

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა ფუნქციური დანიშნულება საჯარო სამართალში

შესავალი

თანამედროვე სახელმწიფოს განვითარების ფონზე, სახელმწიფოს მხრიდან გადახედვას საჭიროებს აღმასრულებელი ხელისუფლების როლი ისეთი გამოწვევების წინაშე, როგორებიცაა გლობალიზაცია, დეცენტრალიზაცია, ახალი ტექნოლოგიები. კარგი მმართველობა დაკავშირებულია არა მხოლოდ აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებთან, მოქალაქეებსა და პარლამენტს შორის ურთიერთობასთან, არამედ თავად აღმასრულებელი ხელისუფლების ეფექტურ ფუნქციონირებასთან.¹

1999 წელს მიღებულ იქნა „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომელმაც განსაზღვრა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა შექმნის სამართლებრივი საფუძვლები. აღნიშნული საკანონმდებლო აქტი, სახელმწიფოს აძლევს შესაძლებლობას, საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით, სახელმწიფო მმართველობის ნებისმიერ სფეროში შექმნას საჯარო სამართლის იურიდიული პირი.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დებულებები (წესდებები), რომლებშიც განსაზღვრულია მათი უფლებამოსილებები მტკიცდება მთავრობის დადგენილებით/მინისტრის ბრძანებით, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებს აძლევს შესაძლებლობას, განუსაზღვრელი უფლებამოსილებები გადასცეს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. აღნიშნული, შესაძლოა, მოქნილი მექანიზმი იყოს აღმასრულებელი ხელისუფლების ორგანოებისათვის, თუმცა, მეორე მხრივ, ამ უფლებამოსილებებში დარგობრივი პოლიტიკის განსაზღვრის უფლებამოსილებაც ექცევა, რითაც საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა პოლიტიკის განსაზღვრის პროცესზე მოიპოვეს გავლენა.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა თავისებურება სწორედ ისაა, რომ აღნიშნული ადმინისტრაციული ორგანოები კონკრეტულ სფეროში

* ივანე ჯავახიშვილის სახელობის თბილისის სახელმწიფო უნივერსიტეტის დოქტორანტი.

¹ OECD, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies, France, 2002, 3.

საქმიანობენ, რაც კომპეტენციის მნიშვნელოვან რესურსს წარმოადგენს და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მასზე დამოკიდებულს ხდის. ეს დამოკიდებულება გამოიხატება შემდეგში – შესაბამის სფეროში პოლიტიკის განსაზღვრისას, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა კომპეტენციას ეყრდნობიან. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებში არსებული ინფორმაცია ძალაუფლების განსაკუთრებული წყარო ხდება, რაც მნიშვნელოვნად ზრდის მათ როლს სათანადო დარგის პოლიტიკის განსაზღვრაში.

შესაბამისად, საჯარო სამართალში, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა ადგილის განსაზღვრის მიზნით, მნიშვნელოვანი და აქტუალურია საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა აღმასრულებელი როლის შესწავლა და მათი ფუნქციური დანიშნულების განსაზღვრა.

1. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ცნება

საჯარო სუბიექტების საქმიანობა დაკავშირებულია საჯარო ინტერესთან და აქვს ფართო სახელმწიფო ორგანიზაციული ფორმა.² საჯარო სუბიექტების რიცხვს საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, სხვა სუბიექტებთან ერთად, მიეკუთვნებიან საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ცნება შედგება სამი ელემენტისგან: შექმნის სამართლებრივი საფუძველი, განცალკევებული ორგანიზაციული ფორმა და საჯარო საქმიანობის დამოუკიდებლად განხორციელება.

შექმნის სამართლებრივი საფუძველი მოიცავს იმ სამართლებრივი აქტების ჩამონათვალს, რომლის საფუძველზეც ფუნდდება საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, კერძოდ: კანონი, საქართველოს მთავრობის დადგენილება, კანონის საფუძველზე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტი, ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი აღმასრულებელი ორგანოს აქტი.

განცალკევებული ორგანიზაციული ფორმა მოიცავს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საკანონმდებლო ორგანოსა და სახელმწიფო მმართველობის ორგანოსაგან დამოუკიდებლად არსებობას, რაც გულისხმობს იმას, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი არ წარმოადგენს საკანონმდებლო ან სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს სტრუქტურაში შემავალ სუბიექტს, მას აქვს დამოუკიდებელი ორგანიზაციული ფორმა.

² იქვე, 9.

საქმიანობის დამოუკიდებლად განხორციელება გულისხმობს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ პოლიტიკური, სახელმწიფოებრივი, სოციალური, საგანმანათლებლო, კულტურული და სხვა საჯარო საქმიანობის დამოუკიდებლად განხორციელებას. თუმცა, აღნიშნული დამოუკიდებლობა პირობადადებულია, ვინაიდან იგი სახელმწიფო კონტროლით ხორციელდება.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მსგავს ორგანიზაციულ წარმონაქმნებს, რომლებიც საჯარო სუბიექტები არიან და საჯარო საქმიანობას ახორციელებენ, სხვადასხვა ქვეყანაში, სხვადასხვა ტერმინით მოიხსენიებენ. მაგალითად: ნიდერლანდებში – (დამოუკიდებელი) ადმინისტრაციული სუბიექტები³, საფრანგეთში – საჯარო დაწესებულებები, დამოუკიდებელი ადმინისტრაციული დაწესებულებები, გერმანიაში – საჯარო სამართლის სუბიექტები, ამერიკის შეერთებულ შტატებში – სააგენტოები, დამოუკიდებელი სააგენტოები და ა.შ.⁴ აღნიშნული საჯარო სუბიექტები უცხოურ სამეცნიერო ლიტერატურაში ერთობლივად მოიხსენიებიან როგორც სააგენტოები. ტერმინის სააგენტოს განმარტებასთან დაკავშირებით სამეცნიერო ლიტერატურაში აზრთა სხვადასხვაობა არსებობს, თუმცა კონსენსუსი მიღწეული იქნა და ტერმინი სააგენტო აღნიშნავს ორგანიზაციას, რომელიც (1) სტრუქტურულად დამოუკიდებელია მთავრობისაგან და (2) მოქმედებს უფრო საქმიან პირობებში, ვიდრე მთავრობის ბიუროკრატიზმი.⁵

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები საქართველოში ცენტრალური მთავრობის ნაწილია, ისევე, როგორც – სააგენტოები უცხო ქვეყნებში.⁶

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის გარდა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსში მოცემულია იმ საჯარო სუბიექტების ჩამონათვალი, რომლებიც მიეკუთვნებიან აღნიშნული კოდექსით განსაზღვრულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს. კერძოდ, ასეთ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად მიიჩნევა სახელმწიფო, მუნიციპალიტეტი, სახელმწიფოს მიერ კანონმდებლობის ან ადმინისტრაციული აქტის საფუძველზე შექმნილი იურიდიული პირები, რომლებიც არ არიან

³ Verhey L., Zwart T., Agencies in European and Comparative Perspective, New York, 2003, 80.

⁴ OECD, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies, France, 2002, 11.

⁵ Verhoest k., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 18.

⁶ OECD, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies, France, 2002, 11.

ჩამოყალიბებული სამოქალაქო კოდექსის ან „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმით, სახელმწიფო დაწესებულებები და სახელმწიფო ფონდები, რომლებიც არ არის შექმნილი სამოქალაქო კოდექსით ან „მეწარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონის შესაბამისად, საჯარო მიზნების მისაღწევად კანონმდებლობის საფუძველზე შექმნილი არასახელმწიფო ორგანიზაციები (პოლიტიკური პარტიები და სხვა), საქართველოს კონსტიტუციური შეთანხმებით აღიარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს სამოციქულო ავტოკეფალური მართლმადიდებელი ეკლესია, სამოქალაქო კოდექსის 1509¹ მუხლით გათვალისწინებული რელიგიურ გაერთიანებები.⁷ აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები არ ექცევიან „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრულ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დეფინიციაში, თუმცა, საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის მიზნებისათვის, მიიჩნევიან საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრულ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად.

საქართველოს სამოქალაქო კოდექსით განსაზღვრული მიზნის გარდა, საქართველოს ორგანული კანონი „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“ მუნიციპალიტეტს დამოუკიდებელ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად მიიჩნევს.⁸

2. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების სამართლებრივი საფუძვლები

1980 წლიდან მსოფლიოს სხვადასხვა ქვეყნის მთავრობებმა ნახევრად-ავტონომიური სააგენტოების დაფუძნება დაიწყეს. ნახევრად-ავტონომიური სააგენტოები მოქმედებენ მთავრობის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების საფუძველზე და ასრულებდნენ ისეთ საჯარო დავალებებს, როგორიც არის რეგულაცია, მომსახურების მიწოდება და პოლიტიკის განხორციელება. სამთავრობო ბიუროკრატიისაგან განსხვავებით, სააგენტოები ნაკლებად იერარქიულები და პოლიტიკური ზედმხედველობისგან თავისუფლები იყვნენ თავიანთ ყოველდღიურ საქმიანობაში, ამასთან, მათ მმართველობითი თავისუფლება ჰქონდათ.⁹

საქართველოში 1999 წელს მიიღეს „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონი, რომლის საფუძველზეც,

⁷ საქართველოს სამოქალაქო კოდექსის 1509-ე მუხლის პირველი ნაწილი.

⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის მე-2 მუხლის მე-2 ნაწილი.

⁹ Verhoest T., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 18.

თანამედროვე მსოფლიოში არსებული ტენდენციის გათვალისწინებით, საქართველოში, სააგენტოების მსგავს საჯარო სუბიექტებად დაფუძნდნენ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები.

„საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებიდან 2005 წლამდე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დაფუძნების სამართლებრივ საფუძველს წარმოადგენდა კანონი, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ადმინისტრაციული აქტი კანონით პირდაპირ გათვალისწინებულ შემთხვევაში. ამასთან, კანონი უშვებდა რამდენიმე სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიერ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა ერთობლივად დაფუძნებას.¹⁰ 2005 წელს კანონში განხორციელებული ცვლილებით, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების სამართლებრივ საფუძველს ავტონომიური რესპუბლიკის უმაღლესი ადმინისტრაციული ორგანოს ნორმატიული აქტი დაემატა, ხოლო 2008 წელს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების უფლება მიეცა ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტს. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების სამართლებრივი საფუძველი, საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება, 2010 წელს განხორციელებული კონსტიტუციური რეფორმის საფუძველზე, 2013 წლიდან შეიცვალა საქართველოს მთავრობის დადგენილებით.

3. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შექმნის მიზანი

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები იქმნებიან საჯარო საქმიანობის განსახორციელებლად და ამ შემთხვევაში, განმარტების საგანი ხდება, თუ რას ნიშნავს საჯარო საქმიანობა, რომელიც შესაძლოა განიმარტოს, როგორც უფლებამოსილი ხელისუფლების საჯარო არჩევანი კოლექტიური ღონისძიებებისა და მიზნების მიმართ.¹¹

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა შექმნის მიზანი რეგლამენტირებული არ არის. შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დაფუძნებაზე უფლებამოსილი ორგანოები კანონით შეზღუდულნი არ არიან და მათ შეუძლიათ შესაბამისი მიზნის არარსებობის გარეშე დააფუძნონ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. საქართველოს კანონმდებლობის შესაბამისად, კონკრეტული საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის მიზანი უნდა განისაზღვროს საჯარო

¹⁰ საქართველოს კანონის „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის შესახებ“ 09/06/1999-22/03/2005 წლებში მოქმედი რედაქცია.

¹¹ Bovaird T., Löffler E., Public Management and Governance, New York, 2009, 5.

რო სამართლის იურიდიული პირის დებულებაში (წესდებაში).¹² დებულების (წესდების) დამტკიცება საჯარო სამართლის იურიდიული პირის უფლებასწავლობის წარმოშობას უკავშირდება, შესაბამისად, მას უფლებასწავლობის წარმოშობი სამართლებრივი აქტით კონკრეტული მიზანი უჩნდება.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა სამართლებრივი ბუნების, მათ მიერ განხორციელებული საქმიანობისა და თანამედროვე სახელმწიფო მმართველობის პრინციპების გათვალისწინებით, შესაძლებელია განისაზღვროს ის მიზნები, რომლებიც საფუძვლად დაედება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დაფუძნებას.

საქართველოს კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე შესაძლოა გამოიყოს საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა დაფუძნების რამდენიმე ძირითადი მიზანი: ა) სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს პოლიტიკის განხორციელება; ბ) საჯარო სერვისების მოქალაქეებისათვის მიწოდება; გ) კონტროლის განხორციელება საჯარო სუბიექტთა საქმიანობაზე.

პოლიტიკის განხორციელება არის „აქტიუობათა ერთობლიობა, რომლებიც მიმართულია პროგრამის განსახორციელებლად“.¹³ საჯარო სერვისი არის საქონელი და მომსახურება, რომლის შედეგაა კვაზი-ოპტიმალური სოციალური კეთილდღეობა, რომელიც უზრუნველყოფილია საჯარო სექტორის მიერ.¹⁴ ხოლო კონტროლის განხორციელება დაკავშირებულია საჯარო სუბიექტთა ეფექტურად და გამჭვირვალების პრინციპის დაცვით ფუნქციონირების შემოწმებასთან.

უცხო ქვეყნებში სააგენტოების შექმნის ორ ზოგად მიზანს გამოყოფენ, რომლებიც რამდენიმე საფუძველს მოიცავს: 1. სამთავრობო ორგანიზაციების ეფექტიანობისა და ეფექტურობის გაუმჯობესება სპეციალიზირებული ფუნქციებით, კინაიდან: ა) სეპარატულად შეერთებული განსხვავებული მმართველობითი სტრუქტურა ფუნქციების სპეციალიზაციის საშუალებას იძლევა და ფოკუსირებულია მომხმარებლის საჭიროებებზე; ბ) მენეჯერული ავტონომია, ზოგიერთ შემთხვევაში შეერთებულია განსხვავებულ მმართველობით სტრუქტურასთან, უზრუნველყოფს უფრო მეტი ორგანიზაციული კულტურის განვითარებას და ფოკუსირებულია პროდუქციასა და შედეგზე; გ) განსხვავებული კონტროლის მექანიზმი ორგანიზაციას ეხმარება თავიდან აიცილოს მძიმე ადმინისტრაციული და ფინანსური წესები. 2. გადაწყვეტილების მიღების პროცესში კანონიერებისა და

¹² „საჯარო სამართლის იურიდიული პირების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-6 მუხლის პირველი პუნქტის „ბ“ ქვეპუნქტი.

¹³ ლენჰარტი რ.ბ., ლენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 90.

¹⁴ Bovaird T., Löffler E., Public Management and Governance, New York, 2009, 7.

ექსპერტიზის გაუმჯობესება, ვინაიდან სახეზეა: ა) პოლიტიკური დამოუკიდებლობა; ბ) პოლიტიკური თანმიმდევრობა; გ) განსხვავებული სტრუქტურა ხელს უწყობს მოქალაქეებისა და სპეციალისტების ჩართვას გადაწყვეტილების მიღების პროცესში; დ) მენეჯერული ავტონომია იძლევა საზოგადო ურთიერთობის საფუძველს ეროვნულ მთავრობასთან და ორგანიზაციასთან, რომელიც მიეკუთვნება ხელისუფლების სხვა საფეხურს.¹⁵

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების მიზანი უნდა იყოს კონკრეტული, ზოლო აღნიშნული სუბიექტი – სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მიზნის მიღწევის საშუალება. ერთი და იმავე მიზნით დაფუძნებული რამდენიმე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის არსებობა ვერ უზრუნველყოფს თანამედროვე მენეჯმენტის მიზნის მიღწევას, რომელიც თავის მისწრაფებებში თანმიმდევრულად ცდილობს, შექმნას მისიაზე ორიენტირებული, დეცენტრალიზებული და სტიმულზე დაფუძნებული ორგანიზაციები.¹⁶

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში, ხშირ შემთხვევაში, პრობლემურ საკითხს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის დაფუძნების მიზნის განსაზღვრა წარმოადგენს, ვინაიდან ამ მდგომარეობით, მომრავლდა ერთი და იმავე ფუნქციის მატარებელი ორი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელთაც სახელმწიფო კონტროლს ერთი და იგივე სამინისტრო უწევს. აღნიშნული შემთხვევის მაგალითად შესაძლებელია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – იუსტიციის სახლის განხილვა, რომელიც მომხმარებლებს ერთი ფანჯრის პრინციპით აწვდის ოთხი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის საჯარო სერვისს¹⁷, იმ პირობებში, როდესაც ოთხივე საჯარო სამართლის იურიდიული პირი მომხმარებლებს იმავე სერვისს დამოუკიდებლადაც სთავაზობს. ამასთან, პრაქტიკაში ხშირია შემთხვევა, როდესაც ორ დამოუკიდებელ და ავტონომიურ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს დებულებაში ერთი და იგივე მიზანი აქვთ განსაზღვრული.¹⁸

¹⁵ OECD, Distributed Public Governance, Agencies, Authorities and Other Government Bodies, France, 2002, 14.

¹⁶ დენჰარტი რ.ბ., დენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 544.

¹⁷ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ეროვნული არქივის, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – აღსრულების ეროვნული ბიუროს საჯარო სერვისები.

¹⁸ შეად., საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2012 წლის 13 ივლისის N117 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს დებულების“ მე-2 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტი და საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2015 წლის 25 ივლისის N85

ქართულ სამართლებრივ სივრცეში არსებობს საჯარო სამართლის იურიდიული პირებიც, რომელთა საქმიანობაც არ გამომდინარეობს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მმართველობის სფეროდან. ამასთან, აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ახორციელებენ იმ საქმიანობას, რომელიც სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს ორგანიზაციული საქმიანობიდან გამომდინარეობს და შესაძლებელია, თავად სახელმწიფო მმართველობის ორგანომ განახორციელოს. მაგალითის სახით შესაძლებელია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს იუსტიციის სასწავლო ცენტრის განხილვა, რომლის მიზანია საქართველოში მიმდინარე სამართლებრივი რეფორმის და ქართული სამართლის საერთაშორისო სამართლის სტანდარტებსა და ევროპულ სამართალთან ჰარმონიზაციის პოლიტიკის ხელშეწყობა, სასწავლო პროგრამების განხორციელებით, აგრეთვე, იუსტიციის სამინისტროს, მისი მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ორგანიზაციული განვითარების, მართვის და მომსახურების ხარისხის განვითარების ხელშეწყობა.¹⁹ ამ შემთხვევაში აღნიშნული იურიდიული პირის მიზანი არ არის საჯარო საქმიანობის განხორციელება, იგი საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს მმართველობის სფეროშ დაშვარე ორგანიზაციულ წარმონაქმნს წარმოადგენს.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს იუსტიციის სასწავლო ცენტრის მსგავს საქმიანობას ახორციელებს საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს აკადემია, რომლის მიზანია, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს სისტემაში პროფესიული განვითარების სისტემის სრულყოფა, სამინისტროს სისტემის თანამშრომელთა, სტაჟიორთა და სხვა დაინტერესებულ პირთა პროფესიული განვითარების უზრუნველყოფა; შესაბამისი მოთხოვნების შემთხვევაში, ფინანსთა სამინისტროს სისტემისა და სხვა დაინტერესებულ პირთათვის სტაჟიორებისა და კადრების შერჩევის, თანამშრომელთა შესაძლებლობების შეფასების, ადამიანური რესურსების მართვის საკითხებთან დაკავშირებულ სხვა პროცესებში მონაწილეობა.²⁰ ამ შემთხვევაში, აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიზანი საჯარო საქმიანობის განხორციელება არ არის, მისი საქმი-

ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – იუსტიციის სახლის დებულების“ მე-2 მუხლის „ბ“ და „გ“ ქვეპუნქტები.

¹⁹ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2015 წლის 28 იანვრის N56 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს იუსტიციის სასწავლო ცენტრის დებულების“ მე-2 მუხლი.

²⁰ საქართველოს ფინანსთა მინისტრის 2011 წლის 27 აპრილის N253 ბრძანებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ფინანსთა სამინისტროს აკადემიის დებულების“ მე-2 მუხლის პირველი პუნქტი.

ანობა მიმართულია საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს ორგანიზაციული საქმიანობის ხელშეწყობისა და მომხმარებელთათვის სერვისის შეთავაზებისა-საკენ, რაც საჯარო სერვისს არ მიეკუთვნება.

შესაბამისად, შესაძლებელია ითქვას, რომ ზემოაღნიშნულ იურიდიულ პირთა საქმიანობა დაკავშირებულია საჯარო მოსამსახურეთა გადამზადება-სა და სწავლებასთან იმ პირობებში, როდესაც, იგივე ფუნქციის განხორციელება თავად სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს შეუძლია. სერვისი, რომელსაც აღნიშნული იურიდიული პირი აწვდის სხვა პირებს, არ გამო-დინარეობს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს მმართველობის სფეროში შემავალი საქმიანობიდან. მსგავსი სახის სერვისი შესაძლოა შესყიდ-ულ იქნეს კერძო იურიდიული ან ფიზიკური პირისგან.

ზემოაღნიშნულ შემთხვევებში, პრობლემური საკითხი ხდება საჯარო ფინანსების ეფექტურად გამოყენება და მომხმარებელსა²¹ და შედეგებზე²² ორიენტირებული მთავრობის პრინციპი.²³

ზემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, საქართველოში, თანამედროვე საჯარო მმართველობის გამოწვევების გათვალისწინებით, მნიშვნელოვანია საჯარო სამართლის იურიდიული პირების დაფუძნების კონკრეტული მიზ-ნის საკანონმდებლო რეგლამენტაცია, იმისათვის, რომ უზრუნველყოფილ იქნეს, საჯარო ფინანსებისა და მატერიალური რესურსის ეფექტური გამო-ყენება და თავიდან იქნეს აცილებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების ბიუროკრატიზაცია.

4. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ადგილი საჯარო ადმინის-ტრაციაში

საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიული პირები გამიზნულად შეიქმნა სამინისტროების სახელმწიფო კონტროლს ან მის ფარგლებს გა-რეთ. აღნიშნული ორგანიზაციები მთავრობის მიერ მინიჭებული უფლებამოსილების ფარგლებში მოქმედებენ, ასრულებენ საჯარო და-ვალებებს, ახორციელებენ პოლიტიკას, აწესრიგებენ ბაზრებს და პოლი-ტიკურ სექტორს, ან საჯარო სერვისების მიწოდებას.²⁴

²¹ მომხმარებელზე ორიენტირებული მთავრობა: ორიენტირებულია მომხმარებლის და არა ბიუროკრატიის საჭიროებებზე.

²² შედეგებზე ორიენტირებული მთავრობა: აფინანსებს შედეგებს და არა წარმოების ხარჯებს.

²³ ლენჰარტი რ.ბ., ლენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 546.

²⁴ Verhoest T., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Prac- tices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 3.

საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიულ პირები არსებობს სამი სახით, პირველ სახეს მიეკუთვნება საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც წარმოდგენილი არიან სამინისტროების სისტემაში და ექვემდებარებიან მათ სახელმწიფო კონტროლს, მეორეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც არ შედიან არცერთი სამინისტროს სისტემაში და მათ სახელმწიფო კონტროლს ახორციელებს საქართველოს მთავრობა.²⁵ მესამე სახეს მიეკუთვნებიან საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებზეც სახელმწიფო კონტროლს არ ახორციელებს არცერთი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო და ანგარიშვალდებულები არიან მხოლოდ საქართველოს პრემიერ-მინისტრის წინაშე.²⁶

თანამედროვე სახელმწიფოებში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მსგავსი ორგანიზაციების – სააგენტოების დაფუძნების მიზეზად განიხილავენ ორ შემთხვევას: ერთია ინსტიტუციური და მეორე – დავალებასთან დაკავშირებული.²⁷ ინსტიტუციური მიზეზი იყოფა სამ სახედ: ა) პირველი ეფუძნება იმ ფაქტს, რომელიც დაკავშირებულია ბუნებით კომპეტენციასთან და ვერ იქნება შესრულებული სხვა „დემოკრატიული კომპლექსის“ სუბიექტის მიერ; აღნიშნული სახე, უპირველეს ყოვლისა, დაფუძნებულია უფლებამოსილებისა და ძირითადი უფლებების გადასანაწილებლად; ბ) მეორე დაკავშირებულია პოლიტიკისა და აღსრულების განაწილებასთან (ძირითადი დავალება). აღნიშნული სახე ყოველთვის დაკავშირებულია გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციასთან, დიდი მოცულობით ინდივიდუალურ საქმეებთან, ან ერთგვაროვან სპეციფიკურ დავალებებთან, რომლებიც არ შეიძლება დაეკისროს სხვა პირს; გ) თანამონაწილეები (თანამონაწილეები (ორგანიზაციები), რომლებიც დაინტერესებულნი არიან საჯარო ადმინისტრაციით) სახელმწიფოებრივი ზედვაა მესამე სახისთვის,

²⁵ მაგ., საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახური, რომლის სახელმწიფო კონტროლსაც საქართველოს მთავრობა ახორციელებს საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 23 იანვრის N102 დადგენილებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ვეტერანების საქმეთა სახელმწიფო სამსახურის დებულების“ მე-11 მუხლის პირველი პუნქტის საფუძველზე.

²⁶ მაგ., საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საქართველოს ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნული ცენტრი – „საქპატენტი“, რომელიც საქართველოს პრემიერ მინისტრის წინაშე ანგარიშვალდებულია, საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 3 ივლისის N181 დადგენილებით დამტკიცებული „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – საქართველოს ინტელექტუალური საკუთრების ეროვნული ცენტრის დებულების“ მე-7 მუხლის საფუძველზე.

²⁷ Verhey L., Zwart T., *Agencies in European and Comparative Perspective*, New York, 2003, 85.

მოტივი, რომელიც შეიძლება იყოს დაკავშირებული, ძირითადად, დემოკრატიულ, ძირითად უფლებებთან (თვითრეგულაცია) და ეფექტურობასთან (მომატებული მხარდაჭერა ადმინისტრაციული ქმედებისათვის).²⁸

საქართველოში საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით ორგანიზაციის ჩამოყალიბება, საზღვარგარეთის ქვეყნების მსგავსად, შეიძლება ორ ძირითად მიზეზს დაუკავშირდეს: ერთი არის ინსტიტუციური, ხოლო მეორე – დავალებითი. ინსტიტუციური მიზეზი შეიძლება ორგანიზაციის საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სახით დამოუკიდებლად არსებობის აუცილებლობას უკავშირდებოდეს, ხოლო დავალებებთან დაკავშირებული მიზეზი – სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს პოლიტიკის განხორციელებას და საჯარო სერვისების მომხმარებლებისათვის მიწოდებას.

საქართველოში, ბოლო წლებში, განსაკუთრებით იმატა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა რაოდენობამ. აღნიშნული შესაძლოა განპირობებულია იმ ფაქტით, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირები არიან სტრუქტურულად დამოუკიდებელნი, ნაკლებად ბიუროკრატიულნი, აქვთ მენეჯერული თავისუფლება საფინანსო და საკადრო საკითხებში და სარგებლობენ მცირე ავტონომიით. თუმცა, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, ჩვეულებრივ, არ არიან სრულად დამოუკიდებლები, უმრავლეს შემთხვევაში აღმასრულებელ ხელისუფლებას აქვს საბოლოო პოლიტიკური პასუხისმგებლობა მათ საქმიანობაზე.²⁹

სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა პოლიტიკის განხორციელების მიზნით შექმნილმა საჯარო სამართლის იურიდიულმა პირებმა მნიშვნელოვანი გავლენა მოიპოვეს პოლიტიკის პროცესში. საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა საქმიანობა სახელმწიფო მმართველობის სფეროს კონკრეტულ დარგს უკავშირდება, ხოლო აღნიშნულ დარგში დაგროვილი გამოცდილება კომპეტენციის მნიშვნელოვან რესურსს ქმნის. მაგალითად, გარემოს დაცვის სფეროში სახელმწიფო მმართველობას ახორციელებს საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო, მათ შორის ტყის ფონდების მიმართ. თუმცა, მის სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – ეროვნული სატყეო სააგენტო, ახორციელებს ტყის ფონდის მართვას, აღდგენისა და მოვლის ღონისძიებებს, ტყითსარგებლობის მოწესრიგებას, ტყის ფონდის ტერიტორიაზე კონტროლს, ტყის აღრიცხვას.³⁰ აღნიშნულ საჯარო სა-

²⁸ იქვე.

²⁹ Verhoest T., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 3.

³⁰ საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის მინისტრის 2013 წლის 10 მაისის N25 ბრძანებით დამტკიცებული „საქართველოს გარემოსა და

მართლის იურიდიულ პირს დაგროვილი აქვს ტყის ფონდის მართვის სფეროში უფრო მეტი კომპეტენცია, ვიდრე, საქართველოს გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს, ვინაიდან, მისი ყოველდღიური აქტიური საქმიანობა დაკავშირებულია ტყის ფონდებთან. შესაბამისად, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოები გააზრებული გად-აწყვეტილების მიღებისას ეყრდნობიან იმ საჯარო სუბიექტის კომპეტენ-ტურობას, რომელსაც მმართველობის სფეროს კონკრეტულ მი-მართულებაში დაუგროვდა გამოცდილება. ამ შემთხვევაში, საჯარო სა-მართლის იურიდიულ პირებში არსებული ინფორმაცია „ძალაუფლების განსაკუთრებული წყაროა“.³¹

საჯარო სამართლის იურიდიული პირები თავიანთ საქმიანობაში მოქმედებენ დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებში და გან-საზღვრავენ მათ მიერ განსახორციელებელ ღონისძიებებს. ადმინისტრა-ციული თავისუფლება აუცილებელია, რადგან ცვალებადი პირობები პოლიტიკის ცვლილებასაც მოითხოვს და ყოველთვის შესაძლებელი არ არის კონკრეტული კანონის ცვლილების ლოდინი.³² აღნიშნული დის-კრეციული უფლებამოსილება საჯარო სამართლის იურიდიულ პირების უფლებამოსილებებსა და კომპეტენციის ფარგლებს აძლიერებს და აძლევს მათ საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრის შესაძლებლობას.

საჯარო სამართლის იურიდიულ პირის მიერ საჯარო პოლიტიკის გან-საზღვრაში მონაწილეობად შესაძლებელია „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონის განხილვა, რომელიც მიღებულ იქნა 2015 წლის 27 ოქტომბერს. ამ შემთხვევაში, კანონის პროექტის ავტორია საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო სამსახურის ბიურო, რომელმაც კანონში განსაზღვრა სახელმწიფოს ხედვა საჯარო სამსახურის სფერ-ოში.³³ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – საჯარო სამსახურის ბიურო, მიეკუთვნება იმ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა რიცხვს, რომლებიც მონაწილეობენ კონკრეტულ სფეროში სახელმწიფო პოლიტიკის განსაზღვრაში.

საჯარო სამართლის იურიდიული პირთა საქმიანობა არ შემოიფარგლება მხოლოდ საჯარო საქმიანობის განხორციელებით, საჯარო საქმიანობის განხორციელებას თან სდევს, მათ მიერ საჯარო პოლიტიკის შექმნა-ბაშიც მონაწილეობა. შესაბამისად, მათი ფუნქციური დანიშნულება ზდება

ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – ეროვნული სატყეო სააგენტოს დებულების“ მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტი.

³¹ დენჰარტი რ.ბ., დენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 97.

³² იქვე, 98.

³³ იხ., <<http://www.parliament.ge/ge/law/9814/22896>> [19.01.2016]

არა მხოლოდ შეშუშავებული საჯარო პოლიტიკის აღსრულება, არამედ მისი შექმნაც. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა ფუნქციური დანიშნულება მხოლოდ საჯარო საქმიანობის განხორციელება კი არ არის, არამედ მათი ფუნქციური დანიშნულებაა საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრაც. შესაბამისად, მათი არსებობა, სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებთან ერთად, მნიშვნელოვანია საჯარო ადმინისტრაციის ეფექტურად ფუნქციონირებისათვის.

5. საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა უფლებამოსილები და საქმიანობის ავტონომია

საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა საქმიანობის საგანს, საჯარო საქმიანობის განხორციელება წარმოადგენს. შესაბამისად, მათი უფლებამოსილებები წარმოიშობა იმ საჯარო საქმიანობის მიმართ, რომელსაც ისინი ახორციელებენ. საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა უფლებამოსილებები და მათი ფარგლები განისაზღვრება მათი საქმიანობის საგნისა და ფუნქციების ფარგლებში.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობით, საჯარო სამართლის იურდიული პირები აღჭურვილნი არიან ფართო უფლებამოსილებებით. საჯარო სამართლის იურდიული პირები სახელმწიფოს მიერ გამოიწვევად იქმნება სტანდარტული სამინისტროს ფარგლებს გარეთ, თუმცა, მათი საქმიანობა გამოდინარეობს სახელმწიფო მმართველობის ორგანოს საქმიანობის საგნიდან და იმ სფეროდან, რომელშიც სახელმწიფო მმართველობის ორგანო განსაზღვრავს პოლიტიკას.

ნიდერლანდებში საჯარო სუბიექტების ძირითადი ელემენტი არის საჯარო-სამართლებრივი ვალდებულებებისა და უფლებამოსილებების შესრულება. სხვადასხვა სახის სააგენტოებს, რომლებიც ფუნქციონირებენ, უფლებამოსილებები აქვთ მოქალაქეთა დაცვისა და ინდივიდუალური თავისუფლების სფეროში, ან ეკონომიკურ აქტივობასა და სერვისებში.³⁴ აშშ-ში სააგენტოების ერთ-ერთ ადმინისტრაციულ უფლებამოსილებას გადაწყვეტილებების მიღება წარმოადგენს ინდივიდუალურ საქმეებთან დაკავშირებით, რომელიც პირის უფლებებსა და ვალდებულებებს განსაზღვრავს.³⁵

საქართველოში საჯარო სამართლის იურდიულ პირთა უფლებამოსილებები პოლიტიკურ, სახელმწიფოებრივ, სოციალური, საგანმა-

³⁴ Verhey L., Zwart T., Agencies in European and Comparative Perspective, New York, 2003, 49.

³⁵ იქვე, 9.

ნათლებლო, კულტურულ და სხვა საჯარო საქმიანობას უკავშირდება. ასევე, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა უფლებამოსილებები დაკავშირებულია იმ ავტონომიურობის ხარისხთან, რომელსაც, სახელმწიფო მმართველობის ორგანო გადასცემს მას, როდესაც სახელმწიფო საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს აფუძნებს, მთავრობამ უნდა დააბალანსოს ავტონომიის დონე, რომელიც მათ აქვთ, რათა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა უფლებამოსილებები სახელმწიფო მმართველობის ორგანოთა უფლებამოსილებებისაგან გაიმიჯნოს.

ავტონომია განიმარტება გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციად (დისკრეცია) ორგანიზაციაში. ამ შემთხვევაში განხილვის საგანი არის მმართველობითი ავტონომია და პოლიტიკური ავტონომია სტრატეგიულ და ოპერაციულ დონეზე.³⁶ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირს მმართველობითი ავტონომია იმ შემთხვევაში გააჩნია, თუ მას აქვს უფლება, მმართველობით საკითხებთან დაკავშირებით გადაწყვეტილებები დამოუკიდებლად მიიღოს (პერსონალისა და ფინანსური მართვა), მისი დამფუძნებელი სამინისტროს თანხმობის გარეშე, ინდივიდუალური საქმისწარმოების ან დასაქმებულთა (ოპერაციულ), ან ზოგადი წესებისა და კრიტერიუმების დონეზე, რომლებთან დაკავშირებითაც უფლებამოსილია გამოიყენოს აღნიშნული საშუალებები (სტრატეგიული).³⁷ პოლიტიკური ავტონომია მიმართულია დისკრეციული უფლებამოსილებისაკენ, საჯარო სუბიექტმა მიიღოს გადაწყვეტილება პოლიტიკის განხორციელებასთან დაკავშირებით, დამფუძნებელი სამინისტროს თანხმობის გარეშე. ამ შემთხვევაში იგი არჩევს იმ ღონისძიებებს, რომლებიც უნდა განხორციელდეს, განსაზღვრავს სამიზნე ჯგუფს პოლიტიკის განსახორციელებლად, სახესა და რაოდენობას, წარმოების და პოლიტიკურ ინსტრუმენტებს, რომლებიც უნდა იქნეს გამოყენებული.³⁸

შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა უფლებამოსილების ფარგლების სახლმდგანელო იდეა და ამოსავალი დებულება უკავშირდება იმ ავტონომიურობის ხარისხს, რომელიც მას აქვს.

საქართველოს მოქმედი კანონმდებლობა არ განსაზღვრავს იმ კრიტერიუმებს, რომლითაც უნდა შეირჩეს საჯარო სამართლის იურიდიული პირისათვის გადასაცემი უფლებამოსილებები. თუმცა, აღნიშნულის განსაზღვრის სახლმდგანელო იდეა შესაძლოა იყოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ცნების ელემენტი – საქმიანობის დამოუკიდებლად განხორციელება. სიტყვა „განხორციელება“ გულისხმობს ცხოვრებაში

³⁶ Verhoest T., Van Thiel S., Bouckaert G., Legreid P., Government Agencies, Practices and Lessons from 30 Countries, United Kingdom, 2012, 7.

³⁷ იქვე, 8.

³⁸ იქვე.

(პრაქტიკაში) გატარებას, რაიმეს სინამდვილედ (საქმედ) ქცევას, რაიმესთვის ზორცის შესხმას, რეალიზაციას, შესრულებას.³⁹ შესაბამისად, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა საქმიანობა და მათი უფლებამოსილების ფარგლები დაკავშირებულია საჯარო საქმიანობის რეალიზაციასთან, შესრულებასა და ცხოვრებაში გასატარებელ ღონისძიებებთან. ამდენად, შეიძლება ითქვას, რომ საჯარო სამართლის იურიდიული პირის უფლებამოსილებები აღსრულების მექანიზმებსა და იმ ღონისძიებებს უკავშირდება, რომლებიც საჯარო საქმიანობის განხორციელებასთან პირდაპირ კავშირშია.

საქართველოში, სამინისტროების სახელმწიფო კონტროლს დაქვემდებარებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირების გარდა, წარმოდგენილია საჯარო სამართლის იურიდიული პირები, რომლებიც არცერთი სამინისტროს სისტემაში არ შედის. აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირები შექმნილია კონკრეტულ სფეროებში და მათ აქვთ სფეროში საჯარო პოლიტიკის განსაზღვრის შესაძლებლობაც. მაგალითად: საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო.

საჯარო პოლიტიკის შემუშავების პროცესი მოიცავს ხუთ საფეხურს: დღის წესრიგის განსაზღვრა, პოლიტიკის ფორმულირება, პოლიტიკის დამტკიცება, პოლიტიკის განხორციელება, პოლიტიკის შეფასება და შეცვლა.⁴⁰ დღის წესრიგის დადგენა პრიორიტეტული და არაპრიორიტეტული პრობლემების განსაზღვრას გულისხმობს.⁴¹ პოლიტიკის ფორმულირება მოიცავს იმ ფორმალური პოლიტიკის განაცხადის (კანონმდებლობა, მთავრობის დადგენილება, ადმინისტრაციული წესები და ა.შ.) შემუშავებას, რომელიც ლეგიტიმურად მიიჩნევა;⁴² პოლიტიკის დამტკიცება გულისხმობს „გადაწყვეტილებებისათვის იურიდიული ძალის მინიჭებას ან პოლიტიკური ქმედებების დამტკიცებას“; პოლიტიკის გატარება არის „აქტივობათა ერთობლიობა, რომლებიც მიმართულია პროგრამის განსახორციელებლად“; პოლიტიკის შეფასება „არის შეფასება იმისა, თუ როგორ მუშაობს პოლიტიკური კურსი“.⁴³

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, მონაწილეობს სახელმწიფო შესყიდვების საჯარო პოლიტიკის

³⁹ იხ., <<http://ena.ge/explanatory-online>> [19.01.2016]

⁴⁰ დენჰარტი რ.ბ., დენჰარტი ჯ.ვ., საჯარო მართვა: მოქმედების კურსი, თბილისი, 2012, 84.

⁴¹ იქვე.

⁴² იქვე, 87.

⁴³ იქვე, 89-91. იხ., Kraft M.E., Furlong S.R., Public Policy: Politics, Analysis, and Alternative, Washington, 2007, 86.

სფეროს ხუთივე საფეხურში. აღნიშნულს ამყარებს ის გარემოებაც, რომ „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-4 მუხლის მე-6 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის შესაბამისად, სააგენტოს ფუნქციას მიეკუთვნება „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მოქმედებისთვის საჭირო ნორმატიული აქტებისა და სტანდარტული სატენდერო დოკუმენტაციის შეუმავება და გამოცემა, მათი საერთაშორისო ნორმებთან ჰარმონიზაცია.

საზღვარგარეთის ქვეყნებში ზოგადად უფლებამოსილებები, რომლითაც სააგენტოა აღჭურვილი, რეკომენდაციების გამოცემასთან, რჩევების მიცემასთან და წინადადებების მომზადებასთანაა დაკავშირებული, ან, ზოგიერთ შემთხვევაში, ისინი უფლებამოსილნი არიან, მიიღონ სავალდებულო ინდივიდუალური გადაწყვეტილებები ან სავალდებულო წესები.⁴⁴

დასკვნა

შემოაღნიშნულის გათვალისწინებით, შესაძლებელია ითქვას, რომ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს მნიშვნელოვანი ადგილი უჭირავთ საჯარო ადმინისტრაციაში. თითოეული საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ფუნქციური დანიშნულება და უფლებამოსილების ფარგლები განსხვავებულია, ხოლო მათი განსხვავებულობა დამოკიდებულია მათი ავტონომიურობის ხარისხზე. ავტონომიურობის ხარისხი, საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა მიზანი და მათი შექმნის მიზეზები საჯარო სამართლის იურიდიულ პირთა კომპეტენციის დიფერენციაციას ახდენს და მათ განსხვავებულ როლს აკისრებს საჯარო პოლიტიკის შექმნასა და განხორციელებაში, რაც აღმასრულებელი ხელისუფლების საქმიანობაზე აისახება.

⁴⁴ Verhey L., Zwart T., Agencies in European and Comparative Perspective, New York, 2003, 49.