განმარტებითი ბარათი

საქართველოს კანონის პროექტზე

„სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“

ა) ზოგადი ინფორმაცია კანონპროექტის შესახებ:

ა.ა) კანონპროექტის მიღების მიზეზი:

ა.ა.ა) პრობლემა, რომლის გადაჭრასაც მიზნად ისახავს კანონპროექტი:

მყარი სასარგებლო წიაღისეულის პრაქტიკულად ყველა სახეობა საჭიროებს მის შემდგომ გადამუშავებას. რესურსის დანიშნულებისამებრ, სამშენებლო ან საწარმოო მიზნით გამოსაყენებლად. წიაღით სარგებლობისათვის განკუთვნილი ლიცენზიის მისაღებად, კანონმდებლობით გათვალისწინებული ეტაპების გავლის შემდგომ, არსებული რეგულაციების გათვალისწინებით, ლიცენზიის მფლობელს უწევს დამოუკიდებელი პროცედურების განხორციელება, მოპოვებული რესურსის გადასამუშავებლად და საბოლოოდ, პროდუქტის ბაზარზე გასატანად. აღსანიშნავია, რომ წიაღითსარგებლობის ლიცენზიით განსაზღვრული მიზანი - სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების შედეგად ეკონომიკური სარგებლიანობის მიღება, რეალიზებას ჰპოვებს მხოლოდ რესურსის საწარმოო პროცესში ჩაშვების შემდგომ. შესაბამისად, მიზანშეწონილია ერთი მხრივ, წიაღითსარგებლობისათავის განსაზღვრული უფლების - ლიცენზიის მინიჭება და მეორე მხრივ, მისი გადამუშავებისათვის საჭირო ღონისძიებების განხორციელება, როგორც ლიცენზიით განსაზღვრული უფლების განხორციელების არსებითი შემადგენელი ნაწილი, ერთიან პაკეტად იქნას განხილული.

სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ან წიაღითსარგებლობის ლიცენზიით განსაზღვრული რესურსის მოპოვების შემდგომ, მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის ეკონომიკურ საქმიანობაში ჩასართავად, პრობლემური შეიძლება აღმოჩნდეს გადამამუშავებელი ინფრასტრუქტურის მშენებლობის საკითხი. რიგ შემთხვევაში, წიაღითსარგებლობის კოორდინატების გათვალისწინებით უფრო ეფექტურია რესურსის გადამამუშავებელი ქარხნის წიაღითსარგებლობის ლიცენზიით განსაზღვრული კოორდინატების მიმდებარედ აშენება. აღნიშნული განპირობებულია რამდენიმე გარემოებით: საწარმოო ობიექტის ტერიტორიული სიახლოვის გათვალისწინებით შემცირდება გარემოსა და საგზაო ინფრასტრუქტურაზე ის უარყოფითი ზემოქმედება, რაც რესურსის შორ მანძილზე ტრანსპორტირებით შეიძლება განვითარდეს; გადამამუშავებელი საწარმოს წიაღითსარგებლობის ობიექტის მიმდებარედ ფუნქციონირება დადებითად აისახება ადგილობრივი მოსახლეობის სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობაზე, ქარხნის ფუნქციონირების შედეგად გაიზრდება ადგილობრივი მცხოვრებლების დასაქმების მაჩვენებელიც. ამასთანავე, საწარმოს ფუნქციონირება დადებითად იმოქმედებს შესაბამისი მუნიციპალიტეტის შემოსულობებზე, ვინაიდან გადამამუშავებელი ქარხნის ფუნქციონირების შედეგად, ეკონომიკური ოპერატორი ვალდებული იქნება გადაიხადოს ადგილობრივი გადასახადები/მოსაკრებლები. და ბოლოს, საწარმოო ობიექტის სიახლოვე წიაღითსარგებლობის ობიექტთან კომპანისათვის ეფექტური წარმოების წინაპირობა შეიძლება გახდეს, ვინაიდან, კომპანიას შესაძლებლობა ექნება დაზოგოს ის დრო და

ფინანსური თუ ადამიანური რესურსი, რაც წიაღისეულის შედარებით შორ მანძილზე ტრანსპორტირებით შეიძლება იყოს გამოწვეული. თუმცა, მიზანშეწონილად არ იქნა მიჩნეული გადამუშავებისათვის საჭირო ინფრასტრუქტურის მოსაწყობად მიწის ნაკვეთის სარგებლობაში გადაცემისათვის გარკვეული ლოკაციების შეზღუდვა. შესაძლოა ასეთმა მიდგომამ შეაფერხოს პროცესები (მაგალითად, თუ განმსაზღვრელი იქნება მუნიციპალიტეტის საზღვრები, შესაძლოა აღმოჩნდეს, რომ ლიცენზირებული ფართობი ერთდროულად, რამოდენიმე მუნიციპალიტეტს კვეთს, ან ოპტიმალური იყოს მოსაზღვრე მუნიციპალიტეტში ინფრასტრუქტურის მოწყობა. ანდა შესაძლებელია რომელიმე კომპანიას ჰქონდეს რამოდენიმე სახის რესურსზე ლიცენზია და აწარმოებდეს ერთ პროდუქტს, რომლის წარმოებისთვისაც ქარხანა ან საწარმო შესაძლოა აშენდეს სულ სხვა ტერიტორიაზე, რაც ოპტიმალური იქნება ბიზნესის განვითარებისათვის). ასეთ შემთვევაში, საკითხზე გადაწყვეტილება მიღებულ იქნება ინდივიდუალურად, შესაბამისი დასაბუთების საფუძველზე, მეწარმისა და სახელმწიფოს ინტერესების გათვალისწინებით.

პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევები, როდესაც, წიაღითსარგებლობის ობიექტი მდებარეობს დაურეგისტრირებელი მიწის ნაკვეთის, ასევე, კერძო ანდა სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული მიწის ნაკვეთის სიახლოვეს. კერძო საკუთრებაში არსებულ ტერიტორიაზე გადამამუშავებელი ქარხნის მშენებლობის საკითხი ურთიერთშეთანხმების საგნად შეიძლება იქცეს. თუმცა, იმ შემთხვევაში, როდესაც საქმე ეხება დაურეგისტრირებელ ან სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ უძრავ ქონებას, საკითხი, ბიუროკრატიული პროცედურების გათვალისწინებით, შესაძლოა დროში გაიწელოს, რამაც, თავისი მხრივ შესაძლოა გავლენა მოახდინოს ლიცენზიის მფლობელის საწარმოო პროცესებსა და შესაბამისად, მისი საქმიანობის ეკონომიკურ სარგებლიანობაზე.

შესაბამისად, როდესაც, მოპოვებითი საქმიანობის განმახორციელებლი სუბიექტი დაინტერესებულია სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების ან დაურეგისტრირებელი ქონების (რომელზეც ვრცელდება სახელმწიფო საკუთრების პრეზუმფცია) განვითარებითა და მასზე სასარგებლო წიაღისეულის გადამამუშავებელი ინფრასტრუქტურის მოწყობით, მას უხდება „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონით (შემდგომში „კანონი“) განსაზღვრული რიგი პროცედურების გავლა და შესაბამისი კრიტერიუმების დაკმაყოფილება. კანონის თანახმად, დასაშვებია სახელმწიფო ქონების საკუთრებით ან სარგებლობის უფლების გადაცემა, აუქციონით ან აუქციონის გარეშე პირდაპირი გადაცემის გზით. აუქციონის პრინციპიდან გამომდინარე უფლების მინიჭებისა და გამარჯვებულად გამოვლენისათვის აუქციონში მონაწილე სუბიექტმა უნდა დააკმაყოფილოს აუქციონის გამოცხადებისათვის განსაზღვრული კრიტერიუმები. ამასთან, აუქციონში გამარჯვების წინაპირობა უმაღლესი ფასის დაფიქსირებაა. კონკურენციაზე დამყარებული აღნიშნული პროცედურა მომგებიანია სახელმწიფოსთვის, მის საკუთრებაში არსებული ობიექტის მაქსიმალურად მაღალ ფასად რეალიზაციის/სარგებლობაში გადაცემის ფაქტორის გამო. თუმცა, ასეთ შემთხვევაში ნაკლებად არის გათვალისწინებული იმ მეწარმე სუბიექტის ინტერესი, სახელმწიფო ქონებაზე, ვისაც გაცემული ლიცენზიის საფუძველზე სახელმწიფომ უკვე მიანიჭა მოპოვებითი საქმიანობის განხორციელების უფლება და აღნიშნული ქონება ესაჭიროება სახელმწიფოს მიერ მინიჭებული უფლების - ლიცენზიის სრულყოფილად რეალიზაციისათვის.

ვინაიდან, წიაღითსარგებლობა განსაზღვრული ვადით შემოფარგლული საქმიანობაა, ხოლო, გადამუშავების პროცესი წიაღითსარგებლობის საქმიანობის თანმდევი პროცესია, მიზანშეწონილია განისაზღვროს სახელმწიფო ქონების დროებით სარგებლობაში, სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სარგებლობის ფორმებით აუქციონის გარეშე პირდაპირი გადაცემის საგამონაკლისო წესი. რეგულაცია მნიშვნელოვანია სფეროს ეფექტური ადმინისტრირებისათვისაც. რეგულაცია ე.წ „ერთი ფანჯრის პრინციპის“ გამოვლინებას წარმოადგენს. საგამონაკლისო წესი, მნიშვნელოვნად ამარტივებს წიაღითსარგებლობის შედეგად მოპოვებული რესურსის გადამუშავების პროცესში შესაბამისი ინფრასტრუქტურის მოწყობის პროცესს, როდესაც საქმე ეხება სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ქონებას. საგამონაკლისო ნორმა იძლევა შესაძლებლობას სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული სარგებლობის უფლებით, დროებით სარგებლობაში, არაუმეტეს 49 წლის ვადით, დამოუკიდებელი აუდიტორის (ექსპერტი) დასკვნის საფუძველზე დადგენილი სარგებლობის საფასურის სანაცვლოდ, სახელმწიფო ქონება აუქციონის გარეშე გადაეცეს სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების/წიაღითსარგებლობის ლიცენზიის მფლობელს. ამასთან, კანონმდებლობით განისაზღვრება, რომ მიწის ნაკვეთის სარგებლობაში გადაცემის ვადა არ იქნება სარგებლობის ლიცენზიის ვადაზე მეტი. გამომდინარე იქედან, რომ სახელმწიფო ქონებით დროებით სარგებლობის უფლება ამ შემთხვევაში მიბმულია სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ლიცენზიაზე, აღნიშნული ლიცენზიის გაუქმება ავტომატურად გახდება ქონებით სარგებლობის უფლების გაუქმების საფუძველი. წარმოდგენილი პროექტის თანახმად, სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების/წიაღითსარგებლობის ლიცენზიის მფლობელისათვის დამოუკიდებელი აუდიტორის (ექსპერტი) დასკვნის საფუძველზე დადგენილი სარგებლობის საფასურზე ნაკლებ ფასად სახელმწიფო ქონების სარგებლობაში გადაცემა შესაძლებელი იქნება კანონის 36-ე მუხლის მე-2 პუნქტის შესაბამისად, საქართველოს მთავრობის თანხმობით.

კანონმდებლობით შეიზღუდა ამ ფორმით სარგებლობაში გადასაცემი მიწის ნაკვეთის მაქსიმალური ფართობი - 3 ჰა. კანონპროექტით განსაზღვრულია ასევე, მოცემულ შემთხვევებში ქონების სარგებლობაში გადაცემის პროცედურა. აღნიშნული განხორციელდება ქონების მმართველის - სსიპ ქონების ეროვნული სააგენტოს გადაწყვეტილებით (იმ შემთვევებში, როდესაც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონება არ არის გადაცემული სარგებლობაში), ანდა მისი თანხმობით ქონების მოსარგებლის მიერ - იმ შემთხვევებში, როდესაც სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ ქონებას უკვე ჰყავს კონკრეტული მოსარგებლე, ამავე კანონით განსაზღვრული სუბიექტების სახით.

ა.ა.ბ) არსებული პრობლემის გადასაჭრელად კანონის მიღების აუცილებლობა:

კანონპროექტში ცვლილების შეტანა განპირობებულია იმით, რომ ის საკითხები, რომელთაც კანონპროექტი შეეხება, გარკვეულწილად რეგულირებულია განსახილველი კანონით, შესაბამისად ზემოაღნიშნული პრობლემის გამოსწორებისათვის აუცილებელია კანონში ცვლილების შეტანა.

ა.ბ) კანონპროექტის მოსალოდნელი შედეგები:

კანონპროექტის მიღების შედეგად აღმოიფხვრება ის ბარიერი, რომელიც შესაძლოა შეექმნას ლიცენზიის მფლობელს სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვებითი საქმიანობის განხორციელებისას. შესაძლებელი იქნება სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების/წიაღითსარგებლობის ლიცენზიის მფლობელისათვის სახელმწიფო ქონების სასყიდლით, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებული სარგებლობის ფორმებით, არაუმეტეს 49 წლის ვადით, აუქციონის გარეშე გადაცემა, სარგებლობაში გადაცემული სახელმწიფო ქონების და მასზე მოწყობილი ინფრასტრუქტურის (გადამამუშავებელი ქარხანა, დამხმარე შენობა-ნაგებობები და ა.შ.) ლიცენზიის ფარგლებში მოპოვებული სასარგებლო წიაღისეულის გადამუშავების მიზნით გამოყენების პირობით.

ა.გ) კანონპროექტის ძირითადი არსი:

წარმოდგენილი კანონპროექტით ცვლილება შედის კანონის 36-ე მუხლში და მე-2 პუნქტი ყალიბდება განახლებული რედაქციით, რომლის თანახმადაც, ფიზიკური პირისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირისათვის ქონების სასყიდლით ან უსასყიდლოდ, აუქციონის გარეშე გადაცემა, გარდა უძრავ ნივთზე სერვიტუტის უფლების დადგენისა და ამ მუხლის 2^4 პუნქტით განსაზღვრული შემთხვევებისა, შესაძლებელია მხოლოდ საქართველოს მთავრობის თანხმობით. ასევე, კანონის 36-ე მუხლს ემატება 2^3, 2^4 და 2^5 პუნქტები, რომლებიც დაარეგულირებს სასარგებლო წიაღისეულის მოპოვების ან წიაღითსარგებლობის ლიცენზიის ფარგლებში მოპოვებული/მოსაპოვებელი სასარგებლო წიაღისეულის შემდგომი გადამუშავებისთვის საჭირო ინფრასტრუქტურის მოწყობის მიზნით, სახელმწიფო ქონების ლიცენზიის მფლობელისათვის გადაცემის საკითხებს.

ა.დ) კანონპროექტის კავშირი სამთავრობო პროგრამასთან და შესაბამის სფეროში არსებულ სამოქმედო გეგმასთან, ასეთის არსებობის შემთხვევაში (საქართველოს მთავრობის მიერ ინიცირებული კანონპროექტის შემთხვევაში):

ასეთი არ არსებობს.

ა.ე) კანონპროექტის ძალაში შესვლის თარიღის შერჩევის პრინციპი, ხოლო კანონისთვის უკუძალის მინიჭების შემთხვევაში - აღნიშნულის თაობაზე შესაბამისი დასაბუთება:

კანონპროექტის ძალაში შესვლა უნდა მოხდეს გამოქვეყნებისთანავე, რათა დროულად აღმოიფხვრას ზემოაღნიშნული პრობლემები. რაც შეეხება უკუძალის მინიჭების საკითხს, პროექტი არ ითვალისწინებს ასეთ დანაწესს.

ა.ვ) კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვის მიზეზები და შესაბამისი დასაბუთება (თუ ინიციატორი ითხოვს კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვას):

კანონპროექტის დაჩქარებული წესით განხილვა არ არის მოთხოვნილი.

ბ) კანონპროექტის ფინანსური გავლენის შეფასება საშუალოვადიან პერიოდში (კანონპროექტის ამოქმედების წელი და შემდგომი 3 წელი):

ბ.ა) კანონპროექტის მიღებასთან დაკავშირებით აუცილებელი ხარჯების დაფინანსების წყარო

კანონპროექტის მიღება არ გამოიწვევს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან ხარჯების გამოყოფას.

ბ.ბ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება დადებით გავლენას მოახდენს მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის საშემოსავლო ნაწილზე, ვინაიდან ლიცენზიის მფლობელები, რომელთაც გადაეცემათ სახელმწიფო ქონება, გადაიხდიან ქონების გადასახადს. აღნიშნული გავლენის წინასწარ გათვლა შეუძლებელია.

ბ.გ) კანონპროექტის გავლენა სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე:

კანონპროექტის მიღება გავლენას არ მოახდენს სახელმწიფო ან/და მუნიციპალიტეტის ბიუჯეტის ხარჯვით ნაწილზე.

ბ.დ) სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებების (საშინაო და საგარეო ვალდებულებები) მითითებით:

კანონპროექტით არ დგინდება სახელმწიფოს ახალი ფინანსური ვალდებულებები, ასევე კანონპროექტის გავლენით სახელმწიფოს ან მის სისტემაში არსებული უწყების მიერ მისაღები პირდაპირი ფინანსური ვალდებულებები (საშინაო ან საგარეო ვალდებულებები).

ბ.ე) კანონპროექტის მოსალოდნელი ფინანსური შედეგები იმ პირთათვის, რომელთა მიმართაც ვრცელდება კანონპროექტის მოქმედება, იმ ფიზიკურ და იურიდიულ პირებზე გავლენის ბუნებისა და მიმართულების მითითებით, რომლებზედაც მოსალოდნელია კანონპროექტით განსაზღვრულ ქმედებებს ჰქონდეს პირდაპირი გავლენა:

კანონპროექტის ამოქმედება დადებითად აისახება ლიცენზიის მფლობელების საქმიანობაზე, ვინაიდან ქონების გადაცემით მოხდება ლიცენზიით განსაზღვრული საქმიანობის ხელშეწყობა. ლიცენზიის მფლობელები, საჭირო ინფრასტრუქტურის მოწყობით უკეთ შეძლებენ სახელმწიფოსგან მინიჭებული უფლების რეალიზებას. ამასთან, ლიცენზიის მფლობელები, რომელთაც გადაეცემათ სახელმწიფო ქონება, გადაიხდიან ქონების გადასახადს.

ბ.ვ) კანონპროექტით დადგენილი გადასახადის, მოსაკრებლის ან სხვა სახის გადასახდელის (ფულადი შენატანის) ოდენობის შესაბამის ბიუჯეტში განსაზღვრის პრინციპი:

კანონპროექტით არ დგინდება გადასახადი, მოსაკრებელი ან სხვა სახის გადასახდელი (ფულადი შენატანი).

გ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო სამართლებრივ სტანდარტებთან:

გ.ა) კანონპროექტის მიმართება ევროკავშირის სამართალთან:

კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება ევროკავშირის სამართალს.

გ.ბ) კანონპროექტის მიმართება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებთან:

კანონპროექტის მიღება არ ეწინააღმდეგება საერთაშორისო ორგანიზაციებში საქართველოს წევრობასთან დაკავშირებულ ვალდებულებებს.

გ.გ) კანონპროექტის მიმართება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებთან და შეთანხმებებთან, აგრეთვე, ისეთი ხელშეკრულების/შეთანხმების არსებობის შემთხვევაში, რომელსაც უკავშირდება კანონპროექტის მომზადება, – მისი შესაბამისი მუხლი ან/და ნაწილი:

კანონპროექტი არ ეწინააღმდეგება საქართველოს ორმხრივ და მრავალმხრივ ხელშეკრულებებს და შეთანხმებებს. აგრეთვე, კანონპროექტის მომზადება არ უკავშირდება რომელიმე ხელშეკრულებას/შეთანხმებას.

გ.დ) არსებობის შემთხვევაში, ევროკავშირის ის სამართლებრივი აქტი, რომელთან დაახლოების ვალდებულებაც გამომდინარეობს „ერთი მხრივ, საქართველოსა და, მეორე მხრივ, ევროკავშირსა და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებიდან“ ან ევროკავშირთან დადებული საქართველოს სხვა ორმხრივი და მრავალმხრივი ხელშეკრულებებიდან:

ასეთი არ არსებობს.

დ) კანონპროექტის მომზადების პროცესში მიღებული კონსულტაციები:

დ.ა) სახელმწიფო, არასახელმწიფო ან/და საერთაშორისო ორგანიზაცია /დაწესებულება, ექსპერტი, სამუშაო ჯგუფი, რომელმაც მონაწილეობა მიიღო კანონპროექტის შემუშავებაში, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.ბ) კანონპროექტის შემუშავებაში მონაწილე ორგანიზაციის/დაწესებულების, სამუშაო ჯგუფის, ექსპერტის შეფასება კანონპროექტის მიმართ, ასეთის არსებობის შემთხვევაში:

ასეთი არ არსებობს.

დ.გ) სხვა ქვეყნების გამოცდილება კანონპროექტის მსგავსი კანონების იმპლემენტაციის სფეროში, იმ გამოცდილების მიმოხილვა, რომელიც მაგალითად იქნა გამოყენებული კანონპროექტის მომზადებისას, ასეთი მიმოხილვის მომზადების შემთხვევაში:

ასეთი მიმოხილვა არ არსებობს.

ე) კანონპროექტის ავტორი:

საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო, სსიპ - წიაღის ეროვნული სააგენტო.

ვ) კანონპროექტის ინიციატორი:

საქართველოს მთავრობა.