

ზაზა სუხიშვილი

საკონცესიო ურთიერთობების სამართლებრივი
მონუსხვა, კონცესიის წარმოშობა

კონცესიის ისტორია ანტიკური სახელმწიფოებიდან იწყება. გავრცელებული იყო სახელმწიფოსა და კერძო პირს შორის გარიგების ისეთი ფორმა, რომელიც კონცესიის საინტერესო თავდაპირველ სახეობას წარმოადგენდა. ასეთი გარიგებები ძველ დროში აქტიურად გამოიყენებოდა. ეს იყო სახელმწიფოს მიერ გადასახადების ამოღების უფლების კერძო პირისათვის გადაცემა. ამ ურთიერთობას ინგლისურ ენაზე “tax farming“-ს (ფარმინგ) უწოდებენ, რუსულ ენაზე – “Откуп налогов“-ს (Откуп), ასეთ კერძო პირებს კი “tax farmer“-სა და “откупщик“-ს.

გადასახადის იჯარამ პირველად გავრცელება ჰპოვა ძველ ირანში (ჩვ. წ. აღ-მდე VI ს.), ძველ საბერძნეთსა და ძველ რომში (ჩვ. წ. აღ-მდე IV ს.). შუასაუკუნეებში (XIII ს.-დან) გავრცელდა საფრანგეთში, შოლანდიაში, ესპანეთსა და ინგლისში. გადასახადის იჯარა გახდა საწყისი კაპიტალის დაგროვების მნიშვნელოვანი წყარო.

გადასახადის იჯარა ფართოდ იყო გავრცელებული ოსმალეთის იმპერიაში XVI ს.-ის დასასრულიდან XVII ს.-ის დასაწყისამდე (გაუქმდა 1925 წელს), ირანში X–XII საუკუნეებიდან XX ს.-ის 20–30-იან წლებამდე, ინდოეთში XIII–XIV საუკუნეებიდან XIX-მდე არსებობდა. გადასახადის იჯარა თავისებური ფორმით შემორჩა XX ს.-ის იტალიაში, ზოგიერთ გადასახადს კერძო ბანკები კრებდნენ, ხოლო აშშ-ში XIX ს.-ის დასასრულ და XX ს.-ის დასაწყის წლებში გადასახადის იჯარა გამოიყენებოდა საგადასახადო დავალიანების ამოსაღებად.

ძველი საბერძნეთის ყველა სახელმწიფოში გადასახადების აკრეფა კერძო პირების მიერ ხორციელდებოდა. ათენში ხშირად გადასახადის მოიჯარეები დიდ გაერთიანებებს ქმნიდნენ. ისინი გადასახადებს უშუალოდ ანდა დაქირავებული პირების მეშვეობით კრეფდნენ.

რომში გადასახადების ამოღების უფლების გასაცემად ვაჭრობა (თანამედროვე გაგებით აუქციონი) იმართებოდა. გადასახადის მოიჯარე “პუბლიკანად“ იწოდებოდა (ლათ. publicani. Publicum – სახემწიფო ქონება, შემოსავლები).

მე-13 საუკუნის საფრანგეთში, თითქმის მთელ სამეფოში, გადასახადების დიდი ნაწილის ამოღების საქმე კერძო პირებზე იქნა გადაცემული. ამ საქმიანობის მომწესრიგებელი საერთო ნორმები ამ დროისათვის არ არსებობდა. ხშირად მეფემაც არ იცოდა ამა თუ იმ შემთხვევაში გადასახადის აკრეფის უფლების იჯარით გაცემა მომგებიანი იყო თუ არა.¹

¹ <http://ru.wikipedia.org. определение – Откуп>

საქართველოსთვისაც არ იყო უცხო საკონცესიო ურთიერთობები და შეთანხმებები. XVIII საუკუნის მეორე ნახევარში, მეფე ერეკლე II-ის დამსახურებით, აღმოსავლეთ საქართველოში მნიშვნელოვნად განვითარდა მრეწველობა. ამ პერიოდში ჩნდება და აღორძინებას განიცდის მთელი რიგი საწარმოებისა. კერძო პირებთან ერთად მათი დამაარსებელი, უმრავლეს შემთხვევაში, სახელმწიფო იყო (საქ. ისტ. ნარკ., 1973, გვ. 546).

კერძო საწარმოები ფართო მოხმარების პროდუქციას ამზადებდნენ. ასეთთა შორის აღსანიშნავია იოსებ ყორღანაშვილის მიერ გამართული ზეთსახდელი ქარხანა, თამბაქოს ქარხანა, იოანე პენტელაშვილის თიხის ქურჭლის ქარხანა, გლანა ბაგაშვილის აგურის ქარხანა და სხვა. გარდა ამისა, “1770 წელს, ერეკლეს ნებართვით, მოქალაქე ისაია თაყუაშვილმა თბილისში თოფისწამლის ქარხანა ააშენა. თოფისწამლის დამზადება და მისი გაყიდვა ამიერიდან თაყუაშვილის მონოპოლია გახდა“. შემდეგ ეს საწარმო მეფის საკუთრებაში გადავიდა.

სამთამადნო წარმოება მეფე ერეკლე II-ის დროს აღორძინდა. იგი მოიცავდა სპილენძისა და ოქრო-ვერცხლის საბადოების დამუშავებას. მეფე ერეკლემ თურქეთიდან მოიწვია ბერძენი “მადანშიკების“ ერთი ჯგუფი, რომელმაც ახტალის მონასტრის მიდამოებში ვერცხლის საბადოს დამუშავება დაიწყო. ცლა წარმატებული გამოდგა. იქვე სპილენძის მადანსაც მიაკვლიეს. 1763 წელს ფართოდ გაიშალა სამთამადნო წარმოება და ფეხზე დგებოდა. მადნების დასამუშავებლად თურქეთიდან ჩამოიყვანეს უფრო მეტი საქმისმცოდნე ბერძენი - 800 კომლი ანუ 2000 სული (გაზ. “Тифлисские ведомости, 1832) “აშენდა ვერცხლის სადნობი ქარხანა ახტალას და სპილენძის სადნობი — დამბლულს. 7 წლის შემდეგ კიდევ სპილენძის ორი ქარხანა ჩადგა მწყობრში — ალავერდისა და შამბლულის. წარმოებას კარგი პირი უჩანდა და წარმოებაც გაფართოების გზას განუხრელად ადგა“ (ს. ერაძე, 1903, გვ. 168).

საინტერესოა მეფისა და ჩამოსული ბერძენი ოსტატების საქმიანი გარიგება. წარმოების მეპატრონედ მეფე ითვლებოდა. მეფესა და ბერძენ “მადანჩებს“ შორის შემდგევი პირობების შემცველი ხელშეკრულება დაიდო: ახტალის ქარხნებში მიღებულ ოქროს ბერძენები მთლიანად მეფეს აძლევდნენ, ხოლო ვერცხლიდან 25%-ს. დარჩენილ 75%-ს მეფე მათ უბრუნებდა თბილისის ზარაფხანაში მოჭრილი ვერცხლის აბაზების სახით. ალავერდის ქარხნიდან, რადგან ბერძენები საკუთარი ზარჯებით აწარმოებდნენ მადანს, მიღებული სპილენძის მხოლოდ 12% ერგებოდა მეფეს. ბერძენ მადანისმწარმოებლებს სახელმწიფომ პრივილეგიები მიანიჭა. ისინი სპილენძით და ტყვიით ვაჭრობის დროს არ იხდიდნენ საბაჟო გადასახადებს და არ გადაიოდნენ ჯარში (დ. გოგოლაძე, 1966, გვ. 211).

საბჭოთა საქართველოს დროს ყველაზე ცნობილი და ფართომასშტაბიანი იყო ჭიათურის შავი ქვის კონცესია, რომლის შესახებ ხელშეკრულება საკავშირო საკონცესიო კომიტეტსა და ცნობილ ამერიკელ მრეწველ უილიამ ავერელ ჰარიმანს შორის 1925 წლის 12 ივნისს 20 წლის ვადით დაიდო. მთელი მოპოვებული მარგანეცი ჰარიმანს საზღვარგარეთ უნდა გაეტანა (გაზ. “კომუნისტი,“ 1925).

ზემოაღნიშნული ხელშეკრულება წარმატებული არ იყო. საკონცესიო ხელშეკრულება შეწყდა 1928 წლის 28 აგვისტოს. ხელშეკრულებების პირობების შეუსრულებლობის საქმე სასამართლოში წარიმართა. სასამართლომ ჰარიმანს

დავალიანების გადახდა დააკისრა. იგი გადაწყვეტილებას არ დაემორჩილა და დავა ნიუ-იორკის საერთაშორისო არბიტრაჟში გაგრძელდა. მან საქმე ვერც იქ მოიგო. ნიუ-იორკში საბჭოთა დელეგაციას ცნობილი ქართველი იურისტი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის პროფესორი ლუარსაბ ანდრონიკაშვილი მეთაურობდა (ჟურნ. "დროშა", 1960).

კონცესიის სამართლებრივი განსაზღვრება

კონცესიას საინტერესო სამართლებრივ ინსტიტუტად ხდის მისი არაერთბუნებრიობა. იგი ან მის საფუძველზე დამყარებული ურთიერთობა შეიძლება იყოს როგორც კერძოსამართლებრივი, ისე ადმინისტრაციულსამართლებრივი ბუნების.

კონცესიის სამართლებრივი ბუნების შესახებ პირველი ნაშრომები გამოჩნდა მე-19 საუკუნეში. ამ პერიოდში გამოიკვეთა და ჩამოყალიბდა კონცესიისადმი პირველი შემდეგი სახის მიდგომები: 1) როგორც ადმინისტრაციული აქტი; 2) როგორც შერეული აქტი, რომელიც მოიცავს ადმინისტრაციულ აქტს და მხარეთა შეთანხმებას და 3) როგორც ხელშეკრულება (ა. ბაგდასაროვი, 2009, გვ. 19).

კონცესია, როგორც ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტი განიხილებოდა შვეიცარულ-გერმანული დოქტრინით, რომლის მომხრესაც წარმოადგენდა ცნობილი შვეიცარელი იურისტი ანდრეი ჰეისლერი (შენიშვნა: ბაზელის უნივერსიტეტის პროფესორი, დაბ.: 1834 წ.). იგი ამბობდა, რომ კონცესია არის სახელმწიფოს უმაღლესი უფლების გამოვლინება და არ მომდინარეობს სამოქალაქო სფეროდან. მას ვერ ექნება ხელშეკრულების მნიშვნელობა, რადგან ხელშეკრულების მხარე - კონცესიონერი არ ფლობს შესაბამის სამართალუნარიანობას და არ მონაწილეობს უმაღლესი სახელმწიფო უფლებების განხორციელების სფეროში. ეს არის სახელმწიფოს პრივილეგია, რომელიც ვერაფრით შეიზღუდება.

კონცესიის, როგორც შერეული აქტის, საფუძვლები მომდინარეობს მსჯელობიდან, რომლის მიხედვით იგი არის ადმინისტრაციული აქტისა და სამოქალაქო ხელშეკრულების ერთობა. ასეთი მიდგომა ჰქონდა მაგალითად ლატვიელ სახელმწიფო მოღვაწესა და სამართლის დოქტორს პ. მინცს (დაბ. 1868 წ.). ამ კომპლექსური მიდგომის თეორიის პრობლემად დღემდე რჩება საკონცესიო ურთიერთობის მოწესრიგების მეთოდების საკითხის გადაწყვეტა.

კონცესიის ხელშეკრულებითი თეორია განვითარდა საფრანგეთში, სადაც იგი განიხილებოდა როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულება. ვინაიდან, საქმე ეხებოდა ქონებრივ ინტერესებს საკონცესიო ურთიერთობა წესრიგდებოდა სამოქალაქო და საჯარო სამართლის საწყისებით (ლ. ტალი, 1961, გვ. 123). კონცესიონერი არ იყო რა საჯარო მოხელე, მას ხელშეკრულების საფუძველზე გადაეცემოდა საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების უფლება. ამ თეორიის მიხედვით, სახელმწიფო უფლებამოსილი იყო, საზოგადოებრივი ინტერესების გათვალისწინებით, ცალმხრივად შეეწყვიტა ხელშეკრულება კონცესიონერისათვის ზარალის ანაზრაურების პირობით (ჟ. ვედელი, 1973, გვ. 478-479).

ფრანგული დოქტრინის მიხედვით, კონცესიონერი ახორციელებს საჯარო სამსახურებრივ (service public) უფლებამოსილებას, რადგან მისი საქმიანობა

მიმართულია საზოგადოებრივი ინტერესების დაკმაყოფილებისაკენ. კონცესიონერი თითქოსდა ითავსებს საჯარო ხელისუფლებას ხელშეკრულების საფუძველზე და მისით ეძლევა საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების კომპეტენცია (ნ. კურისი, 2005, გვ. 170).

კონცესიის თანამედროვე განსაზღვრება, ამა თუ იმ განმარტებებით, შეიცავს ადრე შემუშავებულ ძირითად დებულებებსა და თეორიებს. კონცესიის ქვეშ მოიაზრება აქტი, რომლის საშუალებითაც სახელმწიფო კერძო პირს აღჭურავს უფლებით, მონაწილეობა მიიღოს მეურნეობის სფეროში ზოგიერთი მისი ფუნქციის განხორციელებაში.

საკონცესიო კანონმდებლობა

თანამედროვე ეპოქაში სულ უფრო მზარდი საკონცესიო ურთიერთობების ფონზე დღის წესრიგში დგება კონცესიის შესახებ ეროვნული კანონმდებლობის დახვეწის საკითხი. ვინაიდან ასეთ ურთიერთობებში სახელმწიფოსთან ერთად ხშირად ჩართულნი არიან ხოლმე ინვესტორები და ბანკები, კანონმდებლობის დახვეწა კიდევ უფრო აქტუალური ხდება, გამძაფრებული ფინანსური ინტერესების დაკვისა და გარანტიების მოთხოვნის ფონზე.

უცხოური ელემენტის მონაწილეობით საჯარო-კერძო პარტნიორობის (PPP) განვითარებამ გამოიწვია საკონცესიო შეთანხმებების მომწესრიგებელი ჯეროვანი სამართლებრივი ნორმების არსებობით მსხვილი ეკონომიკური და საფინანსო ორგანიზაციების დაინტერესება. მათთვის მნიშვნელოვანი გახდა საკონცესიო შეთანხმებებში ჩართულობა, აგრეთვე, თანამედროვე ხედვით ამ ურთიერთობების მოწესრიგება და რჩევების შეთავაზება.

ამის ნათელ მაგალითს წარმოადგენს ეკონომიკური თანამშრომლობის და განვითარების ორგანიზაციის (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD), გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის სავაჭრო სამართლის კომისიისა (United Nations Commission on International Trade Law – UNCITRAL) და ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის (European Bank for Reconstruction and Development - EBRD) მიერ ჩატარებული კვლევები და შემუშავებული რეკომენდაციები.

საკონცესიო შეთანხმებების შესახებ ზემოაღნიშნული ორგანიზაციების მიერ შექმნილი ძირითადი ელემენტები და არსებითი პრინციპები საფუძვლად დაედო მრავალი ქვეყნის კანონმდებლობას.

საკონცესიო შეთანხმებისა და პირდაპირი ინვესტიციების შესახებ კანონმდებლობის ძირითადი ელემენტები შემუშავდა ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD), სტამბულის საფონდო ბირჟისა (ISE) და საინფორმაციო მომსახურების ქსელის (NIS) ექსპერტთა ჯგუფის, აგრეთვე, შავი ზღვისა და სამხრეთ-აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნების მიერ ერთობლივად განხორციელებული პროექტის შედეგად. ფაქტობრივად ეს კვლევა არის გარდამავალი ეკონომიკის ქვეყნების ინფრასტრუქტურაში მომუშავე კერძო საინვესტიციო სექტორის წარმომადგენლების საქმიანობაში შეტანილი წვლილი.² ზემოაღნიშნული ძალისხმევა გაწეული იყო იმისათვის, რომ გარდამავალი ეკონომიკის სისტემის

² Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), „OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements“, August, 2006, p. 6. - <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/oecd-basic-elements-law-concession-agreements>

ქვეყნებში მომხდარიყო დიდი ინფრასტრუქტურული პროექტების რეაბილიტაციისათვის ფართომასშტაბიანი კაპიტალდაბანდებების განხორციელება.

საერთაშორისოდ აღიარებული საუკეთესო მეთოდების განსაზღვრისა და განვითარების მიზნით UNCITRAL-მა შეიმუშავა და 2000 წლის ივნისში მიიღო “კერძო ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსების სამართლებრივი სახელმძღვანელო”.³ სახელმძღვანელოში მოცემულია სარეკომენდაციო საკანონმდებლო პრინციპები თანდართული განმარტებებით, ე.წ. “საკანონმდებლო რეკომენდაციები”, რომლებიც მთავრობებს დახმარებას გაუწევს საკანონმდებლო სტრუქტურისა და კერძო ინფრასტრუქტურული პროექტების დაფინანსებისათვის ხელსაყრელი პირობების შექმნაში.

საკონცესიო კანონმდებლობის განვითარების საქმეში დიდი წვლილი შეიტანა ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკმა (EBRD). საჯარო-კერძო პარტნიორობის (PPP) სფეროში სამართლებრივი რეფორმების პროექტის ფარგლებში მან შეიმუშავა კონცესიის შესახებ თანამედროვე კანონმდებლობის ძირითადი პრინციპები. მათი დანიშნულება იყო EBRD-ის მოქმედების ქვეყნებში თანამედროვე პრინციპების გამოკვეთა და პრობაგანდა. თავისი მიზნების გასაგებობის, სამართლიანობის, სტაბილურობის, პროგნოზირებადობისა და მოქნილობის ხელშესაწყობად. ძირითადი პრინციპები მიმართულია ინვესტორების დაცვისა და სახელმწიფო სექტორში უსამართლობისა თუ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილებისაკენ. ძირითადი პრინციპები დაფუძნებულია მაქსიმალურად გამჭვირვალე პროცედურებზე, რომლებიც უზრუნველყოფს ყველა მხარის უპირატესობის გამოკვეთას.⁴

სამწუხაროა, რომ საზღვარგარეთ არსებული საინტერესო კვლევებისა და თანამედროვე კანონმდებლობის ფონზე საქართველოს საკონცესიო კანონმდებლობა კრიტიკას ვერ უძლებს. მასში კონცესიის აკადემიური განმარტებაც კი არ არის ჯეროვნად მოცემული, რომ აღარაფერი ვთქვათ მხარეთა უფლებებზე, ინვესტიციების მოზიდვისათვის საჭირო საქმიანობისა და საკონცესიო ურთიერთობების წარმატებულად გაძღოლაზე.

დამოწმებული ლიტერატურა

ა. **ბაგდასაროვა, 2009** - А. В. Багдасарова „Концессионное соглашение в гражданском праве России и зарубежных стран“. Автореферат диссертации. Москва, 2009 г. - http://www.mgimo.ru/science/dissert_cons/7092/events/n117400.phtml.

გაზეთი “კომუნისტი”, 1925 - “ჭიათურის შავი ქვის კონცესია. ხელმოწერა საკონცესიო ხელშეკრულებაზე“, გაზეთი “კომუნისტი“, 1925 წლის 14 ივნისი.

³ United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). „Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects“. New York, 2001 - <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurement/pfip/guide/pfip-e.pdf>.

⁴ European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), „Core principles for a modern concession law (MCL)“, 1991, p1. - <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/mcl.pdf>.

გაზ. "Тифлисские ведомости", 1832 - "ბერძენი ოსტატის მოგონება", გაზეთი „Тифлиссские ведомости“, 1832.

დ. გოგოლაძე, 1966 - დ. გოგოლაძე, „სამთამადნო, სამთო-საქარხნო მრეწველობა საქართველოში და კაპიტალიზმის გენეზისის ზოგიერთი საკითხები“, ჟურნალი „მეცნიერება“, თბ., 1966.

ს. ესაძე, 1903 - С. Есадзе, „Очерк истории горного дела на Кавказе“, Тифлис, 1903.

ჟ. ვედელი, 1973 - Ж. Ведель, „Административное право Франции“, Москва, 1973 г., - <http://www.twirpx.com/file/1065465/>.

ბ. კურისი, 2005 - Н.В. Курьсы, „Детерминация понятия концессии и концессионной соглашения в отечественной историко-правовой мысли“, Вестник Ставропольского государственного университета, Вып. 41, Ставрополь, 2005 г., Издательство Ставропольского государственного университета - http://law-library.ucoz.ru/vestniki/vestniki_vsgu/2005_41.pdf.

ჟურნალი „დროშა, 1960 - „ჭიათურის კონცესია და ჰარიმანის ეკონომიკური დიპლომატიის დამარცხება“, ვახტანგ ჟვანია. ჟურნალი „დროშა“, 1960წ., 12.

„საქართველოს ისტორიის ნარკვევები, 1973 - „საქართველოს ისტორიის ნარკვევები“, ტ. IV, თავი XI, ეკონომიკური და სოციალური ცხოვრების განვითარება აღმოსავლეთ საქართველოში, XVIII ს. 40-80-იანი წ.წ.;

ლ. ტალი, 2013 - Л. С. Таль, „Концессионные договоры городских общественных управлений“. Петроград, 1916 г., - http://ihtik.lib.ru/2013.05_ihtik_no-big-razdely/.<http://ru.wikipedia.org>. определение – Откуп ; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), „OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements“, August, 2006, - <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/oecd-basic-elements-law-concession-agreements> ;

United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). „Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure Projects“. New York, 2001 - <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf> ;

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), „Core principles for a modern concession law (MCL“), 1991, - <http://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/mcl.pdf> .

ZAZA SUKHISHVILI**LEGAL REGULATION OF CONCESSION RELATIONSHIP**

Detailed understanding of any event requires a study of its history and development, which in turn enables awareness of every aspect thereof. This is one of the purposes of this study which covers the history of Concession starting from the ancient world, through medieval to modern period. The study describes a history of utilization of Concession as well as forms thereof under the history of Georgia and foreign countries.

Concession constitutes quite interesting legal institution along with its multinotion character, multiple conceptions, diverse legal interpretations and modification in legal fields, which inspires legal scholars.

This study describes those criteria which shape a legal notion of concession and basis of affiliation of concession to various legal fields, as well as sets out concrete benchmark of its definition. The study also describes an issue relating to differentiation of concession from similar legal institutions. Legal notion of concession agreements, as discussed separately, has been analyzed and presented from private as well as public law perspective.