

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტი

*ხელნაწერის უფლებით*

ნინო ხოლუაშვილი

იურიდიული პირის რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის  
სახელმწიფო რეგულირების პრობლემატიკა

სადოქტორო პროგრამა – საჯარო მმართველობა

შიფრი – 1109

დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად

წარდგენილი დისერტაციის

ავტორეფერატი

თბილისი

2020 წელი

სამუშაო შესრულებულია საქართველოს ტექნიკურ უნივერსიტეტში

ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტი

საჯარო მმართველობისა და ელექტრონული ბიზნესის დეპარტამენტი

ხელმძღვანელი: ქეთევან ქოქრაშვილი

რეცენზენტები: -----

-----

დაცვა შედგება 2020 წლის "\_\_\_\_" თებერვალს, \_\_\_\_\_ საათზე

საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესის ადმინისტრირების,

საჯარო მმართველობისა და მენეჯმენტის საუნივერსიტეტო სადისერტაციო

საბჭოს სხდომაზე.

კორპუსი VI, აუდიტორია -----,

მისამართი: თბილისი, კოსტავას 77.

დისერტაციის გაცნობა შეიძლება სტუ-ს ბიბლიოთეკაში,

ხოლო ავტორეფერატისა ფაკულტეტის ვებგვერდზე

სადისერტაციო საბჭოს მდივანი

პროფესორი

/ ლ. კოჭლამაზაშვილი/

## **Abstract**

### **Issues of State Regulation of Reorganization / Liquidation Process of a Legal Entity**

The task of the state at all stages of its development is to adopt such legislative norms and, consequently, to implement state policy that ensure the smoothest possible and in the interests of all interested parties the process of reorganization and liquidation of legal entities of public or private law. The State's commitment to pursue a reasonable state policy in this regard also stems from the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States and Georgia (hereinafter referred to as the Association Agreement), which entered into force and became fully effective on 1 July 2016. A significant part of the Association Agreement is dedicated to the commitment of the State of Georgia to develop / improve state regulations in the field of industrial and enterprise policy, which will improve the business environment for all economic operators, with a particular focus on small and medium-sized enterprises. On the basis of the Association Agreement, the relevant state authorities began the process of amendments to national legislation. It is noteworthy that the draft Law of Georgia on Entrepreneurs should be adopted by the Parliament of Georgia by 2018, however, at the time of completion of the thesis, this bill has not yet been adopted. The question arises what are the disadvantages of reorganization and liquidation of any legal entity, what are the complexities of these processes and where is the state as the main link in these processes. What is to be done in this regard and what our recommendations for improving these processes are detailed in the paper below.

The paper deals with the peculiarities of reorganization of legal entities, aspects of reorganization of legal entities of public and private law in legislative and practical terms, discusses the changes in the legal form of higher education institutions and practical difficulties associated with them, as well as specific cases and consequences of the reorganization of research institutions.

It is undoubtedly the fact that, along with many other challenges facing the State, the balanced administration of state-owned enterprises remains an important difficulty, and even a simple analysis of the statistics presented in the paper paints a troubling picture.

Undoubtedly, along with many other problems facing the state, the balanced management of state-owned enterprises remains an important difficulty, and even a simple analysis of the statistical data presented in the document paints a disturbing picture.

The state has neither a legislative nor a strategic level defined by the spheres of operation of state-owned enterprises. As a result, a state-owned company may be considered as a hotel and / or catering business operator.

The concept of a state enterprise is also unregulated at the legislative level; we find some interpretations of this concept in the bylaws. Employment/dismissal or promotion of persons in state-owned enterprises depends on the "good will" of the Manager, and we will not be subjective if we say on the political sympathies of the hired person. Considerable attention is paid to reviewing the reorganization/liquidation characteristics of state-owned enterprises and the exceptional norms of state-owned enterprises. The assessment of the existing practice of regulating state-owned enterprises and the negative impact of "exceptional" rules on the development of the country's economy is given.

In the work is given the best practices of foreign countries in the management of state-owned enterprises. Of particular interest are the recommendations and advice of international organizations, which are set out as guidelines for particularly developing countries.

The analysis of the work and the results of the study shows that the explanation given in the theory about the succession accompanying to the reorganization and completion of the liquidation process without the succession, does not consistent with existing practice. The legislator's aim, to subordinate all problematic issues to formal regulation, as well as to maximize the role of the state in managing the process of reorganization/liquidation of legal entities and at the same time to maintain the legal balance, is quite difficult.

The conflict between the coincidence of private and public interest in most cases resolved in favor of the public. This is a challenge not only for us, all of, like countries that are similar to our developing countries. A number of factors must be taken into account in order to put the legislation regulating this or that issue into an ideal framework, including high levels of economic development, high legal awareness of the population, independence of the judiciary and more.

We can say that the approach of the state to this challenge is unsystematic, some kind of "reforms" are being implemented, however, it is clear from the outset of the reform that the reform is not aimed at the long-term development of this or that field and the purpose is one-time, to match a specific political interest.

The work is processed on the basis of Georgian and foreign literature, internet sources and relevant legislative acts. We hope that this work will be of practical use by public agencies, ministries and institutions whose competence are on the issues discussed in the study and will enhance their effectiveness.

### **ნაშრომის ზოგადი დახასიათება**

ქვეყნის სტაბილური და მდგრადი განვითარება დამოკიდებულია ერთის მხრივ ქვეყნის ეკონომიკურ მდგომარეობაზე და მეორეს მხრივ ეკონომიკური კეთილდღეობის სოციალურ სამართლიანობაზე. „სოციალური სახელმწიფო“ სამოქალაქო განათლების ლექსიკონის მიხედვით განმარტებულია, როგორც „დემოკრატიული სახელმწიფო, რომელიც ფართო სოციალურ საფუძველს ემყარება და აქტიურ, ძლიერ სოციალურ პოლიტიკას ატარებს, რომლის მიზანსაც მოსახლეობის ცხოვრების დონის ამაღლება ან მისი სტაბილურად შენარჩუნება, მოქალაქეთა უფლებებისა და თავისუფლებების დაცვა და რეალიზება, ჯანდაცვის, განათლების, სოციალური უზრუნველყოფის თანამედროვე სისტემების შექმნა, სოციალური კონფლიქტების თავიდან აცილება, წარმატებით მოგვარება და ა.შ. წარმოადგენს“. თუკი სახელმწიფო ისწრაფვის გახდეს სოციალური სახელმწიფო და ემსახუროს თავის მოქალაქეებს, უპირველეს ყოვლისა მათი უფლებების დაცვა და რეალიზაციასთან ერთად უნდა უზრუნველყოს იმგვარი მმართველო-

ბითი მოდელების შექმნა ყველა სოციალურ სფეროში, მათ შორის განათლების, ჯანდაცვის, ბიზნესის და სხვა სფეროებში, რომელსაც მოქალაქეთა თანასწორუფლებიანობისა და მათი ინტერესების საუკეთესო დაცვის ეფექტი ექნება. ამასთან სახელმწიფომ, როგორც უფლების დაცვის გარანტმა უნდა უზრუნველყოს იდეალური ბალანსის დაცვა საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის. 2007 წლის 2 ივლისის საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებაში განმარტებულია, რომ სახელმწიფოს სტაბილური განვითარების უმნიშვნელოვანეს პირობას წარმოადგენს საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის პრიორიტეტების სამართლიანად და სწორად განსაზღვრა, ადამიანსა და ხელისუფლებას შორის გონივრულად დაბალანსებული ურთიერთობების სისტემის შექმნა. ყოველივე ეს კი გამოხატულებას პოვებს ცალკეული უფლების შინაარსისა ადეკვატურ საკანონმდებლო განსაზღვრაში.

**კვლევის ობიექტია:** იურიდიული პირების რეორგანიზაცია /ლიკვიდაციის პროცესების მნიშვნელოვანი ასპექტები, კერძოდ ის ურთიერთობები, რომელიც სახელმწიფოს ადმინისტრირების პროცესებს უკავშირდება რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის დროს.

**კვლევის საგანია** - სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული იურიდიული პირების, როგორც საჯარო ისე კერძო სამართლის იურიდიული პირების, მათ შორის სახელმწიფო საწარმოების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესების ადმინისტრირების თეორიული და პრაქტიკული მექანიზმები, მათ შედეგები და გამოწვევები.

**კვლევის მიზანია:** იურიდიული პირების რეორგანიზაციისა და ლიკვიდაციის პროცესების იმგავრი დარეგულირება, რომელიც მაქსიმალურად შეამცირებს ამ პროცესების უარყოფით შედეგებს და უზრუნველყოფს პროცესში ჩართული ყველა დაინტერესებული მხარის ინტერესების დაცვას.

**ამოცანებია:**

- ✓ იურიდიული პირის რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის ანალიზი;
- ✓ იურიდიული პირის რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის მარეგულირებელი

კანონმდებლობის ანალიზი;

- ✓ იურიდიული პირის რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის სახელმწიფო ადმინისტრირების ანალიზი;
- ✓ იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის შედეგებით ანალიზი უცხო ქვეყნების მაგალითზე და საუკეთესო ევროპული პრაქტიკის განზოგადება;
- ✓ სახელმწიფო, როგორც იურიდიული პირის დამუშნებელი და ამავე დროს ამ პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის ადმინისტრირების განმახორციელებელი სუბიექტი;
- ✓ იურიდიული პირების სტრატეგიული მართვა, რომელიც უზრუნველყოფს მათ გრძელვადიან არსებობას.

**კვლევის პრობლემას წარმოადგენს:** იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის ნეგატიური შედეგების სიუხვე, კერძო სამართლის იურიდიული პირების, კერძო სექტორის წარმომადგენელთა მხრიდან კოლაბორაციის მიუღებლობა, ინფორმაციის დახურვა. სახელმწიფოს მხრიდან რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის არასისტემური მართვა, სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით დაფუძნებული საწარმოების მიმართ კანონმდებლობაში არსებული „საგამონაკლისო ნორმები“, რომლებიც არღვევს საჯარო და კერძო ინტერესებს შორის ბალანსს.

**თეორიულ-მეთოდოლოგიური საფუძველი:** კვლევა ეყრდნობა იურიდიული პირების რეორგანიზაციის პროცესში წარმოშობილი უფლებამონაცვლეობის არსებულ თეორიას, მართვის თეორიის პრინციპებს, ეკონომიკური და რაოდენობრივი ანალიზის მეთოდებს, უცხოელი და ადგილობრივი სამეცნიერო და პრაქტიკოსი ექსპერტების დასკვნებსა და შეფასებებს, უცხო ქვეყნების პრაქტიკას, მათი მიღწევებისა და შედეგების გათვალისწინებით, სტატისტიკური მონაცემების ანალიზს.

**კვლევის ემპირულ ბაზას წარმოადგენს:** საერთაშორისო ორგანიზაციების მასალები, რომლებიც სხვადასხვა წლების მიხედვით მოიცავს არსებული გამოწვევების იდენტიფიცირების შესახებ ინფორმაციას და გარკვეული სახის რეკომენდაციებს, რომელთა გათვალისწინებით რიგმა სახელმწიფო-

ებმა დაძლიეს კრიზისი კერძო თუ სახელმწიფო საწარმოების სწორი მენეჯ-მენტის/მართვასთან დაკავშირებით, შეამცირეს ნეგატიური შედეგები და გამოწვევები და მივიდნენ საუკეთესო შედეგამდე. ასევე, ანალიტიკური ორგანიზაციებისა და სახელმწიფო აუდიტის მიერ ჩატარებული სოციო-ლოგიური/სტატისტიკური კვლევების მონაცემთა მეორადი ანალიზი და სხვა საექსპერტო შეფასებები.

წარმოდგენილი კვლევა ეფუძნება ისეთ მეთოდებს, როგორცაა: შედარებითი, ანალიზი, დედუქცია, ინდუქცია, ეკონომიკური და მათემატიკური მეთოდები. ამ მეთოდების გამოყენებას დიდი მნიშვნელობა აქვს აგრეთვე კვლევის დიზაინისათვის. კერძოდ, წარმოადგენენ ნაშრომში შეთავაზებული დასკვნების ურთიერთკავშირების დადგენას და მათი ახსნის საშუალებებს.

**კვლევის სიახლეს წარმოადგენს:** - თანამედროვეობის მიღწევებმა, რომელიც XX საუკუნის მეორე ნახევრიდან მოყოლებული ტექნიკურ პროგრესს უკავშირდება, და რაც განსაკუთრებით ხელს უწყობს გლობალიზაციის გარდაუვალი პროცესის კიდევ უფრო დაჩქარებას, თავის მხრივ სამეწარმეო ურთიერთობების საერთაშორისო დონეზე განვითარებას და მეწარმეობისათვის ადგილობრივი საზღვრებიდან გასვლას ასტიმულირებს. მეწარმე ოპერატორებისათვის, როგორც სახელმწიფო საწარმოებისათვის ისე კერძო მეწარმეებისათვის, უმნიშვნელოვანესია საქმიანი ურთიერთობების განვითარებასთან ერთად, სამართლებრივი ურთიერთობების ერთიანი რეგულირების რეჟიმის დამკვიდრება. წინააღმდეგ შემთხვევაში, მხოლოდ ადგილობრივ დონეზე შეუძლებელია სახელმწიფომ იმგვარად განავითაროს ეკონომიკური ურთიერთობები, რომელიც ქვეყნის მდგრად განვითარებაზე იქნება პასუხისმგებელი. ამასთანავე, აუცილებელია ფორმალური რეგულაციების აღმოფხვრა, ბიუროკრატის შემცირება და იმგვარი, მოქნილი სამართლებრივი რეგულაციების შემოღება, რომელიც სამეწარმეო ურთიერთობების ეფექტურობის გაზრდას და შესაბამისად ქვეყნის ეკონომიკურ განვითარებას უზრუნველყოფს.

გარდა ზემოაღნიშნული გამოწვევისა, სახელმწიფომ უნდა უზრუნ-

ველყოს სამეწარმეო სუბიექტებისათვის იმგავრი გარემოს შექმნა, სადაც ისინი გარდა წარმატებული ბიზნეს საქმიანობისა, შეძლებენ სოციალური პასუხისმგებლობის ფარგლებში სხვადასხვა ღონისძიებების განხორციელებას, როგორცაა გარემოს დაცვითი აქტივობები, ქველმოქმედება, ეს ყოველივე ბიზნეს ოპერატორების საქმიანი რეპუტაციის ამაღლებას და ბაზარზე ცნობადობის გაზრდას უზრუნველყოფს. ყოველივე ეს თავისმხრივ ბიზნეს ოპერატორის წარმატებულ საქმიანობას განაპირობებს.

იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის სრულფასოვანი რეგულირება ძალზე მნიშვნელოვანია კომპანიების სიცოცხლისუნარიანობის თვალსაზრისით. ბოლო წლებში, როდესაც მსოფლიოში დაწყებული კრიზისი თითქმის ყველა სფეროზე აისახა, განსაკუთრებით მწვავედ კრიზისი ეკონომიკის სფეროს, დასაქმების ბაზარს და ინფლაციას შეეხო, კრიზისმა თანაბრად მოიცვა განვითარებული და განვითარებადი სახელმწიფოები. ცხადია მეტი სიმწვავეთ ჩვენ მსგავს, განვითარებადი დონის ქვეყნებს დაატყო ხელი. ყოველწლიური კვლევები აჩვენებს სიღარიბის მზარდ დონეს ქვეყანაში. ასეთ ვითარებაში საციცოცხლოდ მნიშვნელოვანია სწორედ ეკონომიკური ოპერატორების გაძლიერება და მათი სიძლიერის ხარჯზე მდგრადი განვითარებისათვის სათანადო რესურსების მობილიზება. იმის გამო, რომ რეორგანიზაციის, განსაკუთრებით კი ლიკვიდაციის პროცესის რეგლამენტირებული წესები ხშირ შემთხვევაში არათანმიმდევრულია, სახელმწიფო ვერ უზრუნველყოფს ეკონომიკური ოპერატორების სიცოცხლისუნარიანობას, შესაბამისად ეკონომიკურ სტაბილურობას.

მსოფლიო კრიზისის ფონზე ყველა სახელმწიფო, მათ შორის ეკონომიკურად ძლიერი სახელმწიფოები, ჩაებნენ კრიზისის დაძლევის გზების მოძიებაში, ამ პროცესში ასევე ჩაერთნენ საერთაშორისო და რეგიონალური ორგანიზაციები. სახელმწიფოების დიდმა ნაწილმა მოახერხა კრიზისიდან გამოსვლის სტრატეგიული გეგმების შემუშავება, ევროკავშირმა აქტიურად დაიწყო მუშაობა რეკომენდაციებისა თუ დირექტივების შემუშავებაზე, რათა სახელმწიფო თუ კერძო სექტორში ისეთი მართვის სტანდარტები დაედგინათ, რომელიც მაქსიმალურად შემაცირებდა უარყოფითი შედეგ-

ბის წარმართვის რისკებს. აღნიშნული რეკომენდაციები შემუშავებულია ისეთი გავლენიანი საერთაშორისო ორგანიზაციის მიერ როგორცაა ევროპის თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია (ეთგო ან OECD). ეს პროცესი ჯერ კიდევ მიმდინარეობს, სპეციალისტები და მეცნიერები აგრძელებენ დებატებს, თუ რომელი სტანდარტები დაამკვიდრონ კერძო თუ სახელმწიფო კომპანიების, სახელმწიფო ორგანიზაციების მართვასთან დაკავშირებით. საქართველოს ეროვნულ კანონმდებლობაში არსებობს რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის გარკვეული რეგლამენტაცია, თუმცა უმეტესი მათგანი არ ეყრდნობა ევროკავშირის რეკომენდაციებს, ხშირ შემთხვევებში არსებული რეგლამენტაციის დაცვა კონკრეტული რეფორმისა თუ გადაწყვეტილების მიღების პროცესში, უგულვებელყოფილია, ვლინდება სახელმწიფოს არასისტემური დამოკიდებულება რის გამოც ვიშკით ნეგატიურ შედეგებს.

თემის აქტუალურობას ხაზს უსვამს ის ფაქტი, რომ 2016 წლის 1 ივლისს ძალაში შევიდა ევროკავშირის და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და საქართველოს შორის გაფორმებული ასოცირების შეთანხმება. შეთანხმება ითვალისწინებს ევროკავშირის და საქართველოს ბიზნესის ადმინისტრაციული და მარეგულირებელი ჩარჩოების დახვეწას, ეროვნული კანონმდებლობის ევროპულთან მიახლოებასა და ჰარმონიზაციას. ამდენად, მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფოს მიერ ნაკისრი ვადებულებების შესრულების ნაწილში ჩვენი კვლევის შედეგების გათვალისწინება მეტად დროული და მნიშვნელოვანია.

**ნაშრომის თეორიული და პრაქტიკული დანიშნულება** - კვლევის შედეგებზე დაყრდნობით საკანონმდებლო ცვლილებების მომზადება, სახელმწიფოს აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მმართველობითი სტანდარტების ჩამოყალიბება კერძო თუ საჯარო სამართლის იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესთან მიმართებით, სახელმწიფო საწარმოებისა თუ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოებთან მიმართებით იმგვარი მართვის სტანდარტების ჩამოყალიბება, რომელიც შეამცირებს ერთი მხრივ სახელმწიფო საწარმოთა

დაფუძნების მზარდ სტატისტიკას, რაც უკუკავშირით იწვევს საწარმოთა ლიკვიდაციის და მასთან დაკავშირებული ნეგატიური შედეგებს.

ნაშრომში წარმოდგენილი კვლევა ეხება საჯარო სამართლის იურიდიული პირებისა და კერძო სამართლის იურიდიული პირების რეორგანიზაციის თავისებურებებს, განხილულია რეორგანიზაციის მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობა და დასმულია ის სამიზნე ნიშნულები, რომელთა გადაჭრა ძალზედ მნიშვნელოვანია, როგორც ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებების შესრულებისათვის, ისე ქვეყანაში არსებული სამართლებრივი გარემოსა და საჯარო ადმინისტრირების სრულყოფის თვალსაზრისით. ცხადია ნაშრომი სრულად ვერ მოიცავს ამ პროცესების კვლევას ყველა მიმართულების გათვალისწინებით, თუმცა ნაშრომში მოცულია ძირეული საკითხები და მიღებულია შესაბამისი რეკომენდაციები და ამ პროცესებში მდგარი გამოწვევების გადაჭრის ოპტიმალური გზები.

ნაშრომი შედგება შესავლისაგან, ლიტერატურის მიმოხილვის, სამი თავის, შვიდი ქვეთავის, დასკვნის, რეკომენდაციების და გამოყენებული ლიტერატურის მითითებისაგან. სადისერტაციო ნაშრომი წარმოდგენილია 132 ნაბეჭდ თაბახზე.

### **ნაშრომის სტრუქტურა:**

შესავალი

ლიტერატურის მიმოხილვა

თავი I. იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის თავისებურებანი

1.1 საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირების რეორგანიზაციის საკანონმდებლო თავისებურებანი

1.2 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის რეორგანიზაცია არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირად უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მაგალითზე

1.3 საჯარო სამართლის იურიდიული პირის რეორგანიზაცია/ლიკვიდაცია სამეცნიერო კვლევითი ერთეულების მაგალითზე

თავი II. სახელმწიფო საწარმოების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაცია და

კანონმდებლობაში არსებული „საგამონაკლისო“ ნორმები სახელმწიფო საწარმოებთან მიმართებაში

2.1. სახელმწიფო საწარმოების „საგამონაკლისო“ ნორმები

2.2. სახელმწიფო საწარმოს მართვის თავისებურებანი, რაოდენობრივი და თვისობრივი კვლევა

თავი III. უცხო ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა სახელმწიფო საწარმოთა მართვასთან დაკავშირებით და საწარმოთა სტრატეგიული მართვის პოზიტიური ასპექტები

3.1. უცხო ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკა სახელმწიფო საწარმოთა მართვასთან დაკავშირებით და რეკომენდაციები

3.2. „სტრატეგიული მართვა“- როგორც იურიდიული პირის გრძელვადიანი არსებობის გარანტი

დასკვნა, რეკომენდაციები, ნაშრომში გამოყენებული აბრევიატურების ნუსხა, გამოყენებული ლიტერატურა

### **ნაშრომის ძირითადი შინაარსი**

ნაშრომის შესავალში მიმოხილულია საკვლევი თემის ძირითადი ასპექტები, გამოწვევები, რომელიც სახელმწიფოს წინაშე დგას იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის ადმინისტრირებისას, მოცემულია თემის აქტუალობის შესახებ შესაბამისი არგუმენტები, კვლევის მიზანი, სიახლე, თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა და სხვა.

ლიტერატურის მიმოხილვა მოიცავს სადისერტაციო თემის კვლევის პროცესში გამოყენებული იმ ძირითადი სახელმძღვანელოების, სამეცნიერო თუ საინფორმაციო სტატიების, საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციის ანგარიშების, რეკომენდაციების, ღია ინტერნეტ სივრცეში განთავსებული მასალების, საკონსტიტუციო და საერთო სასამართლოების პრაქტიკის მიმოხილვასა და ანალიზს. სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი მიგნებები, შეფასებები და აქცენტები ემყარება სხვადასხვა კვლევებს, სტატისტიკურ მონაცემებს, პრაქტიკულ-სამეცნიერო მასალებს, რომლებშიც მოცემულია სახელმწიფო მმართველობითი საკითხები იურიდიული პირების

რეორგანიზაცია ლიკვიდაციის პროცესთან დაკავშირებით. მნიშვნელოვანი ყურადღება დაეთმო როგორც ადგილობრივი, ისე უცხოელი მეცნიერებისა და პრაქტიკოსი სახელმწიფო მოხელეებისა და იურისტების შეხედულებებს, რომლებიც ასახულია სამეცნიერო თუ პრაქტიკულ ჟურნალებში, მონოგრაფიებსა და სხვადასხვა ტიპის შრომებში. კვლევის პროცესში გაზიარებული იქნა დოქტრინებში ჩამოყალიბებული შეხედულებები ეფექტური საჯარო მმართველობის თაობაზე, რომელიც პირდაპირ კავშირშია ადექვატური საკანონმდებლო რეგულაციების არსებობასთან.

კვლევის ჩატარებისას ერთნაირად იქნა შესწავლილი, როგორც საჯარო მმართველობის მიმართულებით არსებული სამეცნიერო და პრაქტიკული ლიტერატურა, ისე იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ ლიკვიდაციის პროცესის თეორიული ასპექტები და პრაქტიკული განხორციელების კონკრეტული შედეგები.

ნაშრომზე მუშაობისას ასევე განხილულ იქნა სხვადასხვა ქვეყნის საუკეთესო პრაქტიკა, რამაც საშუალება მოგვცა დაგვესკვნა ქვეყნებს შორის არსებული სხვაობების გავლენა, როგორც საკვლევ საკითხებზე, ასევე მარეგულირებელი ნორმების თავისებურებებზე.

საკვლევი თემისათვის აგრეთვე მნიშვნელოვანი აღმოჩნდა სხვადასხვა საერთაშორისო და ადგილობრივი ორგანიზაციების მიერ მომზადებული გზამკვლევები და ანგარიშები, რადგან ისინი ემყარება სახელმწიფოთა გამოცდილებას, პრაქტიკოსი და თეორიტიკოსი საჯარო მოხელეების რეკომენდაციებს და ხშირად ობიექტურად ასახავს არსებულ აქტუალურ პრობლემებსა და არსებულ საჭიროებებს.

განსაკუთრებული აქცენტი გაკეთდა ევროპის თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (ეთგო, OECD) დირექტივებზე, რეკომენდაციებს და სხვა საინფორმაციო მასალების კვლევაზე. აღნიშნული ორგანიზაციის მნიშვნელოვანი კვლევები აქვს ჩატარებული საქართველოში, როგორც საკუთრივ საქართველოს სახელმწიფოს დაკვეთით, ისე ასოცირების ხელშეკრულების ფარგლებში.

**პირველი თავში** განხილულია რეორგანიზაციის და ლიკვიდაციის,

როგორც მოვლენის არსი და ამ მოვლენის თანმდევი „უფლება-მონაცვლეობის“ თეორიული და პრაქტიკული ასპექტები, ასევე მოიცავს იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის სახელმწიფოს მიერ დადგენილი რეგულირების თავისებურებებს. ამავე თავში მიმოხილულია სხვადასხვა ქვეყნების ეროვნული კანონმდებლობის რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის მარეგულირებელი შესაბამისი ნორმები. ანალიზი ცხადყოფს, რომ საწარმოთა რეორგანიზაციისას, განვითარებული ქვეყნების შესაბამის მარეგულირებელ სამართლებრივ დოკუმენტებში, კრედიტორთა უფლებების დაცვას უპირატესობა ენიჭება.

ამავე თავში მოცემულია საჯარო სამართლის იურიდიული პირის არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირად რეორგანიზაციის პრაქტიკა, უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების მაგალითზე და სამეცნიერო კვლევითი ერთეულების მაგალითზე. აღნიშნულთან დაკავშირებით საინტერესოაა წარმოდგენილი აღმასრულებელი ხელისუფლების მიერ მიღებული გადაწყვეტილებების მმართველობითი და სამართლებრივი ნაკლოვანებები. კიდევ ერთი მნიშვნელოვანი მმართველობითი ნაკლოვანება, რომელიც ამ თავში მოექცა სახელმწიფო კომპანიის ლიკვიდაციას უკავშირდება, რომელიც სავსებით არაორდინალური შედეგით დასრულდა, კერძოდ ლიკვიდირებული საწარმოს უფლება-მონაცვლედ საჯარო სამართლის იურიდიული პირი განისაზღვრა.

**მეორე თავში** განხილულია სახელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაცია/რეორგანიზაციის განმაპირობებელი მიზეზები, კანონ-მდებლობაში არსებული საგამონაკლისო ნორმები სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებით და სახელმწიფო კომპანიების მართვასთან მიმართებით სახელმწიფოს წინაშე არსებული გამოწვევები. ამ თავში დასმულია ერთ-ერთი მთავარი კითხვა - სახელმწიფოს მიერ იმგვარი რეგულაციების დადგენა, რომლითაც სახელმწიფო საწარმოებისა თუ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების „საგამონაკლისო“ წესებით მართვა არგუმენტირებულია სახელ-მწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესით რამდენად ემსახურება იდეალურ მიზანს თუ მხოლოდ სახელმწიფოსთვის

გარკვეული უპირატესობის მინიჭებას და დომინანტური პოლიტიკური ძალის ინტერესების დაცვას ემსახურება? აღნიშნული თავის ერთერთ ქვე-თავში მოცემულია სახელმწიფო საწარმოების თვისობრივი და რაოდენობრივი კვლევა, კვლევა განხორციელდა, როგორც საჯაროდ ხელმისაწვდომი, მ.შ. საჯარო რეესტრის ეროვნული სააგენტოს მონაცემებზე, ის სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს ვებგვერდზე განთავსებულ ინფორმაციაზე დაყრდნობით.

**მესამე თავი** ეძღვნება უცხო ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის მიმოხილვას სახელმწიფო საწარმოების მართვასთან დაკავშირებით და საერთაშორისო ორგანიზაციების რეკომენდაციებს. განვითარებადი ქვეყნებისათვის, მ.შ. საქართველოსათვის უაღრესად მნიშვნელოვანია განვითარებული სახელმწიფოების საუკეთესო პრაქტიკის გამოყენება ამა თუ იმ საკითხთან მიმართებაში. განსაკუთრებით იმ პირობებში, როდესაც საქართველომ ასოცირების შეთანხმებით იკისრა ვალდებულია ეროვნული კანონმდებლობა დაუახლოვოს ევროკავშირის სახელმწიფოების კანონმდებლობას, გაიზიაროს მათი საუკეთესო გამოცდილება და საკანონმდებლო დონეზე ასახოს დროის განსაზღვრულ პერიოდში. ამავე თავში მიმოვიხილეთ იურიდიული პირების „სტრატეგიული მართვ“-ის საკითხები, როგორც იურიდიული პირის გრძელვადიანი არსებობის გარანტია.

დასკვნაში შეჯამებულია სადისერტაციო ნაშრომში ჩატარებული კვლევები, ძირითადი მიგნებები და მოცემულია შესაბამისი რეკომენდაციები. წარმოდგენილი კვლევა ნათლად აჩვენებს სახელმწიფოს წინაშე მდგარ გამოწვევებს, რომელიც იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესების რეგულირებას შეეხება. არსებობს აუცილებლობა განხორციელდეს რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები რათა მოხდეს რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესების თანმდევი რისკების მაქსიმალური მინიმალიზაცია. სახელმწიფოს მხრიდან პროცესების იმგვარი მართვა, როდესაც ნაკლებია უკმაყოფილო და დაზარებული მხარე, შეფასდება, როგორც სწორი და გაანალიზებული მმართველობა, სხვა შემთხვევაში სახეზეა მმართველობითი კრიზისები.

ნაშრომში განხილულია იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის სახელმწიფო რეგულირების პრობლემატიკა, კერძო კომპანიების, სსიპ-ების, ა(ა)იპ-ებისა და სახელმწიფო კომპანიების მაგალითზე. იურიდიული პირის ლიკვიდაცია, როგორც ორგანიზაციის არსებობის შეწყვეტა, განსაზღვრული საფუძვლის არსებობის შემთხვევაში დგება. არსებული თეორიის მიხედვით ლიკვიდაცია უფლებამონაცვლის გარეშე ხორციელდება. სწორედ ეს არსებითი განსხვავებაა რეორგანიზაციასა და ლიკვიდაციას შორის, ერთ შემთხვევაში იურიდიული პირი რეორგანიზდება, იცვლის სამართლებრივ ფორმას, ხოლო ლიკვიდაციის დროს წევრებს არსებობას, ამ დროს არ შეიძლება განიხილებოდეს უფლებამონაცვლეობა. აღნიშნულის საწინააღმდეგოდ პრაქტიკაში ვხვდებით გადაწყვეტილებებს, როდესაც საჯარო სამართლის იურიდიული პირის ლიკვიდაცია განხორციელდა უფლებამონაცვლის დადგენით. აღნიშნული გადაწყვეტილება თავისი შინაარსით იყო უპრეცედენტო, ვინაიდან თეორიასა და კანონმდებლობაში არსებული დათქმის საპირისპიროდ, ლიკვიდირებულ სახელმწიფო საწარმოს განესაზღვრა უფლებამონაცვლე. მიგვაჩნია, რომ მსგავსი შინაარსის გადაწყვეტილებები არღვევს საჯარო წესრიგს, რადგან იკვეთება სახელმწიფოს მხრიდან თავისი პრივილეგირებული მდგომარეობის გამოყენების ფაქტი.

საწარმოთა რეორგანიზაციისას, განვითარებული ქვეყნების შესაბამის მარეგულირებელ სამართლებრივ დოკუმენტებში, კრედიტორთა უფლებების დაცვას უპირატესობა ენიჭება. თუკი ეს მიდგომა არ იქნება დაცული, პირველ რიგში ეს გამოიწვევს ბიზნეს ოპერატორების მიმართ განსაკუთრებული სიფრთხილით სამართლებრივი ურთიერთობებში შესვლას, შეაფერხებს სამოქალაქო ბრუნვას და საბოლოო ჯამში მოახდენს ეკონომიკის განვითარების შეფერხებას. აღნიშნულიდან გამომდინარე იმისათვის, რომ განხორციელდეს ქართული კანონმდებლობის ინტეგრაცია განვითარებული ქვეყნების საკანონმდებლო სივრცესთან, რის ვალდებულებაც ქვეყანამ ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებით იკისრა, ჩვენი კანონმდებლობა უპირველეს ყოვლისა კრედიტორების ინტერესის დაცვაზე უნდა

იყოს ორიენტირებული და არა მხოლოდ სახელმწიფო ინტერესისა, თუმცა ცხადია ესეც მნიშვნელოვნად გასათვალისწინებელია.

ნაშრომში ერთგვარ მმართველობით და საკანონმდებლო ხარვეზად არის მიჩნეული არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირის (შემდგომში ა(ა)იპ) საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად (შემდგომში სსიპ) რეორგანიზაციის მომენტი. 2013 წელს სამოქალაქო კოდექსში განხორციელებული ცვლილებების შემდგომ შესაძლებელი გახდა ა(ა)იპ-ს სსიპ-ად გარდაქმნა, ხოლო სსიპ-ს ა(ა)იპ-დ გარდაქმნის შესაძლებლობას კანონმდებლობა არცერთ ეტაპზე არ ითვალისწინებდა. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის“ შესახებ საქართველოს კანონის მე-9 მუხლის მე-2 პუნქტი იცნობს სსიპ-ს რეორგანიზაციის შესაძლებლობას მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ სსიპ არსებითად გადავიდა სამეწარმეო საქმიანობაზე. ასეთ დროს შესაბამისი სახელმწიფო მმართველობის ორგანო ვალდებულია დააყენოს ამ პირის რეორგანიზაციის ან ლიკვიდაციის საკითხი. ხოლო თუ ა(ა)იპ არსებითად გადავიდა სამეწარმეო საქმიანობაზე, სასამართლო მარეგისტრირებული ორგანოს ან/და დაინტერესებული პირის სარჩელის საფუძველზე განიხილავს და წყვეტს ა(ა)იპ-ის საქმიანობის შეჩერების ან აკრძალვის საკითხს. ხსენებული მუხლების ანალიზის საფუძველზე ჩნდება ლეგიტიმური კითხვა, თუ სსიპ-ის სამეწარმეო საქმიანობაზე არსებითად გადასვლა იწვევს მეწარმე სუბიექტად გარდაქმნას, მაშინ კერძო სამართლის სუბიექტის - ა(ა)იპ-ს შემთხვევაში რატომ არ უნდა უშვებდეს კანონმდებლობა იგივე შესაძლებლობას? მიგვაჩნია, რომ კანონში შესაბამისი ცვლილებები უნდა იქნეს განხორციელებული და თუკი სსიპ-ის გარდაქმნა შესაძლებელია მეწარმე სუბიექტად, ასეთი შესაძლებლობა უნდა მიეცეს ა(ა)იპ-საც.

მიუხედავად საკანონმდებლო შეზღუდვისა, პრაქტიკა იცნობს სსიპ ა(ა)იპ-დ გარდაქმნის შემთხვევებს. ასეთ დროს ძნელია პასუხი გაეცეს კითხვას - ეს არის „რეორგანიზაცია“ ამ ინსტიტუტისათვის დამახასიათებელი ყველანაირი ნიშან-თვისებებით მ.შ უფლებამონაცვლებით, თუ ეს არის ლიკვიდაცა და ახლის დაფუძნება უფლებამონაცვლების განსაზღვრით?

კიდევ ერთი მმართველობითი ნაკლოვანება, რომელიც სსიპ-ების ან

სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული ა(ა)იპ-ს რეორგანიზაცია/ ლიკვიდაციის პროცესის ადმინისტრირებისას გვხვდება, გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სახელმწიფოს მიერ ამ იურიდიული პირების მმართველი ორგანოების/მმართველი სუბიექტების ჩართულობის გარეშე განხორციელება. მიუხედავად იმისა, რომ სახელმწიფო ამ იურიდიული პირების ერთადერთი დამფუძნებელი შეიძლება იყოს, კანონის მიხედვით იურიდიულ პირს მმართველი ორგანოები/მართველი სუბიექტები მართავენ და მათი ჩართულობა ასეთი მნიშვნელოვანი გადაწყვეტილების პროცესში აუცილებელია. მსგავს პრაქტიკას ვხვდებით განვითარებული ქვეყნების მმართველობაში, რომლის გაზიარება მნიშვნელოვნად გააჯანსაღებს სახელმწიფოს მიერ რეორგანიზაცია/ ლიკვიდაციის პროცესის ადმინისტრირებას.

კვლევა ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო საწარმოების უკონტროლო დაფუძნებას თანსდევს „რეფორმების“ ტალღა, რომელიც სახელმწიფო საწარმოთა რეორგანიზაციით (რამოდენიმე სახელმწიფო საწარმოს გაერთიანებით) ან ლიკვიდაციით სრულდება. შემდგომ იწყება კვლავ ახალი ტალღა სახელმწიფოს მიერ საწარმოების უკონტროლო, ქაოსური დაფუძნების. ნაშრომში გამოკვლეულია სხვადასხვა სახელმწიფოების, მათ შორის ევროპის განვითარებული ქვეყნების გამოცდილება, განსაკუთრებით საყურადღებოა საერთაშორისო ორგანიზაციების კვლევები და რეკომენდაციები სახელმწიფო საწარმოების ეფექტურ მართვასა და მათ გრძელვადიან შენარჩუნებასთან დაკავშირებით. საუკეთესო ევროპული პრაქტიკისა და საერთაშორისო ორგანიზაციების ანგარიშებში შემოთავაზებული რეკომენდაციები, რომელთა გათვალისწინება საქართველოს ასოცირების შეთანხმების მიხედვით ამ დროისათვის დაწყებული უნდა ჰქონოდა, ჯერ კიდევ არ განხორციელებულა.

2012-15 წლებში სახელმწიფო საწარმოების ლიკვიდაციის და რეორგანიზაციის (საწარმოთა გაერთიანების) მაღალი მაჩვენებლი ცხადყოფს, რომ სახელმწიფო საწარმოების მიმართ არ არსებობს სახელმწიფოს ჩამოყალიბებული პოლიტიკა, არ არის განსაზღვრული საწარმოთა დაფუძნების მიზანი, სფეროები, საწარმოთა მართვის სტანდარტები და სხვა მნიშვნე-

ლოვანი საკითხები. სტატისტიკური მონაცემების მიღმა, რომელიც სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნება/ლიკვიდაციის რაოდენობრივ მონაცემებს გვაძლევს, ყველაზე მნიშვნელოვანია ის, რომ სახელმწიფოს პრიორიტეტი არ ყოფილა საწარმოთა რეალური „რეფორმირება“, მთავრობას არც ნორმატიულ და არც სტრატეგიულ დონეზე არ დაუდგენია საწარმოთა დაფუძნების მიზანი, სფერო, რაც ნიშნავს იმას, რომ სახელმწიფო რეალურად არ ცდილობს სახელმწიფო კომპანიების გონივრულ ოდენობამდე შემცირების და ახლის დაფუძნებისათვის მინიმალური სტანდარტების განსაზღვრას. სახელმწიფოს მიზანი იყო, კონკრეტულ მოცემულობაში შეემცირებია წამგებიანი საწარმოების რაოდენობა. შეიძლება ვთქვათ, რომ აღნიშნულ საკითხთან მიმართებით სახელმწიფოს მიმდგომა არასისტემურია, შედეგად ვიღებთ ახალ-ახალ სახელმწიფო საწარმოებს, რომლებიც სოლიდური საბიუჯეტო სუბსიდირებით იწყებენ საქმიანობას, გარკვეული დროის შემდეგ ხდებიან ფინანსურად წამგებიანი, რასაც მოსდევს დასაქმებულ პირთა სამსახურიდან გათავისუფლება, კრედიტორების სასარჩელო დავები, საბოლოოდ იწყება საწარმოების ხელოვნური ლიკვიდაცია და რჩება მძიმე „მემკვიდრეობა“, რომელიც საბოლოოდ სახელმწიფოს პასივში ეწერება.

პრაქტიკა იცნობს არაერთ მაგალითს სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოს მიმართ ლიკვიდაციის და გაკოტრების საქმისწარმოების პროცედურის იმგვარი წარმართვს, რომ ამონაგები თანხით იფარება მხოლოდ საგადასახო ვალდებულებები და პროცედურული ხარჯები, ხოლო დანარჩენი კრედიტორები უიმედო ვალის მოლოდინში რჩებიან. კანონმდებლობაში არსებული მსგავსი ტიპის ორმაგი სტანდარტები არაჯანსაღ და არაკონკურენტუნარიან გარემოს ქმნის ქვეყანაში ბიზნესის განვითარებისთვის. ამდენად ასეთი დებულებების ცვლილებას უნდა მიექცეს ყურადღება და მიუხედავად იმისა თუ ვინ არის საწარმოს დამფუძნებელი, საწარმოს მიმართ სახელმწიფოს ადმინისტრირების პროცესი ერთგვაროვანი უნდა იყოს.

მნიშვნელოვან გამოწვევას წარმოადგენს სახელმწიფო კომპანიებსა და ა(ა)იპ-ების მიერ სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებული დაფინანსების

ხარჯვის შესახებ ინფორმაციის დახურვა. ზოგად მინიშნებას ამასთან დაკავშირებით მოიცავს საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი, თუმცა პრაქტიკა ცხადყოფს, რომ აღნიშნული ორგანიზაციები ამ ინფორმაციას „საგულდაგულოდ“ ინახავენ. ამასთან, სახელმწიფოს მიერ გამოყოფილი სუბსიდიები ხშირ შემთხვევაში კომპანიის სახელფასო დავალიანებების დასაფარად მიემართება.

ასევე მნიშვნელოვანი გამოწვევა, რომელსაც სახელმწიფო კომპანიებთან და სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ არაკომერციულ (არასამეწარმეო) პირებთან მიმართებით ვაწყდებით არის საკადრო პოლიტიკა. სახელმწიფო საწარმოები და ორგანიზაციები ერთერთი მსხვილი დამსაქმებელია, საჯარო სამსახურის მსგავსად. 2017 წლის მონაცემებით სახელმწიფო საწარმოებში დასაქმებულთა რაოდენობა დაახლოებით 62 000 შეადგენდა, ამ რიცხვს მცირედით ჩამორჩება ა(ა)იპ-ში დასაქმებულთა რაოდენობა. ცხადია სახელმწიფო საწარმოების და ორგანიზაციების ლიკვიდაცია ან რეორგანიზაციის პროცესს თან სდევს დასაქმებულთა გათვალისწინება. სახელმწიფო კომპანიაში და სახელმწიფო ორგანიზაციებში (სსიპ, ა(ა)იპ) პირთა დასაქმების წესი არ არის განსაზღვრული ერთიანი მიდგომით, შესაძლოა ვნახოთ კომპანია, ორგანიზაცია რომელშიც ადამიანური რესურსის შერჩევა კონკურსით ხდება, თუმცა ასეთი შემთხვევები გაცილებით ცოტაა, იმასთან შედარებით, სადაც თანამშრომელთა მიღება/გათავისუფლება კომპანიის, ორგანიზაციის მენეჯმენტის პირად შეხედულებაზეა დამოკიდებული. მეტნაკლებად მოწესრიგებულია საკადრო პოლიტიკა საჯარო სამართლის იურიდიულ პირების შემთხვევაში, სადაც არა ყველა, მაგრამ უმეტეს სსიპ-ზე ვრცელდება საჯარო სამსახურის შესახებ საქართველოს კანონის მოთხოვნები.

ხშირად არის დავა იმასთან დაკავშირებით, რომ სახელმწიფო კომპანიებში არ შეიძლება ერთიანად იქნეს გადმოტანილი ის წესები, რომელიც საჯარო სამსახურში არსებობს, მაგრამ, აუცილებელია სახელმწიფო საწარმოებთან და სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ დაკავშირებით დადგინდეს ის აუცილებელი წინაპირობები თუ ვინ, რა წესით და ინტერესთა კონფლიქტის რა პირობით შეიძლება დასაქმდეს სახელმწიფო კომპანიაში.

წინააღმდეგ შემთხვევაში ასეთ კომპანიებსა და ორგანიზაციებში საკადრო პოლიტიკა შესაძლოა პოლიტიკურ ნებაზე იყოს დამოკიდებული, რისი მაგალითებიც უხვად მოგვეპოვება და ეს პირველ რიგში თავად ამ კომპანიისათვის იყოს დამაზიანებელი.

შესაძლოა გაჩნდეს საწინააღმდეგო მოსაზრება იმასთან დაკავშირებით, რომ საჯარო მმართველობის პრინციპების გადატანა კერძო სექტორში არ არის მისაღები, თუმცა თუ გავითვალისწინებთ, იმას, რომ სახელმწიფო კომპანიები არსებული საკანონმდებლო რეგულაციების მიხედვით სწორედ სახელმწიფოს ადმინისტრირების ფარგლებში ექცევა და სახელმწიფო ბიუჯეტიდან სუბსიდირდება, ეს მიდგომა ძალზე ლოგიკურია. ამასთან მსგავსი გამოცდილება უკვე არსებობს განვითარებული სახელმწიფოების პრაქტიკაში, აშშ ზოგიერთ შტატში, კანადასა და დიდ ბრიტანეთში. იმ შედეგებისა და განვითარების დონის გათვალისწინებით, რომელსაც ზემოხსენებულმა სახელმწიფოებმა მიაღწიეს, თამამად შეგვიძლია შემოთავაზების სახით გავაკეთოთ რეკომენდაცია სახელმწიფო საწარმოების მართვაში რაციონალური ბიუროკრატის თეორიის ე.წ. პოზიციური მეთოდის გადმოტანაზე.

უპრიანი იქნება თუ ვებერის რაციონალური ბიუროკრატის თეორიის მიხედვით სახელმწიფო კომპანიებში, ასევე სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ ა(ა)იპ-ში გადმოვიტანთ ე.წ. პოზიციურ მოდელს, რომელიც უზრუნველყოფს კვალიფიციური პერსონალის შერჩევას კონკურსის წესით, დაწინაურება/წახალისების სამართლიან და გამჭვირვალე პროცედურებს, პერონალის კვალიფიკაციის ამაღლებაზე მუდმივ ზრუნვას და „სწავლა მთელი ცხოვრების განმავლობაში“ უზრუნველყოფას, დასაქმებულთა შეზღუდვას წერილობით გაწერილი პროცედურებითა და ინსტრუქციებით. აღნიშნული მნიშვნელოვნად გააუმჯობესებს ამ ერთეულების საქმიანობას, გაზრდის მათ პროდუქტიულობას და უზრუნველყოფს გრძელვადიან არსებობას.

ასევე გამოწვევაა სახელმწიფო საწარმოს, როგორც ტერმინის საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრის საკითხი. დღეს არსებული მდგომარეობით

სახელმწიფო საწარმოსთან ერთად ნორმატიულ აქტებში გვხვდება ტერმინი - სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმო. სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობა კომპანიაში შესაძლოა იყოს 0,1%-დან 100%-მდე, შესაბამისად როგორ უნდა გაიმიჯნოს რომელია სახელმწიფო საწარმო და რომელი სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმო? ამ შემთხვევაში მიგვაჩნია, რომ ტერმინთა განმარტება კომპანიის მართვაში სახელმწიფოს ჩართულობიდან და როლიდან უნდა ამოვიდეს და არა წილის მოცულობიდან. პრაქტიკა იცნობს ისეთ სახელმწიფო საწარმოებს, რომელშიც მართალია სახელმწიფოს წილი 50%-ზე გაცილებით ნაკლებია, მაგრამ სხვა საწარმოებისგან განსხვავებით, ასეთი საწარმო, სახელმწიფოს ან საზოგადოების მაღალი ინტერესებიდან გამომდინარე, განსხვავებული რეგულირების რეჟიმის ქვეშ ექცევა. ამის მაგალითად შეიძლება განვიხილოთ „ანაკლიის განვითარების კონსორციუმი“. ასეთ საწარმოებზე ვრცელდება განსაკუთრებული სამართლებრივი რეჟიმი, სახელმწიფოს მინიმალურ წილს ე.წ. „ოქროს წილის“ სტატუსი აქვს, რომლის ძალითაც ასეთი საწარმოების საქმიანობის მიმართულებების ცვლილების, ასევე რეორგანიზაციის ან ლიკვიდაციის შესახებ გადაწყვეტილების მიღება მხოლოდ სახელმწიფოს თანხმობით არის შესაძლებელი. ამდენად, სახელმწიფო საწარმო უნდა ეწოდოს ისეთ კომპანიას, რომელშიც სახელმწიფო ფლობს საკონტროლო პაკეტს (50%-ზე მეტს) და ასევე იმ საწარმოს, სადაც სახელმწიფო არ ფლობს საკონტროლო პაკეტს, მაგრამ კომპანიის წესდებით/პარტნიორთა შეთანხმებით თუნდაც სიმბოლური წილი (ე.წ. „ოქროს წილი“) აძლევს შესაძლებლობას განსაზღვროს კომპანიის საქმიანობის ძირითადი მიმართულებები და სახელმწიფოს თანხმობის გარეშე ვერ მიიღოს ვერც ერთი პრინციპული მნიშვნელობის გადაწყვეტილება, გარდა ყოველდღიური საოპერაციო საქმიანობისა.

ასევე მნიშვნელოვან გამოწვევას სახელმწიფოსათვის წარმოადგენს სახელმწიფო საწარმოების კორპორაციული მართვის სახელმძღვანელო სტანდარტების არ არსებობა. სახელმწიფო საწარმოს მართვისას სახელმწიფოს მხრიდან გადაწყვეტილებების მიღება არ უნდა ხდებოდეს სპონტანუ-

რად, ის არ უნდა იქცეოდეს როგორც მხოლოდ ეკონომიკური აგენტი. სახელმწიფო თავად უნდა ზრუნავდეს იმგვარი მმართველობითი სტანდარტების დადგენაზე, საკანონმდებლო თუ სტრატეგიულ დონეზე, რომელიც არ მისცემს საჯარო მოხელეს თუ სახელმწიფო საწარმოს მმართველს საკუთარი ინტერპრეტაციით მიიღოს გადაწყვეტილებები. მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფო თავად უნდა იყოს დაინტერესებული სახელმწიფო კომპანიებში დანერგოს ისეთი მართვის სტანდარტების, რომელიც უზრუნველყოფს ყველა დაინტერესებული მხარის (ინვესტორის, დასაქმებულის და სხვა) ინტერესების დაცვას, ასევე ხელს უნდა უწყობდეს ჯანსაღი კონკურენტული გარემოს შექმნას, საწარმოთა მოტივაციის ამაღლებას სოციალური პასუხისმგებლობის ფარგლებში სხვადასხვა აქტივობების წახალისებისათვის და ა.შ.

და ბოლოს, სახელმწიფოს მიერ იმგვარი რეგულაციების დადგენა, რომლითაც სახელმწიფო საწარმოებისა თუ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების „საგამონაკლისო“ წესებით მართვა არგუმენტირებულია სახელმწიფოებრივი ან საზოგადოებრივი ინტერესით, მიგვაჩნია თანაზომიერების პრინციის დარღვევად. ყველა კომპანია, მიუხედავად მისი დამფუძნებლისა უნდა ექცეოდეს ერთიან სამართლებრივ რეგულაციებში, უნდა სარგებლობდეს სახელმწიფო ინსტიტუციების მხრიდან ერთგვაროვანი მოპყრობით და საქმიანობდეს კონკურენტუნარიან გარემოში. სახელმწიფომ ერთხელ და საბოლოოდ უარი უნდა თქვას სახელმწიფო საწარმოებისა თუ სახელმწიფოს წილობრივი მონაწილეობით შექმნილი საწარმოების „საგამონაკლისო“ ნორმებით რეგულაციის პრაქტიკაზე.

#### **კვლევის შედეგად ჩამოყალიბებული იქნა შემდეგი რეკომენდაციები:**

იურიდიული პირების რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესის თეორიული და პრაქტიკული კვლევის ჩატარებული ანალიზი საშუალებას გვაძლევს განვსაზღვროთ ცალკეული რეკომენდაციები სახელმწიფოს მიერ ზემოაღნიშნული პროცესების ადმინისტრირების ეფექტურობის გაზრდისა და მმართველობითი ფუნქციის სრულფასოვანი განხორციელების მიზნით.

იურიდიული პირის რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის პროცესს არცთუ

სახარბიელო შედეგები მოსდევს, განსაკუთრებით ამ ორგანიზაციაში დასაქმებული პირებისათვის, კრედიტორებისათვის და ზოგადად პროცესში ჩართული დაინტერესებული მხარეებისათვის. რეორგანიზაციის შემთხვევაში დასაქმებულთა „ლეგიტიმური“ გათავისუფლება სამსახურიდან მხარეს არ უტოვებს სამართლებრივი დავის გაგრძელების სურვილს, ვინაიდან შედეგების განჭვრეტა წინასწარ არც თუ ისე რთულია, რაც შეეხება ლიკვიდაციას, ამ დროს უფლებამონაცვლის არ არსებობა მხარეს სამართლებრივი დავის გზებს უჭრის.

რეორგანიზაცია/ლიკვიდაციის არასასურველი შედეგების აღმოფხვრის მიზნით ჩვენს მიერ შემუშავებული იქნა შემდეგი რეკომენდაციები:

საჯარო სამართლის იურიდიული პირი, რომელიც საჯარო უფლებამოსილებას ახორციელებს და ადმინისტრაციულ ორგანოს წარმოადგენს, შესაძლოა რეორგანიზდეს მხოლოდ არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირად, რომლის დამფუძნებლად კვლავ სახელმწიფო დარჩება. ამასთან, უნდა განისაზღვროს თუ რა ფუნქციის განმხორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის რეორგანიზაცია უნდა იქნეს შესაძლებელი, ჩვენი რეკომენდაციით ასეთი შესაძლოა იყოს საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევითი, კულტურული, სპორტული ან რელიგიური საქმიანობის განმხორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და არა ყველა მათგანი.

ამდენად დღეს არსებული რეგულაციის სათანადო ცვლილებებით უნდა შეიზღუდოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირის სამეწარმეო იურიდიულ პირად რეორგანიზაცია და შესაძლებელი უნდა გახდეს მხოლოდ საგანმანათლებლო, სამეცნიერო, კვლევითი, კულტურული, სპორტული ან რელიგიური საქმიანობის განმხორციელებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირების არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიულ პირად რეორგანიზაცია.

შემდგომი რეკომენდაცია უკავშირდება არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიული პირის რეორგანიზაციას. დღეს არსებული რეგულაციებით არასამეწარმეო (არაკომერციულ) იურიდიული პირის რეორგანიზაცია

შესაძლებელია მხოლოდ საჯარო სამართლის იურიდიულ პირად, ხოლო თუკი ის გადავიდა სამეწარმეო საქმიანობაზე კანონი ითვალისწინებს ამ საქმიანობის აკრძალვას. მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფოს მიერ საკითხის ამგვარი რეგულირება არ გამომდინარეობს თანაზომიერი მიდგომის პრინციპიდან, შესაბამისი ცვლილებების საფუძველზე არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირს თუ ის არსებითად გადავა სამეწარმეო საქმიანობაზე უნდა მიეცეს შესაძლებლობა რეორგანიზდეს სამეწარმეო იურიდიულ პირად.

შემდეგი რეკომენდაცია შეეხება იურიდიული პირის (ვგულისხმობთ ყველა სამართლებრივი ფორმის იურიდიულ პირს) ლიკვიდაციის დროს უფლებამონაცვლეობის დაუშვებლობას. მიუხედავად იმისა, რომ არსებული სამართლებრივი რეგულაციები არ ითვალისწინებს ლიკვიდაციის დროს უფლებამონაცვლის განსაზღვრას, პრაქტიკაში ასეთი არაერთი შემთხვევა გვაქვს. მიგვაჩნია, რომ სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებული იურიდიული პირის ლიკვიდაციის დროს უფლებამონაცვლეობის დადგენა ძალზე უარყოფითი პრაქტიკაა და არ შეესაბამება განვითარებული სახელმწიფოების საუკეთესო პრაქტიკას.

მომდევნო რეკომენდაციები შეეხება სახელმწიფო საწარმოების მიმართ არსებული მიდგომებისა და რეგულაციების დახვეწა გაუმჯობესებას. პირველ რიგში, სახელმწიფომ უნდა დაადგინოს სახელმწიფო საწარმოების დაფუძნების სფეროები, მიზნები და ის მინიმალური მოთხოვნები, რასაც უნდა აკმაყოფილებდეს საწარმო, შესაძლოა ეს განისაზღვროს სტრატეგიულ ან საკანონმდებლო დონეზე. ასევე უმნიშვნელოვანესია განხორციელდეს სახელმწიფო საწარმოს ცნების საკანონმდებლო დონეზე განსაზღვრა. უნდა ჩამოყალიბდეს სახელმწიფო საწარმოების მართვის სტანდარტები, მოხდეს მათი ნორმატიულ დონეზე დადგენა. სახელმწიფომ უარი უნდა თქვას ე.წ. „საგამონაკლისო ნორმებზე“, რომლითაც სახელმწიფო საწარმოებთან დაკავშირებულ ურთიერთობებს არეგულირებს, მ.შ. რეორგანიზაცია/ ლიკვიდაციის პროცესის მარეგულირებელი ნორმებისა. ამასთან, სახელმწიფო კომპანიები უნდა ოპერირებდნენ იმავე წესებით, თანაბარ კონკურენტუ-

ნარიან გარემოში, როგორც კერძო კომპანიები, სახელმწიფომ არ უნდა შეუქმნას „სასათბურე“ პირობები და ხელყოს თანაზომიერი მოპყრობის პრინციპის დარღვევა.

ასევე, კვლევის ფარგლებში უცხო ქვეყნების პრაქტიკის ანალიზზე დაყრნობით მიზანშეწონილად მიგვაჩნია სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ კომპანიებში, აგრეთვე სახელმწიფოს მიერ დაფუძნებულ არაკომერციულ (არასამეწარმეო) იურიდიული პირების მართვაში რაციონალური ბიუროკრატიის თეორიის ე.წ. პოზიციური მეთოდის დამახასიათებელი ნიშნების გადმოტანა. აღნიშნული უზრუნველყოფს სახელმწიფო საწარმოებში საკადრო პოლიტიკის მნიშვნელოვან გაუმჯობესებას, ყველა რგოლის თანამშრომლის მიღება/დაწინაურებას კონკურსის საფუძველზე, მართველობითი დოკუმენტების გაწერას, მომსახურების მაღალი დონეს, სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მიღებულ დაფინანსებაზე და სახელმწიფო ქონებაზე ინფორმაცია იყოს საჯარო და ამ ნაწილზე არ გავრცელდეს კომერციული საიდუმლოების დაცვის წესები.

## ნაშრომის აპრობაცია

სადისერტაციო ნაშრომის ძირითადი დებულებები გამოქვეყნებულია ავტორის შრომებში, სტატიებში, კონფერენციაზე და გადმოცემულია ინფორმაციის სახით დისერტანტის მიერ შესრულებულ კოლოქვიუმებში:

### თემატური კოლოქვიუმები:

1. „საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირების რეორგანიზაციის თავისებურებანი“ - მე-2 თემატური კოლოქვიუმი, 27 თებერვალი 2019 წ.
2. „სახელმწიფო საწარმოების მარეგულირებელი ეროვნული კანონმდებლობის ანალიზი და უცხო ქვეყნების საუკეთესო პრაქტიკის ზოგიერთი მაგალითი“ - მე-3 თემატური კოლოქვიუმი, 10 ივლისი 2019.  
შენიშვნა: შიდა მობილობის დროს გავლილი საგანმანათლებლო პროგრამის შედარების აქტის საფუძველზე შესრულებულად ჩაითვალა საგანმანათლებლო პროგრამის სხვა კომპონენტები, მ.შ. პირველი თემატური კოლოქვიუმი და ორი თემატური სემინარი.

### სტატიები და პუბლიკაციები:

1. „უდავო და გამარტივებული წარმოების არსი საქართველოს სამოქალაქო საპროცესო კანონმდებლობაში“ სამეცნიერო-პრაქტიკული ჟურნალი „თემიდა“ ISSN1512-1305 #1(3) 2008, გვ. 11-22.
2. „სააქციო საზოგადოების რეორგანიზაცია და მასთან დაკავშირებული სამართლებრივი საკითხების რეგულირება“, საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, 2010, გვ. 98-103.
3. „იურიდიული პირის რეორგანიზაცია (ზოგადი მიმოხილვა)“ საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციის მასალები, 2011, გვ. 87-92.
4. „უფლებამონაცვლეობის ზოგადი მიმოხილვა“, ჟურნალი „მართლმსაჯულება და კანონი“ ISSN1512-259X #2(33) `12, 2012, 51-59.
5. „საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირების რეორგანიზაციის თავისებურება“, საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენციის

მასალები, 2016, გვ. 72-78.

6. ქოქრაშვილი ქ., ხოლუაშვილი ნ., სახელმწიფო საწარმოები და მათი სამართლებრივი რეგულირების „საგამონაკლისო“ ნორმები, ჟურნ. „მართლმსაჯულება და კანონი“ ISSN1512-259X. 2019. 66-77გვ.

#### **კონფერენციები:**

1. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის ბიზნესტექნოლოგიების ფაკულტეტი, საქართველოს პარლამენტარიზმის 100 წლისთავი-სადმი მიძღვნილი საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „საქართველოს პარლამენტარიზმი - 100“, თემა - „საჯარო და კერძო სამართლის იურიდიული პირების რეორგანიზაციის თავისებურებანი“, საქართველო, ქ. თბილისი, 2019 წელი.
2. საქართველოს სამართლის ინსტიტუტი (GLI) განგრძობადი იურიდიული განათლების კონფერენცია „კერძო და ბიზნესის სამართლის აქტუალური პრობლემები“, საქართველო, ქ.თბილისი, 2019 წელი.
3. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის IV საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „თანამედროვე ქართული კანონმდებლობის პრობლემატიკა“, თემა - „იურიდიული პირების რეორგანიზაციის თავისებურებანი, საქართველო, ქ. თბილისი, 2016 წელი;
4. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის III საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „თანამედროვე კერძო სამართალი“, საქართველო, ქ. თბილისი, 2014 წელი.
5. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის II საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „ბიზნესი და სამართალი“, თემა - „იურიდიული პირის რეორგანიზაცია (ზოგადი მიმოხილვა)“, საქართველო, ქ. თბილისი, 2011 წელი.
6. საქართველოს ტექნიკური უნივერსიტეტის I საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია „სააქციო საზოგადოების რეორგანიზაცია და მასთან დაკავშირებული სამართლებრივი საკითხების რეგულირება“, ქ. თბილისი, საქართველო, 2010 წ.