



ეჭვქვეშ აქვთ ჩადგომის აუდიტი

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური



სახელმწიფო აუდიტის სამსახური

„ვამტკიცებ“

თავდაცვის, საზოგადოებრივი წესრიგისა და
უსაფრთხოების სფეროს აუდიტის
დეპარტამენტის უფროსი

ფრიდონ შენგელია

30 დეკემბერი 2024 წელი

N 52/36

გვ. NI

სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიუროს
სააღსრულებო პროცესის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში

საჩივრი

გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები	5
შემაჯამებელი მიმოხილვა	6
1. შესავალი	10
1.1 აუდიტის მოტივაცია	10
1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები	10
1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია	11
1.4 აუდიტის კრიტერიუმები	12
2. ზოგადი ინფორმაცია	13
2.1 აუდიტის სფეროს ზოგადი დახასიათება	13
2.2 დაფინანსების სისტემა	16
3. აუდიტის მიგნებები	17
3.1 სააღსრულებო კანონმდებლობაში არსებული გამოწვევები	17
3.2 გამოსახლების ტიპის კატეგორიის საქმეებში არსებული გამოწვევები	22
3.3 აღმასრულებლისა და აღსრულების პოლიციელის კვალიფიკაციასთან დაკავშირებული გამოწვევები	24
3.4 მოვალის ქონების მოძიებაში არსებული გამოწვევები	25
3.5 სააღსრულებო საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამის გამოწვევები ..	32
3.6 საწყობის ფუნქციონირების გამოწვევები	35
ბიბლიოგრაფია	37
დანართი N1	38

სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ეფექტიანობის აუდიტს ახორციელებს უმაღლესი აუდიტორული ორგანოების საერთაშორისო სტანდარტების (ISSAI) შესაბამისად, რაც გულისხმობს ეთიკის სტანდარტების დაცვასა და აუდიტის უკეთესი საერთაშორისო პრაქტიკის გამოყენებას.



გამოყენებული ტერმინები და შემოკლებები

ბიურო – სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიურო.

გამოსახლება – უკანონო მფლობელობიდან უძრავი ნივთის გამოთხოვის წარმოების ერთ-ერთი ფორმა.

პროგრამა – სააღსრულებო საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამა.

სამინისტრო – საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო.

სააღსრულებო ქმედება – აღმასრულებლის მიერ აღსრულების მიზნით განხორციელებული ღონისძიება, რომელიც კანონით დადგენილ შემთხვევებში საჭიროებს ოქმის შედგენას.

ხანდაზმულობის ვადა – ვადა, რომელიც ვრცელდება რაიმე მოქმედების შესრულების ან მოქმედებისაგან თავის შეკავების მოთხოვნის უფლებაზე.

VASP – ვირტუალური აქტივის მომსახურების პროვაიდერი.



შემაჯავებელი მიმოხილვა

სამართალწარმოების ეფექტიანი განხორციელებისთვის გამართულ სააღსრულებო სისტემას მნიშვნელოვანი როლი აქვს, რომელსაც უზრუნველყოფს საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს შემადგენლობაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – აღსრულების ეროვნული ბიურო.

ეფექტიანი სააღსრულებო პროცესი დროულ და ხარისხიან საქმისწარმოებას გულისხმობს. სააღსრულებო სისტემის ჩამოსაყალიბებლად არსებითი მნიშვნელობა აქვს გამართულ კანონმდებლობას, სათანადო ადამიანურ და მატერიალურ რესურსს.

სააღსრულებო სისტემის გასაუმჯობესებლად აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ ხორციელდება სხვადასხვა მნიშვნელოვანი ღონისძიება.

მიუხედავად აღნიშნულისა, სააღსრულებო პროცესში გამოვლინდა გამოწვევები, რომლებზეც გაიცა შესაბამისი რეკომენდაციები. რეკომენდაციების შესრულება ხელს შეუწყობს სააღსრულებო სისტემის გაუმჯობესებასა და მისი ეფექტიანობის ზრდას.

სააღსრულებო კანონმდებლობაში არსებული გამოწვევები

სააღსრულებო პროცესის მონიტორინგის სისტემის გამოწვევები

ბიუროში არსებული მონიტორინგის სისტემით არ ხდება დეტალური მონაცემებით აღმასრულებლების წარმოებაში არსებული საქმეების სტატისტიკის წარმოება; ასევე ბიურო მოკლებულია შესაძლებლობას, ყველა სააღსრულებო მოქმედების შესახებ მონაცემები დაამუშაოს პროგრამის გამოყენებით, საჭირო მონაცემების არარსებობის პირობებში კი საქმეებზე მონიტორინგი არასრულყოფილი ხასიათისაა და ვერ უზრუნველყოფს აღსრულების დროში გახანგრძლივებისა და არაეფექტიანი წარმოების გამოწვევი მიზეზების სრულ იდენტიფიცირებას.

მონიტორინგის სისტემის ფარგლებში, აღმასრულებლის მიერ პერიოდულად საქმეთა ნუსხის წარმოუდგენლობა და, შესაბამისად, თითოეულ საქმეზე განხორციელებული ქმედებებისა და შემადგენელი გარემოებების ანალიზის არარსებობა, იწვევს წარმოების მიმდინარეობის შესახებ არასწორ აღქმასა და შემდგომი ქმედების განუხორციელებლობას.

მოწოდებული რეესტრი სრულყოფილად ვერ ასახავს ბიუროს წარმოებაში არსებული საქმეების შესახებ ინფორმაციას და ვერ ჩაითვლება სრულად და სანდოდ. საქმეთა სიმრავლიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფი მოკლებულია შესაძლებლობას, გადაამოწმოს ყველა საქმის რეალური სტატუსი და რაოდენობრივი მაჩვენებლები. ბიუროს განმარტებით, დაწყებულია შესაბამისი ქმედებები აღნიშნული საკითხის მოსაგვარებლად.



ზოგიერთ კაპიტორიის საქმეზე აღსრულების წესების გამოწვევა

კანონმდებლობა ბიუროს ყველა სააღსრულებო საქმესთან მიმართებით არ ანიჭებს შესაბამისი იძულებითი ღონისძიებების განხორციელების შესაძლებლობას. ზოგიერთ სააღსრულებო საქმეში ბიუროს ქმედებები გამოიხატება მხოლოდ მოვალესთან კომუნიკაციაში. ბიურო ვერ ახორციელებს იმგვარ სააღსრულებო მოქმედებას, რომელიც მოვალის ჩართულობის გარეშე უზრუნველყოფს სამართლებრივი და ფაქტობრივი შედეგის დადგომას.

სააღსრულო წარმოების მონაწილე პირებისათვის უზრუნველყოფის ჩაბარება

კანონმდებლობა ბიუროს ანიჭებს ფართო უფლებამოსილებას, თვითონ მიიღოს გადაწყვეტილება, შეტყობინების გაგზავნის რომელი ფორმა გამოიყენოს. ბიუროს მიდგომა არაერთგვაროვანია. ძირითადად, ბიურო მხარეს შეტყობინებას უგზავნის კონტრაქტორი კომპანიის გამოყენებით რეგისტრირებული მისამართის მიხედვით, თუმცა ჩაუბარებლობის შემთხვევაში არ იყენებს შეტყობინების გაგზავნის ყველა შესაძლო საშუალებას; ასევე რიგ შემთხვევებში ბიურო მიმართავს განსაკუთრებულ ძალისხმევას, რაც ზრდის ადამიანური და მატერიალური რესურსების არაეფექტიანი გამოყენების რისკს.

გამოსახლების ტიპის კაპიტორიის საქმეებში არსებული გამოწვევა

გამოსახლების საქმეები განსაკუთრებული სირთულით გამოირჩევა. კანონი ითვალისწინებს განსაკუთრებულ ვითარებაში მორალის ზოგად ნორმებთან შეუსაბამობის გამო სააღსრულებო ქმედების გადადებას. აღნიშნული მოტივით გადადებულ საქმეებში, ფაქტობრივი მოცემულობების უცვლელობის მიუხედავად, ვადის გასვლის შემდეგ გადაწყვეტილება აღსრულდება. ბიუროს მიერ დაწყებულია გამოსახლების საქმეებზე სტატისტიკის წარმოების მეთოდოლოგიის შემუშავება.

აღმასრულებლისა და აღსრულების პოლიციის კვალიფიკაციის გამოწვევა

ბიუროს არ აქვს დანერგილი სავალდებულო განგრძობითი განათლების სისტემა. ბიუროს მიერ ჩატარებული ტრენინგები სრულად ვერ ფარავს კარგი პრაქტიკით გათვალისწინებულ თემატიკას; ასევე უზრუნველყოფილი არ არის ყველა თანამშრომლის ჩართულობა თითოეულ ტრენინგში და სწავლებას არ აქვს განგრძობადობის სისტემური ხასიათი. ბიუროს შიდა ნორმატიული აქტებით, აღსრულების პოლიციელს აქვს აღმასრულებლის თანაბარი უფლებამოსილება. აღმასრულებლისათვის მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნად განსაზღვრულია იურიდიული განათლება, ხოლო აღსრულების პოლიციელისთვის – სრული ზოგადი განათლება. აღსრულების ეფექტიანად განხორციელებისა და მომხმარებელთა ნდობის ასამაღლებლად მნიშვნელოვანია, თანამშრომლების სამუშაოს სირთულის შესაბამისი პროფესიული კვალიფიკაციით უზრუნველყოფა.



მოვალის ქონების მოძიებაში არსებული გამოწვევები

მოვალის ქონების მოძიება შედეგზე ორიენტირებული აღსრულების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ქონების მოძიებასთან დაკავშირებით არსებობს შემდეგი გამოწვევები, რომლებიც გავლენას ახდენს ბიუროს საქმიანობის ეფექტიანობაზე:

- მოვალეთა რეესტრიდან გამომდინარე ვალდებულებების უზრუნველსაყოფად, ბიურო საქართველოს ეროვნული ბანკიდან ავტომატურად ვერ იღებს ინფორმაციას ბანკის ლიცენზირების შესახებ, შესაბამისად, ვერ უზრუნველყოფს ბანკებთან მათი ლიცენზირებისთანავე ხელშეკრულების გაფორმებასა და მოვალის შესახებ დაცული ინფორმაციის დაუყოვნებლივ მიმოცვლას. ბიუროს ყველა საბანკო დაწესებულებასთან არ აქვს ხელშეკრულება დადებული, ასევე ბიურომ აუდიტის დასრულების პერიოდისთვის ვერ უზრუნველყო საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილ ორგანოებთან ინფორმაციის მიმოცვლის შესახებ დადებული ხელშეკრულების წარმოდგენა, თუმცა დასტურდება ამგვარი ხელშეკრულების დასადავებლად მიმართული აქტიური მიმოწერის არსებობა.
- ქონების მოძიებისა და დაყადაღების პროცესში ბიუროს მიერ გამოყენებული მიდგომით, ყადაღისაგან უსაფუძვლოდ თავისუფლდება ის თანხა, რომელიც არ წარმოადგენს სახელმწიფო პენსიასა და სოციალურ დახმარებას და ირიცხება ამ მიზნით გამოყენებულ ანგარიშებზე.
- დასაკავებლად გადაცემული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მოძიების პროცესში, ბიურო ვერ იყენებს ყველა შესაძლო ადმინისტრაციული ორგანოს რესურსს.
- ბიურო სათანადოდ ვერ უზრუნველყოფს ისეთ გამოწვევებზე პასუხს, როგორებიცაა, ინფორმაციის მოძიება კრიპტოაქტივებზე, ფასიან ქალაქებსა და სათამაშო ბიზნესში თანხის ვირტუალურად შენახვის საშუალებებზე.

სააღსრულო საქმისწარმოების ექსპერტული პრობლემის გამოწვევები

დოკუმენტების ანალიზით, პროგრამაში გამოყენებული ტექნოლოგია მოძველებულია და დგას სისტემის გადანერის აუცილებლობა, რაც ხელს შეუწყობს სისტემის მოქნილობას, ცვლილებების უფრო მარტივად განხორციელებას და ბიუროს შეუფერხებელ მუშაობას. პროგრამაში არსებული კონტროლის სხვადასხვა ნაკლოვანება ზრდის არაავტორიზებული წვდომის რისკს.

ზოგიერთ ტერიტორიულ ბიუროში საქმის განაწილების ალგორითმი განსხვავდება დანარჩენი ბიუროებისგან. საქმეების განაწილების სფეროში უფლებამოსილების მხოლოდ ბიუროს უფროსისათვის მინიჭების მიუხედავად, გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ჯგუფის ცვლილება ან საქმის სხვა ჯგუფისთვის გადაცემა განახორციელა არასათანადო პირმა, რაც წარმოშობს საქმეთა არასამართლიანი განაწილების რისკს.

საწყობის უზრუნველყოფის გამოწვევები

ბიუროს მიერ არასრულყოფილად ხდება საწყობში განთავსებული დაყადაღებული ნივთების ანალიზური აღრიცხვა, რის გამოც ყველა ნივთი არ არის დაკავშირებული სააღსრულო საქმესთან. ამასთანავე, საწყობებში ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა.



ჩაკონკრეტოვდა:

- სააღსრულებო საქმეების მიმდინარეობაზე ეფექტიანი მონიტორინგის, კერძოდ, აღსრულების პროცესში განხორციელებული ქმედებებისა და შემაფერხებელი გარემოებების გონივრული პერიოდულობით ანალიზის განხორციელების მიზნით, ბიურომ უზრუნველყოს თითოეული მიმდინარე და დასრულებული საქმის მონაცემების გადამოწმება და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება, ასევე შეიმუშაოს ფორმა, რომელშიც მოცემული იქნება საქმეებთან დაკავშირებული ყველა საჭირო ინფორმაცია.
- ბიურომ იმსჯელოს საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავებაზე იმ ტიპის სააღსრულებო წარმოებებისთვის, რომლებშიც იძულებითი აღსრულების ღონისძიებები შემოიფარგლება მხოლოდ მოვალესთან კომუნიკაციით.
- ბიურომ, შეტყობინების ჩაბარების პროცესში რესურსების გონივრული გამოყენების მიზნით, შეიმუშაოს წესი, რომელიც განსაზღვრავს საქმეთა სპეციფიკის მიხედვით შეტყობინების გაგზავნისა და ჩაბარების ფორმებს.
- ბიურომ, აღსრულების მაღალკვალიფიციურად განხორციელების მიზნით, უზრუნველყოს განგრძობადი განათლების სისტემის დანერგვით, თანამშრომლებისათვის კარგი პრაქტიკით გათვალისწინებულ მოდულებში სავალდებულო სწავლების ჩატარება.
- ბიურომ, ქონების ყველა სახეობაზე აღსრულების განხორციელების მიზნით, უზრუნველყოს:
 - ავტოტრანსპორტის მოძიების პროცესში ყველა შესაძლო ადმინისტრაციული ორგანოს რესურსის გამოყენება;
 - ვირტუალური აქტივის მომსახურების პროვაიდერებთან, ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შუამავლებთან, სათამაშო ბიზნესის სუბიექტებთან ელექტრონული საკომუნიკაციო გზების შემუშავება და მოვალის ქონების მოძიება.
- სააღსრულებო წარმოების შეუფერხებელი განხორციელების მიზნით, ბიურომ უზრუნველყოს საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემის მდგრადი და გამართული ფუნქციონირება, ასევე ტერიტორიულ ბიუროებში საქმეთა განაწილება პროგრამული ალგორითმის გამოყენებით (იხ. დანართი: IT ექსპერტის მიერ გაცემული დეტალური რეკომენდაციები).
- ბიურომ, ქონების დროული რეალიზაციის მიზნით, უზრუნველყოს დაყადაღებული ნივთის სააღსრულებო საქმესთან დაკავშირება.



1. შესავალი

1.1 აუდიტის მოტივაცია

სამართალწარმოების ეფექტიანი განხორციელება სასამართლოსა და ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ გამოტანილი გადაწყვეტილების აღსრულებაში გამოიხატება. სამართალწარმოების შედეგად გამოცემული აქტების აღსრულების ვალდებულება დადგენილია როგორც ეროვნული, ასევე ევროპული სასამართლო პრაქტიკითა და კანონმდებლობით. აღსრულების უფლების შესახებ ევროპულ კონვენციას ცალკე მითითება არ აქვს, თუმცა ადამიანის უფლებათა ევროპულმა სასამართლომ არაერთ გადაწყვეტილებაში განმარტა აღნიშნული, როგორც კონვენციის განუყოფელი ნაწილი.¹ კერძოდ, დარღვეული უფლების დაცვა არ იქნება ქმედითი, თუ სასამართლოს ან სხვა უფლებამოსილი ორგანოს აქტი დროულად არ სრულდება, ვინაიდან სასამართლოსადმი მიმართვა შედეგზე ორიენტირებული უფლებაა. გადაწყვეტილების აღსრულების გაჭიანურება შეიძლება გამართლებულ იქნეს მხოლოდ განსაკუთრებული გარემოებებით.

სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება, სათანადოდ დაარეგულიროს აღსრულების სფეროში არსებული პრაქტიკა და განხორციელოს შესაბამისი კონტროლი.

საქართველოში აღსრულებას უზრუნველყოფს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – აღსრულების ეროვნული ბიურო; კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში კი ბიუროს მიერ გაცემული საქმიანობის ლიცენზიის საფუძველზე იძულებით აღსრულებას აგრეთვე ახორციელებს კერძო აღმასრულებელი.

აღსრულების ეროვნული ბიუროში აღსასრულებელი საქმეების რაოდენობა წლების განმავლობაში მზარდია. ზრდადია დაუმთავრებელი საქმეების მაჩვენებელიც; ასევე საზოგადოებაში განსაკუთრებული მსჯელობის საგანია ბიუროს საქმიანობის ერთ-ერთი მიმართულება – სხვისი მფლობელობიდან უძრავი ნივთის გამოთხოვა (გამოსახლება).

აუდიტის საგნის მნიშვნელობისა და მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესის გათვალისწინებით, მიზანშეწონილად მივიჩნიეთ აღსრულების ეროვნული ბიუროს სააღსრულებო პროცესის ეფექტიანობის აუდიტის ჩატარება, რათა გამოგვევლინა არსებული გამოწვევები და გაგვეცა გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები.

1.2 აუდიტის მიზანი და მთავარი კითხვები

ეფექტიანობის აუდიტის მიზანია, შეაფასოს, რამდენად უზრუნველყოფს სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ დაგეგმილი და განხორციელებული ღონისძიებები ეფექტიანი

¹ ECtHR გადაწყვეტილებები: *Hornsby c. Grèce*, 19.03.1997, §40, Recueil 1997-II; „აპოსტილი საქართველოს წინააღმდეგ“, N40765/02, §37, 28.11.2006; „დადიანი და მაჩაბელი საქართველოს წინააღმდეგ“, #8252/08, §43, 12.06. 2012; „შპს ამატ.ჯი და მებაღეშვილი საქართველოს წინააღმდეგ“, #2507/03, §47, 27.09.2005; „შპს იზა და მაკრახიძე საქართველოს წინააღმდეგ“, #28537/02, §42, 27.09.2005.



აღსრულების წინაპირობების შექმნას. ამასთანავე, შეისწავლოს სისტემაში არსებული გამოწვევები და გასცეს გაუმჯობესებაზე ორიენტირებული რეკომენდაციები, რომლებიც ხელს შეუწყობს დროულ და ხარისხიან სააღსრულებო წარმოებას.

აუდიტის მთავარი კითხვა შემდეგია:

რამდენად ქმნის სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიუროს სააღსრულებო წარმოების სისტემა ეფექტიანი აღსრულების წინაპირობას?

მთავარ კითხვაზე პასუხის გასაცემად, აუდიტის კითხვებად განისაზღვრება:

1. უზრუნველყოფს თუ არა მოქმედი კანონმდებლობა საკმარის და ნათელ პირობებს პროცესის ეფექტიანი განხორციელებისა და შესაბამისი შესრულებისათვის?
2. რამდენად უზრუნველყოფს აღსრულების ეროვნული ბიუროს თანამშრომლების კვალიფიკაცია და რაოდენობა პროცესის დროულ და ხარისხიან განხორციელებას?
3. რამდენად უზრუნველყოფს ბიუროს დაქვემდებარებაში არსებული ინფრასტრუქტურა და მატერიალურ-ტექნიკური ბაზა პროცესის ეფექტიან განხორციელებას?

1.3 აუდიტის მასშტაბი და მეთოდოლოგია

სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიუროს სააღსრულებო პროცესის ეფექტიანობის აუდიტი მოიცავს 2020-2023 წლებისა და 2024 წლის პირველი ნახევარს, თუმცა ანალიზისათვის გამოყენებულია წინა და მომდევნო პერიოდის ინფორმაცია.

აუდიტის ობიექტს წარმოადგენს სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიურო.

აუდიტის კითხვებზე პასუხის გასაცემად გამოყენებულ იქნა შემდეგი მეთოდოლოგია:

- სამართლებრივი ბაზის და მარეგულირებელი ნორმების ანალიზი;
- დოკუმენტური შემოწმება და დათვალიერება;
- გამოკითხვა (ინტერვიუ);
- დაკვირვება;
- მონაცემთა ბაზების ანალიზი;
- საერთაშორისო პრაქტიკის ანალიზი.

1.4 აუდიტის კრიტერიუმები

აუდიტის მიმდინარეობისას, შეფასების კრიტერიუმებად გამოყენებულ იქნა ის საკანონმდებლო აქტები, რომლებიც არეგულირებს ობიექტის საქმიანობას; ასევე ადგილობრივი და საერთაშორისო დონის დოკუმენტები, რომლებიც განსაზღვრავს სააღსრულებო სისტემის ძირითად მიმართულებებს:

- საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2014 წლის 6 მაისის N24 ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2008 წლის 30 სექტემბრის N221 ბრძანება „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 30 ივლისის N144 ბრძანება „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საფასურების, აგრეთვე მმართველისა და ზედამხედველის ფუნქციების შესრულებისთვის საზღაურის განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს შინაგანაწესი;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2014 წლის 13 მაისის N549 ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს ტერიტორიული ორგანოების – სააღსრულებო ბიუროების უფროსებისათვის და სტრუქტურული ერთეულის – აღსრულების პოლიციის სამმართველოს უფროსისათვის უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ“;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2015 წლის 27 მარტის N245 ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიულ პირში – აღსრულების ეროვნულ ბიუროში დასაქმებული პირებისათვის უფლებამოსილების მინიჭების შესახებ“;
- ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია ადმინისტრაციული სამართლის დარგში ადმინისტრაციული და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების შესახებ (Rec 16/2003);
- ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია აღსრულების შესახებ (Rec 17/2003);
- ევროსაბჭოს კომიტეტის (CEPEJ) 2009 წელს სახელმძღვანელო აღსრულების შესახებ ევროსაბჭოს არსებული რეკომენდაციის უკეთესი დანერგვისთვის.

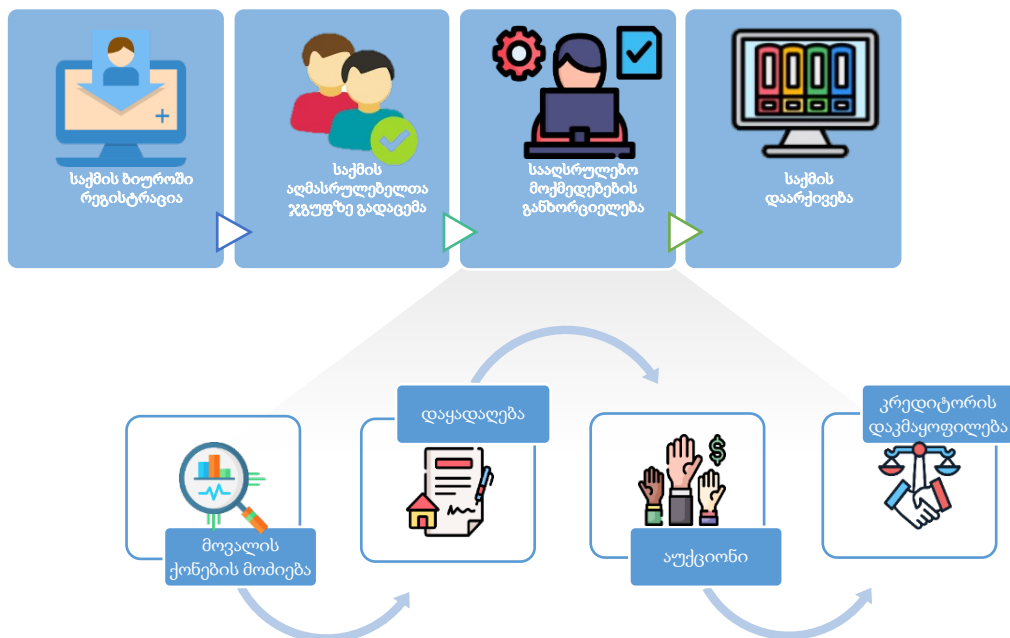


2. ზოგადი ინფორმაცია

2.1 აუდიტის სფეროს ზოგადი დახასიათება

საქართველოში აღსრულებას უზრუნველყოფს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – აღსრულების ეროვნული ბიურო, კანონმდებლობით განსაზღვრულ შემთხვევებში კი ბიუროს მიერ გაცემული საქმიანობის ლიცენზიის საფუძველზე იძულებით აღსრულებას აგრეთვე ახორციელებს კერძო აღმასრულებელი.

სქემა N1. სააღსრულებო წარმოების პროცესი



აღსრულების ეროვნული ბიურო მასზე დაკისრებული ფუნქციების შესრულებას უზრუნველყოფს სტრუქტურული ერთეულებისა და ტერიტორიული ორგანოების მეშვეობით. სააღსრულებო მოქმედებებს ახორციელებს 8 ტერიტორიული ორგანო.

სქემა N2. აღსრულების ეროვნული ბიუროს ტერიტორიული ორგანოები



აღსასრულებელ გადაწყვეტილებებს ბიუროს სახელით უშუალოდ აღასრულებენ აღმასრულებლები და თავმჯდომარის ბრძანების საფუძველზე – აგრეთვე დასაქმებული პირები და სტაჟიორები.²

ბიუროს შემადგენლობაშია აღსრულების პოლიციის სამმართველო, რომლის უფლებამოსილებაში შედის აღსრულებას დაქვემდებარებული ყველა აქტის, მათ შორის, სხვისი მფლობელობიდან ნივთის გამოთხოვის ტიპის საქმის წარმოება.

ბიუროს მიერ აღსრულებას ექვემდებარება სხვადასხვა ორგანოს მიერ გამოცემული 30-ზე მეტი კატეგორიის აქტი, რომელიც ჩამოყალიბებულია „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ კანონში.³

სააღსრულებო საქმიანობას, ბიუროს მიერ გაცემული სააღსრულებო საქმიანობის ლიცენზიის საფუძველზე, ასევე ახორციელებს კერძო აღმასრულებელი. მისი უფლებამოსილება შეზღუდულია და ვრცელდება საქმეების განსაზღვრულ კატეგორიებზე.

კერძო აღმასრულებელი აღსრულებას ახორციელებს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ მხარეები არიან ფიზიკური ან/და კერძო სამართლის იურიდიული პირები და თუ ფულადი მოთხოვნა არ აღემატება 500,000 ლარს.

2021-2024 წლების სტრატეგიული გეგმის მიხედვით, აღსრულების ეროვნული ბიუროს ძირითადი მიზნებია: კომპეტენტური კადრებითა და ციფრული მმართველობის საშუალებით უზრუნველყოს გადაწყვეტილებების ხარისხიანი აღსრულება, ასევე პროცესში გაზარდოს მხარეთა ინტერესების დაცვის მენეჯერებისა და სოციალური მუშაკების ჩართულობა.

2 საქართველოს კანონი – „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 5 პუნქტი 2.

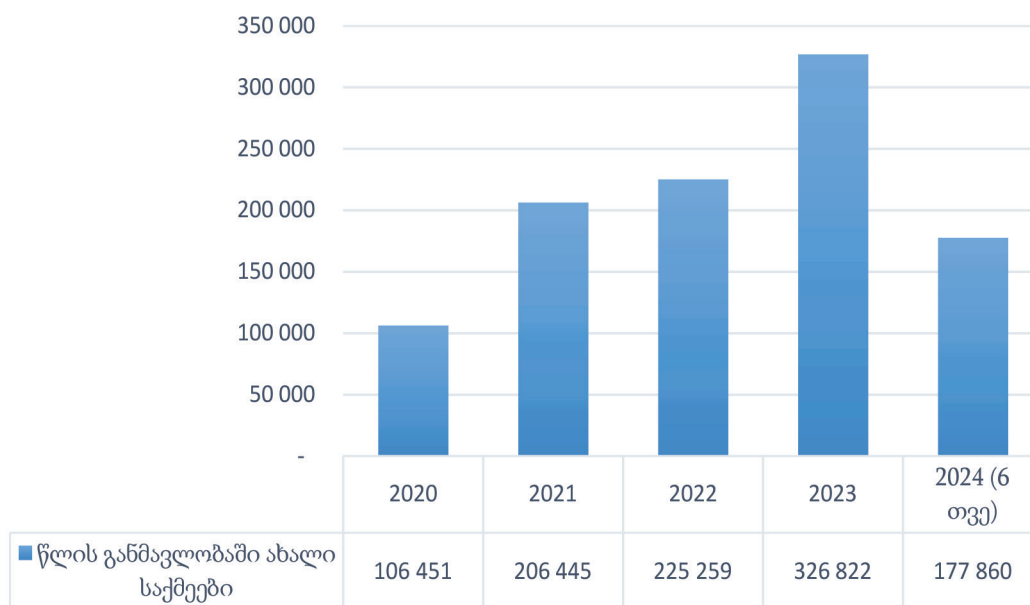
3 საქართველოს კანონი – „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 2.

პროგრამული ბიუჯეტის დანართის⁴ მიხედვით, ბიურო მიზნად ისახავს ბიუროს მიერ აღსრულებული საქმეების რაოდენობის ზრდას და გამოსახლების საქმეების მორიგებით დასრულებას. საბოლოო შედეგის შეფასების ინდიკატორების მიხედვით, მიზნობრივი მაჩვენებლებია:

- ყოველწლიურად 2,000-ით მეტი საქმის აღსრულება;
- გამოსახლების საქმეების 95%-ის მორიგებით დასრულება.

ბიუროს მონაცემებით, საქმეთა რაოდენობა 2020-2024 წლებში მზარდი დინამიკით გამოირჩევა. სამსახურში მზარდია წლის განმავლობაში დასრულებულ საქმეთა რაოდენობა, თუმცა მისი ტემპი ვერ ეწევა ახალი საქმეების შემოსვლის დინამიკას. შესაბამისად, ყოველი წლის დასაწყისში ბიუროს ახალი საქმეების გარეშეც დიდი ოდენობით დაუმთავრებელი, აღსასრულებელი საქმე აწერია, რაც საჭირო ღონისძიებების გატარებას მოითხოვს.

დიაგრამა N1. 2020-2024 წლებში ბიუროში მიღებული ახალი საქმეები

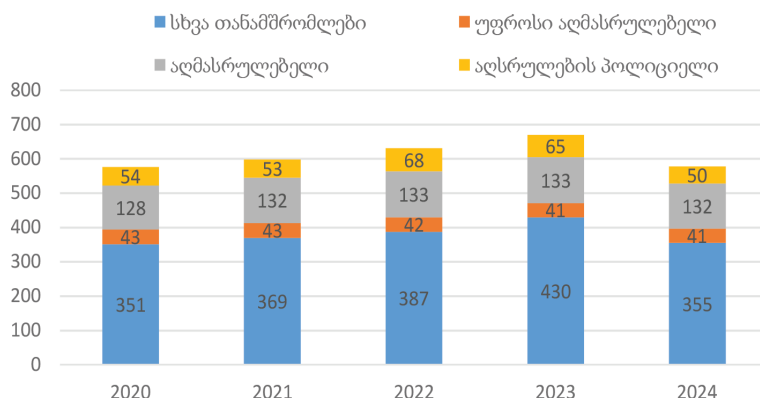


მიზნობრივი მაჩვენებლების შესაძლო რისკებად მიჩნეულია რთულად აღსასრულებელი საქმეების რაოდენობის მატება და საკანონმდებლო ცვლილებები.

2020 წელს აღსრულების ეროვნულ ბიუროში დასაქმებული იყო, საშუალოდ, 576 თანამშრომელი, 2021 წელს – 598, 2022 წელს – 631, 2023 წელს – 669, ხოლო 2024 წელს (6 თვე) – 578 თანამშრომელი. თუმცა მნიშვნელოვანია ის გარემოება, რომ სააღსრულებო ქმედებებს ახორციელებს მხოლოდ აღმასრულებელი, უფროსი აღმასრულებელი და აღსრულების პოლიციელი, რომელთა ჯამური რაოდენობა საშტატო ნუსხის, დაახლოებით, მესამედს შეადგენს.

4 2024 და 2023 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტი, პროგრამული ბიუჯეტის დანართი

დიაგრამა N2. ინფორმაცია 2020-2024 წლებში ბიუროს თანამშრომელთა საშუალო რაოდენობის შესახებ



აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ განხორციელებული სააღსრულებო წარმოება მრავალფეროვანია და დამოკიდებულია საქმის სპეციფიკაზე. სააღსრულებო წარმოება ხორციელდება ელექტრონული პროგრამის გამოყენებით.

პროგრამაში საქმეები დაყოფილია კატეგორიებად, მათ შორის:

- ადმინისტრაციული ჯარიმა და სახელმწიფო ბაჟი;
- სისხლის სამართლის საქმე;
- არაუზრუნველყოფილი საქმე;
- უზრუნველყოფილი საქმე;
- ნივთის უკანონო მფლობელობიდან გამოთხოვა;
- სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან აღსასრულებელი საქმეები;
- ალიმენტი;
- სხვა კატეგორიის საქმეები.

2.2 დაფინანსების სისტემა

სსიპ – აღსრულების ეროვნული ბიუროს დაფინანსების წყაროს წარმოადგენს მხოლოდ საკუთარი სახსრები. ბიუროს შემოსავლები ფორმირდება დეპოზიტებზე თანხის განთავსების შედეგად დარიცხული პროცენტისა და მომსახურებების საფასურებისგან⁵ (მათ შორის, სააღსრულებო წარმოებისთვის).

ცხრილი N1. ინფორმაცია ბიუროს შემოსავლებისა და ხარჯების შესახებ (საკასო მეთოდით)

წელი	შემოსავლები (ლარებში)	ხარჯი (ლარებში)
2020	29,292,872	29,250,721
2021	29,943,747	32,139,268
2022	41,251,748	41,235,545
2023	56,511,405	56,404,313
2024 (6 თვე)	24,436,666	24,124,044

⁵ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 30 ივლისის N144 ბრძანება „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საფასურების ოდენობისა და გადახდის, აგრეთვე მმართველის და ზედამხედველის ფუნქციების შესრულებისათვის საზღაურის განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე.



3. აუდიტის მიზნები

3.1 სააღსრულებო კანონმდებლობაში აჩვენებული გამოწვევები

სააღსრულებო პროცესის მონიტორინგის სისტემის გამოწვევები

თითოეული საქმის აღსრულებას უზრუნველყოფს აღმასრულებელი ან აღმასრულებელთა ჯგუფი. საქმეთა სიმრავლიდან გამომდინარე, თითოეულ აღმასრულებელს განაწილებული აქვს დიდი ოდენობით საქმე, სააღსრულებო წარმოების სწრაფად და ეფექტიანად განხორციელების მიზნით, მნიშვნელოვანია არსებობდეს საქმეების მონიტორინგის სისტემა.

კანონმდებლობით, აღნიშნული მიზნის უზრუნველსაყოფად სააღსრულებო პროცესში მონიტორინგს ახორციელებს ბიუროს უფროსი მოადგილეებისა და კანცელარიის ჩართულობით, რაც მოიაზრებს სააღსრულებო წარმოებისა და სააღსრულებო მოქმედებებისათვის დადგენილი ვადების დაცვის კონტროლს.⁶ კერძოდ, კანცელარიამ ყოველთვიურად უნდა მოამზადოს წარმოებაში არსებული გაჭიანურებული საქმეების სია და მათ შესახებ მოახსენოს ბიუროს უფროსს; ასევე სააღსრულებო ბიუროს უფროსის მიერ ყოველთვიური სტატისტიკური ანგარიშები მომდევნო თვის 5 რიცხვამდე უნდა გადაეცეს აღსრულების ეროვნული ბიუროს შესაბამის სამსახურს. ჯამურ სტატისტიკურ მონაცემებთან ერთად წარმოდგენილი უნდა იყოს თითოეული აღმასრულებლის სტატისტიკური მონაცემები და მის წარმოებაში არსებული საქმეების სრული ნუსხა.

აღნიშნული მოთხოვნების შესრულებისთვის, ბიუროს ტექნიკური რესურსი ჯერჯერობით არ გააჩნია. პროგრამაში არ არსებობს სპეციალური მოდული, რომლითაც შესაბამისი პირის მიერ შესაძლებელი იქნებოდა აღმასრულებლის მიერ შესრულებული სამუშაოს შესახებ ინფორმაციის დეტალურად ამოღება და შეფასება.⁷ შეზღუდული ტექნიკური რესურსის პირობებში, არსებული მონიტორინგის სისტემა სტატისტიკური მონაცემების ანალიზსა და საქმეთა მიმდინარეობის უშუალო დაკვირვებას ეფუძნება. ანალიზი მოიცავს მხოლოდ საქმეთა კატეგორიების მიხედვით რაოდენობრივ დაჯგუფებას. მასში არ არის ასახული ყველა ის მოქმედება, რასაც აღმასრულებელი ახორციელებს. დამტკიცებული ფორმები არ მოიცავს წარმოებაში არსებული საქმეების სრულ სიას. ბიუროში არ არსებობს „გაჭიანურებული საქმის“ იდენტიფიცირების წესი. გაჭიანურებული საქმეების სიის მომზადება მოითხოვს თითოეული საქმის ინდივიდუალური გარემოებების შეფასებასაც, რაც წარმოებაში არსებული საქმეების სრული სიის ანალიზის გარეშე შეუძლებელია. შესაბამისად, ბიუროს მიერ არ ხდება გაჭიანურებულ საქმეთა სიის მომზადება.

მონიტორინგის პროცესში არსებული გამოწვევები აფერხებს საქმეთა წარმოების მიმდინარეობას და ხელს უშლის ეფექტიან აღსრულებას, კერძოდ:

6 საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2008 წლის 30 სექტემბრის №221 ბრძანება, მუხლი 15. მონიტორინგის საკითხს ასევე არეგულირებს საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2014 წლის 6 მაისის №24 ბრძანება „აღსრულების ეროვნული ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“, რომლის მიხედვით „შიდა კონტროლისა და მონიტორინგის დეპარტამენტი ვადების კონტროლს ახორციელებს საქმეთა შერჩევითი გაცნობით.“

7 2023 წლის სექტემბრიდან ელექტრონულ პროგრამიდან შესაძლებელი გახდა აღმასრულებლის მიერ განხორციელებული ქმედების რეესტრის ამოღება, თუმცა „ლოგირების“ ფუნქცია შესაძლებელს ხდის დაიდენტიფიცირდეს, პროგრამის თუ რომელ ნაწილში შევიდა აღმასრულებელი და ვერ აიდენტიფიცირებს მის მიერ განხორციელებული ქმედების შინაარსს.

- რიგ შემთხვევებში ბიურო ვერ უზრუნველყოფს აღსრულების ფაქტობრივი მდგომარეობის ელექტრონულ პროგრამაში შესაბამისად ასახვას. გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც საქმის ბოლო სტატუსია – მიმდინარე,⁸ რაც მიუთითებს, რომ კონკრეტულ საქმეზე ბიურო იძულებითი აღსრულების პროცესს ახორციელებს, თუმცა საქმის ფაქტობრივი გარემოებებით დგინდება, რომ ბოლო სტატუსის მინიჭების დროს აღმასრულებლის მიერ ვერ იქნა მოძიებული მოვალის ვერანაირი ქონება და შემდეგ წლებში არანაირი სააღსრულებო ქმედება არ განხორციელებულა.
- კანონმდებლობით, აღსრულების ეროვნული ბიურო სააღსრულებო წარმოებას იწყებს კრედიტორის წერილობითი განცხადებისა და სააღსრულებო ფურცლის საფუძველზე.⁹ აღსრულების ეროვნული ბიუროს მიერ მოვალის ინფორმირება ხდება სააღსრულებო წარმოების დაწყებიდან არა უგვიანეს 5 დღისა.¹⁰ რიგ შემთხვევებში, სააღსრულებო წარმოება არ დაწყებულა და არც ერთი ქმედება არ არის განხორციელებული.
- რიგ შემთხვევებში, ბიუროს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებით, საქმე იურიდიულად შეჩერებული არ არის, თუმცა ქონების დაყადაღების მიუხედავად, არც იძულებითი აღსრულების ღონისძიებები მიმდინარეობს. შედეგად, სააღსრულებო საქმისწარმოების იურიდიული და ფაქტობრივი მდგომარეობა არ არის ერთმანეთის შესაბამისი.
- კანონმდებლობით აღსრულება შეიძლება შეჩერდეს სასამართლო გადაწყვეტილებით,¹¹ განსაკუთრებულ შემთხვევაში – აღსრულების ეროვნული ბიუროს თავმჯდომარის გადაწყვეტილებით განსაზღვრული ვადით ან სხვა საფუძველით. სისხლის სამართლის საქმის ფარგლებში გამოძიების მიმდინარეობა აღსრულების შეჩერების ავტომატურ საფუძველს არ წარმოადგენს. სასამართლო გადაწყვეტილების გარდა, სხვა აქტების საფუძველზე დაწყებული აღსრულების შეჩერება ბიუროს დისკრეციულ უფლებამოსილებას განეკუთვნება, თუმცა, ბიუროს მიდგომით, პროკურატურის მომართვის შემთხვევაში – ავტომატური ხასიათი აქვს. მნიშვნელოვანია, რომ ბიუროს მიერ აღსრულების შეჩერების უფლებამოსილება შეზღუდულია კონკრეტული ვადის განსაზღვრის ვალდებულებით. ასეთი ვადაგანპირობებული უნდა იყოს შემთხვევის განსაკუთრებულობით, არ უნდა წარმოადგენდეს დროის ისეთ დიდ მონაკვეთს, რა ვადაშიც აღსრულების განუხორციელებლობა გამოიწვევს დიდ უარყოფით ეფექტს მხარეებისთვის.
- მოვალის ქონების დაყადაღება-შეფასების პროცესში გამოვლინდა ტექნიკური და ორგანიზაციული სახის გამოწვევები. კერძოდ, რიგ შემთხვევებში ბიურომ პროგრამულად მოძიებული სხვადასხვა ტიპის ქონება არ დააყადაღა ან რამდენიმე წლის შემდეგ დააყადაღა, ქონების შემნახველი არ განსაზღვრა და არც დამაბრკოლებელი გარემოების შესახებ მიუთითა. სხვადასხვა სააღსრულებო საქმეში შეფასებისათვის, ბიურომ განსხვავებული ძალისხმევა გამოიჩინა. ზოგიერთი დასკვნის მომზადებას – რამდენიმე წელი, ხოლო ზოგიერთს რამდენიმე დღე დასჭირდა.
- სახელმწიფოს სასარგებლოდ ბენზინის დაყადაღებისა და რეალიზების დროს შედგენილ დაკსკვნებს შორის გამოვლინდა მოცულობების სხვაობა. ბიუროს შესაძლებლობების ფარგლებში არ უცდია დამატებითი ქმედებების განხორციელება სხვაობის მიზგების დასადგენად, რაც წარმოშობს სახელმწიფოს სასარგებლოდ სარეალიზაციო აქტივების მითვისების რისკს.

8 ბიუროს სააღსრულებო მოქმედების პროგრამაში ასახვად შემუშავებული აქვს პროგრამული სტატუსები, რომლებიც შეესაბამება საქმის სააღსრულებო პროცესის 5 (ხუთ) მდგომარეობას, კერძოდ: ა) წინასწარი; ბ) მიმდინარე; გ) პასიური; დ) დასრულებული; ე) არქივი.

9 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 25, პუნქტი 1.

10 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 25, პუნქტი 7.

11 2016 წლის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებით, ბიუროს მიერ განსაკუთრებულ შემთხვევაში აღსრულების შეჩერება სასამართლოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილების ნაწილში, ექვემდებარება სასამართლო კონტროლს.



- კურსთა შორის ცვლილების შედეგად კრედიტორის მიერ გადასახდელი საფასურის ოდენობა შეიცვალა, რისი დროული კონტროლი ბიურომ ვერ უზრუნველყო.
- მოვალე მხარის სასარგებლოდ სააღსრულებო მოქმედებების გაუქმების მიუხედავად, ბიუროს მოვალისთვის უკან არ დაუბრუნებია საქმის აღსრულების მიზნით ჩარიცხული თანხა.
- ბიურომ ელექტრონული პროგრამის ამოქმედებამდე შედგენილი დოკუმენტაცია გააციფრულა და სათაურით – „ძველი სააღსრულებო ქმედებები“ ატვირთა კონკრეტული საქმის ელექტრონულ მასალებში. ზოგიერთი ამ ტიპის საქმის აღსრულების მიზნით, წლებია არ განხორციელებულა სააღსრულებო ქმედება.

ბიურომ აუდიტის ჯგუფს მიაწოდა დასრულებული და მიმდინარე საქმეთა რეესტრი,¹² რომლის დამუშავების შედეგად გამოვლინდა შემდეგი გარემოებები:

- ზოგიერთი მიმდინარე საქმე აღსასრულებლად აწერია პროგრამულად არააქტიურ ტერიტორიულ ბიუროებს, რომლებიც, სამსახურის დებულების მიხედვით, აღარ არსებობს;
- ზოგიერთი საქმე აღსასრულებლად აწერია სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს;¹³
- ზოგიერთ საქმეში პროგრამაში დაფიქსირებული აღსასრულებელი მოთხოვნა და ამოღებული თანხა არ ემთხვევა წარმოების დოკუმენტაციაში მითითებულს;
- პროგრამაში შექმნილია სატესტო საქმეებიც, რომლებსაც მიმდინარე საქმის სტატუსი აქვს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, მოწოდებული რეესტრი არ არის აბსოლუტურად ზუსტი და დაუდგენელია, რა ხარისხით განსხვავდება რეალურისგან.

დასკვნა

ბიუროში არსებული მონიტორინგის სისტემით არ ხდება დეტალური მონაცემებით აღმასრულებლების წარმოებაში არსებული საქმეების სტატისტიკის წარმოება. ბიურო ასევე მოკლებულია შესაძლებლობას, ყველა სააღსრულებო მოქმედების შესახებ მონაცემები დაამუშაოს პროგრამის გამოყენებით. საჭირო მონაცემების არარსებობის პირობებში კი, საქმეებზე მონიტორინგი არასრულყოფილი ხასიათისაა და ვერ უზრუნველყოფს აღსრულების დროში გახანგრძლივებისა და არაეფექტიანი წარმოების გამოწვევი მიზეზების სრულ იდენტიფიცირებას.

მონიტორინგის სისტემის ფარგლებში, აღმასრულებლის მიერ პერიოდულად საქმეთა ნუსხის წარმოუდგენლობა და, შესაბამისად, თითოეულ საქმეზე განხორციელებული ქმედებებისა და შემაფერხებელი გარემოებების ანალიზის არარსებობა, იწვევს წარმოების მიმდინარეობის შესახებ არასწორ აღქმას და შემდგომი ქმედების განუხორციელებლობას.

მოწოდებული რეესტრი სრულყოფილად ვერ ასახავს ბიუროს წარმოებაში არსებული საქმეების შესახებ ინფორმაციას და ვერ ჩაითვლება სრულად და სანდოდ. საქმეთა სიმრავლიდან გამომდინარე, აუდიტის ჯგუფი მოკლებულია შესაძლებლობას, გადაამოწმოს ყველა საქმის რეალური სტატუსი და რაოდენობრივი მაჩვენებლები. ბიუროს განცხადებით, დაწყებულია ქმედებები აღნიშნული საკითხის მოსაგვარებლად.

12 რეესტრის კრიტერიუმად განსაზღვრული იყო პერიოდი, მიმდინარე საქმეებისთვის – 2024 წლის 30 ივნისი, ხოლო დასრულებულებისთვის – 2020 წლის 1 იანვრიდან 2024 წლის 30 ივნისის ჩათვლით.

13 პრობაციის ბიურო.



ჩაკონკრეტო

სააღსრულებო საქმეების მიმდინარეობაზე ეფექტიანი მონიტორინგის, კერძოდ, აღსრულების პროცესში განხორციელებული ქმედებებისა და შემაფერხებელი გარემოებების გონივრული პერიოდულობით ანალიზის განხორციელების მიზნით, ბიურომ უზრუნველყოს თითოეული მიმდინარე და დასრულებული საქმის მონაცემების გადამოწმება და შესაბამისი ცვლილებების განხორციელება, ასევე შეიმუშაოს ფორმა, რომელშიც მოცემული იქნება საქმეებთან დაკავშირებული ყველა საჭირო ინფორმაცია.

ზოგიერთ კავშირის საკმაოდ აღსრულების წესების გამოწვევა

იძულებითი აღსრულების პროცესის ეფექტიანი წარმართვისთვის მნიშვნელოვანია აღსრულების განხორციელების უფლებამოსილი პირების იმგვარი უფლებამოსილებით აღჭურვა, რომელიც მოვალის მიერ ნებაყოფლობით ვალდებულების შეუსრულებლობის შემთხვევაში, უზრუნველყოფს სააღსრულებო ფურცლით განსაზღვრული შედეგის დადგომას. აღნიშნული მიმართულებით გამოვლინდა შემდეგი გამოწვევები:

მშენებლობის უსაფრთხოების წესების დარღვევის გამოსწორების, ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ წარმოების ჩატარებისა და დასაბუთებული გადაწყვეტილების გამოტანის, თანამდებობაზე აღდგენისა და იძულებითი განაცდური ხელფასის ანაზღაურების საქმეებში – ბიუროს მიერ განხორციელებული იძულებითი აღსრულების პროცესი შემოიფარგლება მხოლოდ მოვალისათვის ინფორმაციის მიწოდებით.

დასკვნა

კანონმდებლობა ბიუროს ყველა სააღსრულებო საქმესთან მიმართებით არ ანიჭებს შესაბამისი იძულებითი ღონისძიებების განხორციელების შესაძლებლობას. ზოგიერთ სააღსრულებო საქმეში ბიუროს ქმედებები გამოიხატება მხოლოდ მოვალესთან კომუნიკაციაში. ბიურო ვერ ახორციელებს იმგვარ სააღსრულებო მოქმედებას, რომელიც მოვალის ჩართულობის გარეშე უზრუნველყოფს სამართლებრივი და ფაქტობრივი შედეგის დადგომას.

ჩაკონკრეტო

ბიურომ იმსჯელოს საკანონმდებლო ცვლილებების შემუშავებაზე იმ ტიპის სააღსრულებო წარმოებებისთვის, რომლებშიც იძულებითი აღსრულების ღონისძიებები შემოიფარგლება მხოლოდ მოვალესთან კომუნიკაციით.



სააღსრულო წარმოების მონაწილე პირებისათვის შეწყობინების ჩაბარება

კანონმდებლობით, მხარეებს ბიუროს მიერ გაგზავნილი ყველა ტიპის დოკუმენტი ჩაბარდება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.¹⁴ წესის მიხედვით,¹⁵ მოვალეს შეტყობინება შესაძლებელია ჩაბარდეს ძირითადი მისამართის (ფაქტობრივი ადგილსამყოფლის), ალტერნატიული მისამართის, სამუშაო ადგილის ან სხვა ცნობილი მისამართის მიხედვით. შეტყობინება შეიძლება გაიგზავნოს და ჩაბარდეს ტექნიკური საშუალებით, ფოსტით, კურიერის მეშვეობით ან ფიზიკურად თანამშრომლის მიერ. ბიუროს თვითონ იღებს გადაწყვეტილებას, შეტყობინების გაგზავნის რომელი ფორმა გამოიყენოს და რომელ მისამართზე გააგზავნოს, ასევე არ არის ვალდებული, დაიცვას თანამიმდევრობა. თუ მოვალის ადგილსამყოფელი უცნობია ან მისთვის შეტყობინების ჩაბარება სხვაგვარად ვერ ხერხდება, ბიურო უფლებამოსილია გამოიტანოს გადაწყვეტილება შეტყობინების საჭაროდ გავრცელების შესახებ. აღნიშნული წესი ვრცელდება ნებისმიერი ტიპის სააღსრულო საქმეზე.

არსებული პრაქტიკით, ბიურო მოვალეს ვალდებულების ნებაყოფლობით შესრულების შესახებ შეტყობინებას უგზავნის, ძირითადად, რეგისტრირებული მისამართის მიხედვით. შეტყობინების ჩაბარებას უზრუნველყოფს ბიუროს კონტრაქტორი კომპანია.

ბიუროს მიდგომა ვალდებულების ნებაყოფლობით შესრულების შესახებ შეტყობინების ჩაბარებასთან დაკავშირებით, რიგ შემთხვევაში არაერთგვაროვანია. ძირითად შემთხვევაში, კონტრაქტორი კომპანიის ჩაბარების 2 (ორი) წარუმატებელი მცდელობის შემდეგ, ბიურო იყენებს შეტყობინების საჭაროდ გავრცელების – ვებგვერდზე გამოქვეყნების მეთოდს, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში ბიურო გაცილებით მეტჯერ ცდილობს ფოსტით შეტყობინების ჩაბარებას, ასევე იყენებს აღმასრულებლების ადამიანურ რესურსს.

თუ ბიურომ მხარეს ვერ ჩააბარა შეტყობინება, ბიუროს მოთხოვნით, მოსამართლეს შეუძლია შეტყობინების ჩაბარება განჩინებით დაავალოს მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან/და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ტერიტორიული ორგანოების საუბნო სამსახურებს (უბნის ინსპექტორებს)¹⁶. ბიურო მუნიციპალური ორგანოებისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ადამიანურ რესურსს იშვიათ შემთხვევაში იყენებს.

დასკვნა

ბიუროს კანონმდებლობა ანიჭებს ფართო უფლებამოსილებას, თვითონ მიიღოს გადაწყვეტილება, შეტყობინების გაგზავნის რომელი ფორმა გამოიყენოს. ბიუროს მიდგომა არაერთგვაროვანია. ძირითადად, ბიურო მხარეს შეტყობინებას უგზავნის კონტრაქტორი კომპანიის გამოყენებით რეგისტრირებული მისამართის მიხედვით, თუმცა ჩაუბარებლობის შემთხვევაში არ იყენებს შეტყობინების გაგზავნის ყველა შესაძლო საშუალებას; ასევე რიგ შემთხვევებში ბიურო მიმართავს განსაკუთრებულ ძალისხმევას, რაც ზრდის ადამიანური და მატერიალური რესურსების არაეფექტიანი გამოყენების რისკს.

14 საქართველოს კანონი „სააღსრულო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 25, მე-6 და მე-12 პუნქტები.

15 საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი, 70-ე – 78-ე მუხლები.

16 საქართველოს კანონი „საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი“, მუხლი 73, პუნქტი 7.



ბიურომ, შეტყობინების ჩაბარების პროცესში რესურსების გონივრული გამოყენების მიზნით, შეიმუშაოს წესი, რომელიც განსაზღვრავს საქმეთა სპეციფიკის მიხედვით შეტყობინების გაგზავნისა და ჩაბარების ფორმებს.

3.2 გამოსახლების ტიპის კატეგორიის საქმეებში ანსაზღვრადი გამოწვევები

სხვისი მფლობელობიდან უძრავი ნივთის გამოთხოვის საქმეები, რომლებიც ითვალისწინებს უძრავი ქონებიდან პირთა გამოსახლებას, განსაკუთრებულად სენსიტიურია, რადგან სხვადასხვა მიზეზთან ერთად, დაკავშირებულია ქვეყანაში არსებულ სოციალურ-ეკონომიკურ მდგომარეობასთან.

კანონმდებლობით, ბიურო ვალდებულია კრედიტორსა და მოვალეს აცნობოს გამოსახლების იძულების წესით განხორციელების თარიღი და დრო. კრედიტორი ვალდებულია დაესწროს უძრავი ქონებიდან მოვალის გამოსახლებას. კრედიტორის გამოუცხადებლობა არის აღნიშნული სააღსრულებო მოქმედების გადადების საფუძველი. კრედიტორის განმეორებით გამოუცხადებლობა იწვევს სააღსრულებო წარმოების დასრულებას და კრედიტორისათვის სააღსრულებო ფურცლის დაბრუნებას. თუ მოვალე ან მისი წარმომადგენელი ესწრება უძრავი ქონებიდან გამოსახლებას (გამოყვანას) და არ ცლის უძრავ ქონებას, აღმასრულებელი უფლებამოსილია, თავად უზრუნველყოს მოვალის ქონების გატანა და უძრავი ქონების გამოთავისუფლებულ მდგომარეობაში კრედიტორისათვის გადაცემა. ასეთ შემთხვევაში აღსრულების ეროვნული ბიურო არ აგებს პასუხს ქონების დაკარგვისათვის, დაზიანებისათვის ან განადგურებისათვის.¹⁷

კანონმდებლობით, გამოსახლების ტიპის საქმეებზე ხანდაზმულობის სპეციალური ვადა არ არის დადგენილი, რაც ბიუროს უტოვებს ფართო უფლებამოსილებას, განსაზღვროს იძულებითი გამოსახლების თარიღი. ბიუროს, გამოსახლების პროცესის თარიღის განსაზღვრის სახელმძღვანელო პრინციპების დასადგენად, ოფიციალური დოკუმენტი არ შეუმუშავებია.

ბიურო სხვისი მფლობელობიდან უძრავი ქონების გამოთხოვის იძულებითი აღსრულების პროცესს აწარმოებს სახელმწიფო ქონებიდანაც. ზოგიერთ საქმეზე წარმოება 2012 წლის შემდეგ მიმდინარეობს. თითოეული საქმის მიხედვით, მოვალეს ჩაბარდა ვალდებულების ნებაყოფლობით შესრულების შესახებ შეტყობინება, თუმცა შემდგომში სააღსრულებო ღონისძიებები განხორციელებული არ არის.

იძულებითი გამოსახლების ჩანიშვნის შემთხვევაში, კანონმდებლობა ითვალისწინებს ღონისძიების გადადების შესაძლებლობას, თუ აღსრულების ადგილზე შექმნილი განსაკუთრებული ვითარების¹⁸ გამო, შესაბამისი მოქმედების გაგრძელება არ შეესაბამება მორალის ზოგად პრინციპებსა და ნორმებს. ბიუროს შეუძლია არა უმეტეს ნთვის ვადით გადადოს იძულებითი აღსრულების ღონისძიება, რაც შესაძლებელია ერთჯერადად გაგრძელდეს კიდევ 6 თვემდე ვადით. თუ ამ ვადის გასვლის შემდეგ ფაქტობრივი ვითარება არ იცვლება, მოვალის განცხადების საფუძველზე სასამართლოს შეუძლია მთლიანად ან ნაწილობრივ

17 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 84.

18 მოვალის ან მისი ოჯახის წევრის ავადმყოფობა, გარდაცვალება ან სხვა საგანგებო შემთხვევა.



გააუქმოს იძულებითი აღსრულების ღონისძიება, აკრძალოს ან დროებით შეაჩეროს ესა თუ ის ღონისძიება, არა უმეტეს 3 თვის ვადით.¹⁹ ბიურო მისთვის მინიჭებული უფლებამოსილებით – ავადმყოფობის, ორსულობის და სხვა საგანგებო შემთხვევებში გადადებს ხოლმე ჩანიშნულ გამოსახლების პროცესს. მოქმედი კანონმდებლობით, პრობლემურია ის გარემოება, რომ მორალის ზოგად ნორმებთან შეუსაბამობის მოტივით გადადებული საქმე, ფაქტობრივი მოცემულობების უცვლელობის მიუხედავად, ვადის გასვლის შემდეგ კანონის მოთხოვნის მიხედვით აღსრულდება. შესაბამისად, აღსრულების გადადების მექანიზმს საბოლოო შედეგზე არსებითი ზეგავლენა არ აქვს.

კანონმდებლობა ზემოაღნიშნულის გარდა, არ ითვალისწინებს გამოსახლების საქმეებზე აღსრულების პროცესის დროის კონკრეტულ მონაკვეთში განხორციელების შეზღუდვას. საერთაშორისო პრაქტიკაში აღნიშნული საკითხი არაერთხელ გამხდარა მსჯელობის საკითხი. გაეროს ეკონომიკურ, სოციალურ და კულტურულ უფლებათა კომიტეტის N7 ზოგადი კომენტარის მიხედვით,²⁰ გამოსახლება არ უნდა აღესრულებოდეს ცუდ ამინდში და ღამით, თუ არ არსებობს მევალის თანხმობა. სოციალურ უფლებათა ევროპული კომიტეტის მიხედვით, უნდა გამოიყენებოდეს ღამით და ზამთარში იძულებითი გამოსახლების აკრძალვა.²¹ ფაქტობრივად კი, ზოგიერთ შემთხვევაში ზამთარში ხდება გამოსახლება.

ბიურო მიმართავს ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს მოვალის დროებითი ალტერნატიული ფართით დაკმაყოფილების მიზნით, თუ მას სხვა საცხოვრებელი არ გააჩნია. ერთ-ერთ საქმეზე, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანომ მიუთითა მათ იურისდიქციაში მოქმედი „უსახლკაროდ რეგისტრაციისა და თავშესაფარი ფართით უზრუნველყოფის კომისიაზე“ და აღნიშნა, რომ წარმოების დასაწყებად საჭირო იყო უსახლკაროდ დარჩენილი მოქალაქის მიმართვა – სათანადო რესურსის არსებობის შემთხვევაში საცხოვრებელი ფართით დაკმაყოფილებულიყო.

გამოსახლების პროცესი ბუნებრივად უკავშირდება მოწყვლად ჯგუფებს, მათ შორის, იმ პირებს, რომელთაც საცხოვრებლის გარეშე დარჩენა ემუქრებათ. ამჟამად არ არსებობს ერთიანი სტატისტიკური მონაცემები უსახლკარობისა და საცხოვრისის პოლიტიკის სფეროში. გამოსახლების საქმეებზე ასევე არ ხდება სტატისტიკური მონაცემების შეგროვება, დეტალური მეთოდოლოგიის შესაბამისად. აღნიშნულიდან გამომდინარე, ბიუროს დაევალა საცხოვრისიდან გამოსახლების საქმეებზე სტატისტიკის წარმოების დეტალური და საერთაშორისო სტანდარტებზე დაფუძნებული მეთოდოლოგიის შექმნა. მოსალოდნელ შედეგად განისაზღვრა, რომ მეთოდოლოგია გაითვალისწინებს წარმოებაში არსებულ/აღსრულებულ საქმეებში: უძრავი ნივთის დანიშნულებასა და აღსრულების სახეს უძრავ ნივთზე მფლობელობის ტიპს, გადაწყვეტილებაში მოვალედ მითითებული პირებისა და შინამეურნეოების შესახებ ინფორმაციას.²²

19 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 31, პუნქტი 1.

20 The right to adequate housing (Art.11.1): forced evictions : . 20/05/97. CESCR General comment 7. (General Comments, paragraph 15).

21 European Social Charter European Committee of Social Rights Conclusions 2015, article 31, paragraph 2.

22 შინამეურნეოების წევრთა რაოდენობა, გენდერული კუთვნილება, ასაკობრივი კატეგორიები, ბავშვების რაოდენობა, მართლზელა მშობლის სტატუსი, შშმ პირის სტატუსი, პენსიონერის ან ვეტერანის სტატუსი, სოციალურად მოწყვლადი პირის სტატუსი, ეთნიკური უმცირესობისადმი მიკუთვნება (იხ.: საქართველოს მთავრობის 2023 წლის 29 დეკემბრის N555 დადგენილება).

ბიუროს მეთოდოლოგია უნდა შეემუშავებინა 2024 წლის მე-4 კვარტალში, რათა აღნიშნული დოკუმენტის მიხედვით, ამავე პერიოდში დაეწყო სტატისტიკური მონაცემების დამუშავება. აღნიშნული პერიოდისთვის, მეთოდოლოგიის მომზადება ბიურომ ვერ შეძლო, თუმცა მოსამზადებელი პროცესი მიმდინარეობს.

დასკვნა

გამოსახლების საქმეები განსაკუთრებული სირთულით გამოირჩევა. კანონი ითვალისწინებს განსაკუთრებულ ვითარებაში მორალის ზოგად ნორმებთან შეუსაბამობის გამო სააღსრულებო ქმედების გადადებას. აღნიშნული მოტივით გადადებულ საქმეებში, ფაქტობრივი მოცემულობების უცვლელობის მიუხედავად, ვადის გასვლის შემდეგ გადაწყვეტილება აღსრულდება. ბიუროს მიერ დაწყებულია გამოსახლების საქმეებზე სტატისტიკის წარმოების მეთოდოლოგიის შემუშავება.

3.3 აღმასრულებლისა და აღსრულების პოლიციის კვალიფიკაციის გაუმჯობესება

სააღსრულებო წარმოების ეფექტიანობა არსებითად არის დამოკიდებული აღმასრულებელთა კვალიფიკაციაზე.

ევროპის საბჭოს მართლმსაჯულების ეფექტიანობის ევროპული კომისია აღსრულების შესახებ არსებული რეკომენდაციის უკეთესი დანერგვისთვის განკუთვნილ სახელმძღვანელოში უთითებს, რომ აღმასრულებლები უნდა გადიოდნენ სავალდებულო განგრძობად ტრენინგებს. განგრძობადი ტრენინგები უნდა მოიცავდეს შემდეგ საკითხებს:

- აღსრულების პრინციპები;
- პროფესიული ქცევა და ეთიკა;
- ეტაპები აღსრულების პროცესში;
- აღსრულების ღონისძიებების მიზანშეწონილობა, ორგანიზება და განხორციელება;
- საკანონმდებლო ბაზა;
- როლური და პრაქტიკული სავარჯიშოები, საჭიროებისამებრ;
- სასამართლო გადაწყვეტილებებისა და სხვა აღსასრულებელი აქტების საერთაშორისო აღსრულება;
- მსმენელთა ცოდნის შეფასება.

ბიურო კვალიფიკაციის ამაღლებისთვის ატარებს სხვადასხვა ტრენინგს. მაგალითად, ვირტუალური აქტივების მართვა, პერსონალური მონაცემების დაცვა, სააღსრულებო წარმოებასთან მომიჯნავე კანონმდებლობის სპეციალური ნორმების გავლენა, აღსრულების პოლიციელის სტატუსი და უფლებამოსილება, მხარეთა უფლებების ბალანსი უძრავი ქონების უკანონო მფლობელობიდან (სარგებლობიდან) გამოთხოვის საქმეებზე, ვალდებულებითი სამართლის ზოგიერთ ნორმათა ინტეგრაცია სასამართლო პრაქტიკაში.

ბიუროს მიერ ჩატარებული ტრენინგები სრულად ვერ ფარავს კარგი პრაქტიკით გათვალისწინებულ თემატიკას, ასევე უზრუნველყოფილი არ არის ყველა თანამშრომლის ჩართულობა თითოეულ ტრენინგში. ტრენინგებს არ აქვს განგრძობადი ხასიათი.



მნიშვნელოვანია, თანაბარი უფლებამოსილების არსებობის შემთხვევაში ბიურომ უზრუნველყოს თანაბარი საკვალიფიკაციო მოთხოვნები. დელეგირებული უფლებამოსილების ფარგლებში, აღსრულების პოლიციელის იურისდიქციის ქვეშ, გამოსახლების და დემონტაჟის ტიპის საქმეების გარდა, ასევე ექცევა ყველა აღსასრულებელი აქტი, რითაც უფლებრივად აღმასრულებელს უთანაბრდება. აღმასრულებლისათვის საკვალიფიკაციო მოთხოვნად დადგენილია უმაღლესი იურიდიული განათლება, თუმცა აღსრულების პოლიციელების შემთხვევაში, მინიმალურ მოთხოვნად განსაზღვრულია სრული ზოგადი განათლება, რაც რისკის შემცველია.

მნიშვნელოვანია ის გარემოებაც, რომ არსებული ინფორმაციით, აღმასრულებლები არ გადიან განგრძობადი განათლების შემადგენელ მოდულებს. შედეგად, ბიუროს ტერიტორიულ ორგანოებს გააჩნიათ განსხვავებული მიდგომები, რიგ სააღსრულებო მოქმედებებთან დაკავშირებით.

დასკვნა

ბიუროს არ გააჩნია სავალდებულო განგრძობითი განათლების სისტემა. ბიუროს მიერ ჩატარებული ტრენინგები სრულად ვერ ფარავს კარგი პრაქტიკით გათვალისწინებულ თემატიკას; ასევე უზრუნველყოფილი არ არის ყველა თანამშრომლის ჩართულობა თითოეულ ტრენინგში და სწავლებას არ აქვს განგრძობადობის სისტემური ხასიათი. ბიუროს შიდა ნორმატიული აქტებით, აღსრულების პოლიციელს აქვს აღმასრულებლის თანაბარი უფლებამოსილება. აღმასრულებლისათვის მინიმალურ საკვალიფიკაციო მოთხოვნად განსაზღვრულია იურიდიული განათლება, ხოლო აღსრულების პოლიციელისთვის – სრული ზოგადი განათლება. აღსრულების ეფექტიანად განხორციელებისა და მომხმარებელთა ნდობის ასამაღლებლად, მნიშვნელოვანია თანამშრომლების სამუშაოს სირთულის შესაბამისი პროფესიული კვალიფიკაციით უზრუნველყოფა.

რეკომენდაცია

ბიურომ, აღსრულების მაღალკვალიფიციურად განხორციელების მიზნით, უზრუნველყოს განგრძობადი განათლების სისტემის დანერგვა და თანამშრომლებისათვის კარგი პრაქტიკით გათვალისწინებულ მოდულებში სავალდებულო სწავლების ჩატარება.

3.4 მოვალის ქონების მოქიანაში აღსაბუთი გამოწვევები

კანონმდებლობით, ისეთი კატეგორიის საქმეებზე, როდესაც აღსრულება უნდა განხორციელდეს მოვალის ქონებაზე ან ამ ქონების ხარჯზე, შეტყობინების ჩაბარებასთან ერთად (ან თუ შეტყობინების ჩაბარება დროულად ვერ ხდება) აღმასრულებელი დაუყოვნებლივ იწყებს მოვალის ქონების მოძიებას, აღწერას და მასზე ყადაღის დადებას კანონით დადგენილი წესით.²³

არსებული პრაქტიკით, ბიურო მოვალის ქონებას იძიებს ადმინისტრაციულ ორგანოებში, ბანკებში, ფიზიკურ და იურიდიულ პირებთან ელექტრონული პროგრამისა და მიმოწერის გამოყენებით. აღნიშნულ პროცესში იდენტიფიცირდება შემდეგი სახის გამოწვევები:

23 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 25, პუნქტი 9.

მოვალეთა ჩაესტინიდან გამოძინიანა ინფორმაციის მიწოდება

მოვალის შესახებ ინფორმაცია ფულადი მოთხოვნის აღსრულების უზრუნველყოფამდე შეიტანება მოვალეთა რეესტრში,²⁴ რაც ბანკებისათვის წარმოშობს ანგარიშებსა და მათზე არსებულ ნაშთებზე ინფორმაციის მიწოდების და შემდგომი განკარგვის შეჩერების ვალდებულებას. ბიუროსა და ბანკებს შორის მიმონერის წესი და პირობები უნდა განისაზღვროს დადებული ხელშეკრულებით.

ბიუროს საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ ლიცენზირებული 17 (ჩვიდმეტი) საბანკო დაწესებულებიდან, მხოლოდ 13-თან აქვს აღნიშნული ხელშეკრულება დადებული.²⁵ ბიურო ვერ უზრუნველყოფს ბანკებთან მათი ლიცენზირებისთანავე ხელშეკრულების გაფორმებას და მოვალის შესახებ დაცული ინფორმაციის დაუყოვნებლივ მიმოცვლას.

საბანკო დაწესებულებაში ქონების მოძიება და დაყვალვა

ბიუროსა და ბანკებს შორის მოვალის ქონების შესახებ ინფორმაციის მიმოცვლისთვის გამოიყენება ელექტრონულ პროგრამა. იმ შემთხვევაში, თუ პროგრამის საშუალებით მოვალის იდენტიფიცირება ვერ ხდება, ბანკებთან გამოიყენება მიმონერის ელექტრონული საშუალება.

რამდენიმე სააღსრულებო საქმეში ბიურომ პროგრამულად მიიღო ინფორმაცია მოვალის ანგარიშების შესახებ,²⁶ თუმცა ბანკებთან, რომლებთანაც ინფორმაციის მიმოცვლა პროგრამით არ ხორციელდება, შესაბამისი შეტყობინება მიმონერის ელექტრონული საშუალებით არ იქნა გაგზავნილი, რაც ანგარიშების არსებობის შემთხვევაში ქმნიდა მათი დაყვალვისაგან გათავისუფლების ალბათობას.

ბიუროსათვის პროგრამული მოდულით მოთხოვნილი ინფორმაცია ავტომატურად ხდება ცნობილი, თუმცა ელექტრონული საშუალებით ინფორმაციის მოთხოვნის წერილზე, ყველა ბანკი პასუხს არ აბრუნებს. ბიუროს განმარტებით, ბანკიდან პასუხის დაუბრუნებლობა გაიგივებულია მოვალის ანგარიშების არარსებობასთან, თუმცა ამგვარი ჩანაწერი ბიუროსა და ბანკებს შორის დადებულ ხელშეკრულებებში არ გვხვდება.

ბანკებში მოვალის ანგარიშების მოძიების შემდეგ, ბიურო განიხილავს ყადაღის დადების საკითხს. კანონმდებლობით,²⁷ სხვა საფუძვლებთან ერთად ყადაღას არ ექვემდებარება: ა) სახელმწიფოს მიერ გაცემული მიზნობრივი დახმარება და ბ) იმ სოციალურად დაუცველი ოჯახების მონაცემთა ერთიან ბაზაში რეგისტრირებული ოჯახის წევრის ქონება, რომლის სოციალურ-ეკონომიკური მაჩვენებელიც საქართველოს მთავრობის მიერ დადგენილ ზღვარზე ნაკლებია.

ბანკი მოვალის ანგარიშზე ავრცელებს ყადაღას აღსასრულებელი მოთხოვნის ფარგლებში, გარდა იმ საბანკო ანგარიშებისა, საიდანაც „სახელმწიფო პენსიისა“ და „სოციალური დახმარების“ შესახებ საქართველოს კანონების საფუძველზე ხორციელდება შესაბამის პირთა ყოველთვიური ფულადი უზრუნველყოფა.

24 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, 191 და 192 მუხლები.

25 2024 წლის 19 ნოემბრის მდგომარეობით.

26 სს „იშ ბანკი საქართველო“, სს „ხალიკ ბანკი“, სს „კემ ბანკი“, სს „პეივ ბანკი ჯორჯია“.

27 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 45.



შედეგად, ბიუროს მიერ გამოყენებული მიდგომით, ყადაღისაგან უსაფუძვლოდ თავისუფლდება ის თანხა, რომელიც ირიცხება იმავე ანგარიშზე, რომელზეც „სახელმწიფო პენსიისა“ და „სოციალური დახმარების“ შესახებ საქართველოს კანონების საფუძველზე ხორციელდება შესაბამის პირთა ყოველთვიური ფულადი უზრუნველყოფა.

ბიუროს განმარტებით, ამგვარი მიდგომის გამოყენების მიზებია ბანკების მიერ აღნიშნული კანონების მოთხოვნათა შესაბამისი პროგრამული ალგორითმის დანერგის სირთულე.

შინაგან საქმეთა სამინისტროში დაკავებაზე გადაგზავნილი მანქანები

ბიურო მოვალის სახელზე რეგისტრირებული მანქანების სიას, რომელთა ადგილმდებარეობის დადგენას ვერ ახერხებს, გადასცემს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ორგანოებს დასაკავებლად. აღნიშნული დახმარების ვალდებულება რაიმე დოკუმენტით არ არის დარეგულირებული.

დაკავებაზე გადაგზავნილი ზოგიერთი მანქანა კვლავ ძველი სანომრე ნიშნებითაა რეგისტრირებული. შესაძლოა, მათი ნაწილი აღარც არის მუშა მდგომარეობაში. შესაბამისად, პოლიციის მიერ მანქანების გამოვლენის ალბათობა სხვადასხვაა.

საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროსათვის დაკავებაზე გადაცემული მანქანების ზუსტი რაოდენობის დადგენა ვერ ხერხდება. 2024 წლის 30 ივნისის მდგომარეობით, მინიმუმ, 24,630 საქმეში იდენტიფიცირდება დაკავებაზე გადაცემული მანქანები.

ცხრილი N2. საქმეთა რაოდენობა, სადაც დაკავებაზე გადაცემულია ავტოსატრანსპორტო საშუალება

მანქანის დაკავების მცდელობის ხანგრძლივობა წელი	1-წელზე ნაკლები	1	2	3	3 წელზე მეტი	სულ
რაოდენობა	16526	5032	2122	389	561	24630

ყველა ადმინისტრაციული ორგანო ვალდებულია, მოთხოვნის შემთხვევაში ბიუროს მიაწოდოს ინფორმაცია მოვალის ქონების შესახებ.²⁸ დასაკავებლად გადაცემული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მოძიების პროცესში, შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს სხვადასხვა ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მონოღებული ინფორმაცია, მაგალითად:

- ავტოსატრანსპორტო საშუალებები ექვემდებარებიან, ძირითადად, წელიწადში ერთხელ სავალდებულო ტექნიკურ ინსპექტირებას.²⁹ ტექნიკური ინსპექტირების განმახორციელებელი დანესებულებები, სსიპ – აკრედიტაციის ერთიანი ეროვნული ორგანოს – აკრედიტაციის ცენტრის გადანაწევრების საფუძველზე, ახორციელებენ დელეგირებულ საჯარო უფლებამოსილებას. თუ მოვალე იყენებს მის სახელზე რეგისტრირებულ სატრანსპორტო

28 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 17, პუნქტი 2.

29 საქართველოს კანონი „საგზაო მოძრაობების შესახებ“, მუხლი 12; საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 1 დეკემბრის N511 დადგენილება ტექნიკური რეგლამენტის – „ავტოსატრანსპორტო საშუალების პერიოდული ტექნიკური ინსპექტირების ცენტრების შენობა-ნაგებობების, აღჭურვილობისა და პერსონალის ტექნიკური კვალიფიკაციის მიმართ მოთხოვნების დამტკიცების თაობაზე“.

საშუალებას, მას მოუწევს მიმართოს ტექნოსპექტირების ცენტრებს, რაც შესაძლებელია, გამოყენებულ იქნეს ავტოსატრასპორტო საშუალებების იდენტიფიცირების ერთ-ერთ მექანიზმად.

- სსიპ – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ტრანსპორტისა და ურბანული განვითარების სააგენტოს მონიტორინგის სამსახურის თანამშრომლები, სატრანსპორტო საშუალებების პარკირების ორგანიზების მიზნით, გადაადგილდებიან თბილისის ქუჩებში.³⁰ შესაბამისად, არსებობს ალბათობა სატრანსპორტო საშუალებაზე გაცემული პარკირების საშვის დეტალების შემოწმებისას, შესაბამისი მოდულის არსებობის შემთხვევაში, დააიდენტიფიცირონ დაკავებაზე გადაცემული სატრანსპორტო საშუალება.

ქონებრივი ნუსხა

კანონმდებლობით,³¹ ბიუროს შეუძლია დაავალდებულოს მოვალე, წარმოადგინოს თავისი ქონების ნუსხა. მოვალეს შეტყობინება ქონებრივი ნუსხის წარმოდგენის შესახებ, ჩაბარდება საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსით დადგენილი წესით.³²

გარკვეულ შემთხვევებში, ბიურო აღნიშნულ მექანიზმს იყენებს არაეფექტიანად:

- ბიურო მოვალეს ქონებრივი ნუსხის წარმოდგენის თაობაზე შეტყობინებას უგზავნის, ძირითადად, რეგისტრირებული მისამართის მიხედვით. შეტყობინების ჩაბარებას უზრუნველყოფს აღსრულების ეროვნული ბიუროს კონტრაქტორი კომპანია. გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც კონტრაქტორი კომპანიის ჩაბარების წარუმატებელი მცდელობის შემდეგ, აღმასრულებელი თვითონ ფიზიკურად არ ცდილობს რეგისტრირებულ ან/და სხვა ნაცნობ მისამართზე შეტყობინების მოვალისათვის ჩაბარებას. ერთ-ერთ ალიმენტის საქმეზე, 2016 წელს კრედიტორმა გამოხატა მიმდინარე საქმისადმი ინტერესი მოთხოვნის დაზუსტების გზით. ბიურომ მოვალის ქონების მოძიების მიზნით წერილობით მიმართა საჯარო რეესტრს, თუმცა პასუხი არ მიუღია. ამის შემდეგ 2024 წლამდე ღონისძიება არ არის გატარებული. ბიუროს არ უცდია არც მოვალის ადგილსამყოფელ მისამართზე მისვლა, ქონებრივი ნუსხის წარმოდგენის შესახებ შეტყობინების ჩასაბარებლად.
- აღმასრულებლის აქტიური მოქმედება მნიშვნელოვანია მოვალისაგან ქონებრივი ნუსხის მისაღებად. ერთ-ერთი საქმის მიხედვით, აღმასრულებლის მოვალის რეგისტრირებულ მისამართზე გამოცხადების შემდეგ, მოვალე მივიდა ბიუროში და წარმოადგინა შესაბამისი ინფორმაცია, თუმცა სხვა საქმეზე, რომელიც ალიმენტის კატეგორიას მიეკუთვნებოდა, ბიურო მოვალის ქონებრივი ნუსხის წარმოდგენის შესახებ შეტყობინების ჩასაბარებლად დაეყრდნო მხოლოდ კონტრაქტორი მხარის მცდელობებს და დამატებითი მოქმედებები არ განუხორციელებია.
- რიგ შემთხვევებში, საქმის სპეციფიკიდან გამომდინარე, ქონებრივი ნუსხის შესახებ შეტყობინების დროულ გაგზავნას და ჩაბარებას აქვს უფრო მეტი მნიშვნელობა. ერთ-ერთი საქმის მიხედვით, უცხო ქვეყანაში რეგისტრირებული იურიდიული პირი მოვალის სავარაუდო ქონებას წარმოადგენდა საკონტეინერო საშუალებები. ზოგადად, კონტეინერები,

30 ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2020 წლის 24 იანვრის N52-1 დადგენილება, მუხლი 3.

31 საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“, მუხლი 42.

32 წესი ითვალისწინებს ტექნიკური საშუალებით, ფოსტით, კურიერის მიერ ან/და პირადად ჩაბარების შესაძლებლობას. ბიურო უფლებამოსილია თვითონ მიიღოს გადაწყვეტილება, შეტყობინების გაგზავნის რომელი ფორმა გამოიყენოს და რომელ მისამართზე გააგზავნოს.



მხასიათებლიდან გამომდინარე, ოპერატიულ რეჟიმში, შესაძლოა დღეების განმავლობაში იცვლის ადგილმდებარეობას და მათი ტერმინალში დაყოვნების პერიოდის განსაზღვრა წინასწარ რთულია. მოვალე იურდიული პირები ხელმისაწვდომი იყო წარმომადგენლების სახით, თუმცა წინადადება ქონებრივი ნუსხის წარმოდგენის შესახებ, გაიგზავნა წარმოების დაწყებიდან მხოლოდ რამდენიმე თვის შემდეგ.

ბიუროს მიდგომა, დაეყრდნოს მხოლოდ კონტრაქტორი მხარის ჩაბარების მცდელობას, აღნიშნული უფლებამოსილების განხორციელების არასრულყოფილ მექანიზმს წარმოადგენს. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით, მოვალის მიერ აღსრულების ეროვნული ბიუროსათვის კანონით გათვალისწინებული ქონებრივი ნუსხის წარუდგენლობა ან არასწორად ან/და არასრულყოფილად წარდგენა, წარმოადგენს დასჯად ქმედებას.³³ მოვალის მიერ წარმოსადგენი ქონებრივი ნუსხის მნიშვნელობიდან გამომდინარე, განსაკუთრებით, ალიმენტის ტიპის საქმეებზე, აქტიურ მოქმედებას დიდი მნიშვნელობა ენიჭება.

ქონება, რომლის სისტემაში მოქმედებს ბიურო ვერ უზრუნველყოფს

კრიპტოაქტივი

ბიურო ვერ უზრუნველყოფს პროგრამულად ინფორმაციის მიღებას ქონების ერთ-ერთ მიმართულებაზე, კრიპტოაქტივზე.

დროთა განმავლობაში ტექნოლოგიური პროგრესი იწვევს ქონების სპეციფიკური სახეების წარმოშობას. ერთ-ერთ ასეთ ქონებას წარმოადგენს კრიპტოაქტივი, რომელიც შემოსავლების სამსახურის საჯარო გადაწყვეტილების მიხედვით,³⁴ წარმოადგენს ციფრული აქტივს.³⁵ კრიპტოაქტივის თითოეულ ერთეულს გააჩნია საბაზრო ღირებულება, იგი შეიძლება იქნეს ემისირებული, ჰყავდეს მესაკუთრე, გადაეცეს საკუთრების უფლება სხვას და დაიყოს ნაწილებად, შესაძლებელია მისი შესყიდვა და გაყიდვა. ამავდროულად, კრიპტოაქტივი არ არის გადახდის კანონიერი საშუალება და არც ელექტრონული ფული, საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად.

2020-2022 წლებში ვირტუალური აქტივების მომსახურების პროვაიდერების (VASP) საქმიანობა არ ექცეოდა ეროვნული ბანკის რეგულირებისა და ზედამხედველობის ქვეშ, თუმცა ბაზარზე საქმიანობდნენ კომპანიები, რომლებიც მომხმარებლებს სთავაზობდნენ ვირტუალურ აქტივებთან დაკავშირებულ მომსახურებას. 2023 წლის 1 იანვრიდან მომსახურების მიწოდებისთვის სავალდებულო გახდა საქართველოს ეროვნულ ბანკში VASP-ად რეგისტრაცია.³⁶ მომსახურების განვითარების უფლებამოსილება მიენიჭათ ასევე ფინანსური სექტორის სხვა წარმომადგენლებს – კომერციულ ბანკებს, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს და საბროკერო კომპანიებს, თუმცა მათ მიერ აღნიშნული მომსახურება არ ხორციელდება.

33 საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი, მუხლი 377¹.

34 საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს 2019 წლის 28 ივლისის N201 საჯარო გადაწყვეტილება „კრიპტოაქტივის და მის მოსაპოვებლად გამოთვლითი სიჩქარის (სიმძლავრის) მიწოდების ოპერაციების გადასახადებით დაბეგვრის თაობაზე“.

35 კრიპტოაქტივის შენახვა და გაცვლა ხორციელდება ელექტრონულად, ერთრანგიანი (დეცენტრალიზებული, Peer-to-peer) ქსელით, არ საჭიროებს სანდო შუამავალს და ფუნქციონირებს კომპიუტერების ქსელში მომუშავე განაწილებული რეესტრის ტექნოლოგიის (Distributed ledger technology) პროგრამული უზრუნველყოფის საშუალებით, რომელიც იყენებს კრიპტოგრაფიულ მეთოდებს.

36 საქართველოს ორგანული კანონი „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“, მუხლი 52⁵.

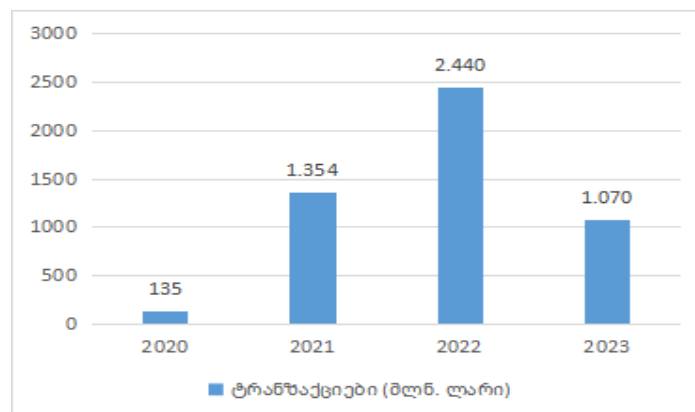


ფულადი სახსრების მიღება/გაცემა ხორციელდება შემდეგი არხების გამოყენებით:

- საგადახდო ბარათები;
- საბანკო გადარიცხვები;
- ელექტრონული საფულეები;
- თვითმომსახურების კიოსკები (ნაღდი ფული);
- სალარო (ნაღდი ფული).

საქართველოს ეროვნული ბანკის მონაცემებით,³⁷ 2022 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, VASP-ების მიერ განხორციელებული ტრანზაქციების მოცულობამ 2,5 მლრდ ლარი შეადგინა, ხოლო 2023 წელს მოქმედი მსხვილი VASP-ების ტრანზაქციების მოცულობამ, ჯამურად შეადგინა – 1,07 მლრდ ლარი.

დიაგრამა N3. VASP-ების მიერ განხორციელებული ტრანზაქციების მოცულობა



2023 წლის მონაცემების კლების მიუხედავად, ტრანზაქციების მოცულობა ძალიან მაღალია. 2023 წლის 31 დეკემბრის მდგომარეობით, ბაზარზე ნაღდი ფული მიმოქცევაში 5,934 მლნ ლარი იყო. შესაბამისად, VASP-ების მიერ განხორციელებული ტრანზაქციების მოცულობა მის, დაახლოებით, 18%-ს შეადგენს.

2023 წლის მდგომარეობით, ბაზარზე მოქმედ მსხვილ VASP-ებს ჰყავდათ, დაახლოებით, 75,000 კლიენტი, მათ შორის, 95% საქართველოს რეზიდენტი. 2022 წლის მონაცემებთან შედარებით, ეს მაჩვენებელი 13%-ით არის გაზრდილი.

საქართველოს ეროვნულ ბანკში წარდგენილი სარეგისტრაციო განაცხადებისა და ბიზნესგეგმების გათვალისწინებით, ვირტუალური აქტივის მომსახურება შეიძლება შეფასდეს მზარდ სექტორად.

37 საქართველოში ფულის გათვორებისა და ტერორიზმის დაფინანსების რისკის შეფასება, საქართველოს ეროვნული ბანკი, 2023 წლისა და 2024 წლის ანგარიშები.



ფასიანი ქაღალდები

ბიურო ვერ უზრუნველყოფს პროგრამულად ინფორმაციის მიღებას ქონების ერთ-ერთ მიმართულებაზე, ფასიან ქაღალდებზე.³⁸

საქართველოში ფასიანი ქაღალდების ბაზარი რეგულირებულია საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ.³⁹

ეროვნული ბანკის მონაცემებით, დღევანდელი მდგომარეობით ფუნქციონირებს: 10 საბროკერო კომპანია, 3 დამოუკიდებელი რეგისტრატორი, 2 საფონდო ბირჟა და 1 ცენტრალური დეპოზიტარი.

ცხრილი N3. ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შუამავლების სახეები და რაოდენობა

ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შუამავლები	რაოდენობა
საბროკერო კომპანია	10
დამოუკიდებელი რეგისტრატორი	3
საფონდო ბირჟა	2
ცენტრალური დეპოზიტარი	1

საქართველოს ბაზარზე, კორპორაციული ობლიგაციების დინამიკა მზარდია და 2024 წლის ოქტომბრის ბოლოსთვის შეადგენს 695,2 მლნ ლარს.

სათამაშო ბიზნესი

ბიურო ვერ უზრუნველყოფს სათამაშო ბიზნესის სუბიექტებთან მოვალის ქონების პროგრამულად იდენტიფიცირებას და სააღსრულებო ქმედებების განხორციელებას. კანონმდებლობით, პირი სათამაშო ანგარიშზე თანხის შეტანისა და გატანისთვის იყენებს სხვადასხვა საშუალებას.⁴⁰ ბიურო მოვალის ქონების იდენტიფიცირებას ახერხებს მხოლოდ საბანკო დანესებულებებში მოვალის ანგარიშზე თანხის ჩარიცხვის შემთხვევაში, შესაბამისად, მოვალეს რჩება შესაძლებლობა, აარიდოს ქონება იძულებითი აღსრულების პროცესს.

38 საქართველოს კანონი „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“, მუხლი 2. კანონმდებლობის მიხედვით, ფასიანი ქაღალდი არის მიმოქცევადი ფინანსური ინსტრუმენტები და უფლებები, რომელთა საჯარო შეთავაზებაც შესაძლებელია წილობრივი თუ სასესხო ფასიანი ქაღალდების სახით ან რომლებიც შეიძლება გარდაიქმნას ასეთებად, ან რომლებიც არიან ასეთებზე ხელმოწერის, თუ ასეთების შეძენის უფლების მატარებლები, საინვესტიციო ხელშეკრულებები და ფასიან ქაღალდებთან დაკავშირებული სხვა ინსტრუმენტები და უფლებები.

39 საქართველოს კანონი „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“, მუხლი 20.

40 საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2021 წლის 26 თებერვლის N41 ბრძანება „ლატარიის, აზარტული ან/და მომგებიანი თამაშობის სისტემურ-ელექტრონული ფორმით მოწყობის შემთხვევაში თანხის ანგარიშზე შეტანის და ანგარიშიდან გატანის წესი“, მუხლი 3 (ფინანსური ინსტიტუტის მიერ გამოშვებული პროდუქტი; სისტემურ-ელექტრონული ფორმით მოწყობილი სალარო; ობიექტებზე განთავსებული სალარო; მომსახურების გადახდის აპარატი; ელექტრონული საფულე).

დასკვნა

მოვალის ქონების მოძიება შედეგზე ორიენტირებული აღსრულების მნიშვნელოვანი წინაპირობაა. ქონების მოძიებასთან დაკავშირებით არსებობს შემდეგი გამოწვევები, რომლებიც გავლენას ახდენს ბიუროს საქმიანობის ეფექტიანობაზე:

- მოვალეთა რეესტრიდან გამომდინარე ვალდებულებების უზრუნველსაყოფად, ბიურო საქართველოს ეროვნული ბანკიდან ავტომატურად ვერ იღებს ინფორმაციას ბანკის ლიცენზირების შესახებ, შესაბამისად, ვერ უზრუნველყოფს ბანკებთან მათი ლიცენზირებისთანავე ხელშეკრულების გაფორმებას და მოვალის შესახებ დაცული ინფორმაციის დაუყოვნებლივ მიმოცვლას. ბიუროს ყველა საბანკო დაწესებულებასთან არ აქვს ხელშეკრულება დადებული, ასევე ბიურომ ვერ უზრუნველყო საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს უფლებამოსილ ორგანოებთან ინფორმაციის მიმოცვლის შესახებ დადებული ხელშეკრულების წარმოდგენა, თუმცა დგინდება ამგვარი ხელშეკრულების დასადებად მიმართული აქტიური მიმოწერის არსებობა.
- ქონების მოძიებისა და დაყადაღების პროცესში ბიუროს მიერ გამოყენებული მიდგომით, ყადაღისაგან უსაფუძვლოდ თავისუფლდება ის თანხა, რომელიც არ წარმოადგენს სახელმწიფო პენსიასა და სოციალურ დახმარებას და ირიცხება ამ მიზნით გამოყენებულ ანგარიშებზე.
- დასაკავებლად გადაცემული ავტოსატრანსპორტო საშუალებების მოძიების პროცესში, ბიურო ვერ იყენებს ყველა შესაძლო ადმინისტრაციული ორგანოს რესურსს.
- ბიურო ვერ უზრუნველყოფს ინფორმაციის მოძიებას ქვეყანაში მზარდ, ქონების ისეთ მსხვილ მიმართულებებზე, როგორებიცაა, კრიპტოაქტივი, ფასიანი ქაღალდები და სათამაშო ბიზნესში დანერგილი სხვადასხვა თანხის ვირტუალურად შენახვის საშუალებები.

რეკომენდაცია

ბიურომ, ქონების ყველა სახეობაზე აღსრულების განხორციელების მიზნით, უზრუნველყოს:

- ავტოტრანსპორტის მოძიების პროცესში ყველა შესაძლო ადმინისტრაციული ორგანოს რესურსის გამოყენება,
- ვირტუალური აქტივის მომსახურების პროვაიდერებთან, ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შუამავლებთან, სათამაშო ბიზნესის სუბიექტებთან ელექტრონული საკომუნიკაციო გზების შემუშავება და მოვალის ქონების მოძიება.

3.5 სააღსრულო საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამის გამოწვევები

ბიუროს სამუშაო პროცესი არსებითად ეყრდნობა სააღსრულებო საქმისწარმოების ელექტრონულ პროგრამას. შესაბამისად, მის გამართულ ფუნქციონირებას განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს.

სააღსრულებო საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამა დაიწერა 2010 წელს და ის გათვლილი იყო კრედიტორის მიერ შემოტანილი განცხადების რეესტრად, რომელსაც პერიოდულად ემატებოდა ახალი ფუნქციები.⁴¹ დროთა განმავლობაში პროგრამის

41 მოთხოვნები სააღსრულებო საქმისწარმოების ელექტრონული პროგრამის მიმართ (მოთხოვნების ანალიზის დოკუმენტი), ვერსია 1.0, 2023, გვერდი 5-6.



გამართულად მუშაობას პროგრამისტთა სხვადასხვა ჯგუფი ემსახურებოდა, რაც დაწერილი კოდების არასისტემურობაში აისახა. ძველი სისტემა არც მონოლითური არქიტექტურით და არც ზოგიერთი კოდით არ იყო გათვლილი ისეთ ცვლილებებზე, რომლებიც ადვილად მოერგებოდა ბიუროდან შემოსულ მზარდ მოთხოვნებს.

დღეის მდგომარეობით სისტემაში გამოყენებული ტექნოლოგიები მოძველებულია.⁴² მოძველებული ტექნოლოგიების გამოყენების უმთავრესი პრობლემა ის არის, რომ განუსაზღვრელ დროს მათი თავსებადობა თანამედროვე ბრაუზერებთან შეიძლება შეწყდეს, რაც გამოიწვევს გაუმართაობას, რისი წინასწარ განსაზღვრა რთულია და შეიძლება ვერ აღმოიფხვრას არსებითი ცვლილებების გარეშე. ძველი ტექნოლოგია გაართულებს მოთხოვნილი სისტემის ავტომატიზაციას და დროთა განმავლობაში სისტემას უფრო გაუჭირდება ახალი ცვლილებების მიღება. აღნიშნული გარემოებები ქმნის რისკებს კიბერუსაფრთხოების და გარე შეღწევადობის მიმართულებითაც.

სააღსრულებო წარმოების პროცესის ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ეტაპს, ბიუროში საქმეთა განაწილება წარმოადგენს.

ბიუროში საქმეთა განაწილება ხორციელდება პროგრამის გამოყენებით. საქმეთა განაწილების ალგორითმის შესასწავლად გამოყენებულ იქნა IT ექსპერტი. მიღებული დასკვნის მიხედვით, ალგორითმი იმგვარად არის შედგენილი, რომ უზრუნველყოფილია აღმასრულებელ ჯგუფებს შორის ბალანსის დაცვა, თუმცა დასკვნის მიხედვით, ალგორითმი არ ვრცელდება ორ ბიუროზე; კერძოდ, საქმეები პროგრამულად არ ნაწილდება იმერეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის ტერიტორიულ ბიუროში, ხოლო სპეციალურ სამსახურზე⁴³ საქმეები ნაწილდება შემთხვევითობითობის პრინციპით. ობიექტის განმარტებით, ეს გამოწვეულია იმ მიზეზით, რომ ქუთაისის გარდა, თითოეულ რაიონში თითო აღმასრულებელია ტერიტორიულად მიმაგრებული,⁴⁴ ხოლო სპეციალურ სამსახურში შექმნილ ორი ჯგუფს საქმეები უნაწილდება კატეგორიების მიხედვით, რაც საქმეთა განაწილების ალგორითმს არ საჭიროებს.

ანალიზის შედეგად ასევე გამოიკვეთა, რომ არ სრულდება ინსტრუქციით⁴⁵ დადგენილი მოთხოვნები, კერძოდ:

- ჯგუფების შედგენის წესი ნორმატიულად არ არის დადგენილი და შემადგენლობები არ მტკიცდება შიდა სამსახურებრივი აქტით;
- კანონმდებლობით, საქმეების განაწილების სფეროში უფლებამოსილების მხოლოდ ბიუროს უფროსისათვის მინიჭების მიუხედავად, გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც

42 სისტემის “ფრონტის” ნაწილი დაწერილია ე.წ. PHP-ის 5.3 ვერსიაზე, რომლის მხარდაჭერა შეწყვეტილია 2014 წლიდან, ხოლო PROTOTYPE javascript framework-ის ბოლო ვერსია გამოქვეყნდა 2015 წელს.

43 სპეციალურ სამსახურში მოიაზრება თბილის სააღსრულებო ბიუროს სპეციალური კატეგორიის საქმეების მწარმოებელი ჯგუფები.

44 კანონმდებლობა ითვალისწინებს ამგვარ შესაძლებლობას: კერძოდ, იმ ბიუროებში, რომელთა სამოქმედო ტერიტორიაში შემაჯალ ადმინისტრაციულ ერთეულებში მიმაგრებულია კონკრეტული აღმასრულებელი, ბიუროს უფროსმა ამ ადმინისტრაციულ ერთეულში აღმასრულებელი საქმე პირდაპირ უნდა გადასცეს შესასრულებლად აღმასრულებელს. იმერეთის, რაჭა-ლეჩხუმისა და ქვემო სვანეთის შესახებ ბიუროს განმარტება ოფიციალური აქტებით არ დასტურდება. დებულების მიხედვით, სამუშაო ადგილად მითითებულია მხოლოდ ქუთაისი, ასევე ცალკეულ რაიონში აღმასრულებელი განსაზღვრული არ არის.

45 საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2008 წლის 30 სექტემბრის N221 ბრძანება „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“.

ჯგუფის ცვლილება ან საქმის სხვა ჯგუფისთვის გადაცემა განახორციელა სხვა პირმა, რაც წარმოშობს საქმეების არასამართლიანი განაწილების რისკს.

IT საკითხებთან დაკავშირებით, აუდიტის ფარგლებში ჩართული იყო აუდიტის ჯგუფის ექსპერტი.⁴⁶ ჩატარებული აუდიტორული პროცედურებით გამოვლინდა შემდეგი:

- ობიექტს გააჩნია დამტკიცებული ცვლილებების მართვის პოლიტიკა, თუმცა პროგრამული ცვლილებების განხორციელება პრაქტიკაში არ ხდება აღნიშნული პოლიტიკით დადგენილი წესების შესაბამისად. ობიექტს არ გააჩნია რეალურ გარემოზე დანერგილი ცვლილებების საჭურნალო ჩანაწერების ერთიანი წარმოების მექანიზმი, რამაც შესაძლოა ზეგავლენა იქონიოს სისტემისა და მისი მონაცემების მთლიანობასა და მდგრადობაზე. ბიუროს მიერ შემუშავდა ცვლილებების მართვის პროცედურა და მოთხოვნის ფორმა.
- დაიდენტიფიცირდა რამდენიმე შემთხვევა, სადაც სისტემაში უფლების ცვლილების თაობაზე მოთხოვნა ბიუროს მიერ ვერ იქნა წარმოდგენილი ან ადმინისტრატორმა, წინასწარი ფორმალური მოთხოვნის გარეშე შეუცვალა და განუსაზღვრა საკუთარ თავს უფლებები. აღნიშნული გარემოების რისკს თანამშრომლის პოზიციასთან შეუთავსებელი სისტემური უფლებები წარმოადგენს.
- მონაცემთა ბაზაში დაიდენტიფიცირდა ერთი მომხმარებელი, რომელსაც აქვს სტანდარტული პაროლი და არის აქტიური. შესაბამისად, მომხმარებელი შესაძლებელია გამოყენებულ იქნეს მონაცემთა ბაზაზე ავთენტიფიკაციის მიზნით, რაც ქმნის არაავტორიზებული წვდომის რისკს კრიტიკულ IT სისტემებზე ან/და ინფორმაციაზე. ბიუროს განმარტებით, 2025 წლიდან დაინერგება შესაბამისი კონტროლის მექანიზმები.
- პაროლის უსაფრთხოების მინიმალური მოთხოვნები მონაცემთა ბაზის დონეზე არ არის გაწერილი, სისტემებზე წვდომის პირველადი მინიჭება ყოველთვის არ ხდება მხოლოდ წინასწარი ავტორიზაციის საფუძველზე, ასევე დაიდენტიფიცირდა რამდენიმე აქტიური პრივილეგირებული უფლებების მქონე მომხმარებელი, რომელიც არ გამოიყენება. აღნიშნული არ შეესაბამება ორგანიზაციის პოლიტიკას და წარმოშობს არაავტორიზებული წვდომის რისკს.
- სისტემაში გამოვლინდა გათავისუფლებულ თანამშრომელთა აქტიური პროფილები. ბიუროს განმარტებით, დღეის მდგომარეობით გათავისუფლებული თანამშრომლების იუზერები გაუქმდა.
- ორგანიზაციას გააჩნია დამტკიცებული სარეზერვო ასლების მართვის პოლიტიკა. მიუხედავად დამტკიცებული პოლიტიკის არსებობისა, სარეზერვო ასლების მართვა არ ხდება დადგენილი წესების შესაბამისად.

დასკვნა

დოკუმენტების ანალიზით, პროგრამაში გამოყენებული ტექნოლოგია მოძველებულია და დგას სისტემის გადანერის აუცილებლობა, რაც ხელს შეუწყობს სისტემის მოქნილობას, ცვლილებების უფრო მარტივად განხორციელებას და ბიუროს შეუფერხებელ მუშაობას. პროგრამაში არსებული კონტროლის სხვადასხვა ნაკლოვანება ზრდის არაავტორიზებული წვდომის რისკს.

46 მსოფლიო ბანკის ეკონომიკური მმართველობისა და ფისკალური ანგარიშვალდებულების პროექტი „გარე აუდიტის დამოუკიდებლობისა და შესაძლებლობების გაძლიერება“ (The World Bank Group, Economic Governance and Fiscal Accountability Project – Strengthening the Independence and Capacity of External Audit).



ზოგიერთ ბიუროში საქმის განაწილების ალგორითმი განსხვავდება დანარჩენი ბიუროებისგან. საქმეების განაწილების სფეროში უფლებამოსილების მხოლოდ ბიუროს უფროსისათვის მინიჭების მიუხედავად, გამოვლინდა შემთხვევები, როდესაც ჯგუფის ცვლილება ან საქმის სხვა ჯგუფისთვის გადაცემა, განახორციელა სხვა პირმა, რაც წარმოშობს საქმეთა არასამართლიანი განაწილების რისკს.

ჩაკომენდაცია

სააღსრულებო წარმოების შეუფერხებელი განხორციელების მიზნით, ბიურომ უზრუნველყოს საქმისწარმოების ელექტრონული სისტემის მდგრადი და გამართული ფუნქციონირება, ასევე ტერიტორიულ ბიუროებში საქმეთა განაწილება პროგრამული ალგორითმის გამოყენებით (იხ. დანართი: IT ექსპერტის მიერ გაცემული დეტალური რეკომენდაციები).

3.6 საწყობის უზრუნველყოფის გამოწვევები

დაყადაღებული ნივთების დროული და ეფექტიანი რეალიზაციის უზრუნველსაყოფად, მნიშვნელოვანია საწყობის გამართული ფუნქციონირება.

კანონმდებლობით,⁴⁷ ყადაღადაღებული ნივთების საწყობში მიღება უნდა განხორციელდეს მატერიალურად პასუხისმგებელ პირსა და ნივთების შემომტანს შორის გაფორმებული მიღება-ჩაბარების აქტით ან მოძრავი ქონების აღწერისა და დაყადაღების აქტის საფუძველზე.

ზოგიერთ ყადაღადაღებულ ნივთების საწყობში მატერიალურად პასუხისმგებელ პირებად დანიშნული არიან აღმასრულებლები. უფლებამოსილებები იმგვარად უნდა იყოს გადანაწილებული, რომ ერთი და იგივე პირი არ იყოს პასუხისმგებელი ქმედების განხორციელებასა და კონტროლზე.⁴⁸

ბიუროს მიერ არ ხდება საწყობში განთავსებული ნივთების ელექტრონული პროგრამით აღრიცხვა და აღმასრულებელს არ აქვს ელექტრონული წვდომა ყადაღადაღებულ ნივთებზე. ტექნიკური რესურსის არარსებობის პირობებში, ბიუროს შემუშავებული აქვს მატერიალური ფორმალაღრიცხვისთვის. დამტკიცებული ფორმის მიუხედავად, საწყობში ინახება დაყადაღებული ნივთები, რომელთა სააღსრულებო საქმის ნომერი დაუდგენელია.

არარეგისტრირებული მოძრავი ნივთები ხშირ შემთხვევაში არ გამოირჩევა სპეციალური აღნიშვნებით. საწყობში განთავსებულია ბევრი ერთგვაროვანი ნივთი, რაც ართულებს ნივთების იდენტიფიცირებას. საკითხი განსაკუთრებით რთულდება, თუ ნივთი გარკვეული პერიოდის წინ სხვა აღმასრულებლის მიერ არის საწყობში შეტანილი.

ბიურომ საწყობებში ჩატარებული ინვენტარიზაციის მასალების წარმოდგენა ვერ შეძლო.

47 საქართველოს იუსტიციის სამინისტრო აღსრულების ეროვნული ბიუროს 2021 წლის 1 სექტემბრის N 2496 ბრძანება „სასაწყობე მეურნეობის მოწესრიგების შესახებ“, მუხლი 3.

48 საქართველოს კანონი „შიდა ფინანსური კონტროლის შესახებ“, მუხლი 13, პუნქტი 2.



დასკვნა

ბიუროს მიერ არასრულყოფილად ხდება სანყობში განთავსებული დაყადაღებული ნივთების ანალიზური აღრიცხვა, რის გამოც ყველა ნივთი არ არის დაკავშირებული სააღსრულებო საქმესთან. ამასთანავე, სანყობებში ინვენტარიზაცია არ ჩატარებულა.

რეკომენდაცია

ბიურომ, ქონების დროული რეალიზაციის მიზნით, უზრუნველყოს დაყადაღებული ნივთის სააღსრულებო საქმესთან დაკავშირება.



ბიბლიოგრაფია

ნორმატიული მასალა

- საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კოდექსი;
- საქართველოს კანონი „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2014 წლის 6 მაისის N24 ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს დებულების დამტკიცების შესახებ“;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2008 წლის 30 სექტემბრის N221 ბრძანება „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ ინსტრუქციის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2010 წლის 30 ივლისის N144 ბრძანება „სააღსრულებო წარმოებათა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებული საფასურების, აგრეთვე მმართველისა და ზედამხედველის ფუნქციების შესრულებისთვის საზღაურის განსაზღვრის წესის დამტკიცების თაობაზე“;
- საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს შინაგანაწესი;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2014 წლის 13 მაისის N549 ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს ტერიტორიული ორგანოების – სააღსრულებო ბიუროების უფროსებისათვის და სტრუქტურული ერთეულის – აღსრულების პოლიციის სამმართველოს უფროსისათვის უფლებამოსილების დელეგირების შესახებ“;
- საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2015 წლის 27 მარტის N245 ბრძანება „საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირში – აღსრულების ეროვნულ ბიუროში დასაქმებული პირებისათვის უფლებამოსილების მინიჭების შესახებ“;
- ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია ადმინისტრაციული სამართლის დარგში ადმინისტრაციული და სასამართლო გადაწყვეტილებების აღსრულების შესახებ (Rec 16/2003);
- ევროსაბჭოს მინისტრთა კომიტეტის რეკომენდაცია აღსრულების შესახებ (Rec 17/2003);
- ევროსაბჭოს კომიტეტის (CEPEJ) 2009 წელს სახელმძღვანელო აღსრულების შესახებ ევროსაბჭოს არსებული რეკომენდაციის უკეთესი დანერგვისთვის.



დანართი N 1

IT აქსპერტის მიერ გასჯეული დასაბუთი რეკომენდაციები

IT ექსპერტისგან გაიცა შემდეგი რეკომენდაციები:

- აუდიტის ობიექტმა უნდა შეიმუშაოს ფუნქციონალი, რომელიც უზრუნველყოფს რეალურ გარემოზე განხორციელებული ცვლილებების სრული და ზუსტი საჭურნალო ჩანაწერების წარმოებას. აღნიშნულ ჩანაწერები დაცული უნდა იყოს არაავტორიზებული წვდომისგან და ცვლილებებისგან.
- ობიექტმა უნდა უზრუნველყოს, რომ ყველა მონაცემთა ბაზის მომხმარებელს შეეცვალოს სტანდარტული პაროლი ან სტანდარტული პაროლის მექანე მომხმარებლები იქნენ გაუქმებული; განსაზღვროს და დაამტკიცოს ორგანიზაციის მასშტაბით მოქმედი პაროლების უსაფრთხოების მოთხოვნები.
- ობიექტმა უნდა უზრუნველყოს ფორმალიზებული და სტანდარტიზებული უფლებების მართვის პროცესის შემუშავება, რომელიც მოიცავს არსებული წვდომების/უფლებების გადახედვის რეგულარული პრაქტიკას, რომელიც უზრუნველყოფს ჩარჩენილ/უყურადღებოდ დატოვებულ/გათავისუფლებულ თანამშრომლებზე მინიჭებული მომხმარებლების და მათი უფლებების დროულ გამოვლენას და კორექტირებას. აღნიშნული გადახედვის შედეგები ხელმისაწვდომი უნდა იყოს შიდა მოკვლევებისა და აუდიტის მიზნებისთვის.
- ობიექტმა უნდა უზრუნველყოს ფორმალიზებული და სტანდარტიზებული სარეზერვო მართვის პროცესის შემუშავება და პროცესის დანერგვა, როგორც ეს განსაზღვრულია შესაბამის „პოლიტიკაში“. სარეზერვო ასლების მართვის პროცესი უნდა მოიცავდეს სარეზერვო ასლების ავტომატური დავალების (ე. წ. Job) შექმნას. პოლიტიკასთან შესაბამისობის უზრუნველყოფა შეამცირებს მონაცემთა დაკარგვისა და სისტემის ვერ აღდგენის რისკებს.

აუდიტორები

ხელმოწერა

გიორგი ხარატიშვილი
აუდიტორი

გ. ხარატიშვილი

თორნიკე კაპანაძე
აუდიტორი

თ. კაპანაძე

ვიქტორია დანიელოვა
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

ვ. დანიელოვა

რევაზ გომელაური
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი

რ. გომელაური

ქეთევან ჩახვაძე
უფროსი აუდიტორ-ასისტენტი



საკონტაქტო ინფორმაცია

ვებგვერდი და სოციალური
მედია

<https://www.sao.ge/>

<https://www.budgetmonitor.ge/ka>

<http://www.blog.sao.ge/>

<http://www.sai.ge/main/>

<https://www.linkedin.com/company/stateauditoffice/>

<https://www.youtube.com/user/saogeorgia>

<https://www.facebook.com/www.sao.ge>

ცხელი ხაზი

(+995 32) 243 81 81

ელექტრონული ფოსტა

sao@sao.ge



