



ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო
უნივერსიტეტი
იურიდიული ფაკულტეტის სამაგისტრო პროგრამა
საჯარო სამართლის სპეციალიზაცია

საყოველთაო კეთილდღეობის პერსპექტივა საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის
პირობებში

ნაშრომი წარმოდგენილია სამართლის მაგისტრის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

ავტორი - მაკა ლოლიაშვილი

ხელმძღვანელი - პროფესორი ირმა ხარშილაძე

საკონტაქტო ინფორმაცია: 558640492

Mail: makaloliashvili@law.stu.edu.ge

თბილისი

სარჩევი

გამოყენებული აბრევიატურების ნუსხა..... 3

1. შესავალი..... 4

2. საჯარო მმართველობის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი მნიშვნელობა..... 5

2.1. საჯარო მმართველობის არსი და სტრუქტურული ელემენტები 5

2.2. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობისა და საქმიანობის შესაძლებლობები...9

2.3. საჯარო მმართველობისათვის განსაზღვრული სამოქმედო არეალი 13

2.4. საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფცია 15

2.5. საჯარო მმართველობის ფუნქციები..... 17

3. თანამედროვე სახელმწიფოს მმართველობითი კონცეფცია..... 19

3.1. საჯარო ამოცანათა და საჯარო ინტერესის ცემა 19

3.2. პრივატიზაციის ცნება და საფუძვლები 22

3.3. პრივატიზაციის პროცესის მონაწილე სუბიექტები 24

3.4. პრივატიზაციის კონკრეტული გამოვლინებანი 27

3.5. პრივატიზაციის განხორციელების მოტივები..... 31

3.6. პრივატიზაციის ინდივიდუალური საზღვრები..... 32

4. პრივატიზაციის სამართლებრივი საფუძვლები..... 34

5. ქონების პრივატიზაციის პოლიტიკა და განვითარების დინამიკა 38

5.1. ქონების პრივატიზაცია და მისი განმსაზღვრელი კრიტერიუმები..... 38

5.2. ქონების პრივატიზაციის პროცესის გამჭირვალობა 41

6. საჯარო კერძო თანამშრომლობა 47

6.1. საჯარო კერძო თანამშრომლობის არსი..... 47

6.2. საჯარო კერძო თანამშრომლობის მამოძრავებელი მოტივები 50

7. დასკვნა 51

ბიბლიოგრაფია..... 53

გამოყენებული აბრევიატურების ნუსხა

ქართულ ენაზე:

ა.შ. - ასე შემდეგ

ე.წ. - ეგრეთ წოდებული

სსიპ - საჯარო სამართლის იურიდიული პირი

შპს - შებენიერი პასუხისმგებლობის საზოგადოება

სზაკ - საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი

უცხოურ ენაზე:

GG-Grundgesetz

VwVfG-Verwaltungsverfahrensgesetz

BHO- Bundeshaushaltsordnung

1. შესავალი

თანამედროვე საზოგადოებრივი, ტექნოლოგიური თუ პოლიტიკური ცვლილებების შედეგად სახელმწიფო მნიშვნელოვანი გამოწვევების წინაშე იმყოფება, რაც ბუნებრივად იწვევს საჯარო მმართველობის მოდერნიზების საჭიროებას. სახელმწიფოს წინაშე არსებული ამოცანები კი კვლავ ეფექტურად და ხარისხიანად უნდა იქნეს განხორციელებული. აღნიშნული ვალდებულების შესასრულებლად აუცილებელია საჯარო მმართველობა სათანადოდ რეაგირებდეს მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკურ პროცესებზე და სწორად შერჩეული აქტივობების მეშვეობით ხარისხიანად ფუნქციონირებდეს.

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში საკვლევ პრობლემას წარმოადგენს მოდერნიზებული საჯარო მმართველობების პირობებში საყოველთაო კეთილდღეობის განვითარების პერპექტის შესწავლა. აღნიშნული ასპექტით საკითხის შეფასება კი შესაძლებელია შესაბამისი კვლევის ობიექტისა და საგნის შერჩევით. სსენებულის გათვალისწინებით, კვლევის ობიექტს წარმოადგენს საჯარო მმართველობის მიერ საქმიანობის განხორციელებისა და ამოცანათა შესრულების შესაძლებლობა პრივატიზაციის მეშვეობით. შესაბამისად, კვლევის საგანს წარმოადგენს პრივატიზაციის აქტორთა - საჯარო მმართველობისა და კერძო სექტორის თანამშრომლობის ფარგლებში საყოველთაო კეთილდღეობის განვითარების დინამიკა. კვლევის მიზანს წარმოადგენს იმ რეალობის გამოკვეთა, რომელშიც თანამედროვე მმართველობის პირობებში იმყოფება საყოველთაო კეთილდღეობის კონსეფცია.

კვლევის ფარგლებში დამუშავებულ იქნა ქართული და უცხოენოვანი ლიტერატურა, სასამართლო გადაწყვეტილებები.

ნაშრომის სტრუქტურა მოიცავს შესავალს, დასკვნასა და 6 თავს. საწყის თავში საჯარო მმართველობისათვის გამოძებნილია შესაბამისი კორდინატი სახელისუფლებო სივრცეში, აღწერილია საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის ვარიაციები, საჯარო მმართველობისათვის განსაზღვრული სამოქმედო არეალი, რომლის ფარგლებში გამოყოფილია: მომწესრიგებელი, მომსახურებისა და

გეგმარებითი მმართველობა, განხილულია საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფცია და გაანალიზებულია საჯარო მმართველობის ფუნქციები.

მე-3 თავი ეთმობა თანამედროვე სახელმწიფოს მმართველობით ღონისძიებებს: განხილულია საჯარო ამოცანათა და საჯარო ინტერესის ცნებები, განმარტებულია პრივატიზაციის მოვლენა, გამოვლენილია მისი არსებობის განმაპირობებელი მოტივები, შემოთავაზებულია პრივატიზაციის სახეები, შედარებით სამართლებრივი მეთოდის მეშვეობით წარმოჩენილია პრივატიზაციის მოვლენის არსი, მისი მონაწილე მხარეები, კრიტერიუმები, რომელთა არსებობა აუცილებელია გათვალისწინებულ იქნეს მმართველობის მიერ პრივატიზაციის ამა თუ იმ ფორმის გამოყენებისას, მე-4 თავი ეთმობა პრივატიზაციის სამართლებრივი საფუძვლების შესწავლას, მე-5 თავი გამოყოფს და შეისწავლის ქონების პრივატიზაციას, ქონების პრივატიზაციის პირობებში საყოველთაო სიკეთის განვითარების ტენდენციას, ქონების პრივატიზაციასთან დაკავშირებულ პრობლემატურ პრაქტიკას: ქონების გასხვისებისას მხედველობაში მისაღებ კრიტერიუმთა გამოყენებლობა, პრივატიზების პროცესის არაგამჭირვალე ხასიათი, პრივატიზების ხელშეკრულებათა პრობლემატური მუხლები, საპრივატიზებო ვალდებულებათა შესრულებაზე არასათანადო კონტროლი.

მე-6 თავი ეხება საჯარო კერძო თანამშრომლობას, მისი არსებობის განმაპირობებელ გარემოებებს, საჯარო მმართველობის დამოკიდებულებას ინსტიტუტისადმი. დასკვნით ნაწილში შეჯამებულია კვლევის ფარგლებში წარმოჩენილი პრობლემატური ასპექტები, გაკრიტიკებულია არსებული პრაქტიკა და რეკომენდაციის სახით დასახელებულია ის წინაპირობები, რომელთა არსებობა პოზიტიურ გავლენას იქონიებს საყოველთაო სიკეთის კონცეფციის განვითარებაზე.

2. საჯარო მმართველობის ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი მნიშვნელობა

2.1. საჯარო მმართველობის არსი და სტრუქტურული ელემენტები

ხელისუფლების დანაწილების კლასიკური გააზრება წარმოშობს საკანონმდებლო, აღმასრულებელ და სასამართლო განშტოებებს. სახელისუფლებო სივრცეში საჯარო მმართველობისათვის შესაბამისი კორდინატის გამოძებნა, უპირველესად, საჭიროებს საჯარო მმართველობის არსის ანალიზს.

საჯარო მმართველობის უნივერსალური დეფინიცია არ არსებობს. საჯარო მმართველობის ფენომენის განსაზღვრის მცდელობა მოიცავს ნეგატიურ და პოზიტიურ განმარტებებს, რომლებიც მის მატერიალურ და ორგანიზაციულ ასპექტებს ეფუძნება.¹

უპირველეს ყოვლისა, საკვლევი ობიექტის გათვალისწინებით, ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული და მატერიალური ასპექტები.

კერძოდ, საჯარო მმართველობა ორგანიზაციული გაგებით გულისხმობს სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალური და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოთა ერთობლიობას, რომელთა მეშვეობითაც ხორციელდება მმართველობა.²

საკვლევი საგნიდან გამომდინარე, საინტერესოა საჯარო მმართველობის განსაზღვრება როგორც გარკვეული საქმიანობის, რომელიც მოიცავს მმართველობას ფორმალური და მატერიალური გაგებით.

„საჯარო მმართველობა ფორმალური გაგებით არის საჯარო მმართველობის (ორგანიზაციული გაგებით) მიერ განხორციელებული ყოველი მოქმედება,“ ხოლო საჯარო მმართველობის მატერიალური გაგება გულისხმობს სახელისუფლებო საქმიანობის შინაარსობრივ მოცემულობაზე აქცენტირებას.³

საჯარო მმართველობის მატერიალური გაგებით განმარტება ხორციელდება ნეგატიური და პოზიტიური განმარტების გზით.⁴

საჯარო მმართველობის ნეგატიური განსაზღვრის - „სუბტრაქციის მეთოდი“ დამკვიდრებულ იქნა ოტო მაიერის მიერ გერმანულ სამართალში.⁵ სუბტრაქციის მეთოდის თანახმად, საჯარო მმართველობა განისაზღვრება, როგორც სახელმწიფო საქმიანობა, რომელიც არც კანონმდებლობაა და არც მართლმსაჯულება.⁶

ხსენებული მეთოდის მეშვეობით მოცემული ცნების განმარტება არასრულყოფილი და არაზუსტია, იმდენად რამდენადაც უგულებელყოფილია მთელი რიგი საკვანძო მოცემულობები.

კერძოდ, ცნების მსგავსი გააზრება არ ითვალისწინებს აღმასრულებელი ხელისუფლების შტოში ინკორპორირებულ პოლიტიკური გადაწყვეტილებების მიმღებ ორგანოს - მთავრობას, რომელიც არ წარმოადგენს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ სუბიექტს, აგრეთვე არსებობს სახელმწიფოს საქმიანობა (საპარლამენტო კონტროლი, პერსონალური მონაცემების დაცვა), რომლის

¹ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 64

²ადღიშვილი ზ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი, თბილისი, 2005 წელი (ავტორები: ზურაბ ადღიშვილი, ქეთევან ვარდიანაშვილი, ლევან იზორია, ნინო კალანდაძე, მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, შაატა ტურავა, დიმიტრი ქიტოშვილი) 49

³ იქვე, 49

⁴ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, §1, Rn.5

⁵ტურავა შ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი 2016, 10

⁶ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, §1, Rn.6

მიკუთვნება ვერ მოხდება ხელისუფლების დანაწილების რომელიმე კლასიკური შტოსადმი.⁷ ხსენებული ხარვეზების ასახვას ემსახურება ე.წ. ახალი სუბსტრატის მეთოდის მიხედვით საჯარო მმართველობის დეფინიციის მცდელობა, რომლის თანახმად „საჯარო მმართველობა მატერიალური გაგებით გულისხმობს სახელმწიფოს ისეთ საქმიანობას, რომელიც არც კანონმემოქმედებასა და მართლმსაჯულებას და არც მთავრობასა და შეიარაღებულ ძალებს მიეკუთვნება.“⁸

რაც შეეხება საჯარო მმართველობის ცნების პოზიტიური განსაზღვრების მცდელობას. პოზიტიური განმარტებისას აქცენტი კეთდება საჯარო მმართველობის ცალკეულ მახასიათებლებზე, როგორცაა საჯარო ამოცანათა განხორციელება, სამართლებრივი ბოჭვა, იძულებითი აღსრულების შესაძლებლობა და ა.შ.⁹

ძალზე საინტერესოა აგრეთვე, ის აქცენტები, რომელთა მეშვეობითაც ბიზნეს ადმინისტრირების მოძღვრება ახასიათებს საჯარო მმართველობას. კერძოდ, იგი საჯარო მმართველობას განმარტავს აღმასრულებელი ხელისუფლების დაკვეთით განხორციელებულ ისეთ საქმიანობად, რომელიც მიმართულია საზოგადოებრივი მნიშვნელობის ამოცანათა შესრულებისაკენ.¹⁰

საჯარო მმართველობის ცნების აღნიშნული ხედვა საინტერესოა იმდენად, რამდენადაც იგი წარმოაჩენს მმართველობის იმ ფუნქციას, რომელიც საყოველთაო კეთილდღეობასთან დაკავშირებული ღონისძიებების გატარებაში გამოიხატება.

განვითარებული მსჯელობის კვალდაკვალ უნდა ითქვას, რომ ცნების პოზიტიური განსაზღვრების მცდელობა უმეტესწილად ძალზე აბსტრაქტულ ხასიათს ატარებს, რაც მიუთითებს საჯარო მმართველობის მეტად კომპლექსურ და რთულ ბუნებაზე.

გერმანიის ფედერალურმა ადმინისტრაციულმა სასამართლომ აღნიშნა, რომ მმართველობის პოზიტიური აღწერის სურვილი ნაკლებად რეალიზებადია, ვინაიდან პოზიტიური აღწერისას გამოიკვეთება მმართველობისათვის დამახასიათებელი მხოლოდ ცალკეული ტიპური დეტალები და სრულად ვერ ხდება მისი მრავალფეროვანი სამოქმედო არეალის დაფარვა.¹¹

მნიშვნელოვანია, რომ ადმინისტრაციულ მეცნიერებაში გავრცელებულია აგრეთვე მოსაზრება, რომ საჯარო მმართველობა წარმოადგენს რა განუსაზღვრელ ცნებას,

⁷ იქვე, Rn.6

⁸ადეიშვილი ზ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი, თბილისი, 2005 წელი (ავტორები: ზურაბ ადეიშვილი, ქეთევან ვარდიამეილი, ლევან იმორია, ნინო კალანდაძე, მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, შაატა ტურავა, დიმიტრი ქიტოშვილი) 54

⁹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, §1, Rn.7

¹⁰ზონე ე., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 92

¹¹BVerwG, 03. 11.2011, 7 C 3. 11, Rn. 13

შესაძლებელია არა მისი დეფინიცია არამედ მხოლოდ აღწერა.¹² თუმცა, თუ გავითვალისწინებთ თანამედროვე ტენდენციებს, სახელმწიფოს საქმიანობის შესუსტებას რიგ სფეროებში და საპირისპიროდ, მისი მზარდი მოქმედებების საჭიროებას რიგი სოციალური მიმართულებებით, უნდა ითქვას, რომ საჯარო მმართველობის აღწერაც ყოველისმომცველი ვერ იქნება.

მაშასადამე, საჯარო მმართველობის ცნებაზე საუბრისას უნდა აღნიშნოს სრულყოფილი დეფინირების შეუძლებლობა. საჯარო მმართველობის შინაარსობრივი მოცემულობის ჭრილში კი შესაძლოა ითქვას, რომ საჯარო მმართველობა წარმოადგენს აღმასრულებელი სახელისუფლებო შტოს საქმიანობას, რომელიც მიმართულია საჯარო ამოცანათა შესასრულებლად.

საჯარო მმართველობის სრულყოფილი დეფინიციის შეუძლებლობა, მკვეთრად წარმოაჩენს მისი სტრუქტურის შესწავლის საჭიროებას, ვინაიდან, საჯარო მმართველობის, როგორც კომპლექსური ელემენტის შემეცნება შესაძლებელი ხდება სწორედ შემადგენელი ელემენტების ანალიზის მეშვეობით.

საჯარო მმართველობის განხორციელება უპირობოდ გულისხმობს - ორგანიზაციული მონაცემებისა და საქმიანობის ფორმების არსებობას.¹³

საჯარო მმართველობა ორგანიზაციული თვალსაზრისით განხილულ უნდა იქნეს როგორც ბიუროკრატიული სისტემა, რომელიც ინსტიტუციური თვალსაზრისით ხორციელდება იმ ორგანოების მიერ, რომელნიც არ მიეკუთვნება საკანონმდებლო და სასამართლო განშტოებებს, ან შესაძლოა მიეკუთვნება მათ მაგრამ განხორციელებული საქმიანობა არ წარმოადგენს საკანონმდებლო, პოლიტიკურ თუ მართლმსაჯულებით მოქმედებებს.¹⁴

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მონაცემებისა და საქმიანობის განხორციელების ოთხი ალტერნატიული მოცემულობა არსებობს - საჯარო სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმის გამოყენებით საჯარო სამართლებრივი საქმიანობის განხორციელება; საჯარო სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმით მონაცემილი საჯარო მმართველობა მოქმედებს კერძო სამართლის ფორმით; კერძო-სამართლებრივი ფორმით მონაცემილი საჯარო მმართველობა მოქმედებს კერძო

¹²ბონე ე., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 90

¹³ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამოცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი 2016, 13

¹⁴ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 68

სამართლის ფორმით; კერძო-სამართლებრივი ფორმით მონყობილი საჯარო მმართველობა მოქმედებს საჯარო-სამართლებრივი ფორმის გამოყენებით.¹⁵

საჯარო მმართველობის მოქნილობას განაპირობებს მისი საქმიანობის სხვადასხვა ფორმის არსებობა, რომელთა გამოყენება ცალკეულ წინაპირობებთან არის დაკავშირებული.¹⁶ საჯარო მმართველობის მეშვეობით უმეტესად ხდება ცალკეული ღონისძიებების გატარების მეშვეობით კონკრეტული შემთხვევების მონესრივება.¹⁷

საჯარო მმართველობის ცნებისა და შემადგენელი ელემენტების დახასიათების შემდგომ, ლოგიკურია ითქვას მის სამართლებრივ და პრაქტიკულ მნიშვნელობაზე. საჯარო მმართველობის მიერ განხორციელებული საქმიანობა განეკუთვნება რა საჯარო ინტერესის სფეროს, იგი გავლენას ახდენს ინდივიდის სამართლებრივ მდგომარეობაზე, ამასთან საჯარო მმართველობის წინაშე ინფრასტრუქტურის, მომსახურების თუ სხვა სფეროებში გაზრდილი შესასრულებელი ამოცანების არსებობა, იძლევა იმის თქმის საფუძველს, რომ საჯარო მმართველობა პრაქტიკული მნიშვნელობის ელემენტარულ და საარსებოდ აუცილებელ - შესაბამისად ძირითად უფლებათა კატეგორიას მიკუთვნებულ ამოცანათა გადაჭრით არის დაკავებული.¹⁸

2.2. საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მონყობისა და საქმიანობის შესაძლებლობები

საჯარო მმართველობითი საქმიანობის განხორციელება, როგორც უკვე აღნიშნულ იქნა, მოითხოვს თვითმყოფადი სხეულის არსებობას. ამგვარ სხეულად გვევლინება იურიდიული პირები. საჯარო მმართველობის არსებითი შემადგენელი ელემენტების ანალიზისას განხილულმა ორგანიზაციული მონყობის შესაძლებლობებმა აჩვენა, რომ საჯარო მმართველობის მატარებელნი და აღმასრულებელნი არიან როგორც კერძო ისე საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მონყობის შემდეგი საჯარო-სამართლებრივი ფორმების გამოყოფა ხდება შესაძლებელი: სახელმწიფო ორგანოები, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები და საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.¹⁹ სახელმწიფო ორგანოებს განეკუთვნება ხელისუფლების სამივე

¹⁵ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი 2016, 15

¹⁶Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2006, Rn.419

¹⁷ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 71

¹⁸Wolf, Bachhof, Stober, Verwaltungsrecht Bd. I, 11. Aufl. 1999, §2, Rn.33

¹⁹ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი 2016, 18

შტოს დანესებულებები, აგრეთვე ის დანესებულებანი, რომლებიც ხელისუფლების არც ერთ შტოს არ განეკუთვნება (მაგ. ეროვნული ბანკი, ცენტრალური საარჩევნო კომისია და ა.შ.)²⁰

ზემოთ განხილული საჯარო მმართველობის ცნებიდან გამომდინარე ნათელია, რომ სახელმწიფო ორგანოებში მოიაზრება აღმასრულებელი ორგანოები, რომელნიც მმართველობით საქმიანობას ეწევიან. თუმცა ამა თუ იმ ორგანოს საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ სუბიექტად კვალიფიკაციისათვის აქცენტი უნდა გაკეთდეს საქმიანობის შინაარსზე. აღნიშნული კი მოასწავებს, რომ რიგ შემთხვევებში შესაძლოა თავად მართლმსაჯულების ორგანოსა თუ საკანონმდებლო ორგანოს მიერაც ხორციელდებოდეს საჯარო მმართველობა. მაგალითისათვის სასამართლო ხელისუფლების სფეროში, მართლმსაჯულების ორგანოს მიერ ხორციელდება საჯარო მმართველობითი საქმიანობა - პირველი ინსტანციის სასამართლო ახორციელებს რეესტრის ფუნქციებს.²¹ აგრეთვე, სახელმწიფოს მეთაური - პრეზიდენტი მოქმედებს რა კონსტიტუციით მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში და მისი ცალკეული მოქმედების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენს ქვეყნის ძირითადი კანონი, იგი საჯარო მმართველობის განმახორციელებელ პირად ვერ ჩაითვლება, თუმცა კონკრეტულ შემთხვევებში მისი საქმიანობა შესაძლოა დაკავშირებული იყოს მმართველობითი ფუნქციების შესრულებასთან.²²

რაც შეეხება კერძო სამართლის იურიდიულ პირებს. როგორც უკვე არაერთგზის ითქვა, ისინი შესაძლოა მოგვევლინონ საჯარო უფლებამოსილების განმახორციელებელ სუბიექტებად.

შესაბამისად, საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მონაცემების თვალსაზრისით მნიშვნელოვანია კანონმდებლის მიერ არსებობდეს განსაზღვრული ტერმინი, რომელიც ერთი ცნების ქვეშ მოაქცევს მმართველობითი საქმიანობით დაკავებულ ყველა სუბიექტს განურჩევლად მისი საჯარო-სამართლებრივი თუ კერძო-სამართლებრივი ორგანიზაციული ფორმისა.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ორგანოს წარმოადგენს: „ყველა

²⁰ადეიშვილი ზ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი, თბილისი, 2005 წელი (ავტორები: ზურაბ ადეიშვილი, ქეთევან ვარდიამვილი, ლევან იზორია, ნინო კალანდაძე, მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, პაატა ტურავა, დიმიტრი ქიტოშვილი) 53

²¹ ბონე ე., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 96

²² ადეიშვილი ზ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი, თბილისი, 2005 წელი (ავტორები: ზურაბ ადეიშვილი, ქეთევან ვარდიამვილი, ლევან იზორია, ნინო კალანდაძე, მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, პაატა ტურავა, დიმიტრი ქიტოშვილი) 53

სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანო ან დაწესებულება, საჯარო სამართლის იურიდიული პირი (გარდა პოლიტიკური და რელიგიური გაერთიანებისა), აგრეთვე ნებისმიერი სხვა პირი, რომელიც კანონმდებლობის საფუძველზე ასრულებს საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებებს.“

ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ლეგალური დეფინიცია შედგება ორი უმნიშვნელოვანესი ასპექტისაგან: ორგანიზაციულ-სამართლებრივი და ფუნქციონალური.²³

ცნების ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ნაწილი ყველა სახელმწიფო და ადგილობრივი თვითმმართველობისა და მმართველობის ორგანოსა თუ დაწესებულებას განიხილავს ადმინისტრაციულ ორგანოდ, ხოლო ცნების ფუნქციონალური გაგებისათვის მნიშვნელოვანია განხორციელებული საქმიანობის საჯარო-სამართლებრივი ხასიათი, რაც ნებისმიერი პირის მიერ შეიძლება შესრულდეს - მაშასადამე, კერძო პირთა აღჭურვა მმართველობითი უფლებამოსილებით დასაშვებია და ამგვარი კერძო პირები განიხილებიან, როგორც ადმინისტრაციული ორგანოები.²⁴ „ნებისმიერი სხვა პირი“ მოიცავს ასევე საკანონმდებლო, სასამართლო ხელისუფლების ორგანოებისა თუ მთავრობის იმ საქმიანობას რომელიც დაკავშირებულია ადმინისტრაციული ფუნქციის განხორციელებასთან.²⁵

აქვე მნიშვნელოვანია, რომ საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილებით აღჭურვილი პირების აღრევა არ მოხდეს ე.წ. „ადმინისტრაციის დამხმარეებთან,“ რომელნიც მართალია საჯარო სამართლის საფუძველზე, ადმინისტრაციული ორგანოს მითითებითა და ხელშეკრულების თანახმად, დამოუკიდებლად ახორციელებენ კონკრეტულ დამხმარე საქმიანობას, მაგრამ დამოუკიდებლად არ წარმოადგენენ საჯარო უფლებამოსილების მქონე სუბიექტებს და მათი ქმედება განიხილება იმ ორგანოს საქმიანობად, რომლის დავალების საფუძველზეც მოქმედებენ.²⁶

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მიერ მოცემული ადმინისტრაციული ორგანოს ლეგალური დეფინიციის განხილვის შემდგომ, საინტერესოა ცნების განსაზღვრის გერმანული მიდგომა. ადმინისტრაციული წარმოების შესახებ გერმანიის კანონის თანახმად: ადმინისტრაციულ ორგანოს ამ კანონის ფარგლებში წარმოადგენს ყველა ის დაწესებულება, რომელიც საჯარო

²³ტურავა პ., წვეპლაძე ნ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „სეზანი“ თბილისი 2013, 70

²⁴იქვე; 71

²⁵იქვე; 71

²⁶ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი, თბილისი, 2005 წელი (ავტორები: ზურაბ ადვიშვილი, ქეთევან ვარდიამვილი, ლევან იზორია, ნინო კალანდაძე, მაია კოპალიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, პაატა ტურავა, დიმიტრი ქიტოშვილი) 109

მმართველობის ამოცანებს ახორციელებს²⁷. მაშასადამე, ნორმის დისპოზიცია აქცენტირებას ახდენს განხორციელებული საქმიანობის შინაარსზე, მნიშვნელოვანია შესრულებული ამოცანის საჯაროსამართლებრივი ხასიათი.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის შესაძლებლობის განხილვისას, აუცილებელია, აღინიშნოს მისი მომწესრიგებელი სამართლებრივი აქტები.

საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის საკითხების შეიქცავს ისეთი საკანონმდებლო აქტები, როგორებიცაა საქართველოს კანონი „მთავრობის სტრუქტურის, უფლებამოსილებისა და საქმიანობის წესის შესახებ“, საქართველოს კანონი „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“, აგრეთვე საქართველოს ორგანული კანონი ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ.²⁸

სამწუხაროდ არ არსებობს საჯარო მმართველობის ორგანიზაციული მოწყობის მარეგულირებელი ერთიანი საკანონმდებლო აქტი, რომელიც განსაზღვრავდა საკითხთან დაკავშირებულ წესებსა და მიდგომებს, რაც ბუნებრივია ხელს შეუწყობდა რიგი პრობლემატური მოცემულობების (განსჯადობასთან დაკავშირებული მომენტები და ა.შ.) თავიდან აცილებას.²⁹

რაც შეეხება საჯარო მმართველობის საქმიანობის ფორმათა გამოვლინებას. უპირველესად, ტერმინოლოგიურად ერთმანეთისაგან უნდა გაიმიჯნოს მმართველობის საქმიანობის ფორმა და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა.³⁰

საქმიანობის ფორმა წარმოადგენს ზოგად ცნებას და საქმიანობის სამართლებრივი ფორმისაგან განსხვავება კარგად წარმოჩინდება დაგეგმვითი შინაარსის მმართველობაში.³¹ გეგმა არის საჯარო მმართველობის უმნიშვნელოვანესი და ტიპური ფორმა, მაგრამ იგი არ წარმოადგენს კონკრეტულ სამართლებრივ ფორმას, საქმიანობის სამართლებრივი ფორმა კი მიზნად ისახავს პირის სამართლებრივ დაცვას და ამავდროულად მისი მეშვეობით საჯარო მმართველობას მის წინაშე არსებული ლეგიტიმური ამოცანები მოჰყავს სისრულეში.³²

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი განსაზღვრავს საქმიანობის იმ სამართლებრივ ფორმებს, რომელთა გამოყენების შესაძლებლობა მინიჭებულია მმართველობისათვის. მმართველობის საქმიანობის ფორმების კვლევისას

²⁷ § 1 Abs.4 VwVfG

²⁸ ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (ავტორები: მაია კოპალეიშვილი, პაატა ტურავა, ირმა ხარშილაძე, ხათუნა ლორია, თამარ გვარამაძე, თამარ ღვამიჩავა), გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“ თბილისი 2018 წელი, 56

²⁹ იქვე; 56

³⁰ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“ თბილისი 2016, 83

³¹ იქვე; 84

³² იქვე; 84

მნიშვნელოვანია უპირველესად დადგინდეს საქმიანობის სამართლებრივი ბუნება: წარმოადგენს იგი კერძო- თუ საჯაროსამართლებრივი ხასიათის ურთიერთობას.³³

საჯარო სამართლის სფეროს დაქვემდებარებული შემთხვევები ბუნებრივია მმართველობის მიერ წესრიგდება საჯაროსამართლებრივ ფორმათა გამოყენების მეშვეობით. სზაკ-ის საფუძველზე შესაძლებელია დასახელდეს საჯაროსამართლებრივი ფორმები, რომელნიც იმყოფება მმართველობის განკარგულებაში. კერძოდ, საუბარია: ინდივიდუალურ ადმინისტრაციულ-სამართლებრივ და ნორმატიულ აქტებზე, რეალაქტსა და ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაზე.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლით განმტკიცებული სამართლებრივი სახელმწიფო პრინციპის თანახმად კი სახელმწიფო ხელისუფლება უფლებამოსილების განხორციელებისას შებოჭილია კონსტიტუციითა და კანონით. მაშასადამე, სახელმწიფო ხელისუფლება შესაძლებელია განხორციელდეს მხოლოდ კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში. თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებას, რომ „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს ორგანული კანონი არ ასახელებს დამატებით რაიმე სახის საქმიანობის საჯაროსამართლებრივ ფორმას, უნდა მივიჩნიოთ, რომ მმართველობისათვის ამომწურავად არის განსაზღვრული საქმიანობის საჯაროსამართლებრივი ფორმის სახეები. შესაბამისად, მმართველობა შებოჭილია საჯარო სამართლებრივ ურთიერთობებში მონაწილეობისას საქმიანობის ფორმათა იმ მოცემულობით, რომელნიც კანონმდებლის მიერ არის შემოთავაზებული. საპირისპიროდ - ერთგვარი „შემოქმედებითი თავისუფლებით“ სარგებლობს მმართველობა კერძოსამართლებრივი მოქმედებების განხორციელებისას, წარმოადგენს რა იგი კერძო სამართალს დაქვემდებარებული ურთიერთობის მონაწილეს, მასზე ვრცელდება კერძო სამართლის რეგულაციები.

2.3. საჯარო მმართველობისათვის განსაზღვრული სამოქმედო არეალი

საჯარო მმართველობის ცნების ანალიზისას გარკვეული ყურადღება გამახვილდა მისი მოქმედების სფეროზე. საჯარო მმართველობის მოდერნიზაციის კვლევის მიზნებისათვის არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება გაანალიზებულ იქნას მმართველობის პრაქტიკული გამოვლინებები, მაშასადამე, დადგინდეს თუ რას საქმიანობს იგი.

³³ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, თბილისი 2016, 118

საჯარო მმართველობა ასრულებს საზოგადოების მოთხოვნებს, უზრუნველყოფს ხანგრძლივ ეკონომიკურ კეთილდღეობას, სოციალურ ინტეგრაციას და ადამიანთა კეთილდღეობას.³⁴ შეიძლება ითქვას, რომ მმართველობის სამოქმედო ტერიტორია თვრავს საზოგადოებრივი ცხოვრების უმნიშვნელოვანეს სფეროებს. უპირველესად უნდა აღინიშნოს, რომ საჯარო მმართველობის სეგმენტების გამოყოფა შესასრულებელი ამოცანებისა და მისაღწევი მიზნის გათვალისწინებით, მეცნიერული შესწავლის თვალსაზრისით არის მიმზიდველი და სასარგებლო, ვინაიდან ცალკეული სფეროსათვის შესაძლებელია გამოიყოს ის ძირითადი რეჟიმი თუ პრინციპები, რომელნიც მნიშვნელობას იძენენ მმართველობითი ღონისძიებების განხორციელებისას.

როგორც უკვე არაერთგზის ითქვა, საჯარო მმართველობის სამოქმედო არეალი საკმაოდ მრავალფეროვანი და კომპლექსურია. შესაბამისად, შესაძლოა მისი სეგმენტებად დაყოფის განსხვავებული ვარიაციები იქნეს შემოთავაზებული.

თანამედროვე საჯარო მმართველობის წინაშე მდგარი ამოცანების გათვალისწინებით უმთავრესად გამოიყოფა: მომწესრიგებელი, მომსახურებისა და გვეგმარებითი მმართველობა.³⁵

მომწესრიგებელი საჯარო მმართველობა ზრუნავს საზოგადოებრივი წესრიგის დამყარებაზე, რაც უმთავრესად გამოიხატება გარკვეული შეზღუდვებისა თუ აკრძალვების დაწესების გზით – შესაბამისად, მოიცავს საპოლიციო, უსაფრთხოებასთან და ა.შ. დაკავშირებულ სფეროებს.³⁶

მომსახურებითი საჯარო მმართველობა დაკავშირებულია ადამიანის ცხოვრების პირობების გაუმჯობესებასთან, მაშინ როდესაც გვეგმარებითი მმართველობა მიმართულია გარკვეული პროგრამების შემუშავებისაკენ, რომელთა მეშვეობით მომავალში კონკრეტული ღონისძიებების გატარება გახდება შესაძლებელი.³⁷

საკვლევი პრობლემიდან გამომდინარე, საინტერესოა საჯარო მმართველობა, როგორც მომსახურების გამწევი სუბიექტი, რომელიც კონკრეტულად გვეგლინება ადამიანის არსებობისათვის აუცილებელ ისეთ სფეროებში, როგორცაა მაგალითად, განათლება, ენერჯო- თუ წყალმომარაგება, ნარჩენების მართვა და ა.შ.³⁸ ადამიანის არსებობისათვის ამ პირობების უზრუნველსაყოფად საჯარო მმართველობამ

³⁴Qualität der öffentlichen Verwaltung https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration_de.pdf [10/05/2019]

³⁵Wolf, Bachhof, Stober, Verwaltungsrecht Bd. I, 11. Aufl. 1999, §3 , Rn.3 ff

³⁶იქვე;

³⁷იქვე; 55-57

³⁸ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, თბილისი 2016, 33

შესაძლოა გამოიყენოს კერძო პირები.³⁹ კვლევის საგანს სწორედ რომ დასახელებული მომენტი წარმოადგენს - საჯარო მმართველობის განვითარების დინამიკა, რომელიც საზოგადოებისათვის უმნიშვნელოვანეს ამოცანათა შესრულებას სულ უფრო მეტად აქტიურად ანდობს კერძო სექტორს.

საჯარო მმართველობის სამოქმედო სფეროებზე საუბრისას, ბუნებრივია დღის წესრიგში დგება მმართველობის ფუნქციები.

სახელმწიფოსათვის ისტორიულად დაკისრებული კლასიკური - თავდაცვის, საზოგადოებრივი უსაფრთხოებისა და მშვიდობის ფუნქციების კვალდაკვალ თანამედროვე სახელმწიფო მნიშვნელოვანი ეკონომიკური, სოციალური, კულტურული ფუნქციების შემსრულებელი გახდა.⁴⁰

მნიშვნელოვანია გამოიყოს სახელმწიფოს სოციალური ფუნქციები, რომელთა ძალით სახელმწიფო საკუთარ თავზე იღებს ვალდებულებას შექმნას საზოგადოების წარმომადგენელთათვის ღირსეული ცხოვრების პირობები.⁴¹ შესაბამისად, ზემოთ განხილული საჯარო მმართველობის სამოქმედო არეალის გათვალისწინებით - მმართველობის მიერ გეგმარებითი, მომსახურებითი თუ სხვა სახის ღონისძიებების მეშვეობით სახელმწიფოს მიერ რეალიზდება სოციალური ფუნქცია რაც თავად მმართველობას ხდის სოციალური ფუნქციის მატარებლად.

წინამდებარე კვლევის მიზნებისათვის საინტერესოა, სწორედ სოციალური ფუნქციის გამოკვეთა, რაც მმართველობას „აიძულებს“ იზრუნოს საყოველთაო კეთილდღეობის გათვალისწინებით ღირსეული ცხოვრების საარსებო პირობების დამკვიდრებაზე. შესაბამისად, კვლევის საგანს წარმოადგენს დადგინდეს თუ რა სახის დატვირთვის მატარებელია მმართველობის მიერ ამ ფუნქციის განხორციელებაში კერძო პირთა მონაწილეობა.

2.4. საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფცია

საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული სახელმწიფოს სრულყოფილი დეფინიცია მეტად რთულია, თუმცა შესაძლებელია გამოიყოს ძირითადი მახასიათებლები, რომელნიც თან ახლავს მას.

³⁹ იქვე; 33

⁴⁰ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, გამომცემლობა „სიესტა“ თბილისი 2009, 60

⁴¹ იქვე; 61

კერძოდ, საყოველთაო კეთილდღეობაზე მმართველობის მხრიდან ზრუნვას ადგილი აქვს იმ შემთხვევაში, როდესაც სახელისუფლებლო რესურსების მნიშვნელოვანი ნაწილი მიმართულია სოციალური მიზნის - ღირსეული ცხოვრების საარსებო პირობების გათანაბრების მცდელობის მიღწევისაკენ.⁴²

შესაბამისად, საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფცია წარმოქმნის ვალდებულებას სოციალური ღონისძიებების შესაბამისი დოზით დატვირთული პოლიტიკის შემუშავების, რომლის რეალიზება სწორედ მმართველობის მიერ ხორციელდება.

საინტერესოა აღინიშნოს, რომ საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული სახელმწიფო გერმანიაში აღიქმება როგორც სოციალური სახელმწიფოს სინონიმი.⁴³ შესაბამისად, ბუნებრივია რომ საყოველთაო კეთილდღეობასთან ბმული საკითხები წარმოადგენს სოციალური სახელმწიფოს, როგორც მოვლენის შემადგენელ ელემენტს. აღნიშნული კი სოციალური სახელმწიფოს ისტორიული და თანამედროვე განვითარების გათვალისწინებით მიუთითებს თემის კომპლექსურობასა და სირთულეზე.

საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციის გააზრების მოცულობა არ უნდა იქნეს დავინროებული - „კოლექტივის“ ინტერესის პრიმატად მიჩნევის გზით. საყოველთაო კეთილდღეობის იდეის სამიზნე ჯგუფი გააზრებულ უნდა იქნეს როგორც ცალკეულ ინდივიდთა ერთი მთლიანობა, რაც კონკრეტულ შემთხვევაში არ გამოირიცხავს კონკრეტული პირის ინტერესის უპირატესობას.

საყოველთაო კეთილდღეობა აღქმულ უნდა იქნეს, როგორც საზოგადოების საყოველთაო ინტერესის სფეროში მოქცეულ სიკეთეთა რეალიზებით შექმნილი მოცემულობა. საყოველთაო კეთილდღეობა არის წარმოდგენა მდგომარეობისა, რომელიც საზოგადოებრივ კეთილდღეობაში გამოიხატება.

შესაბამისად, საყოველთაო კეთილდღეობა კონკრეტიზირდება სწორედ ცალკეული საჯარო ინტერესების მეშვეობით.⁴⁴

საყოველთაო კეთილდღეობა განიხილება, როგორც ხელისუფლების ლეგიტიმაციის საფუძველი, ამავდროულად იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ქმედებების შეფასების მასშტაბს.⁴⁵

შესაბამისად, ისეთი „კოლექტიური სიკეთეები,“ როგორიცაა ბუნებრივი რესურსები, გარემოს დაცვა, ჯანდაცვის საკითხები, განათლება და ა.შ. საყოველთაო კეთილდღეობის შემადგენელი ელემენტებია.

⁴² Kahle A., Sozialstaatlichkeit im Vergleich: Gegenüberstellung der sozialstaatlichen Aspekte in den USA und der Bundesrepublik Deutschland, Aufl.1, 2005, 3,

⁴³ იქვე; 3

⁴⁴ Seer R., Gemeinwohlzwecke und steuerliche Entlastung, in Verf., DStJG 26(2003), 11

⁴⁵ იქვე; 14

საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფცია ისწრაფვის არამხოლოდ მინიმალური მოთხოვნილებების თანასწორობის დამკვიდრებისაკენ, არამედ სოციალური პრობლემების გადაჭრისა და შემოსავლების ეფექტურად გამოყენების გზით, ცხოვრების სტანდარტის გაუმჯობესებისაკენ.

2.5. საჯარო მმართველობის ფუნქციები

როგორც უკვე ზემოთ იქნა განხილული, მმართველობის აქტივობა განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია სწორედ იმ სფეროებში, რომელნიც სასიცოცხლო მნიშვნელობისაა: ჯანდაცვა, გარემოს დაცვა, ელექტრო- ბუნებრივი აირით მომარაგება და ა.შ. შესაბამისად, საინტერესოა კერძო სექტორის მონაწილეობა დასახელებული სფეროებიდან გამომდინარე ამოცანათა შესრულების პროცესში.

საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფცია გააზრებულ უნდა იქნეს არამხოლოდ ადამიანის ფიზიკური არსებობისათვის მინიმალური საარსებო პირობების უზრუნველყოფით, არამედ ღირსეული პირობების შექმნით. კერძოდ, ეს უკანასკნელი განხილულ უნდა იქნეს როგორც ინდივიდის ღირსეული განვითარებისათვის ხელმისაწვდომი გარემოს შექმნა, რაც აფართოებს ჰორიზონტს და მოიცავს განათლების, ეკონომიკურ და ა.შ. სფეროებს. შესაბამისად, მმართველობის სოციალურ ფუნქციას წარმოადგენს ეფექტური ღონისძიებების გატარება, რომელნიც მიმართული იქნება საყოველთაო კეთილდღეობის მიღწევისაკენ.

საჯარო მმართველობის კიდევ ერთ მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენს კანონის აღსრულება.⁴⁶ შეიძლება ითქვას, რომ სწორედ მმართველობის მიერ გატარებული მოქმედებების მეშვეობით იძენენ სიცოცხლეს საკანონმდებლო აქტები. თუმცა აქვე უნდა აღინიშნოს, რომ მმართველობას კანონის აღსრულებისას თავადაც შეუძლია გამოსცეს დამატებითი რეგულაციები.⁴⁷ ხსენებული შესაძლებლობა ხაზს უსვამს მმართველობის ექსპერტულ როლს, პრაქტიკული გამოცდილება აძლევს მას შესაძლებლობას განსაზღვროს და დააკონკრეტოს ღონისძიება, რომელიც საკანონმდებლო აქტით დადგენილი მიზნის რეალიზებისათვის არის საჭირო.

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს ძირითადი უფლებების განხორციელების ფუნქცია.⁴⁸ მმართველობა არამხოლოდ საქმიანობის განხორციელებისას შებოჭილია ადამიანის ძირითადი უფლებებითა და თავისუფლებებით, არამედ მას აკისრია პოზიტიური

⁴⁶ ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, თბილისი 2016, 30

⁴⁷ იქვე; 31

⁴⁸ იქვე; 31

ვალდებულებები კონკრეტული ქმედებების გამოყენებით ხელი შეუწყოს ძირითად უფლებათა განხორციელებას.

განხილული საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციის ფარგლებში მმართველობის საქმიანობა სწორედ, რომ წარმოადგენს ძირითადი უფლებების განხორციელების გამოვლინებას. როგორც გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში აღნიშნა ადამიანის ღირსების ძირითადი უფლება სოციალურ სახელმწიფოსთან ბმაში აფუძნებს კონსტიტუციურსამართლებრივ ვალდებულებას საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფისა, რაც არ უნდა იქნეს გაგებული მარტოდენ ფიზიკური გადარჩენისათვის აუცილებელი პირობების შექმნით, არამედ იგი გულისხმობს საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სრულფასოვანი მონაწილეობის მიღების შესაძლებლობის შექმნას.⁴⁹ მართალია, პარლამენტის პრეროგატივაა საკანონმდებლო აქტის სახით მოანგრიგოს დასახელებული ვალდებულების შესრულების გზები, თუმცა მათი პრაქტიკული განხორციელება სწორედ რომ მმართველობის მიერ ხდება.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-5 მუხლის პირველი ნაწილი ქვეყანას აცხადებს სოციალურ სახელმწიფოდ და ასახელებს მთელ რიგ ვალდებულებებს, რომელთა მიღწევაც მას ეკისრება. შესაბამისად, მმართველობის მიერ ტარდება გარკვეული ღონისძიებები. მაგალითისათვის, „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონი მიზნად ისახავს სოციალური დახმარების მწყობრი სისტემის ჩამოყალიბებას, რომლის მეშვეობით მოხდება მოსახლეობის სამართლიანი, მიზნობრივი და ეფექტიანი დახმარება.⁵⁰ კანონი საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან დევნილთა, შრომის, ჯანმრთელობისა და სოციალური დაცვის სამინისტროსა და მის სისტემაში შემავალ სამსახურს ანიჭებს შესაბამის კომპეტენციას რათა განახორციელოს კანონით შემოთავაზებული სოციალური ღონისძიებები.⁵¹

ყოველივე განხილულის თანახმად, სოციალური სახელმწიფოს ბმა ძირითად უფლებასთან და სოციალური ღონისძიებებით დატვირთული მმართველობითი საქმიანობა, ხაზს უსვამს საჯარო მმართველობის, როგორც ძირითადი უფლებების განმახორციელებლის ფუნქციას.

მმართველობის წინაშე არსებულ მნიშვნელოვან ფუნქციას წარმოადგენს ასევე დემოკრატიული ფუნქცია.⁵²

⁴⁹ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010 - 1 BvL 1/09 - Rn. 110

⁵⁰ „სოციალური დახმარების შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლი

⁵¹ იქვე; მე-4 მუხლის „ზ“ და „თ“ ქვეპუნქტები, მე-16, მე-17 მუხლები

⁵² ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, თბილისი 2016, 34

მმართველობა, როგორც „მომუშავე სახელმწიფო“ ახდენს რა ნორმათა პრაქტიკაში გამოყენებას, უშუალო კონტაქტში იმყოფება მოქალაქეებთან და შესაბამისად, აცნობს მოქალაქეებს დემოკრატიული პროცედურების შედეგად მიღებულ სამართლებრივ ნორმათა შინაარსს.⁵³ მოქალაქესთან კომუნიკაციის წყალობით მმართველობას აქვს შესაძლებლობა იმ სამართლებრივი იდეისა და საყოველთაო კეთილდღეობის მიზნის განმარტებით, რომელზე დაყრდნობითაც განხორციელდა კონკრეტული მოქმედებები, გაზარდოს სამართლის რეპუტაცია და დემოკრატიული სამართლებრივი სახელმწიფოს საფუძვლები.⁵⁴

3. თანამედროვე სახელმწიფოს მმართველობითი კონცეფცია

3.1. საჯარო ამოცანათა და საჯარო ინტერესის ცნება

საჯარო ამოცანები საჯარო მმართველობის უმნიშვნელოვანეს ასპექტს წარმოადგენს, იმდენად რამდენადაც ისინი შინაარსობრივად აღწერენ მმართველობის საქმიანობის მიზნებს.⁵⁵

საჯარო ამოცანის ლეგალური დეფინიცია არ არსებობს, შესაბამისად, მისი განმარტება მოითხოვს შემადგენელი ელემენტების აღწერას და დამახასიათებელი კრიტერიუმების გამოყოფას.

როდესაც საუბარია საჯარო ამოცანაზე, მასში მოიაზრება ერთგვარი მომსახურება, რომელიც განკუთვნილია არა ცალკეული ინდივიდისათვის, არამედ უფრო დიდი ჯგუფისათვის, საზოგადოებისათვის, შესაბამისად, ამ მომსახურების განწევა საჯარო ინტერესშია და საყოველთაო კეთილდღეობას ეხება.⁵⁶

საჯარო ამოცანათა მნიშვნელოვან ელემენტად უნდა იქნეს მიჩნეული „საჯარო კეთილდღეობა,“ „საზოგადოებრივი სიკეთე.“⁵⁷

რაც შეეხება მის მიმართებას სახელმწიფო ამოცანებთან. როგორც უკვე აღნიშნა საჯარო ამოცანების სამართლებრივი განმარტების მომცემი „საიმედო“ ცნება არ არსებობს, შესაბამისად, დოქტრინაში გავრცელებულია განსხვავებული ინტერპრეტაციები.

საინტერესოა, რომ თავად გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოსაც ტერმინისადმი ერთგვარად გაურკვეველი მიდგომა ახასიათებს, რაც გამოიხატება იმაში, რომ იგი

⁵³ იქვე; 34

⁵⁴ იქვე; 34

⁵⁵ Bogumil J., Werner J., Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Aufl.2., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, 65

⁵⁶ Reichard Ch., Schröter E., Zur Organisation öffentlicher Aufgaben, 2013, 14

⁵⁷ იქვე; 12

ხშირად საჯარო ამოცანების ცნებას აიგივებს სახელმწიფო ან კომუნალურ ამოცანებთან.⁵⁸

სახელმწიფო ამოცანები თავისთავად წარმოადგენენ საჯარო ამოცანებს, მაგრამ არ არის აუცილებელი ყველა საჯარო ამოცანა ავტომატურად კვალიფიციირდებოდეს, როგორც სახელმწიფო ამოცანა.⁵⁹ სახელმწიფო ამოცანა შესაძლებელია განხორციელებულ იქნეს სახელმწიფოსა და მისი ინსტიტუციების მეშვეობით, განსხვავებით საჯარო ამოცანებისაგან, რომელთა პრაქტიკული რეალიზება ასევე შესაძლებელია კერძო სექტორის მიერაც.⁶⁰

მაშასადამე, არსებობს საჯარო ამოცანები, რომელნიც სახელმწიფო ამოცანებად არ განიხილება, მაგრამ მათი განხორციელებისათვის სახელმწიფო კვლავინდებურად პასუხისმგებელია.⁶¹ უპირველესად ეს ის ამოცანებია, რომელნიც კერძო პირთა მონაწილეობით ხორციელდება.⁶²

მაშასადამე, განვითარებული მსჯელობა ცხადყოფს, რომ საჯარო და სახელმწიფო ამოცანები იდენტურ მოცემულობას არ ქმნიან და მათი ერთმანეთისგან გამიჯვნა შესაძლებელია იმისდა მიხედვით თუ ვინ გვევლინება აღმასრულებლის როლში. თუმცა, უნდა აღინიშნოს, რომ ორივე შემთხვევაში აუცილებელ პირობას ამოცანის საჯარო თუ სახელმწიფო ამოცანად კვალიფიკაციისა, წარმოადგენს საჯარო ინტერესის არსებობა. შესაბამისად, საჯარო ინტერესის არსის გააზრებას საკითხისათვის, შესაძლოა ითქვას, რომ ფუნდამენტური მნიშვნელობა გააჩნია.

თავად საჯარო ინტერესის ცნების კანონისმიერი განმარტება არ არსებობს და ეს ბუნებრივივითაა, ვინაიდან იგი აბსტრაქტულ ცნებათა კატეგორიას მიეკუთვნება, რაც მას მოქნილობას ჰმატებს და შესაძლებლობას აძლევს სახელმწიფოებრივი განვითარების შესაბამისად მოდიფიცირდეს.

საქართველოს კონსტიტუციის მე-18 მუხლის მე-3 ნაწილის თანახმად, ოფიციალურ ჩანაწერებში არსებული ის ინფორმაცია, რომელიც ეხება ადამიანის ჯანმრთელობას, თინანსებს ან სხვა პირად საკითხებსარავისთვის უნდა იყოს ხელმისაწვდომი თვით ამ ადამიანის თანხმობის გარეშე, გარდა კანონით გათვალისწინებული იმ შემთხვევებისა, როდესაც ეს აუცილებელია სახელმწიფო ან საზოგადოებრივი უსაფრთხოების უზრუნველსაყოფად, საჯარო ინტერესების, ჯანმრთელობისათვის ან სხვათა უფლებების დასაცავად. ქვეყნის ძირითადი კანონის მე-19 მუხლის მე-2 ნაწილი ასევე ითვალისწინებს საკუთრებისა და მემკვიდრეობის უფლების შეზღუდვას საჯარო

⁵⁸ Hermann B., Public Partnership am Beispiel von staatlichen Materialprüfanstalten, 2002, 6

⁵⁹ იქვე; 6

⁶⁰ იქვე; 7

⁶¹ Heintzen M., Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer: VVDStRL; Berlin; 2003, 228

⁶² იქვე; 229

ინტერესების სასარგებლოდ საკანონმდებლო აქტით გათვალისწინებულ შემთხვევებში.

საქართველო ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის პირველივე მუხლის მეორე ნაწილით გაცხადებულია კოდექსის მიზანი, რაც აგრეთვე საჯარო ინტერესების დაცვაში მდგომარეობს.

მაშასადამე, საჯარო ინტერესის - მოვლენის მნიშვნელობის წარმოსაჩინად მოყვანილ იქნა საქართველოს კონსტიტუცია, ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი. ცხადია, საჯარო ინტერესის ცნებას რელიგვანტურად აქცევს საჯაროსამართლებრივი ურთიერთობების მომწესრიგებელი სხვა საკანონმდებლო თუ მათ საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტები.

საჯარო ინტერესის ცნების განსაზღვრისას, რამდენიმე ელემენტი უნდა გამოიყოს. უპირველესად, მნიშვნელოვანია ადრესატთა წრე - საჯარო ინტერესი ნიშნავს არა ცალკეულ ინდივიდს, არამედ ინდივიდთა ერთობლიობას, რომელიც ქმნის ერთ მთლიან ორგანიზმს. მომდევნო არსებით შემადგენელ ელემენტად უნდა მივიჩნიოთ მისი დასახელებული ყოვლისმომცველი ხასიათიდან გამომდინარე - მისაღწევი მიზანი - რაც „საყოველთაო სარგებლის“ დამკვიდრებაში გამოიხატება. კერძოდ, საყოველთაო სარგებელი არ ნიშნავს მარტოოდენ ეკონომიკური კეთილდღეობისაკენ სწრაფვას, იგი ასევე გულისხმობს მაგალითისათვის, ეკოლოგიურად უსაფრთხო გარემოს არსებობას და ა.შ.

მაშასადამე, საჯარო ინტერესი ეს იმგვარი საყოველთაო დაინტერესებაა, რომელიც კონკრეტულ მიზანს ემსახურება, მიზანს რომლის პრაქტიკული რეალიზება აისახება მთლიან ორგანიზმზე - ინდივიდთა ერთობლიობაზე.

როგორც საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლომ ერთ-ერთ თავის გადაწყვეტილებაში მიუთითა, საჯარო ინტერესებია: „სისხლის სამართლის საქმეთა გამოძიების შეუფერხებელი განხორციელება, დანაშაულის შედეგად მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უზრუნველყოფა და დანაშაულებრივი საქმიანობის აღკვეთა.“⁶³ ბუნებრივია, განხილული ანალიზიდან გამომდინარე უნდა ითქვას, რომ საჯარო ინტერესის ამსახველი კატალოგი არ არსებობს, მისი განსაზღვრება ყოველი კონკრეტული შემთხვევისას უნდა მოხდეს.

საჯარო ამოცანათა კვლევისას საინტერესოა აღინიშნოს შემდეგი მომენტი: იმისათვის, რომ გარკვეული ამოცანა მიჩნეულ იქნეს საჯაროდ, უნდა არსებობდეს „ლეგიტიმაციის“ საფუძველი - საკანონმდებლო აქტი, ან მის საფუძველზე გამოცემული კანონქვემდებარე აქტი.

⁶³ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/1/574 გადაწყვეტილება საქმეზე: „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

ხსენებული ასპექტი რელევანტურია, იმდენად, რამდენადაც ამოცანები ყოველთვის „მარადიულად“ არ ინარჩუნებენ თავის მომეტებულ საჯარო მნიშვნელობას. უმეტესად ცალკეული პოლიტიკური გადაწყვეტილებების გზით საჯარო ამოცანები კარგავენ თავიანთ სტატუსს და გარდაიქმნებიან კერძო სექტორის მიერ განვითარებულ საქმიანობად.

შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო ამოცანათა დაბადება ხანგრძლივ პოლიტიკურ პროცესებსა და შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიმღებ ორგანოებთან - განსაკუთრებით კი დემოკრატიული გზით არჩეულ და ლეგიტიმურ პარლამენტთან არის დაკავშირებული.⁶⁴

ხსენებული კი მოასწავებს, რომ განსხვავებული პოლიტიკური წარსულისა და განვითარების წყალობით, შესაძლებელია არაერთგვაროვანი იყოს დამოკიდებულება კონკრეტული მოცემულობის საჯარო ამოცანად მიჩნევის თაობაზე.

კერძოდ, მაგალითისათვის, თუკი კულტურული დანესებულებების: თეატრი, მუზეუმები და ა.შ. უზრუნველყოფა გერმანიაში ტრადიციულად საჯარო ამოცანად განიხილება, აშშ-ში საკითხისადმი სხვაგვარი მიდგომაა და ჩამოთვლილი მიმართულებები საზოგადოებისა და კერძო მიმწოდებლების კომპეტენციას განეკუთვნება.⁶⁵

შესაბამისად, საჯარო ამოცანათა მოცულობა დამოკიდებულია ეკონომიკურ, სოციალურ და საზოგადოებრივ პირობებზე.⁶⁶

3.2. პრივატიზაციის ცნება და საფუძვლები

როგორც უკვე განხილულ იქნა, სახელმწიფო ამოცანათა შესრულება სახელისუფლებო ძალაუფლების მატარებლის მიერ შეიძლება განხორციელდეს. მაგალითისათვის - საპოლიციო ღონისძიებები, ხოლო საჯარო ამოცანათა განხორციელება შესაძლოა აქტიურად კერძო სექტორის მეშვეობითაც იქნეს მიღწეული.

კერძო პირთა მონაწილეობას საჯარო ამოცანათა შესრულებაში განაპირობებს აგრეთვე თავად კერძო სექტორის ინტეგრირების ხარისხი კონკრეტულ სფეროში.⁶⁷ შესაბამისად, კერძო პირები უფრო მეტად აქტიურად არიან ჩართულნი იმ სფეროთა მონესრიგების პროცესში, სადაც მმართველობა მომსახურების გამწვავად გვევლინება.⁶⁸

⁶⁴ Reichard Ch., Schröter E., Zur Organisation öffentlicher Aufgaben, 2013, 16

⁶⁵ იქვე; 16

⁶⁶ Grable J., Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, Duncker & Humboldt, Berlin 1979, 36

⁶⁷ Rittner F., Dreher M., Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht, C.F. Müller Verlag, 2008 Heidelberg, 168

⁶⁸ იქვე; 168

საინტერესოა, რომ როდესაც საუბარია სოციალურ სახელმწიფოზე, როგორც მმართველობის მიზანზე რაც ვლინდება სოციალური უსაფრთხოების დამკვიდრებაში, მთელი რიგი სახელმწიფო ფუნქციების პრივატიზაციის საშუალებით შესაძლებელი ხდება დასახელებული მიზნის რეალიზაცია.⁶⁹

საინტერესოა, რომ თანამედროვე დისკუსიებში პრივატიზაციის ცნების ქვეშ მოიაზრებენ ყოველგვარ ღონისძიებას, რომელიც მიზნად ისახავს საჯარო მმართველობის რაციონალიზაციას - რაც საჯარო ფუნქციების ეფექტურად განხორციელებას გულისხმობს.⁷⁰

თავად პრივატიზაციის ცნების ერთიანი განმარტება არ არსებობს, გერმანული დოქტრინის ანალიზი ცხადყოფს, მისი განსხვავებულად ინტერპრეტირების შესაძლებლობებს.⁷¹

პრივატიზაციის ცნების ჩამოყალიბებისას აქცენტი სხვადასხვა მიმართულებებზე კეთდება: საჯარო ქონების გადაცემა კერძო პირთათვის, საბაზრო ეკონომიკაში მოქმედ წესთა დანერგვა საჯარო სექტორში, საჯარო ამოცანათა შესრულების გადაცემა კერძო სექტორისათვის და ა.შ.⁷²

ფართო გაგებით პრივატიზება განიშარტება, როგორც პროცესი, რომლის დროსაც ხდება სახელმწიფო აქტივობების კერძო სექტორისათვის გადაცემა.⁷³

პრივატიზაციის შესახებ დისკუსიისას გამოიყოფა ორი ძირითადი არგუმენტი, რომელნიც განაპირობებენ პრივატიზაციის არსებობას. კერძოდ, სახელდება: პოლიტიკური ინტერესი, რაც გამოიხატება სახელმწიფო ბიუჯეტის განტვირთვაში და ეკონომიკური დაინტერესება.⁷⁴

პრივატიზაციის სხვა მიზნებად შეიძლება დასახელდეს გადანაცვლებების მიღების პროცესის მოქნილობა, პოლიტიკური ზეგავლენების შემცირება, სახელმწიფოს განტვირთვა, კერძო მოდელზე ორიენტირებული საკადრო პოლიტიკის განხორციელების შესაძლებლობის შექმნა და ა.შ.⁷⁵

⁶⁹ ხუბუა გ., საჯარო მმართველობის სამართლებრივი საფუძვლები, სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 3, თბილისი 2016, 64

⁷⁰ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, 2016, 35

⁷¹ იქვე, 38

⁷² იქვე, 38

⁷³ Ahnefeld M., Die Performance von Privatisierungen am Kapitalmarkt, 1. Aufl., 2007, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag, 9,

⁷⁴ Schmidth V., Schwarz M., Hepke A., Privatisierung - Formen, Motive, Kritikpunkte, 1. Aufl. 2002, GRIN Verlag, 26

⁷⁵ ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 158

3.3. პრივატიზაციის პროცესის მონაწილე სუბიექტები

პრივატიზაციის პროცესის მონაწილე სუბიექტებად გვევლინებიან ერთი მხრივ საჯარო მმართველობა, რომელიც „თმობს“ გარკვეულ „უფლებამოსილებებს“ და მეორეს მხრივ კერძო სექტორი, რომელიც იღებს გარკვეული აქტივობების განხორციელების უფლებას.

კერძო სექტორში მოაზრებულ უნდა იქნეს თავისთავად კერძო სამართლის აქტორები: ორგანიზაციული წარმონაქმნები - იურიდიული პირები და ცალკეული ინდივიდები.

თუმცა, საინტერესოა გამოიყოს კიდევ ერთი ჯგუფი - მესამე სექტორის სახით, რომელშიც მოიაზრება არაკომერციული ორგანიზაციები.

მესამე სექტორის სახელით აღნიშნება ხსენებული ორგანიზაციები, ვინაიდან მათი აქტივობა არ მიეკუთვნება არც ბაზარს - როგორც „პირველ სექტორს“ და არც სახელმწიფოს, როგორც - „მეორე სექტორს.“⁷⁶ მესამე სექტორი არ წარმოადგენს ბაზრის მოთამაშეს, არ გააჩნია რა მოგების მიზანი და ამასთან დამოუკიდებელია სახელმწიფოსაგან - საქმიანობას ახორციელებს ყოველგვარი სახელმწიფო დირექტივებისგან დამოუკიდებლად.⁷⁷ თუმცა, არასამთავრობო ორგანიზაციები ასრულებენ რა იმ ამოცანებს, რომელნიც შეიძლებოდა უშუალოდ სახელმწიფო უფლებამოსილების შემადგენელი ნაწილი ყოფილიყო, გარკვეულწილად ამოცანათა განხორციელების თვალსაზრისით კონკურენციაში შედიან სახელმწიფოსთან.⁷⁸

სახელმწიფოსაგან დამოუკიდებლობის ხარისხის, მმართველობასა და მესამე სექტორს შორის საჯარო ამოცანათა განაწილების გათვალისწინებით, შესაძლებელია მოხდეს არასამთავრობო ორგანიზაციების კლასიფიცირება და შედეგად სამი გლობალური მოდელის - ამერიკულის, აზიურის და ევროპულის გამოყოფა.⁷⁹

ამერიკული მოდელის მიხედვით არასამთავრობო ორგანიზაციები ერთგვარად საჯარო ხელისუფლების კონკურენტებს წარმოადგენენ, როდესაც ისინი თავის თავზე იღებენ პასუხისმგებლობას იმ საკითხებზე, რომელთან დაკავშირებითაც სახელმწიფო თავს იკავებს, აზიური მოდელის მიხედვით არასამთავრობო და სახელმწიფო წარმონაქმნებს შორის არსებითი განსაკუთრებული განსხვავება, შეიძლება ითქვას, პრაქტიკულად არ შეინიშნება - მაგალითისათვის, იაპონიაში არასამთავრობო ორგანიზაციის შექმნისათვის აუცილებელია სპეციალური ნებართვა, რომლის გაცემაც სახელმწიფოს დისკრეტული უფლებამოსილების ფარგლებშია მოქცეული და ამიტომ იაპონიაში ძირითადად კლანურ სტრუქტურებს აქვთ აღებული სოციალური ფუნქცია; ევროპული მოდელის მიხედვით კი სოციალურ სფეროში პასუხისმგებლობა

⁷⁶ ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 160

⁷⁷ იქვე; 160

⁷⁸ იქვე; 160

⁷⁹ იქვე; 160

განაწილებულია სახელმწიფოსა და არასამთავრობო სექტორს შორის, სახელმწიფო გარკვეულ პასუხისმგებლობას ანიჭებს არასამთავრობო სექტორს, ცხადია, მათი დამოუკიდებლობის ფარგლებში.⁸⁰

რაც შეეხება არასამთავრობო ორგანიზაციების მიერ დასახული ამოცანების შინაარსს. თანამედროვე რეალობა ცხადყოფს, რომ სფერო საჯარო ამოცანებისა, რომლებთანაც დაკავშირებულია მესამე სექტორი მრავალფეროვანია - სოციალური საკითხები, გარემოს დაცვა, განათლება, მეცნიერება და ა.შ. მესამე სექტორის განსაკუთრებული როლის შემჩნევა საქართველოში მიმდინარე პოლიტიკური, სამართლებრივი თუ ეკონომიკური პროცესების მეშვეობითაც კარგად არის შესაძლებელი, იქნება ეს მართლმსაჯულებასთან დაკავშირებით გატარებული ღონისძიებების მონიტორინგი თუ მმართველობითი ღონისძიებებით დაინტერესება გარემოს დაცვითი გამონვევების გათვალისწინებით.

შესაბამისად, საქართველოს მაგალითზე, უნდა ითქვას, რომ მესამე სექტორის როლი მნიშვნელოვანია მმართველობითი საქმიანობის კანონიერების შეფასების, განათლების ხელშეწყობის თვალსაზრისით. არაერთი არასამთავრობო ორგანიზაცია, აგრეთვე ახორციელებს მთელ რიგ სამართლებრივ პროექტებს, რომელნიც მიზნად ისახავს სხვადასხვა ნიშნით მოწყვლადი ჯგუფების ინტეგრირებას საზოგადოებაში, მათი უფლებების პრაქტიკულ რეალიზებას, რაც თავისთავად სამართლებრივი სახელმწიფოს არსებობის წინაპირობას წარმოადგენს.

თავად არასამთავრობო ორგანიზაციების ტიპს რაც შეეხება, გამოიყოფა საჯარო მმართველობის ტიპის, ეკონომიკური ორგანიზაციების ტიპის, ბაზისური ორგანიზაციების ტიპის არასამთავრობო ორგანიზაციები.⁸¹

საჯარო მმართველობის მსგავსი არასამთავრობო ორგანიზაციები ძირითადად სახელმწიფოებრივი/მუნიციპალური წარმონაქმნებია: მაგალითისათვის, საქართველოში საბავშვო ბალები, გერმანიაში დაცული ტერიტორიების გარკვეული სახეობის მართვაზე პასუხისმგებელი ორგანიზაციები და ა.შ.⁸²

ეკონომიკური ორგანიზაციების ტიპის არასამთავრობო ორგანიზაციების მაგალითია სასწავლო დაწესებულებები, რომელნიც ხსენებული სამართლებრივი ფორმის მეშვეობით ახორციელებენ საქმიანობას და შეიძლება ითქვას აღნიშნული ტიპის არასამთავრობო ორგანიზაციები დიდწილადაც არ განსხვავდებიან მოგებაზე ორიენტირებული საწარმოებისაგან; ხოლო რაც შეეხება ბაზისური ორგანიზაციების

⁸⁰ იქვე; 161

⁸¹ იქვე; 161

⁸² იქვე; 161

ტიპის არასამთავრობო ორგანიზაციებს, ისინი არიან სპონტანური ხასიათის ორგანიზაციები, რომელნიც წარმოადგენენ აქტიურ მოქალაქეთა გაერთიანებებს.⁸³

განხილული ორგანიზაციული ტიპებიდან საჯარო ამოცანათა დელეგირებისათვის ყველაზე ეფექტურ შემსრულებლად მიიჩნევა საჯარო მმართველობის ტიპის ორგანიზაციები, რის მიზეზადაც სახელდება სანდოობის ხარისხი, სამართლიანი განაწილების შესაძლებლობა და ა.შ, ხოლო დარჩენილი ტიპის ორგანიზაციული წარმონაქმნების მიერ, შეიძლება ითქვას, ნებაყოფლობით ხორციელდება საჯარო ამოცანები იქნება ეს სამოქალაქო, სოციალური თუ სხვა სახის აქტივობების მეშვეობით.⁸⁴

განვითარებული მსჯელობის შედეგად უნდა ითქვას, რომ საჯარო ამოცანათა განხორციელების პროცესში აქტიურად არის ჩართული მესამე სექტორი, რაც როგორც განხილულ იქნა სხვადასხვა ღონისძიებების მეშვეობით მიიღწევა. ოცდამეერთე საუკუნის სახელმწიფოს ცხოვრებაში სულ უფრო მეტად „მძლავრი“ და „გავლენიანი“ ხდება მესამე სექტორი. შესაბამისად, საჯარო მმართველობითი საქმიანობით დაინტერესება და მმართველობით პროცესებში გარკვეული დოზით მონაწილეობა თანამედროვე რეალობის მაჩვენებელია.

როგორც ზემოთ იქნა განმარტებული პრივატიზება წარმოადგენს სახელმწიფო ამოცანების, აგრეთვე სახელმწიფო ქონების გადაცემას კერძო სექტორისათვის⁸⁵. სოციალური სახელმწიფოს პრინციპი მმართველობისათვის აფუძნებს ვალდებულებას ხელი შეუწყოს სოციალური გათანაბრების მიღწევას და სოციალური საარსებო მინიმუმის უზრუნველყოფას.⁸⁶ დასახელებული ვალდებულება აბსტრაქტული ხასიათისაა და წარმოშობს სოციალური ხასიათის აქტივობების განხორციელების საჭიროებას, ხოლო მიზნის მისაღწევად რა სახის საშუალება იქნება არჩეული – სახელმწიფო თავად განსაზღვრავს.⁸⁷ შესაბამისად, გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ მიჩნეულია, რომ საკანონმდებლო აქტით შესაძლებელია დადგინდეს კერძოსამართლებრივი ორგანიზაციების მონაწილეობის შესაძლებლობა, დასახელებულ ამოცანათა მისაღწევად.⁸⁸

⁸³ იქვე; 161

⁸⁴ იქვე; 161

⁸⁵ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამოცემლობა „იურისტების სამყარო,“ თბილისი 2016, 35

⁸⁶ Hopt K., Hippel T., Reiner W., Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, 352

⁸⁷ იქვე; 352

⁸⁸ იქვე; 353

3.4. პრივატიზაციის კონკრეტული გამოვლინებანი

პრივატიზაცია კომპლექსური მოვლენაა და შესაბამისად, პრივატიზაციის ფორმათა მრავალი გამოვლინება არსებობს.⁸⁹

წინამდებარე ნაშრომის ფარგლებში, პრივატიზების საკითხთან დაკავშირებული ლიტერატურის ანალიზის შედეგად, მიზანშეწონილია გამოიყოს: ფორმალური, ფუნქციონალური და მატერიალური პრივატიზაცია. აგრეთვე, ერთგვარ ტიპად უნდა დასახელდეს ქონების პრივატიზაცია.

შესაბამისად, საკვლევი ობიექტის გათვალისწინებით, ერთგვარ საკვანძო მომენტს წარმოადგენს პრივატიზაციის ფორმათა ანალიზი - მომეტებულ საჯარო ამოცანათა პრაქტიკული განხორციელების ვარიაციები.

ფორმალურ პრივატიზაციას მოიხსენებენ აგრეთვე როგორც ორგანიზაციულ პრივატიზაციას, იმდენად რამდენადაც მოცემულ შემთხვევაში სახელმწიფო საქმიანობის განსახორციელებელ ინსტრუმენტად იყენებს კერძოსამართლებრივ ორგანიზაციულ ფორმას.⁹⁰ საჯარო ამოცანის შესასრულებლად მმართველობა ირჩევს კერძო-სამართლებრივი ფორმის გამოყენებას, შედეგად ამოცანა კვლავ სახელმწიფოს მიერ სრულდება, მხოლოდ საქმიანობის ფორმა არის არა საჯარო-სამართლებრივი.⁹¹

მაგალითისათვის, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვების, ტრანსპორტირების, გადამუშავების, დაგვა-დასუფთავების, მიწისქვეშა გადასასვლელების მოვლა-პატრონობის უზრუნველსაყოფად საჯარო მმართველობა - ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის სახით, მოქმედებს შებენიერი პასუხისმგებლობის საზოგადოების - „თბილსერვის ჯგუფის“ მეშვეობით.⁹² კერძო სამართლის იურიდიული პირის - შპს თბილისის სატრანსპორტო კომპანიის მეშვეობით კი ხორციელდება სატრანსპორტო მომსახურება.⁹³

განხილული შემთხვევები მიეკუთვნება სწორედ ფორმალური პრივატიზაციის კატეგორიას. მართალია, მსგავს შემთხვევებში მმართველობა მოქმედებს კერძო სამართლის იურიდიული პირების მეშვეობით, მაგრამ, გამომდინარე იქიდან, რომ საჯარო მმართველობისგან ისინი დამოუკიდებელი არ არიან, გვევლინება რა მმართველობა უმეტესწილად კერძოსამართლებრივი სუბიექტის 100%-იანი წილის

⁸⁹Ahnefeld M., Die Performance von Privatisierungen am Kapitalmarkt, 1. Aufl., , Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden 2007, 10ff

⁹⁰Sneathlage W., Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren, Duncker & Humblot, Berlin 2001, 35

⁹¹Privatisierung von Aufgaben des Hochwasserschutzes und der Umsetzung von Wasserbewirtschaftungszielen, Deutscher Bundestag, 2014, 9-10

⁹²<https://www.tbsg.ge/2015-06-09-06-45-41> [20/05/2019]

⁹³http://ttc.com.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=72 [20/05/2019]

მფლობელებად, უნდა ითქვას, რომ ფორმალური პრივატიზაცია არ ნიშნავს „საჯარო ამოცანათა გასხვისებას“ კერძო სექტორისათვის.

შესაბამისად, ფორმალური პრივატიზაცია გავრცელებულ უნდა იქნეს, როგორც პროცესი, რომლის დროსაც საჯარო მმართველობა მოქმედებების განსახორციელებლად იყენებს მისი მონაწილეობით შექმნილ კერძო სამართლის სუბიექტს. აღნიშნული კი ნიშნავს, რომ მართალია, ხსენებული სუბიექტები დამოუკიდებელი არიან, მაგრამ პარტნიორად გვევლინება რა საჯარო მმართველობა, მას გააჩნია შესაძლებლობა სრულად აკონტროლოს და გავლენა მოახდინოს მათ საქმიანობაზე, შიდა ორგანიზაციულ პროცესებზე და ა.შ.

მასასადამე, შეიძლება ითქვას, რომ ფორმალური პრივატიზაციის შემთხვევაში საჯარო ამოცანათა შემსრულებლად კვლავ საჯარო მმართველობა გვევლინება, მხოლოდ კერძო-სამართლებრივი ფორმით შენიღბული.

ფუნქციონალური პრივატიზებისათვის დამახასიათებელია შემდეგი მოცემულობა: საჯარო ამოცანათა შესრულების კომპეტენცია და პასუხისმგებლობა რჩება საჯარო ხელისუფლების მატარებელს, ხოლო აღსრულება, დაგეგმვა, სრული ან ნაწილობრივი დაფინანსება გადაეცემა კერძო პირებს.⁹⁴ ამოცანათა შესრულების დელეგირება უმეტესად ხორციელდება კერძო- ან საჯაროსამართლებრივი ხელშეკრულების საფუძველზე, რომლითაც განისაზღვრება მხარეთა უფლება-მოვალეობები.⁹⁵ დასახელებული გარემოებიდან გამომდინარე - ფუნქციონალური პრივატიზაცია მიმდინარეობს რა დიდწილად ხელშეკრულების ძალით, მასზე როგორც „contracting out-ზე“ საუბრობენ.⁹⁶ საინტერესოა, რომ გერმანულ ლიტერატურაში, კერძო სამართლის წარმომადგენელი ორგანიზაციები, რომელნიც საჯარო ამოცანათა შემსრულებლებად გვევლინებიან, მოიხსენიება როგორც „მმართველობის დამხმარენი.“⁹⁷ საჯარო მმართველობის სურვილი კერძო სექტორთან თანამშრომლობის საკმაოდ მზარდია. ერთ-ერთი სახეს მსგავსი ერთობლივი საქმიანობისა წარმოადგენს საჯარო კერძო თანამშრომლობა (Public Private Partnership - PPP).⁹⁸

განვითარებული მსჯელობის კვალდაკვალ უნდა ითქვას, რომ ფუნქციონალური პრივატიზაციისას საქმე ეხება საჯარო ამოცანათა შესრულების დანაწილებას სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის, იმდენად რამდენადაც საჯარო

⁹⁴Privatisierung von Aufgaben des Hochwasserschutzes und der Umsetzung von Wasserbewirtschaftungszielen, Deutscher Bundestag, 2014, 10

⁹⁵Rittner F., Dreher M., Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht, 3 Aufl. 2008, Heidelberg, C.F. Müller Verlag, 197

⁹⁶იქვე; 197

⁹⁷იქვე; 5

⁹⁸იქვე; 5

მმართველობა მის წინაშე არსებულ ამოცანათა განხორციელების პროცესში რთავს კერძო პირებს, თუმცა კომპეტენცია და პასუხისმგებლობა კვლავ სახელმწიფოს მხარეს რჩება.⁹⁹

შესაბამისად, სახელმწიფოს ფუნქციონალური პრივატიზებისას ამოცანის უშუალოდ შესრულების პასუხისმგებლობის ნაცვლად ეკისრება უზრუნველყოფისა და აგრეთვე, კონტროლის ვალდებულებანი, რათა კერძო პირის მიერ ჯეროვნად იქნეს განხორციელებული აქტივობები, წინააღმდეგ შემთხვევაში, ცუდად შესრულებული სამუშაოს არსებობისას პასუხისმგებელ სუბიექტს სწორედ საჯარო მმართველობა წარმოადგენს.¹⁰⁰

საინტერესოა, რომ არსებობს ფუნქციონალურ პრივატიზაციის ადგილთან დაკავშირებით განსახვავებული მოსაზრებები. კერძოდ, არსებობს პოზიცია, რომლის თანახმადაც ფუნქციონალური პრივატიზაცია განიხილება ერთგვარად მატერიალური პრივატიზაციის კატეგორიად, ვინაიდან გარკვეულწილად ხდება სახელმწიფოს განტვირთვა ცალკეულ ამოცანათა შესრულებისაგან.¹⁰¹ მეორეს მხრივ, ვინაიდან ფუნქციონალური პრივატიზაციისას ამოცანაზე პასუხისმგებელ სუბიექტს კვლავ სახელმწიფო წარმოადგენს და იცვლება მართლოდენ ამოცანის შესრულების გზა, არსებობს მოსაზრება, რომ იგი განხილულ იქნეს, როგორც ფორმალური პრივატიზაციის ფარგლებში არსებული ქვეკატეგორია.¹⁰²

ბუნებრივია, ხსენებული პიპოთეზები ლოგიკურად ეყრდნობა კონკრეტულ არგუმენტებს, თუმცა ვინაიდან ფუნქციონალური პრივატიზაცია, როგორც ანალიზმა ცხადყო, ხასიათდება საკუთარი ელემენტებითა და თვისობრიობით, მიზანშეწონილია არა მისი მომწყვდევა ფორმალური თუ მატერიალური პრივატიზაციის საფარქვეშ, არამედ ცალკე კატეგორიად გამოყოფა.

მატერიალური პრივატიზაციის არსი მდგომარეობს სახელმწიფოს მიერ გარკვეულ ამოცანებზე უარის თქმაში, შესაბამისად, ხსენებული პროცესი მოიხსენიება როგორც ამოცანათა პრივატიზაცია.¹⁰³

საჯარო მმართველობა მატერიალური პრივატიზაციის დროს უარს ამბობს მოახდინოს შემდგომი გავლენა გადაცემულ ამოცანებთან დაკავშირებით და ამგვარად გადასცემს ამოცანების განხორციელების პასუხისმგებლობასა და რისკს კერძო შემსრულებელს.¹⁰⁴

⁹⁹Ewald I., Privatisierung staatlicher Aufgaben, Brühl 2005, 19

¹⁰⁰Remmert B., Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren, Mohr Siebeck, 2003 Tübingen 198-199

¹⁰¹Brehme J., Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, Mohr Siebeck, Tübingen 2010, 29

¹⁰²იქვე; 29

¹⁰³Privatisierung von Aufgaben des Hochwasserschutzes und der Umsetzung von Wasserbewirtschaftungszielen, Deutscher Bundestag, 2014, 8

¹⁰⁴Ewald I., Privatisierung staatlicher Aufgaben, Brühl 2005, 17

მატერიალური პრივატიზაციისას აქტუალობას იძენს თავად ამოცანათა საკითხი. კერძოდ, დასადგენია თუ რა სახის ამოცანათა „გასხვისების“ შესაძლებლობას ფლობს მმართველობა.

სახელმწიფოს კომპეტენციას მიკუთვნებულ ამოცანათა ანალიზის შედეგად, შესაძლებელი ხდება გამოიყოს „ექსკლუზიური ამოცანები,“ რომელნიც თავისი არსიდან გამომდინარე იმდენად საციცოცხლო მნიშვნელობის მქონენი არიან, რომ მათი მოქცევა კერძო პირთა ხელში ცალსახად არამიზანშენილად უნდა იქნეს მიჩნეული. ამგვარ ამოცანათა კატეგორიაზე, კვლევის ფარგლებში ყურადღება უკვე იქნა გამახვილებული. მაგალითისათვის, შესაძლებელია დასახელდეს საპოლიციო და მართლმსაჯულების, სახელმწიფო უსაფრთხოებასთან დაკავშირებული მოქმედებები და ა.შ. აღნიშნული აქტივობების განხორციელება არ შეიძლება წარმოადგენდეს მატერიალური პრივატიზაციის საგანს.

პრივატიზაციის ტიპების კლასიფიცირებისას - ცალკე ტიპად იქნა გამოყოფილი ქონების პრივატიზაცია. შეიძლება ითქვას, რომ აღნიშნული მომენტის საჭიროება გამოიწვია არსებულმა პრაქტიკულმა მოცემულობამ. კერძოდ, სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის შემთხვევები აქტუალური და ძალზე ხშირად განხორციელებადია.

ქონების პრივატიზაციის დროს კერძო პირებზე გადადის არა ცალკეული ამოცანები, არამედ თავად ქონება.¹⁰⁵ აღნიშნული ხორციელდება მიწის ნაკვეთის, აქციების, წილების გასხვისების და ა.შ. გზით. მაშასადამე, საკუთრების უფლების გადაცემის მეშვეობით.¹⁰⁶

ყოველივე თქმულიდან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ ქონების პრივატიზაციას უფრო მეტად ფინანსური დატვირთვა გააჩნია (სახელმწიფო ბიუჯეტისათვის წარმოადგენს მნიშვნელოვან პროცესს), ვიდრე ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი,¹⁰⁷ თუმცა ცხადია, პრივატიზაციის პროცესისა და მისი თანმდევი მოვლენების კანონიერების შესწავლა წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის ინტერესის სფეროს.

ქონების პრივატიზაციის დროს, საჯარო მმართველობა თმობს საკუთრების უფლებას საკუთარ ქონებაზე და გადასცემს მას კერძო პირებს. აღსანიშნავია, რომ თავად ცნებაც - ქონების პრივატიზაცია - სწორედ ხსენებულ ასოციაციას იწვევს. ქონების გადაცემის სამართლებრივი საფუძველი შესაძლოა კი იყოს ნასყიდობის, გაცვლისა თუ ჩუქების ხელშეკრულებები.¹⁰⁸

¹⁰⁵Maurer, Hartmut: die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland in: *Judica International* 16, 2009, 6

¹⁰⁶ იქვე: 6

¹⁰⁷ იქვე: 7

¹⁰⁸ Kämmerer J., *Privatisierung*, Tübingen 2001, 39

3.5. პრივატიზაციის განხორციელების მოტივები

პრივატიზაციის ცნებისა და სახეების განხილვას, ლოგიკურად სდევს კითხვა, თუ რა კონკრეტული მოტივები ამოძრავებს საჯარო მმართველობას, როდესაც იგი მიმართავს პრივატიზაციას.

პრივატიზაციის სასარგებლო ძირითადი იმპულსები, უპირველესად, საბიუჯეტო სამართლიდან მომდინარეობს.¹⁰⁹ ფედერალური ბიუჯეტის შესახებ გერმანიის კანონი განამტკიცებს ეკონომიურობისა და დამზოგველობის პრინციპებს.¹¹⁰ აღნიშნული კი წარმოშობს ვალდებულებას, რომ მმართველობამ შეამოწმოს კონკრეტულ შემთხვევაში ხომ არ არის უფრო მეტად მიზანშეწონილი ეკონომიურობის თვალსაზრისით გამოყენებულ იქნეს პრივატიზაციის შესაბამისი სახე.¹¹¹ ხსენებული მომენტი გათანაბრებული არ უნდა იქნეს პრივატიზაციის განხორციელების ვალდებულებასთან, არამედ სახეზეა მხოლოდ მმართველობისათვის განსაზღვრული ერთგვარი პასუხისმგებლობა, რათა მან შეამოწმოს მის წინაშე არსებული მიზნის მიღწევის ყველაზე ეფექტურ საშუალებად ხარჯების თვალსაზრისით ხომ არ უნდა იქნეს პრივატიზაცია მიჩნეული.¹¹²

ამ მხრივ, კვლავ ძალზე საინტერესოა დასახელებული სახელმწიფო ბიუჯეტის შესახებ გერმანული კანონი რომლის თანახმადაც - შესაფერის შემთხვევებში კერძო პირებს, კერძო ოფერენტებს უნდა მიეცეთ შესაძლებლობა განმარტონ, საჯარო მიზნების მისაღწევად საჭირო ეკონომიკური ხასიათის აქტივობები უკეთესად ხომ არ შეიძლება განხორციელდეს მათ მიერ.¹¹³

მომდევნო უმნიშვნელოვანეს მოტივად პრივატიზაციის სასარგებლოდ გადანყვეტილების მიღებისა უნდა დასახელდეს ეფექტიანობის მომენტი.¹¹⁴

კერძო საწარმოებისათვის დამახასიათებელია მინიმალურ დანახარჯებსა და მაქსიმალურ მოგებაზე ორიენტირებლობა, შესაბამისად, საჯარო მმართველობასთან შედარებით, ისინი უფრო მეტად ეფექტურად მუშაობენ, რაც გამოიხატება უფრო მეტად ხელსაყრელ ფასად და დროულად მომსახურების შეთავაზებაში.¹¹⁵ თუ გავითვალისწინებთ იმ გარემოებასაც, რომ კერძო საწარმოებს ჰყავთ კონკრეტულ დარგზე მორგებული, სპეციალიზებული პერსონალი - მათი ტექნიკური და ადამიანური

¹⁰⁹Brehme J., Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, Tübingen 2010, 30

¹¹⁰ §7 Abs. 1 BHO

¹¹¹Maurer, Hartmut: die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland in: *Judica International* 16, 2009, 10

¹¹² იქვე: 10

¹¹³ §7 Abs. 2 BHO

¹¹⁴ Brehme J., Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, Tübingen 2010, 34

¹¹⁵ იქვე: 34

რესურსის გამოყენება მმართველობისათვის ძალზე მიმზიდველად გამოიყურება.¹¹⁶ მაგალითისათვის, გარემოს დაცვასთან დაკავშირებულ სფეროებში, ნორმატიულად დადგენილ სტანდარტებთან კონკრეტული საქმიანობის შესაბამისობაში მოყვანა საჭიროებს ტექნიკურ ცოდნას, რასაც კერძო პირები უფრო მეტად ოპერატიულად ახერხებენ.¹¹⁷

აგრეთვე, მმართველობისათვის დამახასიათებელი ბიუროკრატიული ელემენტებისაგან განსხვავებით, კერძოსამართლებრივი ორგანიზაციები, მათთვის დამახასიათებელი ორგანიზაციული მონაცემების ფარგლებში, ახერხებენ უფრო მეტად მარტივად და დროის მცირე მონაკვეთში შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღებას.¹¹⁸

3.6. პრივატიზაციის ინდივიდუალური საზღვრები

პრივატიზაციის საკითხებზე საუბრისას საინტერესოა მისი მიმართება იმგვარ მნიშვნელოვან მოვლენებთან, როგორცაა დერეგულირება და დეკონსენტრაცია.

დერეგულირების პოლიტიკის დამწერგავს, შეიძლება ითქვას, დიდი ბრიტანეთი წარმოადგენს. 1994 წელს ინგლისის საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებულ იქნა „Deregulation and Contracting Out Act,” რომლის საფუძველზეც შესაბამისი სფეროს უფლებამოსილ სამინისტროებს, პარლამენტის ორივე პალატის თანხმობის შემთხვევაში, შეეძლოთ კანონით დადგენილი პროცედურების შეცვლა და გამარტივება.¹¹⁹

დერეგულირების პროცესები გერმანიაშიც 90-იან წლებში დაიწყო და მის მთავარ მიზანს წარმოადგენდა ეკონომიკური საქმიანობისათვის დაწესებული შემზღუდავი რეგულაციების გამარტივება ან საერთოდ გაუქმება, რაც შესაბამისად, გამოიწვევდა უცხოური ინვესტიციების მოზიდვასა და წახალისებას.¹²⁰

დერეგულირების ფენომენი საკმაოდ კომპლექსურია. ერთმანეთისგან განასხვავებენ კვანტიტატიურ და კვალიტატიურ დერეგულირებას.¹²¹

კვანტიტატიური დერეგულირება მიზნად ისახავს საჯარო ამოცანების მაქსიმალურად შემცირებას, რაც გამოიხატება თავისუფალი თვითრეგულირებადი ბაზრის შექმნაში, თუმცა სხვა საკითხია, რომ ამგვარი ბაზარი მიდრეკილია კარტელური გარიგებების, მონოპოლიისა და სხვა მსგავსი გამოვლინებებისაკენ, რაც სახელმწიფოს მხრიდან

¹¹⁶ იქვე: 34

¹¹⁷ იქვე: 34

¹¹⁸ იქვე: 35

¹¹⁹ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამოცემები, ტომი 4, თბილისი 2018, 155

¹²⁰ იქვე: 155

¹²¹ იქვე: 156

შესაბამისი ჩარევის გარეშე არსებით ზიანს აყენებს თავისუფალი ბაზრის სტაბილურ განვითარებასა და ფუნქციონირებას.¹²²

კვალიტატიური დერეგულირება კი გულისხმობს მოჭარბებულ სახელმწიფო რეგულაციებსა და ბიუროკრატიაზე უარის თქმას, არა მისი უმეტესი ნაწილის გაუქმებას.¹²³

შესაბამისად, დერეგულირების ფენომენი უნდა განიმარტოს, როგორც სახელმწიფოს მიერ წარმართული პოლიტიკა, რომელიც მიზნად ისახავს თავისუფალი ბაზრის განვითარების ხელშეწყობას - არასაჭირო, ზედმეტი სახელმწიფო რეგულაციებისა და თანმდევი ბიუროკრატიული პროცესების გაუქმების მეშვეობით.

დერეგულირების პრივატიზაციასთან მიმართებას რაც შეეხება, აღნიშნულთან დაკავშირებით ერთიანი მიდგომა არ აღინიშნება.¹²⁴

არსებობს მოსაზრება, რომლის თანახმადაც დერეგულირება და პრივატიზაცია ერთმანეთის მომცველ ცნებებად აღიქმება, მეორეს მხრივ კი დერეგულირება განიხილება როგორც პრივატიზაციის თანმდევი შედეგი, რეზულტატი; განსხვავებული აზრის თანახმად დერეგულირებისა და პრივატიზაციის პროცესები ერთმანეთზე არიან დამოკიდებულნი, ერთმანეთს განაპირობებენ; სანინაალმდეგო პოზიცია კი ერთმანეთისაგან სრულიად განსხვავებულ ფენომენად ახდენს მათ განხილვას.¹²⁵

პრივატიზაციის მოვლენის ანალიზის გათვალისწინებით, შეიძლება ითქვას, რომ მას ნამდვილად გააჩნია მნიშვნელოვანი შეხების წერტილი დერეგულირების პროცესთან. თუმცა, კონკრეტული ჰიპოთეზის წამოყენება, რომელიც პრივატიზაციის პროცესს მოაქცევდა დერეგულირების ფენომენის სისტემაში, ანდა საპირისპირო ვერსიას განავითარებდა, არ იქნება მართებული წინამდებარე კვლევის ფარგლებში.

მოცემული კვლევის პირობებში, მნიშვნელოვანია მხოლოდ გამოიკვეთოს, რომ პრივატიზაციასა და დერეგულირების პროცესებს აქვთ შეხების წერტილები. კერძოდ, პრივატიზაცია - განსაკუთრებით მატერიალური და ფუნქციონალური პრივატიზაცია, ამცირებს სახელმწიფოს აქტივობებს კონკრეტული მიმართულებებით, რაც ნიშნავს კერძო პირთა მზარდ როლს საჯარო ინტერესის მატარებელ ღონისძიებათა განხორციელებაში. აღნიშნულმა პროცესმა კი უნდა გამოიწვიოს გარკვეული სახელმწიფო რეგულაციების შერბილება. ყოველივე ხსენებული კი დერეგულირების პოლიტიკის სასურველ მოცემულობას წარმოადგენს.

რაც შეეხება დეკონცენტრაციის ცნებას, რომელიც აქტიურად გამოიყენება მოდერნიზებულ მმართველობით ღონისძიებებთან დაკავშირებით.

¹²² იქვე; 156

¹²³ იქვე; 156

¹²⁴ Kämmerer J., Privatisierung, Tübingen 2001, 55

¹²⁵ იქვე; 55

დეკონცენტრაცია აღწერს მმართველობითი ამოცანების განაწილებას თავად ადმინისტრაციულ ორგანოთა შორის.¹²⁶

ვერტიკალური დეკონცენტრაციის დროს ხდება ამოცანათა გადაცემა იერარქიულად ქვემდგომი საჯარო მმართველობითი ორგანოებისათვის, ხოლო ჰორიზონტალური დეკონცენტრაცია გულისხმობს აქტივობების გადანაწილებას იერარქიულად თანაბარ საფეხურზე მყოფი ადმინისტრაციული ორგანოებისათვის.¹²⁷

შესაბამისად, დეკონცენტრაციის ცნება ვერ იქნება გამოყენებული პრივატიზაციის პროცესის დახასიათებისათვის, იმდენად რამდენადაც, როგორც განმარტებულ იქნა - დეკონცენტრაცია გულისხმობს საჯარო ხელისუფლების მატარებელ სუბიექტთა შორის ამოცანების განაწილებას და არა კერძო პირთათვის საჯარო ამოცანათა განხორციელების პროცესში მონაწილეობას.

4. პრივატიზაციის სამართლებრივი საფუძვლები

სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპი გულისხმობს, რომ ხელისუფლება უნდა ეყრდნობოდეს კონსტიტუციას, კანონს და მთლიანად სამართალს.¹²⁸ სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება კონსტიტუციითა და კანონით დადგენილ ფარგლებში.¹²⁹

შესაბამისად, საჯარო მმართველობა თავისი საქმიანობის განხორციელებისას შეზღუდულია კანონით. აუცილებელია მისი ყოველი მოქმედება ეფუძნებოდეს შესაბამის საკანონმდებლო აქტს, ან მის საფუძველზე გამოცემულ ნორმატიულ აქტს.

აღნიშნულიდან გამომდინარე საჯარო ამოცანათა განხორციელების პროცესში კერძო პირთა მონაწილეობა მოითხოვს შესაბამისი სამართლებრივი საფუძვლების არსებობას.

საკანონმდებლო საფუძვლებზე საუბრისას, წარმოადგენს რა კონსტიტუცია სახელმწიფოს ძირითად და იერარქიულ საფეხურზე ყველაზე მაღლა მდგომ კანონს, ბუნებრივია, საინტერესოა უპირველესად შეფასდეს, რამდენად შეიცავს იგი პრივატიზაციის მომწესრიგებელ ნორმებს.

გერმანიის შემთხვევაში, 1949 წელს, როდესაც მიღებულ იქნა გერმანიის ძირითადი კანონი აქტუალურ საკითხს არ წამოადგენდა პრივატიზაცია, საპირისპიროდ

¹²⁶ იქვე; 56

¹²⁷ იქვე; 57

¹²⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“

¹²⁹ იხ. საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-4 ნაწილი

სოციალიზაციის შესახებ მიმდინარეობდა დისკუსიები.¹³⁰ სწორედ აღნიშნულის ერთგვარ გამოძახილად უნდა მივიჩნიოთ გერმანიის ძირითადი კანონის მე-15 მუხლი, რომელიც განსაზღვრავს იმ სიკეთეებს, რომელთა საზოგადოებრივ საკუთრებაში გადაყვანის შესაძლებლობაც შესაბამისი კომპენსაციის სანაცვლოდ გააჩნია პარლამენტს.¹³¹

გერმანიის ძირითად კანონში მოიძებნება ნორმები, რომელნიც მართალია პრივატიზაციას პირდაპირ არ არეგულირებს, მაგრამ ქმნის შესაბამის საფუძველს ან მატერიალური პრივატიზაციის შესაძლებლობას გამორიცხავს.¹³² მაგალითისათვის, საჰაერო სივრცის პრივატიზაცია გერმანიის ძირითადი კანონის შესაბამისი ნორმის საფუძველზე მიღებული კანონის მეშვეობით გახდა შესაძლებელი.¹³³ ხსენებული კონსტიტუციური ნორმის თანახმად, საჰაერო სივრცესთან დაკავშირებული ამოცანები შესაძლებელია განხორციელდეს აგრეთვე უცხოური, შესაბამისი პროფილის მქონე ორგანიზაციების მიერ.¹³⁴

საინტერესოა, აგრეთვე, გერმანიის ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-4 ნაწილის ჩანაწერი, რომელიც ერთგვარ გერმანული კონსტიტუციური სამართლის თავისებურებათა მითითებას მიიჩნევა.¹³⁵

კერძოდ, დასახელებული ნორმა განსაზღვრავს, რომ უმაღლეს უფლებამოსილებათა განხორციელება როგორც მუდმივი ამოცანა, გადაცემულ უნდა იქნეს საჯარო სამსახურის წარმომადგენლთათვის.¹³⁶

დასახელებული კონსტიტუციური ნორმა თითქოს გამორიცხავს ამოცანათა პრივატიზაციის შესაძლებლობას, თუმცა პრაქტიკული რეალობა, რომელიც გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მსჯელობის საგანიც გახდა, საპირისპირო მოცემულობას ამკვიდრებს.

კერძოდ, საინტერესოა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით. განსახილველი საქმე შეეხებოდა კერძო-სამართლებრივი ფორმით არსებულ სამედიცინო დანესებულებას, რომელშიც

¹³⁰Maurer, Hartmut: die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland in: *Judica International* 16, 2009, 9

¹³¹ Art.15 GG

¹³²Maurer, Hartmut: die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland in: *Judica International* 16, 2009, 10

¹³³Ewald I., *Privatisierung staatlicher Aufgaben*, Brühl 2005, 59

¹³⁴Art. 87d. Abs.1 S.2 GG

¹³⁵Maurer, Hartmut: die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland in: *Judica International* 16, 2009, 11

¹³⁶Art.33 Abs.4 GG

განთავსებულნი არიან და სასჯელს იხდიან ფსიქიკური მდგომარეობის გამო შეურაცხადი მსჯავრდებულები.¹³⁷

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ, აღნიშნა რომ განსახილველი შემთხვევა წარმოადგენს ძირითადი კანონის 33-ე მუხლის მე-4 ნაწილისგან გამომდინარე დასაშვებ გამონაკლისს, ამასთან ყურადღება გაამახვილა, რომ სახეზე იყო ფორმალური პრივატიზაციის შემთხვევა და მმართველობისათვის დადგენილი ვალდებულება, რაც გამოიხატება ამგვარი დაწესებულების სათანადო მონეობაში, არ იქნა დარღვეული და რომ ადამიანური თუ ინფრასტრუქტურული რესურსები, რომელთა არსებობამაც უნდა უზრუნველყოს ადამიანის უფლებების შესაბამისი მომსახურების განწევა, კერძოსამართლებრივად მონეობილი დაწესებულების მიერაც იგივე ხარისხით ხორციელდება, როგორც საჯაროსამართლებრივი დაწესებულების მიერ იქნებოდა შეთავაზებული.¹³⁸

საინტერესო მომენტი გააუღერა გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლომ, როდესაც აღნიშნა, რომ კერძო პირთა მიერ ამოცანათა განხორციელებამ არ უნდა გამოიწვიოს სახელმწიფოს გაქცევა პასუხისმგებლობისგან, კანონმდებლის მიერ განსაზღვრულ უნდა იქნეს საკმარისი ჩარჩო-პირობები და აგრეთვე აუცილებელია რჩებოდეს ამოცანათა განხორციელების საპარლამენტო კონტროლის შესაძლებლობა.¹³⁹

გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილების განხილული ასპექტები მიუთითებს, რომ პრივატიზაციის გამოყენება უნდა შეესაბამებოდეს გარკვეულ სამართლებრივ წესრიგს.

მაშასადამე, როგორც უკვე აღნიშნულ იქნა, პრივატიზაციის რომელიმე სახის განხორციელება მოითხოვს შესაბამის საკანონმდებლო საფუძვლებს. მცირე ექსკურსის სახით გაანალიზებულ იქნა რა გერმანიის ფედერაციის კონკრეტული რეგულაციები, საინტერესოა ქართული სამართლებრივი მოცემულობა, თუ რა სახის კონკრეტული საკანონმდებლო საფუძვლები არსებობს პრივატიზაციის ამა თუ იმ სახის განხორციელებისათვის.

საქართველოს კონსტიტუცია პირდაპირ მიითითებს საჯარო ამოცანათა პრივატიზაციასთან დაკავშირებით არ შეიცავს, თუმცა საინტერესოა კონსტიტუციის მე-7 მუხლი.

კონსტიტუციის მე-7 მუხლი განსაზღვრავს უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას მიკუთვნებულ სიკეთებს. შესაბამისად, საკითხები, რომელნიც ხსენებული ნორმის ძალით მიეკუთვნება უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა კომპეტენციას, არ შეიძლება დაექვემდებაროს მატერიალურ პრივატიზაციას.

¹³⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. Januar 2012 - 2 BvR 133/10

¹³⁸ იქვე; Rn.161

¹³⁹ იქვე; Rn.166

კონსტიტუციის მე-7 მუხლი ერთგვარად შეიძლება მიჩნეულ იქნას მატერიალური პრივატიზაციის აკრძალვად კონკრეტულ სფეროებში.

რაც შეეხება პრივატიზაციის სხვა სახეებს. კონსტიტუციის მე-7 მუხლის ინტერპრეტირებისას უნდა მივიჩნიოთ, რომ ფუნქციონალური და ფორმალური პრივატიზაცია, იმ პირობების გათვალისწინებით, რომ სახელმწიფო წარმოადგენს ზედამხედველ და პასუხისმგებელ პირს, დაშვებულ უნდა იქნეს ცალკეულ შემთხვევებში. ქონების პრივატიზაციის შესაძლებლობა იმ სიკეთეების მიმართ, რომელიც კონსტიტუციის მე-7 მუხლის ფარგლებში ხვდება, ლოგიკურია ვივარაუდოთ რომ გამორიცხული უნდა იქნეს, თუმცა არსებული საკანონმდებლო მოცემულობა სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციასთან დაკავშირებით საწინააღმდეგო რეალობაზე მიუთითებს.

„სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი განსაზღვრავს იმ სიკეთეების ჩამონათვალს, რომელნიც არ ექვემდებარება პრივატიზებას. საინტერესოა, რომ ჩამონათვალში აღარ ხვდება კონსტიტუციის მე-7 მუხლის ძალით უმაღლეს სახელმწიფო ორგანოთა გამგებლობას მიკუთვნებული სასაზღვრო ზონა, სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის რკინიგზა.¹⁴⁰ უნდა აღნიშნოს, რომ „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“ 1997 წლის საქართველოს კანონის ნორმის თანახმად, დასახელებული სიკეთეები არ ექვემდებარებოდა პრივატიზებას.¹⁴¹

საპრივატიზებო ქონების ნუსხის განსაზღვრასთან დაკავშირებით საკანონმდებლო აქტმა მნიშვნელოვანი უფლებამოსილება მიანიჭა საქართველოს მთავრობას. კერძოდ, „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის პირველი ნაწილის „ კ¹ ” ქვეპუნქტის თანახმად საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრული განსაკუთრებული რეგულირების ტერიტორიები ან/და განსაკუთრებული რეგულირების ზონები არ ექვემდებარება პრივატიზებას. აღსანიშნავია რომ რაიმე სახის კრიტერიუმებს, რომელთა გათვალისწინებითაც საქართველოს მთავრობამ უნდა შეარჩიოს განსაკუთრებული რეგულირების ზონები თუ ტერიტორიები, საკანონმდებლო აქტი არ ასახელებს.

ამასთან, მხედველობაში თუ მივიღებთ ხსენებული კანონის მე-4 მუხლის მე-4 ნაწილს, რომლის თანახმადაც საქართველოს მთავრობის მიერ განსაზღვრულ განსაკუთრებული რეგულირების ტერიტორიებზე ან/და განსაკუთრებული რეგულირების ზონებში არსებული ქონების პრივატიზება მაინც შესაძლებელია და იგი დაიშვება მხოლოდ საქართველოს მთავრობის გადანაცვებით, უნდა ითქვას, რომ მთავრობისათვის მნიშვნელოვანი თავისუფალი სივრცეა დატოვებული სახელმწიფო ქონების პრივატიზების საკითხებში.

¹⁴⁰ იხ. „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი

¹⁴¹ იხ. „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“ 1997 წლის საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი

ქონების პრივატიზაციის განხორციელების ერთ-ერთ სამართლებრივ საფუძვლად, უნდა დასახელდეს „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი. თუმცა, ცხადია, აღნიშნული არ გახლავთ ერთადერთი სამართლებრივი აქტი, რომელიც აწესრიგებს სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შემთხვევებს. მაგალითისათვის, მუნიციპალიტეტის ქონების პრივატიზების საკითხის მომწესრიგებელ საკანონმდებლო აქტს წარმოადგენს ორგანული კანონი - „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი,“ ამასთან, საქართველოს მთავრობის არაერთი დადგენილების რეგულირების საგანს სწორედ პრივატიზაციასთან დაკავშირებული მომენტები წარმოადგენს.¹⁴²

5. ქონების პრივატიზაციის პოლიტიკა და განვითარების დინამიკა

5.1. ქონების პრივატიზაცია და მისი განმსაზღვრელი კრიტერიუმები

სახელმწიფო აქტივების პრივატიზაცია ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში შეიძლება არაერთ მიზანს ემსახურებოდეს, თუმცა მაინც შესაძლებელია პრივატიზაციის პოლიტიკის მთავარი ამოცანების გამოყოფა, რომელნიც მდგომარეობს შემდეგში: ა) პროდუქტიულობისა და ეფექტიანობის გაზრდა სახელმწიფო საწარმოთა დეპოლიტიზაციისა და კორპორაციული მმართველობის გაუმჯობესების მეშვეობით, ბ) დამატებითი შემოსავლების მიღება პრიორიტეტული სფეროების დასაფინანსებლად და ინვესტიციების მოზიდვა, რაც ეკონომიკის განვითარების ერთ-ერთ მნიშვნელოვან ბერკეტად მიიჩნევა.¹⁴³

სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის პროცესის შეფასებისას, მნიშვნელობას იძენს არაერთი ფაქტორი.

უპირველეს ყოვლისა, დღის წესრიგში დგება სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის მიზანშეწონილობის დადგენის მომენტი, რომელიც საკმაოდ კომპლექსური მომენტია. კერძოდ, როგორც სახელმწიფო აუდიტის სამსახური თავის ანგარიშში მიუთითებს, სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზების მიზანშეწონილობის შესწავლისას, გათვალისწინებულ უნდა იქნეს სხვადასხვა ფაქტორები და გარემოებები, როგორებიცაა მაგალითად: რა გავლენას მოახდენს საწარმოს გაყიდვა ბაზარზე არსებულ კონკურენციაზე, უზრუნველყოფს თუ არა სახელმწიფო ქონების გასხვისება

¹⁴² იხ. საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 13 იანვრის N15 დადგენილება, საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 10 დეკემბრის N328 დადგენილება

¹⁴³ National Bureau of Economic Research; Determinants of Privatization Prices, Working Paper 5494; Cambridge 1996, 3

დამატებითი ინვესტიციების მოზიდვასა და რეგიონულ განვითარებას, სახელმწიფოს მიერ ბუნებრივი მონოპოლიის მქონე ბიზნესის (ელექტროგადამცემი ხაზები, გაზის მიწები და ა.შ.) დათმობა ხომ არ გამოიწვევს პროდუქციის/მომსახურების ხარისხის გაუარესებას ან უსაფუძვლო გაძვირებას მისი კერძო მენარმის (მყიდველის) მიერ წარმოების შემთხვევაში.¹⁴⁴

ხსენებული უკანასკნელი ასპექტი ძალზე საინტერესო და რელევანტურია წინამდებარე კვლევის ფარგლებში მრავალგზის ნახსენებ და განხილულ სოციალური სახელმწიფოს პრინციპის, საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციის ჭრილში.

იმ სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზებისას, რომელთა სამოქმედო არეალი მომეტებული საჯარო ინტერესის საგანია და რომელთა საქმიანობის მეშვეობით რეალიზდება საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციის შემადგენელი ელემენტები, განსაკუთრებით მაღალი შეფასების სტანდარტები უნდა მოქმედებდეს.

ამგვარი საწარმოების პრივატიზების აკრძალვა ცხადია თანამედროვე განვითარებული ეკონომიკური პროცესების უგულვებლყოფას ნიშნავს, რაც ბუნებრივია საზიანო ეფექტის მომტანი იქნება, თუმცა საუბარია იმაზე, რომ მსგავსი განსაკუთრებული მნიშვნელობის მქონე ქონების პრივატიზებისას მმართველობა უნდა ხელმძღვანელობდეს მკაცრი კრიტერიუმებით და შემდგომში, შესაბამისი რეგულაციების მეშვეობით, არ უნდა დაუშვას, როგორც ზემოთ იქნა აღნიშნული, რომ გასხვისებას მოჰყვეს პროდუქციის/მომსახურების ხარისხის გაუარესება და ფასების მკვეთრი, საფუძველს მოკლებული ზრდა. აღნიშნული რეალობის მიღწევა კი მთელი რიგი ფაქტორების გათვალისწინებითა და შესაბამის სამართლებრივ აქტებში ასახვით მიიღწევა.

სახელმწიფო ქონების გასხვისებისას განხილული მიზანშეწონილობის კრიტერიუმის გარდა ერთ-ერთ უმნიშვნელოვანეს ასპექტს წარმოადგენს საპრივატიზებო ქონების ღირებულების განსაზღვრა.

საწარმოს ან მისი აქტივის პრივატიზების მიზანშეწონილობის საკითხის დადებითად განწყვეტის შემდეგ ძალზე რელევანტურია საპრივატიზებო ფასის სწორად განსაზღვრა. განსაკუთრებით აღნიშნული მომენტი საყურადღებოა, როდესაც ხდება ქონების პირდაპირი მიყიდვის გზით გასხვისება, რათა მოხდეს ობიექტის გასხვისებიდან მაქსიმალური სარგებლის მიღება, თუმცა ცხადია, საწყისი ფასის განსაზღვრა მნიშვნელოვანია აუქციონის დროსაც, რადგან კონკურენციის არარსებობის შემთხვევაში შესაძლებელია ქონება დაბალ ფასში იქნეს გაყიდული.¹⁴⁵

¹⁴⁴ იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2015 წლის ანგარიში: სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, 54

¹⁴⁵ იქვე; 54

საპრივატიზებო ფასის სწორი განსაზღვრა შედარებით მარტივია აქტივების პრივატიზების დროს, რადგან ბაზრის ანალიზის საფუძველზე შესაძლებელია განისაზღვროს მისი საბაზრო ღირებულება, ხოლო საწარმოს წილების პრივატიზებისას - მისი ოპტიმალური საპრივატიზებო საფასურის დადგენა სირთულეებთან არის დაკავშირებული და მრავალ ასპექტზეა დამოკიდებული, თუმცა გარკვეული სახელმძღვანელო მითითებებისა და კრიტერიუმების შემუშავება შესაძლებელია, მათ შორის მსოფლიო ბანკის მიერ გაცემული რეკომენდაციების გათვალისწინებით.¹⁴⁶

ერთ-ერთ მნიშვნელოვან და შეიძლება ითქვას, ქართული რეალობისათვის აქტუალურ ასპექტს წარმოადგენს სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისას პოტენციური მყიდველის, ინვესტორის სწორი შეფასება. აღნიშნული მომენტი განსაკუთრებით მნიშვნელობას იძენს, როდესაც საქმე ეხება სახელმწიფო ქონების გასხვისებას სიმბოლურ ფასად. შესაბამისად, სავსებით ლოგიკურია, რომ ინვესტორთა სათანადოდ შეფასების (ე.წ. „პრე-კვალიფიკაციის პროცედურის“ განხორციელება) აუცილებლობას აღიარებენ ეკონომიკურად განვითარებული სახელმწიფოები.¹⁴⁷

საინტერესოა საქართველოში არსებული რეალობა სახელმწიფო ქონების პრივატიზებასთან დაკავშირებით, რამდენად ხერხდება განხილული კრიტერიუმების რეალიზება.

უპირველეს ყოვლისა, საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, საინტერესოა, სახელმწიფო ქონების სიმბოლურ ფასად გასხვისების საკითხი.

პირდაპირი მიყიდვის წესით სახელმწიფო ქონების გასხვისება უნდა ემსახურებოდეს შესაბამისი დარგის განვითარების ხელშეწყობას, ინვესტიციების მოზიდვას. სახელმწიფო ქონების სიმბოლურ ფასად გასხვისებისას, როგორც უკვე განხილულ იქნა, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ინვესტორის შერჩევა, რათა მის მიერ სრულად შესრულდეს ნაკისრი ვალდებულებები. აღნიშნული მომენტის უგულებელყოფა გარკვეულ ფაქტობრივ გარემოებთან ერთობლიობაში ბადებს ეჭვებს მმართველობის გარკვეული უკანონო ინტერესების არსებობის თაობაზე.

მაგალითისათვის, 2013-2017 წლებში აჭარის მთავრობამ პირდაპირი მიყიდვის წესით, სიმბოლურ ფასად (ერთ ლარად) 23 ობიექტი გაასხვისა, ამასთან თავდაპირველად ქონების გასხვისების მიზანს თუ საწარმოთა ამოქმედება წარმოადგენდა, 2014-2015 წლებში პოლიტიკა შეიცვალა, რაც გამოიხატა ბათუმის ცენტრალურ ნაწილში მიწის ნაკვეთების სიმბოლურ ფასად გასხვისებაში დევლოპერულ კომპანიებზე

¹⁴⁶ იქვე; 55

¹⁴⁷ იქვე; 57

ბინათმშენებლობისათვის.¹⁴⁸ საინტერესოა, რომ ერთ-ერთ კონკრეტულ შემთხვევაში მინის ნაკვეთს რეკრეაციული სტატუსი ჰქონდა და ბათუმის მერიის საკუთრებას წარმოადგენდა, თუმცა მინის ნაკვეთს ჯერ რეკრეაციული სტატუსი მოეხსნა და ინვესტიციის უკეთ მოზიდვის მიზნით აჭარის ფინანსთა და ეკონომიკის სამინისტროს გადაეცა, ხოლო შემდგომ, სამინისტრომ საინვესტიციო პირობის გარეშე ერთ-ერთ დეველოპერულ კომპანიაზე გაასხვისა.¹⁴⁹ ყურადღება უნდა გამახვილდეს აგრეთვე, იმ გარემოებაზე, რომ ინდივიდუალური მენარმეები და იურიდიული პირები, რომელთაც სიმბოლურ ფასად გადაეცათ ქონება, უმრავლეს შემთხვევაში, რეგისტრირებულნი არიან საპრივატიზებო ხელშეკრულების გაფორმებამდე რამდენიმე თვით, ერთ შემთხვევაში კი ერთი დღით ადრე და მათ უმრავლესობას, ბუნებრივია, ეკონომიკური საქმიანობის გამოცდილება არ ჰქონია.¹⁵⁰

შესაბამისად, განხილული ფაქტობრივი რეალობა, მიუთითებს სახელმწიფო ქონების პრივატიზების მიზნის უგულებელყოფას და სამართლებრივ რელსებს მიღმა პროცესების წარმართვას.

საინტერესოა აგრეთვე ისეთი შემთხვევები, როდესაც მმართველობის მიერ საწარმოს განვითარებისათვის ხორციელდება მრავალმილიონიანი ინვესტიცია, რომელიც შემდგომში, შეიძლება ითქვას, არ აისახება ქონების საპრივატიზებო ღირებულებაზე.

მაგალითისათვის, 2010-2011 წლებში დაახლოებით 47 მილიონი ლარი დაიხარჯა ორი სამედიცინო პროფილის შპს-ს რეაბილიტაციაზე, ხოლო მომდევნო წლებში აღნიშნული კომპანიების გასხვისება 18.4 მილიონ ლარად მოხდა, რაც ბალანსზე აღიარებულ და ჩატარებულ სარეაბილიტაციო-სარეკონსტრუქციო სამუშაოების ღირებულებაზე ბევრად ნაკლებია.¹⁵¹

რაც შეეხება სახელმწიფო ქონების აუქციონის წესით პრივატიზებას, მნიშვნელოვანია, რომ აუქციონში არ მონაწილეობდეს მხოლოდ ერთი პრეტენდენტი, აუქციონის მეშვეობით ქონების გასხვისებისას აუცილებელია შექმნილი იყოს კონკურენტული გარემო.

5.2. ქონების პრივატიზაციის პროცესის გამჭვირვალობა

¹⁴⁸ საერთაშორისო გამჭვირვალობა-საქართველო: 1 ლარად გასხვისებული ქონება აჭარაში 2013-2017 წლებში, 2017 წელი <https://www.transparency.ge/ge/blog/1-larad-gasxvisibili-koneba-acharashi-2013-2017-clebshi> [01/07/2019]

¹⁴⁹ იქვე;

¹⁵⁰ იქვე;

¹⁵¹ იხ. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2015 წლის ანგარიში: სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი, 55

პრივატიზაციის რომელიმე ფორმის განხორციელებისას განსაკუთრებული მნიშვნელობა უნდა მიენიჭოს პროცესის გამჭვირვალობას, მოქალაქეთათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას. აუცილებელია მოქალაქეებს, ჰქონდეთ განცდა, რომ მმართველობითი ღონისძიებები ხორციელდება კანონით დადგენილი მოთხოვნების დაცვით, კანონით დადგენილი მიზნის მისაღწევად.

მმართველობითი საქმიანობის ლეგიტიმაცია, რაც სამართლებრივი სახელმწიფოს ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრინციპს წარმოადგენს, შეუძლებელია მიღწეულ იქნას თუკი სახეზე არ იქნება სახელმწიფოს ღიაობა წარმართოს პროცესები მაქსიმალურად საჯაროდ.

განხილული ასპექტი განსაკუთრებულ სენსიტიურობას იძენს სახელმწიფო ქონების პრივატიზების განხორციელებისას.

სახელმწიფო ქონების გასხვისების გადანყვეტილება, მის აღსრულებასთან დაკავშირებული მოქმედებები და შემდგომში სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული აქტივობები საპრივატიზებო პირობების შესრულებასთან დაკავშირებით, აუცილებელია ხელმისაწვდომი იყოს მოქალაქეთათვის. საპირისპირო მოცემულობა, როგორც უკვე ზემოთ იქნა აღნიშნული, ეწინააღმდეგება სამართლებრივი სახელმწიფოს მოთხოვნებს და ბადებს საფუძვლიან ეჭვებს მმართველობის მიერ კანონის უგულებელყოფისა და არაკეთილსინდისიერების.

შესაბამისად, ძალზე საინტერესოა, რამდენად ხელმისაწვდომია მოქალაქეთათვის სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციასთან დაკავშირებული პროცესის ამსახველი ინფორმაცია.

უპირველესად, საინტერესოა პრივატიზებულ საწარმოთა მფლობელთა ვინაობა. ხშირ შემთხვევებში აღნიშნული ინფორმაციის მოპოვება სერიოზულ სირთულეებთან არის დაკავშირებული, იმდენად რამდენადაც თუ საწარმო რეგისტრირებულია სააქციო საზოგადოებად, აქციის მფლობელების შესახებ ინფორმაცია არ არის ხელმისაწვდომი, ხოლო თუკი საწარმო რეგისტრირებულია, როგორც შეზღუდული შესაძლებლობის მქონე საზოგადოება, უმეტესად წილის მფლობელებს ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული კომპანიები წარმოადგენენ.¹⁵²

მაგალითისათვის, ტყიბულის ნახშირის შახტები წარმოადგენს შპს ჰოლდინგი საქართველოს ინდუსტრიული ჯგუფის საკუთრებას, ხოლო ხსენებული შპს-ს 100%-იან მენილეს მარშალის კუნძულებზე რეგისტრირებული კომპანია შპს „ჩემექსიმ ინტერნეშნალი“ წარმოადგენს; შპს „საქართველოს საზღვაო სანაოსნოდან“ გამოყოფილი და რეგისტრირებული შპს „საოკეანო საკრუინგო კომპანია“ არის

¹⁵² გუჯარაიძე ნ., პრივატიზაციის ფარული მხარეები, მწვანე ალტერნატივა, თბილისი 2014 წელი, 12

მარშალის კუნძულებზე რეგისტრირებული შპს „ჯორჯიან ტანკერს ლიმიტიდის“ საკუთრება.¹⁵³

პრივატიზებული საწარმოების ოფშორული წარმომავლობა ხშირად პრობლემატურ მოცემულობას ქმნის და კონკრეტულ სირთულეებს წარმოშობს, როდესაც დავის განხილვა ხდება სასამართლოს გზით. კერძოდ, სასამართლოსთვის სირთულეს წარმოადგენს მესამე პირად ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული კომპანიის ჩართვა, ვინაიდან მისი მისამართი უმეტესად უცნობია, ხოლო დავის განხილვაში მონაწილე შესაბამისი ადმინისტრაციული ორგანოს მიერაც არ ხდება ამ მხრივ რაიმე სახის ინფორმაციის მიწოდება სასამართლოსათვის, შედეგად საგრძნობლად ჭიანურდება საქმის განხილვის პროცესი.¹⁵⁴

მნიშვნელოვანია აღინიშნოს, რომ როდესაც პრივატიზებული სახელმწიფო ქონების მესაკუთრედ გვევლინება ოფშორულ ზონაში რეგისტრირებული კომპანია, აუცილებელია სახელმწიფო ორგანოთა მიერ არ მოხდეს კანონით გათვალისწინებული მოთხოვნებისგან განსხვავებული ლოიალური მოპყრობა, რამაც შესაძლოა წარმოშვას ამ კომპანიების ანონიმურ მფლობელთა არაოფიციალური გავლენისა და კორუფციული გარიგებების არსებობის შესახებ საფუძვლიანი ეჭვი.¹⁵⁵

როდესაც საუბარია სახელმწიფო ქონების გასხვისების გამჭირვალობაზე, უპირველეს ყოვლისა, მნიშვნელოვანია შეფასდეს თუ რამდენად არის შესაძლებელი მოქალაქეთათვის საპრივატიზებო ხელშეკრულების გაცნობა.

საინტერესოა ამ მხრივ არსებული პრაქტიკა, რომელიც შეიძლება ითქვას, რომ არაერთგვაროვანია. არცთუ იშვიათ შემთხვევებში, პრივატიზების ხელშეკრულების გაცნობაზე დაინტერესებულ პირს გარიგების გადაცემაზე უარის თქმის საფუძვლად ადმინისტრაციული ორგანო უთითებს, რომ ხელშეკრულება წარმოადგენს კომერციულ საიდუმლოებას.¹⁵⁶

ყურადღება უნდა გამახვილდეს პრივატიზების ხელშეკრულებების გასაიდუმლოების საფუძველზე.

საინტერესოა, რომ ძალზე ხშირად პრივატიზების ხელშეკრულებათა გასაიდუმლოება ხდება თავად ამ ხელშეკრულების მეშვეობით. მაგალითისათვის, შპს „ვარციხეჰესი 2005-ის“ სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული 100% წილის „G.M Georgian Holding Limited-ისათვის“ გადაცემის თაობაზე არსებული ხელშეკრულების გასაჯაროებაზე უარის თქმის მოტივად საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს მიერ დასახელდა ის გარემოება, რომ ხელშეკრულების სრული ტექსტი

¹⁵³ იქვე; 13

¹⁵⁴ იქვე; 15

¹⁵⁵ იქვე; 17

¹⁵⁶ იქვე; 17

გასაიდუმლოებულია თავად ხელშეკრულების ერთ-ერთი მუხლის საფუძველზე, სამინისტრო ამ შემთხვევაში ასეთი წესით ხელშეკრულების გასაიდუმლოებას იმით ხსნის, რომ ხელშეკრულების მუხლი წარმოადგენს კანონით გათვალისწინებულ ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილებას ინფორმაციის კომერციულ საიდუმლოებად მიჩნევის თაობაზე.¹⁵⁷

უნდა აღინიშნოს, რომ განხილული კონკრეტული შემთხვევა, სამწუხაროდ, არ არის გამონაკლისი და საკითხისადმი მსგავსი მიდგომა ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან არაერთხელ დაფიქსირებულა.¹⁵⁸

ცხადია დასახელებული ვითარება პოზიტიურად ვერ იქნება შეფასებული. კომერციულ საიდუმლოებას სზაკ-ის თანახმად¹⁵⁹, წარმოადგენს ინფორმაცია კომერციული ფასეულობის მქონე გეგმის, ფორმულის, პროცესის, საშუალების თაობაზე ან ნებისმიერი სხვა ინფორმაცია, რომელიც გამოიყენება საქონლის სანარმოებლად, მოსამზადებლად, გადასამუშავებლად ან მომსახურების გასაწევად, ან/და რომელიც წარმოადგენს სიახლეს ან ტექნიკური შემოქმედების მნიშვნელოვან შედეგს, აგრეთვე სხვა ინფორმაცია, რომლის გამჟღავნებამ შესაძლოა ზიანი მიაყენოს პირის კონკურენტუნარიანობას.

„გადაწყვეტილება საჯარო ინფორმაციის გასაიდუმლოების შესახებ შეიძლება მიღებულ იქნეს იმ შემთხვევაში, თუ კანონი აწესებს მისი გამხელისაგან დაცვის პირდაპირ მოითხოვნას, ადგენს ინფორმაციის გამხელისაგან დაცვის კონკრეტულ კრიტერიუმებს და შეიცავს საიდუმლოდ დასაცავი ინფორმაციის ამომწურავ ჩამონათვალს.“¹⁶⁰

პრივატიზების ხელშეკრულებათა გასაიდუმლოება განსაკუთრებით მაშინ, როდესაც მაგალითად, პრივატიზებული საწარმოს საქმიანობის პროფილიდან გამომდინარე გარემოს დაცვასთან დაკავშირებული საკითხები ხდება აქტუალური, დაუშვებელია და ეწინააღმდეგება კანონის მოთხოვნებს. კერძოდ, „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონი უზრუნველყოფს გარემოს დაცვით სფეროში მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილებების განხილვისა და მიღების პროცესში მოქალაქეთა მონაწილეობის უფლებას.¹⁶¹ ორჰუსის კონვენცია განამტკიცებს აგრეთვე საზოგადოების მონაწილეობასა და ჩართულობას იმ პროგრამებისა და პოლიტიკის შემუშავებაში, რომელიც დაკავშირებულია გარემოს დაცვით საკითხებთან.¹⁶²

¹⁵⁷ იქვე: 18

¹⁵⁸ იქვე: 18

¹⁵⁹ სზაკ-ის 27² მუხლის პირველი პუნქტი

¹⁶⁰ სზაკ-ის 30-ე მუხლი

¹⁶¹ გარემოს დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის „ვ“ ქვეპუნქტი

¹⁶² „გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ“ კონვენციის მე-7 მუხლი

სახელმწიფო ქონების იმგვარი გასხვისება, რომელიც დაკავშირებულია გარემოს დაცვით თუ სხვა საყოველთაო სიკეთესთან შემხებლობაში მქონე სფეროებთან მოითხოვს განსაკუთრებულად კომპლექსურ მიდგომას.

შესაბამისად, აუცილებელია პრივატიზების პროცესი გამჭვირვალედ წარიმართოს, ხოლო როდესაც მმართველობის მიერ უგულებელყოფილია ხსენებული მოთხოვნები, გადამწყვეტი მნიშვნელობა ენიჭება მართლმსაჯულების განმახორციელებელ ორგანოს.

ამ მხრივ, სამწუხაროდ, სასამართლოს მიერ რიგ შემთხვევებში არასწორად სამართლებრივი შეფასება აქვს მიცემული ადმინისტრაციული ორგანოს ქმედებებს.

კერძოდ, როგორც ზემოთ იქნა განხილული, გავრცელებული პრაქტიკის პირობებში პრივატიზების ხელშეკრულება კრძალავს ხელშეკრულების მონაწილე მხარეთა წერილობითი თანხმობის გარეშე, ხელშეკრულების საჯაროობას. აღნიშნულ მოცემულობაზე დაყრდნობით კი ადმინისტრაციული ორგანო უარს აცხადებს ხელშეკრულების საჯარო ინფორმაციად მიჩნევასა და შესაბამისად, მისი ასლის გადაცემაზე.

სამწუხაროდ, რიგ შემთხვევებში,¹⁶³ სასამართლოს მიერ აღნიშნული საკითხის მომცველი დავის განხილვისას, ყურადღება არ გამახვილდა მთელ რიგ გარემოებებზე: პრივატიზების ხელშეკრულებაში მსგავსი დათქმის არსებობა ვრცელდება სრულ ხელშეკრულებაზე, თუ საუბარია ხელშეკრულების ტექსტის გარკვეულ ნაწილზე; რამდენად სწორია ადმინისტრაციული ორგანოს უარი პრივატიზების ხელშეკრულების გაცემაზე, როდესაც საკითხი ეხება გარემოს დაცვით საკითხებს, რომელთა ინფორმაციული საჯაროობა გარანტირებულია მათ შორის ზემოთ უკვე ხსენებული სამართლებრივი აქტების ძალით.

ძალზე რელევანტურ ასპექტს წარმოადგენს, აგრეთვე, პრივატიზების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულების მომენტი.

აუცილებელია მმართველობის მიერ განხორციელდეს პრივატიზებულ საწარმოთა შემდგომი ეფექტური კონტროლი ნაკისრ ვალდებულებათა განხორციელების ნაწილში. მნიშვნელოვანია, აგრეთვე, რომ საზოგადოებისათვის ხელმისაწვდომი იყოს ინფორმაცია, თუ რამდენად სრულდება პრივატიზების ხელშეკრულებით ნაკისრი პირობები და საწინააღმდეგო რეალობის შემთხვევაში რა ღონისძიებები იქნა მიღებული სახელმწიფოს მიერ.

¹⁶³თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2010 წლის 09 ივლისის გადაწყვეტილება N3/1285-09

სამწესაროდ, სახელმწიფოს აქტივობა პრივატიზების ხელშეკრულებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებისა და აგრეთვე, ამ პროცესთან დაკავშირებით ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, არცთუ იშვიათად ძალზე პრობლემატურია.¹⁶⁴

პრივატიზებული მსხვილი საწარმოო ობიექტები, უმრავლეს შემთხვევებში გარემოს ე.წ. „მსხვილ დამაბინძურებლებს“ წარმოადგენენ,¹⁶⁵ შესაბამისად, ძალზე მნიშვნელოვანია მმართველობის მიერ განხორციელებულ ეფექტური კონტროლი, რომელიც კონკრეტული შედეგის მქონე აღმოჩნდება.

2004 წლის შემდეგ განხორციელებული სახელმწიფო ქონების პრივატიზების პროცესში დამკვიდრდა ტერმინი „ისტორიული დაბინძურება“, რომელიც აღნიშნავს გასხვისებული საწარმოების მიერ გარემოსათვის წარსულში (პრივატიზებამდე) მიყენებულ ზიანზე პასუხისმგებლობისაგან ინვესტორების გათავისუფლებას.¹⁶⁶

დასახელებული პასუხისმგებლობისგან გათავისუფლების მომენტს არაერთი პრივატიზების ხელშეკრულება მოიცავს¹⁶⁷, რაც ეწინააღმდეგება „გარემოს დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის მოთხოვნებს, რომლის თანახმადაც: „პრივატიზებული სამეურნეო ობიექტის მესაკუთრე არ თავისუფლდება იმ გარემოსდაცვითი ვალდებულებების შესრულებისაგან, რომლებიც დაკისრებული ჰქონდა სამეურნეო ობიექტის ყოფილ მესაკუთრეს. საქართველოს გარემოს დაცვის კანონმდებლობის დარღვევით სამეურნეო ობიექტის პრივატიზებამდე საქმიანობის განხორციელების შედეგად გამოწვეული ზარალის ანაზღაურება ეკისრება პრივატიზებული სამეურნეო ობიექტის ყოველ ახალ მესაკუთრეს, თუ კანონით სხვა რამ არ არის დადგენილი.“¹⁶⁸

თუ გავითვალისწინებთ, რომ „კანონით სხვა რამ“ არ არის დადგენილი, ხოლო არაერთ პრივატიზების გარიგებაში, (მაგალითისათვის, შეიძლება დასახელდეს 2006 წელს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროსა და G.M. Georgian Manganese Holding Liimited-ს შორის ვარციხის ჰიდროელექტროსადგურების ჰესების კასკადის პრივატიზების მიზნით გაფორმებული ხელშეკრულება და ა.შ.) გათვალისწინებულია ინვესტორისათვის „ისტორიული დაბინძურების პასუხისმგებლობისაგან“ გათავისუფლება,¹⁶⁹ შეიძლება ითქვას, რომ მმართველობა სახელმწიფო ქონების გასხვისებისას უგულებელყოფს მთელ რიგ საკვანძო მოცემულობებს, რომელთა არსებობა საკანონმდებლო აქტების ძალით არის განმტკიცებული.

¹⁶⁴ გუჯარაიძე ნ., პრივატიზაციის ფარული მხარეები, მწვანე ალტერნატივა, თბილისი 2014, 20

¹⁶⁵ გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, მწვანე ალტერნატივა საქართველოში, თბილისი 2017,

¹⁶⁶ გუჯარაიძე ნ., პრივატიზაციის ფარული მხარეები, მწვანე ალტერნატივა, თბილისი 2014, 21

¹⁶⁷ იქვე: 21

¹⁶⁸ გარემოს დაცვის შესახებ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლი

¹⁶⁹ გუჯარაიძე ნ., პრივატიზაციის ფარული მხარეები, მწვანე ალტერნატივა, თბილისი 2014, 21

მაშასადამე, პრივატიზაციის ერთ-ერთი ფორმასთან - სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციასთან დაკავშირებით გამოკვლეული გარემოებების საფუძველზე, უნდა ითქვას, რომ სახელმწიფო ქონების გასხვისების შესახებ მიღებული გადაწყვეტილება არაერთ კრიტერიუმს უნდა აკმაყოფილებდეს, ისევე როგორც პრივატიზების შემდგომ მმართველობის მიერ განსახორციელებელი კონტროლის ღონისძიებები.

კიდევ ერთხელ უნდა აღინიშნოს ის ვითარება, რომ განსაკუთრებით საყურადღებოა გასხვისება იმ სახელმწიფო ქონებისა, რომელიც ფუნქციურად, როგორც ზემოთ იქნა განხილული, დაკავშირებულია საყოველთაო კეთილდღეობის მიღწევასთან.

6. საჯარო კერძო თანამშრომლობა

6.1. საჯარო კერძო თანამშრომლობის არსი

ფუნქციონალურ პრივატიზაციაზე საუბრისას დასახელებულ იქნა საჯარო კერძო თანამშრომლობა (Public Private Partnership - PPP). აღნიშნული მოვლენის განხილვა საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციის ელემენტების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანია, იმდენად რამდენადაც, საქართველოში სულ უფრო მეტად აქტუალური ხდება კერძო სექტორის საქმიანობის გამოყენება საჯარო მმართველობითი მიზნების მისაღწევად.

მსოფლიო ბანკის განმარტების თანახმად, საჯარო კერძო პარტნიორობა არის შეთანხმება საჯარო და კერძო სექტორს შორის, რომლის პირობებში მომსახურება, რომლის შესრულებაც სახელმწიფოს ვალდებულებას წარმოადგენს, ხორციელდება კერძო სექტორის მიერ.¹⁷⁰ საჯარო-კერძო პარტნიორობა ეფუძნება ხელშეკრულებას, რომლითაც სრულად არის დადგენილი სერვისის მიწოდებასთან დაკავშირებით მხარეთა უფლება-მოვალეობები.¹⁷¹

შესებამისად, შეიძლება ითქვას, რომ „საჯარო კერძო პარტნიორობა წარმოადგენს ჩარჩოს, რომელიც აღიარებს და სტრუქტურირებს უკეთეს მთავრობის როლს სოციალური პასუხისმგებლობის შესრულებაში, სექტორის წარმატებულ რეფორმირებაში და საზოგადოებრივი ინვესტიციების განხორციელებაში და, ამასთანავე, ამ პროცესებში რთავს კერძო სექტორს.“¹⁷²

¹⁷⁰ ჭარელი ს., სალაძე ს., საჯარო-კერძო პარტნიორობა- საქართველოში არსებული ტენდენციები, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი 2015, 5

¹⁷¹ იქვე; 5

¹⁷² საჯარო კერძო თანამშრომლობის სახელმძღვანელო, აზიის განვითარების ბანკი <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/178028/public-private-partnership-ka.pdf>

საჯარო კერძო პარტნიორობა დიდწილად გამოიყენება მსხვილმასშტაბიანი პროექტების განსახორციელებლად ისეთ სფეროებთან დაკავშირებით, როგორცაა ჯანდაცვა, გარემოს დაცვა, ინფრასტრუქტურა და ა.შ.¹⁷³

საინტერესოა საჯარო კერძო პარტნიორობის განვითარების დინამიკა საქართველოში და საჯარო მმართველობის დამოკიდებულება ამ ინსტიტუტისადმი.

აღნიშნულთან დაკავშირებით არსებული კვლევები უჩვენებს, რომ ადმინისტრაციულ ორგანოებს საჯარო-კერძო პარტნიორობის არსზე არასწორი წარმოდგენა აქვთ და მასთან აიგივებენ ადმინისტრაციულ ორგანოსა და კერძო სექტორის წარმომადგენლებს შორის არსებულ ნებისმიერი სახის ურთიერთობას, განურჩევლად ურთიერთობის შინაარსისა.¹⁷⁴

მაგალითისათვის, ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო საჯარო-კერძო პარტნიორობის ფარგლებში განხორციელებულ პროექტებს შორის მოიაზრებს საერთაშორისო საკვები პროდუქტებისა და უალკოჰოლო სასმელების გამოფენის „GULFOOD 2014-ის“ ორგანიზატორებთან გაფორმებულ ხელშეკრულებას, რომლის მეშვეობით ქართულ კომპანიებს საშუალება მიეცათ საერთაშორისო გამოფენაზე საკუთარი პროდუქცია წარედგინათ.¹⁷⁵

ცხადია, ადმინისტრაციული ორგანოს ხსენებული აქტივობა, არ წარმოადგენს საჯარო კერძო პარტნიორობის სახეს. ერთის მხრივ ეკონომიკური სფეროს განვითარებაზე პასუხისმგებელი ორგანოს წარმოდგენა საჯარო კერძო პარტნიორობის მოვლენაზე, ამ ინსტიტუტის ფართო გამოყენებაზე არ უნდა მიუთითებდეს, თუმცა რეალური მოცემულობა საპირისპიროს მეტყველებს.

ინფრასტრუქტურის სფეროში არსებობს საჯარო კერძო თანამშრომლობის ფორმატი თბილისის საერთაშორისო აეროპორტის პროექტის სახით, რომლის ხელშეკრულების მხარეებს წარმოადგენენ ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროს შპს „საქართველოს აეროპორტების გაერთიანება“ და შპს „ტავ-ურბან საქართველო“, რომელიც თბილისის საერთაშორისო აეროპორტის ოპერირებას 2027 წლამდე განახორციელებს, რის შემდგომაც ინფრასტრუქტურა სახელმწიფოს საკუთრებაში გადაეცემა.¹⁷⁶

საჯარო-კერძო თანამშრომლობის ფორმატი აქტიურად გამოიყენება ჯანდაცვის სისტემაში ინოვაციური მექანიზმების დანერგვისათვის.¹⁷⁷ ჯანდაცვის სისტემაში საჯარო-

¹⁷³ ჭარელი ს., სალაძე ს., საჯარო-კერძო პარტნიორობა- საქართველოში არსებული ტენდენციები, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი 2015, 5

¹⁷⁴ იქვე; 16

¹⁷⁵ იქვე; 9

¹⁷⁶სულაბერიძე ი., საჯარო კერძო პარტნიორობის განვითარების შესაძლებლობები საქართველოში, თბილისი 2016, 32

¹⁷⁷ვერულავა თ., სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მოდელი - ჯანდაცვის ინოვაციური მექანიზმი; თსუ პაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი 2016, 131

კერძო პარტნიორობის ლიდერებს წარმოადგენენ გერმანია, დიდი ბრიტანეთი, კანადა, საფრანგეთი, აშშ.¹⁷⁸

საჯარო კერძო თანამშრომლობის მოდელის გამოყენება ჯანდაცვის სფეროში განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი განვითარებადი ქვეყნებისათვის, როგორცაა საქართველო, იმდენად რამდენადაც სახეზეა ჯანდაცვის სისტემის არასაკმარისი დაფინანსება და შესაბამისად, ინვესტიციების მოზიდვის გზით შესაძლებელი ხდება დარგის განვითარება.¹⁷⁹

ქართული სამართლებრივი სივრცისათვის საჯარო კერძო თანამშრომლობის საკითხის აქტუალობას ცხადყოფს 2018 წელს ხსენებული კონცეფციის მომწესრიგებელი საკანონმდებლო აქტის: „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღება.

ხსენებული სამართლებრივი აქტი განსაზღვრავს სხვადასხვა კრიტერიუმებს, რომელთა არსებობა აუცილებელია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტის განხორციელებისას.¹⁸⁰

კანონის, შესაბამისად, შეიქმნა „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სააგენტო“, რომელსაც სხვადასხვა ტიპის მოვალეობები აკისრია.¹⁸¹

საჯარო კერძო პარტნიორობის მოდელი აქტიურად გამოიყენება ენერჯეტიკის სფეროში, ჰიდროელექტროსადგურების ექსპლუატაციასთან დაკავშირებით.¹⁸²

საქართველოში საჯარო კერძო პარტნიორობის ფორმატით განხორციელებულ მნიშვნელოვან პროექტებს შორის შეიძლება დასახელდეს ზემოთ უკვე ხსენებული თბილისის საერთაშორისო აეროპორტი, აგრეთვე ბათუმის საერთაშორისო აეროპორტი, ქვემო ქართლის მყარი ნარჩენების მართვის პროექტი და ა.შ.¹⁸³ აღნიშნული თანამშრომლობის ფარგლებში განსახორციელებელ უმნიშვნელოვანეს და ძალზე აქტუალურ პროექტად უნდა იქნეს დასახელებული ანაკლიის ღრმანწყლოვანი პორტის მშენებლობა, რომლის ბიუჯეტი 2.5 მილიარდ დოლარად არის შეფასებული.¹⁸⁴

¹⁷⁸იქვე;

¹⁷⁹იქვე;

¹⁸⁰საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლი

¹⁸¹საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლის „ძ“ ქვეპუნქტი

¹⁸²სულაბერიძე ი., საჯარო კერძო პარტნიორობის განვითარების შესაძლებლობები საქართველოში, თბილისი 2016, 32

¹⁸³ნიჟარაძე ე., საჯარო კერძო თანამშრომლობა საქართველოში, თბილისი 2016, <http://ppp.ge/sajaro-kerdzo-partnioroba-saqarthveloshi/> [03/07/2019]

¹⁸⁴ იქვე;

6.2. საჯარო კერძო თანამშრომლობის მამოძრავებელი მოტივები

საჯარო კერძო თანამშრომლობის მონაწილეებს, შეიძლება ითქვას, განსახვავებული მოტივები ამოძრავებს. საჯარო მმართველობისათვის მნიშვნელოვანია საყოველთაო კეთილდღეობის შექმნა, ხოლო კერძო სექტორი ორიენტირებულია მოგებაზე.

განვითარებული ანალიზი ცხადყოფს, რომ საჯარო კერძო პარტნიორობის ფორმატი ძალზე ხელსაყრელი და ეფექტური შეიძლება იყოს ისეთი სასიცოცხლო დარგების განვითარებისათვის როგორცაა ჯანდაცვა, გარემოს დაცვა, ენერჯეტიკა, ინფრასტრუქტურა და ა.შ. დასახელებულ სფეროებში განხორციელებული მომსახურება კი პირდაპირპროპორციულია საყოველთაო კეთილდღეობასთან.

შესაბამისად, გამომდინარე იქიდან, რომ სახელმწიფო ბიუჯეტი ვერ იქნება ყოვლისმომცველი და ამოუწურავი რესურსი, კერძო ინვესტიციების მოზიდვა კონკრეტული პროექტების განსახორციელებლად უნდა შეფასდეს, როგორც მმართველობის მცდელობა საყოველთაო კეთილდღეობაზე ორიენტირებული პოლიტიკის გატარებისა. თუმცა ხსენებული სურვილის პრაქტიკული რეალიზება შესაძლებელია განხორციელდეს, მხოლოდ გარკვეული წინაპირობების არსებობისას. კერძოდ, როგორც უკვე იქნა აღნიშნული, კერძო სექტორი ორიენტირებულია მოგების მიღებაზე, ხოლო საჯარო მმართველობა ვალდებულია სოციალური ხასიათის მიზნებით იყოს დატვირთული. შესაბამისად, აუცილებელია მმართველობის სწორი აქტივობა კერძო სექტორთან თანამშრომლობის პროცესში, რათა ხანგრძლივადიანი პარტნიორობის ფარგლებში, ინვესტორის მიერ არ იქნეს განხორციელებული ისეთი საქმიანობა, რომელიც არათუ ემსახურება, არამედ უპირისპირდება საყოველთაო კეთილდღეობას.

მმართველობის აქტივობა გამოიხატება გეგმაზომიერი საკონტროლო ფუნქციების შესრულებით, კერძო პარტნიორთან შინაარსობრივი თვალსაზრისით სწორად დადებული გარიგების არსებობით და იმ სხვა ასპექტების გათვალისწინებით, რომელიც ინვესტორის მიერ გამოიწვევს ხარისხიანი მომსახურების მიწოდებას, ფასების უსაფუძვლო ზრდის შეუძლებლობას და ა.შ.

აუცილებელია, აღინიშნოს, რომ განხილული მოცემულობის მიღწევა შეუძლებელი იქნება პროცესის გამჭვირვალობისა და საზოგადოების ჩართულობის გარეშე. ხსენებული ასპექტი, ძალზე მნიშვნელოვან და ამავე დროს არცთუ იშვიათად პრობლემატურ მომენტს წარმოადგენს.

მაგალითისათვის, გერმანიაში, კერძოდ, ბერლინში წყლით მომარაგება ხორციელდებოდა კერძო ინვესტორის მიერ, რასაც მოჰყვა ფასის ხრდა, ხოლო საჯარო მმართველობასთან დადებული ხელშეკრულება არ იყო ხელმისაწვდომი

საზოგადოებისათვის.¹⁸⁵ ხელშეკრულების გასაჯაროება და წყალზე დანესებული გაზრდილი საფასურის შემცირება შესაძლებელი გახდა სასამართლოს მეშვეობით.¹⁸⁶ მაშასადამე, მხოლოდ მთელი რიგი ასპექტების გათვალისწინების შემთხვევაში, იქმნება პირობები, რომ კერძო სექტორთან პარტიონრობამ ხელი შეუწყოს საყოველთაო კეთილდღეობის განვითარებასა და რეალიზებას.

7. დასკვნა

კვლევის ფარგლებში განხილულ იქნა სახელმწიფოს წინაშე არსებულ ამოცანათა სპექტრი და მმართველობის გადანყვეტილებები კერძო სექტორის თანამონაწილეობით კონკრეტული აქტივობების განხორციელებისა თუ სახელმწიფო ქონების გადაცემა კონკრეტული მიზნით.

კვლევისას შესწავლილ იქნა პრივატიზაციის გამოვლინებები - ფორმალური, ფუნქციონალური, მატერიალური და ქონების პრივატიზაციის სახით, რომელთა დროს განხილულ და გაკრიტიკებულ იქნა ცალკეული დამოკიდებულებები და მიდგომები, რომელნიც პრაქტიკაში იქნა დამკვიდრებული და რომელნიც უარყოფითად აისახება საყოველთაო სიკეთის არსებობაზე.

კერძოდ, განხორციელებული კვლევის შედეგად უნდა აღინიშნოს, რომ მმართველობის გადანყვეტილება გარკვეული აქტივობების განხორციელებაში ჩართოს კერძო სექტორის წარმომადგენელი, დადებითად უნდა შეფასდეს ვინაიდან ფინანსური რესურსები, რომელიც სახელმწიფოს განკარგულებაშია არასაკმარისია სოციალური აქტივობებით დატვირთული პოლიტიკის განსახორციელებლად. შესაბამისად, სპეციალური დარგობრივი ცოდნით აღჭურვილი კერძო სექტორის მონაწილეობის გზით მთელი რიგი მომსახურებების შეთავაზება ხელს უწყობს კეთილდღეობის დამკვიდრებას, თუმცა მხოლოდ გარკვეული წინაპირობების დაცვით. აუცილებელია მმართველობის მიერ პრივატიზაციის სასარგებლო გადანყვეტილებების მიღებისას გამოყენებულ იქნეს მკაცრი კრიტერიუმების შკალა და

¹⁸⁵Wundermittel-Public-Private-Partnership<https://www.dw.com/de/wundermittel-public-private-partnership/a-16119088> [03/07/2017]

¹⁸⁶ იქვე;

სათანადოდ იქნეს შეფასებული ის რისკები, რომლებიც თან სდევს კერძო სექტორის მიერ გარკვეული საჯარო ამოცანების შესრულებას.

კერძოდ, წარმოადგენს რა კერძო სექტორი მოგებაზე ორიენტირებულ სემინტს, მნიშვნელოვანია საჯარო მმართველობამ უზრუნველყოს საპრივატიზაციო ხელშეკრულებების სწორად შედგენისა და შესაბამისი ჩარჩო რეგულაციების მეშვეობით, კერძო სექტორის მიერ განეული მომსახურების ხარისხის ეფექტურობა, ფასების უსაფუძვლო ზრდის შეუძლებლობა და რაც ძალზე მნიშვნელოვანია, მმართველობის მიერ ჯეროვნად უნდა იქნეს კონტროლის ფუნქცია რეალიზებული, რათა საპრივატიზაციო ვალდებულებათა დარღვევას მოჰყვეს შესაბამისი სანქცია.

როგორც კვლევის ფარგლებში დადგინდა, ევროპულ ქვეყნებში აქტიურად მიმართავს მმართველობა პრივატიზაციას მთელ რიგ საყოველთაო კეთილდღეობასთან დაკავშირებულ სფეროებში (ჯანდაცვა, ენერჯეტიკა, განათლება და ა.შ.). ინვესტიციების მოზიდვა, განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია ისეთი განვითარებადი ქვეყნებისათვის, როგორც საქართველოა. თუმცა ქართულ რეალობაში გამოვლენილ იქნა მთელი რიგი მანკიერი მოცემულობები, რომელნიც ნეგატიურად ზემოქმედებენ საყოველთაო სიკეთის დამკვიდრებაზე.

კერძოდ, სახელმწიფო ქონების გასხვისებისას უმრავლესად არ არის შეფასებული პრივატიზაციის მიზანშეწონილობა, არასწორად არის საპრივატიზაციო ღირებულება განსაზღვრული, უმეტეს შემთხვევებში არ არის კონკურენტული გარემო პრივატიზების დროს შექმნილი, არ ხორციელდება დაინტერესებული ინვესტორის სათანადოდ შეფასება, სახელმწიფო ქონების სიმბოლურ ფასად გასხვისების შემთხვევები კი ხშირად დაუსაბუთებელია.

ყოველივე აღნიშნულთან ერთად პრობლემატურია პრივატიზაციის პროცესის არაგამჭირვალე ხასიათი, პრივატიზაციის ხელშეკრულებათა არახელმისაწვდომობა. უმთავრეს პრობლემად გამოიკვეთა საპრივატიზაციო პირობების შესრულებაზე სახელმწიფოს უმოქმედება.

კვლევის პროცესში, კონკრეტულმა მაგალითებმა უჩვენა, რომ პრივატიზაციის შემდგომ წარმატებით აგრძელებენ თავიანთ ზემოქმედებას გარემოზე მსხვილი დამაბინძურებლები. აღნიშნული კი შეუთავსებელია საყოველთაო კეთილდღეობის კონცეფციასთან.

შედეგად, რეკომენდირებულია, როდესაც საქმე ეხება სახელმწიფო ქონების პრივატიზებას, მთელი რიგი კრიტერიუმების შედეგად მკაცრად იქნეს შეფასებული უზრუნველყოფის თუ არა პრივატიზება დამატებითი ინვესტიციების მოზიდვასა და რეგიონულ განვითარებას, აგრეთვე სახელმწიფოს მიერ მისთვის ბუნებრივ მონოპოლიას დაქვემდებარებულ სფეროებში კერძო სექტორის ჩართვა, ხომ არ გამოიწვევს პროდუქციის/მომსახურების ხარისხის გაუარესებას ან ფასების უსაფუძვლო

ზრდას. აუცილებელია საჯარო მმართველობის მიერ განხორციელდეს პრივატიზაციისას დადგენილი პირობების შესრულების ჯეროვანი კონტროლი.

ბიბლიოგრაფია

გამოყენებული ლიტერატურა ქართულ ენაზე

1. შაატა ტურავა, ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“, თბილისი 2016
2. ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამომცემები, ტომი 4, თბილისი 2018,
3. ადგიშვილი ზ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, საგამომცემლო საქმის სასწავლო ცენტრი, თბილისი 2005 (ავტორები: ზურაბ ადგიშვილი, ქეთევან ვარდიაშვილი, ლევან იზორია, ნინო კალანდაძე, მაია კოპალეიშვილი, ნუგზარ სხირტლაძე, შაატა ტურავა, დიმიტრი ქიტოშვილი)
4. ბონე ე., ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას რედაქტორობით, თსუ ადმინისტრაციულ მეცნიერებათა ინსტიტუტის გამომცემები, ტომი 4, თბილისი 2018
5. შაატა ტურავა, ნათია წკეპლაძე, ზოგადი ადმინისტრაციულ სამართლის სახელმძღვანელო, გამომცემლობა „სემანი“, თბილისი 2013
6. ხარშილაძე ი., ადმინისტრაციული საპროცესო სამართლის სახელმძღვანელო (ავტორები: მაია კოპალეიშვილი, შაატა ტურავა, ირმა ხარშილაძე, ხათუნა

- ლორია, თამარ გვარამაძე, თამარ ღვამიჩავა), გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“ თბილისი 2018
7. ლევან იზორია, თანამედროვე სახელმწიფო თანამედროვე ადმინისტრაცია, გამომცემლობა „სიესტა“ თბილისი 2009
 8. სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის 2015 წლის ანგარიში: სახელმწიფო საწარმოების მართვის და განკარგვის ეფექტიანობის აუდიტი
 9. საერთაშორისო გამჭვირვალობა: 1 ლარად გასხვისებული ქონება აჭარაში 2013-2017 წლებში <https://www.transparency.ge/ge/blog/1-larad-gasxvishebuli-koneba-acharashi-2013-2017-clebshi>
 10. ნინო გუჯარაიძე, პრივატიზაციის ფარული მხარეები, მწვანე ალტერნატივა, თბილისი 2014
 11. მწვანე ალტერნატივა საქართველოში, გარემოს მდგომარეობის შესახებ ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა, თბილისი 2017
 12. სოფიო ჭარელი, სულხან სალაძე, საჯარო-კერძო პარტნიორობა - საქართველოში არსებული ტენდენციები, საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბილისი 2015
 13. აზიის განვითარების ბანკი, საჯარო-კერძო პარტნიორობის სახელმძღვანელო <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/178028/public-private-partnership-ka.pdf>
 14. ირაკლი სულაბერიძე, საჯარო კერძო პარტნიორობის განვითარების შესაძლებლობები საქართველოში, თბილისი 2016
 15. ვერულავა თ., სახელმწიფო-კერძო პარტნიორობის მოდელი - ჯანდაცვის ინოვაციური მექანიზმი; თსუ შაატა გუგუშვილის სახელობის ეკონომიკის ინსტიტუტის გამომცემლობა, თბილისი 2016
 16. ელენე ნიჟარაძე, საჯარო კერძო თანამშრომლობა საქართველოში, თბილისი 2016, <http://ppp.ge/sajaro-kerdzo-partnioroba-saqarthveloshi/>
 17. <https://www.tbsg.ge/2015-06-09-06-45-41>
 18. http://ttc.com.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=72

გამოყენებული ლიტერატურა უცხოურ ენაზე

1. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009
2. Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2006
3. Wolf, Bachhof, Stober, Verwaltungsrecht Bd. I, 11. Aufl. 1999
4. Qualität der öffentlichen Verwaltung
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_de.pdf

5. Antje Kahle, Sozialstaatlichkeit im Vergleich: Gegenüberstellung der sozialstaatlichen Aspekte in den USA und der Bundesrepublik Deutschland, , Aufl.1 , 2005
6. Roman Seer, Gemeinwohlzwecke und steuerliche Entlastung, in Verf., DStJG 26(2003)
7. Jörg Bogumil, Jann Werner , Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Aufl.2., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009
8. Christoph Reichard, Eckhard Schröter, Zur Organisation öffentlicher Aufgaben, 2013,
9. Bastian Hermann, Public Partnership am Beispiel von staatlichen Materialprüfanstalten, 2002
10. Markus Heintzen, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, in Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer: VVDStRL; Berlin 2003
11. Jürgen Grable, Verfassungsrechtliche Grenzen der Privatisierung kommunaler Aufgaben, Berlin 1979
12. Fritz Rittner, Meinrad Dreher, Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht, C.F. Müller Verlag, 2008 Heidelberg, 168
13. Martin Alexander Ahnefeld, Die Performance von Privatisierungen am Kapitalmarkt, 1. Aufl., 2007, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag, 9,
14. V. Schmidh , M. Schwarz, A.Hepke, Privatisierung - Formen, Motive, Kritikpunkte, 1. Aufl. 2002, GRIN Verlag, 26
15. Klaus J. Hopt, Thomas von Hippel, Walz Reiner, Nonprofit-Organisationen in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 2005
16. Wolf-Henner Sneathlage, Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren, Duncker & Humblot, Berlin 2001
17. Deutscher Bundestag, Privatisierung von Aufgaben des Hochwasserschutzes und der Umsetzung von Wasserbewirtschaftungszielen, 2014
<https://www.bundestag.de/resource/blob/412642/5317377c2b035bf31d4207d6ab5c1716/WD-3-155-14-pdf-data.pdf>
18. Fritz Rittner, Meinrad Dreher, Europäisches und deutsches Wirtschaftsrecht, 3 Aufl., Heidelberg 2008
19. Isabelle Ewald, Privatisierung staatlicher Aufgaben, Brühl 2005, 19
20. Barbara Remmert, Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren, Tübingen 2003

21. Julia Brehme, Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung, Tübingen 2010
22. Maurer, Hartmut: die verfassungsrechtlichen Grenzen der Privatisierung in Deutschland in: Judica International 16, 2009, 6
23. Jörn Axel Kämmerer, Privatisierung, Tübingen 2001
24. National Bureau of Economic Research; Determinants of Privatization Prices, Working Paper 5494; Cambridge 1996,
25. Wundermittel Public-Private-Partnership <https://www.dw.com/de/wundermittel-public-private-partnership/a-16119088>

გამოყენებული ნორმატიული მასალა

1. საქართველოს 1995 წლის 24 აგვისტოს კონსტიტუცია;
2. საქართველოს 1999 წლის 15 ივლისის ზოგადო ადმინისტრაციული კოდექსი;
3. სახელმწიფო ქონების შესახებ 2010 წლის 21 ივლისის საქართველოს კანონი
4. სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ 1997 წლის საქართველოს კანონი
5. საქართველოს მთავრობის 2011 წლის 13 იანვრის N15 დადგენილება,
6. საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 10 დეკემბრის N328 დადგენილება
7. გარემოს დაცვის შესახებ 1996 წლის 10 დეკემბრის საქართველოს კანონი
8. გარემოსდაცვით საკითხებთან დაკავშირებული ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის, გადანაცვებილების მიღების პროცესში საზოგადოების მონაწილეობისა და ამ სფეროში მართლმსაჯულების საკითხებზე ხელმისაწვდომობის შესახებ 1998 წლის 23-25 ივნისის კონვენცია
9. საჯარო კერძო თანამშრომლობის შესახებ 2018 წლის 04 მაისის საქართველოს კანონი
10. Verwaltungsverfahrensgesetz
11. Bundeshaushaltsordnung
12. Grundgesetz

გამოყენებული სასამართლო გადანაცვები

1. თბილისის საქალაქო სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა კოლეგიის 2010 წლის 09 ივლისის გადანაცვები N3/1285-09

2. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2014 წლის 23 მაისის №3/1/574 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს მოქალაქე გიორგი უგულავა საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
3. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2007 წლის 26 დეკემბრის №1/3/407 გადაწყვეტილება საქმეზე, „საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია და საქართველოს მოქალაქე ეკატერინე ლომთათიძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ“
4. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18. Januar 2012 - 2 BvR 133/10
5. BVerwG, 03. 11.2011, 7 C 3. 11, Rn. 13