

საქართველოში არასაბანკო საფინანსო ინსტიტუტების რეგულირების ზოგიერთი სამართლებრივი ასპექტი

ლევან გოთუა

სამართლის დოქტორი; LL.M., LL.M. Europae, კავკასიის უნივერსიტეტის ასოცირებული პროფესორი, თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის მონვეული ლექტორი

აბსტრაქტი

წინამდებარე სტატიაში განხილულია საქართველოში ზოგიერთი არასაბანკო საფინანსო ინსტიტუტის რეგულირების რიგი თავისებურებანი და ამ ინსტიტუტების მიერ საფინანსო მომსახურების მიწოდებასთან დაკავშირებული სამართლებრივი საკითხები. უკანასკნელ წლებში, მოქმედმა კანონმდებლობამ, ისევე როგორც საქართველოს ეროვნული ბანკის შესაბამისმა რეგულაციებმა, ამ სფეროში მრავალი სიახლე დაამკვიდრა. ამავდროულად, თეორიული სამართალმცოდნეობა ჯერჯერობით სრულფასოვნად ფეხს ვერ უბამს ნორმატიულ ინოვაციებს და შესაბამისი პრობლემატიკა სამეცნიერო დონეზე ჯერ სათანადოდ დამუშავებული არაა. აქედან გამომდინარე, დღის წესრიგში დადგა საკითხი, რომ სწორედ იურისპრუდენციის პერსპექტივიდან მეტი ყურადღება დაეთმოს ისეთ არასაბანკო საფინანსო ინსტიტუტებს, როგორებიც არიან მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებები - საკრედიტო კავშირები, სესხის გამცემი სუბიექტები, საგადახდო სისტემის ოპერატორები, საგადახდო მომსახურების პროვაიდერები, და სხვ. სტატიაში მსჯელობა წა-

რმართულია როგორც მოქმედი ქართული სამართლის ნორმების ირგვლივ, ისე საერთაშორისო გამოცდილებისა და პრაქტიკის შედარებითი ანალიზის საფუძველზე. აქედან გამომდინარე, ნაშრომში წარმოდგენილია საქართველოში არასაბანკო საფინანსო ინსტიტუტების რეგულირების სამართლებრივი ჩარჩოს სრულყოფასთან დაკავშირებული წინადადებებიც. საფინანსო სექტორი, რომელიც პრაქტიკულად მთელ მსოფლიოში ეკონომიკის რეგულირებულ სფეროდ მოიაზრება, საქართველოშიც მოქცეულია შესაბამისი მარეგულირებელი ორგანოს ზედამხედველობის ქვეშ, მაგრამ არსებითია, რომ ზედამხედველობამ არ გაართულოს შესაბამისი საფინანსო ინსტიტუტების მიერ მომსახურების მიწოდება. უაღრესად მნიშვნელოვანია, რომ არასაბანკო საფინანსო ინსტიტუტების საქმიანობა მიმზიდველი, მომგებიანი და საინტერესო რჩებოდეს მენარმეთათვის. გარდა ზემოაღნიშნულისა, სტატიის მიზანია გარკვეული წარმოდგენა შეუქმნას მკითხველს რამდენიმე არასაბანკო საფინანსო ინსტიტუტის არსსა და დანიშნულებაზე, საქართველოში ფინანსური სექტორის სასურველი რეგულირების ერთგვარი კონტურებზე.

საკვანძო სიტყვები: არასაბანკო საფინანსო ინსტიტუტები, საფინანსო მომსახურება, სესხის გამცემი სუბიექტი, საგადახდო სისტემის ოპერატორი, საგადახდო მომსახურების პროვაიდერი, მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულება, საქართველოს ეროვნული ბანკი, რეგისტრაცია, ლიცენზირება.

I. შესავალი

საფინანსო სექტორი, რომელიც მსოფლიოს ქვეყნების დიდ უმრავლესობაში სხვადასხვა სახელმწიფო ინსტიტუციის რეგულირების სფეროშია მოქცეული, ფინანსური შესაძლებლობების, საქმიანობის სახეობების, ზომის (სიმსხვილის) და სხვა მრავალი პარამეტრით ერთმანეთისგან ფრიად განსხვავებული სუბიექტებისგან შედგება. თვალსაჩინოებისთვის - დღეს საფინანსო სექტორი საქართველოში მოიცავს: კომერციულ ბანკებს, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებს, საბროკერო კომპანიებს, ფასიანი ქაღალდების დამოუკიდებელ რეგისტრატორებს, ცენტრალურ დეპოზიტარს, სპეციალიზებულ დეპოზიტარს, საფონდო ბირჟას, საინვესტიციო ფონდს, აქტივების მმართველ კომპანიას, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს, არასახელმწიფო საპენსიო სქემის დამფუძნებლებს, საგადახდო სისტემის ოპერატორებს, საგადახდო მომსახურების პროვაიდერებს, ანგარიშვალდებულ სანარმოებსა და ვალუტის გადამცვლელ პუნქტებს.¹ ლოგიკურია, რომ ერთი სამეცნიერო სტატიის ფარგლებში საფინანსო სექტორის ყველა წარმომადგენელთან დაკავშირებით თუნდაც საბაზისო ინფორმაციის მიწოდებაც კი ერთობ ამბიციური და ნაკლებად შესრულებადი ამოცანა იქნებოდა.

ამიტომ, გამართლებული იქნება, თუ წინამდებარე ნაშრომის მიზნებისთვის საფინანსო სექტორის სუბიექტებს მათი საქმიანობიდან გამომდინარე დავაჯგუფებთ და ყურადღებას დავუთმობთ: 1. კონკრეტულად საკრედიტო ტიპის დაწესებულებებს - მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს, სესხის გამცემ სუბიექტებსა (ეს კრებსითი ტერმინი თავის მხრივ არაერთი ფორმის საფინანსო დაწესებულებას მოიცავს) და არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებს - საკრედიტო კავშირებს; და 2. საგადახდო სისტემის წარმომადგენლებს - საგადახდო სისტემის ოპერატორებსა და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერებს. მოცემული კვლევის ფარგლებში საფინანსო სექტორის სუბიექტების ამგვარი დაჯგუფება სავსებით გამართლებულია, რადგან ამ ფინანსური სფეროს წარმომადგენლების მნიშვნელოვანი ნაწილი (საბროკერო კომპანიები, ფასიანი ქაღალდების დამოუკიდებელი რეგისტრატორები, ცენტრალურ დეპოზიტარი, სპეციალიზებულ დეპოზიტარი, საფონდო ბირჟა), ფასიანი ქაღალდების ერთობ სპეციფიკური ბაზრის მოთამაშეებს წარმოადგენენ. საკმაოდ თვითმყოფადია ასევე საინვესტიციო ფონდების, აქტივების მმართველი კომპანიების, არასახელმწიფო საპენსიო სქემების დამფუძნებლებისა და ვალუტის გადამცვლელი პუნქტების სტატუსი და საქმიანობა. ამავედროულად, ყველა კრიტერიუმის გათვალისწინებით, კომერციული ბანკები საფინანსო სექტორის მთავარ მოთამაშეებად უნდა აღვიქვათ - მათი საქმიანობის ფორმები და რეგულირების თავისებურებები იმდენად რეგლამენტირებული, პრაქტიკით გამდიდრებული და მრავალფეროვანია, რომ კომერციულ ბანკების ზედამხედველობასა და სამენარმოეო აქტივობებთან დაკავშირებით ამ სტატიის ფარგლებში საუბარი ზედმეტად ზედაპირული იქნებოდა.

¹ „ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონის მე-2 მუხლის „ა“ პუნქტი, 24/09/2009.

წინამდებარე სტატიაში განხილული სუბიექტების სამართლებრივი მოწესრიგება საქართველოში მთელი რიგი ნორმატიული აქტების მეშვეობით ხდება, რომელთა შორის განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია 2006 წლის კანონი მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ, 2002 წლის კანონი არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების შესახებ, ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის ბრძანება სესხის გამცემი სუბიექტის საქართველოს ეროვნულ ბანკში რეგისტრაციის, რეგისტრაციის გაუქმებისა და რეგულირების წესის დამტკიცების თაობაზე და 2012 წლის კანონი საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ.

როდესაც საფინანსო სექტორთან დაკავშირებულ სამართლებრივ საკითხებზე ვსაუბრობთ, მხედველობიდან არ უნდა გამოგვრჩეს ის მეტად ნიშანდობლივი ფაქტი, რომ საქმე ეხება ეკონომიკის რეგულირებულ სფეროს, სადაც ბევრი საყოველთაოდ აღიარებული კერძოსამართლებრივი უფლება და თავისუფლება მნიშვნელოვანი შეზღუდვებით მოქმედებს. მაგალითად, სამოქალაქო კოდექსსა და საკორპორაციო სამართალში გამყარებული ისეთი უნივერსალური უფლებები, როგორებიცაა სახელმწიფოებო თავისუფლება, სამართლებრივი ფორმის არჩევის თავისუფლება და მრავალი სხვა, ეკონომიკის რეგულირებულ სფეროებში სულ სხვა დატვირთვას იძენს და ხშირად მათ სრულფასოვან რეალიზებას იმპერატიული დანაწესები უშლის ხელს. ხსენებულის საილუსტრაციოდ ორიოდე მაგალითიც საკმარისია: ფინანსურ ორგანიზაციებს უფლება არ აქვთ საფინანსო პროდუქტებთან დაკავშირებული ხელშეკრულების გაფორმება ტექსტში სავალდებულო ინფორმაციის გათვალისწინების გარეშე,²

² შდრ. საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება N 32/04 „ფინანსური ორგანიზაციების მიერ

ხოლო არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულება - საკრედიტო კავშირი აუცილებლად უნდა შეიქმნას მხოლოდ კოოპერატივის სამართლებრივი ფორმით.³

ქვეყნის ეკონომიკისთვის საფინანსო სექტორის მომეტებული მნიშვნელობა, მის წარმომადგენლებთან რთული და მომხმარებლის პერსპექტივიდან საკმაოდ ასიმეტრიული ურთიერთობების გათვალისწინებით, სადაც ფინანსური ორგანიზაცია, როგორც წესი, დომინანტ მხარედ წარმოგვიდგება, იმ სამართლებრივად თავისებურ გარემოს განაპირობებს, რომლის ზოგიერთ ასპექტზეც იქნება ამ სტატიაში საუბარი.

II. მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები

განვითარებადი ქვეყნების ეკონომიკური მდგომარეობის გაუმჯობესების საქმეში სიღარიბე მთავარ წინაღობად უნდა მივიჩნიოთ.⁴ მსოფლიო პრაქტიკიდან გამომდინარე, რომელიც მნიშვნელოვნად განსხვავდება საქართველოში დღეს არსებული სიტუაციისგან, მიკროდაფინანსების სამართლებრივი ინსტიტუტი გაიგივებულია ორგანიზაციასთან, რომელიც ფინანსურ მომსახურებას სთავაზობს დაბალი შემოსავლის მქონე მოსახლეობას.⁵ ამგვარი მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები ხშირად აძლევენ სე-

მომსახურების განწევასა და მომხმარებელთა უფლებების დაცვის წესის დამტკიცების თაობაზე“, მე-7 მუხლის მე-2 პუნქტი, 9/3/2021.

³ შდრ. „არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების“ შესახებ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის „ა“ პუნქტი, 4/7/2002.

⁴ შდრ. Žiaková, Verner, Microfinance As a Tool for Poverty Reduction: A Study of Jordan, Scientia agriculturae bohemica, 46, 2015 (4), 172.

⁵ შდრ. Chowdhury, Microfinance as a Poverty Reduction Tool— A Critical Assessment, DESA Working Paper No. 89

ST/ESA/2009/DWP/89, December 2009, 2.

სხებს საკუთარ წევრებს⁶ და ბევრი დამატებით სადაზღვევო, სადეპოზიტო და სხვა პროდუქტებით ვაჭრობს. საზღვარგარეთ, მიკროსაფინანსო ინსტიტუტებად ისეთი ორგანიზაციების დიდი ნაწილიც მიიჩნევა, რომელიც კრედიტებსა და სხვა ფინანსურ მომსახურებას მოსახლეობის დაბალშემოსავლიან ფენებს სთავაზობს.⁷ ამგვარად, საერთაშორისო პრაქტიკაზე დაყრდნობით შეგვიძლია მივიდეთ იმ დასკვნამდე, რომ მიკროდაფინანსების წყაროებად არა მხოლოდ მცირე მოცულობის სესხების გასაცემად შექმნილი, კონკრეტულად მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების ფორმით ჩამოყალიბებული იურიდიული პირები განიხილებიან, არამედ, შესაბამისი კრედიტების მოცულობიდან და მიზნობრიობიდან გამომდინარე, საკრედიტო კავშირებიც, კომერციული ბანკებიც, არასამთავრობო ორგანიზაციებიც და სხვ.

თუ თავდაპირველად მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების დანიშნულება უფრო მეტად ორიენტირებული იყო არა მოგების მიღებაზე, არამედ მოსახლეობის კონკრეტული დაბალშემოსავლიანი სეგმენტებისთვის დაფინანსების წყაროების შექმნაზე (მაგ., სოფლად მცხოვრები მოსახლეობისთვის, წვრილი მეწარმეებისთვის, სიღატაკის ზვარს მიღმა მცხოვრები ოჯახებისთვის, ზოგ შემთხვევაში ქალებისთვის და ა.შ.), დღეს მსოფლიოში იზრდება მოგებაზე ფოკუსირებული მიკროდაფინანსების ე.წ. **for-profit Micro Finance Institutions**-ის როლის ტენდენცია.⁸ დამკვიდრდა სპეციალური

ტერმინიც, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის „ტრანსფორმაცია“ ან „კომერციალიზაცია“, რაც გულისხმობს სწორედ ნაკლებად რეგულირებულ ან დერეგულირებულ სამართლებრივ სივრცეში არსებული არასამთავრობო ორგანიზაციის რეგულირებულ, მოგებაზე ორიენტირებულ სანარმოებად გარდაქმნას.⁹ ლოგიკურია, რომ „ტრანსფორმირებული“ მიკროსაფინანსო ინსტიტუციები უფრო მკაცრ და რეგულაციებით გაჯერებულ გარემოში ინაცვლებენ, სადაც მათ საქმიანობას სახელმწიფოს მიერ შექმნილი სპეციალური მარეგულირებელი ორგანო, ხშირ შემთხვევაში ქვეყნის ცენტრალური ბანკი ზედამხედველობს, რომელიც ამგვარი სუბიექტების რეგისტრაციას აწარმოებს. სამაგიეროდ, კომერციალიზაციის წყალობით მიკროსაფინანსო ინსტიტუციები იზიდავენ ინვესტორებს, რომელთაც ამგვარი სანარმოების კაპიტალისა და საოპერაციო რესურსების გაზრდა ძალუძთ. სხვადასხვა სახელმწიფოში რეგულირებული მიკროსაფინანსო ინსტიტუციები სხვადასხვა სახელით არის ცნობილი, თუმცა მსოფლიოში ყველაზე პოპულარული, ალბათ, მაინც არის ტერმინი „მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია“.

საქართველო ამგვარი კომერციული, მოგებაზე ორიენტირებული მიკროდაფინანსების თვალსაჩინო მაგალითად შეიძლება მივიჩნიოთ. თუმცა აღსანიშნავია, რომ ზემოხსენებულ ტრანსფორმაციისა და კომერციალიზაციის პროცესებს ჩვენში ადგილი პრაქტიკულად არ ჰქონია, რადგან წინა სა-

⁶ საქართველოში ამ ტიპის ორგანიზაციები პირთა წევრობაზე დაფუძნებული არაა.

⁷ შდრ. *Žiaková, Verner*, Microfinance As a Tool for Poverty Reduction: A Study of Jordan, *Scientia agriculturae bohemia*, 46, 2015 (4), 172.

⁸ შდრ. *Downey, Conroy*, Microfinance: The Impact of Nonprofit and For-Profit Status on Financial Performance and Outreach, <[https://www.econ-jobs.com/research/35795-Microfinance--The-Impact-of-Nonprofit-and-For-Profit-Status-on-Financial-](https://www.econ-jobs.com/research/35795-Microfinance--The-Impact-of-Nonprofit-and-For-Profit-Status-on-Financial-Performance-and-Outreach.pdf)

[Performance-and-Outreach.pdf](https://www.econ-jobs.com/research/35795-Microfinance--The-Impact-of-Nonprofit-and-For-Profit-Status-on-Financial-Performance-and-Outreach.pdf)>, 2010, 1, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

⁹ *Hishigsuren*, Transformation of Micro-finance Operations from NGO to Regulated MFI, <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-paper-transformation-of-micro-finance-operations-from-ngo-to-regulated-mfi-2006_0.pdf>, 2006, 3, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

უკუნის 90-იან წლებამდე, კომუნისტური მმართველობის პირობებში, კომერციული დაკრედიტება ამ სიტყვის დღევანდელი მნიშვნელობით პრაქტიკულად არ არსებობდა, ხოლო საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ პირველ წლებში, მიკროდაფინანსების სამართლებრივ მოწესრიგებას, რიგი ობიექტური თუ სუბიექტური ფაქტორების გამო, საკმარისი ყურადღება არ ეთმობოდა. მხოლოდ 2006 წ. მიიღო საქართველოს პარლამენტმა კანონი „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“, რომელიც იმთავითვე საფინანსო სექტორის ამ სუბიექტთა კომერციულ, მოგებაზე ორიენტირებულ ბუნებას გულისხმობდა და ამ ტიპის საწარმოები მათი დასაბამიდანვე მოსახლეობის საშუალო და დაბალშემოსავლიანი ნაწილისთვის ფინანსური რესურსების მიწოდების საქმეში კომერციული ბანკების ერთგვარ კონკურენტებად წარმოგვიდგენ.¹⁰ შესაბამისად, ქართული პრაქტიკისთვის მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია ნაკლებად იგივედება არაკომერციულ სუბიექტთან, რომლის მთავარი მიზანი არა მოგების მიღება, არამედ ეკონომიკის მიზნობრივი სეგმენტის საშელავათო პირობებით ფინანსური მხარდაჭერაა.

„მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ 2006 წ. კანონის მიღებით საქართველოს სახელმწიფომ კომერციული ბანკების მხრიდან დაკრედიტების მიმართ პარალელური, ალტერნატიული წყარო შექმნა. მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს გაცილებით ლიბერალური მიდგომა და საქართველოს ეროვნული ბანკის მხრიდან ზედამხედველობის ნაკლებად მკაცრი რეჟიმი დაუწესდათ, ვიდრე კომერციულ ბანკებს, მაგრამ ამავედროულად სწორედ ეს სამართლებრივი რეჟიმი ირიბად მიგვანიშნებს, რომ მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია პოტენციუ-

რად ისეთი ფინანსურად მდგრადი სუბიექტი არ არის, როგორც კომერციული ბანკი. პირველ რიგში, ეს გამოიხატება რეგულირების რეჟიმის თავისებურებაში, იმ ფაქტში, რომ მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია არ ექვემდებარება ლიცენზირებას და საქართველოს ეროვნული ბანკი მხოლოდ მის რეგისტრაციას აწარმოებს. დღეს საქართველოს ეროვნული ბანკი საქმიანობის ავტორიზაციის ამ ორივე ფორმას წარმატებით იყენებს. თუმცა ლიცენზირება ზედამხედველობის უფრო რთული, გრძელვადიანი და მენარმისთვის მძიმე ფორმაა,¹¹ ვიდრე რეგისტრაცია. ლიცენზირება მარეგულირებელი ორგანოს მხრიდან ანგარიშვალდებულებების, დოკუმენტბრუნვის, ფინანსური მაჩვენებლებისა და ფინანსური ორგანიზაციისთვის დამახასიათებელი სხვა არსებითი პარამეტრების გაცილებით მჭიდრო კონტროლსა და მონიტორინგს გულისხმობს, ვიდრე რეგისტრაცია. შესაბამისად, შეზღუდულია მიკროსაფინანსო ორგანიზაციისთვის ნებადართული საქმიანობის სახეობების ჩამონათვალი. მათ შორის იმის გამო, რომ მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია თავის საქმიანობას ლიცენზირების რეჟიმის მიღმა ახორციელებს, მას არ აქვს უფლება კლიენტურას ისეთი უმნიშვნელოვანესი საფინანსო მომსახურება მიანოდოს, როგორიც ანაბრების (დეპოზიტების) განთავსებაა. „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ კანონი პირდაპირ კრძალავს ამ სუბიექტების მხრიდან დეპოზიტების მოზიდვას,¹² რაც ასევე განპირობებულია კაპიტალის მიმართ გაცილებით ნაკლებად მკაცრი მოთხოვნებით - თუ მოქმედი კანონმდებლობა კომერციულ ბანკებს მხოლოდ

¹⁰ შდრ. გაბისონია, საბანკო სამართალი, მე-2 გამოცემა, თბილისი 2017, გვ. 134-135.

¹¹ შდრ. გოთუა, საქართველოში ფინანსური ლიზინგის განვითარების სამართლებრივი პრობლემები, შედარებითი სამართლის ქართულ-გერმანული ჟურნალი, 3/2021, 85.

¹² „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტი, 18/07/2006.

კაპიტალის ერთ-ერთი ფორმისთვის, საზედამხედველო კაპიტალისთვის,¹³ არანაკლებ 50,000,000 ლარის გამოყოფას ავალდებულებს,¹⁴ მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს, რომელთაც დეპოზიტარების არარსებობის გამო ფინანსური რისკებისა და დანაკარგების კუთხით შეუდარებლად ნაკლები პოტენციური საფრთხე ექმნებათ, ამ ეტაპზე რეგისტრაციისთვის მხოლოდ 1,000,000 ლარის ფულადი ფორმით განაღდებული კაპიტალი¹⁵ ესაჭიროებათ.¹⁶

ზემოთქმულის პარალელურად, ყურადსაღებია, რომ უკანასკნელ წლებში იკვეთება მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების უფრო მჭიდრო ზედამხედველობის დამკვიდრებისა და ამ ტიპის საწარმოებისთვის უფრო მკაცრი მოთხოვნების დანერგვის ტენდენცია. კერძოდ, ნიშანდობლივია, რომ 2017 წლამდე შესაფერისობის კრიტერიუმები (განათლების, ნასამართლობის, სამუშაო გამოცდილების და სხვა მიმართულებით) მხოლოდ მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის დირექტორებს ჰქონდათ დანესებული, მაშინ, როდესაც დღეს მოქმედი ნორმებით ამგვარი მოთხოვნები მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის ადმინისტრატორებზე

ვრცელდება, რაც თავისთავად უფრო ფართო კატეგორიაა და დირექტორატის წევრებთან ერთად მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებსა და იმ პირებს გულისხმობს, რომლებიც უფლებამოსილნი არიან დამოუკიდებლად ანდა ერთ ან რამდენიმე პირთან ერთად მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის სახელით აიღონ ვალდებულებები.¹⁷ კანონში დამკვიდრდა იმგვარი, აქამდე მეტწილად კომერციული ბანკებისთვის და სხვა ლიცენზირებული სუბიექტებისთვის დამახასიათებელი კატეგორიები, როგორებიცაა ბენეფიციარი მესაკუთრე, დაკავშირებული პირი, ერთობლივად მოქმედ პარტნიორთა/აქციონერთა ჯგუფი, კაპიტალის ზემოხსენებული დაყოფა საზედამხედველო, განცხადებულ და განაღდებულ ფორმებად¹⁸ და სხვ.

ბოლო წლებში ასევე გაფართოვდა მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის უფლებები სხვადასხვა სახის სამენარმეო საქმიანობის განხორციელებასთან დაკავშირებით: მაგალითად, 2017 წლიდან მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებს შეუძლიათ „საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული აგენტის ფუნქციის შესრულება; გარკვეული შეზღუდვებით ქონების იჯარით გაცემა; იურიდიული პირების წილებისა ან აქციების ფლობა, რომელთა ჯამური ოდენობა ამ მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის განთავსებული კაპიტალის 15%-ს არ აღემატება.¹⁹ სავსებით ლოგიკურია, რომ გაფართოებული უფლებამოსილებების პარალელურად, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის საქმიანობის მარეგულირებელი ორგა-

¹³ საზედამხედველო კაპიტალი – კაპიტალის სახეობა, რომელიც იქმნება საბანკო საქმიანობის განხორციელებისათვის, მოსალოდნელი თუ მოულოდნელი ფინანსური დანაკარგების/ზარალის განეიტრალებისათვის და სხვადასხვა სახის რისკისაგან დასაცავად („კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის „ქ“ პუნქტი, 23/02/1996).

¹⁴ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის ბრძანება N 61/04 „კომერციული ბანკებისათვის საზედამხედველო კაპიტალის მინიმალური ოდენობის განსაზღვრის შესახებ“ მე-2 მუხლის „დ“ პუნქტი, 3/5/2017.

¹⁵ განაღდებული კაპიტალი – განცხადებული კაპიტალის ფაქტობრივად შევსებული ნაწილი; „განცხადებული კაპიტალი – მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის პარტნიორთა/აქციონერთა მიერ დათქმული და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის წესდებით გათვალისწინებული კაპიტალი („მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 1. პუნქტის „კ“ და „ი“ ქვეპუნქტები, 18/07/2006).

¹⁶ იქვე, მე-6 მუხლის პირველი პუნქტი.

¹⁷ იქვე, მე-2 მუხლის პირველი პუნქტის „ე“ ქვეპუნქტი.

¹⁸ 2017 წლამდე მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ კანონმდებლობა მხოლოდ ერთი, საწესდებო კაპიტალის ცნებას იცნობდა.

¹⁹ „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის 1. პუნქტის „ვ¹“, „ვ²“ და „ზ“ ქვეპუნქტები, 18/07/2006.

ნო, საქართველოს ეროვნული ბანკი, „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ კანონის პირველ რედაქციასთან შედარებით, დღეს გაცილებით მეტ საზედამხედველო ბერკეტს ფლობს. ამ მხრივ გამოსაყოფია საზედამხედველო კაპიტალის ოდენობისა და ფორმირების წესის განსაზღვრის უფლებამოსილება,²⁰ მნიშვნელოვანი წილის მფლობელი პარტნიორების/აქციონერების, ისევე, როგორც ამგვარი წილის ბენეფიციარ მესაკუთრეთა მიმართ გამკაცრებული ანგარიშვალდებულებები,²¹ იმ დარღვევების გაფართოებული ჩამონათვალი, რომელთა არსებობისასაც მიკროსაფინანსო ორგანიზაციას უფრო მრავალფეროვანი სანქციები²² შეიძლება დაეკისროს, ვიდრე 2017 წლის რეფორმამდე და სხვ.

მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების რეგულირების არსებულ სტატუსთან დაკავშირებით შეიძლება ვთქვათ, რომ საფინანსო სექტორის ამ წარმომადგენლებმა გარკვეულწილად დაკარგეს საქართველოს ეროვნული ბანკის მხრიდან ზედამხედველობის მასქიმალოურად ლიბერალური და მსუბუქი რეჟიმი, რომელშიც 2006 წლიდან 2017 წლამდე საქმიანობდნენ, თუმცა არსებითია, რომ მიუხედავად ამისა, მათ ლიცენზია კვალავაც არ ესაჭიროებათ და მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის სტატუსი მენარმეთა ნაწილისთვის ერთგვარ მიმზიდველობას მაინც იწარჩუნებს. ამას მოწმობს საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ წარმოებული სტატისტიკა და ის ფაქტი, რომ დღეის მდგომარეობით საქართველოში 41 მიკროსაფინანსო ორგანიზაციაა რეგისტრი-

რებული, ხოლო 2017 წლიდან ლიცენზიაციის რეჟიმში ამ ტიპის მხოლოდ 7 საწარმო გადავიდა.²³

ამ ეტაპზე მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების საქმიანობის მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოს სრულყოფა ერთი მიმართულებით მაინც აუცილებელია: 2018 წლიდან ამოქმედდა სამოქალაქო კოდექსის 628¹ მუხლი, რომლის მეორე ნაწილის მიხედვითაც: „თუ მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია ნებისმიერი ფორმით იზიდავს ფულად სახსრებს 20-ზე მეტი ფიზიკური პირისაგან (მათ შორის, ინდივიდუალური მენარმისაგან), თითოეული ფიზიკური პირისაგან (მათ შორის, ინდივიდუალური მენარმისაგან) მოზიდული თანხის ოდენობა არ უნდა იყოს 100 000 (ასი ათას) ლარზე (ან უცხოური ვალუტით მის ეკვივალენტზე) ნაკლები. თუ მიკროსაფინანსო ორგანიზაციას წარმოეშობა ამ ნაწილის მოთხოვნების დაცვის ვალდებულება, მან 20-ზე ნაკლები ფიზიკური პირისაგან (მათ შორის, ინდივიდუალური მენარმისაგან) მოზიდული 100 000 (ასი ათას) ლარზე (ან უცხოური ვალუტით მის ეკვივალენტზე) ნაკლები თანხა უნდა გადაიხადოს აღნიშნული ვალდებულების წარმოშობიდან 1 წლის განმავლობაში.“ როგორც შინაარსობრივი სტრუქტურის, ისე საკანონმდებლო ტექნიკის მხრივ, ასეთი ჩანაწერის შეტანა სამოქალაქო კოდექსში და არა უშუალოდ „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ კანონში, ერთობ უადგილოა. ჯერ ერთი, მოცემული დებულება გათვალისწინებულია სამოქალაქო კოდექსის სასესხო ურთიერთობის მარეგულირებელ თავში და ამ თავის შინაარსს ნაკლებად შეესატყვისება. გარდა იმისა, რომ სამოქალაქო კოდექსის შესაბამის ნაწილში კონკრეტულად მიკროსაფინანსო ორგანი-

²⁰ როგორც ცნობილია, საქართველოს ეროვნულ ბანკს ჯერ არ მიუღია შესაბამისი სამართლებრივი აქტი და ამ ეტაპზე, სავარაუდოდ, ეს საკითხი მარეგულირებლისთვის ჯერ აქტუალური არ არის.

²¹ შდრ. „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7 მუხლის მე-4, მე-4¹ და მე-5 პუნქტები, 18/07/2006.

²² იქვე, მე-9¹ მუხლი.

²³ შდრ. საქართველოში რეგისტრირებულ არასაბანკო დაწესებულებებთან დაკავშირებით ეროვნული ბანკის ვებ-გვერდი (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

ზაციების მიერ თანხების მოზიდვის საკითხის მონესრიგება სესხის ხელშეკრულების მარეგულირებელი ნორმების არსს აცდენლია, მსგავს ან იდენტურ დებულებას ვერ ვხვდებით სპეციალურ კანონმდებლობაში, რაც სწორედ ამ ტიპის კანონის დანიშნულებას ენიშნავს. არსებული ხარვეზი აუცილებლად უნდა გასწორდეს, რათა სამოქალაქო კოდექსის სასესხო ხელშეკრულების თავი მხოლოდ შინაარსობრივად შესატყვის ნორმებს შეიცავდეს, ხოლო დღეს მოქმედი 628¹ მუხლის მეორე ნაწილი „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ კანონში უნდა გადავიდეს.

ქართული სასამართლო პრაქტიკა მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების საქმიანობასთან დაკავშირებით საკმაოდ მდიდარია. თუმცა, რადგან ამ სტატიაში აქცენტს ზოგიერთი საფინანსო დაწესებულების რეგულირების საკითხებზე ვაკეთებთ, გამოვყოფდი თბილისის საქალაქო სასამართლოს სულ ახალ გადაწყვეტილებას მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის გადახდისუუნარობის (გაკოტრების) საქმის წარმოებასთან დაკავშირებით.²⁴ 2020 წ. 18 სექტემბერს საქართველოს პარლამენტმა მიიღო კანონი „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“. ამავდროულად, „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ საკმაოდ ლაკონიური და კონკრეტული კანონი ზუსტად არ განსაზღვრავს ამ სახის საფინანსო ინსტიტუტების გადახდისუუნარობასთან დაკავშირებულ დეტალებს. შესაბამისად, განმცხადებელმა, ერთ-ერთმა მიკროსაფინანსო ორგანიზაციამ, მოითხოვა მის მიმართ „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიხედვით გაკოტრების რეჟიმის გახსნა

და არგუმენტად ის ფაქტი მოიშველია, რომ ის „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დაფუძნდა და, აქედან გამომდინარე, მასზე „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონი ვრცელდება. აღსანიშნავია, რომ საფინანსო სექტორის სუბიექტთა გადახდისუუნარობის/გაკოტრების რეჟიმი სხვადასხვაგვარია, თუმცა ძირითადად ამ პროცესს დარგის მარეგულირებელი, საქართველოს ეროვნული ბანკი წარმართავს. მოცემულ შემთხვევაში არსებითი მნიშვნელობა მიენიჭა იმ ფაქტს, რომ მიმდინარეობდა განმცხადებლის ლიკვიდაციის პროცესი, თუმცა რადგან გადახდისუუნარობის ან/და გაკოტრების ნიშნები გამოიკვეთა, ლიკვიდატორმა შეადგინა სალიკვიდაციო აქტი, რომელიც საქართველოს ეროვნულ ბანკს მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის ლიკვიდაციის პროცესის შეწყვეტის თაობაზე გადაწყვეტილების მისაღებად წარუდგინა. საქართველოს ეროვნული ბანკი დასთანხმდა, რომ ლიკვიდატორს გადახდისუუნარობის შესახებ განცხადება სასამართლოში შეეტანა. განმცხადებელი მიიჩნევდა, რომ არსებობდა ყველა საფუძველი მის მიმართ „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ კანონის გამოყენებისა. ერთობ მნიშვნელოვანია სასამართლოს კონტრარგუმენტაცია: „...მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია, რომელიც არ არის უფლებამოსილი განახორციელოს კანონით აუკრძალავი ნებისმიერი საქმიანობა, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის საქმიანობა შემოიფარგლება მხოლოდ „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლში მოცემული ჩამონათვალით...მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია, როგორც კომერციული ბანკი და არასაბანკო სადებოზიტო დაწესებულება (რომლებზეც არ ვრცელდება „რეაბი-

²⁴ თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის 2021 წ. 9 აგვისტოს გადაწყვეტილება №2/19206-21.

ლიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-2 პუნქტის „გ“ ქვეპუნქტი), არის საფინანსო სექტორის წარმომადგენელი. სწორედ მიკროსაფინანსო ორგანიზაციისათვის დაწესებული სპეციალური ნორმები განასხვავებს მიკროსაფინანსო ორგანიზაციას „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დაფუძნებული სხვა სამეწარმეო სუბიექტებისგან, რომლებიც ახორციელებენ კანონით აუკრძალავ ნებისმიერ საქმიანობას და რომელთა გადახდისუუნარობის პროცესზე ვრცელდება „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონი (მე-4 მუხლი, კანონის მოქმედების სფერო).“ გარდა ამისა, ნახსენებ გადაწყვეტილებაში ვხვდებით სასამართლოს მხრიდან შესაბამისი კანონმდებლობის ინტერპრეტაციის კიდევ რამდენიმე საკვანძო მაგალითს. კერძოდ: „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონი არ შეიძლება გავრცელდეს მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის გადახდისუუნარობის პროცესზე, ვინაიდან, მართალია...მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია...თავისი სამართლებრივი ფორმით წარმოადგენს „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით... განსაზღვრულ მეწარმე სუბიექტს და თავის მხრივ, შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება, როგორც წესი, ექცევა „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ შესახებ საქართველოს კანონის მოქმედების სფეროში, თუმცა, იმავდროულად, იგი არის ფინანსური სექტორის წარმომადგენელი და მისი შექმნის, საქმიანობისა თუ რეგისტრაციის გაუქმების საკითხები წესრიგდება არა „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, არამედ მისი რეგულირება ხდება ცალკე სპეციალური

კანონმდებლობით. მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების მიმართ მოქმედებს გარკვეული სახის რეგულაციები, რაც მიზნად ისახავს, საქართველოში მოქმედი მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების საქმიანობის სამართლებრივ მონესრიგებას... „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონის...თანახმად, ამ კანონის მოქმედება არ ვრცელდება ბანკებზე, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებზე, სადაზღვევო კომპანიებზე და საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებულ სხვა სუბიექტებზე, რომელთა გადახდისუუნარობის საკითხიც წესრიგდება სპეციალური კანონმდებლობით. მართალია, მოცემულ ჩამონათვალში საფინანსო ინსტიტუტის ერთ-ერთი წარმომადგენელი - „მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია“ მითითებული არ არის, მაგრამ, კანონის მოქმედების სფეროსა და მიზნებიდან გამომდინარე, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დაფუძნებული სამეწარმეო სუბიექტების გადახდისუუნარობის საკითხი, როგორც წესი, რეგულირდება მხოლოდ „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონით და დამატებით სპეციალური რეგულაცია დადგენილი არ არის (გამონაკლისია საფინანსო ინსტიტუტის წარმომადგენლები). ის გარემოება, რომ მიკროსაფინანსო ორგანიზაცია შეიძლება არსებობდეს შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების სამართლებრივი ფორმით, ცალსახად არ განსაზღვრავს მის მიმართ „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედების გავრცელებას. საბანკო დაწესებულებაც, „კომერციული ბანკების შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, სააქციო საზოგადოების სამართლებრივი ფორმით რეგისტრირდება, მაგრამ მი-

სი გადახდისუუნარობის საკითხი რეგულირდება სპეციალური კანონმდებლობით. განსხვავებით „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად დაფუძნებული სამენარმეო სუბიექტებისა, რომელთა გადახდისუუნარობის საკითხს არეგულირებს „რეაბილიტაციისა და კრედიტორთა კოლექტიური დაკმაყოფილების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის რეგისტრაციის, საქმიანობის და ლიკვიდაციის წესი განსხვავებულია. მიკროსაფინანსო ორგანიზაციას გააჩნია მხოლოდ კანონით განსაზღვრული საქმიანობის უფლება, ეროვნული ბანკი ახორციელებს მის რეგისტრაციას და ზედამხედველობას უწევს მის შემდგომ საქმიანობას. იმპერატიული დათქმავა, რომ მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის რეგისტრაციის გაუქმებისას ხდება მიკროსაფინანსო ორგანიზაციის ლიკვიდაცია, რაც გულისხმობს, ლიკვიდაციის პროცესის წარმართვას საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილი წესებითა და მისივე ზედამხედველობით და რომლის თანმდევი და უპირობო შედეგია კომპანიის ლიკვიდაციის გზით მოხდეს ორგანიზაციის ამოშლა მენარმეთა და არასამენარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირთა რეესტრიდან.“

რთულია არ დაეთანხმო სასამართლოს მოტივაციასა და მისი მხრიდან შესაბამისი ნორმების ახსნა-განმარტებას. მიუხედავად იმისა, რომ დარგის ექსპერტების უმრავლესობა, სავარაუდოდ, აქამდეც სრულად იზიარებდა თბილისის საქალაქო სასამართლოს სამოქალაქო საქმეთა კოლეგიის მოსაზრებებს, ერთობ სასიხარულოა, რომ დღეს სახეზე გვაქვს ქართული მართლმსაჯულების მიერ დამკვიდრებული უაღრესად მნიშვნელოვანი პრეცედენტი, რომელიც შესაბამისი გარემოებების არსებობისას შეიძლება ანალოგიით საფინანსო სექ-

ტორის ზოგიერთ სხვა წარმომადგენელზეც გავრცელდეს.

III. არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებები - საკრედიტო კავშირები

გლობალურ საფინანსო სისტემაში საკრედიტო კავშირებს მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავთ. სამწუხაროდ, იმავეს ვერ ვიტყვით საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით შექმნილ არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებზე - საკრედიტო კავშირებზე. სანამ ქართული სინამდვილის უფრო ვრცელ აღწერას შევუდგებოდეთ, უპრიანი იქნება ამ სახის საფინანსო ორგანიზაციების თავისებურებანი საერთაშორისო გამოცდილების გათვალისწინებით მიმოვიხილოთ.

საკრედიტო კავშირების ფორმირების იდეა მე-19 საუკუნის ევროპაში კოოპერატიული მოძრაობის ზრდასთან ერთად განვითარდა.²⁵ კოოპერატივის საყოველთაოდ აღიარებული ცნება მას შემდეგ დიდად არ შეცვლილა და არსებითად იმავე პოსტულატებს ეყრდნობა, რომლებსაც „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით მოწესრიგებული სუბიექტი - კოოპერატივი. შესაბამისად, საქმე გვაქვს ადამიანთა ნებაყოფლობით, მნიშვნელოვანწილად თვითმმართველ კავშირთან, რომელიც გაერთიანებულია ერთი საერთო მიზნის ირგვლივ. კოოპერატიული მოძრაობის წიაღში ჩაისახა იდეა, რომ წევრების მიერ შეგროვებული ფული კრედიტების გაცემის მიზნით გამოეყენებინათ.²⁶ ოფიციალურად პირველი საკ-

²⁵ შდრ. გაბისონია, საბანკო სამართალი, მე-2 გადამუშავებული და განვრცობილი გამოცემა, თბილისი, 2017, გვ. 151-152.

²⁶ შდრ. Mook, Maiorano, Quarter, Credit Unions: Market Niche or Market Accommodation?, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 2015, Vol. 44(4), 814.

რედიტო კავშირები გერმანიაში მე-19 საუკუნის შუა პერიოდიდან ჩამოყალიბდა²⁷ და მიზნად მუშების/მშრომელების „სასესხო ზვიგენების“ ხელიდან ხსნას ისახავდა.²⁸ ზედაპირულად საკრედიტო კავშირები ბანკებს მოგვაგონებენ. ისინი იღებენ დეპოზიტებს, გასცემენ სესხებს, საგადახდო ჩეკებსა და ბარათებს, კლიენტურას სთავაზობენ საინვესტიციო მომსახურებას. თუმცა მთავარი სხვაობა ბანკებსა და საკრედიტო კავშირებს შორის არა მომსახურების ტიპებში გამოიხატება, არამედ იმ მექანიზმში, თუ როგორ ფუნქციონირებენ ეს საწარმოები. შესაბამისად, მთავარი განმასხვავებელი ნიშანი არის ის გარემოება, რომ ბანკები მოგებაზე ორიენტირებული კომერციული იურიდიული პირები არიან და შემოსავალს კრედიტებზე სარგებლის, სხვადასხვა საფინანსო მომსახურების საკომისიოებისა და რეინვესტიციების მეშვეობით იღებენ, მაშინ, როდესაც საკრედიტო კავშირები არ არიან მოგებაზე ორიენტირებულნი, მათ უშუალოდ წევრები, იგივე მეპაიეები ფლობენ და ნებისმიერი მოგება, რომელსაც ეს საფინანსო დაწესებულებები გენერირებენ, ინვესტიციის სახით ან კვლავ საკრედიტო კავშირში იდება ან მეპაიეებს, როგორც დივიდენდი, ისე გადაეცემათ. რადგან საკრედიტო კავშირები მოგებაზე ორიენტირებული საწარმოები არ არიან, წამყვანი ფინანსური ქვეყნების უმრავლესობაში მათ მიმართ საშელავათო საგადასახადო რეჟიმი მოქმედებს,²⁹ რომელიც საშუალებას აძ-

ლევს საკრედიტო კავშირებს, რიგ შემთხვევებში უფრო დაბალი განაკვეთები გამოიყენონ, ვიდრე ბანკებმა. განვითარებულ საფინანსო ბაზრებზე ამ სახის დაწესებულებები ერთობ დიდი პოპულარობით სარგებლობენ - მაგალითად, 2020 წ. მდგომარეობით 123 მილიონზე მეტი ამერიკელი სხვადასხვა საკრედიტო კავშირის წევრი იყო, შესაბამის სადეპოზიტო ანგარიშებისა და გამოშვებული აქციების ღირებულებამ 1,4 ტრილიონი აშშ დოლარი შეადგინა, ხოლო ამ ტიპის საფინანსო ორგანიზაციების აქტივების ჯამურმა მოცულობამ - 1,79 ტრილიონი აშშ დოლარი.³⁰ ამ ფონზე თვალშისაცემია საკრედიტო კავშირების რაოდენობის შემცირების, ანუ მათი გამსხვილების ტენდენციაც - თუ 1984 წ. აშშ-ში ამ სახის 18,375 სუბიექტი იყო რეგისტრირებული,³¹ 2020 წლისთვის მათი რაოდენობა 5,133-ს შეადგენდა.³² ხაზგასმის ღირსია მსოფლიოში არსებული მწვავე კონკურენცია კომერციულ ბანკებსა და საკრედიტო კავშირებს შორის, უპირველესად იმის გამო, რომ ბანკები ამ ტიპის საწარმოებს არაკეთილსინდისიერ კონკურენციაში სდებენ ბრალს. ნიშანდობლივია აშშ-ის უზენაესი სასამართლოს 1998 წ. გადაწყვეტილება, სადაც განიმარტა, რომ ზოგიერთ ამგვარ არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებაში წევრები რაიმე საერთო მიზნის ირგვლივ (common

²⁷ იქვე, 815.

²⁸ შდრ. Brookings Institution, Loan Sharks: The Birth of Predatory Lending, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/chapter-one_loan-sharks-9780815729006.pdf, 2016, 11, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

²⁹ შდრ. Congressional Research Service, Taxation of Credit Unions: In Brief, https://www.everycrsreport.com/files/20160331_R44439_88187bc772927b3be4e326cdeb9bd6dc5eaf3e3.pdf, 2016, 2-3, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

³⁰ შდრ. National Credit Union Administration, Quarterly Credit Union Data Summary 2020 Q3, <https://www.ncua.gov/files/publications/analysis/quarterly-data-summary-2020-Q3.pdf>, 2020, i, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

³¹ Congressional Research Service, Taxation of Credit Unions: In Brief, https://www.everycrsreport.com/files/20160331_R44439_88187bc772927b3be4e326cdeb9bd6dc5eaf3e3.pdf, 2016, 2, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

³² შდრ. National Credit Union Administration, Quarterly Credit Union Data Summary 2020 Q3, <https://www.ncua.gov/files/publications/analysis/quarterly-data-summary-2020-Q3.pdf>, 2020, i, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

bond) არ არიან გაერთიანებულნი და ახალ მეპაიეთა მიღება მხოლოდ კონკრეტული საკრედიტო კავშირების ზომისა და ფინანსური სიმძლავრის გასაზრდელად ხდება.³³ საკრედიტო კავშირში განევრიანება, როგორც წესი, საკმაოდ მარტივია და ხშირ შემთხვევაში ონლაინ რეჟიმშიც არის შესაძლებელი. ბევრისთვის, საკრედიტო კავშირის მთავარი უპირატესობა სესხზე უფრო დაბალ საპროცენტო განაკვეთებსა და სადეპოზიტო ანგარიშის გასახსნელად ძალიან მცირე მინიმალური თანხის არსებობაში გამოიხატება.³⁴ თუმცა, ამავდროულად, თუ საკრედიტო კავშირი ძალიან მსხვილი და განშტოებული არაა, გართულებულია ფილიალებით, სერვის-ცენტრებითა და ბანკომატებით სარგებლობა. ეს იმის პარალელურად, რომ ბანკებს ნებისმიერ შემთხვევაში მომხმარებლისთვის უფრო მრავალფეროვანი ფინანსური მომსახურების ფორმის მიწოდება ძალუძთ.

ქართული რეალობა საკრედიტო კავშირების მსოფლიო პრაქტიკისგან ერთობ განსხვავებულია. პირველ რიგში, აღსანიშნავია ის გარემოება, რომ იმ შედარებით ლიბერალური, დოკუმენტბრუნვისა და ანგარიშვალდებულებების მხრივ საკმაოდ მსუბუქი რეჟიმისგან განსხვავებით, რომელსაც მოქმედი ქართული კანონმდებლობა მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებისთვის ადგენს, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებს - საკრედიტო კავშირებს, საქმიანობისთვის ერთობ მკაცრი, ნორმებითა და

რეგულაციებით გაჯერებული სამართლებრივი სივრცე ხვდებათ. ეს უმთავრესად იმ გარემოებითაა განპირობებული, რომ საქართველოში, მეოცე საუკუნის 90-იანი წლების მძიმე გამოცდილებიდან გამომდინარე, საკმაოდ აქტუალური იყო და ჯერაც არის მეთაბრეთა ინტერესების მომეტებული დაცვა და დეპოზიტართათვის განსაკუთრებული გარანტიების შექმნა. იმის გამო, რომ ეს სუბიექტები სადეპოზიტო დაწესებულებებს წარმოადგენენ, მათ, თანამედროვე ფინანსურ-სამართლებრივი დოქტრინის თანახმად, სახელმწიფო მარეგულირებლის მხრიდან ლიცენზირებისა და ზედამხედველობის, ამ უკანასკნელის მიმართ ანგარიშგებისა და კაპიტალის ადეკვატურობის მოთხოვნებით სავსე სამართლებრივ გარემოში უნევთ საქმიანობა³⁵ - განვითარებულ საფინანსო ბაზრებზე

აღიარებულია, რომ იმის დასადგენად, უნდა დაექვემდებაროს თუ არა ფინანსური დაწესებულებები გონივრულ რეგულირებას, სხვა ფაქტორებთან ერთად დამოკიდებულია იმ გარემოებაზე, წარმოადგენს თუ არა საფინანსო დაწესებულება მოსახლეობის დანაზოგების მნიშვნელოვან საცავს, ისეთს, რომლის ფუნქციონირების შეფერხებამ შეიძლება ქვეყნის საერთო ფინანსური სტაბილურობისთვის შოკური ეფექტი გამოიწვიოს.³⁶ ვინაიდან არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებები - საკრედიტო კავშირები პოტენციურად მოსახლეობის დანაზოგების სწორედ ამგვარ საცავად მოია-

³³ შდრ. *National Credit Union Admin. v. First Nat. Bank & Trust Co.*, 522 U.S. 479 (1998), <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/522/479/>, [23.03.2022].

³⁴ შდრ. *Jackson, III*, *The Financial Benefits of Credit Union Membership to Members of the State Employees' Credit Union of North Carolina*, 2006, <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/events/2006/7/files/SECU_STUDY.PDF>, 2-4, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

³⁵ შდრ. *Llewellyn*, *The Economic Rationale for Financial Regulation*, 1999, 8-9, <https://www.fep.up.pt/disciplinas/pgaf924/PGAF/Texto_2_David_Llewellyn.pdf>, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

³⁶ შდრ. *Gallardo*, *A Framework for Regulating Micro-finance Institutions: The Experience in Ghana and the Philippines*, 2001, 5, <http://documents1.worldbank.org/curated/zh/121101468771074096/127527322_20041117184057/additional/multi0page.pdf>, [22.02.2022].

ზრებიან, გასაკვირი არაა, რომ მათი ზედამხედველობის რეჟიმი უფრო მკაცრია, ვიდრე მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებისა.

საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, საქართველომ ჯერ კიდევ 2002 წელს მიიღო კანონი „არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებები - საკრედიტო კავშირების“ შესახებ. თუმცა ეს ნორმატიული აქტი და მისი შინაარსით მოწესრიგებული ამ ტიპის დაწესებულებები ქართული საფინანსო სექტორის ერთ-ერთ წარუმატებელ, ფაქტიურად „მკვდარ“ სეგმენტად იქცა. კანონის მიღებიდან 20 წლის თავზე საქართველოში მხოლოდ 1 (!) საკრედიტო კავშირია რეგისტრირებული,³⁷ ისიც 2002 წელს და მას მერე ამ არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულების რამე არსებითი აქტივობა ქართულ საფინანსო ბაზარზე შესამჩნევი არაა. აღსანიშნავია ასევე, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკის ინფორმაციით, ლიკვიდაციის პროცესში იმყოფება 7 არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულება - საკრედიტო კავშირი,³⁸ რაც კიდევ ერთხელ ხაზს უსვამს იმ სამწუხარო რეალობას, რომ ამ ფორმის საფინანსო დაწესებულებებმა საქართველოში (ჯერჯერობით) ფეხი ვერ მოიკიდეს. აქედან გამომდინარე, არაა გასაკვირი, რომ არც ქართული მართლმსაჯულება გვთავაზობს არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულება - საკრედიტო კავშირის რეგულირებასა თუ ზოგადად საქმიანობასთან დაკავშირებულ რაიმე მნიშვნელოვან პრეცედენტს, რომელიც ამ ტიპის საწარმოების სამართლებრივ ჩარჩოს პრაქტიკით გაამდიდრებდა. რა შეიძლება იყოს ამ წარუმატებლობის მიზეზი? აქ რამდენიმე გარემოება შეიძლება დასახელდეს: პირველ რიგში,

საკრედიტო კავშირის ეფექტიანობას მნიშვნელოვანწილად ხელს უშლის საქართველოში არსებული არცთუ სახარბიელო ეკონომიკური მდგომარეობა, მოსახლეობის ცხოვრების დონე, რომელიც საშუალებას არ იძლევა დაცულ იქნას ერთგვარი ფინანსური პარიტეტი დეპოზიტარებსა და მსესხებლებს შორის. საქმე ისაა, რომ საკრედიტო კავშირის მხრიდან დაკრედიტების მთავარი წყარო ამავე დაწესებულების მეანაბრეთა თანხებია, რასაც პირდაპირ ადასტურებს კიდევ კანონის შესაბამისი დანაწესი.³⁹ ისეთ პირობებში, როცა ქართული ეკონომიკისთვის მოსახლეობის ჭარბწილანობა კვლავაც მნიშვნელოვან გამოწვევად რჩება, მომხმარებელთა უმრავლესობას არ გააჩნია მნიშვნელოვანი ფულადი დანაზოგები სადეპოზიტო ანგარიშებზე განსათავსებლად, ხოლო სესხის მიღების მსურველი გაცილებით მეტია, ვიდრე პოტენციური მეანაბრე, ხსენებული ფინანსური პარიტეტის დაცვა შეუძლებელი ხდება. ამავდროულად, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულების საქმიანობის ლიცენზიის მიღება მრავალი დოკუმენტის მომზადებას, ნებადართული კაპიტალის, განთავსებული კაპიტალისა და მისი განაღდებული ნაწილის მინიმალური ოდენობის არსებობას, მმართველი ორგანოს წევრთა მხრიდან კონკრეტული ტიპის დანაშაულებისთვის ნასამართლობის არარსებობას, შესაბამისი განათლებისა და გამოცდილების ქონასა და სხვა ისეთ პირობებს უკავშირდება, რომელთა დაკმაყოფილება ხშირად რთული და შრომატევადია. ეს იმასაც უკავშირდება, რომ საკრედიტო კავშირებს ძირითადად არა ფინანსისტები და დარგის გამოცდილი პროფესიონალები, არამედ საერთო ფინანსური მიზნის ირგვლივ შეკრებილი ჩვეულებრივი მოქალაქე-

³⁷ შდრ. საქართველოში რეგისტრირებულ არასაბანკო დაწესებულებებთან დაკავშირებით ეროვნული ბანკის ვებ-გვერდი (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

³⁸ შდრ. საქართველოში რეგისტრირებულ არასაბანკო დაწესებულებებთან დაკავშირებით ეროვნული ბანკის ვებ-გვერდი (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

³⁹ შდრ. „არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების“ შესახებ საქართველოს კანონის მე-13 მუხლის პირველი პუნქტი, 4/7/2002.

ბი ქმნიან, რომელთათვისაც ნახსენები მკაცრი სტანდარტების დაცვა, არცთუ იოლი საქმეა. საკრედიტო კავშირების წარუმატებლობის კიდევ ერთ მიზეზად შეიძლება საქართველოში კოოპერატივის, როგორც საწარმოს ორგანიზაციული ფორმის, ნაკლები პოპულარობა მივიჩნიოთ. ის ფაქტი, რომ კოოპერატივის წევრებს მოგების მიღების საშუალება გაცილებით უფრო შეზღუდული აქვთ, ვიდრე კლასიკური კომერციული იურიდიული პირების პარტნიორებს/აქციონერებს, ერთგვარად აფრთხობს პოტენციურ ინვესტორებს. რა შეიძლება გაკეთდეს საქართველოში არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების განვითარებისთვის? მიუხედავად ზემოხსენებული ხელშემშლელი ფაქტორებისა, რომლებიც, სავარაუდოდ, უახლოს პერიოდში არსად გაქრება (თუმცა ეს არ გამორიცხავს უფლებამოსილი სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან, არსებული არასახარბიელო ვითარების გათვალისწინებით, შესაბამისი რეგულაციების ხელახლა გააზრების შესაძლებლობას), ურიგო არ იქნება საზოგადოებაში საკრედიტო კავშირების არსისა და უპირატესობების შესახებ გარკვეული საინფორმაციო კამპანიის ჩატარება, მოსახლეობის ცნობიერების ამაღლება ამ ნებაყოფლობითი, წევრების ფინანსური ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით შექმნილი საფინანსო დაწესებულებების შესახებ. საკრედიტო კავშირების როლის ზრდას ქართული ეკონომიკისთვის მხოლოდ პოზიტიური შედეგების მოტანა შეუძლია, სულ ცოტა იმის გამო, რომ კომერციულ ბანკებს, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებსა და, გარკვეულწილად, სესხის გამცემ სუბიექტებს, დაკრედიტების ბაზარზე კიდევ ერთი კონკურენტი გამოუჩნდებათ, რამაც სასესხო განაკვეთებსა და შესაბამისი საკრედიტო ხელშეკრულებების პირობებ-

ზე მომხმარებლისთვის სასიკეთო გავლენა შეიძლება იქონიოს.

IV. სესხის გამცემი სუბიექტები

2010-იანი წლების შუა პერიოდისკენ საქართველოში ჭარბვალიანობის პრობლემამ საგანგაშო მასშტაბები მიიღო. ასობით ათასი მოქალაქე, იმის გამო, რომ ვერ ანჯეროვნად არ შეასრულა საფინანსო ვალდებულებები კომერციული ბანკების, მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებისა თუ ონლაინ კრედიტების გამცემი სუბიექტების მიმართ, ე.წ. „შავ სიებში“ მოექცა, რითიც დაკრედიტების აღიარებულ საშუალებებზე წვდომა პრაქტიკულად დაკარგა. შედეგად, საქართველოს მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი ფინანსური ინსტიტუტების პერსპექტივიდან კრედიტუნარო შეიქნა და, შესაბამისად, დაკრედიტების ყველა მეტნაკლებად ლეგალურ წყაროს მოწყდა. ქვეყნის მასშტაბით „აყვავდა“ ტრადიციულად შეუსაბამოდ მაღალ საპროცენტო განაკვეთებსა და ობიექტურად უსამართლო სახელშეკრულებო პირობებზე დამყარებული მევახშეობა. სახელმწიფომ ამ გამოწვევას ე.წ. „ლარიზაციის“/„დედოლარიზაციის“ პოლიტიკით ანუ დაკრედიტების შეძლებისდაგვარად ეროვნულ ვალუტაზე გადაყვანის მცდელობით უპასუხა. პარალელურად, მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა ქართულ კანონმდებლობაშიც. პირველ რიგში, აღსანიშნავია, რომ წმინდა სამართლებრივი თვალსაზრისით, ხსენებული რეფორმის ჩატარება მხოლოდ ეროვნული ბანკის ნორმატიული აქტების მეშვეობით სასურველ შედეგს ვერ გამოიღებდა, ვინაიდან უიმედო და პრობლემური კრედიტების მნიშვნელოვანი ნაწილი ონლაინ კრედიტების გამცემ სუბიექტებზე მოდიოდა,⁴⁰ რომლე-

⁴⁰ შდრ. ხაშბაძე, ჭარბვალიანობა, როგორც ეკონომიკური განვითარების შემაფერხებელი ფაქტორი და საჭი-

ბიც საფინანსო სექტორის წარმომადგენლები არ იყვნენ და, აქედან გამომდინარე, არც საქართველოს ეროვნული ბანკის ზედამხედველობის ნიაღში ექცეოდნენ. ამიტომ, ნახსენები საკანონმდებლო ცვლილებების გასატარებელ უპირველეს სამართლებრივ ინსტრუმენტად საქართველოს სამოქალაქო კოდექსი მოგვევლინა. მასში შევიდა ამ სახის ნორმატიული აქტისთვის ნაკლებად დამახასიათებელი კონკრეტული საპროცენტო განაკვეთების, პირგასამტეხლოს, ფინანსური ხარჯებისა და ფინანსური სანქციების ოდენობების შეზღუდვასთან დაკავშირებით, რასაც, წმინდა საკანონმდებლო ტექნიკის თვალსაზრისით, დიდ მიღწევად ნამდვილად ვერ მივიჩნევთ, რადგან კოდექსის მიზანი უფრო ზოგადი ხასიათის ქცევის წესების დადგენაა და ის ნაკლებად უნდა შეიცავდეს არითმეტიკულ ერთეულებსა და კალკულაციებს, რომლებიც სხვადასხვა ეკონომიკური ფაქტორიდან გამომდინარე, ხშირად იცვლება და, შესაბამისად, საკანონმდებლო აქტში პროცედურულად რთულ და დროში გაჭიანურებულ კორექტივებს მოითხოვს. მეორე მხრივ, სხვა სამართლებრივი გზა, რომ ხსენებული შეზღუდვები ყველა სესხის გამცემ მსხვილ სუბიექტზე გავრცელებულიყო, პრაქტიკულად არ არსებობდა. სასესხო-საკრედიტო პოლიტიკის რეფორმის შემდეგ ეტაპად საქართველოს ეროვნული ბანკის რეგულაციები უნდა მივიჩნიოთ. რამდენიმე აქტუალური ნორმატიული აქტიდან მოცემული კვლევის მიზნებისთვის ყველაზე არსებითი არის საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წ. 27 სექტემბრის ბრძანება №217/04 „სესხის გამცემი სუბიექტის საქართველოს ეროვნულ ბანკში რეგისტრაციის, რეგისტრაციის გაუქმებისა და რეგულირების წესის დამტკიცების თაობა-

ზე“.⁴¹ სესხის გამცემი სუბიექტის კრებსითი ტერმინის ქვეშ რამდენიმე საფინანსო ტიპის ორგანიზაცია მოიაზრება, მათ შორის ონლაინ დაკრედიტების განმახორციელებელი პირები და ლომბარდები. შესაბამისად, ნახსენები კატეგორიის საფინანსო სექტორის წარმომადგენლებისთვის, რომელიც მოიცავს ყველა სუბიექტს, რომლის მიმართ ერთდროულად 20-ზე მეტ ფიზიკურ პირს (მათ შორის, ინდივიდუალურ მენარმეს) აქვს სასესხო/საკრედიტო ვალდებულება, ცალკე სამართლებრივი ჩარჩო ჩამოყალიბდა.

საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ წარმოებული ზედამხედველობის რეჟიმის პერსპექტივიდან, სესხის გამცემი სუბიექტები ექვემდებარებიან რეგისტრაციას და არა ლიცენზირებას. მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების მსგავსად, სესხის გამცემ სუბიექტებსაც არსებითად არ აქვთ დეპოზიტების მოზიდვის უფლება, უფლებამოსილი არიან განახორციელონ მხოლოდ სესხების გაცემა/შეძენა/ამოღება და მასთან დაკავშირებული ვალუტის გადაცვლის ოპერაციები და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერის აგენტის ფუნქცია.⁴² მნიშვნელოვანია, რომ თუ ამ ტიპის საფინანსო დაწესებულებების ერთიან კატეგორიად ჩამოყალიბებამდე ცალკე აღებულ ლომბარდებზე და განსაკუთრებით ონლაინ კრედიტების გამცემ პირებზე რაიმე შემოჭველი რეგულაციები თითქმის არ ვრცელდებოდა, ხსენებული ნორმატიული აქტის ძალით ყველა სესხის გამცემ სუბიექტზე საფინან-

⁴¹ დღეს ეს ნორმატიული აქტი იმავე სახელწოდებით, მაგრამ ცოტათი სახეცვლილი ფორმით, ახალი თარიღითა (2021 წ. 9 მარტი) და ნომრით (32/04) მოქმედებს.

⁴² შდრ. საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წ. 27 სექტემბრის ბრძანება №217/04 „სესხის გამცემი სუბიექტის საქართველოს ეროვნულ ბანკში რეგისტრაციის, რეგისტრაციის გაუქმებისა და რეგულირების წესის დამტკიცების თაობაზე“, მე-19 მუხლის მე-13 პუნქტი.

სო ინსტიტუტებისთვის ისეთი დამახასიათებელი მოთხოვნები გავრცელდა, როგორიცაა მნიშვნელოვანი წილის⁴³ შეძენამდე მარეგულირებლისთვის როგორც ამ წილის პირდაპირი მფლობელის, ისე ბენეფიციარი მესაკუთრის შესახებ ინფორმაციის წარდგენის, კონსოლიდირებული კვარტალური ანგარიშგებებისა და საბუღალტრო დოკუმენტაციის მიწოდებისა და სხვა დაკავშირებული ვალდებულებები.

ნიშანდობლივია, რომ სესხის გამცემ სუბიექტს ეკრძალება გაცემული სესხის უზრუნველსაყოფად მიღებული ქონების, მის მიერ აღებული ნებისმიერი სახის ვალდებულების უზრუნველყოფის საგნად გამოყენება.⁴⁴

საფინანსო ბაზრის ამ ახალი წარმომადგენლის მარეგულირებელი ჩარჩო ჯერაც ჩამოყალიბების პროცესშია. ამ ეტაპისთვის ეს სამართლებრივი ჩარჩო, გარდა ზემოთ განხილული ნორმატიული აქტისა, ასევე მოიცავს ეროვნული ბანკის რეგულაციებს სესხის გამცემი სუბიექტების ფულად ჯარიმებთან,⁴⁵ ფულის გათეთრებისა და ტერორიზმის დაფინანსებასთან⁴⁶ და ფინან-

სურ ანგარიშგებასთან⁴⁷ დაკავშირებით. რადგან საერთაშორისო პრაქტიკაში „სესხის გამცემი სუბიექტის“ სახელით ცნობილი მაკრედიტებელი საწარმოების რეგულირების ანალოგები ბევრი არაა,⁴⁸ სესხის გამცემი სუბიექტების რეგულირების სწორედ ადგილობრივი პრაქტიკა ახლო მომავალში უფრო მეტ სამართლებრივად საჭირობო საკითხს მოჰფენს ნათელს. ამ ეტაპისთვის, ნახსენებმა პრაქტიკამ უკვე წარმოშვა კონკრეტული იურიდიული პრობლემატიკა, რომელიც სესხის გამცემის სუბიექტის სტატუსს უკავშირდება. კერძოდ, ლომბარდები, რომლებიც მათთვის სესხის გამცემი სუბიექტის სტატუსის მინიჭებამდე ახორციელებდნენ თავიანთ საქმიანობას, დადგნენ შემდეგი პრობლემის წინაშე - უკანასკნელ წლებში, ლომბარდების მნიშვნელოვნმა ნაწილმა მომსახურების კონკრეტული ფორმა დაამკვიდრა, რომლის მიხედვითაც ხდება მობილური ტელეფონების დაგირავება იმგვარად, რომ ეს ნივთი დამგირავების მფლობელობასა და სარგებლობაში სესხის დაფარვამდე რჩება. თანამედროვე ქართული კერძო სამართალი, უფრო ზუსტად კი სამოქალაქო კოდექსის 255-ე მუხლი, გირავნობის ფორმების შემდეგ კლასიფიკაციასაც ახდენს: ა) რეგისტრირებული

⁴³ იქვე, პირველი მუხლის „დ“ ქვეპუნქტი: მნიშვნელოვანი წილი (გარდა ინდივიდუალური მენარმისა) – პირის ან ერთობლივად მოქმედ პარტნიორთა/აქციონერთა ჯგუფის პირდაპირ ან არაპირდაპირ მფლობელობაში არსებული სესხის გამცემი სუბიექტის განაღდებული კაპიტალის ან განცხადებული კაპიტალის ან/და ხმის უფლების მქონე წილის/აქციების 10%-ზე მეტი წილი ან/და პირის ან ერთობლივად მოქმედ პარტნიორთა/აქციონერთა ჯგუფის მიერ სესხის გამცემ სუბიექტზე მნიშვნელოვანი გავლენის მოხდენის შესაძლებლობა, მიუხედავად კაპიტალში ან/და ხმის უფლების მქონე წილის/აქციებში წილის ოდენობისა სესხის გამცემ სუბიექტში.

⁴⁴ იქვე, მე-9 მუხლის მე-16 პუნქტი.

⁴⁵ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 27 სექტემბრის ბრძანება №218/04 „სესხის გამცემი სუბიექტისთვის ფულადი ჯარიმის ოდენობის განსაზღვრის, დაკისრებისა და აღსრულების წესის დამტკიცების თაობაზე“.

⁴⁶ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2020 წლის 9 ოქტომბრის ბრძანება №183/04 „სესხის გამცემი სუბიექტების ფულის გათეთრებისა და ტერორიზ-

მის დაფინანსების რისკის ზედამხედველობის ანგარიშგების შევსებისა და ინფორმაციის წარმოდგენის წესის დამტკიცების თაობაზე“.

⁴⁷ საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2020 წლის 2 აპრილის ბრძანება №63/04 „სესხის გამცემი სუბიექტების, ვალუტის გადამცვლელი პუნქტების, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულება – საკრედიტო კავშირების და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერების მიერ საქართველოს ეროვნულ ბანკში კვარტალური ანგარიშგების/ინფორმაციის/ეკონომიკური ნორმატივებისა და ლიმიტების გაანგარიშების წარმოდგენის დროებითი და განსხვავებული წესის დადგენის შესახებ“.

⁴⁸ ამ კრებლითი ტერმინის ქვეშ გაერთიანებული სუბიექტების რეგულირება განვითარებულ საფინანსო ბაზრებზე მეტწილად ცალ-ცალკე ხდება, ანუ ლომბარდებს, ონლაინ კრედიტების გამცემებს და ა.შ. შშირად საკუთარი სამართლებრივი ჩარჩო აქვთ დადგენილი.

გირავნობა; და ბ) მფლობელობითი გირავნობა. განსახილველ საკითხთან დაკავშირებით, ლოგიკურია, რომ ლომბარდებისთვის ტრადიციულად უფრო აქტუალური მფლობელობითი გირავნობა იყო, რომელიც მხარეთა შეთანხმებისა და ნივთის მოგირავნის ან მოგირავნის მიერ განსაზღვრული მესამე პირის მფლობელობაში გადაცემის გზით წარმოიშობა. თუ ნივთი უკვე იმყოფება მოგირავნის ან მოგირავნის მიერ შესაბამისად უფლებამოსილი პირის მფლობელობაში, გირავნობის წარმოშობისათვის საკმარისია მხარეთა შეთანხმება.

ამავდროულად, სამოქალაქო კოდექსის 260-ე მუხლი აკეთებს დათქმას, რომლის მიხედვითაც: „ლომბარდში ნივთების დაგირავება ხორციელდება მხარეთა შორის წერილობითი შეთანხმებისა და ნივთის ლომბარდის პირდაპირ მფლობელობაში გადაცემის გზით.“ ამ შემთხვევაში საქმე გვაქვს სპეციალურ ნორმასთან, რომელიც კონკრეტულ, ლომბარდთან დაკავშირებულ გარემოებებს არეგულირებს. სამოქალაქო კოდექსის მე-2 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად კი სამოქალაქო კოდექსით გათვალისწინებულ ზოგად ნორმებსა და სპეციალურ ნორმებს შორის კოლიზიისას სპეციალური ნორმები გამოიყენება.

ხაზგასასმელია, რომ ნახსენები დათქმა ვრცელდება მხოლოდ ლომბარდებზე, ხოლო მას შემდეგ, რაც ამოქმედდა ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის N214/04 ბრძანება „სესხის გამცემი სუბიექტის საქართველოს ეროვნულ ბანკში რეგისტრაციის, რეგისტრაციის გაუქმებისა და რეგულირების წესის დამტკიცების თაობაზე“, ლომბარდის სტატუსმა პრაქტიკულად მნიშვნელობა დაკარგა, რადგან ამ სახის საწარმოები „სესხის გამცემი სუბიექტის“ კატეგორიაში გაერთიანდა. ამავდროულად, არც ეროვნული ბანკის ზემოხსენებული ნორმატიული აქტით და, ბუნებრივია, არც სამოქალაქო კო-

დექსით, რაიმე შეზღუდვები სესხის გამცემი სუბიექტების მიმართ გირავნობის საგნის მოგირავნისთვის მფლობელობაში გადაცემასთან დაკავშირებით, დადგენილი არაა. შესაბამისად, უნდა ვივარაუდოთ, რომ სესხის გამცემ სუბიექტზე არ ვრცელდება სამოქალაქო კოდექსის 260-ე მუხლით დადგენილი შეზღუდვა ნივთის მხოლოდ პირდაპირ მფლობელობაში გადაცემით გირავნობის შესახებ. ვინაიდან გირავნობის უფლება მოთხოვნის უზრუნველყოფის საშუალებაა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 257-ე მუხლი გვაძლევს უფლებას, რომ დამგირავებელსა და მოგირავნეს შორის შეთანხმებით დაგირავების შემდეგ ნივთი დამგირავებლის მფლობელობასა და სარგებლობაში დარჩეს. აქედან გამომდინარე, ამგვარი გირავნობით უზრუნველყოფილი სესხიც უზრუნველყოფილ სესხად უნდა ჩაითვალოს. ყოველივე ზემოხსენებულის ფონზე, სამოქალაქო კოდექსის 260-ე მუხლი პრაქტიკულად აზრს კარგავს - ვის ეზღუდება არამფლობელობითი გირავნობა თუ ლომბარდი, როგორც ცალკე სუბიექტი, დერეგულირებულია, მისი სტატუსი კი არც საკანონმდებლო დონეზე და არც საქართველოს ეროვნული ბანკის რეგულაციებით განსაზღვრული არაა? ხომ არ დადგა დრო, რომ სამოქალაქო კოდექსში 260-ე მუხლის არსებობის მიზანშეწონილობა საფუძვლიანად გაანალიზდეს? მითუმეტეს, რომ 260-ე მუხლის მეორე ნაწილი („თუ მხარეთა შეთანხმებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, ლომბარდის მოთხოვნა მოვალის მიმართ წყდება იმ შემთხვევაშიც, როცა გირავნობის საგნის რეალიზაციიდან ამონაგები თანხა მთლიანად არ ფარავს ლომბარდის მიმართ არსებულ ვალდებულებას“⁴⁹) უკვე 4 წელია, რაც კოდექსიდან ამოღებულია. ვარაუდს, რომ აღნიშნული ნორმა ჩვე-

⁴⁹ სკ-ის 2018 წლის 21 ივლისამდე მოქმედი რედაქცია.

ნი კანონმდებლობის გარკვეულწილად „მკვდარი“ დებულებების რიცხვს შეუერთდა, ამყარებს ის გარემოება, რომ ჩემს ხელთ არსებული ინფორმაციით სესხის გამცემი სუბიექტები, რომლებიც სალომბარდო მონსიუერს ახორციელებენ, წარმატებით განაგრძობენ მობილური ტელეფონებისა და ზოგიერთ შემთხვევაში სხვა მოძრავი ნივთების გირავნობას მათზე მფლობელობის მოპოვების გარეშე და ამის გამო, საქართველოს ეროვნული ბანკი მათ არანაირ სანქციას არ აკისრებს.

სესხის გამცემი სუბიექტების მკაცრმა რეგულირებამ⁵⁰ გარდამტეხი როლი ითამაშა ონლაინ დაკრედიტებისთვის - შეუსაბამოდ მაღალ საპროცენტო სარგებელზე დაწესებულმა შეზღუდვებმა ონლაინ საფინანსო კომპანიებს საქართველოში საქმიანობის მიმართ მნიშვნელოვანწილად დაუკარგა ინტერესი. ეს შედეგი გამოიწვია იმ გარემოებამ, რომ ონლაინ საფინანსო კომპანიებისთვის 50%-იანი წლიური საპროცენტო განაკვეთი ბიზნესსაქმიანობისთვის ხელსაყრელი არ აღმოჩნდა, რადგან მათ მიერ სესხების გაცემა სულ მცირე წლიურ 100%-დან 200 %-მდე სარგებლის დარიცხვით (და უფრო მეტი მოცულობითაც) ხდებოდა.⁵¹

სესხის გამცემი სუბიექტების თემატიკის შეჯამების სახით შეგვიძლია მხოლოდ მივესალმოთ იმ ფაქტს, რომ სულ რამდენიმე წლის წინ დერეგულირებული ან თითქმის რეგულირების გარეშე საქმიანობის განმახორციელებელი საფინანსო დაწესებულებები, რომლებიც მომხმარებლებთან ურთი-

ერთობაში ხშირად კაბალურ და უსამართლო მიდგომას იყენებდნენ, დღეს მნიშვნელოვანწილად შებოჭილნი არიან როგორც საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის შესაბამისი დებულებებით, ისე საქართველოს ეროვნული ბანკის კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტებით.

V. საგადახდო სისტემის ოპერატორები

2012 წლიდან საქართველოს საფინანსო სექტორის წარმომადგენელთა სიას ორი ახალი სუბიექტი შეუერთდა - საგადახდო სისტემის ოპერატორი და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერი. ამ ტიპის ფინანსური დაწესებულებების აღმოცენება „საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს 2012 წ. კანონმა განაპირობა. თავის მხრივ, ეს ნორმატიული აქტი მნიშვნელოვანწილად ევროპის კავშირის შესაბამისი სამართალშემოქმედების გამოძახილია, რომელიც დღეს არაერთ კონკრეტულ წყაროშია კონცენტრირებული, საიდანაც ჩვენთვის ყველაზე არსებითი ევროპის პარლამენტისა და საბჭოს 2015 წ. 25 ნოემბრის „შიდა ბაზარზე საგადახდო მომსახურების შესახებ“ 2015/2366 დირექტივაა.⁵² ელექტრონული კომუნიკაციების სწრაფმა განვითარებამ საფინანსო მომსახურებაში ტექნოლოგიური რევოლუცია გამოიწვია და დღის წესრიგში ახალი ფორმის საფინანსო დაწესებულებების ჩამოყალიბება და რეგულირება დააყენა. ამ მიმართულებით ევროკავშირმა აქტიური სამართალშემოქმედებითი საქმიანობა ჯერ კიდევ საუკუნის პირველივე

⁵⁰ შდრ. გაბისონია, უახლესი ცვლილებები ქართულ საბანკო კანონმდებლობაში და მისი გავლენა ეკონომიკურ-სამართლებრივ ურთიერთობებზე, თბილისის ღია უნივერსიტეტი, ჟურნალი „წელიწადულის“, მეორე გამოცემა, 2020, 60.

⁵¹ ხამხაძე თ., ჭარბვალიანობა, როგორც ეკონომიკური განვითარების შემაფერხებელი ფაქტორი და საჭირო სამართლებრივი რეგულაციები, ჟურნალი „ჩემი ადვოკატი“, 1/2021, 74.

⁵² DIRECTIVE (EU) 2015/2366 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 November 2015 on payment services in the internal market, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32015L2366>>, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

წლებიდან, 2002/65/EC⁵³ და 2009/110/EC⁵⁴ დირექტივების მიღებით დაიწყო. დირექტივა 2015/2366 საგადახდო მომსახურების ისეთ არსებით პოსტულატებს ადგენს, როგორებიცაა საგადახდო მომსახურების მიმწოდებელი სუბიექტის საქმიანობის ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოს შესაბამისი უფლებამოსილი ორგანოს მიერ სავალდებულო ავტორიზაცია; ამგვარი ავტორიზაციის მიზნებისთვის წარსადგენი მასალები; წილების/აქციების, კერძოდ მნიშვნელოვანი წილის შეძენაზე კონტროლი; მინიმალური/საწყისი კაპიტალის ოდენობის მიმართ მოთხოვნები; ამგვარი საწარმოებისთვის ნებადართული საქმიანობის სახეობები; მარეგულირებლების მხრიდან ზედამხედველობის ზოგადი ფარგლები; მომხმარებლისთვის მისაწოდებელი აუცილებელი ინფორმაცია და სხვ.

მიღების დღიდან, „საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს 2012 წ. კანონში არაერთი ცვლილება-დამატება შევიდა (მათ შორის ევროკავშირის ნახსენები რეგულაციების გავლენით), რის შედეგადაც, გადაჭარბებული არ იქნება თუ ვიტყვით, რომ ამ მიმართულებით ჩვენი კანონმდებლობა ევროპულ სტანდარტებთან მნიშვნელოვანწილად ჰარმონიზებულია.

ქართული სამართლით გათვალისწინებული სუბიექტები - საგადახდო სისტემის

ოპერატორი და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერი ერთმანეთთან ორგანულად დაკავშირებული ცნებებია. შესაბამისად, უპრიანი იქნება თანმიმდევრულად გავაშუქოთ ამ სუბიექტების საქმიანობის მომწესრიგებელი სამართლებრივი ჩარჩოს უმნიშვნელოვანესი ელემენტები.

ამ თვალსაზრისით არსებითია საგადახდო მომსახურების ცნებაში გაერთიანებული ცალკეული სერვისების გააზრება:

„ა) მომსახურება, რომელიც უზრუნველყოფს გადამხდელის ანგარიშიდან ფულადი სახსრების ჩამოჭრას და მის შესრულებასთან დაკავშირებულ ოპერაციებს;

ბ) მომსახურება, რომელიც უზრუნველყოფს მიმღების ანგარიშზე ფულადი სახსრების ჩარიცხვას და მის შესრულებასთან დაკავშირებულ ოპერაციებს;

გ) გადახდის განხორციელება პირდაპირი დებეტის⁵⁵ (მათ შორის, ერთჯერადი დავალებით), საგადახდო ბარათის ან სხვა ელექტრონული საშუალების გამოყენებით, ან საკრედიტო გადარიცხვა (მუდმივი დავალების ჩათვლით), საგადახდო მომსახურების მომხმარებლის საკუთარი თანხის ან საკრედიტო რესურსის ფარგლებში;

დ) საგადახდო ინსტრუმენტების, მათ შორის, ელექტრონული ფულის ინსტრუმენტების, გამოშვება ან/და ექვაირინგი;

ე) ფულადი გზავნილები;

ვ) ელექტრონული ფულის გამოშვება, გადახდის ოპერაციების განხორციელება ელექტრონული ფულის მეშვეობით, მობილური ტელეფონის, ინტერნეტის ან სხვა ელექტრონული საშუალების გამოყენებით;

⁵³ Directive 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 concerning the distance marketing of consumer financial services, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32002L0065>>, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

⁵⁴ DIRECTIVE 2009/110/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0110>>, (უკანასკნელად ნანახია: 22.03.2022).

⁵⁵ პირდაპირი დებეტი - საგადახდო ინსტრუმენტი, რომელიც გადახდის ოპერაცია ინიცირებულია მიმღების მიერ გადამხდელის ანგარიშიდან თანხის ჩამოჭრის (დადებების) მიზნით, გადამხდელის წინასწარი თანხმობის საფუძველზე - „საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს 2012 წ. კანონის მე-2 მუხლის პ⁵ პუნქტი.

ზ) გადამხდელის მიერ სატელეკომუნიკაციო, ციფრული ან საინფორმაციო-ტექნოლოგიური მოწყობილობის საშუალებით გაცემული თანხმობის საფუძველზე გადახდის ოპერაციის განხორციელება იმ სატელეკომუნიკაციო, საინფორმაციო-ტექნოლოგიური სისტემის ან ქსელური ოპერატორის მიმართ ან სასარგებლოდ, რომელიც მოქმედებს, როგორც შუამავალი გადამხდელსა და მიმღებს – მომხმარებელსა და მომსახურების ან საქონლის მიმწოდებელს – შორის.⁵⁶

ზედამხედველობის რეჟიმის თვალსაზრისით, როგორც საგადახდო სისტემის ოპერატორები, ისე საგადახდო მომსახურების პროვაიდერები ჩვენთვის უკვე კარგად ნაცნობ რეგისტრაციის რეჟიმს ექვემდებარებიან. ნიშანდობლივია, რომ საგადახდო სისტემის ოპერატორად რეგისტრაციისთვის მისმა მაძიებელმა საკმაოდ მაღალი სარეგისტრაციო მოსაკრებელი უნდა გადაიხადოს - 10,000 ლარი.⁵⁷ საგადახდო სისტემის ოპერატორად რეგისტრაციის ვალდებულებისგან, თავად ეროვნულ ბანკთან ერთად, თავისუფლდებიან კომერციული ბანკები (რომელთაც საგადახდო მომსახურების განხორციელების უფლება ისედაც გააჩნიათ საბანკო საქმიანობის ლიცენზიიდან გამომდინარე), ლიცენზირებული ცენტრალური დეპოზიტარი, საერთაშორისოდ აღიარებული საგადახდო სისტემის ოპერატორი, რომელიც საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად არ არის რეგისტრირებული, როგორც იურიდიული პირი ან იურიდიული პირის ფილიალი და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერი და თუ ეს სისტემა გამოიყენება მხოლოდ ამ პროვაიდერის

მომხმარებელთათვის საგადახდო მომსახურების გასაწევად.⁵⁸

ოპერატორი ვალდებულია პროვაიდერები საგადახდო სისტემის ხელმისაწვდომობის ობიექტური, არადისკრიმინაციული და პროპორციული პირობებით უზრუნველყოს.

VI. საგადახდო მომსახურების პროვაიდერები

„საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს 2012 წ. კანონით რეგულირებული კიდევ ერთი სუბიექტი, საგადახდო მომსახურების პროვაიდერი, უფლებამოსილია განახორციელოს შემდეგი სახის საქმიანობა:

ა) საგადახდო მომსახურების განხორციელებასთან მჭიდროდ დაკავშირებული მომსახურებების გაწევა, როგორებიცაა: ვალუტის გადაცვლა, გადახდის ოპერაციის შესრულების დადასტურება, მონაცემების შენახვა და დამუშავება;

ბ) საგადახდო სისტემის მართვა;

გ) პირდაპირი დებეტის (მათ შორის, ერთჯერადი დავალებით), საგადახდო ბარათის ან სხვა ელექტრონული საშუალების გამოყენებით, ასევე საკრედიტო გადარიცხვის, საგადახდო ინსტრუმენტების, მათ შორის, ელექტრონული ფულის მეშვეობით საგადახდო მომსახურების გაწევისას სესხის გაცემა, თუ დაცულია შემდეგი პირობები:

აა) სესხის გაცემა არ არის ძირითადი საქმიანობა და სესხი მხოლოდ გადახდის ოპერაციის შესრულებისთვის გაიცემა;

ბბ) გადახდის ოპერაციის შესრულებისთვის გაცემული სესხი უნდა დაიფაროს არაუგვიანეს 12 თვისა;

⁵⁶ იქვე, მე-13 მუხლის პირველი პუნქტი.

⁵⁷ „სარეგისტრაციო მოსაკრებლების შესახებ“ საქართველოს 2002 წ. 10 აპრილის კანონის მე-7 მუხლის 1¹ პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

⁵⁸ იქვე, მე-5 მუხლი.

გგ) სესხი არ გაიცემა მომხმარებლის ფულადი სახსრებით;

დდ) გაცემული სესხების ჯამური ოდენობა არ აჭარბებს საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ დადგენილ ნორმებს.⁵⁹

საგადახდო მომსახურების პროვაიდერს კანონმდებლობა რიგ მნიშვნელოვან შეზღუდვებს უწესებს, საიდანაც განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია მოსახლეობის ფართო მასებისგან თანხების მოზიდვისა და სათანაშო ბიზნესის განმახორციელებელ უცხოურ კომპანიებთან მათ სასარგებლოდ რეზიდენტი პირების მიერ გადახდების განხორციელების უზრუნველყოფის მიზნით ურთიერთობების დამყარების აკრძალვა.⁶⁰ დროთა განმავლობაში პრაქტიკა „ფართო მასების“ ცნების დაზუსტებას მოითხოვს, რადგან აბსტრაქტული, შეფასებითი კატეგორიებისგან მეტწილად დაცლილი, კონკრეტული და ზუსტი ნორმების შემცველი ეს კანონი, ნახსენებ სიტყვათწყობას არ განმარტავს.

საგადახდო მომსახურების პროვაიდერად რეგისტრაციისთვის მისმა მაძიებელმა უნდა გადაიხადოს სარეგისტრაციო მოსაკრებელი 5,000 ლარის ოდენობით.

როგორც საგადახდო სისტემის ოპერატორებზე, ისე საგადახდო მომსახურების პროვაიდერებზე ვრცელდება რიგი ვალდებულებებისა, რომლებიც ამ უკანასკნელთ მათი საქმიანობის მარეგულირებლის, საქართველოს ეროვნული ბანკის წინაშე გააჩნიათ. შესაბამისი მოთხოვნები ეხება ამ სუბიექტების მიერ ინფორმაციის შენახვასა და კონფიდენციალობის დაცვას; მარეგულირებლისთვის კონკრეტული დოკუმენტების მიწოდებას; როგორც დისტანციურად,

ისე ადგილზე კანონმდებლობის დანაწესების შესრულების შემოწმებასა და სხვ. ნიშანდობლივია, რომ საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ რეგისტრირებული (და არა ლიცენზირებული) სუბიექტებისთვის დამახასიათებელია ასევე ის სანქციები, რომელთა გამოყენებაც მარეგულირებელს საგადახდო სისტემის ოპერატორებისა და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერების მიმართ მათი მხრიდან საქართველოს კანონმდებლობის მოთხოვნების დარღვევის, არაჯანსაღი ან საფრთხის შემქმნელი სამეწარმეო პრაქტიკის განხორციელებისა და სხვა მსგავს შემთხვევებში შეუძლია. კერძოდ: „საქართველოს ეროვნულ ბანკს უფლება აქვს, დამრღვევის მიმართ თანამიმდევრულად, ხოლო დარღვევის სერიოზულობიდან გამომდინარე – არათანამიმდევრულად გამოიყენოს შემდეგი სანქციები:

ა) გაუგზავნოს წერილობითი გაფრთხილება ან/და მოსთხოვოს, შეწყვიტოს და შემდგომ არ დაუშვას ესა თუ ის დარღვევა და საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ განსაზღვრულ ვადაში მიიღოს დარღვევის აღმოსაფხვრელად აუცილებელი ზომები;

ბ) დააკისროს ფულადი ჯარიმა თავის მიერ დადგენილი წესითა და ოდენობით;

გ) შეუწყვიტოს ან შეუზღუდოს აქტიური ოპერაციები, აუკრძალოს მოგების განაწილება, დივიდენდების დარიცხვა და გაცემა, შრომის ანაზღაურების გაზრდა, პრემიებისა და სხვა, მსგავსი ანაზღაურების გაცემა;

დ) ადმინისტრატორებს შეუჩეროს ხელმოწერის უფლებამოსილება, დააკისროს მათ ფულადი ჯარიმა, მოითხოვოს მათი თანამდებობიდან განთავისუფლება;

ე) მაკონტროლებელ პირს მოსთხოვოს კონტროლის გაუქმება ან შეზღუდვა საქართველოს ეროვნული ბანკისათვის საფინანსო ან სხვა ინფორმაციის მიუწოდებლობის ან სხვა დარღვევის გამოვლენის შემთხვევაში. ამასთანავე, უნდა მიეთითოს კონტ-

⁵⁹ შდრ. „საგადახდო სისტემისა და საგადახდო მომსახურების შესახებ“ საქართველოს 2012 წ. კანონის 13¹ მუხლის პირველი პუნქტი.

⁶⁰ შდრ. იქვე, 13¹ მუხლის მეორე და მესამე პუნქტები.

როლის გაუქმების ან შეზღუდვის პირობები და ვადები, რომლებსაც საქართველოს ეროვნული ბანკი საჭიროდ მიიჩნევს არსებული გარემოებიდან გამომდინარე;

ვ) გაუქმოს რეგისტრაცია.⁶¹

უკანასკნელი წლების სასამართლო პრაქტიკამ საგადახდო მომსახურების პროვაიდერების რეგულირებასთან, უფრო ზუსტად კი მათ რეგისტრაციასთან და რეგისტრაციის გაუქმებასთან დაკავშირებით, მეტად ყურადსაღები პრეცედენტი შექმნა. ამ შემთხვევაში საუბარია თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის გადაწყვეტილებაზე, სადაც გასაჩივრდა საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის განკარგულება ერთ-ერთი საგადახდო მომსახურების პროვაიდერის რეგისტრაციის გაუქმების თაობაზე.⁶² როგორც საქმის მასალებიდან იკვეთება, მოსარჩელეს, საგადახდო მომსახურების პროვაიდერს, რეგისტრაცია გაუქმდა იმის გამო, რომ ის ჯეროვნად არ ასრულებდა საქართველოს კანონმდებლობითა და ეროვნული ბანკის რეგულაციებით დაკისრებულ მონიტორინგის ვალდებულებას საკუთარი კლიენტურის მიმართ და სათანადოდ ვერ წარადგინა მარეგულირებლის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაცია და მასალები. ნიშანდობლივია მართლმსაჯულების განმახორციელებელი ხსენებული ორგანოს მიერ შესაბამისი კანონმდებლობის შემდეგი ინტერპრეტაცია: „სასამართლო განმარტავს, რომ მონიტორინგის განხორციელებაზე პასუხისმგებელი პირი ვალდებულია შეიმუშავოს პოლიტიკა და პროცედურები, რამაც უნდა უზრუნველყოს ამ სფეროში რისკის მინიმიზება და მონიტორინგის პროცესის ადეკვატურად მართვა. ორგანიზაციის კა-

ნონისმიერი ვალდებულებაა ამ პროცესის იმ სახით წარმართვა, რომლის მეშვეობითაც მოხდება პოლიტიკურად აქტიური პირების, სანქცირებული და ტერორიზმში მხილებული პირების იდენტიფიცირება და ასეთის გამოვლენის შემთხვევაში ტრანზაქციის ბლოკირება, ასევე საეჭვო, უჩვეულო და დანაწევრებული გარიგებების იდენტიფიცირება. ამასთან, ზემოაღნიშნული კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები დეტალურად განსაზღვრავენ იდენტიფიკაციის აუცილებელ პროცედურებს და მისი განხორციელების საშუალებებს, ასევე ინფორმაციის (დოკუმენტების) აღრიცხვისა და შენახვისათვის დადგენილ მოთხოვნებს.“ არსებითია ასევე, რომ მოსარჩელე ახორციელებდა იმ საქმიანობის ფორმებსაც, რომლებიც თუმცა ზოგადად ნებადართულია საგადახდო მომსახურების პროვაიდერისთვის, მაგრამ არ ყოფილა შეთანხმებული საქართველოს ეროვნულ ბანკთან: „კომპანია მომხმარებელს ასევე სთავაზობდა საგადახდო ბარათებს და ოპერაციებს ამ ბარათებით. უდავოა, რომ მოსარჩელე ისე ახორციელებდა ამ მომსახურებას, რომ მას ეროვნული ბანკისათვის ახალის სქემა არ წარუდგენია, რომელშიც დეტალურად იქნებოდა განერილი საგადახდო ბარათთან დაკავშირებული საქმიანობის, ფულადი სახსრების ნაკადების შესახებ.“ აღნიშნული განმარტება მარეგულირებლის მხრიდან ზედამხედველობის ფარგლებისა და მოცულობის განსაზღვრის მიზნებისთვის ფრიად საყურადღებოა. საბოლოოდ, მოსარჩელის მოთხოვნა არ დაკმაყოფილდა, რითიც კიდევ ერთხელ ხაზი გაესვა ეკონომიკის რეგულირებულ სფეროში მარეგულირებლის მნიშვნელობასა და შესაბამისი საკანონმდებლო თუ კანონქვემდებარე აქტებით დადგენილი დებულებების მკაცრად დაცვის აუცილებლობას.

⁶¹ იქვე, 46-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

⁶² თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2018 წ. 12 იანვრის გადაწყვეტილება №3/5375-17.

VII. დასკვნა და რეკომენდაციები

საფინანსო სექტორის რეგულირებასთან დაკავშირებული არაერთი საკითხი სამართლებრივ სრულყოფას საჭიროებს. მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებთან, სესხის გამცემ სუბიექტებთან, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებებთან - საკრედიტო კავშირებთან, საგადახდო სისტემის ოპერატორებთან და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერებთან დაკავშირებით სტატიაში განხილული საკითხები, ბუნებრივია, სრულად არ მოიცავს ამ ტიპის საფინანსო ორგანიზაციების საქმიანობის რეგულირების ყველა სამართლებრივ ასპექტს, თუმცა, ვგონებ, ზემოთ მიმოხილული თემატიკა შესაბამისი კანონმდებლობისა და პრაქტიკის სრულყოფის რამდენიმე მიმართულებაზე მაინც მიგვანიშნებს.

- **მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები:** იდეალურ შემთხვევაში, სასურველი იქნებოდა ამ ტიპის საფინანსო დაწესებულებები, რომლებიც, დღეს, პრაქტიკულად, მაღალი რისკის სეგმენტთან მიმართებით კომერციული ბანკების კონკურენტებს წარმოადგენენ, არა მხოლოდ მოგებაზე ორიენტირებული საწარმოების სახით საქმიანობდნენ, არამედ გათვალისწინებულ იქნას მსოფლიო გამოცდილება და მიკროდაკრედიტება არაკომერციულ (*non profit*) რეჟიმშიც გახდეს ხელმისაწვდომი. სახელმწიფოს ცენტრალური თუ მუნიციპალური ორგანოების, კერძო საწარმოებისა და სხვა დაინტერესებული სუბიექტების თანამშრომლობით ჩამოყალიბებული მიკროსაფინანსო ორგანიზაციები საშუალებას მოგვცემდა ეკონომიკის კონკრეტული სექტორები, სადაც შეღავათიანი პირობებით დაკრედიტებას ქვეყნისთვის მომეტებული მნიშვნელობა გააჩნია, უფრო ეფექტიანად დაფინანსებულიყო. დასახვეწია მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩოც: სკ-ის 628¹ მუხლის მეო-

რე ნაწილის შინაარსი, რომელიც მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებისთვის ნებისმიერი ფორმით მოზიდული ფულადი სახსრების ლიმიტებსა და მათთან დაკავშირებულ პირობებს ადგენს, სასურველია სპეციალურ ნორმატიულ აქტში ე.ი. „მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების შესახებ“ კანონში გადავიდეს. სესხის ხელშეკრულების მარეგულირებელ ნორმებში ამგვარი დებულების არსებობა აშკარად შეუსაბამოა როგორც თემატური, ისე წმინდა ტექნიკური თვალსაზრისითაც.

- რეკომენდებულია საქართველოში არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების როგორც სამართლებრივი ჩარჩოს, ისე საქმიანობის კონკრეტული ეკონომიკური ასპექტების სიღრმისეული ანალიზი, რათა ქართულ ეკონომიკაში საერთაშორისო ბაზარზე ამ მეტად გავრცელებული და ეფექტიანი საფინანსო საწარმოების ხვედრითი წილი გაიზარდოს, ქვეყანაში დაკრედიტების წყაროები და დეპოზიტების განთავსების საშუალებები გამრავალფეროვნდეს, რასაც, პოტენციურად, კომერციულ ბანკებთან ჯანსაღი კონკურენციის წახალისება და მომხმარებლისთვის დადებითი შედეგების მოტანა შეუძლია. მიუხედავად იმისა, რომ, სავარაუდოდ, საქართველოში არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების განუვითარებლობის მთავარი მიზეზი მაინც წმინდა ეკონომიკურია და უმთავრესად პოტენციური დეპოზიტარების ანაბრების მოცულობასა და მსესხებლების საკრედიტო მოთხოვნების ოდენობებს შორის აშკარა დისბალანსს უკავშირდება, სახელმწიფოს მხრიდან ამ მიმართულებით მეტი ძალისხმევა არსებულ ფინანსურ გარემოშიც კი, გამართლებულად უნდა იქნეს მიჩნეული. სასურველი მიზნის მისაღწევად გასააზრებელია ყველა შესაძლო გზა, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების თაობაზე მოსახლეობის ინფორმირებულობისა და ამ ტიპის საწარმო-

ების შესახებ ცნობადობის ამაღლებით დაწყებული, დამატებითი საგადასახადო შეღავათების დაწესებით დასრულებული.

- **სესხის გამცემი სუბიექტების კრების** - თი კატეგორია რამდენიმე სხვადასხვა პროფილის ფინანსურ დაწესებულებას აერთიანებს. ლომბარდებისთვის, ონლაინ სესხების გამცემი საწარმოებისთვის და სხვა ტიპის საკრედიტო დაწესებულებების ერთი სამართლებრივი ქოლგის ქვეშ გაერთიანება მათთვის საერთო მარეგულირებელი მოთხოვნების დაწესების მიზნით, უდავოდ მისასაღებელი ფაქტია. ამავდროულად, აღნიშნული რეფორმის ჩატარების მწვავე აუცილებლობამ, სავარაუდოდ, გამოიწვია ის, რომ საკანონმდებლო რეგულაციები ჯერჯერობით ბოლომდე სრულყოფილი არაა და შესაბამის ნორმებში ისეთი დებულებები გვხვდება, რომლებიც დარგში არსებულ რეალობას არ ასახავს. საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში ერთგვარად უყურადღებოდაა დარჩენილი 260-ე მუხლის პირველი ნაწილი, რომლის ძალითაც, ლომბარდში ნივთების დაგირავება ხორციელდება მხარეთა შორის წერილობითი შეთანხმებისა და ნივთის ლომბარდის პირდაპირ მფლობელობაში გადაცემის გზით. ვინაიდან საფინანსო სექტორთან დაკავშირებული ქართული სამართლის ნორმები ლომბარდის სტატუსს ცალკე არ განსაზღვრავენ და არც ამ სუბიექტის თავისებურებებს აკონკრეტებენ, ფაქტობრივი ლომბარდები სესხის გამცემ სუბიექტებად გადაკვალიფიცირდნენ. ამდენად, უპრიანი იქნება ამ მუხლის სამოქალაქო კოდექსიდან ან ამოღება, ან მისი სესხის გამცემი სუბიექტების შექმნილ სამართლებრივ ჩარჩოსთან შესაბამისობაში მოყვანა.

- რაც შეეხება **საგადახდო სისტემის ოპერატორებსა და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერებს**, მათი რეგულირება მიკროსაფინანსო ორგანიზაციებისა და სესხის გამცემი სუბიექტების მსგავსად (მაგრამ არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებუ-

ლებების - საკრედიტო კავშირებისგან განსხვავებით), საქართველოს ეროვნულ ბანკში რეგისტრაციას და არა ლიცენზირებას ეფუძნება. მიუხედავად ამისა, ბოლო წლების სასამართლო პრაქტიკამ გარკვეულწილად გაამჟღავნა სახელმწიფოს მხრიდან საფინანსო სექტორის ამ წარმომადგენლების მიმართ საქმიანი ურთიერთობების ამსახველი მასალების აღრიცხვის, კლიენტურის მონიტორინგის, საქართველოს ეროვნული ბანკისთვის ინფორმაციის მიწოდებისა და ანგარიშგების კუთხით დანერგილი საკმაოდ მკაცრი მიდგომა. რადგან საგადახდო სისტემის ოპერატორებსა და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერების მარეგულირებელი სამართლებრივი ჩარჩო ჯერ კიდევ ფორმირების პროცესშია, მოულოდნელი არ იქნება, რომ სასამართლო პრაქტიკის მიერ ნაკარნახევი რიგი აქტუალური საკითხებისა უახლოეს დროში საქართველოს ეროვნული ბანკის შესაბამის რეგულაციებში აისახოს.

საქართველოში თეორიული სამართალმცოდნეობა საკმარის ყურადღებას არ უთმობს საფინანსო სექტორის წარმომადგენელთა უმრავლესობას (გამონაკლისს, ალბათ, მხოლოდ კომერციული ბანკები წარმოადგენენ), სათანადო იურიდიული ანალიზის გარეშე რჩება მთელი რიგი საკითხებისა შესაბამის სუბიექტების საქმიანობასა და მათ რეგულირებასთან დაკავშირებით. ვიმედოვნებ, რომ ეს სტატია მცირე წვლილს მაინც შეიტანს მიკროსაფინანსო ორგანიზაციების, არასაბანკო სადეპოზიტო დაწესებულებების - საკრედიტო კავშირების, სესხის გამცემი სუბიექტების, საგადახდო სისტემის ოპერატორებისა და საგადახდო მომსახურების პროვაიდერებთან მიმართებით სამართლებრივი პრობლემატიკის იდენტიფიცირებაში და ის ერთ-ერთი წყარო გახდება ამ საკითხებზე მომავალი, უფრო მრავლისმომცველი სამეცნიერო კვლევებისთვის.