



სსიპ - ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი

იურიდიული ფაკულტეტი

სამართლის სამაგისტრო პროგრამა (კერძო სამართალი)

ლაშა მიქავას

სამაგისტრო ნაშრომი თემაზე:

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების როლი

კერძო სამართლებრივი კანონ შემოქმედების პროცესში:

*„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონისა და „მომხმარებლის უფლებების
დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტების მაგალითის მიხედვით*

სამაგისტრო ნაშრომი შესრულებულია კერძო სამართლის მაგისტრის
აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

სამეცნიერო ხელმძღვანელი: დემეტრე ეგნატაშვილი

2019

თბილისი

სარჩევი

თავი 1. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მნიშვნელობა.....	4
1.1. წარმოშობის მიზეზები და ზოგადი მიზნები	10
1.2. მეთოდოლოგია	12
1.3. გამოყენების სფერო	15
1.4 საერთაშორისო ვალდებულებები და ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება	16
1.5 გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მდგრადი განვითარების მიზნები	18
თავი 2. კერძო სამართლის განვითარების რელევანტური სფეროები რეგულირების ზეგავლენის შეფასების გამოყენებადობისთვის	19
2.1 „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი.....	21
2.2 „მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი	32
თავი 3. კერძოსამართლებრივი მიზნების განსაზღვრა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ფარგლებში	41
3.1. ხარჯიანობა და სარგებლიანობა	41
3.2 კანონის რეალიზების მონიტორინგი და შეფასება	43
დასკვნა.....	44
ბიბლიოგრაფია:.....	46

შესავალი

წინამდებარე ნაშრომში განხილულია რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მნიშვნელობა და მათი გამოყენება კონკრეტულ სამართლის სფეროში. აღნიშნული სფეროს გამოყენებადობა უმნიშვნელოვანესია ქვეყნის სწორი პოლიტიკისა და განვითარებისთვის. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მთავარ გამოწვევას წარმოადგენს მტკიცებულებაზე ორიენტირებული ცვლილებების თუ ახალი პოლიტიკის შემუშავება.

საქართველოში რეგულირების ზეგავლენის გამოყენება ნაკლებად პოპულარულია და მას აქტიურად არ იყენებენ, თუმცა სახელმწიფოს მიერ ბოლო პერიოდში გადაიდგა ნაბიჯები, რაც გამოიხატა კანონმდებლობაში შეტანილი ცვლილებებით, რომელიც რიგ საკითხებში რეგულირების ზეგავლენის შეფასების აუცილებლობას გულისხმობს. საერთაშორისო ვალდებულებების გათვალისწინებით, სამოქმედო გეგმებშიც აისახა აღნიშნული სფეროს გამოყენების მნიშვნელობაზე. მტკიცებულებებზე ორიენტირებული ცვლილებების არაერთ მაგალითს გვთავაზობს სხვა ქვეყნის პრაქტიკა. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების გამოყენება წინამდებარე ნაშრომში განხილული იქნება კერძო სამართლის სფეროებში, კერძოდ: მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონპროექტისა და მომხმარებელთა უფლებების შესახებ კანონმპროექტებთან დაკავშირებით ჩატარებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასება გვიჩვენებს თუ რა ხარვეზებია კანონმდებლობაში, არსებულ პრაქტიკაში, და რა შედეგებს იწვევს იგი. ამასთან, როგორია მეთოდოლოგია და როგორ გამოიყენება იგი გამოყენების სფეროების გათვალისწინებით.

აღსანიშნავია, რომ ნაშრომის მიზნებისთვის წინამდებარე ნაშრომში განხილულია გაერთიანებული ორგანიზაციის მდგრადი განვითარების გეგმები, რომელშიც ნათლად იკვეთება აღნიშნული სფეროს მნიშვნელობა. ვინაიდან ქვეყანას აქვს ევროპული მისწრაფება ამ კუთხით მნიშვნელოვანია საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარება და ქვეყანაში ისეთი მექანიზმების დანერგვა, რომელიც ხელს შეუწყობს როგორც კანონის უზენაესობას ისე ეკონომიკურ კეთილდღეობას.

თავი 1. რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მნიშვნელობა

რეგულირების გავლენის შეფასება შემდგომში (RIA) წარმოადგენს წარმოდგენილი რეგულაციის ან არამარეგულირებელი ქმედების

მოსალოდნელი დადებითი და უარყოფითი გავლენის შეფასების სისტემურ ჩარჩოს და საერთაშორისო პრაქტიკით, განიხილება, როგორც პოლიტიკის შემუშავების მტკიცებულებაზე დაფუძნებული მიდგომის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი ელემენტი. სწორედ მტკიცებულებაზე ორიენტირებული მიდგომა ხდის RIAs გამოყენებად და სწორი პროცესებისა და პოლიტიკების მართვაში უპირობო სახელმძღვანელოს.

„RIA არის მტკიცებულებებზე დაფუძნებული პროცესი, რომელიც გადაწყვეტილებას მთავრობის ინტერვენციის შესახებ ინფორმირებულს ხდის. თავისთავად, იგი არის პოლიტიკის შექმნისა და კანონშემოქმედებითი სისტემის ნაწილი და ხელს უწყობს პოლიტიკის შექმნასა და კანონშემოქმედებით პროცესებს შორის კავშირის დამყარებაში.“¹ პოლიტიკის დაგეგმვის რეფორმის სტრატეგიის თანახმად, შეიქმნება და დამტკიცდება პოლიტიკის დოკუმენტების შემუშავების მოთხოვნები. პოლიტიკის დოკუმენტები, რომლებიც მოიცავს სტრატეგიებს, პროგრამებსა და სამოქმედო გეგმებს ემსახურება უფრო ფართო მასშტაბს პოლიტიკის შექმნის პროცესში, და როგორც წესი, იქმნება ერთი ან რამდენიმე პოლიტიკის სექტორისათვის. ისინი მოიცავს სხვადასხვა ხასიათის ღონისძიებებს, მაგ. საზოგადოებრივ კამპანიებს, ბიუჯეტის ხარჯვას, ბაზრის წახალისებას, რამდენიმე მარეგულირებელ ინტერვენციას და სხვა საშუალებებს. აქედან გამომდინარე, RIA იქნება უფრო მიკრო ღონის პოლიტიკის დოკუმენტი ნორმატიულ აქტებთან მიმართებაში.

ცხადია, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას გააჩნია ისტორიული კონტექსტი და მისი გამოყენება დღითი დღე უფრო მნიშვნელოვანი ხდება სახელმწიფოებისთვის ქვეყნების გამოცდილება გვიჩვენებს, რომ ბოლო 50 წლის მანძილზე წლიდან წლამდე იზრდება რეგულირების გავლენის შეფასების მნიშვნელობა. რეგულირების გავლენის შეფასების გამოყენება პირველად ამერიკის შეერთებულ შტატებში 1974 წელს დაიწყო სადაც კვლევის საგანს ინფლაცია წარმოადგენდა. მოგვიანებით, 1980 წელს დაინერგა მცირე და საშუალო ბიზნესზე რეგულაციების გავლენის შეფასების სისტემა, 1986 წლიდან კი შემუშავდა ერთიანი სისტემა ფედერალური კანონმდებლობის ზეგავლენის შეფასებისთვის. 1997 წლიდან ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD - Organization for Economic Cooperation and Development) წევრ ბევრ ქვეყანაში დაინერგა რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემა. 2017 წლის მსოფლიო ბანკის მონაცემების მიხედვით, 185 ქვეყნიდან 95-ში გარკვეული სახით არსებობს

¹ 2015 წლის 18 ნოემბრის „რეკომენდაციები საქართველოში რეგულაციების გავლენის შეფასების ეროვნული ჩარჩოს შესახებ“

რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემა“². გამომდინარე აქედან, საერთაშორისო გამოცდილებით ნათელია, რომ განვითარებული ქვეყნები ცდილობენ მტკიცებულებებზე ორიენტირებული და დადასტურებული პოლიტიკებისა თუ რეგულაციების გატარებას, თუმცა განვითარების გზაზე მყოფი ქვეყნებისთვის ხელშემწყობ ფაქტორს უნდა წარმოადგენდეს სწორედ რომ მტკიცებულებაზე დაფუძნებული ცვილები, მიუხედავად იმ ხარჯებისა რომელიც RIA-ს ახლავს. ვინაიდან მტკიცებულებებზე დამყარებული ცვილებები შექმნის თავისუფალ ეკონომიკურ გარემოს.

RIA-ს დანერგვის პროცესი ევროპის კავშირის ქვეყნებში 2000 წლიდან „უკეთესი რეგულირების“ (better regulations) დღის წესრიგში შეტანის შემდგომ დაიწყო. RIA-ს სახელმძღვანელო პრინციპები პირველად 2003 წელს შემუშავდა. ევროპის კავშირში RIA-ს განხორციელების ძირითადი პრინციპებია: სუბსიდიარულობა - ევროკომისია არ ერევა იმ სფეროებში, რომელთა ეფექტიანად მოგვარება თავად შეუძლიათ წევრ სახელმწიფოებს და პროპორციულობა - რეგულირება უნდა იყოს მოსაგვარებელი პრობლემის და მიზნის პროპორციული. ამასთან, ყველა რეგულირება, რომელიც მოითხოვს 5 მილიონ ევროზე მეტ ხარჯს, ექვემდებარება სავალდებულო ex ante RIA-ს.

ინიციატივების ტიპის მიხედვით შესაძლებელია, სავალდებულო იყოს რეგულირების გავლენის ვრცელი შეფასება, ზოგ შემთხვევაში კი შეიძლება შედარებით მწირი ანალიზიც საკმარისი იყოს. ამ მიზნით, რეგულირების გავლენის შეფასების საჭიროების განსაზღვრისას, აუცილებელია, პროპორციულობის პრინციპის გათვალისწინება. კერძოდ, ნებისმიერი მარეგულირებელი ქმედება არ უნდა გასცდეს იმ ზღვარს, რაც საჭიროა დასახული მიზნების მისაღწევად, უფრო კონკრეტულად კი, ინიციატივის განსახორციელებლად საჭირო დრო და რესურსები არ უნდა აღემატებოდეს მისაღებ სარგებელს. რეგულირების გავლენის შეფასება ვერ განხორციელდება ყველა საკანონმდებლო ან კანონქვემდებარე აქტზე ან მათ პროექტებზე, ასევე, ყველა პოლიტიკის დოკუმენტზე. აქედან გამომდინარე, ქვეყნებს ხშირად განსაზღვრული აქვთ პრიორიტეტები, რომლებზეც ვრცელდება ეს ინსტრუმენტი.

რეგულირების ზეგავლენის მწვენილობა ქართულ რეალობაში ჯერ კიდევ 2015 წელს დამტკიცებულ „პოლიტიკის დაგეგმვის სისტემის რეფორმის

² 6 Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments p. 5; http://rulemaking.worldbank.org/~/_media/WBG/CER/Documents/Regulatory-Impact-Assessments.pdf 2018 წლის რეგულირების გავლენის შეფასების პრაქტიკული სახელმძღვანელოდან

შესახებ“³ სტრატეგიაში იყო გაცხადებული, და აღნიშნული დოკუმენტით გავლენის შეფასების არარსებობა აღიარებულ იქნა სერიოზულ ხარვეზად პოლიტიკის შექმნის პროცესში, ვინაიდან შექმნილი პოლიტიკა, რეგულაციები რეგულირების ზეგავლენის შეფასების გარეშე უარყოფით გავლენას მოახდენს მოქალაქეებზე ბიზნესებზე ინვესტიციებზე და ასე შემდეგ. ამრიგად, სტრატეგიას ქონდა შემოთავაზებული RIA-ს სავალდებულობა, ნაკლები უარყოფითი გავლენების თავიდან ასაცილებლად.

საერთაშორისო გამოცდილებით რეგულირების ზეგავლენის გამოყენება აჩვენებს, რომ რისკები კონკრეტული პოლიტიკა ნაკლებად რისკის შემცველია გამოყენებადობის თვალსაზრისით, ამრიგად, ქვეყნები იქ სადაც რეგულირების შეფასებას იყენებენ ხშირ შემთხვევაში კონკრეტულ მიმართულებებსა და ფიზიკურ მხარეს ითვალისწინებენ, როგორც ზღვრულ დანაწესს მაგალითად: ავსტრალიაში RIA-ს მხოლოდ ის კანონები ექვემდებარება, რომლებსაც გავლენა აქვს ბიზნესსა და კონკურენციაზე, მათ შორის, ზღუდავს ბაზარზე შესვლას, არეგულირებს ფასებს, ზღუდავს რეკლამას ან აწესებს სხვა სახის შეზღუდვას მხოლოდ იმ კანონმდებლობაზე, რომელსაც ეკონომიკაზე აქვს უშუალო ზეგავლენა, კანადაში კი RIA ვრცელდება მხოლოდ კანონქვემდებარე აქტებზე, რადგანაც, როგორც წესი, კანონის შემუშავების პროცესი კანადაში უფრო გამჭვირვალეა და ითვალისწინებს დაინტერესებული მხარეების მაღალი ხარისხის ჩართულობას და კონსულტაციებს მათთან. გაერთიანებულ სამეფოში RIA-ს ექვემდებარება როგორც კანონები, ასევე კანონქვემდებარე აქტები და მათი პროექტები, რომელთაც მცირეოდენი გავლენა მაინც აქვთ ან შეიძლება ჰქონდეთ ბიზნეს სექტორზე, ქველმოქმედებასა და სხვა ნებაყოფლობით საქმიანობებზე.“⁴

აღსანიშნავია, რომ რეგულირების ზეგავლენის გამოყენება არამხოლოდ პოლიტიკის დოკუმენტის შექმნის პროცესშია არამედ RIA ხშირად გამოიყენება იგვარი კანონმდებლობის გამუქმებისთვის, რომელიც ხელს უშლის ეკონომიკურ განვითარებას, ამასთან არაღერევეანტურია მოცემული პერიოდისთვის. ამდენად რეგულირების ზეგავლენის შეფასებას ხშირ შემთხვევაში ე.წ. „საკანონმდებლო გილიოტინად“ მოიხსენიებენ. სწორედ ამ მიზნით იყო გამოყენებული RIA შვედეთში, მექსიკასა და უნგრეთში 90-იან

³ 2015 წლის 18 ნოემბრის „რეკომენდაციები საქართველოში რეგულაციების გავლენის შეფასების ეროვნული ჩარჩოს შესახებ“ გვ:9

⁴ რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო“ გვ:11

წლებში. RIA-ს შედეგად შვედეთმა მკვეთრი ცვლილებები განიცადა განათლების სფეროში რამაც არსებული მანკიერი პრაქტიკა გამოიკვლია და დააყენა ცვლილებების საჭიროება რის შედეგადაც შვედეთში განათლების მომწესრიგებელი კანონმდებლობა 90%-მდე გაუქმდა. ამრიგად კვლევა მნიშვნელოვანია ახალი რეგულაციების შემუშავებისთვის კანონმდებლობის ჰარმონიზაციისთვის საერთაშორისო ხელშეკრულებებთან, თუმცა არანაკლებ მნიშვნელოვანია სწრაფი განვითარებისთვის არსებული მანკიერი კანონმდებლობის შეცვლა.

როგორც მკვლევარები აღნიშნავენ, რეგულირების გავლენის ანალიზის ყველაზე უფრო შესაფერისი ფორმა უდიდეს წილად კონსტიტუციურ, სამართლებრივ და ადმინისტრაციულ გარემოზე დამოკიდებული. ფაქტია, რომ ექსპერტები საქართველოში არსებული საკანონმდებლო და კანონშემოქმედებითი პროცესის ერთ-ერთ ნაკლად რეგულირების გავლენის შეფასების ინსტიტუციონალური მექანიზმის გარეთ არსებობას მიიჩნევენ, მიუხედავად ხელისუფლების მიერ 10 წელზე მეტი ხნის განმავლობაში განხორციელებული მცდელობებისა, ჯერჯერობით რეგულირების გავლენის შეფასებამ, როგორც პოლიტიკურმა ინსტრუმენტმა, ნორმაშემოქმედებით პროცესში ფეხი სათანადოდ ვერ მოიკიდა. თუმცა აქვე ისიც უნდა ითქვას, რომ რეგულირების გავლენის შეფასების სისტემის დანერგვა აქტუალობას მაინც არ კარგავს. საქართველოსა და ევროკავშირის შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმების 225-ე მუხლი ხაზს უსვამს მხარეთა მზადყოფნას, ითანამშრომლონ რეგულირების ხარისხისა და შესრულების ხელშესაწყობად, მათ შორის, რეგულირების პოლიტიკისა და რეგულირების გავლენის შეფასებაზე ინფორმაციის გაცვლისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების კუთხით.

2014 წელს 27 ივნისს ევროკავშირთან დაახლოების მიზნით ხელი მოეწერა „ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმებას“, რომელიც რატიფიცირებული იქნა საქართველოს პარლამენტის მიერ 2014 წლის 18 ივლისს".⁵ ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით საქართველოს ნაკისრი აქვს ვალდებულება გაიზიაროს ევროკავშირის ქვეყნების პრაქტიკა. გამომდინარე აქედან რეგულირების გავლენის შეფასება მნიშვნელოვანია ხორციელდებოდეს კანონშემოქმედებით პროცესში.

⁵ " ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის"

ასოცირების შესახებ ხელშეკრულების 225-ე მუხლიდან გამომდინარე მხარეები თანხმდებიან ითანამშრომლონ რეგულირების ხარისხისა და შესრულების ხელშესაწყობად, მათ შორის რეგულირების პოლიტიკასა და რეგულირებს გავლენის შეფასებაზე ინფორმაციის გაცვლისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების გზით. მხარეები აღიარებენ კარგი ადმინისტრაციის ქცევის პრინციპების მნიშვნელობას და თანხმდებიან ითანამშრომლონ ამგვარი პრინციპების ხელშესაწყობად, მათ შორის ინფორმაციის გაცვლის და საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით."⁶

გამომდინარე იქიდან, რომ ქვეყანას აქვს ევროპული მისწრაფება, მნიშვნელოვანია დაინერგოს ის სტანდარტები რომლითაც მაქსიმალურად შესაძლებელი იქნება ეროვნული კანონმდებლობა და გატარებული პოლიტიკები მიახლოებული იყოს ევროკავშირის რეგულაციებთან, 2019 წლის 29 მაისს ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონში განხორციელდა ცვლილება რომელი 2020 წლის 1 იანვრიდან უნდა ამოქმედდეს. აღნიშნული ცვლილებით ნორმატიული აქტების შესახებ საქართველოს კანონის 17¹ მუხლის პირველი ნაწილით განისაზღვრა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სავალდებულობა, კერძოდ; "სავალდებულო გახდა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით პერიოდულად განსაზღვრულ საკანონმდებლო აქტების ნუსხაში შემავალ საკანონმდებლო აქტში ცვლილებების შეტანის შესახებ კანონპროექტის მომზადებისას, იმ შემთხვევაში თუ ამ კანონპროექტის ინიციატორი საქართველოს მთავრობაა, ასევე ცალკეულ შემთხვევებში როდესაც კანონპროექტი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ არის მომზადებული საქართველოს მთავრობის გადაწყვეტილებით. ხოლო ამავე მუხლის მეორე ნაწილის მიხედვით ზემოთ აღნიშნული მოთხოვნები არ მოქმედებს თუ შესაბამისი კანონპროექტი ეხება საბიუჯეტო საკითხებს, სახელმწიფო უსაფრთხოების, თავდაცვის, პენიტენციურ, არასაპატიმრო და პრობაციის საკითხებს. ასევე კანონით გათვალისწინებული ტერმინოლოგიური ხასიათის ცვლილებას ან კანონში არსებული ხარვეზის გამოსწორება; ითვალისწინებს კანონის უპირატესი იურიდიული ძალის მქონე საქართველოს საკანონმდებლო აქტთან, საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულებასთან ან და საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებასთან შესაბამისობას. შედის საკანონმდებლო პაკეტში თანამდევ კანონპროექტის სახით და არ შეიცავს პაკეტში შემავალი მთავარი კანონპროექტით გაუთვალისწინებელ საკითხებს . განსაკუთრებულ შემთხვევაში, როდესაც

⁶ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის" 225-ე მუხლი.

კანონპროექტის მომზადებისა და წარდგენის დაყოვნება გაუმართლებელია, საქართველოს მთავრობამ დასაბუთებული წინადადების საფუძველზე შეიძლება მთლიანად ან ნაწილობრივ გაათავისუფლოს საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების შესაბამისი დაწესებულება ამ მუხლის პირელი პუნქტის "ა" ქვეპუნქტით გათვალისწინებულ ნუსხაში შემავალი საკანონმდებლო აქტის პროექტის მოზადებისას რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ვალდებულებისაგან. გარდა იმ შემთხვევებისა რომელიც პირველი პუნქტით არის ჩამოყალიბებული რეგულირების ზეგავლენის შეფასება შეიძლება განხორციელდეს აგრეთვე ნებისმიერი ნორმატიული მათ შორის კანონქვემდებარე აქტის პროექტის მომზადებისას, მისი ავტორის/ინიციატორის –საქართველოს მთავრობის ან საქართველოს აღმასრულებელი ხელისუფლების სახელმწიფო დაწესებულების გადაწყვეტილებით. რეგულირების ზეგავლენის მეთოდოლოგიას ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა."⁷

1.1. წარმოშობის მიზეზები და ზოგადი მიზნები

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მნიშვნელოვანი წილია გაამუშავდეს კერძო სამართლის კანონმდებლობა და მეტად მოქნილი გახადოს იგი ამ სფეროში დასაქმებული ადამიანებისთვის ასევე მომხმარებლისთვის, პირველ რიგში, რია უნდა დაეხმაროს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს, რათა თავიდან აიცილონ ღარიბი მარეგულირებელი არჩევანი. ეს იმას ნიშნავს, რომ წარსულში გამოყენებული წარუმატებელი პოლიტიკა არ უნდა იქნას ხელახლა გამოყენებულ შეფასების გარეშე, თუ რატომ არ იყო საკმარისად გამოყენებადი და წარმატებული. ზოგიერთ შემთხვევაში, არ არის გამორიცხული, რომ მარეგულირებელი არჩევანი შეიძლება იყოს ნაკლებად პროგნოზირებადი და თანმიმდევრული თუმცა ცვლილების აუცილებლობის საკითხი გარდაუვალი გახდეს. ვინაიდან არაერთმა გამოცდილებამ აჩვენა რომ რეგულირების ზეგავლენის კვლევის წარმოშობის მიზეზები სწორედაც რომ არასწორად შემუშავებული მკტიცებულებებს მიღმა მიღებული კანონმდებლობაა, რაც შემდგომში მეტ ხარჯებს განაპირობებს. სწორედ ამიტომ რეგულირების შეფასების ზოგად მიზანს წარმოადგენს ცვლილებისათვის მტკიცებულების კვლევა.“⁸ რეგულირების გავლენის შეფასების მიზანია, შეაფასოს და გაანალიზოს, არის

⁷ "ნორმატიული აქტების შესახებ" საქართველოს კანონის მე-17¹ მუხლი

⁸ file:///C:/Users/USER/Desktop/Van_Schagen_Hidden_potential_of_RIAs_in_private_law_acquis.pdf

თუ არა ხელისუფლების რეგულირება საჭირო, შემოთავაზებული ან მოქმედი რეგულაციით/ინიციატივით რამდენად შესაძლებელია კონკრეტული მიზნების მიღწევა ან არის თუ არა შემოთავაზებული რეგულირება პრობლემის მოგვარების ყველაზე ეფექტიანი გზა. რეგულირების გავლენის შეფასების მიზანია, გააუმჯობესოს რეალური შედეგების აღქმა, გააერთიანოს გადაწყვეტილებების სხვადასხვა მიზნები, ასევე, გააუმჯობესოს ხელისუფლების მოქმედების გამჭვირვალობა და კონსულტაციის პროცესი, რაც, შედეგად, ხელს უწყობს ხელისუფლების ანგარიშვალდებულების ეფექტიანობის ზრდას. რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესის მიზანია, დაეხმაროს გადაწყვეტილების მიმღებებს, აირჩიონ პრობლემის გადაჭრის საუკეთესო საშუალება, მათი გადაწყვეტილება ეფუძნებოდეს მეტ ინფორმაციას. გადაწყვეტილებისა თუ პოლიტიკის გზით ეფექტურად და ყველაზე ოპტიმალური საშუალებით გადაიჭრას პრობლემა.

მნიშვნელოვანია შეფასდეს, აგვარებს თუ არა კონკრეტული რეგულირების შემოღება არსებულ რეგულირებაზე უკეთ პრობლემას. მარეგულირებელი ალტერნატივის გარდა, ასევე შესაძლებელია, არამარეგულირებელი ალტერნატივის განხილვა და სწორედ ალტერნატივათა შედარებითი ანალიზის საფუძველზე გამოიკვეთება მიზნის მიღწევის ყველაზე ეფექტიანი გზა.⁹

პრობლემის იდენტიფიცირებისთვის ასევე მნიშვნელოვანია, სწორად მოხდეს პრობლემის გამომწვევი მიზეზების აღწერა. უნდა აღიწეროს არსებული, მათ შორის ახლად მიღებული ან უმოკლეს ვადებში მისაღები პოლიტიკური დოკუმენტები და რეგულაციები, რომლებიც განსახილველ პრობლემასთანაა დაკავშირებული. მნიშვნელოვანია არსებულ რეგულაციებთან დაკავშირებით გამოვლენილი ხარვეზების იდენტიფიცირება და აღწერა, თუ რა გავლენა იქონია აღნიშნულმა პრობლემაზე. ხშირად ზოგიერთი ნორმა მოძველებულია ან არასათანადო ცვლილებების შეტანის გამო არ ერგება დღევანდელი დინამიურ მოთხოვნილებებს, ასევე, პრობლემის გამომწვევ მიზეზად შესაძლოა ზედმეტი რეგულირება ან/ და არასაკმარისი რეგულირებაც განიხილებოდეს. პრობლემა მაქსიმალურად სრულყოფილად უნდა განისაზღვროს. წინააღმდეგ შემთხვევაში შესაძლოა, მიზნების და ალტერნატივების განსაზღვრა არ მოხდეს შესაბამისად. მაგალითად, პრობლემის არასრულად ან ნაკლები სიმწვავეით განსაზღვრა იწვევს ამოცანების და ალტერნატივების ისე განსაზღვრას, რომ მხედველობაში არ

⁹ Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments p. 5; <http://rulemaking.worldbank.org/~media/WBG/CER/Documents/Regulatory-Impact-Assessments.pdf>

მიიღება რომელიმე ის ფაქტორი, რომელიც პრობლემის განსაზღვრაში არ ჩანს პრობლემის აღწერაში არ უნდა ჩანდეს მისი გადაწყვეტის გზები, რამაც შესაძლოა, კვლევისას გამოიწვიოს შეზღუდვები და აღარ იყოს განხილული ალტერნატივების ფართო სპექტრი. ასევე, პრობლემა არ იყოს წარმოჩენილი როგორც ტექნიკური პრობლემა¹⁰.

1.2. მეთოდოლოგია

რეგულირების ზეგავლენის შეფასებისთვის სწორი მიდგომის შერჩევა და პრობლემის იდენტიფიცირება ასევე გადაჭრის გზების კვლევა მნიშვნელოვან პროცესს წარმოადგენს და ამისთვის აუცილებელია მეთოდების სწორად შერჩევა რაც შემდგომში კარგად გაანალიზებული პოლიტიკის შემუშავებას შეუწყობს ხელს. რეგულირების ზეგავლენის მეთოდოლოგია ანალიზისა და კვლევების შესაბამისად ხორციელდება. ვინაიდან მეთოდოლოგიას გააჩნია ზოგადი სტრუქტურა რომელიც ღონისძიებათა ერთობლიობით ხორციელდება არ გამორიცხავს იმას, რომ კვლევის პროცესში საკითხის სწორად გასარკვევად შესაძლოა დაემატოს რაიმე სახის ქმედება.

არსებობს რეგულირების ზეგავლენის შეფასების განსაზღვრის რამოდენი ელემენტი რომლებიც ერთგვარი იდენტიფიკატორია საკითხის კვლევს პროცესში: ეს მეთოდებია: 1. "პრობლემის განსაზღვრა პირველ ეტაპზე ხდება პრობლემის გამომწვევი მიზეზებისა და შედეგების კვლევა, კერძოდ, რამდენად არადაამაკმაყოფილებელია არსებული ან მომავალი მდგომარეობა, ასევე, რა არის პრობლემა ან პრობლემის არსი, რა არის პრობლემის გამომწვევი მიზეზები და რა ფაქტორები განაპირობებს პრობლემის სიმწვავეს. 2. კონსულტაციები და მონაცემთა შეგროვება რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესში მნიშვნელოვანია კონსულტაციები დაინტერესებულ მხარებთან და მათი მაქსიმალური ჩართულობა. კონსულტაციებში ჩართვის შესაძლებლობა უნდა იყოს ხელმისაწვდომი მათთვის, ვისი ჩართულობაც მნიშვნელოვანი და აუცილებელია. კონსულტაციების ჩატარება შესაძლებელია რეგულირების გავლენის შეფასების ყველა ეტაპზე. 3. მიზნების განსაზღვრა პრობლემის იდენტიფიცირების შემდეგ ეტაპზე ხდება მიზნის/მიზნების დასახვა და ამოცანების განსაზღვრა. მიზანი რეგულირების საზომი და ერთგვარი გზამკვლევა, ხოლო ამოცანები მიზნის მისაღწევი კონკრეტული ნაბიჯებია. 4. ალტერნატივების გამოვლენა/ჩამოყალიბება რეგულირების გავლენის შეფასების პროცესში მნიშვნელოვანია იდენტიფიცირებული პრობლემის

¹⁰ "რეგულირების გავლენის შეფასება" პრაქტიკული სახელმძღვანელო გვ: 18

მოგვარების შესაძლებლობის განხილვა. ალტერნატივების ჩამოყალიბების ეტაპზე ხდება პრობლემის მოგვარების სხვადასხვა შესაძლო ვარიანტების გამოვლენა და მათი შედარებითი ანალიზის საფუძველზე იმ ალტერნატივის გამოკვეთა, რომელიც მიზნის მიღწევის ყველაზე ეფექტიანი გზა იქნება. 5. ალტერნატივების შეფასება ალტერნატივების შეფასების მთავარი მიზანია მათი გავლენის იდენტიფიცირება და ანალიზი - თუ რა გავლენას ახდენს თითოეული ალტერნატივა ეკონომიკური, სოციალური თუ გარემოს კუთხით ყველა იმ აქტორზე, რომელთაც ალტერნატივა შეიძლება შეეხო, მათ შორის, მთავრობაზე, ბიზნესზე, მომხმარებლებზე და ა.შ. უნდა გაიზომოს ის ხარჯი და სარგებელი, რომელიც თითოეული ალტერნატივის განხორციელებას შეიძლება ახლდეს თან. დანახარჯები უკავშირდება როგორც ბიზნესის, ასევე სახელმწიფოს და მომხმარებლების მხრიდან დანახარჯებს, თუმცა ეს არ არის სრული ჩამონათვალი. მნიშვნელოვანია, რომ შეძლებისდაგვარად ზუსტად განისაზღვროს მხარეები და ადრესატთა რაოდენობა, რომლებზეც კონკრეტული ალტერნატივის განხორციელებას შეიძლება ჰქონდეს რაიმე სახის გავლენა. ალტერნატივების შედარება ალტერნატივების შედარება მიზნად ისახავს, შეირჩეს ის ალტერნატივა, რომელიც ყველაზე ოპტიმალური და ნაკლებდანახარჯიანია მიზნის მისაღწევად. ხშირ შემთხვევაში, მაშინ როდესაც ყველა სახის ხარჯის და სარგებლის გამოხატვა რაოდენობრივი მაჩვენებლით შეუძლებელია, ალტერნატივების შედარებისას გამოიყენება მრავალკრიტერიუმიანი ანალიზი. მიღებული გადაწყვეტილების განხორციელება, მონიტორინგი და შეფასება მონიტორინგისა და შეფასების ეტაპზე ხდება ხელისუფლების (გადაწყვეტილების მიმღებთა) შესაძლო ჩარევის ძირითადი მიზნების შეფასება. შეფასება, როგორც წესი, ხდება წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორების მიხედვით. მონიტორინგი და შეფასება უწყვეტი პროცესია და ის ხორციელდება როგორც RIA-ს მთელი პროცესის დროს, ასევე, მისი დასრულების და შესაბამისი პოლიტიკის განხორციელების პროცესში. RIA-ს პროცესში, მონიტორინგის და შეფასების შედეგად, შესაძლოა შეიცვალოს როგორც მიზანი, ისე ამოცანები და, შესაბამისად - ალტერნატივებიც. RIA-ს დასრულების და შერჩეული ალტერნატივის მიხედვით, პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მონიტორინგი მნიშვნელოვანია იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად სწორად ხორციელდება პოლიტიკა და ხომ არ გამოიწვია მან რაიმე გაუთვალისწინებელი შედეგი"¹¹

რეგულირების ზეგავლენის მეთოდოლოგიაში რეკომენდებულია უკეთესი რეგულირების შემდეგი პრინციპების ჩართვა: ესენია:

¹¹"რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო" გვ:12

1. თანმიმდევრულობა- ახალი ნორმატიული აქტები ან ცვლილებები ნორმატიულ აქტებში უნდა ითვალისწინებდნენ სხვა არსებულ ან შემოთავაზებულ ნორმატიულ აქტებს. აუცილებელია ნორმატიულ აქტებს შორის შეუსაბამობები თავიდან იქნას აცილებული. ნორმატიული აქტები უნდა დაეყრდნოს წინა და არსებული ნორმატიული აქტების განხორციელებას და ამ გამოცდილებიდან აიღოს საუკეთესო პრაქტიკა. ისინი უნდა იყოს პროგნოზირებადი და პოლიტიკის დოკუმენტების და მოსალოდნელი მიზნების შედეგად შემუშავებული, რათა სტაბილურობისა და მკაფიოობის საკმარისი განცდა შესძინოს მათ, ვისაც ეს ნორმატიული აქტები ეხება.

2. გამჭვირვალება- ძალიან მნიშვნელოვანია შემოთავაზების შემუშავებამდე და შემუშავების პროცესში ეფექტური კონსულტაციის განხორციელება, რათა უზრუნველყოფილ იქნას მონაწილე მხარეების შეხედულებათა და ექსპერტიზის გათვალისწინება. მონაწილე მხარეებს უნდა მიეცეთ, საკმარისი დრო და ინფორმაცია, თუ როგორ უნდა გააკეთონ შენიშვნები ნორმატიული აქტის პროექტის კონსულტაციებზე. ნორმატიული აქტები უნდა იყოს მკაფიო და მარტივი და რეგულაციების ობიექტებს უნდა მიეცეთ საკმარისი დრო და გაეწიოს დახმარება, რათა დროულად და წესების დაცვით გააკეთონ შენიშვნები. მოთხოვნების დარღვევის შედეგები მკაფიოდ უნდა იყოს განმარტებული.

3. ანგარიშვალდებულება- ნორმატიულ აქტებში მკაფიოდ უნდა იყოს მითითებული თუ ვინ არის პასუხისმგებელი ვის მიმართ და რის განხორციელებაზე. ნორმატიული აქტები უნდა გახდეს მკაფიო და ეფექტური აპელაციის პროცესის საგანი.

4. პროპორციულობა- ნორმატიული აქტები უნდა იყოს პრობლემის ან რისკის პროპორციული და ამართლებდეს მათი შესრულებისათვის გაწეულ ხარჯებს. რეგულაციის ალტერნატივები უნდა იქნას გათვალისწინებული პოლიტიკის ამოცანების შესრულებისას, რადგან ისინი შეიძლება უფრო ეფექტური და ნაკლებხარჯიანი იყოს. თუ გავითვალისწინებთ იმას, რომ ნორმატიულ აქტებს შეიძლება არაპროპორციული გავლენა ჰქონდეს მცირე ბიზნესებზე, ევროკავშირისა და საერთაშორისო კანონმდებლობა ისე უნდა გადმოვიდეს, რომ მათ ძალას არ გადააჭარბოს და სასურველია, მაქსიმალურად მცირე ინტერვენციასა და ხარჯებს მოითხოვდეს. აღსულების რეჟიმი უნდა იყოს რისკის პროპორციული და მარეგულირებელი უნდა ითვალისწინებდეს უფრო საგანმანათლებლო ხასიათის და ძლიერ და არა დამსჯელ მიდგომებს (სადაც შესაძლებელია).

5. მიზანმიმართულობა - რეგულაციები აქცენტს უნდა აკეთებდეს პრობლემაზე და მინიმუმამდე დაჰყავდეს გვერდით ეფექტები. სადაც შესაძლებელია, მარეგულირებლებმა უნდა შემოიღონ შედეგების მიდგომა, რომელიც აღმასრულებელ ორგანოებს და რეგულირების ობიექტებს მისცემს საკმარის მოქნილობას, რომ გადაწყვიტონ, თუ როგორ შეასრულონ მკაფიო და არაბუნდოვანი მიზნები. მარეგულირებლებმა ძირითადი აქცენტი იმ ღონისძიებებზე უნდა გააკეთონ, რომლებიც ყველაზე დიდი რისკის მატარებელია. რეგულაციები სისტემატურად უნდა გადაიხედოს, რათა გადამოწმდეს მათ აქტუალურობა და ეფექტიანობა. თუ ვერ დადგინდება ეფექტიანობა, რეგულაციები უნდა შეიცვალოს ან გაუქმდეს.

6. რესურსების გამოყოფა - ნორმატიული აქტების შემუშავებისას, საჭიროა საკმარისი დროის, ადამიანური და ფინანსური რესურსის გამოყოფა რეგულირების გავლენის შეფასებისათვის, კონსულტაციების გამართვისა და ნორმატიული აქტის შემუშავება 12

1.3. გამოყენების სფერო

რიას გამოყენების სფეროების ძირითადად ისეთი ქვაკუთხედებია რომლების ქვეყნის კეთილდღეობას განაპირობებს ვინაიდან რეგულირების გავლენის შეფასება - RIA არის ინსტრუმენტი, რომელიც გამოიყენება მთავრობის მიერ მიღებული ან/და მისაღები რეგულაციების ზემოქმედების შეფასებისთვის სხვადასხვა სფეროზე. რომელიც წარმოადგენს ანალიტიკური კვლევის დოკუმენტს რის საფუძველზეც ხორციელდება მნიშვნელოვანი საკითხების გამოკვეთა ხარჯებისა და სარგებლის შესაბამისად. „RIA - ეს არის პროცესი, რომლის მეშვეობითაც პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებთათვის მზადდება მტკიცებულება პოლიტიკის დადებითი და უარყოფითი მხარეების შესახებ, მათი როგორც პოტენციური ზემოქმედების შეფასების ასევე უკვე არსებული გავლენის შეფასების გზით.“ ¹³ რეგულირების გავლენის შეფასებაზე დაყრდნობით შესაძლებელია დავინახოთ უკვე განხორციელებული თუ მომავალში მისაღები პოლიტიკის ხარჯები და შედეგები.

¹² „რეკომენდაციები საქართველოში რეგულაციების გავლენის შეფასების ეროვნული ჩარჩოს შესახებ“

¹³ იქვე გვ:6

საერთაშორისო პრაქტიკაში, რეგულირების გავლენის შეფასების მეთოდოლოგიებში, გამოყოფენ გავლენის ოთხ ძირითად სფეროს ესენია 1. ეკონომიკა, 2. საჯარო ადმინისტრირება, 3. გარემოს დაცვა და 4. სოციალური სფერო, რომელიც სხვადასხვა მიმართულებით ფასდება.¹⁴ მაგალითისთვის ეკონომიკის სფეროს გავლენა ბიზნესზე საოჯახო მეურნეობაზე, საჯარო ფინანსებზე და ეკონომიკაზე, საჯარო ადმინისტრირების გავლენას, გარემოს დაცვითი სფერო მოიცავს გარემოს დაცვის მიმართულებით საკითხებს. სოციალური სფეროს გავლენა კი მოიცავს მიმართულება რომელიც გულისხმობს გავლენას სოციალურ საკითხებსა და ჯანდაცვაზე ასევე გავლენა თანასწორობაზე, ბავშვებსა და გენდერულ საკითხებზე, დასაქმება და ცხოვრების დონე ერთერთი მიმართულებაა აღნიშნულ სფეროში, ასევე რეგიონული განვითარება და დანაშაულის პრევენცია მნიშვნელოვან მიმართულებას წარმოადგენს ამ სფეროს მიმართულებებში.

ეს ინსტრუმენტი საშუალებას აძლევს გადაწყვეტილების მიმღებ პირებს, შეაფასონ წარმოდგენილი ინიციატივების დადებითი და უარყოფითი მხარეები და მათი პოტენციური გავლენა სხვადასხვა სფეროზე. შესაბამისად - მიიღონ ინფორმირებული გადაწყვეტილება ამა თუ იმ პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით. აქედან გამომდინარე, რეგულირების გავლენის შეფასებას ძალუძს, ხელი შეუწყოს როგორც პოლიტიკის შედეგს, ისე პოლიტიკის პროცესს

1.4 საერთაშორისო ვალდებულებები და ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულება

თავის მხრივ საქართველოს აქვს ნაკისრი ვალდებულებები ევროკავშირის წინაშე რომ ეროვნული კანონმდებლობა მაქსიმალურად ჰარმონიზებული იყოს ევრო რეგულაციებთან. 2014 წლის 27 ივნისს საქართველოს მიერ გამოხატული ნება ევროპული ინტეგრაციის გზაზე ხელმოწერილ იქნა „ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმება“, რომელიც საქართველოს პარლამენტის მიერ რატიფიცირებულ იქნა 2014 წლის 18 ივლისს. აღნიშნული შეთანხმებით მხარეები ვალდებულებას იღებენ რა თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების დაცვისა და ევროკავშირის მზადყოფნის კუთხით, წვლილი

¹⁴ 10 Organisation for Economic Cooperation and Development, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA). Version 1.0. October 2018

შეიტანოს საქართველოში ეკონომიკური რეფორმების განხორციელებაში, მათ შორის „ევროპული სამეზობლო პოლიტიკისა“ და „აღმოსავლეთ პარტნიორობის“ ფარგლებში. ასევე მიაღწიოს ევროკავშირის შიდა ბაზართან საქართველოს ეტაპობრივ ეკონომიკურ ინტეგრაციას, როგორც ეს გათვალისწინებულია წინამდებარე შეთანხმებით, განსაკუთრებით, ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის შექმნის გზით, რომელიც უზრუნველყოფს ბაზარზე საფუძვლიან დაშვებას მდგრადი და ყოვლისმომცველი რეგულაციური დაახლოების საფუძველზე, მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) წევრობის შედეგად წარმოშობილი უფლებებისა და ვალდებულებების დაცვით“.

აღნიშნული შეთანხმებით ხალგასმულია რეგულირების ხარისხის და კარგი ადმინისტრაციული ქცევა კერძოდ ევროკავშირთან ასოცირების შეთანხმების 225-ე მუხლი გულისხმობს შემდეგს: „ მხარეები თანხმდებიან ითანამშროლონ რეგულირების ხარისხისა და შესრულების ხელშესაწყობად, მათ შორის, რეგულირების პოლიტიკასა და რეგულირების გავლენის შეფასებაზე ინფორმაციის გაცვლისა და საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების გზით. ასევე, მხარეები აღიარებენ კარგი ადმინისტრაციული ქცევის პრინციპების მნიშვნელობას და თანხმდებიან ითანამშრომლონ ამგვარი პრინციპების ხელშესაწყობად, მათ შორის ინფორმაციის გაცვლის და საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით.“¹⁵

მიაღწიონ ეკონომიკურ ინტეგრაციას, განსაკუთრებით ღრმა და ყოვლისმომცველი თავისუფალი ვაჭრობის სივრცის (DCFTA), როგორც წინამდებარე შეთანხმების განუყოფელი ნაწილის საშუალებით, რეგულაციური დაახლოების ჩათვლით და მხარეთა მსოფლიო სავაჭრო ორგანიზაციის (WTO) წევრობის შედეგად წარმოშობილი უფლებებისა და ვალდებულებების შესაბამისად; სჯერათ რა, რომ წინამდებარე შეთანხმება შექმნის მხარეებს შორის ეკონომიკური ურთიერთობებისა და, უპირველეს ყოვლისა, ვაჭრობისა და ინვესტიციების განვითარებისათვის ახალ გარემოს და წახალისებს კონკურენციას, რაც წარმოადგენს ეკონომიკური რესტრუქტურისაციისა და მოდერნიზაციისთვის უმნიშვნელოვანეს ფაქტორებს.

¹⁵ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის" 225-ე მუხლი.

1.5 გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის მდგრადი განვითარების მიზნები

გაეროს მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელება აქტიურ მოქმედებას მოითხოვს, რომელიც თავის მხრივ საჭიროებს სხვადასხვა სფეროში პოლიტიკის კოორდინირებას ახალი თანამშრომლობის პარტნიორობის ჩამოყალიბებას და რესურსების გამოყოფას. მდგრადი განვითარების მიზნებისთვის მნიშვნელოვანია სტაბილური, ინკლუზიური და მდგრადი ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობა, სრული დასაქმება და ღირსეული სამუშაო პირობები ყველასთვის. „ეკონომიკური ზრდის ხელშეწყობისა და სტაბილურობის მნიშვნელოვანი ნაწილია საჯარო სექტორის ფინანსების მენეჯმენტისა და ფინანსური ინსტიტუტების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება. ღია მმართველობის პარტნიორობას ასევე შეუძლია ბიზნეს ინოვაციებისა და ეკონომიკური ზრდის წახალისება. ღია მონაცემების არსებობა ხელს უწყობს ახალი ბიზნეს სერვისებისა და პროდუქტების შექმნას. შრომის კოდექსსა და შესაბამის რეგულაციებში მეტი გამჭვირვალობის უზრუნველყოფით შესაძლებელია უსაფრთხო და დაცული სამუშაო გარემოს უზრუნველყოფა ყველა დასაქმებულისთვის, მათ შორის ემიგრანტებისთვის. ასევე, აუცილებელია ძლიერი საზოგადოებრივი ანგარიშვალდებულების მექანიზმები, მათ შორის მამხილებელთა დასაცავად.“¹⁶ გაეროს მდგრადი განვითარების დღის წესრიგი 2030 წლისათვის მოიცავს 17 მიზანს და 169 ამოცანას, რომლებშიც მდგრადი განვითარების მიზნებია ასახული კერძოდ ურთიერთდაკავშირებული სამი ელემენტი: ესენია ეკონომიკური ზრდა, სოციალური ინკლუზია და გარემოს დაცვა. აღნიშნული საკითხების გაუმჯობესებაში და საუკეთესო სტანდარტების დანერგვის მზაობა გააცხადეს გაეროს 193 ქვეყანამ.

მდგრადი განვითარების მიზნები და ამოცანები გლობალური ბუნების და უნივერსალური გამოყენებისანი არიან, რადგან ითვალისწინებენ განსხვავებულ ეროვნულ თვისებებს, შესაძლებლობებს და განვითარების დონეს და პატივს სცემენ ეროვნულ პოლიტიკას და პრიორიტეტებს. ისინი ერთმანეთისგან დამოუკიდებელნი არ არიან - მათი განხორციელება ინტეგრირებულად უნდა მოხდეს.

გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელება მთავრობებისგან მეტ ეფექტიანობასა და ანგარიშვალდებულებას მოითხოვს.

¹⁶ გვ 27 გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელების შესახებ (ღია მმართველობის პარტნიორობის გზამკვლევის სპეციალური გამოშვება)

აუცილებელია, რომ მთავრობებმა და სამოქალაქო საზოგადოებებმა ითანამშრომლონ სახელმწიფო ორგანიზაციებში გამჭვირვალობის და სამოქალაქო ჩართულობის უზრუნველსაყოფად.

თავი 2. კერძო სამართლის განვითარების რელევანტური სფეროები რეგულირების ზეგავლენის შეფასების გამოყენებადობისთვის

რეგულირების ზეგავლენის სფეროს გამოყენებადობისთვის მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს კერძო სექტორის არსებული გამოწვევების კვლევა, რომელიც ნათელ სურათ მოგვცემს რეგულირების სწორი მექანიზმის შემუშავებაში, უფრო კონკრეტულად კი ბიზნეს გარემოში არსებული მგდომარეობის შესწავლა და რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ანალიზი. ქვემოთ განხილული იქნება არაერთი მაგალითი კერძო სამართლებრივი სფეროში არსებულ რეგულირებებზე, შეფასებები რომლებიც ამ სექტორში მომუშავე ადამიანებს აქვთ კვლევის პროცესში განხილული არაერთი მოსაზრება და ხედვები რეგულირების ზეგავლენის დოკუმენტის შექმნის ფარგლებში, შეთავაზებები კანონმდებელს საუკეთესო პრაქტიკის გატარებისვის. სწორედ აღნიშნული სფერო ქმნის რეგულირების ზეგავლენის გამოყენებადობას, იმდენად რამდენადაც აღნიშნული წარმოადგენს საფუძველს ეკონომიკური სტაბილურობის, და ამასთან კერძო სამართლებრივ სფეროში რეგულირებულ ორგანიზაციებისა თუ ბიზნეს კომპანიების გამოცდილების კვლევა მნიშვნელოვან არგუმენტებს ქმნის ცვილებებისთვის. რეგულირების ზეგავლენის შეფასება (Regulatory Impact Assessment, RIA) გადაწყვეტილების მიმღებთა დამხმარე ანალიტიკური ინსტრუმენტია, რომელიც იძლევა შესაძლებლობას, დადგინდეს ამა თუ იმ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის მიზნების მიღწევის ალტერნატიული გზები და შეფასდეს და შედარდეს მათი დადებითი და უარყოფითი შედეგები. დღეს ეს კარგად განვითარებული მართვის ინსტრუმენტი გამოიყენება ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) წევრ ყველა ქვეყანაში და სულ უფრო მეტ განვითარებადი ეკონომიკის მქონე ქვეყანაში.¹⁷ განსაკუთრებით რელევანტური სფეროების კვლევის

¹⁷ მომხმარებელთა დაცვის შესახებ კანონპროექტის რეგულირების გავლენის შეფასება“

პროცესში რეგულირების ზეგავლენის შეფასება წარმოადგენს ქვაკუთხედს კანონებმდებლობის ცლილებებისა და ინიციატივებისთვის, კერძო ბიზნეს სექტორისათვის და ორგანიზაციებისათვის მნიშვნელოვან გავლენას ახდენს ცვლილებები, გაურკვევლობების თავიდან ასაცილებლად კი კვლევაა საჭირო რომელსაც რეგულირების ზეგავლენის შეფასება გვთავაზობს, როგორც მეწარმეთა შესახებ კანონპროექტზე, ასევე მომხმარებლის უფლებების შესახებ კანონპროექტზე. ამ უკანასკნელის მთავალი მიზანი ნათლად არის ქვემოთ განხილული. აღნიშნული საკითხი რელევანტურია RIAს მიზნებისათვის. მომხმარებლის უფლებების გაანალიზება საშუალებებს იძლევა კონკურენტული გარემოს შესაქმნელად, რომელიც თავის მხრივ მეტ დაცულობას განაპირობებს.

მნიშვნელოვან ფაქტორს წარმოადგენს რეგულირების გავლენის პრიციპების განსაზღვრა რაც გულისხმობს რეგულირების გავლენის შეფასების ჩართულობას დაგეგმვასა და პოლიტიკის ციკლში ამრიგად რეგულირების გავლენის შეფასება უნდა იყოს კარგად დაგეგმილი და დროული. მონაწილე მხარეებთან კონსულტაციები უნდა განხორციელდეს დროულად, რათა ინფორმაცია მიეწოდოს ნორმატიული აქტის შემუშავების პროცესს; უნდა იქნას გათვალისწინებული განხორციელებისა და წინა შეფასებებისაგან მიღებული გაკვეთილები. დოკუმენტი უნდა იყოს მტკიცებულებაზე დაფუძნებული. RIA აუცილებელია ეფუძნებოდეს საუკეთესო მტკიცებულებებს, მათ შორის, სამეცნიერო რჩევებს ან განმარტებას თუ რატომ არ არის რიგი მტკიცებულებებისა ხელმისაწვდომი და რატომ მიიჩნევა კვლავაც სათანადოდ მკაფიო ვარაუდების საფუძველზე მოქმედება, ასევე მონაწილეობაზე დაფუძნებული ვინაიდან უნდა განხორციელდეს ყველა საჭირო ძალისხმევა, რათა უზრუნველყოფილ იქნას სხვადასხვა და მაქსიმალურად ფართო მოსაზრებების მოსმენა და გათვალისწინება. ყველა დაინტერესებულ მხარეს უნდა ჰქონდეს შესაძლებლობა გამოხატოს საკუთარი აზრი. მონაწილე მხარეებს უნდა მიეცეთ გონივრული ვადა საპასუხოდ. აუცილებელია პროპოციულობის პრინციპის დაცვა RIA უნდა იყოს საკმარისად დეტალური იმისათვის, რომ მკაფიოდ გასცეს პასუხი მონაწილე მხარეების ძირითად შეკითხვებს და ინფორმაცია მიაწოდოს გადაწყვეტილების მიღების პროცესს. რეგულირების გავლენის შეფასებათა უმეტესობა არ მოითხოვს, რომ გავლენა სრულად ციფრებში იყოს გამოსახული. რაც უფრო მნიშვნელოვანია გავლენა, უფრო ღრმა და ყოვლისმომცველი უნდა იყოს ანალიზი. მეტი ძალისხმევა იქნება საჭირო მონაცემთა შეკრების, მონაწილე მხარეებთან კონსულტაციებისა და გავლენის ციფრებში გადაყვანის ეტაპებისათვის. გამჭვირვალობის პრიციპი არანაკლებ მნიშვნელოვანია RIA-ს შედეგები და კონსულტაციები უნდა შევიდეს RIA-ს

ანგარიშში და ფართოდ უნდა გავრცელდეს. აუცილებელია მონაწილე მხარეების მოსაზრებების შესწავლა და იმ შემთხვევაში, თუ მათ არ ეთანხმებიან, უნდა განიმარტოს რატომ. ამასთან მიუკერძოებლობის პრინციპზე დაყრდნობით RIA უნდა იყოს ობიექტური და დაფუძნებული სხვადასხვა მონაწილე მხარეების დაბალანსებულ მოსაზრებებსა და ინტერესებზე. ამრიგად რიას სისტემა უნდა იყოს სათადადო რესურსებით აღჭურვილი, საკმარისი ადამიანური და ფინანსური რესურსებით ამასთან დროული და ხარისხიანი ანალიზით გამყარებული.¹⁸

2.1. „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების დოკუმენტი შეიქმნა მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონზე, რომელშიც ორი უმთავრესი გამომწვევა გამოიკვეთა: პირველი ეს იყო ნორმებისა და პრაქტიკის ეფექტურობის გაზრდა ფინანსებზე ხელმისაწვდომობის გაუმჯობესების მიზნით და მეორე ევროკავშირის მეწარმეთა შესახებ კანონთან ჰარმონიზაცია.

მეწარმეთა შესახებ რეტროსპექტული ანალიზი გვიჩვენებს გამოწვევებს მეწარმეთა შესახებ კანონმდებლობის გამარტივების მიზნით კანონში 1994 წლის 28 ოქტომბრის შემდგომ არაერთი ცვლილება განიცადა, პირველმა დოკუმენტმა მნიშვნელოვნად გაზარდა კორპორაციული ურთიერთობების მოცულობა და სირთულე. შემდგომი ცვლილება, რომელიც 2008 წელს განხორციელდა, ემსახურებოდა სამართლებრივი დებულებების შემცირებას და კანონის გამარტივებას. მაგალითისთვის „¹⁹ საკანონმდებლო შეზღუდვებისა და „დისპოზიციური წესების“ მცირე მოცულობის თვალსაზრისით, კორპორაციული მმართველობის მთელი რეგულაცია და მასთან დაკავშირებული ურთიერთობები გადაეცა დაინტერესებულ მხარეთა, აქციონერთა და პარტნიორთა „თავისუფალ ავტონომიას,“ რომლებიც ერთმანეთში უნდა შეთანხმდნენ კორპორაციული თანაარსებობის პირობებზე, მინიმალური საკანონმდებლო ჩარევით.“ გამომდინარე აქედან გატარებულმა ცვლილებებმა აჩვენა რომ ლიბერალუმა მიდგომებმა გაამარტივა კორპორატიული ურთიერთობების როგორც არის საწარმოს მარტივად დაფუძნება და დაფუძნებასთან დაკავშირებული მინიმალური ხარჯები. თუმცა მან სასტიკი კრიტიკაც დაიმსახურა. კერძოდ, კრიტიკოსები

¹⁸ რეკომენდაციები საქართველოში რეგულაციების გავლენის შეფასების ეროვნული ჩარჩოს შესახებ

¹⁹ რეგულირების შეფასების სახელმძღვანელო

საუბრობდნენ მეტი რეგულირებისა და საწარმოთა სისტემის, როგორც ბიზნესისა და ფინანსების ინსტრუმენტის მზარდი და ცვალებადი გამოყენების ეფექტური კონტროლის საჭიროებაზე. საუბარია სისტემით ბოროტად სარგებლობის შესაძლებლობებისთვის გვერდის ავლაზე, რის შესაძლებლობასაც მოქმედი კანონი უხვად იძლევა. სისტემით ბოროტად სარგებლობის შესაძლებლობა არ არის ერთადერთი უარყოფითი შედეგი, რომელიც არაერთმა გამოკითხულმა დაასახელა მოქმედი კანონმდებლობის კრიტიკისას. ბევრი ამტკიცებდა, რომ საკანონმდებლო მოთხოვნებისა და შეზღუდვების არარსებობამ („დისპოზიციური წესების“ ფორმით) და სათანადო კონცენფციების ან სახელმძღვანელოების სიმწირემ შეუძლებელი გახადა კორპორაციული კაზუსების ან მსგავსი გამოუვალი ვითარებების გადაჭრა კორპორაციული გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში, რაც უმეტესად ხდება ე.წ. დახურულ კორპორაციებში⁵. ვინაიდან მოქმედი კანონი არ გვთავაზობს გადაჭრის მეთოდებს, ასეთი კაზუსები, შედეგად, იწვევს კომპანიის საქმიანობაზე მატერიალურ უარყოფით ზემოქმედებას, როგორცაა, მაგალითად, რუტინული ბიზნეს საკითხების შეფერხება, კორპორაციულ ფინანსებზე საზიანო გავლენა, აქციონერებს შორის მიმდინარე სამართალწარმოება.

საქართველოში მეწარმეთა შესახებ მოქმედი კანონის გაუმჯობესების მიზნით 2013 წელს საჯარო კონსულტაციების შემდეგ, შეიქმნა სამუშაო ჯგუფი, რომელსაც უნდა შეემუშავებინა მეწარმეთა შესახებ ახალი კანონპროექტი. სამუშაო ჯგუფი, რომელიშიც გაერთიანებული იქყვენ აკადემიური წრეები წარმომადგენლები და სამართლის სპეციალისტები შეიქმნა საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს კერძო სამართლის რეფორმის განმახორციელებელი საკონსულტაციო საბჭოს დაქვემდებარებაში. ჯგუფის თავდაპირველი მიზანი კანონის აღსრულება და საკანონმდებლო გარემოს ეფექტიანობა იყო, რიგი დისპოზიციური წესების შემუშავება, რომელთა საფუძველზე მხარეები შეძლებდნენ ხელშეკრულების გაფორმებას დამატებითი პირობებით“²⁰ ევროკავშირთან გაფორმებულმა ასოცირების შესახებ შეთანხმებამ დამატებით საჭირო გახადა ახალი დებულებები, როგორც იმპერატიული, ისე დისპოზიციური. მეწარმეთა შესახებ კანონის, ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის, კორპორაციული მმართველობის დებულებები შესულია ასოცირების შესახებ შეთანხმების 316-319 მუხლის VI თავში რაც გულისხმობს ეფექტურ საკანონმდებლო ჩარჩოს პრაქტიკას „აღიარებენ რა, სრულყოფილად ფუნქციონირებადი საბაზრო ეკონომიკის შექმნისა და ვაჭრობის წახალისებისთვის, ეფექტური წესებისა და პრაქტიკის

²⁰ მეწარმეთა შესახებ კანონპროექტის რია გვ:9

მნიშვნელობას კორპორაციული სამართლისა და კორპორაციული მმართველობის, ასევე ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის სფეროებში, მხარეები თანხმდებიან, რომ ითანამშრომლებენ შემდეგ სფეროებში: 1. აქციონერთა, კრედიტორთა და სხვა ბიზნეს პარტნიორთა დაცვა აღნიშნულ სფეროში ევროკავშირის წესების შესაბამისად; 2. ეროვნულ დონეზე შესაბამისი საერთაშორისო სტანდარტების დანერგვა და ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის სფეროში ევროკავშირის წესებთან ეტაპობრივი დაახლოება; 3. კორპორაციული მმართველობის პოლიტიკის შემდგომი განვითარება საერთაშორისო სტანდარტების შესაბამისად, ასევე ამ სფეროში ევროკავშირის წესებთან და რეკომენდაციებთან ეტაპობრივი დაახლოება.²¹

ცხადია კანონპროექტი ითვალისწინებს ვალდებულებებს, რომლებიც არსებითად განსხვავდება მოქმედ კანონში არსებული ვალდებულებებისგან. კანონპროექტის მიერ დადგენილი ძირითადი ცვლილებები ეხება კომერციული საქმიანობის თითქმის ყველა მხარეს. კანონპროექტი წარმოადგენს დამატებით კორპორაციულ თანხმობებსა და ნებართვებს, მინიმალური კაპიტალის ვალდებულებას სს-ებისთვის და სარეზერვო კაპიტალის შექმნას, უამრავ სხვასთან ერთად.²²

2015 წლის სექტემბერში დამტკიცდა მდგრადი განვითარების დღის წესრიგი (დღის წესრიგი 2030), რის შემდეგაც საქართველოს მთავრობა აქტიურ მონაწილეობას იღებს აღნიშნული დღის წესრიგის შესრულებაში. საქართველომ აქტიური ზომები მიიღო, რათა მდგრადი განვითარების მიზნების დღის წესრიგი და მისი ამოცანები შესაბამისობაში იყოს ეროვნულ გარემოსთან და გააძლიეროს მათი განხორციელება.

საქართველოს მიერ გაეროს 2030 წლის გაეროს განვითარების ფონდის დღის წესრიგი სცდება 17 გაცხადებულ მიზანს, რომლებიც ყველა ქვეყანამ უნდა შეასრულოს. დღის წესრიგი ეფუძნება 5 ძირითად პრინციპს, რომლებიც არის სახელმძღვანელო ეროვნულ თუ საერთაშორისო დონეზე.

- **უნივერსალურობა:** მდგრადი განვითარების მიზნები ერთნაირად ეხება დაბალი, საშუალო და მაღალი შემოსავლების მქონე ქვეყნებს - ინტეგრირებული მიდგომა: მდგრადი განვითარების (ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი) სამი განზომილების

²¹ ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის" მუხლი-316

²² 2012/30/EU

დარეგულირება განზომილებებს შორის ურთიერთკავშირებისა და ურთიერთობების გათვალისწინებით -

- **პასუხისმგებლობის განაწილება:** ყველა მოთამაშემ – მთავრობებმა, დეპარტამენტებმა, სამოქალაქო საზოგადოებამ, კერძო სექტორმა, მეცნიერებამ საკუთარი კომპეტენციის გათვალისწინებით უნდა გაითავისოს პასუხისმგებლობა მიზნების შესრულებაზე
- **არავინ რჩება უკან:** 2030 წლის დღის წესრიგის შესრულებისას ყურადღება უნდა დაეთმოს ნაკლებად პრივილეგირებულ, მარგინალიზებულ ჯგუფებს -
- **ანგარიშვალდებულება/მონიტორინგი და შეფასება:** განხორციელების მიმდინარეობა უნდა იყოს შეფასებადი და შესაძლებელი უნდა იყოს პროცესისგან სწავლა, რათა შემუშავებული პოლიტიკა ეფექტური იყოს²³.

სწორედ რომ რეგულირების ზეგავლენის ჩატარების პროცესში აუცილებელია დაცული იყოს ზემოთ ჩამოთვლილი 5 ძირითადი პრინციპი რომელიც გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 2030 წლის პრინციპებს შეესაბამება და ხელშემკვრელი მხარეები არიან მიერთებული. წარდგენილი პოლიტიკის გავლენის გაანალიზებისას ინტეგრირებული მიდგომის გამოიყენება რაც გულისხმობს უამრავი დაინტერესებული მხარის, მათ შორის ნაკლებად პრივილეგირებული, მარგინალიზებული ჯგუფების ჩართულობას. ვარიანტების რანჟირებისთვის შემუშავებული კრიტერიუმები ითვალისწინებს მდგრადი განვითარების განზომილებებს როგორც არის ეკონომიკური, სოციალური და გარემოსდაცვითი კომპრომისების საკითხი.

კვლევებმა ცხადყო რომ, რეალურად მეწარმეთა შესახებ ზოგადი და ლიბერალური კანონის მიზანი იყო კომპანიების პარტნიორებისთვის არჩევანის თავისუფლების მიცემა, წესდებისა და ხელშეკრულებების საფუძველზე დაერეგულირებინათ ერთმანეთთან ურთიერთობები. თუმცა პრაქტიკაში ასე არ მოხდა. როგორც წესი, პარტნიორები ვერ ახერხებენ, ისარგებლონ კანონით მინიჭებული უპირატესობით და ამაზე იქამდე არ ფიქრობენ, სანამ საქმე სადაო არ გახდება. აღნიშნულ მდგომარეობაში კი კანონი ვერ ეხმარება რადგან არ არსებობს პარტნიორების ურთიერთობის მარეგულირებელი შეთანხმება. ამიტომ კარგად დაფიქრებაა საჭირო იურიდიული პირის რეგისტრაციისას. მსხვილ სს-ებში ვითარება ბევრად უკეთესია, განსაკუთრებით ბანკებსა და დიდ ფინანსურ კორპორაციებში. მათ საქმიანობას არეგულირებს არამხოლოდ „მეწარმეთა შესახებ კანონი

²³ მეწარმეთა შესახებ კანონის რთა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 2030 წლის სამოქმედო გეგმა

საქართველოს კანონი²⁴, არამედ კომერციული ბანკების საქმიანობისა და სხვა დამატებითი კანონები. როგორც წესი, სასამართლოები განიხილავენ საშუალო და მსხვილი დახურული კომპანიების საქმეებს. საქმეების უმეტესი ნაწილი შიდა დავებია: უთანხმოება პარტნიორებსა და დირექტორებს ან პარტნიორებს შორის. დავების უმეტესობის შემთხვევაში, მსხვილი აქციონერები თავად არიან კომპანიის დირექტორები. ეს არის მოქმედი კანონის ყველაზე დიდი პრობლემა, რომელიც არ ითვალისწინებს ასეთ შემთხვევებს, რადგან კანონის ზოგადი ფორმულირება არ ეხება დახურულ კორპორაციებს. რა თქმა უნდა, კორპორაციულ სამართალში კვალიფიციური მოსამართლეების ნაკლებობაც გაცნობიერებულია. საქართველოს ეროვნული ბანკი კაპიტალის ბაზრის განვითარების სტრატეგიაში, ბევრ სხვა დაბრკოლებასთან ერთად, საქართველოში კაპიტალის ბაზრის განვითარების პროცესის ერთ-ერთ უმთავრეს დაბრკოლებად მიჩნეულია კორპორაციული საზოგადოებისა და კორპორაციული მმართველობის გამჭვირვალობა. რეკომენდაციის თანახმად, შესაბამისი დირექტივებიდან უნდა გადმოვიღოთ მინიმალური ხელმისაწვდომი სტანდარტი. 24 დაახლოების ვალდებულების ფარგლებში, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრომ საინვესტიციო ფონდების შესახებ კანონზე მუშაობა დაიწყო. კოორდინაცია მნიშვნელოვანია, რათა ეს ორი კანონი ერთმანეთთან შესაბამისობაში იყოს. ზოგადად, ყველა საჯარო უწყებას (მათ შორის ეროვნულ ბანკსაც) აქვს დაახლოების ვალდებულება და ერთიანი დამოკიდებულების ქონა და პროცესის კოორდინირება უაღრესად მნიშვნელოვანია, რათა თავიდან ავიცილოთ ხარვეზები და არასრული საკანონმდებლო ინფრასტრუქტურა. კაპიტალის ვალდებულება: კარგი იქნება, თუ სს-ებს ჯერ არ დაუწესდებათ სავალდებულო კაპიტალის ვალდებულება (60,000 ლარი). თუ ახლადშექმნილ სს-ებს კაპიტალის ვალდებულება დაუწესდება, ეს მათთვის უფრო მეტი ხარჯი იქნება, ვიდრე არსებული სს-ებისთვის, რაც არ არის სამართლიანი. თუმცა ისიც პრობლემა იქნება, თუ კაპიტალის ვალდებულება გავრცელდება არსებულ სსებზე. ამჟამად ეროვნული ბანკის წინაშე ანგარიშვალდებულია 360 სს, რომელთაგან 10-მდე სს აქტიურად არის ჩართული ვაჭრობაში. სსების უმეტესობა „მკვდარი“ კომპანიაა, რომელიც 1990-იან წლებში შეიქმნა და არ აქვს ახალი ვალდებულების დაკმაყოფილების რესურსი. პოლიტიკური გადაწყვეტილებაა უნდა გვალეღვებდეს თუ არა ასეთი კომპანიები. სს-ები უფრო ღია და გაჭვირვალე უნდა იყოს, თუმცა წესები ტვირთი არ უნდა გახდეს და უნდა ეფუძნებოდეს საუკეთესო გამოცდილებას და შეესაბამებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებს, რათა უცხოელმა ინვესტორებმა მარტივად გაიგონ, რას

²⁴ „მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი“

ითხოვს ქვეყანა. პრობლემაა მართლმსაჯულების სისტემის კომპეტენციაც. ეროვნული ბანკი მონაწილეობას იღებს მხოლოდ იმ საქმეების განხილვაში, რომლებიც კავშირშია ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ საქართველოს კანონთან და სწორედ აქ აწყდებიან ისინი სისტემაში მწირი ცოდნისა და დაბალი კომპეტენციის პრობლემას.²⁵

რეგულირების ზეგავლენის მიზნებისთვის განხილულია რამოდენიმე საკითხი. პირველი ეხება ინტერესთა კონფლიქტის ცნებას, რომელიც წარმოადგენს მნიშვნელოვან დამატებას კანონში. თუმცა, ექსპერტები ფიქრობენ, რომ ინტერესთა კონფლიქტის მონაწილე მხარე არ უნდა განისაზღვროს მისი წილის (ამ შემთხვევაში 20%) მოცულობით. მცირე წილის მფლობელ პარტნიორს შეიძლება, ზოგიერთ შემთხვევაში, მეტი ზეგავლენა ჰქონდეს. შემოდგომი საკითხი არის კაპიტალის მოთხოვნები, ექსპერტთა მცირე ნაწილი ფიქრობს, რომ მოთხოვილი კაპიტალის მოცულობა ასრულებს დაცვის მექანიზმის როლს მესამე მხარეებისთვის (და ამიტომაც სასარგებლო), თუმცა ყოველთვის არა. და მაინც, თუ კაპიტალის მოთხოვნა შემოღებულ იქნება, ის უნდა იყოს გამჭვირვალე და რეგისტრირებული. ექვეტთა უმრავლესობის ნაწილი კი თვლის, რომ სავალდებულო კაპიტალის მოთხოვნა არ არის მნიშვნელოვანი. მსხვილი კომპანიების შემთხვევაში, ის ვერ დაიცავს მესამე მხარეებს. არ არის სწორი, ერთი და იგივე კაპიტალის მოთხოვნა დაუწესდეს ყველა სს-ს ყველა სექტორში. 10% რეზერვის მოთხოვნაც არ არის მისაღები. ლიბერალური კაპიტალის მოთხოვნა ეხმარება ადგილობრივ მეწარმეებს. ხშირ შემთხვევებში, ინვესტორები ინვესტიციას დებენ იდეებსა და არა კომპანიების კაპიტალის მოცულობის მიხედვით. შემდეგი საკითხი კი გამჭვირვალობაა რომლის მოთხოვნაც შესაძლოა დაუწესდეს კომპანიებს, რომლებიც ანგარიშვალდებულნი არიან საქართველოს ეროვნული ბანკის წინაშე და არიან საფონდო ბირჟაზე. გამჭვირვალობის შესახებ წესები ერთნაირად არ უნდა მოეთხოვებოდეს კომპანიებს

რეგისტრაციის ინფორმაციასთან ერთად, კრედიტორებს აქვთ წვდომა უძრავი ქონების რეესტრზე, რაც ნიშნავს, რომ მათ აქვთ წვდომა იპოთეკის შესახებ ინფორმაციაზე, ასეთის არსებობის შემთხვევაში. ასევე, კრედიტორებს შეუძლიათ, ინფორმაცია მიიღონ მოვალეთა რეესტრიდან. ყველა ეს შესაძლებლობა და გამჭვირვალობის დონე საკმარისია მესამე მხარეებისთვის, მიიღონ გადაწყვეტილება. ლიკვიდაციის საკითხს რაც შეეხება ექვეტები თვლიან, რომ ლიკვიდაციის პროცესს პრაქტიკაში ართულებს არა კანონი არამედ შემოსავლების სამსახურის მიერ სალიკვიდაციო საჭიროების ცნობის

²⁵, საქართველოს მეწარმეთა შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება“

გაცემა. რეორგანიზაციის საკითხთან მიმართებით კი ექსპერტთა აზრით პრობლემა არ იკვეთება ვინაიდან რეორგანიზაციის დროს ყველა ვალდებულება გადაეცემა ახალ კომპანიას და, შესაბამისად, კრედიტორების უფლებები დაცულია. ამავდროულად, კრედიტის წინასწარი დაფარვის მექანიზმებს არეგულირებს სამოქალაქო კოდექსი და აღარ არის საჭირო მეტი რეგულირება მეწარმეთა შესახებ კანონში. რაც შეეხება მოქმედი კანონის აღსრულებას მოქმედ კანონმდებლობაში ექსპერტების მიერ გამოკვეთილი იყო პრობლემა რომელის მოქმედი კანონის 5(4') მუხლი²⁶ არარეზიდენტებისთვის განსაზღვრავს წარსადგენი დოკუმენტების ეკვივალენტურობას. პრაქტიკაში უცხოური დოკუმენტაციის აღიარებასთან დაკავშირებით უამრავი პრობლემა არსებობს. ამიტომ ეკვივალენტურობის ცნება დეტალურად უნდა განისაზღვროს და საშუალება მიეცეს მარეგისტრირებელს ზოგიერთი სახელმწიფოს იურისდიქციის დოკუმენტები გადამოწმების გარეშე სცნონ.²⁷

ორგანიზაციულ ფორმებთან მიმართებით რიას კვლევებმა გამოკვეთა მნიშვნელოვანი საკითხები, ექსპერტთა აზრით დირექტორთა როლი და პასუხისმგებლობა უნდა გაძლიერდეს განსაკუთრებით შპს-ებში. დირექტორთა და აქციონერთა პასუხისმგებლობა ნათლად უნდა განისაზღვროს, რათა თავიდან ავიცილოთ მათი ფუნქციების აღრევა. მომავალზე მეტად გათვლილი დირექტორთა მოვალეობები შეამცირებს კომპანიის გადახდისუნარიობის რისკს და გადაჭრის დივიდენდების²⁸

აღსანიშნავია, რომ კვლევის პროცესში პოლიტიკის რამოდენიმე ვარიანტი იქნა განხილული დაინტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების და პრობლემების ანალიზისა და მიზნების განსაზღვრის შემდგომ შეირჩა , ალტერნატიული ვარიანტების შერჩევის კრიტერიუმს ორი მიმართულების განიხილა რიას გუნდმა : პირველ ეს იყო განხილული პოლიტიკის თანხმობა ევროკავშირის დირექტივასთან მეორე კი კანონპროექტით გათვალისწინებულ დებულებებთან შედარებით იძლევა მეტი მოქნილობის საშუალებას.

პირველ ვარიანტს წარმოადგენ „უცვლელი პოლიტიკის“ ვარიანტი, მეწარმეთა შესახებ მოქმედი კანონი არ იცვლება და, შესაბამისად, კანონის არსებულ ფორმულირებასთან დაკავშირებული ტენდენციებიც უცვლელი რჩება. ეს ნიშნავს, რომ ეკონომიკური და სოციალური ტენდენციები (მაგ. მშპ-ის ზრდა, ეკონომიკის განვითარება, ეკონომიკის წყობა და სხვ.) ზუსტად

²⁶ „მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი“

²⁷ მეწარმეთა შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება“ 2018წ

²⁸ იქვე გვ:22

ისევე ვითარდება, როგორც ახლა, რეფორმის არარსებობის შემთხვევაში. გაზრდილი ეკონომიკური საქმიანობისა და ბიზნესის განვითარებით გამოწვეულ საკანონმდებლო აღსრულების გაუარესების რისკს თავიდან ვერ ავიცილებთ. მეტიც, საქართველო ვერ შეძლებს ფინანსებზე წვდომის გაძლიერების გარემოს შექმნას და ვერ შეძლებს ევროკავშირთან ჰარმონიზაციის ვალდებულებების შესრულებას. მეორეს მხრივ, თავიდან ავიცილებთ საჯარო და კერძო სექტორების ახალ რეგულაციებით გამოწვეულ დამატებით ტვირთს. პოლიტიკის მე-2 ვარიანტის თანახმად, კანონპროექტის ავტორების მიერ გათვალისწინებული ყველა ძირითადი დებულება დანერგულია. კანონპროექტის მთელი რიგი დებულებები ეხება როგორც შპს-ებს, ისე სს-ებს, შესაბამისად, ჩვენს ანალიზში ყურადღებას გავამახვილებთ რეფორმის ამ ვერსიის მოსალოდნელ გავლენაზე სს-ებზე და შპს-ებზე. მეორე ვარიანტს უკავშირდება რისკები ესენია: სს-ებისა და შპს-ების მმართველობის ეფექტიანობისა და მოქნილობის შემცირება; სს-ებისა და შპს-ების მართვის ხარჯების ზრდა; სს-ის დაფუძნების გართულება; დამახინჯებული სტიმული, რაც მეწარმეს უბიძგებს შპს-ის ან სხვა სამართლებრივი ფორმის საწარმოს დაფუძნებისკენ, რათა თავიდან აიცილოს დამატებითი ტვირთი. ეს ნაწილობრივ ამცირებს რეფორმის პოტენციურ დადებით ეფექტს; აღნიშნული რისკების შემცირების გზებია: რეფორმის ეტაპობრივი განხორციელების მხარდაჭერა, რაც საწარმოებს მისცემს გარდამავალ პერიოდს, შესაბამისობაში მოვიდნენ ახალ რეგულაციებთან. ეს განსაკუთრებით მცირე საწარმოებს გადაუვადებს ხარჯებს და საშუალებას მისცემს მათ, უკეთ გაიაზრონ რეფორმასთან დაკავშირებული პოტენციური სარგებლი; დისპოზიციური წესების შემოღებისთვის მეტი შესაძლო მნიშვნელობის მინიჭება, იმპერატიული წესების შემოღებასთან შედარებით. მე-3 ვარიანტი არის მე-2 ვარიანტის ვარიაცია, რომლიდანაც ამოღებულია ყველა ის იმპერატიული დებულება, რომელთა შესრულებაც არ არის გათვალისწინებული ასოცირების შესახებ შეთანხმებით. უფრო კონკრეტულად, ჩვენ გავანალიზებთ წარდგენილი რეგულაციების გავლენას სს-ებზე მხოლოდ ასოცირების შესახებ შეთანხმების ვალდებულებების ფარგლებში და გავათავისუფლებთ შპს-ებს იმ მოთხოვნებისგან, რომლებიც კანონპროექტის ფარგლებში დაეკისრა მათ.

სასამართლო პრაქტიკა აჩვენებს იმ ხარვეზებს, რომელთა აღმოფხვრაც შესაძლებელია კანონპროექტის დამტკიცების შემთხვევაში. ეს საკითხებია: ინტერესთა კონფლიქტი, საზოგადოებიდან პარტნიორთა გასვლა და ასევე, გარიცხვის უფლებები. ინტერესთა კონფლიქტი. დაინტერესებული პირისა და კანონპროექტით წარდგენილი ინტერესთა კონფლიქტის გამოვლენის სტანდარტის ცნებამ კომპანიებსა და მათ დირექტორებს შეიძლება მისცეს

სტიმული, უკეთ გაიაზრონ საკუთარი ქმედებები. მეტიც, სასამართლო საქმე შეიძლება ბევრად უფრო ეფექტური გახდეს და ნაკლები დრო დასჭირდეს, რადგან სასამართლოს შეეძლება გამოიყენოს კანონპროექტით შეთავაზებული ნორმები. პარტნიორის გასვლა და გარიცხვა აშკარაა, რომ კანონპროექტი დადებითად აისახება იმ საფუძვლების გააზრებაზე, რომლებიც შესაძლებელია იყოს მიზეზი პარტნიორის მიერ კომპანიიდან გასვლისა. ასევე, ამგვარი წინაპირობების არსებობა მეტ ლეგიტიმაციას სძენს სასამართლოს გადაწყვეტილებებს. ამასთან, იგი დაეხმარება სასამართლოს, რომ დავის განხილვის პროცესი გახდეს უფრო ეფექტური და დროში შემოკლებული, რამდენადაც მოსამართლეებს ექნებათ უფრო ვრცელი და ამავდროულად ზუსტი წარმოდგენა შეფასების კრიტერიუმზე. რამდენადაც პარტნიორის გარიცხვამ შესაძლებელია იმოქმედოს კომპანიის შესაძლებლობაზე წარმატებულად განაგრძოს ბიზნესსაქმიანობა, ეს საკითხი მგრძნობიარეა და საჭიროებს ვრცელ და ნათელ რეგულირებას. უნდა აღინიშნოს, რომ სასამართლოების დისკრეცია პარტნიორის გარიცხვის საკითხზე მიიღოს გადაწყვეტილება, გაზრდის სასამართლოთა ლეგიტიმაციას. თუკი მეწარმეთა შესახებ კანონის საფუძველზე, სასამართლოს ამჟამად შეუძლია მხოლოდ იმსჯელოს პარტნიორის გარიცხვაზე შესატანის განუხორციელებლობის ჭრილში, კანონპროექტი საშუალებას მისცემს სასამართლო ორგანოს, უფრო მეტი მოქნილობით იმსჯელოს და შეაფასოს მხარეთა ქცევა და საკუთარი გადაწყვეტილება სწორედ მათ დააყრდნოს. საკუთრების უფლებისა და ბიზნეს ინტერესების კუთხით, ვფიქრობთ, რომ სასამართლო ან ნებისმიერი სხვა დავების გადაწყვეტი ორგანო არის აუცილებელი იმისთვის, რომ დაბალანსდეს აღნიშნული ინტერესები“.²⁹

გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშის თანახმად, კონკურენტუნარიანობა არის ინსტიტუტების, პოლიტიკისა და ფაქტორების ერთობლიობა, რომელიც განსაზღვრავს ამა თუ იმ ეკონომიკის მწარმოებლურობის დონეს, რომელიც თავის მხრივ, ადგენს კეთილდღეობის იმ დონეს, რომლის მიღწევაც შეუძლია ამა თუ იმ ქვეყანას. ანგარიში კონკურენტუნარიანობას აფასებს 12 მახასიათებლის მიხედვით. ეს მახასიათებლებია: ინსტიტუტები, ინფრასტრუქტურა, მაკროეკონომიკური გარემო, ჯანმრთელობა და დაწყებითი განათლება, უმაღლესი და პროფესიული განათლება, საქონლისა და მომსახურების ბაზრის ეფექტიანობა, შრომის ბაზრის ეფექტიანობა, ფინანსური ბაზრების

²⁹ 2018 წლის საქართველოს მეწარმეთა შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება“

განვითარებულობა, ტექნოლოგიური განვითარების დონე, ადგილობრივი ბაზრის მასშტაბები, ბიზნესის კონკურენტუნარიანობა და ინოვაციები. თავის მხრივ, განვითარების სამი ძირითადი ეტაპის მიხედვით, ეს მაჩასიათებლები იყოფა 3 ქვე-ინდექსად. ეს სამი ძირითადი ეტაპია: ძირითადი მოთხოვნები, ეფექტიანობის გაძლიერება და ინოვაცია და კონკურენტუნარიანობა. ზოგადი ინდექსის გაანგარიშებისას აღნიშნულ სამ ქვე-ინდექსს ენიჭება წონა, რაც დამოკიდებულია თითოეული ეკონომიკის განვითარების ეტაპზე (წონები გამოდის შემდეგი ორი მაჩვენებლის მიხედვით: მშპ ერთ სულ მოსახლეზე და მინერალური ნედლეულის წილი მთლიან ექსპორტში). კონცეფციის შედგენისას გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიში იყენებს მსოფლიო ეკონომიკური ფორუმის აღმასრულებელ პირთა წლიურ კვლევებს, რომლისთვისაც საჭიროა ხარისხობრივი შეფასება ან რომლისთვისაც არ არსებობს ყოვლისმომცველი და საერთაშორისო დონეზე შედარებადი მონაცემები. ამისთვის GCI იყენებს საერთაშორისო დონეზე აღიარებული ინსტიტუტების, ძირითადად, საერთაშორისო სავალუტო ფონდის, გაეროს განათლების, მეცნიერებისა და კულტურის ორგანიზაციისა და ჯანდაცვის მსოფლიო ორგანიზაციის მონაცემებს. გლობალური კონკურენტუნარიანობის ინდექსი არის ქვეყნის ბიზნეს სექტორის გარემოს სხვადასხვა კუთხით შეფასების საუკეთესო საშუალება. საქართველოს ბაზრის კონკურენტუნარიანობის ზრდის ერთ-ერთი უმთავრესი დაბრკოლება არის ფინანსური ბაზრის განვითარება, რაც გულისხმობს ისეთ ინდიკატორებს, როგორცაა, მაგალითად, მინორიტარულ აქციონერთა უფლებების დაცვა, ვენჩურული კაპიტალის (ახალ ან მცირე საწარმოში ინვესტიცია, რომელიც ჩვეულებრივ აქციათა პაკეტის მნიშვნელოვანი წილის ინვესტორის საკუთრებაში გადასვლის სანაცვლოდ ხორციელდება. ვენჩურული კაპიტალის ძირითადი დამახასიათებელი ნიშანია დიდი რისკი) ხელმისაწვდომობა, დაფინანსება ადგილობრივი სააქციო კაპიტალის ბაზრის მეშვეობით. ისეთი საკითხები, როგორცაა აუდიტისა და ანგარიშგების სტანდარტების სიძლიერე და კორპორაციული საბჭოების ეფექტიანობა, ნაკლები დოზით, თუმცა მაინც მიანიშნებს კორპორაციულ მმართველობაში პრობლემების არსებობაზე. ისეთი ინდიკატორები, როგორცაა სამართლებრივი ჩარჩოს ეფექტიანობა პრობლემურ რეგულაციებსა და დავების გადაწყვეტის ეფექტიანობა, თანაბრად მოქმედებს გლობალური კონკურენტუნარიანობის რეიტინგში საქართველოს ზოგად, შედარებით სუსტ პოზიციაზე.³⁰

³⁰ „2018 წლის საქართველოს მეწარმეთა შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება“ გვ:66

რეგულირების ზეგავლენის მიზნებისთვის მნიშვნელოვანია ეკონომიკური თავისუფლების ინდექსი კვლევა რომელიც ეფუძნება 12 რაოდენობრივ და ხარისხობრივ ფაქტორს, რომლებიც დაჯგუფებულია ეკონომიკური თავისუფლების 4 ფართო კატეგორიად: • კანონის უზენაესობა (საკუთრების უფლება, მთავრობის კეთილსინდისიერება, სასამართლო სისტემის ეფექტიანობა); • მთავრობის ზომა (მთავრობის ხარჯები, საგადასახადო ტვირთი, ფისკალური სიჯანსაღე); • ეფექტიანი რეგულირება (ბიზნესის თავისუფლება, შრომის თავისუფლება, მონეტარული თავისუფლება); • ღია ბაზრები (სავაჭრო თავისუფლება, საინვესტიციო თავისუფლება, ფინანსური თავისუფლება). თითოეულს ეკონომიკური თავისუფლების ამ 12 ფაქტორიდან ამ კატეგორიებში ენიჭება 0-დან 100-მდე ქულა. ქვეყნის ზოგადი ქულა ითვლება ამ 12 ეკონომიკური თავისუფლების ფაქტორის საშუალოდან, იმ დაშვებით, რომ ყველა ფაქტორს აქვს თანაბარი წონა. ინდექსი ეფუძნება ინფორმაციის სხვადასხვა წყაროს, მათ შორის მსოფლიო ეკონომიკურ ფორუმს, გლობალური კონკურენტუნარიანობის ანგარიშს, საერთაშორისო გამჭვირვალობის კორუფციის აღქმის ინდექსს, მსოფლიო ბანკის ბიზნესის კეთების ინდექსს, Credendo Group-ის, ქვეყნის რისკის შეფასებასა და სხვ. Heritage Foundation-ის ყველასათვის კარგად ცნობილი ინდექსი ადასტურებს სხვა ინდიკატორების მიერ გამოვლენილი პრობლემების არსებობას, რომელთა შორის ყველაზე სუსტი რგოლი არის კანონის უზენაესობა.

რაც შეეხება გავლენების ანალიზში გამოყენებული ეფექტიანობაზე ორიენტირებული მეთოდოლოგია არის ხარჯსარგებლიანობის ანალიზი, რომელთან ერთადაც გამოყენებულია ხარისხობრივი ანალიზი იმ კომპონენტებისთვის, რომელთა რაოდენობრივად შეფასებაც დროისა და მონაცემების შეზღუდვების გამო შეუძლებელია. ეფექტიანობაზე ორიენტირებული ანალიზს თან ახლავს მრავალკრიტერიუმანი ანალიზი, რომელიც შევა სხვა კომპონენტების შედარებით ანალიზში, ეფექტიანობის დაშვებებთან ერთად. ხარჯები დათვლილია ევროკავშირის სტანდარტული ხარჯების მოდელის საფუძველზე. ეს მოდელი გამოიყენება მაშინ, როდესაც საზომი ბიზნესს, ნებაყოფლობით სექტორს ან საჯარო უწყებას უწესებს მნიშვნელოვან ადმინისტრაციულ ხარჯს. ამ მოდელის ძირითადი მიზანია ევროკავშირის კანონმდებლობით დაწესებული ინფორმაციის შესახებ ვალდებულებების წმინდა ხარჯების შეფასება. ადმინისტრაციული ხარჯები არის საწარმოების, ნებაყოფლობითი სექტორის, საჯარო უწყებების ან მოქალაქეების ხარჯები, რაც წარმოიქმნება სამართლებრივი ვალდებულებების შესრულებისას საკუთარი საქმიანობის ან წარმოების შესახებ საჯარო უწყებების ან კერძო მხარეებისთვის ინფორმაციის

მიწოდების დროს. ინფორმაცია უნდა გავიგოთ ფართო გაგებით, ეს შეიძლება იყოს ანგარიშგება, რეგისტრაცია, მონიტორინგი და შეფასება, რაც საჭიროა ინფორმაციის უზრუნველყოფისთვის. რიგ შემთხვევებში ინფორმაცია უნდა გადაეცეს საჯარო უწყებებს ან კერძო მხარეებს. სხვა შემთხვევებში, ინფორმაცია ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ინსპექტირებისთვის ან მიწოდებულ იქნას მოთხოვნის საფუძველზე.³¹

2.2 „მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტი

„მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონპროექტის შემუშავდა ევროკავშირის სამომხმარებლო სფეროში მოქმედი შესაბამისი დირექტივების მოთხოვნების გათვალისწინებით, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შესახებ შეთანხმების საფუძველზე³². კანონპროექტის მე-3 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტი განმარტავს მომხმარებლის ცნებას და კანონპროექტის ტექსტში მოიაზრებს მას როგორც საშუალო მომხმარებელს. ამასთან, უსამართლო კომერციული პრაქტიკის კონტექსტში, კანონპროექტი განსაზღვრავს ასევე იმ ძირითად კრიტერიუმებს, რომელთა არსებობის შემთხვევაში მომხმარებელი შეიძლება ჩაითვალოს მოწყვლადად. კერძოდ, მოწყვლადი შეიძლება იყოს მომხმარებელი მისი პირველ შემთხვევაში გონებრივი ან ფიზიკური შესაძლებლობის, ანდა ასაკის გამო.³³

რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესში გამოვლინდა, რომ ქართველი მომხმარებლის დაყოფა საშუალო და მოწყვლად მომხმარებლად პირობით ხასიათს ატარებს და მოწყვლადი მომხმარებლის გამოყოფა რომელიც გულისხმობს საერთაშორისო პრაქტიკასა და სამართლებრივ კვლევაზე დაყრდნობით, ცნება „მოწყვლადი მომხმარებელი“ საქართველოში უნდა მოიცავდეს შემდეგ კრიტერიუმებს: ასაკი, შეზღუდული შესაძლებლობა, სოციალური მოწყვლადობა, ქრონიკული დაავადებები, იძულებით გადაადგილებული პირები, რომლებიც იღებენ ყოველთვიურ დახმარებას, საქართველოს მოქალაქეები, რომლებმაც არ იციან სახელმწიფო ენა, მოქალაქეები, რომელთაც არა აქვთ ინტერნეტთან წვდომა. შემგომი

³¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

³² ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის"

³³ მომხმარებელთა უფლებების შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება

აღსანიშნავია რომ RIA-ს ანგარიშის ყველა პრობლემასთან მიმართებაში ქართველი მომხმარებელი არის მოწყვლადი იქნება ეს - უსამართლო კომერციული პრაქტიკა პროდუქტზე ინფორმაციის მიღება ხელშეკრულებიდან გასვლა თუ გარანტიის ორწლიანი ვადით სარგებლობის უფლება წინამდებარე ანგარიშის თითოეულ თავში პრობლემა სწორედ მოწყვლადი მომხმარებლის პერსპექტივიდან არის განხილული, რის გამოც შეგვიძლია ვთქვათ, ქვემოთ ჩამოთვლილ სფეროებში როგორც არის ონლაინ ბაზრები, იპოთეკური ბაზარი, ფასიანი ქაღალდების ბაზარი, ჯანდაცვის დაწესებულებები, სუპერმარკეტები, ტექნიკის მარკეტები, საპენსიო ფონდები, ფინანსური ინდუსტრიები, მათ შორის ბანკები, სადაზღვევო კომპანიები, ენერჯო-კომპანიები, ბუნებრივი მონოპოლიები (მაგალითად, რკინიგზის კომპანიები, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი და სხვ.), სერვისების მიმწოდებელი სახელმწიფო დაწესებულებები და სხვა სფეროები და კომპანიები. ეს სფეროებია, სადაც აუცილებელია სპეციფიური ცოდნა ან/და ისინი არიან მომსახურების ერთადერთი მიმწოდებლები. აღსანიშნავია, რომ შემოთ ჩამოთვლილი ბიზნესებისთვის სავალდებულო უნდა გახდეს მოწყვლადი მომხმარებლის შესახებ სტრატეგიის შემუშავება. მაგალითად, სუპერმარკეტები, ტექნიკური კომპანიები, ფინანსური ინდუსტრიები და სხვ. კონკურენციის სააგენტოს შეუძლია ეს დოკუმენტი შექმნას შემდეგი პრინციპით: შეასრულე ან ახსენი. ეს ინიციატივა შესაძლოა იყოს სოციალური ინიციატივის ნაწილი და მისი შესრულების მონიტორინგი უნდა განახორციელოს კონკურენციის სააგენტომ პრინციპით „დაასახელე და შეაქე“³⁴.

კანონპროექტის მიზანია მომხმარებლის დაცვის მაღალი დონის უზრუნველყოფა. კანონპროექტის ამოცანაა მომხმარებელთა ეკონომიკური ინტერესების დაცვა. კანონპროექტი არ ეხება ჯანმრთელობისა და უსაფრთხოების და არც გარემოს დაცვის საკითხებს. ეს არ არის კანონპროექტი, რომელიც ასეთი რისკების მართვას ემსახურება. ის ფოკუსირდება სავაჭრო ურთიერთობებზე კანონპროექტი ადგენს აღსრულებაზე პასუხისმგებელ ორგანოს - კონკურენციის და მომხმარებლის უფლებების დაცვის სააგენტო. განსაზღვრავს სააგენტოს უფლებამოსილებებსა და ვალდებულებებს, მათ შორის ანგარიშების ვალდებულებებს

კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონის მიზანია საქართველოში ბაზრის ლიბერალიზაციის, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის ხელშეწყობა, კერძოდ: ა) სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის

³⁴ მომხმარებლის უფლებების კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება გვ63

ხელისუფლების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ ბაზარზე შესვლის ადმინისტრაციული, სამართლებრივი და დისკრიმინაციული ბარიერების დაუშვებლობა; ბ) ბაზარზე ეკონომიკური აგენტის თავისუფალი დაშვებისათვის სათანადო პირობების უზრუნველყოფა; გ) ეკონომიკურ აგენტებს შორის კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვის დაუშვებლობა; დ) ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაში თანასწორუფლებიანობის პრინციპის დაცვა; ე) დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენების დაუშვებლობა; ვ) სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს მიერ ეკონომიკური აგენტისათვის ისეთი ექსკლუზიური უფლებამოსილების მინიჭების დაუშვებლობა, რომელიც იწვევს კონკურენციის არამართლზომიერ შეზღუდვას; ზ) უფლებამოსილი ორგანოს მიერ გადაწყვეტილების მიღებისას მაქსიმალური საჯაროობის, ობიექტურობის, არადისკრიმინაციულობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა³⁵

მნიშვნელოვანია, რომ კანონპროექტით განისაზღვრა ანგარიშვალდებულება კერძოდ კანონპროექტის 36-ე მუხლის თანახმად, სააგენტო ვალდებულია ყოველწლიურად საქართველოს პარლამენტს წარუდგინოს მომხმარებლის უფლებების სფეროში განხორციელებული საქმიანობის შესახებ ანგარიში, რომელიც საჯაროა და ქვეყნდება სააგენტოს ოფიციალურ ვებგვერდზე. საჯაროობის პრინციპის აუცილებლობა დღის წესრიგში დგას ვინაიდან, მომხმარებლებმა ხშირ შემთხვევაში არ იციან მათი უფლებები და გამომდინარე აქედან მათთვის საკითხები ღიაობა მეტად დაცულ გარემოს შექმნის.

რაც შეეხება მომხმარებელთა აუფლებების შესახებ რეტროსპექტულ ანალიზს უმნიშვნელოვანესია ვიაიდან ევროკავშირის არაერთი ახალი წევრი ქვეყნის მსგავსად, საქართველოსაც საბჭოთა მემკვიდრეობა ერგო წილად; მრავალი წლის განმავლობაში, სახელმწიფოს მიერ მართული, გეგმიური ეკონომიკა უპირისპირდებოდა სამომხმარებლო სუვერენიტეტის კონცეფციას, სადაც ბაზარზე კონკურენციას მომხმარებლის არჩევანი განაპირობებს. ამასთან, საქართველოს შემთხვევა, განსხვავებულია იმდენად, რამდენადაც საბაზრო ეკონომიკაზე დაფუძნებული საზოგადოების მშენებლობის პროცესში, მიღებულ იქნა პოლიტიკური გადაწყვეტილებები, რომლებიც უპირატესობას ანიჭებდნენ არა მომხმარებლის დაცვას, არამედ ეკონომიკურ ეფექტიანობას. ასეთმა მიდგომამ, ასევე, უცხოელ მოვაჭრეებს, ადგილობრივ მოვაჭრეებთან შედარებით, ხელსაყრელი პირობები შეუქმნა. ამ

³⁵ კონკურენციის სააგენტოს შესახებ საქართველოს კანონი მე-2 მუხლი

პოლიტიკის გატარებისას, 2012 წელს, გაუქმდა „მომხმარებლის უფლებების შესახებ“ საქართველოს კანონი; არ გაიზარდა მომხმარებელთა ცნობიერება; სამოქალაქო საზოგადოებამ კი, ვერ შეძლო „ერთხმად საუბარი“. ამ მოვლენებმა გადაავადა საზოგადოებისა და ეკონომიკის ისეთი ტრანსფორმაციის პროცესი, სადაც სამომხმარებლო პოლიტიკა და კანონმდებლობა იქნებოდა დემოკრატიზაციის პროცესის შემადგენელი ნაწილი. სწორედ, საბჭოთა მემკვიდრეობით შეიძლება აიხსნას დღემდე ბაზრის ჩამოყალიბებაში მომხმარებლის პასიურობა და მომხმარებლის სამართლებრივი სისტემისადმი, სასამართლოსადმი და ზოგადად, კანონისადმი უნდობლობა.

საქართველოსთვის, სამომხმარებლო სფეროში, სიტუაცია მნიშვნელოვნად შეიცვალა ორი საერთაშორისო პროცესის გამო. პირველია - საქართველოსა და ევროკავშირს შორის დადებული ასოცირების შესახებ შეთანხმება; დოკუმენტი, რომელიც ნათლად ადგენს მოთხოვნებს და მათი შესრულების ვადებს. სამომხმარებლო სფეროში, ამ შეთანხმების ძირითადი თემაა მომხმარებელთა ეკონომიკური ინტერესების დაცვა. მეორე უმნიშვნელოვანესი მიმართულებაა გაერო-ს მდგრადი განვითარების მიზნები. მდგრადი განვითარების მიზნების შემთხვევაში, ყურადღება უფრო მეტად გამახვილებულია არა მომხმარებელთა დაცვაზე, არამედ მდგრად მოხმარებაზე. ქვემოთ, მოკლედ მიმოხილულია საქართველოსთვის ეს ორი უმნიშვნელოვანესი დოკუმენტი და ამ დოკუმენტებით აღებული ვალდებულებები³⁶

საბჭოთა მემკვიდრეობამ განაპირობა საქართველოს ის განსაკუთრებული გზა, რომელმაც ის დაყოფილ ბაზრამდე მიიყვანა. საქართველოს მომხმარებლებისთვის, ერთი მხრივ, არსებობს, ძირითადად, იმპორტირებული სამომხმარებლო პროდუქტის ბაზარი, სადაც მომხმარებლებს შეუძლიათ, შეიძინონ ისეთივე პროდუქტი, რომელსაც შეიძენდა მომხმარებელი მსოფლიოს ნებისმიერ კუთხეში (იგულისხმება ისეთი გავრცელებული პროდუქტები, როგორცაა, მაგალითად, ავტომანქანები ან მობილური ტელეფონები); რეკლამა საქართველოში იმავე ინფორმაციას აწვდის მომხმარებლებს, რასაც სხვა ქვეყნებში - დღევანდელ მსოფლიოში, სადაც ყველაფერი ურთიერთდაკავშირებულია, ეს ბუნებრივია. მეორე მხრივ, არსებობს ადგილობრივი ბაზარი, სადაც ადგილობრივი მოვაჭრეები სთავაზობენ პროდუქტებს ადგილობრივ მომხმარებლებს.

³⁶ Prof. Hans-W. Micklitz, 2018. Legal Opinion on the Draft Law of Georgia on the Protection of Consumer Rights (per March 2017). Comparative legal studies, #6(2018), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

სავარაუდოდ, ამ პროდუქტების დიდი ნაწილი ფალსიფიცირებულია; ასეთ პროდუქტებს ცნობილი ბრენდების ეტიკეტები აქვთ, თუმცა ხარისხს ვერ აკმაყოფილებენ. ორივემ, მოვაჭრეებმაც და მომხმარებლებმაც, მეტნაკლებად, იციან პროდუქტების დაბალი ხარისხის შესახებ, მაგრამ ორივეს სჭირდება ეს „მეორე“ ბაზარი, ოღონდ, სხვადასხვა მიზეზის გამო: მოვაჭრეებს - ბაზარზე გადასარჩენად, მომხმარებლებს - ფინანსურად ხელმისაწვდომი პროდუქტის შესაძენად.

ზემოაღნიშნული ორი ბაზარი, სამართლებრივად (ევროკავშირის სამომხმარებლო სფეროს კანონმდებლობით გათვალისწინებული კატეგორიების შესაბამისად), დაყოფილ იქნა ორი ტიპის მოვაჭრეებად და მომხმარებლებად. პირველ გლამურულ, დიდი ბრენდებისა და საერთაშორისოდ ცნობილი მწარმოებლების ბაზარზე, ტიპიური სავაჭრო ურთიერთობის მხარეები შეიძლება, განვიხილით როგორც საშუალო მოვაჭრე და საშუალო მომხმარებელი. სამომხმარებლო სამართალში „საშუალოს“ ცნება გამოიყენება ისეთი მოვაჭრეებისა და მომხმარებლების მიმართ, რომლებიც არიან კარგად ინფორმირებული, ფრთხილი და პასუხისმგებლიანი. ამ მოვაჭრეებსა და მომხმარებლებს, შეუძლიათ და სავარაუდოდ, აქვთ სურვილი, შეასრულონ ევროკავშირის სამომხმარებლო კანონმდებლობის სტანდარტული მოდელი, რომელიც მოეთხოვებათ წევრ-ქვეყნებს. მეორე ბაზარზე დომინირებენ სხვა სახის მოვაჭრეები და მომხმარებლები. ევროკავშირის „ენაზე“, აქ საქმე გვაქვს უფრო „მოწყვლად“ მომხმარებელთან, არა მხოლოდ იმის გამო, რომ ეს ადამიანები არიან უნარშეზღუდულები, ბავშვები ან მოხუცები, არამედ იმის გამო, რომ ამ მომხმარებლებს აკლიათ შესაძლებლობები, ცოდნა და გამოცდილება, გაუმკლავდნენ საბაზრო საზოგადოებას, რომელიც იმართება კონკურენციითა და არჩევანით. ადგილობრივი მოვაჭრეც, იმავე თვისებების გამო, შეიძლება განხილულ იქნეს მოწყვლადად, რაც მათ კონკურენტუნარიანობას ამცირებს, როდესაც მათ უწევთ ქართული ბაზრის მძიმე რეალობასთან გამკლავება, სადაც უცხოელი მოვაჭრეები და არაქართული პროდუქტებია.³⁷

წარმოდგენილ ანგარიშში ნათლად ჩანს ეს ორი განსხვავებული ბაზარი, ორი სახის მოვაჭრეები და ორი სახის მომხმარებლები. ამათ შორის ურთიერთობა ზეგავლენას ახდენს არამარტო ეკონომიკაზე, არამედ საზოგადოებაზეც. სამართლებრივ სისტემაში საშუალო მომხმარებლის დომინანტურ სახედ წარმოჩენამ შესაძლოა, გამოიწვიოს საპირისპირო შედეგი - ორ ბაზარსა და ორ საზოგადოებას შორის უფსკრული შესაძლოა, გაღრმავდეს. ეს ანგარიში

³⁷ მომხმარებელთა უფლებების შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება“

ეყრდნობა საქართველოში მომხმარებელთა ეკონომიკურ და სოციალურ მდგომარეობაზე არსებულ სტატისტიკურ მონაცემებს. ანალიზი აჩვენებს, რომ „მომხმარებლის უფლებების შესახებ“ კანონპროექტი (მიღების შემთხვევაში) ეფექტური იქნება მხოლოდ მაშინ, თუ ის ორიენტაციას აიღებს მოწყვლად მომხმარებელზე.

ამგვარად: „მომხმარებლის უფლებების შესახებ“ ახალი კანონის მთავარი გამოწვევაა ის, რომ მოახდინოს ორ პარადიგმას შორის ბალანსირება: (1) არ დაკარგოს „მოწყვლადი“ მოვაჭრე და მომხმარებელი, ახალი რეჟიმის მთლიანად „საშუალოზე“ კონცენტრირების გამო; და (2) ამავე დროს, თავიდან აიცილოს ზედმეტად დაცვა და პატერნალიზმი, ვინაიდან ეს ჩაკლავს კონკურენციას და საბოლოოდ, ეკონომიკის ზრდასაც შეაფერხებს. ამ მდგომარეობის სირთულე აისახება მოვაჭრეებზე, რომლებმაც უნდა აღასრულონ კანონმდებლობის მოთხოვნები. ბევრი რამ იქნება დამოკიდებული იმაზე, თუ როგორ მოაგვარებს კანონის აღსრულებაზე პასუხისმგებელი ორგანო (კონკურენციისა და მომხმარებელთა დაცვის სააგენტო) კონფლიქტებს. სასურველია, რომ საქართველოს მთავრობამ ხელი შეუწყოს ახალი კანონის აღსრულებას და ქვეყნის ეკონომიკასა და საზოგადოებაში დამკვიდრების პროცესს მიზანმიმართული კამპანიების გატარების გზით. ამ კამპანიების დაგეგმვისას, მნიშვნელოვანია, რომ გათვალისწინებულ იქნეს ორი ბაზრის, მოვაჭრეთა და მომხმარებელთა ორ-ორი ჯგუფის არსებობა. ეს მნიშვნელოვანია, ასევე, „2030 დღის წესრიგის“ პრინციპების შესასრულებლად.

უსამართლო კომერციული პრაქტიკა საქართველოში სამომხმარებლო სფეროს მარეგულირებელი მოქმედი კანონმდებლობა, კერძოდ, საქართველოს კანონი „რეკლამის შესახებ“ (1998), ითვალისწინებს გარკვეულ დებულებებს მომხმარებლის არასათანადო („არაკეთილსინდისიერი, არასარწმუნო, არაეთიკური, შეცდომაში შემყვანი ან სხვა“) რეკლამისაგან დაცვის შესახებ. მნიშვნელოვანია, რომ მოქმედი კანონმდებლობა და უსამართლო კომერციული პრაქტიკას სფეროში კანონპროექტით შემოტანილი სიახლეები ერთმანეთთან თანხვედრაში იყოს. 30 გარდა ამისა, კანონპროექტი, ამ ნაწილში, იმეორებს ევროკავშირის შესაბამისი დირექტივის დებულებებს; თუმცა, ამავე დროს, განსაკუთრებული ადგილს უთმობს აგრესიულ კომერციულ პრაქტიკას. ეს, თავის მხრივ, აყენებს იმის საჭიროებას, დადგინდეს, თუ ვის მიმართ უსამართლოდ შეიძლება

ჩაითვალოს კომერციული პრაქტიკა - მოწყვლადი თუ საშუალო მომხმარებლის მიმართ?³⁸

აღსანიშნავია, რომ მომხმარებელთა უფლების შესახებ კანონპროექტს რია 2016 წელსაც ჩაუტარდა თუმცა აღსრულების ნაწილში კანონპროექტის 2016 წელს განხილული ვერსია ითვალისწინებდა მომხმარებელთა ომბუდსმენის ინსტიტუტის შემოღებას. ეს ახალი ინსტიტუტი უნდა ყოფილიყო პასუხისმგებელი კანონპროექტის აღსრულებაზე. 2016 წლის RIA-ში ყურადღება იყო გამახვილებული ინსტიტუტის გამართული ფუნქციონირებისთვის 32 საჭირო ხარჯებზე და ასევე, იმაზე შეძლებდა, თუ არა უწყება ჭარბი რაოდენობის საჩივრებზე ეფექტურ რეაგირებას. დღეს კანონპროექტი აღარ ითვალისწინებს ახალი ინსტიტუტის შექმნას. სანაცვლოდ, აღსრულებაზე, კანონპროექტით, პასუხისმგებელი იქნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი კონკურენციის სააგენტო. „სამომხმარებლო სფეროს დერეგულაციამ გამოიწვია სამომხმარებლო ურთიერთობების სუსტი მხარის - მომხმარებლის - მოვაჭრესთან არათანაბარ სამართლებრივ მდგომარეობაში ჩაყენება“³⁹. ამდენად, მომხმარებელთა უფლებების დაცვის გარანტიების შექმნისა და მომხმარებელთა უფლებების ეფექტიანად რეალიზებისთვის, კვლავ საჭირო გახდა სამომხმარებლო სფეროში დამოუკიდებელი ნორმატიული აქტის შემუშავება და მიღება. ასეთი აქტის მიღების აუცილებლობა განპირობებული იყო, ასევე, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის 2014 წლის 27 ივნისს ხელმოწერილი „საქართველო-ევროკავშირის ასოცირების შესახებ შეთანხმებით“. ამ ხელშეკრულებით საქართველომ აიღო ვალდებულება, გაატაროს რეფორმები და უზრუნველყოს ქვეყნის კანონმდებლობის ევროკავშირის 300-მდე სამართლებრივ აქტთან პროგრესული დაახლოება (ეტაპობრივად, შეთანხმებული ვადების მიხედვით), მათ შორის, სამომხმარებლო სფეროში.

„დღის წესრიგი - 2030“-ის პრინციპები და RIA-ს ანგარიშში გამოვლენილ იქნა პრობლემური საკითხები როდესაც კონკრეტული პოლიტიკური გადაწყვეტილების (მაგ., კანონპროექტის, კონცეფციის, თუ სხვ) 2030 დღის წესრიგის პრინციპებთან შესაბამისობას ვიხილავთ, ყველა პრინციპს შეიძლება არ ჰქონდეს თანაბარი მნიშვნელობა. თუმცა ამა თუ იმ პრინციპის პრიორიტეტულობა, თავის მხრივ მოითხოვს ადეკვატურ და არგუმენტირებულ დასაბუთებას. RIA-ს ანგარიშის მიზნებისთვის სამუშაო

³⁸ მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონპროექტი რეგულირების ზეგავლენის შეფასება 2019 წ. იანვარი გვ 30

³⁹ „მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონპროექტის 2015 წლის ივლისში ინიცირებული ვერსიის განმარტებითი ბარათი. ხელმისაწვდომია საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/995>

გუნდმა განსაკუთრებული ყურადღება 2030 დღის წესრიგის პრინციპებზე გაამახვილა. რომელზეც დააფუძნა კანონპროექტის პრინციპები.“⁴⁰

2010 წელს საქართველოს მთავრობამ დაამტკიცა „ყოვლისმომცველი სტრატეგია და საკანონმდებლო მიახლოების პროგრამა სურსათის უვნებლობის სფეროში“¹⁶. ამ დოკუმენტის მიღება განპირობებული იყო ბაზარზე არსებული სურსათის უვნებლობის უზრუნველყოფის აუცილებლობით, რაც თავის მხრივ, საქართველოსა და ევროკავშირს შორის ასოცირების შეთანხმების დადების წინაპირობას წარმოადგენდა. დოკუმენტი ითვალისწინებს ინსტიტუციური რეფორმების გატარებას და 2010-2014 წლებში ევროკავშირის სურსათის კანონმდებლობის ძირითადი აქტების საქართველოს კანონმდებლობაში ეტაპობრივად გადმოტანას. საქართველოს სტრატეგიული კვლევების და განვითარების ცენტრის თანახმად, საკანონმდებლო მიახლოების პროგრამით გათვალისწინებული რამდენიმე აქტი მიღებულ იქნა. თუმცა, შემდგომ წლებში პროგრამის დიდი ნაწილი არ შესრულდა და ამდენად, 2014 წელს საქართველოს მთავრობამ მისი შესრულება 2020 წლამდე გადაავადა.⁴¹

„მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონპროექტის თანახმად, მომხმარებლის უფლებებისა და კანონიერი ინტერესების დაცვას, უფლებების დარღვევის პრევენციასა და დარღვეული უფლებების აღდგენის ხელშეწყობას, დარღვევის ფაქტების გამოვლენასა და დარღვევებზე კანონით გათვალისწინებულ შესაბამის რეაგირებას ახორციელებს დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - კონკურენციის სააგენტო (რომელსაც მომავალში, სავარაუდოდ, სახელწოდება შეეცვლება „კონკურენციისა და მომხმარებლის უფლებების დაცვის სააგენტო“-ს სახით). სააგენტოს, კანონპროექტით, გააჩნია რიგი უფლებამოსილებები, მათ შორის, განცხადების შესწავლის საფუძველზე მოახდინოს შესაბამისი რეაგირება. სააგენტო მხოლოდ მაშინ იწყებს მომხმარებლის უფლებების სავარაუდო დარღვევის ფაქტის შესწავლას, როდესაც მას აქვს ინფორმაცია, რომ კონკრეტული პირის/პირთა ქმედების შედეგად ირღვევა მომხმარებელთა ჯგუფის უფლებები.“⁴²

⁴⁰ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ კანონპროექტი“

⁴¹ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 5 მაისის #783 განკარგულება „სურსათის უვნებლობის სფეროში ყოვლისმომცველი სტრატეგიისა და საკანონმდებლო მიახლოების პროგრამის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 28 დეკემბრის #1756 განკარგულებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“

⁴² მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ კანონპროექტი რეგულირების შეფასების ზეგავლენა 2019 წლილ.

აღსანიშნავია, რომ უფლება შეიძლება დაირღვეს, როგორც ინდივიდუალური მომხმარებლისთვის, ისე კოლექტიურად, ადამიანთა ჯგუფისთვის. მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ კანონპროექტი ითვალისწინებს მხოლოდ კოლექტიური ზიანის დარღვევის ფაქტების განხილვის შესაძლებლობას და შესაბამისი გადაწყვეტილების აღსრულებას. ამასთან, ეს არ გამორიცხავს ინდივიდუალური მომხმარებლის მიერ საჩივრის წარდგენის შესაძლებლობას, როდესაც დასაბუთებადია, რომ ზიანი არის ან/და შეიძლება იყოს კოლექტიური შეისწავლის რა მომხმარებლის უფლებების დარღვევის ისეთ ფაქტებს, რამაც გამოიწვია ან შესაძლოა გამოიწვიოს მომხმარებელთა ჯგუფის უფლებების დარღვევა, სააგენტო იღებს შესაბამის გადაწყვეტილებას და მოვაჭრეს განუსაზღვრავს ვადას, რომ მოსთხოვს დარღვეული უფლების აღდგენას ან მომხმარებლის უფლებების დარღვევად მიჩნეული კანონით აკრძალული ქმედების შეწყვეტა. ვადის განსაზღვრისას გათვალისწინებულ უნდა იქნას დარღვევის ხასიათი, სიმძიმე და ხანგრძლივობა. მოვაჭრე ვალდებულია, სააგენტოს მიერ განსაზღვრული ვადის გასვლიდან 5 სამუშაო დღის ვადაში სააგენტოს მიაწოდოს ინფორმაცია მის მიერ დარღვეული უფლების აღდგენასთან ან ქმედების შეწყვეტასთან დაკავშირებით განხორციელებული ღონისძიებების თაობაზე. სააგენტომ უნდა გაუწიოს მონიტორინგი მიღებული გადაწყვეტილებების შესრულებას. ამ გაფრთხილების დადგენილ ვადაში შეუსრულებლობის ან არაჯეროვანი შესრულების შემთხვევაში, სააგენტო მოვაჭრეს დააკისრებს ჯარიმას. კერძოდ, მოვაჭრეს დაეკისრება ჯარიმა, რომლის ოდენობა არ უნდა აღემატებოდეს წინა ფინანსური წლის განმავლობაში მოვაჭრის წლიური ბრუნვის გარკვეულ პროცენტს. ამ ეტაპზე პროცენტის ოდენობა განსაზღვრული არ არის, რაც ცხადია, ადეკვატურ სანქციად ვერ ჩაითვლება.“⁴³ ამასთან აღსანიშნავია ის გარემოება როდესაც მოვაჭრე ვალდებული იქნება ჯარიმის მიუხედავად შეასრულოს სააგენტოს მიერ მიღებული გაფრთხილება.

ჯარიმის წარმოშობის საკითხის შესახებ. სხვადასხვა მოსაზრება არსებობს მიუხედავად იმისა, რომ მომხმარებლებიც და რეალიზატორებიც თანხმდებიან სანქცირებამდე სიტყვიერ/წერილობით გაფრთხილებაზე, მომხმარებლები უფრო კრიტიკულები არიან საკითხის მიმართ და ფიქრობენ, რომ ფულადი ჯარიმა მომხმარებლის უფლების დარღვევის მეორე

⁴³ European Commission, 2018. A New Deal for Consumers: Commission strengthens EU consumer rights and enforcement ხელმისაწვდომია: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3041_en.htm. 206 იქვე. 207 „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ხელმისაწვდომია საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1659450?publication>.

შემთხვევაზე უნდა დაეკისროს ბიზნესს, ვინაიდან უფლების დარღვევას მოყვებს რეაგირება და მრავალჯერადი არ აღნიშნული ფაქტი. ბიზნესის წარმომადგენლების დამოკიდებულება კი უპირისპირდება და ამბობს რომ მესამე შემთხვევაზე მიიჩნევს მართებულად დაჯარიმებას. მომხმარებლის უფლების პერსპექტივიდან კი ხედვა იმგვარია რომ მომხმარებლები დარღვევის განმეორების შემთხვევაში ჯარიმის გაორმაგებას ითხოვენ.⁴⁴

თავი 3. კერძოსამართლებრივი მიზნების განსაზღვრა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების ფარგლებში

კერძო სამართლით რეგულირებული სფეროების მიზნების განსაზღვრისა და საუკეთესო პრაქტიკის შესწავლის მნიშვნელოვანი ხელსაწყო არის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება, რომელიც აზდენ მტკიცებულებებზე დამყარებულ ცვლილებების შემოთავაზებას ან რაიმე იმგვარის შექმნას რაც გაამარტივებს როგორც ბიზნესის კეთების, კერძო სექტორის სამუშაოს ასევე დაიცავს მომხმარებლის უფლებას მიეწოდოს ხარისხიანი მომსახურება. გამომდინარე იქიდან, რომ რეგულირების ზეგავლენის შეფასება ძირეულად წარმოადგენს კვლევას პრაქტიკული გამოცდილებების და ასევე საუკეთესო პრაქტიკის გაზიარების კერძოსამართლებრივი მიზანს ემსახურება .

3.1. ხარჯიანობა და სარგებლიანობა

ხარჯებისა და სარგებლის შეფასება ერთერთი უმნიშვნელოვანესია მარეგულირებელი ალტერნატივების შესაძლო შედეგების შეფასების პროცესში. ხარჯებისა და სარგებლის ანალიზის საფუძველზე ფასდება სხვადასხვა ალტერნატივების განხორციელების შესაძლებლობა და გადაწყვეტილების მიმღებთათვის ინფორმირებული გადაწყვეტილების მიღების საფუძველია. ხარჯ-სარგებლის ანალიზში ხარჯი და სარგებელი გამოხატულია მონეტარულ მაჩვენებელში.

სოციალური ხარჯ-სარგებლიანობის ანალიზი მიზნად ისახავს კონკრეტული პოლიტიკის ან პროექტის წმინდა ღირებულების შეფასებას მთლიანად საზოგადოებაზე გავლენის კუთხით. ისეთი პროდუქტების სრული ღირებულება, როგორცაა ჯანდაცვა, განათლება, ოჯახი, გარემოს დაცვა,

⁴⁴ „მომხმარებელთა უფლებების დაცვის კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება“ გვ:176

მარტივად საბაზრო ფასებით არ დგება, თუმცა არ უნდა იქნეს უგულებელყოფილი აღნიშნული სოციალური გავლენა გადაწყვეტილების მიღების პროცესში. ამასთან მნიშვნელოვანი გავაანალიზოთ ხარჯ-სარგებლის ანალიზის უპირატესობები და ნაკლოვანებები. ხარჯ-სარგებლიანობის უპირეტასობებს წარმოადგენს ის რომ იგი იძლევა ნათელ სურათს ყველა ნეგატიური და პოზიტიური ეფექტის შესახებ მეორე კი იძლევა დანახარჯის და სარგებლის შედარების შესაძლებლობას დროის გარკვეულ მონაკვეთში მესამე კი არის წმინდა დანახარჯების ალტერნატივების მარტივად რეაგირების საშუალება. ნაკლოვანებებს რაც შეეხება პრობლემა არის ის რომ არ იანგარიშება ისეთი ხარჯი და სარგებელი, რომელთა მონეტარიზება შეუძლებელია ასევე იმ შემთხვევაში, თუ ხარჯის და სარგებლის მონეტიზება რთულია, საჭიროებს დამატებით ანალიზს სხვა მეთოდითაც ასევე სირთულე იკვეთება როდესაც ხდება სოციალურ მდგომარეობაზე და გარემოზე ზემოქმედების შეფასება, ნაკოვან მხარეებს წამოადგენს ასევე ის, რომ საჭიროებს კვალიფიკაციას ანალიზის მეთოდებში, მაგ.: დისკონტირების განაკვეთი, წმინდა მიმდინარე ღირებულების გამოთვლა.⁴⁵

ხარჯების სტანდარტული მოდელი (Standard Cost Model): გამოიყენება ბიზნესისთვის ადმინისტრაციული შესაბამისობის ხარჯების გაზომვისთვის, რაც მათ ახალი რეგულირებით შეიძლება დააწვეთ. ამ შემთხვევაში ძირითადად იზომება ხელისუფლებისთვის ინფორმაციის მიწოდების ვალდებულებიდან გამომდინარე შესაბამისობის ხარჯები. ხარჯებში შედის ის ქმედებები, რომლებიც კომპანიებმა უნდა განახორციელონ თითოეული ინფორმაციის მოთხოვნის შემთხვევაში. ქმედებებს შესაძლოა ახორციელებდეს თავად ორგანიზაცია ან საჭირო იყოს მისი დაკვეთა მესამე პირებისთვის. ალტერნატივების შედარება და მრავალკრიტერიუმის ანალიზი (Multicriteria Analysis): მრავალკრიტერიუმის ანალიზის დროს ალტერნატივები ფასდება სხვადასხვა კრიტერიუმით და ხდება ვარიანტების შედარება. ეს მეთოდი ხშირად გამოიყენება იმ შემთხვევებში, როდესაც რთულია ხარჯისა და სარგებლის ფულად ერთეულში გამოსახვა. მრავალკრიტერიუმის ანალიზი აფასებს სცენარების დადებით და უარყოფით გავლენებს, რომლებიც მოიცავს რაოდენობრივ, თვისობრივ და ფულად მონაცემებს. მრავალკრიტერიუმის ანალიზი, როგორც წესი, წარმოდგენილია მატრიცის სახით.⁴⁶

რეგულირების გავლენის შეფასება უზრუნველყოფს სახელმწიფოს მიერ სოციალურ და ეკონომიკურ ურთიერთობებში მინიმალური

⁴⁵ იქვე გვ:34

⁴⁶ „რეგულირების ზეგავლენის შეფასების სახელმძღვანელო“

მარეგულირებელი ჩარევის პრინციპებს მხოლოდ იმ ფარგლებში, რაც პოლიტიკის მიზნების მისაღწევად არის აუცილებელი, ამცირებს ხარჯიანი და არაეფექტიანი გადაწყვეტილებების მიღების რისკს და ზრდის პროპორციული რეგულირების ალბათობას ამრიგად ხარჯსარგებლიანობის ანგარიშის გამოკვლევა მნიშვნელოვანია კონკრეტული პოლიტიკის თუ საკანონმდებლო ცვლილების შემუშავების პროცესში, მაქსიმალურად თვალსაჩინოდ წარმოდგენილი ანალიზი სწორად შეფასების თვალსაზრისით გადაწყვეტ ფაქტორს წარმოადგენს.

3.2 კანონის რეალიზების მონიტორინგი და შეფასება

რეგულირების ზეგავლენის კვლევის შემდგომი პროცესი მონიტორინგისა და შეფასების ეტაპზე ხდება ხელისუფლების წარმომადგენლების გადაწყვეტილების მიმღებთა შესაძლო ჩარევის ძირითადი მიზნების შეფასება. შეფასება, როგორც წესი, ხდება წინასწარ განსაზღვრული ინდიკატორების მიხედვით. რეგულირების ზეგავლენი შეფასების მონიტორინგი და შეფასება უწყვეტი პროცესია და ის ხორციელდება როგორც რეგულირების ზეგავლენის მთელი პროცესის დროს, ასევე, მისი დასრულების და შესაბამისი პოლიტიკის განხორციელების პროცესში. როგორც წესი რეგულირების ზეგავლენის შეფასების პროცესში მონიტორინგის და შეფასების შედეგად, შესაძლოა შეიცვალოს როგორც მიზანი, ისე ამოცანები და შესაბამისად შესაძლებელია შეიცვალოს ალტერნატივებიც.

RIA-ს დასრულების და შერჩეული ალტერნატივის მიხედვით, პოლიტიკის განხორციელების პროცესში მონიტორინგი მნიშვნელოვანია იმის შესაფასებლად, თუ რამდენად სწორად ხორციელდება პოლიტიკა და ხომ არ გამოიწვია მან რაიმე გაუთვალისწინებელი შედეგი. მონიტორინგი და შეფასება RIA-ს პროცესში: მონიტორინგს დიდი მნიშვნელობა ენიჭება როგორც RIA-ს მთელი პროცესის დროს, ასევე პროცესის დასრულების შემდგომ. მონიტორინგი და შეფასება უნდა ხორციელდებოდეს როგორც დაიტერესებულ მხარეებთან კონსულტაციების პროცესზე ასევე, მონაცემთა შეგროვების პროცესზე. მონიტორინგის და შეფასების მიზანია, მოხდეს იმის იდენტიფიცირება, რამდენად სწორად განხორციელდა არსებული სიტუაციის შესწავლა და, შესაბამისად - პრობლემის იდენტიფიცირება, რამდენად სწორად შეირჩა დაინტერესებული მხარეები, რამდენად სწორად იყო შემუშავებული კითხვები, ინფორმაციის შეგროვების პროცესში რამდენად

სრულად შეგროვდა ხარისხობრივი თუ რაოდენობრივი/სტატისტიკური მონაცემები და რამდენად სწორად იყო ისინი დამუშავებული და შემდგომ - გამოყენებული. RIA-ს პროცესში მონიტორინგისა და შეფასების შედეგად, შესაძლოა შეიცვალოს მიზნები და ამოცანები, შესაბამისად - ალტერნატივები. რეგულირების გავლენის შეფასების დოკუმენტზე მუშაობის დასრულების შემდეგ მნიშვნელოვანია, განხორციელდეს დოკუმენტის შეფასება. საერთაშორისო პრაქტიკაში აქტიურად არის დანერგილი რეგულირების გავლენის შეფასების დოკუმენტის ხარისხის კონტროლი. აღნიშნულ ეტაპზე შემფასებელთა ჯგუფი სწავლობს და აფასებს დოკუმენტს წინასწარ შემუშავებული კითხვარის საშუალებით. მოცემული კითხვები შემფასებლებს რეგულირების გავლენის ანალიზის ძირითადი ელემენტების ხარისხის შეფასების შესაძლებლობას უნდა აძლევდეს, კერძოდ, თუ რამდენად სწორად მოხდა: პრობლემის განსაზღვრა და ამოცანების დასახვა; ალტერნატივათა იდენტიფიცირება; ზემოქმედების ანალიზი და ალტერნატივათა შედარება; კონსულტაციები და მონაცემთა შეგროვება. ასევე, შესაძლებელია, განხორციელდეს რეგულირების ზემოქმედების ანალიზის დოკუმენტის ინდივიდუალური შეფასება და შემდეგ შეფასებათა ჯგუფში განხილვა, შედეგების შეჯამება და საბოლოო შეფასების შედეგის წარდგენა პროცესში ჩართულ მხარეთათვის.⁴⁷ ამასთან მონიტორინგის პროცესში ინდიკატორებს ასევე წარმოადგენს საჩივრების რაოდენობა საერთო სასამართლოებში, საერთო სასამართლოების მიერ საჩივრებზე რეაგირება, გამამტყუნებელი და გამამართლებელი განაჩენების არსებობა. ასევე სახალხო დამცველის ანგარიშები. ვინაიდან რეგულირების გავლენის ანალიზი მოიცავს პოლიტიკურ მიმართულებასთან დაკავშირებული პრობლემის დეტალურ აღწერას და ნათლად გამოხატავს მის ბუნებას. სადაც ამის შესაძლებლობა არსებობს, პრობლემის მასშტაბი და მისი ინტენსიურობა რაოდენობრივ მაჩვენებელშია გამოხატული. რეგულირების გავლენის ანალიზი მოიცავს არა მარტო პრობლემის აღწერას, არამედ, ასევე, ამ პრობლემის გამომწვევი მიზეზების სრულყოფილ აღქმას და ანალიზს. ყოველივე ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით მიღებული კანონმდებლობა ახდენს სწორ და სამართლებრივი მექანიზმების მართვას.

დასკვნა

ნაშრომში განხილულ იქნა რეგულირების ზეგავლენის შეფასების მნიშვნელობა მისი გამოყენებადობა, მიზნები და არსებული რეალობა.

⁴⁷ „რეგულირების გავლენის შეფასება პრაქტიკული სახელმძღვანელო“ გვ:43

რამდენად პასუხობს გამოწვევებს რეგულირების ეგავლენის შეფასების მექანიზმი. მთავრობის საბოლოო მისიაა შექმნას გაცილებით მაღალი ხარისხის საჯარო პოლიტიკა, რომელიც ეფექტურად მიაწოდებს მოსახლეობას სოციალურ პროდუქტს; ამავე დროს, იქნება ბიზნესის ინტერესებზე მორგებული და მოსახლეობისათვის ნაკლებად ხარჯიანი. აღნიშნულის უზრუნველსაყოფად, ქვეყნებმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა შეიმუშავეს განმარტებები და პრინციპები, რომლებიც უნდა აისახოს საზოგადოებრივ პოლიტიკაში. რეგულირების ეგავლენის შეფასება არის მტკიცებულებებზე-დაფუძნებული პოლიტიკის შექმნის პროცესი, რომელიც უზრუნველყოფს რეგულაციის პრინციპებთან შესაბამისობას და უკეთესი რეგულაციების შექმნას.

კვლევის პროცესში მიმოხილულ იქნა არაერთი დოკუმენტი რომელიც რეგულირების ზეგავლენის მნიშვნელობასა და მის გამოყენებას უსვამს ხაზს. ვინაიდან მოცემულ ნაშრომში განხილულ იქნა ორი მიმართულება, რომელზე ჩატარდა RIA დავინახეთ, რომ კანონმდებლობის შექმნის პროცესში ან და მასში ცვლილებების განხორციელების პროცესში მტკიცებულებებზე დამყარებულმა დოკუმენტებმა ბევრი ხელისშემშლელი ნორმის არსებობას გაუსვეს ხაზი, მაშინ როდესაც ხელისუფლება ირჩევს ვარიანტებს და განიხილავს უკეთეს რეგულირებას, აუცილებლად გამოიყენებს იმგვარ დოკუმენტს სადაც ნათლად ჩანს არსებული პრობლემები, და გამოწვევები, რითაც შესაძლებლობა შექმნის, შექმნას საუკეთესო მოდელი, რაც საზოგადოებისთვის მეტად კომფორტული იქნება. ნაშრომში გამოკვეთილია პრობლემა რომელიც მომხმარებელთა უფლებების დაცვის კუთხით არსებული ცუდ პრაქტიკას გულისხმობს, აღნიშნული კი იდენტიფიცირებულ იქნა სწორედ რეგულირების ზეგავლენის შეფასებით და გამოვლინდა რიგი პრობლემები არსებულ სფეროში.

წინამდებარე ნაშრომში გამოკვეთილ ძირეულ პრობლემას სწორედ ქმნის რეგულირების ზეგავლენის იშვიათი გამოყენება, მისი გამოყენების აუცილებლობა და მისი მნიშვნელობა გამოკვეთილია ნაშრომში. პრობლემის მოგვევარების გზაზე მნიშვნელოვანი ნაბიჯი შეიძლება ვთქვათ, რომ არის ნომრატული აქტების შესახებ კანონში არსებული ცვლილება რომელიც ძალაში 2020 წლის 1 იანვრიდან უნდა შევიდეს ძალაში. დღევანდელი მოცემულობით არსებობს განმარტებით ბარათი, რომელიც კანონპროექტის წარგენის დროს არის მისი დამხვარე დოკუმენტის განმარტებების ნაწილში, რომელსაც ჩაანაცვლებს რეგულირების ზეგავლენის შეფასება. ნათელია, რომ RIA მეტად დეტალიზებული დოკუმენტია სადაც თითოეული საკითხი გამოკვეთილი და კონკრეტული მტკიცებულებებით

არის უზრუნველყოფილი. ახალი რეგულირებით დოკუმენტი არგუმენტირებული ცვლილებებზე იქნება ორიენტირებული, სადაც გათვალისწინებული იქნება კანონპროექტის მოსალოდნელი ეკონომიკური სოციალური ეკოლოგიური თუ ფისკალური შედეგები და რისკები.

ბიბლიოგრაფია:

1. თავისუფალი უნივერსიტეტი ლ.ლოლობერიძე დ.ძაგნიძე ბიზნეს სამართლის ეროვნული ცენტრი,“ რეგულირების გავლენის შეფასება“ პრაქტიკული სახელმძღვანელო. 2018 წელი
2. „მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონპროექტი რეგულირების ზეგავლენის შეფასება 2019 წ. იანვარი
3. „საქართველოს მეწარმეთა შესახებ კანონპროექტის რეგულირების ზეგავლენის შეფასება“ თბილისი 2018 წელი.
4. ჯ. არმური (2006 წ.). საწესდებო კაპიტალი: დრომოჭმული კონცეფცია ევროპის ბიზნეს ორგანიზაციების შესახებ კანონის მიმოხილვა (EBOR), 7(1), 5-27.
5. The Hidden Potential of Regulatory Impact Assessments (RIAs) in the Private Law Acquis van Schagen, Esther Published in: European Review of Private Law Publication date: 2014 [file:///C:/Users/USER/Desktop/Van Schagen Hidden potential of RIAs in private law acquis.pdf](file:///C:/Users/USER/Desktop/Van_Schagen_Hidden_potential_of_RIAs_in_private_law_acquis.pdf)
6. European Commission, 2018. A New Deal for Consumers: Commission strengthens EU consumer rights and enforcement ხელმისაწვდომია: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3041_en.htm.
7. „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი. ხელმისაწვდომია საკანონმდებლო მაცნეს ვებგვერდზე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1659450?publication>.
8. საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 5 მაისის #783 განკარგულება „სურსათის უვნებლობის სფეროში ყოვლისმომცველი სტრატეგიისა და საკანონმდებლო მიახლოების პროგრამის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 28 დეკემბრის #1756 განკარგულებაში ცვლილების შეტანის შესახებ“

9. „მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ კანონპროექტის 2015 წლის ივლისში ინიცირებული ვერსიის განმარტებითი ბარათი. ხელმისაწვდომია საქართველოს პარლამენტის ვებ-გვერდზე: <https://info.parliament.ge/#law-drafting/995>
10. Prof. Hans-W. Micklitz, 2018. Legal Opinion on the Draft Law of Georgia on the Protection of Consumer Rights (per March 2017). Comparative legal studies, #6(2018), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
11. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
12. დირექტივა 2012/30/EU
13. „გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის 2030 წლის სამოქმედო გეგმა“
14. „მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი“
15. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის"
16. გაეროს 2030 წლის მდგრადი განვითარების მიზნების განხორციელების შესახებ (ღია მმართველობის პარტნიორობის გზამკვლევის სპეციალური გამოშვება)
17. 2015 წლის 18 ნოემბრის „რეკომენდაციები საქართველოში რეგულაციების გავლენის შეფასების ეროვნული ჩარჩოს შესახებ“
18. Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments p. http://rulemaking.worldbank.org/~/_media/WBG/CER/Documents/Regulatory-Impact-Assessments.pdf