოდა, ლიცენზიის გამცემს აღნიშნული სახის შემოწმება განეხორციელებინა მოსამართლის ბრძანების საფუძველზე.

კანონის პროექტის 21-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად „... ლიცენზიის მფლობელები, რომლებიც ლიცენზიას მიიღებენ საანგარიშგებო პერიოდის დაწყებამდე არა უადრეს 6 თვის ვადაში, არ არიან ვალდებული ლიცენზიის გამცემის მიმართ წარადგინონ ანგარიშგება“. აღნიშნული ნორმა შეიძლება ისე იყოს გაგებული, რომ ზემოთ მოცემული ლიცენზიის მფლობელები თითქოსდა საერთოდ თავისუფლდებიან ანგარიშგების წარადგენისაგან. რაც თავისთავად ასე არ არის. აღნიშნული ხარვეზის აღმოფხვრის მიზნით მიზანშეწონილია წინამდებარე ნორმის შემდეგი სახით ფორმულირება: „3.

ლიცენზიის მფლობელის მიერ ყოველწლიურად, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი 1 აპრილიდან 1 მაისამდე ხორციელდება სალიცენზიო პირობების დაცვის შესახებ ანგარიშგება. ანგარიშგება ხდება ლიცენზიის გამცემის მიმართ წერილობითი ფორმის წარდგენით. ლიცენზიის მფლობელები, რომლებიც ლიცენზიას მიიღებენ საანგარიშგებო პერიოდის დაწყებამდე 6 თვის ვადაში, არ არიან ვალდებული ლიცენზიის გამცემის მიმართ წარადგინონ ანგარიშგება. ისინი ანგარიშგებას წარადგენენ მომდევნო წელს“.

კანონის პროექტის 22-ე მუხლით გათვალისწინებულია პასუხისმგებლობა სალიცენზიო პირობების დარღვევისათვის, ამასთან აღნიშნული მუხლი ითვალისწინებს ჯარიმის ზომის გასამმაგებას. სამართლებრივი თვალსაზრისით აღნიშნული შინაარსის ნორმების ასახვა მოცემული კანონის პროექტში გაუმართლებელია. მართებული იქნებოდა ზემოაღნიშნული ნორმები გაწერილიყო საქართველოს ადმინისტრაციულ სამართალდარღვევათა კოდექსში.

ნებართვის გაცემა

აღნიშნული კანონის პროექტის მიხედვით ნებართვის გაცემა ხდება მარტივი ადმინისტრაციული წარმოებით. წარმოდგენილი პროექტი მოქმედი „სამეწარმეო საქმიანობის ლიცენზიისა და ნებართვის გაცემის საფუძვლების შესახებ“ საქართველოს კანონისაგან განსხვავებულ წარმოებას არ გვთავაზობს. ნებართვისა და ლიცენზიის კონტროლის, ვადის გაგრძელებასა და მოწმობის ფორმებთან დაკავშირებული რიგი მუხლები იდენტურია. შესაბამისად, ლიცენზიების ნაწილში მოცემული დასკვნები და რეკომენდაციები ვრცელდება ნებართვის ნაწილზეც.

კანონის პროექტის 25-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით „ნებართვის მაძიებელი ვალდებულია წარმოადგინოს დამატებითი სანებართვო პირობების დამაკმაყოფილებელი ისეთი ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა დადასტურება უშუალოდ არ არის დაკავშირებული ნებართვის გაცემის ადმინისტრაციულ წარმოებასთან. აღნიშნული ფაქტობრივი გარემოებების

დადასტურება ხორციელდება ცალკე ადმინისტრაციული წარმოებით“. მოცემული პუნქტის ბოლო წინადადება არა არის მიზანშეწონილი. თუკი მაძიებელი წარადგენს ისეთი ფაქტობრივი გარემოებების დამადასტურებელ დოკუმენტაციას, რომელიც არ შედის სხვა ადმინისტრაციული ორგანოს კომპეტენციაში, გაურკვეველია როგორ უნდა მოხდეს მისი დამატებით დადასტურება ცალკე ადმინისტრაციული წარმოებით. ასევე, არ ჩანს რომელი ტიპის ადმინისტრაციულ წარმოებაზეა საუბარი, რომელი უწყება ახორციელებს მას ან როგორია ამ პროცესის ვადების მიმართება ნებართვის გაცემის მარტივი ადმინისტრაციული წარმოების ვადებთან.

პროექტის 25-ე მუხლის მე-9 პუნქტის თანახმად „სხვა ადმინისტრაციული ორგანო მონაწილეობს ნებართვის გაცემასთან დაკავშირებულ საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში და ვალდებულია შესაბამისი წესით დაადგინოს ის ფაქტობრივი გარემოებები, რომელთა დადასტურების წარმოდგენა ნებართვის მაძიებელს არ ევალება. სხვა ადმინისტრაციული ორგანო უფლებამოსილია განაცხადოს დასაბუთებული უარი ამ მუხლის მე-7 პუნქტით გათვალისწინებული ფაქტობრივი გარემოებების დადგენაზე“. იმის გათვალისწინებით, რომ კანონის პროექტის თანახმად ნებართვები გაიცემა მარტივი ადმინისტრაციული წესით, მართებულია მოცემულ პუნქტში სიტყვები „საჯარო ადმინისტრაციულ წარმოებაში“ შეიცვალოს სიტყვებით „მარტივ ადმინისტრაციულ წარმოებაში“.

პროექტის 26-ე მუხლის მე-4 პუნქტის მიხედვით „თუ საქმისათვის არსებითი მნიშვნელობის მქონე გარემოებათა დასადგენად აუცილებელია ადმინისტრაციული წარმოებისათვის კანონით განსაზღვრულ ვადაზე მეტი, ნებართვის გამცემი უფლებამოსილია მხოლოდ ამ კანონით განსაზღვრულ ნებართვების სახეობებისათვის მიიღოს დასაბუთებული გადაწყვეტილება ადმინისტრაციული წარმოების ვადის არა უმეტეს 3 თვემდე გაგრძელების თაობაზე. ნებართვის გამცემი ვალდებულია აღნიშნული გადაწყვეტილება მიიღოს განცხადების შემოტანიდან 15 დღის ვადაში და ამის შესახებ არა უგვიანეს მომდევნო სამუშაო დღისა აცნობოს ნებართვის მაძიებელს“. ეს დებულება თავის მხრივ წინააღმდეგობაში მოდის ამავე მუხლის მე-6 პუნქტთან სადაც აღნიშნულია, რომ „თუ კონკრეტული გარემოებებიდან

გამომდინარე შეუძლებელია ნებართვის გაცემა კანონით განსაზღვრულ ვადაში ნებართვის გამცემის დასაბუთებული შუამდგომლობის საფუძველზე საქართველოს მთავრობა ღებულობს გადაწყვეტილებას ვადის 3 თვემდე გაგრძელების შესახებ. ნებართვის გამცემი ვალდებულია საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილების შესახებ დაუყოვნებლივ აცობოს ნებართვის მაძიებელს”. ყოველივე ეს კი იწვევს ორი სუბიექტის მიერ ერთი და იგივე უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობას. აღნიშნული ხარვეზის აღმოსაფხვრელად მართებულია მოხდეს წინამდებარე კანონის პროექტის 26-ე მუხლიდან მე-6 პუნქტის ამოღება. ასევე, დასაშვებია, რომ ეს ორი პუნქტი ითვალისწინებს ვადის 3 თვემდე გაგრძელებას ჯერ ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ, შემდეგ კი დამატებით 3 თვით გაგრძელებას მთავრობის გადაწყვეტილების საფუძველზე, რაც გაუმართლებელი და ზედმეტად გართულებული ბარიერი იქნებოდა.

ამასთან, მიზანშეუწონელია 26-ე მუხლის მე-4 პუნქტში მოცემული ჩანაწერი, რომლის მიხედვითაც ნებართვის გამცემი ადმინისტრაციული წარმოების ვადის გაგრძელების თაობაზე გადაწყვეტილებას ღებულობს განცხადების შეტანიდან 15 დღის ვადაში. იმის გათვალისწინებით, რომ აღნიშნული ვადა არის ზედმეტად გაზრდილი და გადაწყვეტილების მიღება შესაძლებელია გაცილებით მცირე დროში, მიზანშეუწონელია, იგი განისაზღვროს განცხადების შეტანიდან 7 დღით. ამასთან, 15 დღიანი ვადის არსებობა ხშირ შემთხვევაში მაძიებელს გაურკვეველ მდგომარეობაში ჩააყენებს, რამდენდაც ნებართვის მისაღებად დადგენილია 20 დღიანი ვადა და მხოლოდ 5 დღით ადრე ეცნობება მას ვადის გაგრძელების შესახებ.

კანონის პროექტის 26-ე მუხლის მე-12 პუნქტის თანახმად “ნებართვის გამცემი ვალდებულია ნებართვის გაცემის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღოს 20 დღის ვადაში. თუ აღნიშნულ ვადაში არ იქნა მიღებული ნებართვის გაცემის ან ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება, ნებართვა გაცემულად ჩაითვლება”. შემდგომი გართულებებისა და გაუგებრობების თავიდან აცილების მიზნით, მნიშვნელოვანია მიეთითოს 20 დღიანი ვადის ათვლის დასაწყისი. შესაბამისად მართებულია მოცემული პუნქტის შემდეგი რედაქციით ფორმულირება: “ნებართვის გამცემი ვალდებულია ნებართვის

გაცემის შესახებ გადაწყვეტილება მიიღოს განცხადების წარდგენიდან 20 დღის ვადაში. თუ აღნიშნულ ვადაში არ იქნა მიღებული ნებართვის გაცემის ან ნებართვის გაცემაზე უარის თქმის შესახებ გადაწყვეტილება, ნებართვა გაცემულად ჩაითვლება”

პასუხისმგებლობა

კანონის პროექტის X თავი ითვალისწინებს ლიცენზიის/ნებართვის გამცემი უწყებების თანამდებობის პირთა პასუხისმგებლობის საკითხს. აღნიშნული საკითხის დარეგულირება სცილდება წარმოდგენილი კანონის პროექტის რეგულირების სფეროს. თანამდებობის პირთა დისციპლინური პასუხისმგებლობას არეგულირებს „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი.