

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სამართლებრივი საფუძვლები

გიორგი უსტიაშვილი*

Legislators are the unacknowledged poets of the world
- Ronald Dworkin (1982)

I. შესავალი

სახელმწიფო და ადმინისტრაციული ორგანოები სამოქალაქო ბრუნვაში მონაწილეობენ როგორც კერძო სამართლის სუბიექტები. სხვადასხვა ეკონომიკური გარემოების გათვალისწინებით, სახელმწიფო ორგანოები სამართლებრივ ურთიერთობაში შედიან იურიდიულ და ფიზიკურ პირებთან. ზოგადად, სამოქალაქო ბრუნვაში სახელმწიფოს და სახელისუფლებო ორგანოების მონაწილეობის პრინციპები განსაზღვრულია სამოქალაქო კოდექსის მე-8 მუხლის მე-2 პუნქტით.¹

სახელმწიფოს ურთიერთობა კერძო სამართლის სუბიექტებთან განპირობებულია პოლიტიკური, სოციალური და ეკონომიკური გარემოებებით. ერთ შემთხვევაში, სახელმწიფოს შესვლა კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში საჯარო ხელისუფლების განხორციელების და მისი ეკონომიკური ფუნქციების შესრულების ნაწილი შეიძლება იყოს, ხოლო სხვა შემთხვევაში, კერძოსამართლებრივ ურთიერთობაში მონაწილეობა შეიძლება იყოს ჩვეულებრივი, სამოქალაქოსამართლებრივი გარიგება.

კერძო სამართლის სუბიექტებთან სახელმწიფოს და მისი ადმინისტრაციული ორგანოების ურთიერთობა, რომელიც დაკავშირე-

* სამართლის მაგისტრი (MA, LL.M.); დოქტორანტი (Regensburg Universität), სულხან-საბა ორბელიანის უნივერსიტეტის ასისტენტი, ადვოკატი, სს „მარგებლის“ იურიდიული განყოფილების უფროსი.

¹ იხ., სამოქალაქო კოდექსის კომენტარი, ნ.1, ლ. ჭანტურიას რედაქტორობით, თბილისი, 2017, 47-51.

ბულია სახელმწიფოს ეკონომიკური ფუნქციების განხორციელებასთან, სპეციალური სამართლებრივ რეჟიმით განისაზღვრება, რაც საერთაშორისო პრაქტიკაში საჯარო და კერძო პარტნიორობით (Public-Private Partnership, შემოკლებით PPP ან P3) არის ცნობილი.²

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კონტექსტში, სახელმწიფო კერძო სექტორის მეშვეობით ახორციელებს ქვეყნისთვის მნიშვნელოვან ეკონომიკურ და ინფრასტრუქტურულ პროექტებს, მაგ., გზების და ხიდების მშენებლობა, ელექტროსადგურების მშენებლობა, რკინიგზის მშენებლობა და ოპერირება, საზღვაო პორტებისა და აეროპორტების მშენებლობა და მართვა და სხვა. გარდა აღნიშნულისა, კერძო სექტორის რესურსები შეიძლება გამოყენებულ იქნეს ჯანდაცვაში, განათლებაში, თავდაცვის სფეროში, პენიტენციურ სისტემაში და ა.შ.

საქართველოში საჯარო და კერძო სექტორის შორის თანამშრომლობა მიმდინარეობს სხვადასხვა ეკონომიკური მიმართულებით, სახელმწიფო კერძო სექტორთან ურთიერთობს პირდაპირ, ადმინისტრაციული ორგანოების ან სათანადო საჯარო სამართლის იურდიული პირების მეშვეობით, ხოლო ზოგიერთი ურთიერთობა ხორციელდება არაპირდაპირი გზით, სახელმწიფოს ასი პროცენტი წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული კერძო სამართლის სუბიექტების მეშვეობით.

საქართველოში საჯარო და კერძო სექტორის პარტნიორობის საკითხი საკანონმდებლო დონეზეა მოწესრიგებული. არსებობს სპეციალური კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“, რომლის შემუშავებაში მონაწილეობდნენ საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები, ევროპის რეკონსტრუქციის განვითარების ბანკი (EBRD) და საერთაშორისო სავალუტო ფონდი (IMF), აგრეთვე, წამყვანი საერთაშორისო იურდიული კომპანიები.³

² International Handbook on Public-Private Partnership, Edited by G.A. Hodge, C. Greve and A.E. Boardman, Edward Elgar Publishing, 2010, 17.

³ იხ., „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის პროექტის განმარტებითი ბარათი, 33-34. <<http://bit.ly/2F8c93e>> [03.03.2018].

გარდა აღნიშნულისა, საჯარო და კერძო სექტორის შორის თანამშრომლობის საკითხები, ასევე, წესრიგდება მთავრობის 2016 წლის 6 ივნისის N245 დადგენილებით.⁴

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ საკითხის საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგებას დიდი პრაქტიკული მნიშვნელობა აქვს, იგი ხელს შეუწყობს სახელმწიფოს და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის განვითარებას, კერძო სექტორის მეშვეობით სხვადასხვა საინვესტიციო პროექტის განხორციელებას და საბოლოო ჯამში, საქართველოში ინვესტიციების შემოძინებას.

სტატიაში განიხილება საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობის არსი და მისი კონცეპტუალური საკითხები, ასევე, საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის ფორმები. ნაშრომის ფარგლებში დაისახება რამოდენიმე რეკომენდაცია საქართველოში საჯარო და კერძო სექტორის მარეგულირებელი სამართლებრივი ბაზის სრულყოფასთან დაკავშირებით.

II. საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, ნიშნები და სახეები

1. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ცნება

საერთაშორისო პრაქტიკაში არსებული გამოცდილების გათვალისწინებით, შემუშავებულია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმები და სავალდებულო სამართლებრივი ნიშნები. საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის მიზანია, სახელმწიფომ კერძო სექტორის მეშვეობით უზრუნველყოს მნიშვნელოვანი ეკონომიკური და ინფრასტრუქტურული პროექტების განხორციელება. აღნიშნული ამოცანების შესასრულებლად, სახელმწიფო ან ადგილობრივი ხელისუფლება, სხვადასხვა სამართლებრივი ფორმით, თანამშრომლობს კერძო სექტორთან, კერძო სამართლის იურდიულ ან ფიზიკურ პირებთან.⁵ საჯარო და კერძო თანამშრომლობა შე-

⁴ იხ., საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 ივნისის №245 დადგენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცების თაობაზე“.

⁵ Reimann W., *Corporate Law - Drafting of Corporate Contracts with Reference to Tax Law*, Stuttgart, 2015, 210.

იძლება ემყარებოდეს სახელშეკრულებო და არა სახელშეკრულებო ფორმებს.⁶

საჯარო და კერძო სუბიექტებს შორის თანამშრომლობა ხორციელდება ენერგეტიკის სექტორში, ტრანსპორტის მიმართულებით, ჯანდაცვისა და განათლების საკითხებში და ა.შ. მაგ., საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კონტექსტში შესაძლებელია კერძო სექტორის მეშვეობით ჰიდროელექტრო სადგურების, საგზაო კომუნიკაციების, რკინიგზის, მეტროს სადგურების, სკოლების, უნივერსიტეტების მშენებლობა და სხვ. საჯარო და კერძო თანამშრომლობა, აგრეთვე, ხორციელდება პენიტენციურ და თავდაცვით პროექტებში, მაგ., ციხეების მშენებლობა, მაღალი ტექნოლოგიის საფრენი აპარატების შექმნა და ა.შ. შესაბამისად, საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის სფეროები პრაქტიკაში შეზღუდული არაა.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობა ემყარება სასყიდლიანობისა და ურთიერთსარგებლიანობის პრინციპებს. თითოეულ მხარეს აქვს საკუთარი ეკონომიკური ინტერესები. საჯარო სექტორს, ანუ სახელმწიფოს, სურს განახორციელოს საჯაროსამართლებრივი ეკონომიკური ფუნქციები, შექმნას და განავითაროს ქვეყნის ეკონომიკური ინფრასტრუქტურა, ხოლო კერძო სექტორს, იურიდიულ და ფიზიკურ პირებს სურთ, სახელმწიფოს დაკვეთიდან მიიღონ ეკონომიკური სარგებელი, ანუ მოგება.

საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობისას, ერთ მხარეს ყოველთვის იმყოფება საჯარო სამართლის სუბიექტი, სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალური ან ადგილობრივი ორგანოები, საჯარო სამართლის იურიდიული პირები ან სახელმწიფოს მიერ 100% წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი სპეციალური სამეწარმეო ორგანიზაციები, ხოლო ურთიერთობის მეორე მხარეს ყოველთვის არის კერძო სამართლის რეზიდენტი ან არარეზიდენტი იურიდიული ან ფიზიკური პირი, მათ შორის, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და ბანკები და ა.შ.

პრაქტიკაში, საჯარო და კერძო მხარეებს შორის ურთიერთობა შეიძლება არსებობდეს სახელშეკრულებო ან არა სახელშეკრუ-

⁶ იქვე.

ლებო ფორმით. საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობის ფორმების კლასიფიკაცია შემუშავებულია ევროკომისიის მიერ და იყოფა სახელშეკრულებო ფორმის საჯარო და კერძო თანამშრომლობად და ინსტიტუციური ფორმის საჯარო და კერძო თანამშრომლობად.⁷ სახელშეკრულებო თანამშრომლობისას, მხარეებს შორის იდება კომპლექსური გრძელვადიანი ხელშეკრულება, რომლითაც დაწვრილებითაა განერილი განსახორციელებელი პროექტის არსი, ვადები, მხარეთა უფლება-მოვალეობა, კერძო სექტორის მხრიდან ინვესტიციის მოცულობა და კერძო სექტორის ეკონომიკური სარგებელი, ანუ მოგების მიღების პირობები. ინსტიტუციური საჯარო და კერძო თანამშრომლობისას, საჯარო და კერძო მხარეები აფუძნებენ ერთობლივ სამეწარმეო ორგანიზაციას და მისი მეშვეობით ახორციელებენ შეთანხმებულ პროექტს.⁸

საჯარო და კერძო სექტორს შორის არსებული ურთიერთობა კომპლექსური სამართლებრივი მოწესრიგების ქვეშ ექცევა. აღნიშნული ურთიერთობა წესრიგდება როგორც საჯარო, ისე კერძო სამართლით. საჯარო სამართლით განისაზღვრება სახელმწიფო ორგანოების უფლებამოსილება და კომპეტენციის ფარგლები, კერძო პარტნიორის შერჩევის წესები და ა.შ. ხოლო კერძო სამართლით წესრიგდება სახელმწიფოსა და კერძო სექტორს შორის ჩამოყალიბებული კონკრეტული კერძო ხასიათის კომერციული ურთიერთობები. აღნიშნულ ურთიერთობებზე მეტწილად სამოქალაქო, საკორპორაციო და საერთაშორისო კერძოსამართლებრივი კანონმდებლობა ვრცელდება.

საჯარო და კერძო სექტორის ურთიერთობა, აგრეთვე, შეიძლება განხილულ იქნეს ინვესტიციების მოზიდვისა და დაცვის კონტექსტშიც. აღნიშნულ ურთიერთობაში კერძო სუბიექტებად უმეტეს შემთხვევაში გამოდიან საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტები და ტრანსნაციონალური კორპორაციები. შესაბამისად, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის გამართული საკანონმდებლო ბაზის არსებობით, სახელმწიფო ხელსაყრელი საინვესტიციო გარემოს შექმნასაც უზრუნველყოფს.

⁷ იქვე, 213.

⁸ იქვე.

2. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ნიშნები

საჯარო და კერძო სექტორს შორის შესაძლებელია არსებობდეს სხვადასხვა კერძოსამართლებრივი ურთიერთობა, მაგრამ ყველა ურთიერთობა არ შეიძლება შეფასდეს საჯარო და კერძო თანამშრომლობად. საერთაშორისო პრაქტიკითა და იურიდიული დოქტრინის მიერ შემუშავებულია გარკვეული ნიშნები, რომლებიც საჯარო და კერძო თანამშრომლობის არსებობას განაპირობებს. აღნიშნული ნიშნებია: ა) სამართლებრივი ურთიერთობა უნდა არსებობდეს სახელმწიფო ხელისუფლების ცენტრალურ ან ადგილობრივ ორგანოებსა და კერძო სამართლის სუბიექტს შორის;⁹ ბ) საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობა შეეხება კონკრეტულ ეკონომიკურ/ინფრასტრუქტურულ პროექტს, რომლის განხორციელებაც დროშია შეზღუდული;¹⁰ გ) საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობისას თითოეული მხარე პროექტში საკუთარ რესურსს დებს, რაც აუცილებელია დასახული მიზნის მისაღწევად;¹¹ დ) საჯარო და კერძო სექტორს სხვადასხვა ეკონომიკური მიზნები აქვთ, თუმცა საერთო პროექტის ფარგლებში ერთმანეთს ავსებენ;¹² ე) საჯარო და კერძო თანამშრომლობა ხორციელდება სხვადასხვა გზით, მეტწილად სახელშეკრულებო ან არასახელშეკრულებო ფორმით; ვ) საჯარო და კერძო თანამშრომლობა ორიენტირებულია მოგებაზე და პროექტის ფარგლებში მიღებული შემოსავალი სტიმულირებას ახდენს კერძო სექტორის მიერ თანამშრომლობის გაგრძელებაზე.¹³

3. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმები

3.1. ინსტიტუციური თანამშრომლობა

საჯარო და კერძო სექტორს შორის შეიძლება არსებობდეს სხვადასხვა ფორმის ურთიერთთანამშრომლობა, თუმცაღა, ევრო-

⁹ იქვე, 212-213.

¹⁰ იქვე.

¹¹ იქვე.

¹² იქვე.

¹³ იქვე.

კომიისის თანახმად, საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობა იყოფა ორ ჯგუფად, – ინსტიტუციური თანამშრომლობა და სახელშეკრულებო თანამშრომლობა.¹⁴ ინსტიტუციური ფორმით საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობის შემთხვევაში, სახელმწიფოს (ადმინისტრაციული ორგანოები) და კერძო სუბიექტის მიერ იქმნება სპეციალური ერთობლივი სამეწარმეო საზოგადოება – იურიდიული პირი, რომლის მეშვეობითაც საჯარო და კერძო პროექტი ხორციელდება. პრაქტიკაში, აგრეთვე, არსებობს ერთობლივი კომპანის შექმნის სხვა გზაც, ამ შემთხვევაში, სახელმწიფოს მიერ 100% წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული კომპანია, კერძო პირზე – პოტენციურ ინვესტორზე, ყიდის აქციებს ან წილს, შესაბამისად საჯარო და კერძო სექტორს შორის პარტნიორული ურთიერთობა ყალიბდება. ზემოხსენებული წესით ერთობლივი კომპანის ფორმირების პროცესი წესრიგდება საკორპორაციო კანონმდებლობით, როგორც წესი, ამ შემთხვევაში არ არსებობს ერთობლივი კომპანიის სპეციალური სტატუსი და დაფუძნების დამატებითი საკანონმდებლო რეგლამენტაცია. ერთობლივი კომპანიის დაფუძნების შემდეგ, საჯარო და კერძო პარტნიორს შორის კომერციული ურთიერთობა წესრიგდება კომპანიის წესდებით და სათანადო აქციონერთა ხელშეკრულებით (Shareholders' Agreement). სხვა დებულებებთან ერთად, აქციონერთა ხელშეკრულებით განისაზღვრება ერთობლივი პროექტში მხარეების ვალდებულებულებები, ინვესტიციის მოცულობა და კერძო ინვესტორის მიერ პროექტიდან მოგების მიღების წესები. პრაქტიკაში, აქციონერთა ხელშეკრულებაში, საგანგებოდ გაინერგება ხოლმე პროექტის დასრულების შემდეგ კომპანიის ბედი და ერთ-ერთი მხარის მიერ წილის გამოსყიდვისა და გადაცემის იურიდიული მექანიზმები.

3.2. სახელშეკრულებო თანამშრომლობა

საჯარო და კერძო სექტორის პარტნიორული თანამშრომლობის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი იურიდიული მექანიზმია სახელშეკრუ-

¹⁴ International Handbook on Public-Private Partnership, Edited by G.A. Hodge, C. Greve and A.E. Boardman, Edward Elgar Publishing, 2010, 217.

ლებო ურთიერთობა. ამ შემთხვევაში, საჯარო სექტორს – სახელმწიფოს ცენტრალური ან ადგილობრივი ხელისულების ორგანოებს, მათ შორის საჯარო სამართლის იურიდიულ პირებს და კერძო სექტორს – კერძო სამართლის იურიდიულ პირს, შორის იდება ხელშეკრულება, რომლის თანახმადაც, კერძო სექტორი ვალდებულებას კისრულობს, სარგებლის სანაცვლოდ შეთანხმებული ინფრასტრუქტურული პროექტი (მშენებლობა, ოპერირება და ა.შ.) განხორციელოს.

საჯარო და კერძო სექტორს შორის დადებულ ხელშეკრულების მიმართ კერძოსამართლებრივი ნორმები ვრცელდება, საჯარო და კერძო სექტორს შორის ხელშეკრულება არის ორმხრივი, შერეული ტიპის, სასყიდლიანი და კონსენსუალური. საჯარო და კერძო თანამშრომლობისას, მხარეთა უფლებები და მოვალეობები წესრიგდება სამოქალაქო კოდექსისა და სახელშეკრულებო სამართლის ნორმებით.

საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობასთან დაკავშირებით საერთაშორისო პრაქტიკაში გავრცელებულია სახელშეკრულებო ურთიერთობის სხვადასხვა ტიპი. ხელშეკრულების ტიპოლოგია მათი კომერციული შინაარსის მიხედვით ხდება.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის, პრაქტიკაში შესაძლებელია დაიდოს შემდეგი სახის ხელშეკრულებები:

საოპერაციო მოდელის ხელშეკრულება – ხელშეკრულების კერძო სუბიექტის ვალდებულებათა, ინფრასტრუქტურული ობიექტის დაგეგმვა, დაფინანსება და აშენება.¹⁵ ინფრასტრუქტურული ობიექტის აშენებისათვის ფინანსების მოზიდვა ხდება სესხის სახით ბანკიდან, რომელიც იფარება ექსპლოატაციის შედეგად მიღებული შემოსავლებისგან.¹⁶ პროექტის ფარგლებში ხელშეკრულების კერძო სუბიექტი მოქმედებს თავისი ან საჯარო მხარის, მაგ., მუნიციპალიტეტის, სახელით. როგორც წესი, საოპერაციო მოდელის ხელშეკრულება იდება კონცესიის ფორმით;¹⁷

¹⁵ Reimann W., *Corporate Law - Drafting of Corporate Contracts with Reference to Tax Law*, Stuttgart, 2015, 213-214.

¹⁶ იქვე.

¹⁷ იქვე.

მენეჯმენტის მოდელის ხელშეკრულება – ამ შემთხვევაში ინფრასტრუქტურული პროექტის მესაკუთრეა ხელშეკრულების საჯარო მხარე, ხოლო კერძო მხარე, ანაზღაურების სანაცვლოდ მხოლოდ ინფრასტრუქტურული ობიექტის მენეჯმენტს ახორციელებს.¹⁸ მენეჯმენტის მოდელი ითვალისწინებს ობიექტის მართვას, შეკეთებას, აგრეთვე, ტექნიკურ და კომერციულ მენეჯმენტს.¹⁹

საოპერაციო იჯარის მოდელი – აღნიშნული ხელშეკრულება შუალედური ფორმაა მენეჯმენტისა და საოპერაციო მოდელებს შორის.²⁰ ინფრასტრუქტურული პროექტის მართვა ხორციელდება ხელშეკრულების კერძო მხარის მიერ, ზოგიერთ შემთხვევაში კი შესაძლებელია – საერთაშორისო ოპერატორის მიერაც.²¹

შეძენის მოდელი – აღნიშნული ხელშეკრულების დროს, კერძო მხარე ახორციელებს ინფრასტრუქტურული პროექტის დაგეგმარებას, მშენებლობას, დაფინანსებას და მართვას. ხელშეკრულების ვადის გასვლის შემდეგ ინფრასტრუქტურული პროექტი საკუთრებაში გადაეცემა საჯარო მხარეს.²²

საკონცესიო მოდელი – აღნიშნული ხელშეკრულების დროს კერძო მხარეს ეკისრება ინფრასტრუქტურული პროექტის დაგეგმარების, დაფინანსებისა და მშენებლობის ვალდებულება. ამ შემთხვევაში კერძო მხარე სარგებელს იღებს ინფრასტრუქტურული პროექტის უშუალო მომხმარებლებისაგან, მაგ., სარგებლობის მომსახურების აღება, პარკირების მოსაკრებელის მიღება და ა.შ. ასევე, აღსანიშნავია, რომ ამ მოდელის დროს შესაძლებელია დაფინანსება მოხდეს საჯარო მხრიდანაც, მაგ., საჯარო მხარე მომხმარებლისგან მომსახურების მოსაკრებელს მიღებასა და ამის შემდეგ ხელშეკრულების კერძო მხარესთან ანგარიშსწორებას უზრუნველყოფს.²³

¹⁸ იქვე.

¹⁹ იქვე.

²⁰ იქვე.

²¹ იქვე.

²² იქვე.

²³ იქვე.

იჯარის მოდელი – ამ შემთხვევაში ხელშეკრულების კერძო მხარის ვალდებულებაა ინფრასტრუქტურული პროექტის დაგეგმარება, დაფინანსება და მშენებლობა. ხელშეკრულების ვადის გასვლის შემდეგ ინფრასტრუქტურული პროექტის საჯარო მხარისათვის გადაცემის ვალდებულება არ არსებობს, კერძო მხარეს შეუძლია ობიექტი გადასცეს ან თავად შეიძინოს ნარჩენი ღირებულების ფასად.²⁴

ზემოხსენებული ხელშეკრულების მოდელების გარდა, პრაქტიკაში, საჯარო და კერძო სექტორს შორის თანამშრომლობის სხვა მოდელებიც არსებობს, რაც განპირობებულია სახელშეკრულებო ურთიერთობის შინაარსითა და იმ ქვეყნის სპეციფიკით, სადაც ეს ინფრასტრუქტურული პროექტი ხორციელდება.

III. საჯარო და კერძო თანამშრომლობა საქართველოში

1. ზოგადი მიმოხილვა

საქართველოში საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობის შესახებ დახვეწილი, უნიფიცირებული საკანონმდებლო ბაზა პრაქტიკულად არ არსებობს. „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონიც ახალი მიღებულია. მიუხედავად აღნიშნული გარემოებისა, სახელმწიფო ეკონომიკურ და კომერციულ ურთიერთობებში აქტიურად მონაწილეობს კერძო სამართლის სუბიექტებთან. სახელმწიფოსა და კერძო სექტორის ურთიერთობას საქართველოში ხანგრძლივი ისტორია აქვს და დაკავშირებულია 1990-იან წლებთან, კერძოდ, პრივატიზაციის პროცესის დაწყებასთან. პრივატიზაციის პროცესის ფარგლებში, კერძო პირებთან იდებოდა სახელმწიფო ქონების გასხვისებისა და სარგებლობით გაცემის ხელშეკრულებები, ასევე, კერძო პირებთან ერთად იქმნებოდა ერთობლივი საწარმოები, მაგ., სახელმწიფო საწარმოები გარდაიქმნებოდა სამეწარმეო საზოგადოებებად და მათი აქციები და წილები გადაეცემოდათ მუშა-მოსამსახურეებსა და კერძო ინვესტორებს.

²⁴ იქვე.

აღნიშნული პერიოდიდან მოყოლებული, სახელმწიფო პირდაპირი ფორმით, სხვადასხვა ეკონომიკურ პროექტში ხშირად თანამშრომლობს რეზიდენტ და არარეზიდენტ კერძო სამართლის იურდიულ და ფიზიკურ პირებთან, მათ შორის, საერთაშორისო საფინანსო ორგანიზაციებთან და ბანკებთან, მაგ., ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD), საერთაშორისო საფინანსო კორპორაცია (IFC) და ა.შ. აღნიშნული ორგანიზაციების მონაწილეობით საქართველოში არაერთი ინფრასტრუქტურული პროექტი განხორციელდა. გარდა აღნიშნულისა, საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობა მიმდინარეობს განათლების, ჯანდაცვისა და სატრანსპორტო მომსახურების სექტორშიც.

სახელმწიფო, აგრეთვე, არაპირდაპირი ფორმითაც მონაწილეობს სხვადასხვა ეკონომიკურ ურთიერთობაში. არაპირდაპირი ფორმით მონაწილეობა ხდება სახელმწიფოს მიერ 100% წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული სამეწარმეო ორგანიზაციებისა და საინვესტიციო ფონდების მეშვეობით. ერთ-ერთი ასეთი ორგანიზაციაა სს „საპარტნიორო ფონდი“, რომლის საქმიანობაც სპეციალური კანონით წესრიგდება.²⁵ აღნიშნული ორგანიზაციის მეშვეობით სახელმწიფო მონაწილეობს ქვეყნის უმნიშვნელოვანეს საინვესტიციო და ინფრასტრუქტურულ პროექტებში, ფლობს წილებს და აქციებს სხვადასხვა მსხვილ კორპორაციაში.²⁶

საქართველოში საჯარო და კერძო სექტორის ურთიერთთანამშრომლობის მომწესრიგებელი ნორმატიული ბაზა ფაქტობრივად ჩამოყალიბების ეტაპზეა. აღნიშნული საკითხის გასავითარებლად 2016 წელს 6 ივნისს საქართველოს მთავრობის დადგენილებით დამტკიცდა „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტი“, აღნიშნული დოკუმენტით განისაზღვრა საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ძირითადი პრინციპები და მიმართულებები.

²⁵ იხ., „სააქციო საზოგადოების-საპარტნიორო ფონდის შესახებ“ საქართველოს კანონი.

²⁶ იხ., ინფორმაცია საპარტნიორო ფონდის საქმიანობის შესახებ <<http://bit.ly/2CVIANC>> [03.03.2018].

ბები.²⁷ მოგვიანებით, საერთაშორისო საფინანსო ინსტიტუტებისა და უცხოელი კონსულტანტების მეშვეობით, შემუშავდა „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონის პროექტი, რომელიც შემდეგ საქართველოს პარლამენტმა 2018 წლის 4 მაისს დაამტკიცა.²⁸

კანონში გათვალისწინებულია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის საერთაშორისო პრაქტიკაში არსებული ძირითადი ასპექტები, მათ შორის, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის დაწყების პირობები, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პროექტი და მისი განხორციელების ეტაპები, კერძო პარტნიორის შერჩევის წესები და პირობები, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმები და ა.შ.²⁹

აღსანიშნავია, რომ საჯარო და კერძო სექტორის ურთიერთობები საქართველოში, ასევე, ნაწილობრივ რამდენიმე სხვა ნორმატიული აქტითაც წესრიგდება, მათ შორის, არის საქართველოს კანონი „სახელმწიფო ქონების შესახებ“.³⁰ აღნიშნული საკანონმდებლო აქტით განისაზღვრება სახელმწიფო ქონების პრივატიზაციის და სხვადასხვა ფორმით განკარგვის წესები და სახელმწიფოს მხრიდან ინვესტირებთან ხელშეკრულების დადებისა და ურთიერთობის პირობები.

2. საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფორმებთან დაკავშირებული საკითხები

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 21-ე მუხლით განსაზღვრულია საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების ძირითადი პირობები. თუმცა საკანონმდებლო აქტით განსაზღვრული არაა საჯარო და კერძო

²⁷ იხ., საქართველოს მთავრობის 2016 წლის 26 ივნისის N245 დადგენილება „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის პოლიტიკის დოკუმენტის დამტკიცების თაობაზე“.

²⁸ იხ., საქართველოს კანონი „საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“.

²⁹ იქვე.

³⁰ იხ., „სახელმწიფო ქონების შესახებ“ საქართველოს კანონი.

თანამშრომლობის ხელშეკრულების კონკრეტული ტიპები. შესაბამისად, კანონმდებელმა, ეს საკითხი საჯარო და კერძო თანამშრომლობის დოქტრინასა და მხარეთა შორის არსებულ სახელშეკრულებო პრაქტიკას მიანდო. ხელშეკრულების დადებისას მხარეებმა უნდა განსაზღვრონ საჯარო და კერძო თანამშრომლობის სახელშეკრულებო მოდელები და მასთან დაკავშირებული უფლებამოვალეობანი. პრაქტიკაში გამოიციხული არაა, მხარეთა მიერ არჩეული საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების მოდელის პირობები საერთაშორისო ურთიერთობაში დამკვიდრებულ სტანდარტებთან შეუსაბამო აღმოჩნდეს.

აღნიშნულის გათვალისწინებით, სასურველია, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ხელშეკრულების ძირითადი მოდელები განისაზღვროს კანონმდებლობით და მხარეებმა მკაფიოდ იცოდნენ თითოეული საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მოდელის დროს მათი ძირითადი უფლება-მოვალეობები. ეს გარემოება გააადვილებს სახელშეკრულებო პრაქტიკას და ამავედროულად, თავიდან ააცილებს შესაძლო სასამართლო დავებს.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის ფარგლებში დადებული ხელშეკრულება სამოქალაქო გარიგებაა, შესაბამისად, ხელშეკრულების სახეები, მისი ძირითადი პირობებისა და მხარეთა უფლებამოვალეობის განსაზღვრა უნდა მოხდეს არა საჯაროსამართლებრივი კანონმდებლობით, არამედ სამოქალაქო კოდექსით, ანუ საჯარო და კერძო თანამშრომლობასთან დაკავშირებით, სამოქალაქო კოდექსში უნდა შევიდეს სათანადო ცვლილებები და სახელშეკრულებო ნაწილში ამ საკითხის მოსაწესრიგებლად დაემატოს სპეციალური დებულებები.

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ კანონის 21-ე მუხლის მე-2 პუნქტი, ასევე, საუბრობს ინსტიტუციური საჯარო და კერძო სამეწარმეო საზოგადოების ჩამოყალიბების შემთხვევაში, რა სავალდებულო დებულებებს უნდა შეიცავდეს ერთობლივი კომპანიის წესდება/პარტნიორთა შეთანხმება. კანონით დადგენილია, რომ წესდება უნდა შეიცავდეს: ა) ერთობლივი ფინანსური რესურსების, ტიპს, ოდენობას და ფორმას; ბ) ისეთ ორგანიზაციულ ცვლილებებს, მათ შორის ინსტიტუციური საჯარო და კერძო

კომპანიის პარტნიორის ცვლილებას, რომელთა განსახორციელებლად, კერძო პარტნიორს ესაჭიროება საჯარო პარტნიორის თანხმობა; გ) კერძო პარტნიორის ჩანაცვლების ან საჯარო პარტნიორის მიერ ინსტიტუციური საჯარო და კერძო თანამშრომლობის კომპანიიდან გასვლის პირობებს და წესებს.

კორპორაციის წესდება საკორპორაციო სამართლებრივი მონესრიგების საგანია და შესაბამისად, მისი პირობები უნდა განისაზღვროს „მენარმეთა შესახებ“ საქართველოს კანონით (საკორპორაციო სამართლით). ინსტიტუციური საჯარო და კერძო სამენარმეო საზოგადოება, სამართლებრივი თვალსაზრისით ჩვეულებრივი სამენარმეო ორგანიზაციაა, რომლის შექმნა და რეგისტრაცია უნდა განხორციელდეს სამენარმეო კანონმდებლობით დადგენილი წესით, ისე როგორც იქმნება ყველა ჩვეულებრივი სამენარმეო ორგანიზაციები. შესაბამისად, საჭირო არაა, მარეგისტრირებელ ორგანოში წარდგენილ წესდებას/პარტნიორთა შეთანხმებას დაემატოს სხვა რაიმე სპეციალური დებულებები. აღნიშნული საკითხები ეხება პარტნიორების უფლება-მოვალეობებს და აღნიშნული გარემოებები უნდა მონესრიგდეს უშუალოდ აქციონერთა ხელშეკრულებით (Shareholders' Agreement). ხელშეკრულებით შესაძლებელია განისაზღვროს თითოეული პარტნიორის მიერ ინვესტიციის მოცულობა, ორგანიზაციული ცვლილებების განხორციელების წესები და ა.შ.

III. დასკვნა

საქართველოში საჯარო და კერძო სექტორის თანამშრომლობა ჩამოყალიბების ეტაპზეა, საჯარო და კერძო სექტორის მომნესრიგებელი კანონის მიღება უდავოდ დადებითი ნაბიჯია. კანონით მონესრიგებულია მნიშვნელოვანი ასპექტები, საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მიზნები, განვითარების ეტაპები და სახელმწიფოს როლი აღნიშნულ საკითხში. კანონით ასევე იქმნება ინვესტორის დაცვის დამატებითი გარანტიები.

საჯარო და კერძო თანამშრომლობის მომნესრიგებელი კანონი საჯაროსამართლებრივი საკანონმდებლო აქტია, რომლითაც წე-

სრიგდება სახელმწიფოსა და კერძო პირების ურთიერთობის საჯაროსამართლებრივი ასპექტები, სახელმწიფოს კომპეტენცია და როლი აღნიშნულ ურთიერთობაში. თავად სახელმწიფოსა და კერძო პირების ურთიერთობა უნდა მოწესრიგდეს შესაბამისი კერძოსამართლებრივი აქტებით, მაგ., სამოქალაქო კოდექსით, „მენარმეთა შესახებ“ კანონით და სხვ. აღნიშნული ურთიერთობა თანასწორობის პრინციპებს უნდა ემყარებოდეს.

„საჯარო და კერძო თანამშრომლობის შესახებ“ საქართველოს კანონით განსაზღვრული კერძო ხასიათის დებულებები, როგორცაა ხელშეკრულების არსებითი პირობები, მისი შინაარსი და მხარეთა უფლება-მოვალეობები, სამოქალაქო კოდექსით უნდა მოწესრიგდეს. ინსტიტუციური საჯარო და კერძო ურთიერთობის დროს შერეული კომპანიების დაფუძნებისას წესდების სავალდებულო დებულებები უნდა მოწესრიგდეს „მენარმეთა შესახებ“ კანონით, ხოლო პარტნიორთა უფლება-მოვალეობები – აქციონერთა ხელშეკრულებით.