

პრივატიზაცია, როგორც საჯარო მმართველობის შემაღგენელი ფუნდამენტური ელემენტი

I. შესავალი

საბჭოთა კავშირის დაშლის შემდეგ, საქართველოში სოციალისტური მეურნეობის სისტემიდან თანამედროვე საბაზრო ურთიერთობებზე გარდამავალ პერიოდში ეკონომიკური რეფორმების ცენტრალურ მიმართულებად მიჩნეულ იქნა სახელმწიფო ქონების განსახელმწიფოებრიობა – პრივატიზაცია.

მე-20 საუკუნის ოთხმოცდანი წლებიდან ჩამოყალიბდა „მოქნილი სახელმწიფოს“¹ იდეა, რომლის თანახმად, თანამედროვე სახელმწიფო მმართველობა ორიენტირებულია მენეჯმენტსა და ორგანიზაციული სტრუქტურის სრულყოფაზე, დეცენტრალიზებულმა მენეჯმენტმა თანდათან ჩაანაცვლა მართვის ზეცენტრალიზებული, იერარქიული სტრუქტურები.² ახალი საჯარო ადმინისტრაციის კონცეფციაში განსაკუთრებული ადგილი უჭირავს უფლებამოსილებისა და პასუხისმგებლობის დეცენტრალიზაციას.

სტატიის მიზანია, განიხილოს პრივატიზაცია საჯარო მმართველობის, როგორც საჯარო ამოცანების „დერეგულირების“³ და სახელმწიფო ქონების გასხვისების კუთხით. სტატიაში განმარტებულია პრივატიზაციის არსი, გადმოცემულია ის კრიტერიუმები, რომელთა არსებობა საჯარო მმართველობის განმახორციელებელმა სუბიექტმა უნდა გაითვალისწინოს. ნაშრომში, ასევე, ყურადღება ეთმობა საჯარო ამოცანათა პრივატიზების სახეებს და მათ მნიშვნელობას თანამედროვე სახელმწიფოს, როგორც მმართველი სახელმწიფოს, „ლეგალური ბატონობის“ ასპექტში. ვინაიდან, პრივატიზაცია წარმოუდგენელია სახელმწიფო ქონების განკერძოების გარეშე, სტატიაში მიმოხილულია სახელმწიფო ქონების განკერძოების ტიპები, სახეები და საქართველოში პრივატიზების მარეგულირებელი კანონმდებლობა.

II. საჯარო მმართველობის ცნება

1. საჯარო მმართველობის ადმინისტრაციულსამართლებრივი მნიშვნელობა

საქართველოს კონსტიტუციის მე-4 მუხლის მე-3 პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო ხელისუფლება ხორციელდება ხელისუფლების დანაწილების პრინციპზე დაყრდ-

* დოქტორანტი (თსუ), სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ასისტენტი, სსიპ – სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს პრივატიზების დეპარტამენტის წამყვანი სპეციალისტი. orcid.org/0000-0003-2726-5087

¹ იზორია ლ., თანამედროვე სახელმწიფო, თანამედროვე ადმინისტრაცია, თბილისი, 2009, 93.

² ხუბუა გ., ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, ადმინისტრაციულ მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 35.

³ დეტალურად ტერმინის შესახებ იხ., ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, ადმინისტრაციული მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 155.

ნობით“. აღნიშნული დებულება განამტკიცებს ძალაუფლების აღმასრულებელ, საკანონმდებლო და სასამართლო ძალაუფლებად გამიჯვნას და პირდაპირ კავშირშია სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპთან. „ხელისუფლების დანაწილების პრინციპი მიმართულია სახელმწიფო ძალაუფლების კონცენტრაციისა და ბოროტად გამოყენების რისკების თავიდან აცილებისკენ. სახელმწიფო ხელისუფლების ამგვარი ინსტიტუციონალიზაციის პირობებში შესაძლებელი ხდება სახელისუფლებო ძალაუფლების უზურპირების პრევენცია, უზენაესი და წარუვალი კონსტიტუციური ღირებულების – ადამიანის უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა. ხელისუფლების ამგვარი ფორმით განხორციელება შესაბამის კონსტიტუციურ ორგანოებს შორის პასუხისმგებლობის რაციონალურ დანაწილებას უზრუნველყოფს. ხელისუფლების დანაწილების პირობებში შესაძლებელი ხდება სახელმწიფო გადაწყვეტილებების მაქსიმალურად კვალიფიციურად, ობიექტურად და მიუკერძოებლად მიღება. თანამედროვე დემოკრატიულ სახელმწიფოში ეფექტური და სამართლიანი მართვის წინა პირობაა შესაბამისი გადაწყვეტილებების მიღება იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც კომპეტენტური არიან თავიანთი კონსტიტუციური სტატუსით, ფუნქციითა და უფლებამოსილებებით“.⁴

„სახელმწიფო ქმნის თითოეული მოქალაქის არსებობისათვის აუცილებელ გარემოს. თანამედროვე სამყაროში იზრდება მოქალაქის დამოკიდებულება სახელმწიფოსადმი, რაც იწვევს სახელმწიფოს მმართველობითი ფუნქციების ზრდას. საჯარო მმართველობა მოიცავს საზოგადოებრივი ცხოვრების ყველა ძირითად სფეროს, როგორცაა მართლწესრიგის დაცვა, სოციალური სფერო, განათლება, გარემოს დაცვა, ჯანდაცვა, კულტურა, სპორტი და ა.შ.“.⁵

საჯარო მმართველობის უნიფიცირებული განმარტება არ არსებობს და იგი ცნების ორგანიზაციულ, მატერიალურ და ფორმალურ გაგებას ეფუძნება. ორგანიზაციული გაგებით, საჯარო მმართველობა არის „სახელმწიფო მმართველობის ცენტრალურ და ადგილობრივ ორგანოთა და დაწესებულებათა ერთობლიობა, რაც ადამიანებისა და ნივთების სახით ვლინდება და რისი საშუალებითაც ხორციელდება საჯარო მმართველობა“.⁶ უფრო ზუსტად, საჯარო მმართველობის ორგანიზაციულ-სამართლებრივ გაგებაში მოიაზრება აღმასრულებელი ხელისუფლების, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების და საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საქმიანობა.

საჯარო მმართველობის მატერიალური გაგება დაკავშირებულია ოტო მაიერის ე.წ. სუბსტრაციის პრინციპთან, რომლის თანახმად, „მმართველობა არის სახელმ-

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პლენუმის 2016 წლის 29 სექტემბრის N3/4/641 გადაწყვეტილება საქმეზე „ქუთაისის სააპელაციო სასამართლოს კონსტიტუციური წარდგინება „აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის ქონების მართვისა და განკარგვის შესახებ“ აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკის კანონის მე-19 მუხლის მე-3 პუნქტის კონსტიტუციურობის თაობაზე“, II.პ. 2-3.

⁵ საქართველოს კანონი საჯარო სამსახურის შესახებ, კომენტარები, ე. ქარდავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 9.

⁶ ადეიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 49.

ნიფოს საქმიანობა თავისი მიზნების განსახორციელებლად, რომელიც არც კანონ-შემოქმედებაა და არც მართლმსაჯულება“⁷. თუმცა აღნიშნული განმარტება არა-სრულყოფილია, რადგან მასში არაა გათვალისწინებული რიგი მმართველობითი ღონისძიებები, რომლებიც არ მიეკუთვნება ხელისუფლების არცერთ კლასიკურ შტოს.⁸ აღნიშნულიდან გამომდინარე, შემოუშავებულ იქნა ე.წ. ახალი სუბსტრაციის ფორმულა, რომლის თანახმად „საჯარო მმართველობა მატერიალური გაგებით გულისხმობს სახელმწიფოს ისეთ საქმიანობას, რომელიც არც კანონშემოქმედებასა და მართლმსაჯულებას და არც მთავრობასა და შეიარაღებულ ძალებს მიეკუთვნება“⁹.

საჯარო მმართველობის ფორმალური გაგება მოიცავს ნებისმიერ საქმიანობას, რომელიც გულისხმობს საჯაროსამართლებრივი უფლებამოსილების განხორციელებას კანონმდებლობის საფუძველზე.¹⁰ საჯარო მმართველობის ფორმალური გაგება, მთავრობის გარდა, ასევე, მოიცავს საკანონმდებლო და სასამართლო ორგანოებს. როგორც ნესი, ეს ორგანოები მმართველობით საქმიანობას არ ახორციელებენ. ადმინისტრაციული ფუნქციების განხორციელებისას, გამონაკლისის სახით, ისინი იყენებენ საქმიანობის ისეთ ფორმას, როგორიც არის ადმინისტრაციული აქტი. სწორედ ამის გათვალისწინებით ექცევიან ისინი ადმინისტრაციული ორგანოს ცნების ქვეშ.¹¹

შეჯამების სახით შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო მმართველობის ცნების ყველა ზემოაღნიშნული განმარტება არასრულია და ბოლომდე ვერ აღწერს მის ადმინისტრაციულსამართლებრივ მნიშვნელობას. მასში არ არის გადმოცემული ახალი საჯარო მართვის ისეთი ელემენტები, როგორიცაა პრივატიცაზია, ახალი საჯარო მენეჯმენტი (NPM), „მოდერნიზაცია PPP-ის ფარგლებში“¹². „რეალურ სამყაროში“ ფუნქციონირებადი საჯარო მმართველობის უზოგადესი აღწერის შესაძლებლობას იძლევა საჯარო მმართველობის ის ტიპური ნიშნები, რომლებიც მას ახასიათებს:¹³

1. ფორმალურად მკაცრად ორგანიზებული ბიუროკრატიული სისტემა, რომელიც მოიცავს როგორც ინსტიტუციურ (საჯარო მმართველობა მატე-

⁷ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2018, 15.

⁸ Maurer W., Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl., 2009, §1, Rn. 5-6.

⁹ ადუიშვილი ზ., ვარდიაშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 50.

¹⁰ შეად., საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის პირველი ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტის ბოლო წინადადება, რომლის თანახმად, ადმინისტრაციულ ორგანოდ მოიაზრება ნებისმიერი სხვა პირის საქმიანობა, რომელიც დელეგირების საფუძველზე ასრულებს საჯაროსამართლებრივ უფლებამოსილებას.

¹¹ კოპალეიშვილი მ., ტურავა პ., ხარშილაძე ი., ლორია ხ., ღვამიჩავა თ., ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2018, 142-143.

¹² ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, ადმინისტრაციულ მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 67.

¹³ იქვე.

რიალური გაგებით)¹⁴, ისე პროცედურულ ნაწილებს (ვებერის ბიუროკრატიული მოდელი – ლეგალური ბატონობა¹⁵);

2. საჯარო მმართველობა შეიძლება განხორციელდეს ორგანიზაციული მოწყობის საჯარო და კერძოსამართლებრივი ფორმებით. კერძოსამართლებრივი ფორმით მოქმედი საჯარო მმართველობა ექცევა მმართველობის ფუნქციურ გაგებაში¹⁶;
3. საჯარო მმართველობა იგივე „სოციალური მმართველი სახელმწიფო“¹⁷;
4. საჯარო მმართველობა კონკრეტული შემთხვევის მონესრიგებასა და კონკრეტული ღონისძიებების გატარებაში გამოიხატება.¹⁸

III. პრივატიზაციის ცნება

1. საჯარო ამოცანათა პრივატიზაცია

საჯარო მმართველობის განვითარებასთან ერთად, დღის წესრიგში დადგა სახელმწიფოს მოქმედების ფარგლების გადახედვა და შეზღუდვა, საბაზრო მექანიზმების გაძლიერება, კონკურენციის ნახალისება და მოქალაქის, როგორც მომხმარებლის, კონცეფციის დაწერვა.¹⁹ საჯარო მმართველობის რეფორმა, როგორც მენეჯერული ინსტრუმენტების კერძო სექტორში გადატანა, საჯარო ფუნქციების პრივატიზება, ახალი საჯარო მმართველობის ფუნდამენტური ნაწილია.²⁰

პრივატიზების ცნებასთან დაკავშირებით სხვადასხვა შეხედულება არსებობს. ცნების ჩამოყალიბებისას აქცენტი კეთდება სხვადასხვა მიმართულებით: „საჯარო ამოცანების გადაცემა კერძო სექტორისათვის“, „საბაზრო ეკონომიკის წესების შემოტანა საჯარო სექტორში“ თუ „საჯარო ქონების გადაცემა კერძო სექტორისათვის“.²¹ პრივატიზაცია მოქმედებაა, რომელიც მიმართულია სახელმწიფოს როლის

¹⁴ იხ. ზემოთ საჯარო მმართველობის მატერიალური მნიშვნელობა.

¹⁵ მაქს ვებერი თავის ნაშრომში „ეკონომიკა და საზოგადოება“ საჯარო მმართველობის იდეალურ ტიპად ახასიათებს ბიუროკრაციას. იგი გამოჰყოფს თანამედროვე მმართველობისთვის დამახასიათებელ ლეგალურ ბატონობას, რომელიც საკანონმდებლო წესრიგის აღსრულებას წინასწარ დადგენილი წესების დაცვით ახდენს, იხ. Franz Th., Einführung in die Verwaltungswissenschaft, 2013, 25 f.

¹⁶ დეტალურად იხ. ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2018, 33-35.

¹⁷ „საჯარო მმართველობა, როგორც სოციალური მმართველი სახელმწიფო, ორიენტირებულია საჯარო ინტერესებზე. უკანასკნელი, როგორც წესი, არ არის რალაც ფიქსირებული ღირებულება, არამედ დროდადრო ხდება მისი ცვლილება და ახლებურად განსაზღვრა. შინაარსობრივი თვალსაზრისით, საჯარო ინტერესი ინდივიდუალურსაც მოიცავს: იგი ან ემსახურება კერძო ინტერესის რეალიზებას, ან კონფლიქტში შედის მასთან (კონფლიქტის შემთხვევაში მოქმედებს თანაზომიერებისა და პროპორციულობის პრინციპები)“, იხ., ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, ადმინისტრაციულ მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 69.

¹⁸ იქვე, 71.

¹⁹ კულმანი ს., ვოლმანი პ., შესავალი შედარებით საჯარო მმართველობაში, ადმინისტრაციული სისტემები და რეფორმები ევროპაში, ნ. ცუხიშვილის და გ. ბესელიას თარგმანი, თბილისი, 2019, 47.

²⁰ იქვე, 8.

²¹ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2018, 62.

შემცირებისკენ, კერძო სექტორის როლის ამალღებისაკენ საქმიანობის სხვადასხვა სფეროში ან აქტივების ფლობაში.²²

იურიდიულ ლიტერატურაში გაბატონებული მოსაზრების თანახმად, პრივატიზება განიმარტება, როგორც „სახელმწიფო ამოცანების ან/და ქონების გადაცემა კერძო სექტორისათვის“.²³ საჯარო ამოცანის გადაცემა კერძო სექტორისათვის ანუ სახელმწიფო და კერძო სექტორს შორის საჯარო ამოცანის განხორციელების პასუხისმგებლობის განაწილება დაშვებულია,²⁴ რამდენადაც საჯარო ამოცანა საზოგადოების კეთილდღეობისაკენაა მიმართული, არ ნიშნავს აუცილებლად იმას, რომ იგი სახელმწიფოს მიერ უნდა შესრულდეს, სრულიად შესაძლებელია კერძო პირმა შეასრულოს.²⁵

სახელმწიფო ამოცანათა გადაცემა კერძო სექტორში განიხილება მატერიალური და ფორმალური პრივატიზაციის გზით. ფორმალური პრივატიზაცია მიზნად ისახავს სახელმწიფო მართვის სრულყოფას და მისი მოქნილობის ზრდას თავისი ფუნქციების შესრულებისას.²⁶ ფორმალური პრივატიზაცია მიმართულია განსახელმწიფოებრიობისკენ, რომელიც ზეგავლენას თავად ფუნქციაზე არ ახდენს.²⁷ ე.ი. კონკრეტული საქმიანობა რჩება სახელმწიფო საქმიანობად და მისი შესრულების ვალდებულება სახელმწიფოს პასუხისმგებლობაშია, ხოლო კერძო პირს მხოლოდ განხორციელება ევალება. ფორმალური პრივატიზაციის მაგალითებია ავტოსატრანსპორტო საშუალებების ტექნიკური ინსპექტირების შემოწმების უფლების კერძო კომპანიებისათვის გადაცემა, მუნიციპალურ დონეზე სატრანსპორტო მომსახურება, საყოფაცხოვრებო ნარჩენების შეგროვება, დასუფთავება და ა.შ. დასახელებულ საქმიანობას მუნიციპალური ორგანოები ახორციელებენ კერძო სამართლის იურიდიული პირების მეშვეობით.

მატერიალური პრივატიზაცია გულისხმობს სახელმწიფოს მიერ საჯარო ამოცანებზე უარის თქმას (ე.წ. საჯარო ამოცანების პრივატიზაცია²⁸). საჯარო ამოცანაში მოიაზრება ისეთი ამოცანა, რომელშიც განსაკუთრებული საჯარო (საზოგადოებრივი) ინტერესების შესრულება მოიაზრება.²⁹

მატერიალური პრივატიზაციისას საჯარო მმართველობა კერძო სექტორის მეშვეობით ხორციელდება. ამ დროს, განსხვავებით ფორმალური პრივატიზაციისგან, იცვლება როგორც სამართლებრივი ფორმა, ისე „საჯარო ამოცანათა საკუთარი პასუხისმგებლობის ქვეშ განხორციელების უფლებამოსილების გადაცემა ხდე-

²² Penfornis J.L., „Le France du droit“ en France par Pollina, 1998, 35.

²³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2018, 62.

²⁴ ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, წიგნში: ადმინისტრაციულ მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 158.

²⁵ Wimmer N., *Dynamische Verwaltungslehre*, 2. Aufl., 2010, 108.

²⁶ ადეიშვილი ზ., ვარდიშვილი ქ., იზორია ლ., კალანდაძე ნ., კოპალეიშვილი მ., სხირტლაძე ნ., ტურავა პ., ქიტოშვილი დ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართლის სახელმძღვანელო, თბილისი, 2005, 350.

²⁷ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2018, 63.

²⁸ *Privatisierung von Aufgaben des Hochwasserschutzes und der Umsetzung von Wasserbewirtschaftungszielen*, Deutscher Bundestag, 2014, 9.

²⁹ ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, წიგნში: ადმინისტრაციულ მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 146.

ბა კერძო სექტორისათვის“³⁰. გერმანულ დოქტრინაში გავრცელებულია „მატერიალური პრივატიზაციის კეთილდღეობის სახელმწიფოს პრინციპი“³¹, რაც ნიშნავს სახელმწიფო რეგულირებას და „პასუხისმგებლობის გარანტიას“.³² მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო ამოცანა საზოგადოების კეთილდღეობისკენაა მიმართული, არ ნიშნავს, რომ ის აუცილებლად სახელმწიფოს მიერ უნდა შესრულდეს, არამედ შესაძლებელია, შესრულების ფუნქცია დელეგირების საფუძველზე გადაეცეს კერძო პირს, ხოლო საჯარო მმართველობის გამცემი სუბიექტი გამოვიდეს გარანტორი მმართველის როლში.³³

მატერიალური პრივატიზაცია ხდება ორგანიზაციული და ფუნქციური პრივატიზაციის ფორმით.³⁴ საჯარო ამოცანების ორგანიზაციული პრივატიზაცია წმინდა ფორმალური ხასიათისაა, როცა, მართალია, ამოცანის გადაცემა ხდება კერძო-მართლებრივად ორგანიზებული პირისთვის (მაგ., შპს), თუმცა მის შესრულებასა და უზრუნველყოფაზე (მათ შორის, ფინანსურზე) პასუხისმგებლობა კვლავ სახელმწიფოს რჩება.³⁵ ფუნქციური პრივატიზაციისას საჯარო ამოცანები სრულად გადაეცემა კერძო პირებს. ამ დროს საჯარო დაწესებულება უარს ამბობს როგორც საჯარო ამოცანის შესრულებაზე, ისე ამ ამოცანათა შესრულების უფლებამოსილებაზე. ფუნქციური პრივატიზაციისას საჯარო ამოცანების გადაცემა სავალდებულოდ ან ნებაყოფლობით (სამართლებრივი საფუძველი) ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებს ან კომერციულ/არაკომერციულ სუბიექტებს სხვადასხვა სახელშეკრულებო ურთიერთობის საფუძველზე, როგორიცაა: დათმობის, ლიზინგის ან საოპერაციო ხელშეკრულებები. ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ ფუნქციების ამგვარი გადაცემა მესამე მხარისთვის საჯარო ამოცანების შესრულებისას, მეტწილად გულისხმობს სახელშეკრულებო საჯარო-კერძო თანამშრომლობას, „აუთსორსინგს“, სუბკონტრაქციას, დელეგირებას და ა.შ.³⁶

2. სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია

სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია ნიშნავს სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული ქონების, საწარმოების, ინფრასტრუქტურული ობიექტების ნაწილობრივ ან მთლიანად გაყიდვას, რაც მოიცავს საჯარო დაწესებულებებში კერძო ინვესტირების მონაწილეობას (მაგ., საჯარო და კერძო კომპანიების ნაწილის). სახელმწიფო ქონების პრივატიზაცია (დენაციონალიზაცია) არის საკუთრების სახალხო საკუთ-

³⁰ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2018, 63.

³¹ Privatisierung von Aufgaben des Hochwasserschutzes und der Umsetzung von Wasserbewirtschaftungszielen, Deutscher Bundestag, 2014, 9.

³² იქვე.

³³ ტურავა პ., ზოგადი ადმინისტრაციული სამართალი, თბილისი, 2018, 18, 64-65.

³⁴ იქვე, 63.

³⁵ ყალიჩავა კ., ადმინისტრაციული მეცნიერების საგანი, ადმინისტრაციულ მეცნიერების სახელმძღვანელო, გ. ხუბუას და კ. ყალიჩავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 158.

³⁶ კულმანი ს., ვოლმანი პ., შესავალი შედარებით საჯარო მმართველობაში, ადმინისტრაციული სისტემები და რეფორმები ევროპაში, ნ. ცუხიშვილის და გ. ბესელიას თარგმანი, თბილისი, 2019, 205.

რებიდან კერძო მფლობელობაში ტრანსფორმაციის პროცესი ან რაიმე სამსახურის ან სერვისის მართვის სახელმწიფოდან კერძო სექტორში გადატანა.³⁷

გამოყოფენ სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის ზომიერად რადიკალურ, რადიკალურ და ევოლუციურ ტიპებს. ზომიერად რადიკალური ტიპი სწრაფი პრივატიზაციის განხორციელებასთან ერთად ინვესტიციებისა და სწრაფი მოდერნიზაციის შეთავსებას მოიაზრებს. რადიკალური ტიპი ითვალისწინებს საწარმოების რაც შეიძლება სწრაფად მიყიდვას კერძო პირებისათვის, მათ შორის, უცხოელი ინვესტორებისათვის (საქართველოში რადიკალური პრივატიზაციის ფორმით განხორციელდა სახელმწიფო ქონების პრივატიზება). ევოლუციური პრივატიზაციისას საკუთრების უფლებისა ნაწილდება სახელმწიფოსა და საწარმოებს შორის, ხდება საწარმოების კომერციალიზაცია, თვითდაფინანსებასა და თვითმართველობაზე გადასვლა სახელმწიფო საკუთრების შენარჩუნების პირობებში.³⁸

სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციისას გამოიყენებენ სხვადასხვა მიდგომას:

- სტიქიური პრივატიზაცია – საწარმოებისა და მათი აქტივების გაყიდვა ნომინალური ფასებით საწარმოში დასაქმებულებსა და მმართველებზე. მომგებიანი საწარმოები გაიცემა მათზე, ვინც დაკავშირებულია ამ საწარმოსთან, ვისაც აქვს ინფორმაცია მისი საქმიანობის შესახებ და აუცილებელი კავშირები მასთან (უნგრეთი, პოლონეთი);
- აქტიური პრივატიზაცია – სტიქიური პრივატიზაციის ერთ-ერთი ალტერნატივა, რომლის დროსაც საწარმოების პრივატიზაცია საჯარო აუქციონის მეშვეობით ხდება;
- არაეფექტიან საწარმოთა უფასო გადაცემა – სახელმწიფო უფასოდ გადასცემს კერძო სექტორს იმ საწარმოებს, რომელთა ეფექტიანი საქმიანობისთვის აუცილებელია მსხვილი კაპიტალდაბანდებები. ხშირად ხელშეკრულებაში ჩადებულია პუნქტი, რომელიც ითვალისწინებს სანქციებს, თუ მყიდველმა თავისი ვალდებულებები გარკვეულ პერიოდში არ შეასრულა;
- საპრივატიზაციო ჩეკების (კუპონების, ვაუჩერების) სისტემა – უმეტესწილად აქტივების უფასო გადაცემა ითვალისწინებს მოქალაქეებს შორის საპრივატიზაციო ჩეკების განაწილებას, რომელთა გამოყენება შეიძლება საპრივატიზაციო საწარმოს ინვესტირებისათვის;
- „შიდა“ და „გარე“ პრივატიზაცია – „შიდა“ პრივატიზაცია ითვალისწინებს საკუთრების გაყიდვას ან გადაცემას საწარმოს მუშებისა და მმართველებისთვის. „გარე“ პრივატიზაცია არის კომპანიების აქციების გაყიდვა ან გადაცემა მათთვის, ვინც ამ საწარმოში არ მუშაობს;
- პასიური პრივატიზაცია – როდესაც სახელმწიფო საწარმო მინიმალურ ფასად ამავე საწარმოს მუშაკებსა და მენეჯერებს გადაეცემათ. ამასთან, არაეფექტიანი საწარმო ამავე საწარმოს მუშაკთა მფლობელობაში იჯარა-გამოსყიდვის წესით უსასყიდლოდ გადადის.;

³⁷ Nellis J., Privatization and Enterprise Reform in Transition Economics, Washington, 2002, 22.

³⁸ საქართველოში მიმდინარე პრივატიზაციის პროცესის ზოგადი ანალიზი, საქართველოს ახალგაზრდა ეკონომისტთა ასოციაციის კვლევა, თბილისი, 2005, 5-7.

- აქტიური პრივატიზაცია კი ნიშნავს, რომ ობიექტის ყიდვა-გაყიდვა აუქციონზე კომერციული ან საინვესტიციო ვალდებულებით ხდება.³⁹

საქართველოში სახელმწიფო ქონების პრივატიზების მარეგულირებელ ძირითად აქტს წარმოადგენს „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელიც მე-2 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტში მოცემულია პრივატიზების ცნების ლეგალური დეფინიცია. მოცემული კანონის თანახმად, პრივატიზება არის „ელექტრონული ან/და საჯარო აუქციონის, პირდაპირი მიყიდვის, კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე პირდაპირი მიყიდვისა და უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემის ფორმებით, სავაჭრო ობიექტის, მესამე პირის მეშვეობით, აგრეთვე წილების ან აქციების ან სერტიფიკატებით წარმოდგენილი აქციების პირდაპირ ან შუამავლის მეშვეობით, საჯარო ან კერძო შეთავაზებით, უცხო ქვეყნის ალიარებულ საფონდო ბირჟაზე ან მოცემულ დროს საერთაშორისო კაპიტალის ბაზრებზე არსებული პრაქტიკის შესაბამისი შეთავაზების სხვაგვარი ფორმით ფიზიკური და იურიდიული პირების ან მათი გაერთიანებების მიერ სახელმწიფო ქონებაზე საკუთრების უფლების შეძენა ამ კანონით დადგენილი წესით“. იმავე კანონის მე-18 მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, „სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავი ქონების პრივატიზების ფორმები: ა) აუქციონი; ბ) პირდაპირი მიყიდვა: ბ.ა) პირდაპირი მიყიდვა; ბ.ბ) პირდაპირი მიყიდვა კონკურენტული შერჩევის საფუძველზე; გ) უსასყიდლოდ საკუთრებაში გადაცემა.

ელექტრონული აუქციონის ფორმით პრივატიზებას (პირობით ან უპირობოდ) ახორციელებს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების მმართველობის სფეროში შემავალი სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო, რომლის უფლებამოსილების ფარგლები განისაზღვრება „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონით. სააგენტო სახელმწიფო ქონების განკარგვის/სარგებლობაში გადაცემის საკითხთან დაკავშირებით მიმდინარე წარმოებისას გადანყვეტილებას იღებს საჯარო და კერძო ინტერესთა პროპორციულობის პრინციპზე დაყრდნობით და პასუხისმგებელია სახელმწიფო ქონების რაციონალურ გამოყენებაზე.⁴⁰ პირდაპირი მიყიდვის ფორმით პრივატიზების/სარგებლობაში გადაცემის საკითხთან დაკავშირებით გადანყვეტილებას იღებს საქართველოს მთავრობა, ხოლო შესაბამის ინიცირებას საქართველოს მთავრობისთვის წარსადგენად ამზადებს ქონების მმართველი (ამ კონკრეტულ შემთხვევაში სსიპ - სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტო), ხოლო ინიცირება⁴¹, თავის მხრივ, უნდა იყოს არგუმენტირებული და დასაბუთებული.

³⁹ Encaoua D., Santini J.J., Les Privatisations en France : éléments d'analyse et bilan, Montréal, 1989, 25-28.

⁴⁰ დეტალურად იხ. „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონის „31“ მუხლი და სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2012 წლის 17 სექტემბრის №391 დადგენილება.

⁴¹ ინიცირება - რაიმე საკითხის წინ წამოწევა, საკუთარი ინიციატივით დღის წესრიგში დასმა, იხ. სამოქალაქო განათლების ლექსიკონი

<<http://www.nplg.gov.ge/gwdict/index.php?a=term&d=6&t=18100>> [04.10.2021].

სახელმწიფო საკუთრებაში არსებული უძრავ-მოძრავი აქტივის თუ არამატერიალური ქონების პრივატიზება მოითხოვს ადმინისტრაციული ორგანოს მხრიდან მაქსიმალურ გამჭვირვალობას. საჯარო სამსახურის გამჭვირვალობა და ღიაობა განმტკიცებულია საქართველოს კონსტიტუციის მე-3 და მე-18 მუხლებით. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტებით, „დაუშვებელია გადაწყვეტილებების მიღება ხელისუფლების აღმასრულებელი განშტოების მიერ, ნაკლებად გამჭვირვალე პროცედურების გზით, ანგარიშვალდებულებისა და პასუხისმგებლობის გაცილებით დაბალი ხარისხის პირობებში“⁴², „დემოკრატიული ლეგიტიმაცია მიიღწევა სწორედ გამჭვირვალე გადაწყვეტილების მიღების გზით, ინტერესთა და ბალანსების საფუძველზე“⁴³.

საჯარო სექტორის გამჭვირვალობასა და ღიაობას ორი ძირითადი სტრატეგიული მიზანი აქვს. პირველი, საჯარო ინფორმაციის მოპოვების თავისუფლებით დემოკრატიული მმართველობის დამკვიდრება და მეორე, ხელისუფლების კონტროლი, განსაკუთრებით კი კორუფციასთან ბრძოლის ეფექტიანი საშუალების თვალსაზრისით,⁴⁴ რაც განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს სახელმწიფო ქონების პრივატიზებისას.

საბაზრო ეკონომიკის ფორმირება და ეფექტური მუშაობა წარმოუდგენელია კერძო საკუთრების არსებობის გარეშე. ამის საფუძველი, კერძო საკუთრების ინსტიტუტის დამკვიდრებისა და ინვესტირებისათვის ხელშემწყობი პირობების შექმნასთან ერთად, სახელმწიფო ქონების განკერძოებაა. კერძო სექტორის წარმოშობა საქართველოში საკანონმდებლო წესით იყო უზრუნველყოფილი, ჯერ კიდევ „საკუთრების შესახებ“, ხოლო შემდეგ „სახელმწიფო ქონების პრივატიზების შესახებ“ კანონით, რამაც დიდი გასაქანი მისცა არა მხოლოდ არსებულ სახელმწიფო საწარმოთა გარდაქმნას კერძო საწარმოებად, არამედ ახალ კერძო საწარმოთა გახსნასაც.

ყოველივე ზემოთქმულიდან გამომდინარე, საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, კერძო საკუთრების დამკვიდრება და გარდამავალ პერიოდში სახელმწიფო ქონების პრივატიზება ეკონომიკის გაჯანსაღების აუცილებელი პირობაა. პრივატიზება საქართველოში მიმდინარე საკმაოდ აქტუალური და საინტერესო პროცესია, მაგრამ იმისათვის, რომ არ მიიღოს სახელმწიფო ქონების მიტაცების სახე, აუცილებელია მისი კანონიერად და სწორად წარმართვა, ამისათვის კი საჭიროა: გამართული და ლიბერალური საკანონმდებლო ბაზა და კარგად გათვლილი ეკონომიკური პოლიტიკა.

⁴² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს მოსამართლის - გიორგი კვერენჩილაძის განსხვავებული აზრი საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს პირველი კოლეგიის 2021 წლის 11 თებერვლის №1/1/1505,1515,1516,1529 გადაწყვეტილებასთან დაკავშირებით, პ. 19.

⁴³ იქვე, პ. 6.

⁴⁴ საქართველოს კანონი „საჯარო სამსახურის შესახებ“ კომენტარი, ავტორთა კოლექტივი, ე. ქარდავას რედაქტორობით, თბილისი, 2018, 77.

IV. დასკვნა

პრივატიზაციის პროცესის ეფექტიანი მიმდინარეობა გარკვეულწილად განსაზღვრავს ქვეყნის ეკონომიკის გამართულობას, ხელს უწყობს ადგილობრივი და უცხოური ინვესტიციების მოზიდვას, წარმოებებისა და მომსახურე ობიექტების ამუშავებას, სამუშაო ადგილების რაოდენობის ზრდას, არსებული სოციალური პრობლემების რამდენადმე მოგვარებას, მთლიანობაში კი სახელმწიფოებრიობის განმტკიცების შესაძლებლობას იძლევა.

სახელმწიფო ქონებისა და საჯარო ამოცანათა პრივატიზაცია ხელს უწყობს სამთავრობო დანახარჯების შემცირებას, ბიუჯეტში შემოსავლების გადიდებას, მთავრობის ფინანსური პრობლემების გადაწყვეტას, სახელმწიფო სექტორის მონოპოლიური მდგომარეობის შესუსტებას, კერძო საკუთრების ინსტიტუტის განმტკიცებას, კაპიტალის ბაზრის გაფართოებას, რენტაბელობის ამაღლებას, საშუალო კლასის ჩამოყალიბებას, რაც სოციალური სტაბილურობის გარანტია.

პრივატიზაციის პროცესის ეფექტურად წარმართვისათვის აუცილებელია სტაბილური გარემოს შექმნა, რომელიც დაეფუძნება საჯარო მმართველობის დემოკრატიის პრინციპებსა და გამართულ საკანონმდებლო ბაზას.

PRIVATIZATION AS A FUNDAMENTAL ELEMENT OF PUBLIC MANAGEMENT

Abstract

According Art. 4(3) of the Constitution of Georgia “State government is implemented based on the principle of separation of powers”. This statute strengthens separation of powers between different branches of government and provides the system of checks and balances. The new concept of public management (NPM) provides flexibility of public governance, transfer of public tasks or state property to the private sector. This delegation of state tasks and the denationalization of property is called privatization and its idea is to unload the state, rational use of state resources and stabilize governance with less cost.

Privatization as a new central institution of public governance, for the purposes of administrative law, is considered in a formal and material sense and material privatization is carried out in the form of organizational and functional privatization. The whole spectrum of privatization issues is presented in this article from this perspective, considering the forms of its implementation.

Keywords: Privatization, Public Governance, Denationalization, Disposal of State Property, New Public Management.

* Ph.D. Candidate (TSU), Assistant at Sulokhan-Saba Orbeliani University, Leading Specialist at LEPL National Agency of State Property, orcid.org/0000-0003-2726-5087