

თამთა ქეცხიშვილი

კორპორაციული მართვა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით  
დაფუძნებულ საწარმოებში

წარმოდგენილია სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის  
მოსაპოვებლად

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი  
თბილისი, 0178, საქართველო  
2021 წელი

საავტორო უფლება © 2021 წელი, თამთა ქეცხიშვილი

## აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

ავტორი ადასტურებს, რომ სამაგისტრო ნაშრომი მომზადებულია მის მიერ, ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცული მასალა ციტირებულია ისე, როგორც ეს მიღებულია აკადემიური ნაშრომების შესრულებისას და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას.

სამაგისტრო ნაშრომის არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლებას ავტორი ანიჭებს აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტს.

ავტორის ხელმოწერა: \_\_\_\_\_

თარიღი :

## აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

### იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტი

ვადასტურებ, რომ გავეცანი თამთა ქევხიშვილის მიერ შესრულებულ სამაგისტრო ნაშრომს დასახელებით: კორპორაციული მართვა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებში და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის იურიდიულ და სოციალურ მეცნიერებათა ფაკულტეტის დასკვნითი გამოცდის/სამაგისტრო ნაშრომის დაცვის სპეციალური კომისიაში მის განხილვას სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ხელმძღვანელი: \_\_\_\_\_

თარიღი :

## რეზიუმე

წინამდებარე ნაშრომში გაანალიზებულია კორპორაციული მართვის თეორიული და პრაქტიკული ასპექტები საქართველოში, იმ საწარმოებისთვის, რომლებიც დაფუძნებულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით. ნაშრომი არ შეეხება ისეთ საწარმოებს, სადაც წილობრივი მონაწილეობა გააჩნიათ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს.

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების კორპორაციული მართვის საკითხი აქტუალობას არ კარგავს იმ გარემოებიდან გამომდინარე, რომ ისინი ქვეყნის ეკონომიკურ კლიმატზე განსაკუთრებულ გულენას ახდენენ და მათი ფუნქციონირება მნიშვნელოვნად დაკავშირებულია სახელმწიფოს ფინანსური რესურსის ხარჯვის ეფექტურობის საკითხთან.

ნაშრომის ფარგლებში, საკითხი გაანალიზებული, როგორც მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის ნორმებზე, ისე სხვადასხვა ეროვნულ არასამთავრობო ორგანიზაციებისა თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევებზე დაყრდნობით, რომლებიც გვთავაზობენ მსგავსი ტიპის საწარმოების მართვის საუკეთესო პრაქტიკას.

საკითხის სიღრმისეულად და პრაქტიკული თვალსაზრისით შესწავლისთვის, ნაშრომში გაანალიზებულია ასევე კონკრეტული საწარმოების კორპორაციული მართვის მაგალითები და მათ საქმიანობასთან დაკავშირებული სასამართლო გადაწყვეტილებები, განსახილველ თემასთან დაკავშირებულ, კონკრეტულ საკითხებზე.

ნაშრომში გამოყოფილია ის ძირეული საკითხები, რომლებიც გარკვეულ ხარვეზებს შეიცავს და მეტნაკლებად მნიშვნელოვან გავლენას ახდეს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოთა გამართულ ფუნქციონირებაზე და შესაბამისად, მათ დადებით გავლენაზე ქვეყნის ეკონომიკური განვითარებისთვის.

მაშასადამე, ქვემოთ მოცემულ თავებში განვიხილავთ სწორედ კორპორაციული მართვის საკითხს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებში, მასთან დაკავშირებულ პრობლემებს და მის მნიშვნელობას სამეწარმეო სამართალში.

ნაშრომი მოიცავს რეზიუმეს, სარჩევს, შესავალს, ძირითად თემას (რომელიც დაყოფილია თავებად და ქვეთავებად), დასკვნას და გამოყენებული ლიტერატურის მიმოხილვას და ჩამონათვალს.

## Resume

The thesis analyzes the theoretical and practical aspects of corporate governance in Georgia for enterprises established with state equity participation. The paper does not apply to enterprises where local self-government bodies have a shareholding.

The issue of corporate governance of enterprises established with state equity partnership, does not lose its relevance due to the fact that they have a special impact on the economic climate of the country and their functioning is significantly related to the efficiency of spending the state financial resources.

In the framework of the thesis, the issue is analyzed based on the norms of the Law of Georgia on Entrepreneurs, as well as studies of various national non-governmental and international organizations, which offer best practices in the management of similar enterprises.

For an in-depth and practical study of the issue, the paper also analyzes examples of corporate governance of specific enterprises and court decisions related to their activities on specific issues related to the topic.

The thesis highlights the issues, which contain some shortcomings and have a more or less significant impact on the proper functioning of enterprises established with state equity participation and consequently, their positive impact on the country's economic development.

Therefore, in the following chapters, we discuss the issue of corporate governance in enterprises established with state equity participation, the problems associated with it and its importance in entrepreneurial law.

The paper includes a summary, table of contents, introduction, main topic (divided into chapters and subsections), conclusion and review and the list of literature.

## სარჩევი

### შესავალი

**თავი I – სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოები - ცნება და მიზანი**

1. სახელმწიფო საწარმოს ცნება
2. სახელმწიფო საწარმოს არსებობის მიზანი

**თავი II – კორპორაციული მართვა - ცნება და მიზანი**

1. კორპორაციული მართვის ცნება
2. კორპორაციული მართვის ზოგადი მიზანი

**თავი III – კორპორაციული მართვის მოდელები**

1. პრაქტიკაში გავრცელებული კორპორაციული მართვის მოდელები
2. სამეწარმეო კანონმდებლობა კორპორაციული მართვის მოდელების შესახებ

**თავი IV - სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვაში მონაწილე სუბიექტები, მათი როლები და ამოცანები**

1. ზოგადი მიმოხილვა
2. დირექტორების როლი საწარმოს კორპორაციულ მართვაში
3. პარტნიორთა საერთო კრების როლი კორპორაციულ მართვაში
  - 3.1. სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, როგორც სახელმწიფო საწარმოთა პარტნიორის ფუნქციის მქონე სუბიექტი
  - 3.2. სახელმწიფო საწარმოს პარტნიორის ფუნქციების მქონე სხვა სუბიექტები

**თავი V - სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება**

1. ანგარიშვალდებულება კორპორაციული მმართველობის რგოლში შემავალ სუბიექტებთან
  - 1.1. ანგარიშვალდებულების საკითხი საწარმოს პარტნიორთან
  - 1.2. ანგარიშვალდებულების საკითხი სამეთვალყურეო საბჭოსთან
2. ანგარიშვალდებულება საწარმოსა და სხვა სახელმწიფო უწყებებს შორის
3. ანგარიშვალდებულება საწარმოსა და სხვა მესამე პირებს შორის

**თავი VI – კონკურენცია არასახელმწიფო საწარმოებთან**

**თავი VII – შედეგების შეფასება და განსჯა, დასკვნა**

**ბიბლიოგრაფია**

## შესავალი

სახელმწიფო საწარმოების ფუნქციონირება ეკონომიკის სხვადასხვა სფეროს გაძლიერების მიზნით აპრობირებულ მექანიზმს წარმოადგენს. თუმცა, ნიშანდობლივია, რომ ასეთ საწარმოთა მართვა არაერთ გამოწვევასთან არის დაკავშირებული. სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციულ მართვასთან დაკავშირებულ სირთულეებს, ძირითადად, მათ საქმიანობაში ჩართულ პირთა სიმრავლე განაპირობებს, რამაც, შესაძლოა, ინტერესთა კონფლიქტის გამო და არა მხოლოდ, საზოგადოების საუკეთესო ინტერესებთან შეუსაბამო გადაწყვეტილების მიღება გამოიწვიოს.<sup>1</sup> სწორედ სახელმწიფო საწარმოთა კორპორაციულ მართვაში ჩართულ პირთა სიმრავლის არსებობა განაპირობებს იმის აუცილებლობას, რომ მოხდეს აღნიშნული პირების უფლება-მოვალეობების და როლების გამიჯვნა.

„სახელმწიფო საწარმოების და სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოების საკითხის აქტუალურობას რამდენიმე ძირითადი მიზეზი განაპირობებს: პირველი, ეს არის გადასახადების გადამხდელების თანხების მენეჯმენტი. რადგან სახელმწიფო საწარმოების უმრავლესობა დაფინანსებას იღებს სახელმწიფოსგან, ან/და ახორციელებს სახელმწიფო ფინანსური სახსრების განკარგვას; მეორე, სახელმწიფო საწარმოების აქტუალურობა განპირობებულია საკუთრივ იმ სფეროების მნიშვნელობით, რომლებშიც ეს კომპანიები არიან ჩართული; მესამე, ასევე მნიშვნელოვანია კერძო სამართლის სხვა სუბიექტებთან მიმართებით სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმოების კონკურენციის საკითხი.“<sup>2</sup>

მნიშვნელოვანია ის ფაქტიც, რომ დღესდღეობით, სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოები ფუნქციონირებენ თითქმის ყველა სფეროში, მათ შორის, ისეთ სფეროებში, რომელთა

<sup>1</sup> მაისურაძე დ., ნარმანია გ. და სხვა, სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში (2018), გვ. 12.

<sup>2</sup> იქვე, გვ. 21.

გამართულად და გამჭვირვალედ ფუნქციონირება ქვეყნისთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის მატარებელია.

იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს გააჩნია კანონმდებლობით გათვალისწინებული ისეთი ბერკეტი, როგორცაა კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების მეშვეობით კერძოსამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელების შესაძლებლობა, მნიშვნელოვანია შეფასდეს, რამდენად ეფექტურად ხდება ამ უფლებამოსილების გამოყენება და ამავე დროს, ხომ არ იწვევს იგი კერძო სექტორში სახელმწიფოს უხეშ ჩარევას და კონკურენციის დარღვევას.

სამაგისტრო თემის აქტუალობას განსაზღვრავს ის ხარვეზები, რომელიც არსებობს სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან, მისი საქმიანობის გამჭვირვალობასთან, სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემასთან და სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამისი, ერთიანი და უნიფიცირებული კონტროლის მექანიზმებისა და ანგარიშვალდებულების წესის არ არსებობასთან.

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის ამოცანა ასევე იმის წარმოჩენაა, თუ როგორ ფუნქციონირებს და რეგულირდება სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში და რეალურად, არის თუ არა კორპორაციული მართვისა და საქმიანობის გამჭვირვალობის თვალსაზრისით, მიჯნა გავლებული კერძო პირების მიერ დაფუძნებულ და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოს შორის, განსაკუთრებით იმ შემთხვევაში, როდესაც ისინი ფუნქციონირებენ ერთ სფეროში.

ზემოთ თქმულიდან გამომდინარე, წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის მიზანია, კიდევ ერთხელ გაუსვას ხაზი თემის აქტუალობას და ქვეყნისთვის მნიშვნელოვანი, სტრატეგიული სფეროების განვითარებისთვის სახელმწიფო საწარმოთა ეფექტურად და ეფექტიანად მართვის აუცილებლობას.



შესაბამისად, სამაგისტრო ნაშრომში გამახვილებული იქნება ყურადღება ისეთ მნიშვნელოვან საკითხებზე, თუ რა მიზანს ემსახურება სახელმწიფოს მხრიდან მისი წილობრივი მონაწილებით საწარმოთა დაფუძნება და ამ კუთხით, კერძოსამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელება. ასევე, დღეს არსებული პრაქტიკის მიხედვით, რა როლი აქვს სახელმწიფოს ასეთი ტიპის საწარმოებში, როგორია მისი ჩართულობის მასშტაბები და როგორია დღეს არსებული კორპორაციული მართვის მოდელი. ეს ყოველივე კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ჯერ კიდევ არ არის შემუშავებული, ერთიანი, უნიფიცირებული კორპორაციული მართვის დოკუმენტი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილებით დაფუძნებული საწარმოებისთვის.

## გამოყენებული ლიტერატურის მიმოხილვა

ნაშრომზე მუშაობისას გამოყენებულია ლიტერატურა, რომელმაც საშუალება მომცა შევხებოდი ქართული კორპორაციული მართვის სპეციფიკას სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებში. იმის გათვალისწინებით, რომ ამ შემთხვევაში განსაკუთრებული მნიშვნელობა ენიჭება არსებული კორპორაციული მართვის ეფექტურობის საკითხის შესწავლას, გამოყენებული ლიტერატურის უმრავლესობას წარმოადგენს სხვადასხვა, ქართული თუ უცხოური ორგანიზაციების მიერ წარმოებული კვლევები. აღნიშნული ლიტერატურა მნიშვნელოვანი იყო კვლევის პროცესში იმდენად, რამდენადაც ისინი ეფუძნება კონკრეტულ საწარმოთა კორპორაციული მართვის ეფექტურობის შეფასებას და იძლევა საშუალებას, არსებული პრობლემატიკის ნათლად წარმოჩენის. აღნიშნული კვლევები გამოყენებული, როგორც ქართული, ისე ინგლისური მასალის სახით

ნაშრომზე მუშაობისას ასევე გამოყენებულია არაერთი სასამართლო გადაწყვეტილება, რომელიც შეიცავს მნიშვნელოვან განმარტებებს ნაშრომში დასმულ, კონკრეტულ პრობლემატურ საკითხებთან დაკავშირებით.

ერთ-ერთ მნიშვნელოვან გამოყენებულ წყაროს წარმოადგენ ასევე სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს საპასუხო წერილი და სტატისტიკური ინფორმაცია, იმ საწარმოების კორპორაციული მართვის მეთოდოლოგიასთან და ოპტიმატიზაციასთან მიმართებაში, რომელშიც პარტნიორის სახით თავად გვევლინება.

სამაგისტრო ნაშრომზე მუშაობის პროცესში, აქტიურადაა გამოყენებული სხვადასხვა ნორმატიული მასალაც, რომელის საფუძველზეც მოხდა კორპორაციული მართვის დღეს არსებული ნორმატიული საფუძვლებისა და მათი პრაქტიკული მნიშვნელობის შეფასება.

## თავი I – სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოები - ცნება და მიზანი

### 1. სახელმწიფო საწარმოს ცნება

სახელმწიფო საწარმოს ცნება, ერთი შეხედვით შეიძლება, რომ მარტივი შინაარსის მატარებელი იყოს. ანუ, სახელმწიფო საწარმო შესაძლებელია განვმარტოთ, როგორც საწარმო, სადაც სახელმწიფო ფლობს გარკვეული რაოდენობის წილს. იურიდიულ ლიტერატურაში არის მსჯელობა, სახელმწიფო საწარმოსა და სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების ცნებების გამიჯვნასთან დაკავშირებით. იურიდიულ ლიტერატურაში წამოჭრილია მოსაზრება, რომ სახელმწიფო საწარმოს ცნება შეიძლება განიმარტოს საკუთრივ საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის საფუძველზე. რა ოდენობით წილი უნდა ჰქონდეს სახელმწიფოს საწარმოში, რომ ის სახელმწიფო საწარმოდ ჩაითვალოს? წილის მოცულობა უნდა დავუკავშიროთ უფლებებს, რომელიც წილის მფლობელმა კომპანიაში შეიძლება განახორციელოს. მაგალითად, 51% წილის მფლობელს შეუძლია შეიძინოს ან/და გაასხვისოს კომპანიის ქონების ნახევარზე მეტი, იკისროს ვალდებულებები, დანიშნოს წარმომადგენელი, შექმნას ფილიალები და მოახდინოს მათი ლიკვიდაცია, და ა.შ. წილის 75%-ზე მეტის მქონე პარტნიორს შეუძლია შეიტანოს ცვლილებები კომპანიის სარეგისტრაციო მონაცემებში, წესდებაში, განახორციელოს კომპანიის რეორგანიზაცია ან/და ლიკვიდაცია, მთლიანად ან ნაწილობრივ გააუქმოს ფასიანი ქაღალდების უპირატესი შესყიდვის უფლება და ა. შ.<sup>3</sup> პარტნიორთა ამგვარი უფლებრივი მდგომარეობა სწორედ მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონიდან გამომდინარეობს, თუმცა კანონი პარტნიორებს აძლევს შესაძლებლობას, პარტნიორთა უფლებამოსილების ფარგლები, საწარმოში მათი წილის მიუხედავად, განსხვავებულად დაარეგულირონ. იურიდიულ ლიტერატურაში

<sup>3</sup> მაისურაძე დ., ნარმანია გ. და სხვა, სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში, 2018, გვ. 22

მიჩნეულია, რომ იმის განსაზღვრისთვის, „არის თუ არა საწარმო „სახელმწიფო საწარმო“, უნდა ამოვიდეთ ფუნქციებიდან, რომელსაც უმრავლესობის მქონე პარტნიორი ახორციელებს. კერძოდ, თუ პარტნიორისთვის (ან/და სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესებისთვის) საკმარისია წარმომადგენლის დანიშვნა, ქონების გასხვისება და მსგავსი ფუნქციების განხორციელება, ასეთ შემთხვევაში, საწარმო, სადაც სახელმწიფო 50%-ზე მეტს (მაგრამ არა 75%-ს) ფლობს, უნდა ჩაითვალოს სახელმწიფო საწარმოდ.<sup>4</sup> იმ შემთხვევაში, თუ სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესებისათვის აუცილებელია რეორგანიზაცია / ლიკვიდაციის უფლების ერთი პარტნიორის ხელში თავმოყრა, სახელმწიფო საწარმოდ ჩაითვლება ისეთი საწარმო, სადაც სახელმწიფო 75%-ზე მეტს ფლობს.<sup>5</sup> ამავდროულად, შესაძლებელია სახელმწიფო იყოს უმცირესობაში მყოფი პარტნიორი, მაგრამ მას, როგორც უმცირესობაში მყოფ პარტნიორს, მინიჭებული ჰქონდეს განსაკუთრებული უფლებები, ე. წ. „ოქროს წილი“, რაც შეუძლებელს გახდის მთელი რიგი საკითხების, მაგალითად, წილის უმრავლესობის სახელმწიფოს გარეშე გასხვისებას. ასეთ შემთხვევაში მნიშვნელობა აქვს სახელმწიფოს მიზანს დასახელებულ საწარმოში. აქედან გამომდინარე, პარტნიორს შეიძლება ჰქონდეს უფლებრივად განსაკუთრებული მდგომარეობა. აღნიშნულის თვალსაჩინო მაგალითად შეგვიღია განვიხილოთ შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმის“ (ს.კ N404479097) შემთხვევა. აღნიშნული საწარმოს დაფუძნების მიზანს წარმოადგენს ანაკლიის ღრმაწყლოვანი პორტის მშენებლობა და განვითარება.<sup>6</sup> საწარმოს ჰყავს ორი დამფუძნებელი, სს „ანაკლია ჰოლდინგი“ (ს.კ N402039691) და სახელმწიფო. წესდების თანახმად, სს „ანაკლია ჰოლდინგი“ საწარმოს კაპიტალში ფლობს წილის უმრავლესობას - 99.99%-ს, ხოლო სახელმწიფო - 0.01%-ს.<sup>7</sup> საწარმოს წესდებაში მითითებულია, რომ სახელმწიფო საწარმოში ფლობს ე.წ. „ოქროს წილს“ და

<sup>4</sup> მაისურაძე დ., ნარმანია გ. და სხვა, სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში, 2018, გვ. 22

<sup>5</sup> იქვე.

<sup>6</sup> ანაკლიის განვითარების კონსორციუმის წესდება, 2017 წ. პუნქტი 2.1.

<sup>7</sup> ანაკლიის განვითარების კონსორციუმის წესდება, 2017 წ. პუნქტი 3.1.

საზოგადოების კაპიტალი შედგება პარტნიორთა მიერ განხორციელებული შენატანებისგან, რომელშიც არ მოიაზრება ე.წ. „ოქროს წილის“ მფლობელი პარტნიორი.<sup>8</sup> საინტერესოა ასევე ამ საწარმოში „ოქროს წილის“ მფლობელის, სახელმწიფოს უფლებამოსილების ფარგლებიც. წესდების 3.3. პუნქტი აზუსტებს, რომ სახელმწიფოს გადაეცემა „ოქროს წილი“ საზოგადოებაში, თუმცა მას არ წარმოეშობა ვალდებულება, გააკეთოს რაიმე სახის შენატანი საზოგადოების კაპიტალში. წესდების თანახმად, სახელმწიფოს უფლებამოსილების ფარგლები შემოსაზღვრულია მხოლოდ საზოგადოებასა და საქართველოს მთავრობას შორის 2016 წლის 3 ოქტომბერს დადებული „ანაკლიაში შავი ზღვის ღრმაწყლოვანი ნავსადგურის მშენებლობასთან, ოპერირებასთან და გადაცემასთან დაკავშირებული საინვესტიციო ხელშეკრულებით.“<sup>9</sup> ამავე დროს, სახელმწიფოს არ აქვს საწარმოდან დივიდენდის მიღების უფლება, თუ აღნიშნული პირდაპირ არ გამომდინარებს მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის იმპერატიული ნორმებიდან.<sup>10</sup> აღნიშნული საწარმოს წესდებაში, მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონისგან განსხვავებულ რეგულირებას ვხვდებით, ასევე საწარმოს ლიკვიდაციისას მოგება-ზარალის პარტნიორთა შორის განაწილების საკითხთან მიმართებაში. ლიკვიდაციის შედეგად, საწარმოს მოგება/ზარალსა და მის აქტივებში, სს „ანაკლია ჰოლდინგის“ წილი დადგენილია 100%-ით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის მიუხედავად.<sup>11</sup> აღნიშნული განსხვავებული რეგულირების შესაძლებლობას იძლევა მეწარმეთა შესახებ კანონის 46-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, რომელიც მიუთითებს, რომ „წესდებით შეიძლება განისაზღვროს, რომ გადაწყვეტილების მიღებისას პარტნიორთა ხმის უფლება ან/და პარტნიორთა შორის მოგების/ზარალის განაწილება არ არის მათი წილების პროპორციული.“<sup>12</sup>

<sup>8</sup> ანაკლიის განვითარების კონსორციუმის წესდება, 2017 წ. პუნქტი 3.2.

<sup>9</sup> იქვე.

<sup>10</sup> იქვე.

<sup>11</sup> იქვე.

<sup>12</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონი, მუხლი 46, პუნქტი 2.

მოცემულ შემთხვევაში, მიუხედავად იმისა, რომ შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმში“ სახელმწიფო წარმოდგენილია მინიმალური წილით, იმის გასარკვევად, მითითებული საწარმო სახელმწიფო საწარმოა, თუ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმო, უნდა ამოვიდეთ საწარმოს მიზნობრიობიდან და იმ ფაქტიდან, რომ ამ კონკრეტულ საწარმოსთან მიმართებით, სახელმწიფოს დომინანტი როლი აქვს. აღნიშნული დასკვნის გამოტანის შესაძლებლობას გვადლევს ის ფაქტი, რომ ანაკლიის ნავსადგურის მშენებლობის ხელშეწყობის მიზნებისთვის, სახელმწიფოს მხრიდან მიღებულ იქნა გადაწყვეტილებები, პროექტის ხელშეწყობის ინტერესებიდან გამომდინარე შესაბამის უფლებამოსილ სამინისტროებზე თუ სახელმწიფო უწყებებზე მოეხდინა გარკვეული ვალდებულებების გადანაწილება.<sup>13</sup> აღნიშნულის გარდა, განსახილველ საწარმოში სახელმწიფოს განსაკუთრებულ როლს განაპირობებს აგრეთვე წესდების მე-6 მუხლის დანაწესები, რომელიც სახელმწიფოს საშუალებას აძლევს, მხოლოდ მისი თანხმობით განხორციელდეს საწარმოში ყველაზე უფრო მნიშვნელოვანი ბიზნეს-პროცესები, მაგალითად როგორცაა საზოგადოების მიერ ნებისმიერი სესხის აღება, საწარმოს ძირითადი ბიზნეს-საქმიანობის ნებისმიერი ცვლილება, ანაკლიის ნავსადგურის მშენებლობის გარდა ნებისმიერ სხვა ბიზნეს-აქტივობაში მონაწილეობის მიღება, საწარმოს ლიკვიდაცია/შერწყმა/რეორგანიზაცია და სხვა.<sup>14</sup> სწორედ მითითებული მსჯელობების საფუძველზე შეიძლება მივიჩნიოთ, რომ შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმი“ არის სახელმწიფო საწარმო და არა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმო, სახელმწიფოს წილის ოდენობის მიუხედავად.

დამატებით უნდა აღინიშნოს, რომ წილის უფლებრივი მდგომარეობის განსაზღვრისთვის არ უნდა ვიხელმძღვანელოთ მხოლოდ „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით, მაგალითად, „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის 36-ე მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად,

<sup>13</sup> საქართველოს მთავრობის 2017 წლის 5 ოქტომბრის N2069 განკარგულება.

<sup>14</sup> ანაკლიის განვითარების კონსორციუმის წესდება, 2017 წ. მუხლი 6.

ქონების მმართველი დადგენილი წესით სახელმწიფო საკუთრებაში არსებულ იმ უძრავ ქონებას, რომლის პრივატიზებაც აკრძალულია ამ კანონით, უსასყიდლო აღნაგობის, უსასყიდლო უზუფრუქტისა და თხოვების ფორმებით, აუქციონის გარეშე, გადასცემს მხოლოდ სახელმწიფოს ან სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებს, სადაც სახელმწიფოს ან სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკუთრებაშია წილის (აქციების) 50% ან 50%-ზე მეტი.<sup>15</sup> აღნიშნულიდან გამომდინარეობს დასკვნა, რომ სახელმწიფოს მაღალი წილობრივი მონაწილეობა, კანონმდებლის აზრით არის იმის გარანტი, რომ საწარმოს კაპიტალში შეტანილი სახელმწიფოს ქონება, კვლავ სახელმწიფოს საკუთრებაში დარჩება. ამ მიზნითაა სწორედ მნიშვნელოვანი, რომ საწარმოში წილების საკონტროლო პაკეტს და ყველა იმ უპირატესობას, რაც საკონტროლო პაკეტის ფლობასთან არის დაკავშირებული, ფლობდეს სახელმწიფო.

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოსა და სახელმწიფო საწარმოთა ცნებებს შორის განსხვავების მნიშვნელობას უფრო თეორიული დატვირთვა აქვს, ვიდრე პრაქტიკული მნიშვნელობა, თუმცა, ვინაიდან ზემოთ განხილული შემთხვევებიდან გამომდინარე, ასეთ საწარმოთა და მათ პარტნიორთა უფლებრივ მდგომარეობას შორის ქართული კანონმდებლობა გარკვეულ მიჯნას ავლებს, ამ ცნებებს შორის განსხვავების არსებობასაც შეიძლება პრაქტიკული მნიშვნელობა მივანიჭოთ.

## **2. სახელმწიფო საწარმოს არსებობის მიზანი**

„სახელმწიფო საწარმოების არსებობა სხვადასხვა მიზანს შეიძლება უკავშირდებოდეს. ასეთ საწარმოებს სახელმწიფოები იყენებენ ეკონომიკის კონკრეტული სფეროს გასაძლიერებლად: სახელმწიფო პოლიტიკის

---

<sup>15</sup> სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონი, მუხლი 36, პუნქტი 3.

განხორციელებისთვის, სახელმწიფოს სტრატეგიულ სფეროზე სახელმწიფო საკუთრების შესანარჩუნებლად და სხვა მიზნების განსახორციელებლად.<sup>16</sup>

„სახელმწიფო საწარმოები მნიშვნელოვანია ქვეყნის ეკონომიკის სხვადასხვა სექტორის სტაბილურობისა და მდგრადი განვითარებისათვის. სახელმწიფოს მიერ საწარმოების დაფუძნება შესაძლებელია განხორციელდეს:

- ა) სტრატეგიული მნიშვნელობის ძირითადი ინფრასტრუქტურისა და საზოგადოებრივი სერვისების მოსახლეობისათვის მიწოდებისათვის;
- ბ) მრეწველობის მნიშვნელოვანი დარგების მხარდაჭერისათვის;
- გ) ბაზრის სტიმულირების მიზნით.

სახელმწიფო საწარმოებს შესაძლებელია ჰქონდეთ სოციალური დატვირთვა და უზრუნველყოფდნენ შესაბამისი საჭიროების მქონე ჯგუფებისათვის სხვადასხვა სოციალური სერვისების მიწოდებას.<sup>17</sup> საქართველოს მთავრობის მიერ არ არის განსაზღვრული სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების მიზნები და მიზეზები, ასევე არ არის განსაზღვრული სფეროები, რომელთა განვითარების ან ხელშეწყობის მიზნითაც შეიძლება მოხდეს სახელმწიფოს მიერ საწარმოთა დაფუძნება. საკანონმდებლო დონეზე არ არის ჩამოყალიბებული ის შესაძლო კრიტერიუმები, რომლებსაც უნდა აკმაყოფილებდეს სახელმწიფო საწარმო.<sup>18</sup> ასევე, არ არის განსაზღვრული ქვეყნისათვის სტრატეგიულად მნიშვნელოვანი სახელმწიფო საწარმოები, რომელთა სახელმწიფოს საკუთრებაში ყოფნა მნიშვნელოვანია.<sup>19</sup> ქართულ კანონმდებლობაში სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე საწარმოების ნუსხა განსაზღვრულია მხოლოდ სხვადასხვა, კონკრეტული ნორმატიული აქტების მიზნებითვის. მაგალითის სახით, „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონიდან გამომდინარე განსაკუთრებული მნიშვნელობის ობიექტების

<sup>16</sup> დ. მასურამე, სახ. საწარმოები საქართველოში, გვ. 11

<sup>17</sup> საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია) ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI), (საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტი), სექტემბერი, 2016 წ. გვ. 4.

<sup>18</sup> იქვე.

<sup>19</sup> იქვე.



ნუსხა დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 17 აგვისტოს N428 დადგენილებით. აღნიშნული დადგენილებაში სტრატეგიულ ობიექტებად განხილულია მაგალითად სააერნაოსნო მომსახურების და მასთან დაკავშირებული ობიექტები. ასევე, რკინიგზა და მეტროპოლიტენი და სხვა.<sup>20</sup> სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე საწარმოების ნუსხას ვხვდებით ასევე საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 29 აპრილის N312 დადგენილებაში, რომელიც ამომწურავად ჩამოთვლის იმ უწყებებსა თუ ორგანიზაციებს, რომლებიც კრიტიკული ინფორმაციული სისტემის სუბიექტებად განიხილებიან, ინფორმაციული უსაფრთხოების მართვის სისტემის დანერგვის თაობაზე ISO27001-2013<sup>21</sup> სტანდარტის მიზნებისთვის. თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, საკანონმდებლო დონეზე არ არის განსაზღვრული ქვეყნისთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის მქონე საწარმოების ერთიანი ნუსხა.

“საქართველოს მიერ მე-20 საუკუნის 90-იან წლებში სახელმწიფოებრივი დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდგომ განხორციელებულ პრივატიზების პროცესში განკერძოებული იქნა სახელმწიფო ქონების და მათ შორის საწარმოების ნაწილი. სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული სახელმწიფო სახაზინო საწარმოები კი ეტაპობრივად გარდაიქმნა კერძო სამართლის იურიდიულ პირებად, თუმცა სახელმწიფომ მათზე შეინარჩუნა საკუთრების უფლება და სხვადასხვა დროს სხვადასხვა ფორმით ახორციელებდა პარტნიორის უფლებამოსილებებს და მართავდა მათ.”<sup>22</sup>

საქართველოში 2011 წლამდე სახელმწიფოს მიერ დაფუძნდა დიდი რაოდენობით საწარმოები, რომელთა დიდი ნაწილიც, სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების კრიტერიუმების არარსებობის გამო, არ პასუხობდა სახელმწიფოს მიზნებს და მათი უმეტესობა არ ფუნქციონირებდა გამართულად ანდა არ იყო მომგებიანი, რადგან საწარმოს დაფუძნების და მართვის კრიტერიუმების არარსებობა ასევე მკვეთრად

<sup>20</sup> საქართველოს მთავრობის 2018 წლის 17 აგვისტოს N428 დადგენილება.

<sup>21</sup> საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 29 აპრილის N312 დადგენილება.

<sup>22</sup> საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკის კომიტეტის თემატური მოკვლევის ანგარიში. 2019 წ., გვ. 3.

არის დაკავშირებული საწარმოთა მომგებიანობის და ეფექტიანობის საკითხთან. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებული ანგარიშის თანახმად, 2012 წლისათვის საქართველოში არსებობდა სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული 1129 საწარმო.<sup>23</sup> 2013 წლის მონაცემებით, 373 საწარმოდან მხოლოდ 13% იყო მომგებიანი, რაც შეიძლება სახელმწიფო რესურსების არაეფექტურ ხარჯვაზე მიუთითებდეს.<sup>24</sup>

## თავი II – კორპორაციული მართვა - ცნება და მიზანი

### 1. კორპორაციული მართვის ცნება

კორპორაციული მართვა განიმარტება როგორც სისტემა, რომლითაც ხდება სამეწარმეო საზოგადოების საქმიანობის წარმართვა და კონტროლი.<sup>25</sup> ქართულ კანონმდებლობაში კორპორაციული მართვის ერთიანი, უნიფიცირებული განმარტება არ არსებობს, თუმცა იურიდიულ ლიტერატურაში მითითებულია, რომ კორპორაციული მართვა წარმოადგენს კორპორაციების ხელმძღვანელობისა და მართვის სისტემას.<sup>26</sup> 1992 წლის 1 დეკემბერს, ბრიტანეთში, გამოქვეყნდა სერ ადრიან ქედბერის რეპორტი, რომლის თანახმადაც, კორპორაციული მართვა განმარტებულია როგორც “სისტემა, რომლის მეშვეობითაც ხდება კომპანიის მართვა და კონტროლი.”<sup>27</sup> საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 26 სექტემბრის №215/04 ბრძანებით დამტკიცებული კომერციული ბანკების კორპორაციული მართვის კოდექსის მიხედვით, კორპორაციული მართვა შეიძლება განმარტებულ იქნეს, როგორც კომერციული ბანკებისათვის კორპორაციული მართვის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა, ვინაიდან

---

<sup>23</sup> აუდიტის სამსახური, სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, 2015 წელი, გვ. 4.

<sup>24</sup> იქვე.

<sup>25</sup> ბექა ხიტირი, კორპორაციული მართვის თეორიები: სამართლებრივი ანალიზი, თსუ-ს სამართლის ჟურნალი N2, 2017 წ. გვ. 161.

<sup>26</sup> ჭანტურია, კორპორაციული მართვა და ხელმძღვანელთა პასუხისმგებლობა საკორპორაციო სამართალში, თბილისი, 2006, 11.

<sup>27</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 29

კომერციული ბანკების კორპორაციული მართვის კოდექსის პირველი მუხლი განმარტავს, რომ კოდექსის მიზანია კომერციული ბანკებისათვის კორპორაციული მართვის ძირითადი პრინციპების განსაზღვრა, რამდენადაც ეფექტური და ჯანსაღი კორპორაციული მართვა ბანკებში ხელს უწყობს საბანკო სექტორის და ზოგადად, ფინანსური სექტორის ეფექტურ ფუნქციონირებასა და მდგრადობას.<sup>28</sup> აღნიშნული კი მიიღწევა, უფლებებისა და პასუხისმგებლობების განაწილებით მმართველ ორგანოებს, აღმასრულებელ ორგანოებს, აქციონერებსა და სხვა დაინტერესებულ მესამე პირებს შორის.

იურიდიულ ლიტერატურაში, კორპორაციული მართვა ასევე განიმარტება, როგორც იმ საშუალებებისა და პროცესების ერთობლიობა, რომელთა დახმარებითაც კომპანია ოპერირებს, რეგულირებულია მისი საქმიანობა და კონტროლი.<sup>29</sup>

## 2. კორპორაციული მართვის ზოგადი მიზანი

ნებისმიერ საშუალო ან დიდი ზომის კომპანიაში ეფექტური კორპორაციული მართვის განსახორციელებლად აუცილებელია, მოხდეს მესაკუთრეთა და მენეჯერთა უფლებამოსილებების გამიჯვნა.<sup>30</sup> კორპორაციული მართვის უმნიშვნელოვანესი ასპექტი სწორედ იმის კვლევაა, თუ როგორ, რა დონეზე უნდა მოხდეს მონაწილეთა უფლებებისა და ვალდებულებების განცალკევება და რომელი მხარის ინტერესების დაცვა უნდა ჩაითვალოს უპირატესად.<sup>31</sup> კორპორაციული მართვა უნდა პასუხობდეს კითხვაზე ვინ წყვეტს, რას და რა პირობებში. უფრო

---

<sup>28</sup> საქართველოს ეროვნული ბანკის პრეზიდენტის 2018 წლის 26 სექტემბრის №215/04 ბრძანება კომერციული ბანკების კორპორაციული მართვის კოდექსის დამტკიცების შესახებ, მუხლი 1 (1).

<sup>29</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 30

<sup>30</sup> ბექა ხიტირი, კორპორაციული მართვის თეორიები: სამართლებრივი ანალიზი, თსუ-ს სამართლის ჟურნალი N2, 2017 წ. გვ. 161.

<sup>31</sup> იქვე.

კონკრეტულად, ვის ეკისრება პასუხისმგებლობა სამეწარმეო საქმიანობის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილების გამო.<sup>32</sup>

კორპორაციული მართვის ეფექტური მოდელის არსებობა ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი წინაპირობაა წარმატებული ბიზნესის შესაქმნელად. კორპორაციული მართვა კომპლექსური კატეგორიაა და კომპანიის მართვის სხვადასხვა ასპექტებს მოიცავს, მათ შორის, ფინანსურს, იურიდიულს და მარკეტინგულ ასპექტებს.<sup>33</sup>

საწარმოს, რომელიც შექმნილია კანონმდებლობის შესაბამისად და არსებობს დამოუკიდებლად, გააჩნია საკუთარი უფლებები და მოვალეობები. იურიდიულ ლიტერატურაში, საწარმოს მოიხსენიებენ, როგორც ხელოვნურად შექმნილ „პიროვნებას“, რომელიც თითქმის ისევე მონაწილეობს სამართლებრივ ურთიერთობებში, როგორც ამას ფიზიკური პირი აკეთებს. რა თქმა უნდა, არსებობს განსაზღვრული საკითხები, რასაც კომპანია ვერასოდეს შესძლებს, მაგალითად მოქმედებები, რომელთა განხორციელება მხოლოდ ფიზიკური პირების შესაძლებლობის ფარგლებში ექცევა (როგორცაა ქორწინება და სხვა), მაგრამ მას შეუძლია განახორციელოს კომერციულ აქტივობათაგან ყველაფერი ის, რისი განხორციელებაც ფიზიკურ პირებს შეუძლიათ.<sup>34</sup> შესაბამისად, სწორედ საწარმოს ძირითად საქმიანობასთან შესაბამისობაში მყოფი, კარგად ჩამოყალიბებული კორპორაციული მართვის მოდელი ანიჭებს საწარმოს „პიროვნების“ სტატუსს და შესაძლებლობას, სრულფასოვნად განახორციელოს ფიზიკური პირებისთვის დამახასიათებელი კომერციული ხასიათის აქტივობები.

იმის გათვალისწინებით, რომ საბაზრო ეკონომიკა ყოველდღიურად იზრდება და ვითარდება, აღნიშნული პროცესის კვალდაკვალ, მაშინ,

---

<sup>32</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 17.

<sup>33</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 17.

<sup>34</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 21.

როდესაც აქციონერებს უმრავლეს შემთხვევაში ინსტიტუციური ინვესტორები წარმოადგენენ, შეუძლებელია კომპანიის ყოველდღიური საქმიანობა აქციონერებმა მართონ. აღიშნული, გარდა იმისა, რომ მოითხოვს დროს და სათანადო ცოდნას, ასევე დაკავშირებულია ფინანსებთანაც. ამიტომ აქციონერთა კრება ანიჭებს უფლებამოსილებას დირექტორატს მართოს საწარმო, ხოლო კორპორაციული მართვის სხვადასხვა მოდელები იმიტომ შეიქმნა, რომ ეს ურთიერთობები დაარეგულიროს. კორპორაციული მართვის სტრუქტურა საშუალებას აძლევს კომპანიას უფრო ეფექტურად იყოს მართული მისი ყოველდღიური საქმიანობა. კორპორაციული მართვის ამ სისტემის უპირატესობა დავას არ იწვევს, თუმცა, მას აქვს ნაკლოვანებები და მთავარ მიზანს სწორედ ნაკლოვანებების აღმოიფხვრა ან შეძლებისდაგვარად მინიმუმამდე დაყვანა წარმოადგენს.<sup>35</sup> “კორპორაციული მართვის მიზანია შეინარჩუნოს ბალანსი ეკონომიკურ და სოციალურ, ინდივიდუალურ და საზოგადოებრივ ინტერესებს შორის.”<sup>36</sup>

კორპორაციული მართვის მთავარი ამოცანაა უზრუნველყოს რესურსების ეფექტური მართვა და ანგარიშვალდებულება მართვის პროცესში. შესაბამისად, კორპორაციული მართვის უმთვარესი მიზანია კერძო პირთა, კორპორაციათა და საზოგადოების ინტერესების ურთიერთანხვედრაში მოყვანა, მათი თანაბრად გათვალისწინება.<sup>37</sup>

საქართველოს რეალობაში, საგულისხმოა კიდევ ერთი მომენტიც - 1991 წელს, საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, მას მერე, რაც თითქმის ყველა პოსტ-საბჭოთა სახელმწიფოში განხორციელდა საწარმოთა პრივატიზება, მნიშვნელოვანია იმის შეფასება, წარსულის გამოცდილებაზე დაყრდნობით, კანონმდებელმა განსაზღვრა და დააზღვია თუ არა ის რისკები, რომელთა მატარებელიცაა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოები. სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რომ საკანონმდებლო დონეზე იყოს განმტკიცებული სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით

<sup>35</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 29

<sup>36</sup> იქვე.

<sup>37</sup> იქვე. გვ. 34

დაფუძნებულ საწარმოთა საქმიანობის გამჭვირვალობის, ანგარიშვალდებულებისა და სახელმწიფოს ფინანსური სახსრების ეფექტურად და ეფექტიანად განკარგვის საკითხი, რომელიც თავის მხრივ შეამცირებს კორუფციის რისკს მსგავსი ტიპის საწარმოებში.

სსიპ „სახელმწიფო ქონების მართვის სააგენტოდან“ მიღებული ინფორმაციის მიხედვით, სახელმწიფოს დღეს არსებულ მიდგომას წარმოადგენს, რომ მოხდეს ისეთი ტიპის სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოთა ოპტიმიზაცია (შემცირება), რომლებიც ფინანსურად მომგებიანები არ არიან და რეალურად არ ფუნქციონირებენ.<sup>38</sup> სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოდან“ მიღებული სტატისტიკური ინფორმაციის მიხედვით, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოთა ოპტიმიზაციის პროცესის მიმდინარეობა წლების მიხედვით, ასეთია:<sup>39</sup>

**სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოთა ოპტიმიზაცია:**

2014 წელი	136 საწარმო
2015 წელი	151 საწარმო
2016 წელი	118 საწარმო
2017 წელი	30 საწარმო
2018 წელი	30 საწარმო
2019 წელი	17 საწარმო
2020 წელი	18 საწარმო

<sup>38</sup> სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ 2021 წლის 02 ივნისის N14/32406 წერილი.

<sup>39</sup> იქვე. დანართი N2.

სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ ოფიციალურ ვებ-გვერდზე განთავსებული ინფორმაციის მიხედვით, დღევანდელი მონაცემებით, მის მმართველობის სფეროში შემავალ, მოქმედ საწარმოთა რიცხვი შეადგენს 102 საწარმოს.<sup>40</sup> თუმცა, მათივე ინფორმაციით, საწარმოთა ოპტიმატიზაციის პროცესი აქტიურად მიმდინარეობს, რასთან დაკავშირებითაც ხელმძღვანელობენ „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის, „სახელმწიფოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების ლიკვიდაციის წესის შესახებ დებულების დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის 2010 წლის 27 დეკემბრის № 1- 1/2044 ბრძანების და „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული აქციებისა და წილების პრივატიზების ცალკეული ფორმების განსაზღვრისა და სხვა სუბიექტებისათვის მათი მართვის უფლებით გადაცემის წესის დამტკიცების შესახებ“ 2010 წლის 1 ოქტომბრის N 1-1/1596 ბრძანების საფუძველზე.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> [http://nasp.gov.ge/;](http://nasp.gov.ge/)

<sup>41</sup> სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ 2021 წლის 02 ივნისის N14/32406.

### თავი III – კორპორაციული მართვის მოდელები

#### 1. პრაქტიკაში გავრცელებული კორპორაციული მართვის მოდელები

მართვის მოდელის ცენტრალიზების დონის მიხედვით, ძირითადად, კორპორაციული მართვის სამი სახის მოდელი გვხვდება: ცენტრალიზებული, არაცენტრალიზებული და დუალისტური მმართველობის მოდელები. იმის მიხედვით კი, თუ რამდენ საფეხურად ხდება კორპორაციული მართვის სქემის ორგანიზება, ცალკე გამოყოფენ ასევე კორპორაციული მართვის მონისტურ და დუალისტურ სისტემებს. საკორპორაციო სამართლის სისტემაში მოღვაწე იურისტებში, აზრთა სხვადასხვაობას იწვევს საკითხი, კორპორაციული მართვის ერთ-საფეხურიანი (მონისტური) სისტემა უნდა იქნეს არჩეული, თუ ორ საფეხურიანი (დუალისტური).<sup>42</sup>

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა, 2015 წელს ჩაატარა სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი. აუდიტის სამსახურის დასკვნის მიხედვით, მმართველობითი ფუნქციების განხორციელების კონტექსტში საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა მთელ რიგ ნაკლოვანებებს შეიცავს.<sup>43</sup> სახელმწიფო, როგორც საწარმოს პარტნიორის უფლებამოსილებას, შესაძლებელია, რომ სხვადასხვაგვარად და სხვადასხვა დოზით ჩართულობით ახორციელებდეს. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ მომზადებულ, სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიშში, მსოფლიოში არსებული საუკეთესო პრაქტიკის გათვალისწინებით, გამოყოფილია საწარმოთა ეფექტურად მართვის სამი ძირითადი მოდელი (რომელზეც ზემოთ გვექონდა საუბარი):<sup>44</sup>

- **დეცენტრალიზებული მოდელი** - აღნიშნული მოდელის მიხედვით, სახელმწიფო საწარმოები საქმიანობის სფეროების მიხედვით,

<sup>42</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 57.

<sup>43</sup> სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015, გვ. 26.

<sup>44</sup> იქვე. გვ. 29.



გადანაწილებულნი არიან შესაბამის სამინისტროებში.<sup>45</sup> სახელმწიფო საწარმოთა მართვის აღნიშნული მოდელი მიჩნეულია, როგორც მართვის ყველაზე ტრადიციული მოდელი. თუმცა, დღეს OECD-ის<sup>46</sup> წევრ არცერთ სახელმწიფოში არ ვხვდებით მსგავს სისტემას და მსოფლიოს თითქმის ყველა ქვეყანა ცდილობს აღნიშნული სისტემიდან გადასვლას შედარებით უფრო ახალ და ეფექტიან სისტემებზე.

- **დუალისტური მმართველობის მოდელი** - აღნიშნული მოდელის შესახებამისად, სახელმწიფო საწარმოების მართვა ორ დონეზე ხორციელდება. შესაბამისად, უფლებამოსილებები ცენტრალურ მაკოორდინებელ ორგანოსა და შესაბამის საჯარო სტრუქტურებს შორისაა გადანაწილებული.<sup>47</sup> აღნიშნული ტიპის მმართველობას ვხვდებით OECD-ის სახელმწიფოებში (მათ შორის ახლად გაწევრიანებულ სახელმწიფოებშიც), როგორებიცაა: გერმანია, შვეიცარია, იტალია და სხვა)<sup>48</sup>.
- **ცენტრალიზებული მოდელი** - აღნიშნული ტიპის მმართველობის არსი მდგომარეობს იმაში, რომ ქვეყანაში არსებული ყველა სახელმწიფო საწარმო შედის ერთი მაკოორდინებელი ორგანოს მმართველობის სფეროში და აღნიშნული ორგანო საწარმოების მიმართ ახორციელებს პარტნიორის ფაქტიურად ყველა უფლებამოსილებას (გამონაკლისი შეიძლება იყო რაიმე კონკრეტული ფუნქცია, რომლის განხორციელების სპეციალური უფლებამოსილება გააჩნდეს პრემიერ-მინისტრს, სპეციალურად შექმნილ საბჭოს და ა.შ.).<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> OECD; Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises ; 2006, გვ. 27.

<sup>46</sup> ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების საზოგადოება.

<sup>47</sup> OECD; Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises; 2006, გვ. 28.

<sup>48</sup> სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015 წ. გვ. 29.

<sup>49</sup> სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015, გვ. 26-29.

გარდა ზემოთდასახელებული 3 ძირითადი ტიპის მმართველობის ფორმებისა არსებობს გარდამავალი, ე.წ. **ჰიბრიდული მმართველობის ფორმები**<sup>50</sup>, აღნიშნული გულისხმობს, რომ მმართველობის მოდელი, თავის თავში შეიძლება მოიცავდეს ორი სხვადასხვა მმართველობის მოდელის ნიშნებს. მაგალითად, გერმანია, რომელიც დღეს ფაქტიურად უკვე დუალისტურ მმართველობის მოდელზეა გადასული, ადრე წარმოადგენდა ჰიბრიდული სისტემის მქონე ქვეყანას, ვინაიდან გააჩნდა, როგორც დეცენტრალიზებული, ისე - დუალისტური მმართველობის ფორმისთვის დამახასიათებელი მმართველობის კომპონენტები. კერძოდ, გერმანიაში სახელმწიფო საწარმოები იყო სხვადასხვა სამინისტროების მმართველობის სფეროში, თუმცა ფინანსთა სამინისტრო პასუხისმგებელი იყო საწარმოთა მართვისა და პრივატიზაციის პოლიტიკის შემუშავებაზე.<sup>51</sup>

სახელმწიფო აუდიტის ზემოხსენებულ ანგარიშში მითითებულია, რომ OECD თავის რეკომენდაციებში ცალსახად უთითებს, რომ ყველაზე მიზანშეწონილ და გამართულ მმართველობის მოდელად, მაინც „ცენტრალიზებული“ მმართველობის მოდელი შეგვიძლია მივიჩნიოთ, სადაც ერთი ორგანო ახორციელებს პარტნიორის უფლებამოსილებას ყველა სახელმწიფო საწარმოში. მიუხედავად იმისა, რომ მმართველობის სრული ცენტრალიზება შეუძლებელია, მინიმალური მოთხოვნაა, რომ არსებობდეს ორგანო, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს სხვა სამინისტროების მიერ საწარმოთა მართვას და შემუშავებული ექნება ყველასათვის საერთო (უნიფიცირებული) მართვის პოლიტიკა.<sup>52</sup>

როგორც უკვე აღინიშნა, OECD-ს შემუშავებული აქვს არაერთი რეკომენდაცია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუნებული საწარმოების კორპორაციულ მართვასთან დაკავშირებით. იგი თავის რეკომენდაციებში მიუთითებს, რომ ყველაზე ეფექტურ და გამართულ მმართველობის მოდელად ცენტრალიზებული მმართველობის მოდელი

<sup>50</sup> იქვე. გვ. 29.

<sup>51</sup> OECD; Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises ; 2006, გვ. 29.

<sup>52</sup> სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015, გვ. 30

შეგვიძლია მივიჩნიოთ. სადაც მმართველობა სრულად ცენტრალიზებულია ერთი ორგანოს ქვეშ და იგი ახორციელებს პარტნიორის უფლებამოსილებას ყველა სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოში. ხოლო, იმ შემთხვევაში, თუ შეუძლებელია მმართველობის სრულად ცენტრალიზება, OECD-ის რეკომენტაციას უწევს, რომ არსებობდეს ორგანო, რომელიც კოორდინაციას გაუწევს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების მართვას სხვადასხვა სამინისტროების მიერ და შეიმუშავებს აღნიშნული მმართველობის ერთიან, უნიფიცირებულ პოლიტიკას.<sup>53</sup>

ცენტრალიზებული მმართველობის ეფექტიანობაზე აკეთებს აქცენტს ასევე სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის თავის დასკვნაში და მიუთითებს, რომ აღნიშნული მოდელის გამოყენება განსაკუთრებით მიზანშეწონილია განვითარებადი და მცირე ზომის ქვეყნებისთვის სადაც შრომითი ბაზრის არასაკმარისი განვითარების გამო რთულია (ან რიგ შემთხვევებში შეუძლებელი) შესაბამისი მაღალი დონის პროფესიული ცოდნის თავმოყრა სხვადასხვა სამინისტროებში. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აღნიშნავს, რომ აღნიშნულ მოდელს ასევე ახასიათებს უფრო მოქნილი და ძლიერი ზედამხედველობა, რაც უზრუნველყოფს საკმარისი და დროული ინფორმაციის წარმოდგენას სახელმწიფო საწარმოებიდან, პრობლემების დროულ იდენტიფიცირებას და მათი მოგვარების პრაქტიკის უნიფიკაციას.<sup>54</sup>

## **2. სამეწარმეო კანონმდებლობა კორპორაციული მართვის მოდელების შესახებ**

„მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონი ცალსახად არ მიუთითებს, თუ საწარმოს რომელი მმართველობის მოდელი უნდა იქნას გამოყენებული. ზოგადად, მეწარმეთა შესახებ კანონში 2008 წელს განხორციელებული მნიშვნელოვანი ცვლილებების შემდეგ, რთულია ცალსახად ითქვას, თუ

<sup>53</sup> OECD; Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises ; Paris, 2005, გვ. 23.

<sup>54</sup> სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში, 2015, გვ. 30

კორპორაციული მართვის რომელი მოდელი მოქმედებს საქართველოში. შეიძლება ითქვას, რომ „მეწარმეთა შესახებ“ კანონი კომპანიის დამფუძნებლებს ანიჭებს უფლებამოსილებას, თავიანთი საჭიროებებისა და შეხედულებისამებრ გააკეთონ არჩევანი კორპორაციული მართვის მონისტურ და დუალისტურ სისტემებს შორის.

მაგალითისათვის, „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონიდან სხვადასხვა შესაბამისი ნორმების ამონარიდები რომ მოვიყვანოთ, ასეთ სურათს მივიღებთ:

კანონის მე-9 მუხლის მე-8 პუნქტი განმარტავს, რომ „იმ საზოგადოებაში, რომელშიც სახელმწიფო, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკა ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, საქართველოს მთავრობის, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის მთავრობის გადაწყვეტილებით შეიძლება შეიქმნას სამეთვალყურეო საბჭო. ამ შემთხვევაში სამეთვალყურეო საბჭოში სახელმწიფოს, აფხაზეთის ან აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის წარმომადგენელი შესაძლებელია იყოს საჯარო მოსამსახურე, თუ მას კონკრეტულ საწარმოსთან ინტერესთა კონფლიქტი არ აქვს. ამასთან, სამეთვალყურეო საბჭოს ის წევრი, რომელიც იმავდროულად საჯარო მოსამსახურეა, მისთვის დაკისრებულ მოვალეობებს ანაზღაურების გარეშე ასრულებს და მისი საქმიანობა არ ჩაითვლება საჯარო დაწესებულებაში ინტერესთა შეუთავსებლობად.“<sup>55</sup>

მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტის მეორე აბზაცი მიუთითებს, რომ „...სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებს, ასეთის არსებობისას, პარტნიორთა კრების წინასწარი თანხმობის გარეშე უფლება არა აქვთ, პირადი სარგებლის მიღების მიზნით გამოიყენონ საზოგადოების საქმიანობასთან დაკავშირებული ინფორმაცია...“.<sup>56</sup>

ნორმის აღნიშნული დისპოზიციებიდან იკვეთება, რომ იმ საწარმოებშიც კი, სადაც სახელმწიფო ფლობს წილის 50%-ზე მეტს, სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნა არ არის კანონის იმპერატიული მოთხოვნა.

<sup>55</sup> მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, პუნქტი 8.

<sup>56</sup> მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 9, პუნქტი 6.

აღნიშნული შინაარსიდან, შეიძლება გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ მეწარმეთა შესახებ კანონი საწარმოს დაფუძნებლებს, ანიჭებს შესაძლებლობას, თავად გადაწყვიტონ და წესდებით განსაზღვრონ საწარმოში სამეთვალყურეო საბჭოს არსებობის აუცილებლობა, ან უარი თქვან მის არსებობაზე.

მეწარმეთა შესახებ კანონი, ასევე ცალკე არეგულირებს შემთხვევას, როდესაც საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 50%-ზე მეტია. ასეთ შემთხვევაში, საწარმოში სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის გადაწყვეტილების უფლებამოსილებას კანონი საქართველოს მთავრობას ანიჭებს.<sup>57</sup>

ამ დანაწესიდან შეიძლება გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ იმ შემთხვევაში, თუ საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 50%-ზე ნაკლებია, სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის გადაწყვეტილებას იღებს (იღებენ) საკონტროლო პაკეტის მქონე პარტნიორ(ებ)ი, რომელიც ამ შემთხვევაში არ არის სახელმწიფო.

შესაბამისად, საწარმოში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის და მისი წილის ოდენობის მიუხედავად, მეწარმეთა შესახებ კანონი, არ აწესებს სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის იმპერატიულ მოთხოვნას. მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-9<sup>1</sup> მუხლის მე-6 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი ასევე განსაზღვრავს, რომ შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებაში, საერთო კრება იღებს გადაწყვეტილებებს სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის შესახებ.<sup>58</sup> შესაძლებელია გამოვიტანოთ დასკვნა, რომ ეს შეეხება სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნის საკითხს ისეთი ტიპის საწარმოში, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა არ გვხვდება, ან მისი წილობრივი მონაწილეობა 50%-ზე ნაკლებია.

ზემოთ აღნიშნულის მიუხედავად, სამეთვალყურეო საბჭოსთან მიმართებით, მეწარმეთა შესახებ კანონის ნორმები ყოველთვის არ არის დისპოზიციური ხასიათის მატარებელი. მაგალითად, მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლის პირველი პუნქტი, განსაზღვრავს შემთხვევებს,

---

<sup>57</sup> იქვე.

<sup>58</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-9<sup>1</sup> მუხლის მე-6 პუნქტის „ვ“ ქვეპუნქტი.

როდესაც სავალდებულო სააქციო საზოგადოებაში შეიქმნას სამეთვალყურეო საბჭო.<sup>59</sup> კერძოდ, კუმულაციურად უნდა არსებობდეს შემდეგი რამდენიმე პირობა:

- საწარმო უნდა იყოს დაფუძნებული სააქციო საზოგადოების ფორმით;
- სააქციო საზოგადოება უნდა იყოს „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ანგარიშვალდებული საწარმო;
- სააქციო საზოგადოების ფასიანი ქაღალდები სავაჭროდ უნდა იყოს დაშვებული ფასიანი ქაღალდების ბირჟაზე;
- ან სააქციო საზოგადოება საქართველოს ეროვნული ბანკის მიერ უნდა იყოს ლიცენზირებული;
- ან სააქციო საზოგადოების აქციონერთა რაოდენობა უნდა აღემატებოდეს 100-ს.

აღნიშნულ შემთხვევაში, მეწარმეთა შესახებ კანონის მიხედვით, სავალდებულო სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნა არანაკლებ 3 და არაუმეტეს 21 წევრის შემადგენლობით.<sup>60</sup> ყველა სხვა შემთხვევაში სამეთვალყურეო საბჭოს შექმნა სავალდებულო არ არის.

ამავე კანონის, 55-ე მუხლის 1<sup>1</sup> პუნქტის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭოს არარსებობის შემთხვევაში კანონით დადგენილი მისი ფუნქციები და უფლებამოსილებები წესდებით გადანაწილდება საწარმოს მართვის სხვა ორგანოებზე. ამავე კანონის 55-ე მუხლის 2<sup>1</sup> პუნქტი კი განსაზღვრავს, რომ „თუ სააქციო საზოგადოება არის „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ანგარიშვალდებული საწარმო, რომლის ფასიანი ქაღალდები დაშვებულია სავაჭროდ საფონდო ბირჟაზე, ამ სააქციო საზოგადოების სამეთვალყურეო საბჭოს ერთი წევრი მაინც უნდა იყოს პირი, რომელიც არ არის აღნიშნული საზოგადოების თანამშრომელი ან ამ საზოგადოებასთან პირდაპირ ან არაპირდაპირ დაკავშირებული პირი

<sup>59</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლის პირველი პუნქტი.

<sup>60</sup> იქვე.

და არ არის ჩართული მის ყოველდღიურ საქმიანობაში, ამასთანავე, დამოუკიდებელია.“<sup>61</sup> შეიძლება ვივარაუდოთ, რომ მეწარმეთა შესახებ კანონის ეს იმპერატიური მოთხოვნა გამომდინარეობს, მსგავსი ტიპის საზოგადოების საქმიანობისადმი მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესიდან და ასევე, მათი საქმიანობის მიმართ არსებული გამჭვირვალობის მაღალი სტანდარტიდან.

მნიშვნელოვანია ასევე მოთხოვნები, რომელსაც განსაზღვრავს მეწარმეთა შესახებ კანონი სამეთვალყურეო საბჭოს წევრებისა და თავმჯდომარის მიმართ. კანონის 55-ე მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი შეიძლება იყოს ნებისმიერი პირი. წესდებით შეიძლება განისაზღვროს, რომ სამეთვალყურეო საბჭოს წევრი (წევრები) იყოს ამ სააქციო საზოგადოების დირექტორი (დირექტორები). ამ შემთხვევებში სამეთვალყურეო საბჭოში დირექტორები არ შეიძლება წარმოადგენდნენ უმრავლესობას.<sup>62</sup>

კანონის 55-ე მუხლის 1<sup>2</sup> პუნქტის მიხედვით, „სამეთვალყურეო საბჭოს ყოველ წევრს საერთო კრება ირჩევს 1 წლის ვადით, თუ საერთო კრების გადაწყვეტილებით ან წესდებით სხვა ვადა არ არის დადგენილი.“<sup>63</sup> ამავე მუხლის 3<sup>1</sup> მუხლის მიხედვით, სააქციო საზოგადოების სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარე იმავდროულად არ შეიძლება იყოს ამ საზოგადოების დირექტორი.<sup>64</sup> აღნიშნული მოთხოვნა, მეწარმეთა შესახებ კანონის 47-ე მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, ასევე ვრცელდება შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებაზეც, თუკი მისი მმართველობის ერთ-ერთ რგოლს სამეთვალყურეო საბჭოც წარმოადგენს.<sup>65</sup> მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის მიერ დაწესებული აღნიშნული შეზღუდვა, შეგვიძლია ცალსახად დადებითად შევაფასოთ, ვინაიდან სამეთვალყურეო საბჭოს ძირითადი ფუნქცია საწარმოში მაკონტროლებელი და

---

<sup>61</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლის 2<sup>1</sup> პუნქტი.

<sup>62</sup> იქვე. 55-ე მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>63</sup> იქვე. 55-ე მუხლის 1<sup>1</sup> პუნქტი.

<sup>64</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლის 3<sup>1</sup> პუნქტი.

<sup>65</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის 47-ე მუხლის მე-6 პუნქტი.

საზედამხედველო საქმიანობის განხორციელებაა. სწორედ სამეთვალყურეო საბჭომ უნდა შეაფასოს დირექტორის ყოველდღიური საქმიანობის ეფექტურობისა და ეფექტიანობის საკითხი საწარმოსთვის. ხოლო, იმ შემთხვევაში, თუ მეწარმეთა შესახებ კანონი ამ შეზღუდვას არ დააწესებდა, ადგილი უდავოდ ექნებოდა ინტერესთა კონფლიქტს.

მეწარმეთა შესახებ კანონის მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტის მიხედვით, „ხელმძღვანელობაზე / წარმომადგენლობაზე უფლებამოსილ პირთან (პირებთან), ასევე სამეთვალყურეო საბჭოსა და საწარმოს სხვა ორგანოების წევრებთან ურთიერთობები რეგულირდება ამ კანონით, საზოგადოების წესდებითა და მათთან დადებული ხელშეკრულებებით.“<sup>66</sup>

მეწარმეთა შესახებ კანონის მოცემული ნორმების ურთიერთშეჯერებით ნათლად იკვეთება, რომ სამეთვალყურეო საბჭოს, როგორც კორპორაციული მართვის ინსტრუმენტის შემოტანა და მისი შექმნისა თუ ფუნქციონირების შედარებით მეტად რეგლამენტირება ძირითადად ხდება სააქციო საზოგადოების შემთხვევაში და ამ შემთხვევაშიც მხოლოდ მაშინ, როდესაც საწარმო ექცევა „ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ“ კანონის რეგულირების ფარგლებში.

სხვა შემთხვევებში, მეწარმეთა შესახებ კანონი მაქსიმალურად მოქნილია და ძირითადად შეიცავს დისპოზიციურ რეგულირებას.

ასეთი დისპოზიციური რეგულირება, ასევე თითქმის არ არსებობს შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოების კორპორაციულ მართვასთან მიმართებით. მეწარმეთა შესახებ კანონი მაქსიმალურ თავისუფლებას ანიჭებს დამფუძნებლებს, თავად, საზოგადოების წესდებითა და შესაბამისი ხელშეკრულებების საფუძველზე დაარეგულირონ კორპორაციული მართვისა და კომპეტენცია-პასუხისმგებლობების გადანაწილების საკითხი.

ამგვარი რეგულირება, ერთი მხრივ, შესაძლებელია, რომ დადებითად შეფასდეს, ვინაიდან ასეთ პირობებში მენეჯმენტი თავად ირჩევს, როგორი

---

<sup>66</sup> იქვე. მე-9 მუხლის მე-6 პუნქტი.



მმართველობის მოდელი შეიძლება იყოს მისაღები საწარმოს საქმიანობის სპეციფიკისთვის და ამ შემთხვევაში კანონი უხეშად არ ერევა დაფუძნებლების შესაძლო გადაწყვეტილებებში. ამასთანავე, ამ შემთხვევაში საქმე გვაქვს ნაკლებ ბიუროკრატიასთან, რაც გადაწყვეტილებების უფრო სწრაფად და ეფექტურად მიღებას გულისხმობს, დროისა თუ სხვა რესურსების დაზოგვის ხარჯზე.

თუმცა, მეორე მხრივ, აღნიშნული შეიძლება აჩენდეს საწარმოსთვის ზიანის მომტანი ან კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილებების მიღებისა და კორუფციის რისკს, ვინაიდან ამ შემთხვევაში საწარმოში არ არსებობს დამატებითი კონტროლის მექანიზმი და გადაწყვეტილებები მიიღება მხოლოდ დირექტორატის დონეზე, პარტნიორთა საერთო კრების ზოგადი კონტროლით, მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებელი მმართველობითი რგოლის (როგორცაა წესით გვევლინება სამეთვალყურეო საბჭო) გარეშე.

მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლის მე-7 პუნქტი განსაზღვრავს სამეთვალყურეო საბჭოს ძირითად უფლება-მოვალეობებს, თუმცა ამ შემთხვევაშიც, სამეთვალყურეო საბჭოს კომპეტენციის განსაზღვრის შესაძლებლობას კანონი დასაშვებს ხდის წესდების საფუძველზე.<sup>67</sup> კანონის თანახმად, სამეთვალყურეო საბჭოს ძირითადი ფუნქციის მაკონტროლებელი საქმიანობის განხორციელებაა, რაც გამოხატება, როგორც დირექტორატის, ისე საწარმოს ყოველდღიური, მათ შორის - ფინანსური საქმიანობის მონიტორინგში.

მეწარმეთა შესახებ კანონის მითითებული მუხლი ასევე განსაზღვრავს, რომ სამეთვალყურეო საბჭო უფლებამოსილია დანიშნოს ან ნებისმიერ დროს გამოიწვიოს დირექტორები. თუმცა, აღნიშნული ფუნქციის დამოუკიდებლად განხორციელების შესაძლებლობას ართმევს, იმ შემთხვევაში, თუ საკითხი შეეხება სახელმწიფოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოში დირექტორების დანიშვნა-გათავისუფლების საკითხს. მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლის მე-7

---

<sup>67</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლის მე-7 პუნქტი.

პუნქტის ვ<sup>1</sup> ქვეპუნქტი მიუთითებს, რომ „იმ საზოგადოებაში, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს ხმათა საერთო რაოდენობის 50%-ზე მეტს, დირექტორების დანიშვნა და მათი გამოწვევა სამეთვალყურეო საბჭომ უნდა შეუთანხმოს საზოგადოების ხმების 50%-ზე მეტის მფლობელ აქციონერს. სამეთვალყურეო საბჭოსა და აქციონერებს შორის შეუთანხმებლობის შემთხვევაში დირექტორის დანიშვნისა და გამოწვევის გადაწყვეტილებას იღებს საერთო კრება.“<sup>68</sup>

„აქციონერს/პარტნიორს თუ ექნება უფლება აირჩიოს კორპორაციული მართვის მოდელი, გააკეთოს არჩევანი ერთსაფეხურიან (მონისტურ) და ორსაფეხურიან (დუალისტურ) სისტემებს შორის, ამაში ცხადია ცუდი არაფერია. მეწარმეთა შესახებ კანონის ხარვეზს წარმოადგენს ის, რომ კანონის თანახმად ნათლად არ არის განსაზღვრული როგორ უნდა იქნეს მართული კომპანია არჩევანის გაკეთების შემდეგ. ამ მხრივ, კანონში ცვლილების განხორციელების აუცილებლობა აშკარად სახეზეა“.<sup>69</sup>

მეწარმეთა შესახებ კანონის მსგავსი დისპოზიციური მოწესრიგება რამდენად არის სწორი და ეფექტური, აღნიშნული საკითხი, წინამდებარე ნაშრომში დასკვნის სახით იქნება შეჯამებული.

---

<sup>68</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლის მე-7 პუნქტის ვ1 ქვეპუნქტი

<sup>69</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 58

## **თავი IV - სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვაში მონაწილე სუბიექტები, მათი როლები და ამოცანები**

### **1. ზოგადი მიმოხილვა**

როგორც უკვე აღინიშნა, კორპორაციულ მართვაში ჩართული სუბიექტების მიხედვით განასხვავებენ კორპორაციული მართვის მოდელებს. მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის მიხედვით, კორპორაციულ მართვაში ჩართული სუბიექტები შეიძლება იყვნენ დირექტორატი, პარტნიორთა საერთო კრება და სამეთვალყურეო საბჭო. მეწარმეთა შესახებ კანონი იმპერატიულად არ განსაზღვრავს, სამივე რგოლის ჩართულობის აუცილებლობას საწარმოს კორპორაციულ მართვაში, მათ შორის არც იმ შემთხვევაში, თუ საწარმო დაფუძნებულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით. თუმცა, მეწარმეთა შესახებ კანონი განსაზღვრავს იმ ძირითად, მინიმალურ კომპეტენციებს, პასუხისმგებლობის ფარგლებსა, თუ უფლება-მოვალეობებს, რომელიც შეიძლება ეკისრებოდეს კორპორაციულ მართვაში შემავალ თითოეულ რგოლს.

### **2. დირექტორების როლი საწარმოს კორპორაციულ მართვაში**

საწარმოს მართვის ორგანოთა სტრუქტურაში უმნიშვნელოვანესი და წამყვანი ადგილი უკავია დირექტორატს. დირექტორები საქმიანობის პროცესში უამრავ ფუნქციას ასრულებენ. მათი არსებობის გარეშე კომპანიის მართვა ფაქტიურად შეუძლებელია. “დიდი ბრიტანეთის კორპორაციული მართვის კოდექსის თანახმად, კორპორაციული მართვა არის კომპანიის მართვისა და კონტროლის ერთიანი სისტემა. დირექტორატი პასუხისმგებელია კომპანიის მართვაზე. დირექტორატი ვალდებულია უზრუნველყოს კომპანიის ეფექტური მართვა, ზედამხედველობა გაუწიოს დასახული ბიზნეს-გეგმების შესრულებას და საქმის გარემოების

სრულყოფილად ცოდნის საფუძველზე, წარმოადგინოს სრული ინფორმაცია აქციონერთა კრებაზე.”<sup>70</sup>

დირექტორატის როლზე ირიბად მიუთითებს ისიც, რომ კომპანიის მართვაში თავად კომპანიის მესაკუთრეთა ჩართულობის ერთ-ერთი უმთავრესი გამოხატულება და როლი კორპორაციულ მართვაში სწორედ დირექტორების დანიშვნაა.

საქართველოს უზენაესმა სასამართლომ, მის ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში განმარტა, რომ “დირექტორი არის მეწარმეთა შესახებ კანონით გათვალისწინებულ საწარმოთა აღმასრულებელი ორგანო, რომელიც ხელმძღვანელობს საწარმოს მიმდინარე საქმიანობას და უფლებამოსილია მესამე პირების წინაშე მინდობილობის გარეშე წარმოადგინოს საწარმო, ე.ი დადოს საწარმოს სახელით ხელშეკრულება.”<sup>71</sup>

მსოფლიოში არ არსებობს კორპორაციული მართვის სისტემა ან საკორპორაციო კანონმდებლობა, რომელიც არ ითვალისწინებს დირექტორის ან/და დირექტორატის, როგორც ორგანოს არსებობას საწარმოს სისტემაში. განურჩევლად იმისა, მონისტური (ერთ საფეხურიანი) თუ დუალისტური (ორ საფეხურიანი) მმართველობის სისტემა აქვს საწარმოს, დირექტორატი მაინც აუცილებელ ორგანოს წარმოადგენს.<sup>72</sup> საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობაც, საწარმოს ხელმძღვანელობისა და წარმომადგენლობის უფლებამოსილებას სწორედ დირექტორს ანიჭებს.

იმის გათვალისწინებით, რომ საწარმო წარმოადგენს ხელოვნურად შექმნილ სუბიექტს, აუცილებელია არსებობდეს მისი სამართალსუბიექტურობის რეალიზების შესაძლებლობაც. გადაჭარბების გარეშე შეიძლება ითქვას, რომ კომპანია დირექტორატის საშუალებით ახორციელებს საკუთარ უფლებებსა და მოვალეობებს და შესაბამისად, მისი სამართალსუბიექტურობის

---

<sup>70</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 30

<sup>71</sup> სუს 2014 წლის 25 მარტის # ას-495-471-2013 გადაწყვეტილება/განჩინება.

<sup>72</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. გვ. 22

რეალიზებას უზრუნველყოფს. დირექტორატი ხელოვნურად შექმნილი “პიროვნების” მაცოცხლებელი ძალაა.<sup>73</sup>

მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის 9.1. მუხლის თანახმად, სააქციო საზოგადოებაში და შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოებაში, ხელმძღვანელობის უფლება აქვთ დირექტორებს. ხელმძღვანელობა გულისხმობს კომპანიის სახელით გადაწყვეტილებების მიღებას, ხოლო წარმომადგენლობა კომპანიის სახელით გამოსვლას მესამე პირებთან ურთიერთობაში. თუ წესდებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, ხელმძღვანელობა წარმომადგენლობასაც გულისხმობს.<sup>74</sup>

ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 22-ე პუნქტი განმარტავს, თუ რა შეიძლება იგულისხმებოდეს მმართველ ორგანოში. აღნიშნული კანონის თანახმად, ეს არის დადგენილი წესით არჩეული ან დანიშნული დირექტორები ან/და სამეთვალყურეო საბჭო.<sup>75</sup>

ზემოთ აღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე, ნებისმიერი ტიპის საწარმოში, მისი კორპორაციული მართვის მოდელის მიუხედავად, ასევე მიუხედავად იმისა, იგი სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით არის დაფუძნებული თუ არა, კორპორაციული მართვის ერთ-ერთ წამყვან და სავალდებულო რგოლს დირექტორი წარმოადგენს.

### **3. პარტნიორთა საერთო კრების როლი კორპორაციულ მართვაში**

“ორგანიზაციული მართვის ვერტიკალურ ჭრილში, შიდა სტრუქტურული ელემენტების პირველ რგოლს, სააქციო საზოგადოების კაპიტალით უზრუნველმყოფ პირთა გაერთიანების შედეგად ჩამოყალიბებული ორგანო წარმოადგენს. კორპორაციული მართვის სტრუქტურაში ამ საფეხურს აქციონერთა საერთო კრება იკავებს.”<sup>76</sup>

<sup>73</sup> ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“ 2016 წ. - გვ. 22

<sup>74</sup> მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის 9.1. მუხლი.

<sup>75</sup> ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის 22-ე პუნქტი.

<sup>76</sup> გიორგი მახარობლიშვილი, კაპიტალურ საზოგადოებათა სტრუქტურაში ფუნდამენტური ცვლილებების განხორციელება კორპორაციულ-სამართლებრივ ქმედებათა (შემენა, შერწყმა) საფუძველზე, თბილისი, 2014 წ. გვ. 46.

პარტნიორთა საერთო კრება, საწარმოს კორპორაციული მართვის უმაღლესი ორგანოა.<sup>77</sup> მისი კომპეტენციები და პასუხისმგებლობის ფარგლები ზუსტად არის გაწერილი მეწარმეთა შესახებ კანონში.<sup>78</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის მიხედვით, საერთო კრება უზრუნველყოფს ისეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების მიღებას, როგორცაა საზოგადოების წესდებაში, საწესდებო კაპიტალში და საწარმოს სხვა რეგისტრირებულ მონაცემებში ცვლილების შეტანა. პარტნიორთა კრება უფლებამოსილია, აირჩიოს აქციონერთა წარმომადგენლობა სამეთვალყურეო საბჭოში ან გამოიწვიოს ისინი საბჭოდან; მიიღოს გადაწყვეტილებები სამეთვალყურეო საბჭოსა და დირექტორების წინააღმდეგ სასამართლო პროცესში მონაწილეობის შესახებ; მიიღოს გადაწყვეტილებები საზოგადოების ქონების შექმნის, გასხვისების, გაცვლის შესახებ; დაამტკიცოს დირექტორებისა და სამეთვალყურეო საბჭოს ანგარიში და სხვა.<sup>79</sup>

რაც შეეხება აქციონერთა საერთო კრების საქმიანობის სპეციფიკას სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებში, უმეტეს შემთხვევაში ამ ფუნქციას სპეციალურად საამისოდ არსებული სახელმწიფო სტრუქტურული ერთეული ასრულებს - „სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონის“ პირველი მუხლის მე-6 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ქონების მართვასა და განკარგვას ამ კანონით გათვალისწინებულ შემთხვევებში ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო (შემდგომში - „ქონების სააგენტო“).<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> გიორგი მახარობლიშვილი, კაპიტალურ საზოგადოებათა სტრუქტურაში ფუნდამენტური ცვლილებების განხორციელება კორპორაციულ-სამართლებრივ ქმედებათა (შეძენა, შერწყმა) საფუძველზე, თბილისი, 2014 წ. გვ. 46.

<sup>78</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონი, მუხლი 54, პუნქტი 6.

<sup>79</sup> იქვე.

<sup>80</sup> „სახელმწიფო ქონების შესახებ კანონის“ პირველი მუხლის მე-6 პუნქტი.

#### 4. სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, როგორც სახელმწიფო საწარმოთა პარტნიორის ფუნქციის მქონე სუბიექტი

საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 7 აგვისტოს N490 დადგენილებით, დამტკიცებულია სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულება.<sup>81</sup> დებულების 1-ლი მუხლის 1-ლი პუნქტის მიხედვით, სააგენტო „არის საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს სისტემაში შემავალი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც შექმნილია „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ კანონის შესაბამისად.“<sup>82</sup>

ამავე დებულების მე-2 მუხლი განმარტავს ქონების სააგენტოს მიზნებს, რომელთაგან, სახელმწიფო ქონების მართვის, განკარგვის ანდა სარგებლობის უფლებით გადაცემასთან ერთად, ქონების სააგენტოს ერთ-ერთ მნიშვნელოვან მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოებში პარტნიორის / აქციონერის უფლებამოსილების განხორციელება.<sup>83</sup> შესაბამისად, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებში პარტნიორის / აქციონერის როლში გვევლინება ქონების სააგენტო და მისი ძირითადი ფუნქცია შემოიფარგლება სწორედ სახელმწიფოს ქონებისა და სახელმწიფოს საკუთრებაში არსებული არამატერიალური აქტივების, მათ შორის წილების ან აქციების მართვით და განკარგვით.

ქონების სააგენტოს, როგორც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოს პარტნიორის მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენს საწარმოს ბიზნეს-გეგმების დამტკიცება, რომელიც მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც აღნიშნული დოკუმენტი ფაქტობრივად წარმოადგენს საწარმოს სახელმძღვანელო გეგმას, კალენდარული წლის განმავლობაში და იმავე დროს იგი ერთგვარად საწარმოს ანგარიშგების დოკუმენტია მის პარტნიორთან.

<sup>81</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 7 აგვისტოს N490 დადგენილება.

<sup>82</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 7 აგვისტოს N490 დადგენილებით დამტკიცებული, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულება, მუხლი 1, პუნქტი 1.

<sup>83</sup> იქვე, მუხლი 2.

ქონების სააგენტო ასევე ახდენს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების კაპიტალში ცვლილების შეტანას, საწარმოების მიერ მათი ქონების (ირიზად - სახელმწიფო ქონების) მართვის, განკარგვის, /მესამე პირებისთვის სარგებლობაში გადაცემის პროცესის და ამ ფარგლებში გაფორმებული ხელშეკრულებების მონიტორინგს და სხვა.<sup>84</sup>

მნიშვნელოვანია, რომ თავად სააგენტოსაც ჰყავს მაკონტროლებელი ორგანო, რომელსაც საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო წარმოადგენს.<sup>85</sup>

## 5. სახელმწიფო საწარმოს პარტნიორის ფუნქციების მქონე სხვა სუბიექტები

ვინაიდან ქონების სააგენტო წარმოადგენს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების ძირითად პარტნიორს, წინამდებარე სამაგისტრო კვლევის ფარგლებში სააგენტოს მივმართე წერილობით, რათა მიმეღო ინფორმაცია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების მართვის სტანდარტებთან და საერთო პრაქტიკისგან განსხვავებულ შემთხვევებთან დაკავშირებით.<sup>86</sup>

სააგენტოს საპასუხო წერილში ნათქვამია რომ „სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ საწარმოთა მართვა ხდება სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მიერ, ხოლო მართვის უფლებით გადაცემის შემთხვევაში, იმ სუბიექტების მიერ, რომელთაც გადაცემული აქვთ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული წილები/აქციები.“<sup>87</sup>

2019 წლის 17 ივნისს, საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკის კომიტეტმა დაიწყო თემატური მოკვლევა სახელმწიფო საწარმოების

---

<sup>84</sup> იქვე, მუხლი 3.

<sup>85</sup> საქართველოს მთავრობის 2020 წლის 7 აგვისტოს N490 დადგენილებით დამტკიცებული, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულება, მუხლი 22, პუნქტი 1.

<sup>86</sup> განცხადება, სსიპ-სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოში რეგისტრაციის N55985/05; 25.05.2021 წ.

<sup>87</sup> სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს 2021 წლის 2 ივნისის N14/32406 წერილი.



მართვის ეფექტიანობის შესახებ.<sup>88</sup> თემატური მოკვლევის ანგარიშში მითითებულია, რომ „2019 წლის მდგომარეობით სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მონაცემებით სახელმწიფო პარტნიორის/აქციონერის სახით მონაწილეობს 96 საწარმოში, ხოლო ასევე სახელმწიფოს მიერ შექმნილი სს „საპარტნიორო ფონდი“ თავის მხრივ წარმოადგენს 19 კერძო იურიდიული პირის პარტნიორს/აქციონერს.“<sup>89</sup>

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის მომზადების ეტაპზე წარმოებული კვლევის ფარგლებში, სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს ეთხოვა, მოეწოდებინა ინფორმაცია იმ საწარმოების თაობაზე, რომლებიც მართვის უფლებით გადაცემული აქვს სხვადასხვა სახელმწიფო, თუ კერძო უწყებებს. მართვის უფლებით გადაცემულ სახელმწიფო საწარმოთა შესახებ სააგენტოდან მიღებული მონაცემების მიხედვით, აღნიშნული საწარმოთა რაოდენობა შეადგენს 32 საწარმოს. ზემოხსენებული ინფორმაციის მიხედვით, ეს საწარმოები ის სუბიექტები არიან, რომლებიც არ არიან სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს მმართველობაში და ისინი მართვის უფლებით გადაცემული აქვთ სხვა უწყებებს.<sup>90</sup> შესაბამისად, მითითებულ ნუსხაში არ გვხვდება ისეთი საწარმოები, რომლებიც თავად ქონების სააგენტოს დაქვემდებარებაშია.

აღსანიშნავია, რომ საქართველოში მოქმედი ყველაზე აქტიური და მსხვილი საწარმოებიდან, უმრავლესობა ექვემდებარება ან ქონების ეროვნულ სააგენტოს (მაგალითად შპს „საქართველოს აეროპორტების გაერთიანება“, შპს „საქაერონავიგაცია“ და სხვა), ან სს „საპარტნიორო ფონდს“. კერძოდ, სს „საპარტნიორო ფონდს“ ექვემდებარება ისეთი უმსხვილესი სახელმწიფო საწარმოები, რომლებსაც ენერგეტიკისა და ტრანსპორტის სფეროში წამყვანი ადგილი უკავია. მაგალითად როგორებიცაა, სს „საქართველოს რკინიგზა“,

---

<sup>88</sup> საქართველოს პარლამენტის დარგობრივი ეკონომიკის კომიტეტის თემატური მოკვლევა სახელმწიფო საწარმოების მართვის ეფექტიანობის შესახებ. ქ. თბილისი, 2019 წ. გვ. 1.

<sup>89</sup> იქვე. გვ. 2.

<sup>90</sup> სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს 2021 წლის 02 ივნისის N14/32406 წერილის N1 დანართი.

სს „საქართველოს ნავთობისა და გაზის კორპორაცია“ (100 %-იანი წილი), სს „თელასი“ (აქციების 24,52902%) და სხვა.<sup>91</sup>

რაც შეეხება თავად სს „საპარტნიორო ფონდს“, ისიც სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოა, რომლის საქმიანობის მთავარი მიზანი, არის მოგების მიღება, ფინანსური აქტივების ღირებულების გაზრდა, ინვესტიციების მოზიდვა, შეფერხებული პროექტების დასრულებისათვის ხელის შეწყობა და ახალი პროექტების შემუშავება ან/და დაფინანსება, განხორციელებულ პროექტებში არსებული თავისი კუთვნილი წილის/აქციების განკარგვა და სხვა.<sup>92</sup>

სს „საპარტნიორო ფონდის“ მიერ ამ მიზნების მისაღწევად გატარებული ღონისძიებები ძირითადად გულისხმობს პროექტის დაფინანსებას კერძო სექტორის თანადაფინანსებით, მათ შორის, კაპიტალშენატანებით, სესხის, გარანტიის (თავდებობის) გაცემით ან სხვაგვარად.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 2 ივნისის N230 230 დადგენილებით დამტკიცებული სს „საპარტნიორო ფონდის“ წესდება.

<sup>92</sup> იქვე.

<sup>93</sup> იქვე.

## **თავი V - სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება**

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების ანგარიშვალდებულებისა და მათი საქმიანობის გამჭვირვალობის საკითხი პირდაპირ არის დაკავშირებული ამა თუ იმ კონკრეტული საწარმოს კორპორაციული მმართველობის ეფექტურობასთან, ხარისხთან და მენეჯმენტის საქმიანობის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის საკითხთან. სწორედ აღნიშნულ ჭრილში მოხდება ნაშრომში მითითებული საკითხების შეფასება.

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების ანგარიშვალდებულებისა და მათი საქმიანობის გამჭვირვალობის საკითხი შესაძლებელია განხილულ იქნეს სხვადასხვა მიმართულებით. კერძოდ,

1. ანგარიშვალდებულება კორპორაციული მმართველობის სუბიექტებთან;
2. ანგარიშვალდებულება საწარმოსა და სხვა სახელმწიფო უწყებებს შორის;
3. ანგარიშვალდებულება საწარმოსა და სხვა მესამე პირებს შორის;
4. საწარმოს საქმიანობის გამჭვირვალობის ზოგადი უზრუნველყოფა.

მოცემულ თავში განვიხილავთ თოთოეულ მათგანს ინდივიდუალურად, მათ შორის, კონკრეტული საწარმოს მაგალითზე დაყრდნობით.

### **4. ანგარიშვალდებულება კორპორაციული მმართველობის რგოლში შემავალ სუბიექტებთან**

როგორც ზემოთ განხილულ შესაბამის თავში აღინიშნა, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოს კორპორაციული მმართველობის რგოლში, საწარმოს დირექტორის გარდა, რომლის არსებობაც სავალდებულოა, რათა საწარმომ სრულფასოვნად მოახდინოს ფუნქციონირება, შესაძლებელია შედიოდეს ასევე პარტნიორთა საერთო

კრება ან სამეთვალყურეო საბჭო. მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი განმარტავს თითოეული ამ სუბიექტის უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობების მინიმალურ ფარგლებს, აგრეთვე მათ უფლებამოსილებას, მოითხოვონ საწარმოს დირექტორისგან საწარმოს საქმიანობასთან დაკავშირებული ანგარიშები, როგორც ზეპირი, ისე წერილობითი ფორმით. კერძოდ, მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლი მიუთითებს, რომ „ნებისმიერ პარტნიორს (მათ შორის, იმ პარტნიორს, რომელიც არ მონაწილეობს საზოგადოების ხელმძღვანელობაში) შეუძლია პირადად გაეცნოს საზოგადოების საქმეებს და ამ მიზნით შეამოწმოს საზოგადოების წიგნები და საბუთები.“<sup>94</sup>

ამის გარდა, ამავე კანონის 46-ე მუხლის მე-4 პუნქტი განსაზღვრავს დირექტორის ვალდებულებას, პარტნიორის მოთხოვნის საფუძველზე დაუყოვნებლივ მიაწოდოს მას ინფორმაცია საზოგადოების საქმიანობის შესახებ და ნება დართოს, გაეცნოს საზოგადოების წიგნებსა და ჩანაწერებს.<sup>95</sup>

მეწარმეთა შესახებ კანონის 55-ე მუხლი კი ადგენს სამეთვალყურეო საბჭოს (ასეთის არსებობის შემთხვევაში) უფლებამოსილებას, კონტროლი გაუწიოს თითოეული დირექტორის საქმიანობას, ნებისმიერ დროს მოითხოვოს დირექტორებისაგან საზოგადოების საქმიანობის ანგარიში; გააკონტროლოს და შეამოწმოს საზოგადოების ფინანსური დოკუმენტაცია, ასევე ქონებრივი ობიექტები, კერძოდ, საზოგადოების სალარო და ფასიანი ქაღალდებისა და საქონლის მდგომარეობა; მას შეუძლია ეს დაავალოს ცალკეულ წევრებს ან განსაზღვრულ ექსპერტებს. სამეთვალყურეო საბჭო ასევე ამოწმებს საწარმოს წლიურ ანგარიშებს.<sup>96</sup>

#### 4.1. ანგარიშვალდებულების საკითხი საწარმოს პარტნიორთან

როგორც უკვე აღინიშნა, სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“ წარმოადგენს მთელ რიგ სახელმწიფო საწარმოებში პარტნიორის

<sup>94</sup> მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი, მუხლი 24.

<sup>95</sup> მეწარმეთა შესახებ კანონის 46-ე მუხლის მე-4 პუნქტი.

<sup>96</sup> იქვე, მუხლი 55.

(აქციონერის) უფლებამოსილების განმახორციელებელ სუბიექტს. იგი აღნიშნულიდან გამომდინარე, ახორციელებს მის მართვაში შემავალი საწარმოების საქმიანობის შესწავლას.

რაც შეეხება ანგარიშგების ფორმატს და მეთოდოლოგიას, სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ოფიციალურ ვებ-გვერდზე<sup>97</sup> განთავსებულია მონაცემთა შეგროვების ფორმები, რაც სააგენტოსა და საწარმოებს შორის კოორდინაციის გაუმჯობესების მიზნით კომპანიების წლიური ფინანსური ანგარიშგებებისა და ბიზნეს-გეგმების პროექტების წარმოდგენას გულისხმობს. აღნიშნული ფორმები უნიფიცირებულია და განსაზღვრული პერიოდულობით ხდება მათი შევსება და სახელმწიფო ქონების მართვის სააგენტოში წარდგენა საწარმოების მიერ.

აღნიშნული ანგარიშგების მეთოდოლოგია, შესაძლებელია დადებითად შეფასდეს, ვინაიდან იგი შესაძლებლობას ანიჭებს პარტნიორს, რომ ინფორმირებული იყოს საწარმოში მიმდინარე წამყვან ბიზნეს-პროცესებთან დაკავშირებით და ამასთან, ფორმების უნიფიცირების წყალობით, მეტ-ნაკლებად შესაძარისი იყოს სხვადასხვა საწარმოთა მონაცემები.

#### 4.2. ანგარიშვალდებულების საკითხი სამეთვალყურეო საბჭოსთან

რაც შეეხება საწარმოსა და სამეთვალყურეო საბჭოს შორის ანგარიშვალდებულების საკითხს, სამეთვალყურეო საბჭოს კომპეტენციათა მინიმალური ფარგლები განსაზღვრულია მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონით.<sup>98</sup>

თუმცა, კანონი, როგორც უკვე ავღნიშნეთ, ძირითადად შეიცავს დისპოზიციურ ნორმებს და საწარმოს ანიჭებს შესაძლებლობას, წესდებით დაარეგულიროს პარტნიორთა კრებასთან და სამეთვალყურეო საბჭოსთან ურთიერთობის და მათი კომპეტენციების საკითხი.

იმის გათვალისწინებით, რომ სამეთვალყურეო საბჭოს შემადგენლობა და მათი კომპეტენციების ფარგლები ინდივიდუალურია თითოეული

<sup>97</sup> <http://nasp.gov.ge/>;

<sup>98</sup> ძირითადად, მეწარმეთა შესახებ კანონის მუხლი 55.

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოსთვის, მათი კომპეტენციებისა და საწარმოს მხრიდან ანგარიშვალდებულების საკითხს განვიხილავ კონკრეტული საწარმოს მაგალითზე.

კერძოდ, შპს „საქართველოს აეროპორტების გაერთიანება“ (ს. კ. N404389693) წარმოადგენს სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოს, რომლის ძირითადი საქმიანობა საავიაციო სფეროსა და ქვეყანაში არსებული სამოქალაქო საერთაშორის და ადგილობრივი აეროპორტების ექსპლუატაციას უკავშირდება.<sup>99</sup> საწარმოში პარტნიორის უფლებამოსილებას ახორციელებს სსიპ სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო.<sup>100</sup> ხოლო, მისი ხელმძღვანელი ორგანოებია, დირექტორი, პარტნიორთა საერთო კრება, სამეთვალყურეო საბჭო. ამასთანავე, ეს უკანასკნელი შედგენა 7 სამინისტროს მინისტრის მოადგილეებისგან, საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მინისტრის მოადგილის თავმჯდომარეობით.<sup>101</sup> წესდების თანახმად, სამეთვალყურეო საბჭოს სხდომები ტარდება კვარტალში ერთხელ მაინც, ხოლო შესაბამისი მოწვევა, სამეთვალყურეო საბჭოს თავმჯდომარის მიერ, კეთდება სულ ცოტა, სხდომის გამართვამდე 8 დღით ადრე, შესაბამისი, სავარუდო დღის წესრიგის წარდგენით.<sup>102</sup> საკითხები, რომლებიც ძირითადად შეძლება იყოს გათვალისწინებული დღის წესრიგით, შეეხება საწარმოს ბიზნეს-გეგმის, საწარმოს საშტატო განრიგისა და სტრუქტურის დამტკიცებას. ასევე, საბჭო გადაწყვეტილებების იღებს საწარმოს ქონების განკარგვასთან დაკავშირებით. ყველაზე მნიშვნელოვანი საკითხი, რომელსაც წესდება ითვალისწინებს საწარმოს ანგარიშვალდებულების საკითხთან დაკავშირებით, შეეხება არა მხოლოდ ბიზნეს-გეგმის დამტკიცების საკითხს, არამედ, უკვე დამტკიცებული ბიზნეს-გეგმის შესრულების შესახებ, ყოველკვარტალურად ინფორმაციის

<sup>99</sup> შპს „საქართველოს აეროპორტების გაერთიანების“ წესდება, 2012 წ.

<sup>100</sup> იქვე, მუხლი 5.

<sup>101</sup> იქვე, მუხლი 6; შპს „საქართველოს აეროპორტების გაერთიანების“ ამონაწერი მეწარმეთა და არასამეწარმეო იურიდიული პირების რეესტრიდან.

<sup>102</sup> იქვე, მუხლი 8.

განხილვის საკითხს.<sup>103</sup> აღნიშნული მნიშვნელოვანია იმდენად, რამდენადაც ბიზნეს-გეგმა წარმოადგენს დოკუმენტს, რომელშიც დეტალურადაა ასახული საწარმოს მომდევნო წლის საქმიანობის გეგმა და ამ გეგმის განხორციელების პროცესში წარმოშობილი დანახარჯებისა თუ შემოსავლების შესახებ ინფორმაცია.

## 5. ანგარიშვალდებულება საწარმოსა და სხვა სახელმწიფო უწყებებს შორის

სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებს, მათი საქმიანობის მიმართ მაღალი საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, წაყენებული აქვს საქმიანობის გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების უფრო მაღალი სტანდარტები. აღნიშნულის გათვალისწინებით, მათი საქმიანობის შესახებ დეტალური ინფორმაციის მოთხოვნისა და გაცნობის უფლება აქვთ არა მხოლოდ მმართველობით რგოლში შემავალ სუბიექტებს, არამედ სხვა სახელმწიფო მაკონტროლებელი ფუნქციების მქონე ორგანოებს.

სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის მე-17 მუხლი ადგენს იმ პირობას წრეს, რომლის საქმიანობის შემოწმების უფლებაც აქვს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს. მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო აუდიტის სამსახური ამოწმებს „იმ კერძო სამართლის იურიდიული პირის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, რომელშიც ავტონომიური რესპუბლიკა ან/და მუნიციპალიტეტი/მუნიციპალიტეტები ფლობს/ფლობენ წილის/აქციების 50 პროცენტს და 50 პროცენტზე მეტს, აგრეთვე სახელმწიფოს მიერ 50 პროცენტი და 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი კერძო სამართლის იურიდიული პირის საფინანსო-ეკონომიკურ საქმიანობას, გარდა იმ შემთხვევისა, თუ ამ საწარმოს ფასიანი ქაღალდები – აქცია, წილი – განთავსებულია ფასიანი ქაღალდების საერთაშორისო საფონდო ბირჟაზე. ამ საწარმომ ინფორმაცია თავისი ფინანსური

---

<sup>103</sup> იქვე, მუხლი 8, პუნქტი 9.

ანგარიშგების შესახებ მოთხოვნისამებრ უნდა წარუდგინოს სახელმწიფო აუდიტის სამსახურს“.<sup>104</sup>

აღნიშნული ნორმიდან გამომდინარე, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოები, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა 50% ან მეტია, ექვემდებრებიან სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შემოწმებას. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის აუდიტი კი გულისხმობს საწარმოთა ფინანსურ, შესაბამისობისა და ეფექტიანობის აუდიტს. აუდიტის ფარგლები, შემოწმების მასშტაბები და აუდიტის სახე განისაზღვრება თავად სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მიერ, ინდივიდუალურად, მათი შეფასებიდან გამომდინარე.<sup>105</sup>

მოცემული პუნქტის შინაარსი ერთი შეხედვით შეიძლება დადებითად შეფასდეს, ვინაიდან იგი დამატებითი ბერკეტია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების საქმიანობის მონიტორინგისთვის. თუმცა, კითხვა ჩნდება იმ ნაწილში, რამდენად მიზანშეწონილია, რომ მხოლოდ სახელმწიფოს 50% ან მეტი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებზე ხდება ამ პუნქტის გავრცელება და არა ზოგადად სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებზე.

აღნიშნულის საილუსტრაციოდ შეიძლება მოვიყვანოთ ისევ შპს „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმის“ მაგალითი, სადაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა მინიმალურია და 0.01%-ს შეადგენს. ზემოთ განხილულ თავში, ამ საწარმოს კორპორაციულ მართვაზე მსჯელობისას, ხაზი გაესვა იმ ფაქტს, რომ ამ საწარმოს საქმიანობის მიზნობრიობიდან, მის საქმიანობაში სახელმწიფოს ჩართულობის მასშტაბებიდან და მისი, როგორც პროექტის სტრატეგიული მნიშვნელობიდან გამომდინარე, იგი სახელმწიფო საწარმოდ უნდა მიჩნეულიყო. შესაბამისად, მიზანშეწონილია, რომ სახელმწიფო აუდიტის უფლებამოსილების ფარგლების

<sup>104</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონის მე-17 მუხლის მე-2 პუნქტის „ი“ ქვეპუნქტი.

<sup>105</sup> სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ კანონი.



განსაზღვრისას, საწარმოში მხოლოდ სახელმწიფოს წილის ოდენობაზე არ კეთდებოდა აქცენტი.

ანგარიშვალდებულების საკითხთან დაკავშირებით, ასევე მნიშვნელოვანია ის საკითხი, რომ სხვა კერძოს საწარმოებისგან განსხვავებით, მასში სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობის მიუხედავად, საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ კანონი მხოლოდ იმ საწარმოს ხელმძღვანელს აკისრებს მოვალეობას, შეავსოს და კანონმდებლობით დადგენილი წესით გამოაქვეყნოს ქონებრივი დეკლარაცია, რომლის აქციათა ან წილის 100 პროცენტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, აგრეთვე ამ საწარმოს შვილობილი საწარმოს ხელმძღვანელს. აღნიშნული ვალდებულება ასეთი ხელმძღვანელი პირების ეკონომიკური ინტერესების განცხადებას და გამოქვეყნებას გულისხმობს.

## **6. ანგარიშვალდებულება საწარმოსა და სხვა მესამე პირებს შორის**

მოცემულ შემთხვევაში, მესამე პირში შეიძლება განვიხილოთ ნებისმიერი ფიზიკური ან იურიდიული პირი, რომელიც შეიძლება დაინტერესებული იყოს, როგორც საწარმოს საქმიანობით ზოგადად, ისე საწარმოში დაცული ნებისმიერი ინფორმაციითა, თუ დოკუმენტაციით. ასეთ შემთხვევაში, კერძოს სამართლის იურიდიულ პირებთან და მათ მიერ დაინტერესებულ პირებზე ინფორმაციის გაცემასთან დაკავშირებით, არსებობს გარკვეული წესები და მიდგომები, რომელიც განხილული იქნება წინამდებარე ქვეთავში.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განმარტავს თუ რა იგულისხმება საჯარო და კერძო ინფორმაციაში, საიდანაც შემდგომში გამომდინარეობს ინფორმაციის მფლობელი პირის ვალდებულებები. კერძოდ, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტის მიხედვით, „საჯარო ინფორმაციაა ოფიციალური დოკუმენტი (მათ შორის, ნახაზი, მაკეტი, გეგმა, სქემა, ფოტოსურათი,

ელექტრონული ინფორმაცია, ვიდეო- და აუდიოჩანაწერები), ანუ საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია, ასევე საჯარო დაწესებულების მიერ პროაქტიულად გამოქვეყნებული ინფორმაცია“.<sup>106</sup> ხოლო, „ნ“ ქვეპუნქტის მიხედვით - „საიდუმლო ინფორმაცია არის საჯარო დაწესებულებაში დაცული, აგრეთვე საჯარო დაწესებულების ან მოსამსახურის მიერ სამსახურებრივ საქმიანობასთან დაკავშირებით მიღებული, დამუშავებული, შექმნილი ან გაგზავნილი ინფორმაცია, რომელიც შეიცავს პერსონალურ მონაცემებს, სახელმწიფო ან კომერციულ საიდუმლოებას.“<sup>107</sup>

საქართველოს კანონმდებლობით სახელმწიფო საწარმოები კერძო სამართლის იურიდიული პირები არიან.<sup>108</sup> კერძო სამართლის იურიდიული პირები კი საჯარო დაწესებულებებად განიხილებიან მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი ისინი დაფინანსებას იღებენ სახელმწიფო ან ადგილობრივი ბიუჯეტიდან, ასეთი დაფინანსების ფარგლებში.<sup>109</sup> შესაბამისად, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაარსებულ საწარმოებზე ინფორმაციის გაცემის ვალდებულება ვრცელდება მხოლოდ მათი ბიუჯეტიდან დაფინანსების შემთხვევაში, ამ დაფინანსების ფარგლებში. „იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით მოქმედი საწარმო, განიხილება კერძო სამართლის სუბიექტად და სამეურნეო საქმიანობას საწარმოს დირექტორი წარმართავს დამოუკიდებლად, საწარმოს შესახებ ფინანსური ინფორმაციისთვის საჯარო ინფორმაციის ან კომერციული საიდუმლოების სტატუსის მინიჭება, წარმოადგენს თავად საწარმოს კომპეტენციას.“<sup>110</sup>

<sup>106</sup> ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ლი ნაწილის „მ“ ქვეპუნქტი.

<sup>107</sup> იქვე. „ნ“ ქვეპუნქტი.

<sup>108</sup> მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი.

<sup>109</sup> ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი.

<sup>110</sup> ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის 27-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი.

იმის გათვალისწინებით, რომ არ არსებობს სახელმწიფო საწარმოების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ერთიანი სისტემა, რთულია იმის განსაზღვრა, როგორ უნდა საწარმოში დაცული ინფორმაციებისთვის სტატუსის მინიჭება.

თბილისის საქალაქო სასამართლომ მნიშვნელოვანი განმარტება გააკეთა<sup>111</sup>, თუ რა შემთხვევაში არის ვალდებული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმო, გასცეს მესამე პირებზე გარკვეული ინფორმაცია. საქმის გარემოება მდგომარეობდა შემდეგში:

ერთ-ერთი არასამთავრობო ორგანიზაცია, სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოსგან ითხოვდა ხელშეკრულების გადაცემას, რომლის საფუძველზეც, ამ სახელმწიფო საწარმომ, გარკვეული ობიექტი გადასცა მართვის უფლებით მესამე საწარმოს (რომელიც არ არის სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული). აღნიშნულ მოთხოვნასთან დაკავშირებით, სახელმწიფო საწარმოს უარი არასამთავრობო ორგანიზაციამ სასამართლო წესით გაასაჩივრა. პროცესში მოპასუხე მხარედ ასევე ჩართული იყო საწარმოს პარტნიორიც.

თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 15 მარტის გადაწყვეტილებაში<sup>112</sup> სასამართლო მიუთითებდა ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის, ზემოთ განხილულ, 27-ე მუხლის „ა“ ქვეპუნტზე, რომელიც საჯარო დაწესებულების დეფინიციას ადგენს. სასამართლო ასევე იყენებს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის პირველ ნაწილს და განმარტავს, რომ ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მოქმედება ვრცელდება სახელმწიფო, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე და დაწესებულებებზე, აგრეთვე იმ პირების საქმიანობაზე,

---

<sup>111</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს გადაწყვეტილება შესულია კანონიერ ძალაში.

<sup>112</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 15 მარტის N3/8274-16 გადაწყვეტილება.

რომელიც კოდექსის თანამხმად მიიჩნევა ადმინისტრაციულ ორგანოდ.<sup>113</sup> შესაბამისად, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის ზოგადი მუხლების ურთიერთშეჯერებით გამომდინარეობს, რომ კოდექსი საჯარო ინფორმაციის გაცემის ვალდებულებას აკისრებს საჯარო დაწესებულებებს, რომლებშიც მოიაზრებიან ადმინისტრაციული ორგანოები.

სასამართლომ განმარტა, რომ იმის გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმო წარმოადგენს „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით გათვალისწინებულ კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, იგი ვალდებულია უზრუნველყოს მხოლოდ ბიუჯეტიდან გამოყოფილი თანხების განკარგვის შესახებ ინფორმაციის საჯაროობა და ხელმისაწვდომობა მესამე პირებისთვის და აღნიშნული არ გულისხმობს მის საჯარო დაწესებულებად მიჩნევას.<sup>114</sup> ასევე, ის ფაქტი, რომ საწარმოს 100%-იანი წილის მფლობელს წარმოადგენს სახელმწიფო, აღნიშნული უპირობოდ არ გულისხმობს, რომ იგი ფინანსდება სახელმწიფოს ბიუჯეტიდან.<sup>115</sup>

სწორედ აღნიშნული მსჯელობიდან გამომდინარე და გამომდინარე იქიდან, რომ აღნიშნული საწარმო წარმოადგენდა კერძო სამართლის იურიდიულ პირს და იგი არ ახორციელებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას, სასამართლომ არ დაავალა საწარმოს არასამთავრობო ორგანიზაციის მიერ მოთხოვნილი ინფორმაციის გაცემა.<sup>116</sup>

სასამართლოს მითითებული განმარტება, სრულად ეხმიანება საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს, თუმცა რიგ შემთხვევებში, შესაძლებელია, რომ გართულებული ან შეუძლებელიც კი იყოს, იმის გამიჯვნა, კონკრეტულ ბიზნეს-პროცესთან ანდა პროექტთან დაკავშირებით, საწარმოს აქვს თუ არა ვალდებულება გასცეს ინფორმაცია

<sup>113</sup> ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-3 მუხლის პირველ ნაწილი.

<sup>114</sup> თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 15 მარტის N3/8274-16 გადაწყვეტილება, გვ. 5-6.

<sup>115</sup> იქვე.

<sup>116</sup> იქვე. გვ. 10.

მესამე პირებზე. აღნიშნული მსჯელობა გამომდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ პრაქტიკაში ხშირად ვხვდებით შემთხვევებს, როდესაც სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოში, კონკრეტული პროექტის განხორციელებისთვის, ნაწილობვრის ხდება დაფინანსების გამოყოფა სახელმწიფო ბიუჯეტიდან. თავად სახელმწიფოსთან ანგარიშვალდებულების ნაწილში ეს პრობლემას არ ქმნის, რადგან საწარმო მას მიაწვდის ინფორმაციას გამოყოფილი და ჯამური ფინანსური რესურსის ხარჯვის მიმდინარეობასთან დაკავშირებით, თუმცა, რთული სათქმელია, რამდენად შესაძლებელია, რომ გაიმიჯნოს ერთმანეთისგან ასევე საწარმოს ვალდებულება, ამ კონკრეტულ პროექტთან დაკავშირებით, რა ნაწილშია საწარმო ანგარიშვალდებული მესამე პირების წინაშე და რა ნაწილში არა.

ზოგადად, დაინტერესებულ მესამე პირთა წინაშე საწარმოს გამჭვირვალობის და ანგარიშვალდებულების თვალსაზრისით, გამოიკვეთა, რომ სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის შესახებ გარკვეული სახის ზოგადი ინფორმაციის მიღება შესაძლებელია სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ ოფიციალურ ვებ-გვერდზე,<sup>117</sup> სადაც ზოგადი მონაცემების გარდა, ასევე ქვეყნდება ყოველწლიური ანგარიშები სააგენტოს და მის სისტემაში შემავალი საწარმოების საქმიანობასთან დაკავშირებით. თუმცა, ამ მხრივ ხშირად პრობლემურია თავად სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების ვებ-გვერდები, სადაც ზოგჯერ რთულია მიიღო სრული და განახლებული ინფორმაცია საწარმოების მიმდინარე საქმიანობებთან დაკავშირებით.

---

<sup>117</sup> <http://nasp.gov.ge/>;

## თავი VI – კონკურენცია არასახელმწიფო საწარმოებთან

სამაგისტრო ნაშრომის შესავალ ნაწილში მითითებულია, რომ სამაგისტრო კვლევის ერთ-ერთ თემას წარმოადგენდა საკითხის შეფასება, რამდენად შეიძლება არღვევდეს კონკურენციის საკითხს სახელმწიფოს მიერ კერძო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნება და ხომ არ შეიძლება ეს განხილულ იქნეს კერძო სექტორში კონკურენციის დარღვევად. მითითებულ საკითხზე მსჯელობისას, მიზანშეწონილია ყურადღება გამახვილდეს საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლზე, რომელიც განამტკიცებს ეკონომიკური თავისუფლების პრინციპს. აღნიშნული მუხლის მე-2 პუნქტის მიხედვით, სახელმწიფო ზრუნავს თავისუფალი და ღია ეკონომიკის, თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებაზე.<sup>118</sup>

მოცემული ნორმიდან გამომდინარე, იმის კითხვა, სახელმწიფოს მხრიდან კერძო სექტორში ამგვარი ჩარევა, ხომ არ არღვევს კონკურენციის პრინციპს? როგორ შეიძლება გაივლოს მიჯნა სახელმწიფოს, როგორც ბაზრის მარეგულირებლის და როგორც კონკრეტული საწარმოს მფლობელს შორის? მოცემულ სიტუაციაში გვერდს ვერ ავუვლით იმ ფაქტს, რომ ასეთი საწარმოები, სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი ინტერესებიდან გამომდინარე, განსხვავებული რეგულირების რეჟიმის ქვეშ შეიძლება მოექცეს.

მოცემულ საკითხზე მსჯელობისას, შესაძლებელია, რომ განვიხილოთ შპს „საქართველოს ფოსტის“ შემთხვევა, რომელიც სახელმწიფოს 100%-იანი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოა. ცნობილია, რომ საფოსტო სფერო საქართველოში არ არის მონოპოლიური. აღნიშნულ საქმიანობას ახორციელებს არაერთი კერძო საწარმო, რომლებიც არ არის სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული.

---

<sup>118</sup> საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 6.

სწორედ აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით, შპს „სკს“-მ, რომელიც არის TNT-ს პარტნიორი კომპანია საქართველოში და რომელიც საფოსტო და საკურიერო მომსახურებას ახორციელებს საქართველოში, 2015 წელს შეიტანა საკონსტიტუციო სარჩელი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოში,<sup>119</sup> სარჩელის შეტანის მომენტში მოქმედ, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის“ პირველი მუხლის, მე-3 პრიმა პუნქტ „ო“- „ს“ ქვეპუნქტებთან დაკავშირებით, რომელთაგან სამაგისტრო ნაშრომის მიზნებისთვის, მნიშვნელოვანია „ს“ ქვეპუნქტის დანაწესი, რომლის მიხედვითაც, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ კანონის მოქმედება არ ვრცელდებოდა შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ შპს „საქართველოს ფოსტისაგან“ საფოსტო და საკურიერო მომსახურებების სახელმწიფო შესყიდვაზე.<sup>120</sup> ანუ, აღნიშნული პუნქტი, შემსყიდველ ორგანიზაციებს ანიჭებდა შესაძლებლობას, საფოსტო ან საკურიერო მომსახურება შეესყიდათ პირდაპირი წესით, შპს „საქართველოს ფოსტისაგან“. შესაბამისად, სხვა საფოსტო ან საკურიერო მომსახურების მიმწოდებელ კომპანიებს, მხოლოდ მაშინ შეეძლოთ ეს სერვისი გაეწიათ შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის, თუ ისინი მათი კეთილი ნებით ან შპს „საქართველოს ფოსტის“ უარის შემთხვევაში, არ გააფორმებდნენ შესყიდვების ხელშეკრულებას ამ უკანასკნელთან.

საკონსტიტუციო სასამართლო, ნორმის კონსტიტუციურობის საკითხს განიხილავდა საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით აღიარებულ უფლებებს (დღევანდელი რედაქციის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) და ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების ხელშეკრულების IV თავის, მე-10 ნაწილის (კონკურენცია), 203-205 მუხლებით საქართველოს მიერ აღებულ ვალდებულებებს, რაც ასევე წარმოადგენს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 ნაწილით დადგენილ ვალდებულებებს. საქართველოს კონსტიტუციის კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი (დღევანდელი

<sup>119</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილება №1/1/655, 2019 წლის 18 აპრილი.

<sup>120</sup> სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის 1-ლი მუხლის მე-3<sup>1</sup> პუნქტის „ს“ ქვეპუნქტი. [www.mtsne.gov.ge](http://www.mtsne.gov.ge); სარეგისტრაციო კოდი: 040.090.000.05.001.001812.

რედაქციის 26-ე მუხლის მე-2 პუნქტი) განმარტავდა, რომ "მეწარმეობის თავისუფლება უზრუნველყოფილია. აკრძალულია მონოპოლიური საქმიანობა, გარდა კანონით დაშვებული შემთხვევებისა."<sup>121</sup>

პრობლემის ძირითადი არსი მდგომარეობა იმაში, „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონის“ აღნიშნული ცვლილება გამოქვეყნებისთანავე ამოქმედდა, მიუხედავად იმისა რომ „შესყიდვების შესახებ“ კანონის მიღების (2005 წელი) შემდგომ არანაირი ობიექტური ეკონომიკური და სამართლებრივი საფუძველი არ წარმოქმნილა, რაც გამოიწვევდა შპს „საქართველოს ფოსტისთვის“ ასეთი ექსკლუზიური უპირატესობის მინიჭების აუცილებლობას და ამით სხვა ეკონომიკური აგენტებისათვის საფოსტო და კურიერული მომსახურების ბაზარზე თავისუფალი კონკურენციის რეჟიმში საქმიანობის შესაძლებლობის წართმევას.

როგორც საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ დადგენილ ფაქტობრივ გარემოებებშია მითითებული, ამ ცვლილების ამოქმედებისთანავე, საერთო სასამართლოების შესყიდვების დეპარტამენტმა სახელმწიფო შესყიდვის გამოცხადების პროცედურისაგან თავის არიდებით საფოსტო და კურიერული მომსახურების გაწევის უფლება პირდაპირი ხელშეკრულების დადების გზით მიანიჭა შპს „საქართველოს ფოსტას“. შესაბამისად, საფოსტო და კურიერული მომსახურების ბაზარზე მოქმედ ყველა კომპანიას, მათ შორის შპს „სკს“-ს, ფაქტობრივად გამოერიცხა მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობა სახელმწიფო შესყიდვაში.

საკონსტიტუციო სარჩელში მოსარჩელე მხარე მიუთითებს, რომ წინა წლებში საერთო სასამართლოების შესყიდვების დეპარტამენტის მიერ გამოცხადებული სახელმწიფო შესყიდვების შედეგების საფუძველზე თავისუფალი კონკურენციის პირობებში გამარჯვებული სწორედ შპს „სკს“ იყო და ახორციელებდა საერთო სასამართლოების საფოსტო და კურიერული მომსახურებას წლების განმავლობაში.

---

<sup>121</sup> საქართველოს კონსტიტუცია. მუხლი 26.



საკითხზე მსჯელობისას, საკონსტიტუციო სასამართლომ მის გადაწყვეტილებაში ყურადღება გაამახვილა „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტზე, რომელიც მიუთითებს, რომ „სამეწარმეო საქმიანობად მიიჩნევა მართლზომიერი და არაერთჯერადი საქმიანობა, რომელიც ხორციელდება მოგების მიზნით, დამოუკიდებლად და ორგანიზებულად.“<sup>122</sup> საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით კი, თავისუფალი მეწარმეობის უფლება გულისხმობს სუბიექტის შესაძლებლობას „თავისუფლად შეარჩიოს სამეწარმეო საქმიანობის ესა თუ ის სახე და თავისუფლად და დაუბრკოლებლად განახორციელოს იგი“.<sup>123</sup>

რაც შეეხება კონკურენციის განვითარებას, “კონკურენციის შესახებ” საქართველოს კანონის შესაბამისად, კონკურენცია განიმარტება, როგორც შესაბამის ბაზარზე მოქმედ ან პოტენციურ ეკონომიკურ აგენტებს შორის მეტოქეობა ამ ბაზარზე უპირატესობის მოსაპოვებლად. აქედან გამომდინარე, სახელმწიფოს ეკისრება ვალდებულება შექმნას მაქსიმალურად თანაბარი პირობები, რათა სუბიექტებმა ობიექტურად შეძლონ უპირატესობის მოპოვება. საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ „თავისუფალი კონკურენცია ორგანულადაა დაკავშირებული მეწარმეობის თავისუფლებასთან და წარმოადგენს საბაზრო მეურნეობის საძირკველს. კონკურენციის განვითარების ხელის შეწყობა, ცალკეულ შემთხვევაში, სახელმწიფოს კონსტიტუციურ ვალდებულებას წარმოადგენს ეკონომიკური ურთიერთობების იმ სფეროშიც, რომელშიც ბუნებრივი მონოპოლიებია გაბატონებული.“<sup>124</sup>

აღნიშნული განმარტებიდან ნათელია, რომ სუბიექტის უფლებას - თავისუფლად აირჩიოს და განახორციელოს საქმიანობის ესა თუ ეს სახე,

---

<sup>122</sup> „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-2 პუნქტი.

<sup>123</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბერის #1/2/411 გადაწყვეტილება, II.3.2.

<sup>124</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბერის #1/2/411 გადაწყვეტილება, II.3.5.

უკავშირდება სახელმწიფოს ვალდებულება ხელი შეუწყოს კონკურენციის განვითარებას.

საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილებაში<sup>125</sup> ასევე განმარტავს, რომ სახელმწიფოს მიერ თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარების მხარდაჭერა გულისხმობს 2 მიმართულებას:

1. შესაბამისი საკანონმდებლო ბაზის შექმნით და ეფექტური რეალიზაციით. „სახელმწიფო ვალდებულია, შექმნას ისეთი ნორმატიული გარემო, რომელიც წახალისებს და ბაზრიდან არ განდევნის სიცოცხლისუნარიან სუბიექტებს, იზრუნებს მათი გაჯანსაღებისათვის. სახელმწიფოს მიერ გაცხადებული ნორმატიული სანდოობა სუბიექტს სამოქალაქო (კომერციული) ბრუნვის მიღმა კი არ ტოვებს, არამედ უძლიერებს მას ამ ბრუნვაში ჩართვის ინტერესს....”.<sup>126</sup>
2. რაც შეეხება მეორე კომპონენტს, საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ „სახელმწიფოს პოზიტიური, კონსტიტუციურ-სამართლებრივი ვალდებულებაა, დაიცვას მომხმარებელი მესამე პირთა უსამართლო ძალაუფლებისაგან. სახელმწიფო, რომელიც ვერ ახერხებს ამას, თავად გამოდის აღნიშნული უფლების დამრღვევის როლში. სახელმწიფო, ნებისმიერ შემთხვევაში, ამ მიმართულებით, პოზიტიური ეფექტის მისაღწევად უნდა იყენებდეს მის ხელთ არსებულ ყველაზე გონივრულ და ყველაზე გამართლებულ საშუალებებს.”

სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებზე მსჯელობისას ასევე მნიშვნელოვანია საკონსტიტუციო სასამართლოს შემდეგი განმარტება: „მეწარმეთა ბაზრიდან განდევნა საფრთხეს უქმნის სამართლებრივი წესრიგისადმი სანდოობას. რაგინდ კეთილშობილური მიზანიც არ უნდა ამოდრავებდეს სახელმწიფოს საკანონმდებლო ნოვაციების შემოსაღებად, არ

<sup>125</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილება №1/1/655, 2019 წლის 18 აპრილი.

<sup>126</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 12 მარტის #2/2/277 განჩინება საქმეზე მურმან ბაკურაძე საქართველოს პრეზიდენტის წინააღმდეგ, პ.3.

უნდა დაირღვეს ნდობის კონსტიტუციური პრინციპი, როგორც სამართლის ერთ-ერთი ძირითადი პრინციპი, რომელიც სამოქალაქო ურთიერთობათა უსაფრთხოებისა და სტაბილურობის გარანტიას წარმოადგენს."<sup>127</sup>

ზემოთ აღნიშნული მსჯელობის მიუხედავად, მის კიდევ ერთ გადაწყვეტილებაში, საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ „ადამიანის უსაფრთხოების, მისი ჯანმრთელობის დაცვის მიზნით, პროდუქციის რეალიზაციის სათანადო წესების დადგენა და მათი შესრულების უზრუნველყოფა ვერანაირად ვერ ჩაითვლება [...] თავისუფალი მეწარმეობის განვითარებისათვის ხელის შეშლად”.<sup>128</sup>

„შესაბამისად, იმის შესაფასებლად, არის თუ არა უფლების შეზღუდვა გამართლებული, უნდა გაირკვეს არის თუ არა შეზღუდვა კანონით განსაზღვრული, ემსახურება თუ არა ლეგიტიმური მიზნების მიღწევას და ამავდროულად არის თუ არა მიზნის მიღწევის ერთადერთი და პროპორციული ზომა. სხვაგვარად რომ ვთქვათ კანონმდებელი უნდა იცავდეს თანაზომიერების კონსტიტუციური პრინციპის მოთხოვნებს. მის მიერ დასახული მიზნის მიღწევა უნდა მოხდეს ყველაზე უმტკივნეულო, აუცილებელი და სამართლებრივად ვარგისი საშუალებით. ვარგისიანობა და აუცილებლობა განაპირობებს არჩეული საშუალების ნამდვილობას.“<sup>129</sup>

საკონსტიტუციო სასამართლო ასევე განმარტავს,<sup>130</sup> რომ კონკრეტული სარჩელის მიზნებისთვის მნიშვნელოვანია განიმარტოს “კანონით განსაზღვრული” შემთხვევები, რომელთა არსებობის დროსაც მონოპოლიური საქმიანობა არ იკრძალება. უპირველეს ყოვლისა, ასეთად უნდა მივიჩნიოთ ბუნებრივი მონოპოლიები და სახელმწიფოს მიერ რეგულირებადი სფეროები. საქართველოს კანონი „კონკურენციის შესახებ“ განსაზღვრავს სახელმწიფოს მიერ რეგულირებად სფეროებს. ასეთს

<sup>127</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბერის #1/2/411 გადაწყვეტილება, II.პ.21.

<sup>128</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 13 ივნისის #1/4/154,200 გადაწყვეტილება.

<sup>129</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილება №1/1/655, 2019 წლის 18 აპრილი.

<sup>130</sup> იქვე.

წარმოადგენს „საქართველოს ეროვნული ბანკის შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონით, „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“, „საინვესტიციო ფონდების შესახებ“, „ელექტრონული კომუნიკაციების შესახებ“, „მაუწყებლობის შესახებ“ და „ელექტროენერგეტიკისა და ბუნებრივი გაზის შესახებ“ საქართველოს კანონებით დადგენილი სფეროები, აგრეთვე მუნიციპალური მომსახურების სფეროები, რომლებშიც თავისუფალი ფასწარმოქმნა და კონკურენცია შეზღუდულია და რომლებიც საქართველოს მთავრობის დადგენილებით განისაზღვრება რეგულირებად ეკონომიკურ სფეროებად და ექვემდებარება სატარიფო რეგულირებას.

ეს ჩამონათვალი კი არ შეიცავს მითითებას საფოსტო და კურიერული მომსახურების ბაზრების სახელმწიფოს მიერ რეგულირების შესახებ.“

ბუნებრივი მონოპოლიებისა და სახელმწიფოს მიერ რეგულირებადი საქმიანობების პარალელურად საკონსტიტუციო სასამართლო სხვა გადაწყვეტილებაში, ყურადღებას ამახვილებს ზოგადად სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოებზე. ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში გაკრიტიკებულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების უპირატეს მდგომარეობაში ჩაყენება და მითითებულია, რომ „...ასეთი სამართალგანვითარების პირობებში სადავო ნორმა გამოიყურება ერთგვარ უკან გადადგმულ ნაბიჯად. იგი ფაქტობრივად ხელს უწყობს საკუთრების ფორმების რეანიმაციას და პრივილეგიური მესაკუთრის ინსტიტუტის შემოღებას. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოები, როგორც კერძო სამართლის იურიდიული პირები, თანაბარ პირობებში უნდა იქნენ ჩაყენებული სხვა საწარმოებთან, რომლებშიც სახელმწიფოს წილი არ გააჩნია. ...აღნიშნული სუბიექტებისათვის უსაფუძვლო პრივილეგიების მინიჭება არათანაბარ მდგომარეობაში აყენებს სამოქალაქო ბრუნვის

მონაწილეებს და წინააღმდეგობაში მოდის საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან...<sup>131</sup>

ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების ხელშეკრულების საფუძველზე<sup>132</sup> (IV თავის, მე-10 ნაწილის (კონკურენცია) 203-205 მუხლებით) საქართველომ იკისრა ვალდებულება, რომ სახელმწიფო უზრუნველყოფს თავისუფალი კონკურენციის წესების დაცვას იმ ბაზარზე, სადაც სახელმწიფო კომპანიები ოპერირებენ და არ მიანიჭებს ექსკლუზიურ უფლებებს სახელმწიფო კომპანიებს, რაც დაარღვევს ამ ბაზარზე არსებულ ბუნებრივ წონასწორობას. აღნიშნული საერთაშორისო ხელშეკრულებით ქვეყნის მიერ აღებული ვალდებულებები, ასევე წარმოადგენს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 ნაწილით დადგენილ ვალდებულებებს.

„კანონით განსაზღვრული“ შემთხვევები, რომელთა არსებობის შემთხვევაშიც საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტი მონოპოლიურ საქმიანობას მიიჩნევს დასაშვებად, ამომწურავად განსაზღვრული არ არის. შესაბამისად, ნებისმიერი მონოპოლიური საქმიანობის „კანონით განსაზღვრულის“ სტატუსით გამართლების თავიდან ასაცილებლად სახელმძღვანელო წესები დადგენილია კანონით „კონკურენციის შესახებ“, რომლებიც ძირითადად ბაზარზე ხელოვნური ბარიერებისა და დისკრიმინაციის დაშვების აკრძალვას, კონკურენტული გარემოს შექმნასა და ეკონომიკური საქმიანობის თავისუფლებას გულისხმობს.<sup>133</sup>

განსახილველ შემთხვევაში, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ მიიჩნია, რომ შპს „საქართველოს ფოსტისთვის“ ექსკლუზიური უფლებამოსილების მინიჭებით, სახელმწიფომ ფაქტობრივად აკრძალა სხვა ეკონომიკური სუბიექტების დაშვება ბაზარზე და გამორიცხა

<sup>131</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 28 ივლისის #1/4/184,228 გადაწყვეტილება საქმეზე სააქციო საზოგადოებები - „საქგაზი“ და „ანაჯგუფი“ (ყოფილი «თბილგაზოპარატი») საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ, პ.2.

<sup>132</sup> ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების ხელშეკრულება, (IV თავის, მე-10 ნაწილის (კონკურენცია) 203-205 მუხლები.

<sup>133</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილება №1/1/655, 2019 წლის 18 აპრილი.

კეთილსინდისიერი კონკურენციის პირობები. შედეგად, ფაქტობრივად აიკრძალა საქართველოს საფოსტო და კურიერული მომსახურების ბაზრის ამ სეგმენტზე წლების მანძილზე დამკვიდრებული კონკურენტული გარემო და არამართლზომიერად მიენიჭა კანონისმიერი უპირატესობა ერთ კომპანიას, რითაც შეიქმნა სამართლებრივი წინაპირობა ამ კომპანიის მონოპოლისტად დამკვიდრებისათვის ბაზრის აღნიშნულ სეგმენტზე.

ზემოთ აღნიშნული გარემოებების გამო, საკონსტიტუციო სასამართლომ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის მე-3 პრიმა პუნქტის „ს“ ქვეპუნქტი ცნო არაკონსტიტუციურად საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტის პირველ და მე-2 წინადადებასთან წინააღმდეგობის გამო (დღევანდელი რედაქციის 26-ე მუხლი). ვინაიდან, აღნიშნული ცვლილება, შესაბამისი ლეგიტიმური მიზნების არარსებობის გარეშე გამორიცხავს თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის უფლებას და საფოსტო და კურიერული მომსახურების ბაზრის შესაბამის სეგმენტზე მონოპოლისტად აქცევდა შპს „საქართველოს ფოსტას“.

საკონსტიტუციო სასამართლო ასევე ერთ-ერთ მის გადაწყვეტილებაში ხაზგასმით განმარტავს, რომ „ყველა შემთხვევაში, სუბიექტის საქმიანობის დასასრული, ეს ნორმატიული ჩარევით მოხდება თუ მის გარეშე, ბუნებრივი, პრაქტიკული გონიერებიდან გამომდინარე აუცილებლობით უნდა იყოს გამოწვეული და არა მის მიმართ ხელოვნური ანგარიშსწორებით. მეწარმეს შეუძლია დაიცვას საკუთარი უფლება არსებობაზე მხოლოდ იმ დრომდე, სანამ ის მზადაა განახორციელოს თავისუფალი მეწარმის ყველა ფუნქცია, ყველა შესაძლებლობის სრულად გამოყენებით და აქედან გამომდინარე, იტვირთოს თანაბარი რისკი. ის შეუცვლელი და ხელშეუხებელია (დაცულია) მანამ, სანამ თავისუფალ

ბაზარზე, თავისუფალი შეჯიბრებით (კონკურენციით), მზადაა გამოავლინოს თავისი სარგებლიანობა ამ ფუნქციებისათვის. ...”<sup>134</sup>

მითითებული შემთხვევის განხილვა, ნათლად გვაჩვენებს, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით საწარმოთა დაფუძნება, მნიშვნელოვან და რეალურ საფრთხეს წარმოადგენს კერძოს სექტორის განვითარებისთვის და მასში ჯანსაღი კონკურენციის დამკვიდრებაში. ამ გარემოებამ კერძო სექტორის წახალისების ნაცვლად, შესაძლებელია, რომ მისი უკუსვლა გამოიწვიოს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფო მეტი სიფრთხილით მოეკიდოს, მისი როგორც ბაზრის მარეგულირებელი როლს და არ დაუშვას რაიმე ფორმის უპირატესობის მინიჭება კონკრეტული იურიდიული პირებისთვის.

---

<sup>134</sup> საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბერის #1/2/411 გადაწყვეტილება, II.3.3.;

## თავი VII – შედეგების შეფასება და განსჯა, დასკვნა

წინამდებარე სამაგისტრო ნაშრომის მომზადების პროცესში წარმოებულ კვლევის ფარგლებში, გამოიკვეთა მნიშვნელოვანი პრობლემატური საკითხები და ხარვეზები, რომლებიც დაკავშირებულია სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების საქმიანობასთან და ზოგადად, მათ კორპორაციულ მართვასთან.

აღნიშნული ხარვეზები, შინაარსობრივი კუთხით შეიძლება დავყოთ რამდენიმე ნაწილად:

- სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების დაფუძნების და მართვის მეთოდოლოგია;
- სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების ანგარიშვალდებულებისა და საქმიანობის გამჭვირვალობის საკითხი;
- კონკურენციის აკრძალვა.

სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების დაფუძნების და მართვის მეთოდოლოგიის საკითხთან მიმართებაში, მნიშვნელოვანი ხარვეზები ძირითადად დაკავშირებულია შემდეგ გარემოებებთან:

1. არ არსებობს საკანონმდებლო დონეზე ან თუნდაც სახელმძღვანელოს სახით ჩამოყალიბებული სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების ერთიანი კრიტერიუმები. აღნიშნულში იგულისხმება სახელმწიფოს სისტემურად ჩამოყალიბებული მიდგომა, თუ რა მიზნობრიობით ან ეკონომიკის რომელი სექტორის გაძლიერებისა და სტიმულირებისთვის შეიძლება მოხდეს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით საწარმოთა დაფუძნება. სამაგისტრო კვლევის ფარგლებში, წერილობით მივმართე სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნულ სააგენტოს“ და მოვითხოვე ინფორმაცია, რის საფუძველზე და რა კრიტერიუმებზე დაყრდნობით მიიღება სახელმწიფოს მიერ გადაწყვეტილება, საწარმოთა დაფუძნების თაობაზე, თუმცა მათგან



ვერ მივიღე კონკრეტული პასუხი აღნიშნულის თაობაზე. მიმაჩნია, რომ აღნიშნული კრიტერიუმების ჩამოყალიბებისთვის უნდა გადაიდგას მინიმუმ შემდეგი ნაბიჯები:

- სახელმწიფომ, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია განსაზღვროს ქვეყნისთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის და ყველაზე ნაკლებად განვითარებული სფეროები, რომელთა განვითარება ქვეყნის ეკონომიკური წინსვლისთვის მნიშვნელოვანია;
  - განსაზღვროს უფლებამოსილი სტრუქტურული ერთეული (სამინისტრო, კომისია ან ა.შ), რომელიც შეაფასებს ზემოთ დასახელებული სფეროებიდან, რომელთა განვითარებისთვის არის მიზანშეწონილი სახელმწიფო საწარმოს დაფუძნება, რათა ყოველგვარი რისკების შეფასების გარეშე და უკონტროლოდ არ მოხდეს ასეთ საწარმოთა დაფუძნება. მნიშვნელოვანია, რომ აღნიშნული სტრუქტურული ერთეული, გადაწყვეტილების მიღებისას, მათ შორის აფასებდეს, ამ მიზნით სახელმწიფოს მიერ გაწეულ რესურსსა და მიღებულ შესაძლო საბოლოო შედეგს და კერძოს სექტორში ჩარევის რისკს შორის თანაზომიერების საკითხს.
  - მნიშვნელოვანია, განისაზღვროს ასეთ საწარმოთა საქმიანობის მიმართულებები და ზუსტი მიზნობრიობა, ასევე სახელმწიფოს ჩართულობის მასშტაბები მათ საქმიანობაში, რათა არ მოხდეს კერძოს სექტორში სახელმწიფოს საწარმოთა ხელოვნური მონოპოლია და კერძო სექტორის წარმომადგენელი საწარმოების საქმიანობის შეზღუდვა.
2. არ არსებობს საკანონმდებლო დონეზე ან თუნდაც სახელმძღვანელოს სახით, ჩამოყალიბებული სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებულ საწარმოთა მართვის ერთიანი პოლიტიკა.

მიმდინარეობა მუშაობა ზოგადად საწარმოთა მართის კოდექსზე, თუმცა იგი ჯერაც არ არის დამტკიცებული.

როგორც სამაგისტრო ნაშრომიშიც არის აღნიშნული, საქართველოში სახელმწიფო საწარმოების მართვა არ არის ცენტრალიზებული. საქართველოს შესაბამისი კანონმდებლობის ანალიზი ცხადყოფს, რომ საქართველოში პრაქტიკული კუთხით დანერგილია კორპორაციული მართვის გარკვეული, „ჰიბრიდული მოდელი“. ეს მსჯელობა გამომდინარეობს იმ ფაქტიდან, რომ მიუხედავად იმისა, რომ სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო“ შექმნილია, სპეციალურად, სახელმწიფო საწარმოთა მართვის მიზნებისთვის, სახელმწიფო საწარმოების გარკვეულ ნაწილს მართავენ კონკრეტული სამინისტროები და იურიდიული პირები, ხოლო ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მიერ დაფუძნებული საწარმოების მართვას ახორციელებს უშუალოდ ადგილობრივი ხელისუფლება. შესაბამისად, სააგენტოს ფაქტობრივად ძირითადი მენეჯერული უფლებამოსილება სამინისტროებზე აქვს დელეგირებული. აღნიშნულის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ იგი ქვეყანაში ფუნქციონირებადი სახელმწიფო საწარმოების საქმიანობის მაკოორდინირებელ ეფექტიან ორგანოს არ წარმოადგენს.

სწორედ აღნიშნული მსჯელობების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია, რომ სახელმწიფოს მხრიდან, საკანონმდებლო დონეზე განმტკიცდეს, ის ძირეული, პრინციპული საკითხები, რომლებიც ქვეყანაში, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების ეფექტურად და ეფექტიანად ფუნქციონირებისთვის სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია. აღნიშნულის საჭიროებას კიდევ უფრო ცხადყოფს ის გარემოება, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების მიმართ (შეეხება როგორც მათ დაფუძნებას, მართვას, ლიკვიდაცია / რეორგანიზაციის / პრივატიზების საკითხებს) სწორი და უნიფიცირებული მიდგომის ჩამოყალიბება, პირდაპირ კავშირშია

სახელმწიფო რესურსების (მათ შორის ფინანსური და არამხოლოდ) ეფექტურად ხარჯვასთან.

სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების ანგარიშვალდებულებისა და საქმიანობის გამჭვირვალობის საკითხთან მიმართებაში, მნიშვნელოვან ხარვეზად შეიძლება მივიჩნიოთ ის ფაქტი, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების საქმიანობის და ანგარიშვალდებულების საკითხი, დაინტერესებულ მესამე პირებთან მიმართებაში, არ არის რეგულირებული და უნიფიცირებული. აღნიშნული საწარმოები არიან კერძო სამართლის იურიდიული პირები, შესაბამისად, მათზე ვერ გავავრცელებთ საქართველოს ზოგად ადმინისტრაციულ კოდექსს, თუმცა ვერც იმ ფაქტს უარვპოვთ, რომ სახელმწიფო საწარმოთა მნიშვნელოვანი ნაწილი ფუნქციონირებს ისეთ სფეროებში, რომლებიც ქვეყნისთვის და მოქალაქეთა კეთილდღეობისთვის სტრატეგიული მნიშვნელობის მატარებელია. შესაბამისად, მათ მიმართ არსებობს საზოგადოების განსაკუთრებული დაინტერესება და მათი საქმიანობის გამჭვირვალობის მიმართ უფრო მაღალი სტანდარტი. ხარვეზის აღმოფხვრის ერთ-ერთ მარტივ გამოსავლად შეიძლება მივიჩნიოთ, ასეთი საწარმოებისთვის ვალდებულების დაკისრება, მუდმივად განახლებულ რეჟიმში უზრუნველყონ მათი ოფიციალური ვებ-გვერდების ფუნქციონირება და პერიოდული ანგარიშების განთავსება.

კონკურენციის საკითხთან მიმართებაში კი ყველაზე მნიშვნელოვან ხარვეზად და გამოწვევად შეიძლება მივიჩნიოთ ის გარემოება, რომ სახელმწიფო საწარმოების უდიდესი ნაწილი ფუნქციონირებენ ისეთ სფეროებში, რომელიც არ არის მონოპოლიური. აღნიშნულის საილუსტრაციოდ ნაშრომში განხილულია შპს „საქართველოს ფოსტის“ შემთხვევა. შესაბამისად, სახელმწიფო დგას მნიშვნელოვანი გამოწვევის წინაშე, სახელმწიფო საწარმოთა დაფუძნება და მართვა უზრუნველყოს იმგავრად, რომ არ დაარღვიოს ჯანსაღი, კონკურენტული გარემო კერძო სექტორში და არ მოახდინოს სახელმწიფო საწარმოთა ხელოვნული

მონოპოლია ბაზარზე და მათი პროვილგირებულ მდგომარეობაში ჩაყენება, რისი ნათელი მაგალითი განხილულიც არის ნაშრომში.

დასკვნის სახით კი შეიძლება აღნიშნოს, რომ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების კორპორაციულ მართვასთან მიმართებაში, ქვეყანაში საკმაოდ მოქნილი და დისპოზიციური კანონმდებლობაა. აღნიშნული ერთი მხრივ, დადებით ფაქტორს წარმოადგენს, ვინაიდან სახელმწიფოს მხრიდან ნაკლები იმპერატიული ჩარევა ნაკლებ ბიუროკრატias გულისხმობს, აღნიშნული კი ბიზნესის მეტ მოქნილობასა და ეფექტურობასთან ასოცირდება. თუმცა, მეორე მხრივ, იგი ზრდის კორუფციისა და სახელმწიფოს ფინანსური თუ სხვა რესურსის არამიზნობრივად და არათანაზომიერად ხარჯვის რისკს. აღნიშნულიდან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია, რომ საკითხის რეგულირებასთან მიმართებით, სახელმწიფომ იპოვნოს ოქროს შუალედი და საკითხების საკანონმდებლო დონეზე რეგულირებამდე, საწყის ეტაპზე, ჯერ უზრუნველყოს იმ ხარვეზების დეტალურად შესწავლა, რომელიც ამ მიმართულებით პრაქტიკაში არსებობს და შემდგომ მოახდინოს შესაბამისი ნორმატიული რეგულირების ჩამოყალიბება.

## გამოყენებული ლიტერატურა

1. საქართველოს კონსტიტუცია;
2. მეწარმეთა შესახებ საქართველოს კანონი;
3. საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი;
4. კანონი სახელმწიფო ქონების შესახებ;
5. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მინისტრის ბრძანება №1-1/2044 სახელმწიფოს/ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს 50%-ზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით არსებული საწარმოების ლიკვიდაციის წესის შესახებ დებულება;
6. ფასიანი ქაღალდების ბაზრის შესახებ საქართველოს კანონი;
7. კონკურენციის შესახებ კანონი;
8. სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონი;
9. სახელმწიფო საწარმოების მართვისა და ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში; სახელმწიფო აუდიტის სამსახური; 30.01.2015 წ.
10. სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ 2012-2013 წლების შესაბამისობის აუდიტის დასკვნა; სახელმწიფო აუდიტის სამსახური; 09.07.2015 წ;
11. სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული საწარმოების მართვა, გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება საქართველოში (საჯარო პოლიტიკის დოკუმენტი); საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია (საია); ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI); თბილისი, სექტემბერი, 2016 წ.;
12. თემატური მოკვლევის ანგარიში სახელმწიფო საწარმოთა მართვის ეფექტიანობა; საქართველოს პარლამენტი, დარგობრივი ეკონომიკის კომიტეტი; თბილისი, 2019 წ.;

13. მოსაზრება სახელმწიფო საწარმოების მართვის ეფექტიანობის შესახებ; ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI); 06.08.2019 წ.
14. კორუფციასთან ბრძოლა სახელმწიფო დანახარჯების გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების გაზრდის გზით, ანგარიში. საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია; 2016 წ.
15. სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული საწარმოების გამჭვირვალობა და ანგარიშვალდებულება; საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია; 2015 წ.
16. ლ. ცერცვაძე. დირექტორატის მოვალეობები კომპანიების შერწყმისას და საკონტროლო პაკეტის გასხვისებისას, გამომცემლობა „იურისტის სამყარო“;
17. სახელმწიფო საწარმოები საქართველოში; მაისურაძე დ., ნარმანია გ. და სხვა, 2018 წ.;
18. კორპორაციული მართვის თეორიები: სამართლებრივი ანალიზი; ბექა ხიტორი; ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტი; სამართლის ჟურნალი, N2, 2017 წ.
19. გიორგი მახარობლიშვილი, კაპიტალურ საზოგადოებათა სტრუქტურაში ფუნდამენტური ცვლილებების განხორციელება კორპორაციულ-სამართლებრივ ქმედებათა (შეძენა, შერწყმა) საფუძველზე, თბილისი, 2014 წ.
20. საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 2 ივნისის N230 230 დადგენილებით დამტკიცებული სს „საპარტნიორო ფონდის“ წესდება;
21. შპს „საქართველოს აეროპორტების გაერთიანების წესდება“;
22. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2017 წლის 15 მარტის N3/8274-16 გადაწყვეტილება.
23. სუს 2014 წლის 25 მარტის # ას-495-471-2013 გადაწყვეტილება/განჩინება;

24. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2008 წლის 19 დეკემბერის #1/2/411 გადაწყვეტილება;
25. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის გადაწყვეტილება №1/1/655, 2019 წლის 18 აპრილი.
26. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2004 წლის 12 მარტის #2/2/277 განჩინება.
27. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2003 წლის 13 ივნისის #1/4/154,200 გადაწყვეტილება.
28. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2005 წლის 28 ივლისის #1/4/184,228 გადაწყვეტილება;
29. ევროკავშირი-საქართველოს ასოცირების ხელშეკრულება, (IV თავის, მე-10 ნაწილის (კონკურენცია) 203-205 მუხლები;
30. WHITE PAPER THE IMPORTANCE OF CORPORATE GOVERNANCE IN STATE OWNED ENTERPRISES- SOEs; June 2012;
31. OECD; Comparative Report on Corporate Governance on State Owned Enterprises ; 2006.
32. OECD; Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises ; Paris, 2005;

ვებ-გვერდები:

<http://www.parliament.ge/>; <http://www.supremecourt.ge/>; <https://tcc.court.ge/>;  
<http://nasp.gov.ge/>; <https://www.constcourt.ge/ka>; <https://matsne.gov.ge/>;  
<https://www.sao.ge/ka/>; <http://www.airports.ge/>; <https://napr.gov.ge/>;  
<https://www.fund.ge/>; <https://www.oecd.org/>;