

ნიუ ვიჟენ უნივერსიტეტი



„სახელმწიფო, როგორც კონკურენციის კანონმდებლობის
ადრესანტი და ადრესატი“

მარიამ სავანელი

ხელმძღვანელი: ნიკა სერგია

2021 წელი

სარჩევი

შემოკლებანი და გამოყენებული აბრევიატურები.....	3
შესავალი	4
თავი 1. სახელმწიფო - ადრესანტი	6
1.1. კონკურენცია, როგორც კონსტიტუციური უფლება.....	6
1.2. სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებების განხორციელების მექანიზმები.....	9
1.2.1. სამართლის წყაროები.....	11
1.2.1.1. სახელმწიფო ორგანოების მიერ კონკურენციის შეზღუდვის დაუშვებლობა.....	11
1.2.1.2. სახელმწიფო დახმარების რეგულირება.....	14
1.2.1.3. ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები	16
1.2.2. უფლებამოსილი ორგანო - სააგენტო.....	17
თავი 2. სახელმწიფო - ადრესატი.....	21
2.1. სახელმწიფოს მიმართ კონკურენციის სამართლის მოქმედების ფორმები	21
2.1.1. მე-10 მუხლი	21
2.1.2. სახელმწიფო დახმარება	23
2.1.3. კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპი	34
2.2. სამართლებრივი პრაქტიკა	39
2.2.1. შემოსავლების სამსახურის საქმე	40
2.2.2. “ოპტიმალ გრუპ+“-ის საქმე.....	44
2.2.3. „ინტერტექნიკის“ საქმე.....	47
2.2.4. ფარმაცევტული პროდუქციის რეგისტრაციის საქმე.....	50
2.2.5. სასკოლო ავტობუსების საქმე	52
2.2.6. ბათუმის მერიის საქმე.....	54
2.2.7. დაცვის პოლიციის საქმე	57
დასკვნა	60
ბიბლიოგრაფია.....	63

შემოკლებანი და გამოყენებული აბრევიატურები

ქართულ ენაზე

ა.შ.	ასე შემდეგ
იხ.	იხილეთ
სხვ.	სხვა
შსს	საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტრო
სსიპ	საჯარო სამართლის იურიდიული პირი
შპს	შეზღუდული პასუხისმგებლობის საზოგადოება
ააიპ	არასამეწარმეო არაკომერციული იურიდიული პირი

უცხოურ ენაზე

EU	European Union
TEU	Treaty on European Union
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
WTO	World Trade Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development

შესავალი

მას შემდგომ, რაც კონკურენციის სამართლის დარგის დახვეწა, საქართველოსა და ევროპის კავშირის დაახლოების გზაზე უმნიშვნელოვანეს კომპონენტად განისაზღვრა, საელმწიფომ ამ მიმართულებით რიგი მკაფიო ნაბიჯების გადადგმა დაიწყო. საქართველოში კონკურენციის სამართლის თითქმის 30 წლიანი ისტორია დიდი წყვეტებითა და ჩავარდნებით ხასიათდებოდა, რამაც ხსენებული პროცესების რიგი მიმართულებებით აკადემიური ანალიზის საჭიროება გააჩინა, ხარვეზებისა და სამომავლო გზების დასახვის მიზნით, შესაბამისად წინამდებარე ნაშრომი სწორედ ხსენებულ ანალიზს ემსახურება.

ნაშრომში განხილულია სახელმწიფო, როგორც კონკურენციის კანონმდებლობის ადრესანტი და ადრესატი, სადაც ერთმანეთისაგან გამიჯნულად არის განხილული სახელმწიფოს პოზიტიური და ნეგატიური ვალდებულებები. უნდა აღინიშნოს, ვინაიდან რომ სწორედ სახელმწიფო უდგენს კერძო ეკონომიკურ სუბიექტებს კონკურენციის სამართლებრივ ზღვრებს, რაც ეკონომიკური ბაზრის თვისუფლებისა და თანასწორუფლებიანობის უზრუნველყოფით არის ნაკარნახევი, ხშირად უყურადღებოდ რჩება თვითონ სახელმწიფოს ვალდებულებები, რაც სცდება სახელმწიფოს მხრიდან მარეგულირებელი ნორმების დადგენას. კერძოდ, ერთი მხრივ სახელმწიფო შეიძლება იყოს ბაზარზე მოთამაშე ეკონომიკური სუბიექტი, ხოლო მეორე მხრივ იგი ფლობს ინსტრუმენტებს, რათა იმოქმედოს იმგვარად, რომ შეზღუდოს ბაზრები.

გამომდინარე აქედან, კონკურენციის სამართალი სახელმწიფოს მოიაზრებს როგორც ადრესატს, რომელსაც მიემართება კონკურენციის კანონმდებლობის რიგი ნორმებისა, რაც ეფუძნება კონკურენციული ნეიტრალურობის პრინციპს (competition neutrality).

სწორედ ამიტომ, საჭიროა სახელმწიფოსათვის არსებობდეს თვითრეგულირებისა და თვითშეზღუდვის მექანიზმები, რათა სახელმწიფო ეკონომიკურ ბაზარზე ჩაერთოს

როგორც თანაბარუფლებიანი მოთამაშე და მის ხელთ არსებული კონკურენციის მარეგულირებელი ნორმები აუცილებელზე მეტად არ ზღუდავდეს თავისუფალი ბაზრის პრინციპს. ნაშრომის მიზანს, სწორედ აღნიშნული რეგულირებების პრაქტიკული და შედარებითსამართლებრივი ანალიზი წარმოადგენს. წარმართული მსჯელობის შედეგად გამოკვეთილი იქნება, როგორც საკანონმდებლო ხარვეზები და ბუნდოვანებები, აგრეთვე აღმოფხვრის გზები.

ნაშრომში განხილულია ძირითადი და თვალსაჩინო ნორმები, რომლებიც სახელმწიფოს ავალდებულებს იზრუნოს ქვეყნის კონკურენციულ გარემოზე და უკრძალავს რიგ მოქმედებებს, გამოკვლეულია მოწყვლადი სფეროები, სადაც სახელმწიფოს ხელთ არსებულმა ინსტრუმენტებმა შესაძლებელია შეაფერხოს, შეზღუდოს ან სულაც აღმოფხვრას კონკურენცია შესაბამის ბაზარზე. მეტი თვალსაჩინობისათვის განხილულია სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის შეზღუდვის შემთხვევებთან დაკავშირებით, სადაც გაანალიზებულია „შესაძლებლობების“ ის ფართო სპექტრი, სადაც თუნდაც გაუფრთხილებლობით სახელმწიფო ზღუდავს კონკურენციას

ნაშრომის მიზანს სახელმწიფოს მხრიდან, როგორც კონკურენციის კანონმდებლობის ადრესანტისა თუ ადრესატის, კონკურენციაზე გავლენის ხარისხის დადგენა წარმოადგენს. ამ კონტექსტში გაანალიზებულია როგორც პოზიტიური და ნეგატიური ვალდებულებები, აგრეთვე პრაქტიკული მონაცემები.

თეორიული ანალიზის საფუძველზე წარმოებულია პრაქტიკული დააკვირვება სახელმწიფოზე, როგორც საბაზრო კონკურენციაზე დიდი გავლენის მქონე ობიექტზე და გამოკვეთილია საკანონმდებლო ბუნდოვანებები, რომლებიც ხელს უშლის კონკურენციის სამართლის ეფექტიან აღსრულებასა და სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის გაუმართლებელი შეზღუდვის პრევენციას.

საბოლოოდ, ნაშრომი საშუალებას იძლევა, პასუხი გაეცეს დასმულ პრობლემას და აღნიშნული ფორმატის შესაძლებლობების ფარგლებში ქმნის დასაბუთებულ პოზიციას სახელმწიფოს მიმართებით, როგორც კონკურენციის სამართლის ადრესანტისა და ადრესატის ჭრილში.

თავი 1. სახელმწიფო - ადრესანტი

1.1. კონკურენცია, როგორც კონსტიტუციური უფლება

საქართველოს კონსტიტუციის მე-6 მუხლის მე-2 პუნქტი ქვეყნის ეკონომიკურ საფუძვლად თავისუფალ კონკურენციას განსაზღვრავს. მე-6(2) მუხლის თანახმად, „სახელმწიფო ზრუნავს თავისუფალი და ღია ეკონომიკის, თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარებაზე“¹. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილებას თუ დავეყრდნობით, აღნიშნული ნორმა სახელმწიფოს ავალდებულებს იმოქმედოს იმგვარად, რომ ხელი შეუწყოს ისეთი ნორმატიული გარემოს შექმნას, რომელიც არ დაჩაგრავს და არ განდევნის ბაზრიდან სიცოცხლისუნარიან ეკონომიკურ სუბიექტებს, არამედ იზრუნებს მათ განვითარებაზე, გაუმართლებელი სახელმწიფო ჩარევებისაგან თავის შეკავებითა თუ შესაბამისი გარემოს შექმნით, ვინაიდან მხოლოდ ჯანსაღი კონკურენციის ფარგლებშია შესაძლებელი სუბიექტების თავისუფალი წარმოშობა, საქმიანობა და მათი არსებობის ბუნებრივი შეწყვეტა. კონკურენციის ხელის შეწყობით სახელმწიფო ახალისებს ბაზარზე ეკონომიკურ საქმიანობას, რაც თავისთავად ხელს უწყობს ქვეყნის განვითარებას.² საქართველოს კონსტიტუციის მე-6(2) მუხლის შინაარსში, ეკონომიკურ/საბაზრო კონკურენციასთან მიმართებით, სრულყოფილად გარკვევა, სახელმწიფოს როგორც ადრესანტისა და ადრესატის ვალდებულებებში, რიგ საკითხებთან არის დაკავშირებული და ანალიზს მოითხოვს.

¹ საქართველოს კონსტიტუცია მე-6 მუხლი, პუნქტი 2.

² საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/2/411, 19.12.2008, პარ. 3-5.

კონკურენცია ნიშნავს ბრძოლას, ბრძოლას უპირატესობისათვის და ეკონომიკურ სამყაროში ეს ნიშნავს სწრაფვას ბაზარზე არსებული სიმაღლეების მოსაპოვებლად. კაპიტალიზმსა და კომუნიზმს შორის იდეოლოგიური ბრძოლა მეოცე საუკუნის დომინანტური მახასიათებელი იყო. ბევრ სახელმწიფოს ეჭვი ეპარებოდა კონკურენტულ ბაზრებთან დაკავშირებით, სამაგიეროდ, ხედავდა სარგებელს ეკონომიკის სახელმწიფო დაგეგმვასა და მართვაში. თუმცა, ათასწლეულის მოახლოებასთან ერთად უზარმაზარი ცვლილებები მოხდა, რამაც ფართო დემონოპოლიზაცია, ლიბერალიზაცია და პრივატიზაცია გამოიწვია. ამ ფენომენებმა, რომელსაც თან ახლდა სწრაფი ტექნოლოგიური ცვლილებები და საერთაშორისო ვაჭრობის გახსნა, წარმოშვა უპრეცედენტოდ ძლიერი ეკონომიკური ძალები.³ გამომდინარე აქედან, თანამედროვე სამყაროში, საბაზრო ეკონომიკასთან და კონკურენტულ ბაზრებთან მიმართებაში, სახელმწიფომ სხვა პოზიციაზე გადაინაცვლა, წარმოეშვა ვალდებულებები იზრუნოს სახელმწიფოში არსებულ კონკურენტულ გარემოზე და არ იმოქმედოს მის წინააღმდეგ.

აღსანიშნავია რომ, კონსტიტუციით განსაზღვრული ზრუნვა თავისუფალ მეწარმეობასა და კონკურენციაზე, ეკონომიკურ აგენტებს იცავს არა მხოლოდ სახელმწიფოს მხრიდან გაუმართლებელი ჩარევებისაგან, არამედ შესაბამის ბაზარზე ბარიერების დაწესებისგანაც. სახელმწიფო ვალდებულია ეკონომიკური აგენტებისათვის შექმნას თანაბარი პირობები, მიიღოს შესაბამისი გადაწყვეტილებები კონკურენტული და თავისუფალი ბაზრის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნებისათვის.⁴

საქართველოს კონსტიტუციის მე-6(2) მუხლით დადგენილი უფლების არსსა და დაცულ სფეროსთან მიმართებით, ერთ-ერთ საქმეზე საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო განმარტავს, რომ „სამეწარმეო თავისუფლება და ეკონომიკურ აგენტებს შორის კონკურენტული გარემოს უზრუნველყოფა ხელს უწყობს თავისუფალი

³ Whish/Bailey, Competition Law, 7-th edition, 2011, გვ. 3.

⁴ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება საქმეზე №2/11/747, 14.12.2018, პარ. 3 და 7.

ბაზრის სტრუქტურის ჩამოყალიბებას და მომხმარებელთა ინტერესების დაცვას, ახალისებს უკეთესი ხარისხის საქონლის/მომსახურების კონკურენტულ ფასად წარმოებას/მიწოდებას. თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის განვითარების უფლება იცავს ეკონომიკურ აგენტებს გაუმართლებელი ბარიერების დაწესებისგან. სახელმწიფო ვალდებულია, თავი შეიკავოს ეკონომიკური აგენტებისათვის არათანაბარი პირობების შექმნისაგან და მიიღოს ზომები კონკურენტული ეკონომიკური გარემოს, თავისუფალი ბაზრის სტრუქტურის ჩამოყალიბებისა და შენარჩუნებისთვის“.⁵

საკონსტიტუციო სასამართლო განვიმარტავს, რომ თავისუფალ საბაზრო კონკურენციას საფრთხეს უქმნის სახელმწიფოს ნებისმიერი ღონისძევა, რომელიც ბაზარზე მოქმედ ეკონომიკურ სუბიექტებს უქმნის არათანაბარ პირობებს და რომელიმე მათგანს ანიჭებს უპირეტესობას. საქართველოს კონსტიტუციით დადგენილი თავისუფალი კონკურენციის უფლება, სახელმწიფოსგან მოითხოვს, რომ დაუსაბუთებლად არ ჩაერიოს თავისუფალ ბაზარზე მოქმედი ეკონომიკური აგენტების საქამონობაში. აგრეთვე, აღნიშნავს, რომ ნებისმიერი ასეთი ჩარევა გამართლებული უნდა იყოს ლეგიტიმური საჯარო ინტერესით. დაუშვებელია სახელმწიფომ დაუსაბუთებელი ქმედებებით საბაზრო ძალაუფლება შეუქმნას ბაზრის რომელიმე მონაწილეს, არამედ იგი ვალდებულია შექმნას თანასწორი და სამართლიანი საბაზრო პირობები. სახელმწიფოს მიერ რომელიმე ბაზარზე განხორციელებულმა ქმედებებმა, არ უნდა გამოიწვიოს ცალკეული ეკონომიკური აგენტის (ან მათი ჯგუფის) პრივილეგირებულ მდგომარეობაში ჩაყენება, რაც ამავე ბაზარზე მოქმედ სხვა ეკონომიკურ აგენტებს ართმევს კონკურენტულ გარემოში საქმიანობის უფლებას.⁶

⁵ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება საქმეზე №2/11/747, 14.12.2018, პარ. 3

⁶ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება საქმეზე №2/11/747, 14.12.2018, პარ. 4-5

„სახელმწიფოს მიერ რომელიმე ეკონომიკური აგენტის შერჩევითად მხარდაჭერა საფრთხეს უქმნის თავისუფალ კონკურენციას, ბაზრის სტრუქტურას და ზოგადად, ეკონომიკურ თავისუფლებას. ... ასეთი პირობების შექმნა აუმჯობესებს კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის (ეკონომიკური აგენტების ჯგუფის) საბაზრო მდგომარეობას და მას ამავე ბაზარზე საქმიანობის განმახორციელებელ სხვა ეკონომიკურ აგენტებთან შედარებით უპირატეს მდგომარეობაში აყენებს. სახელმწიფოს ჩარევის შედეგად იცვლება ბაზრის სტრუქტურა და უარესდება იმ ეკონომიკური აგენტების საბაზრო მდგომარეობა, რომლებიც სახელმწიფოსგან სარგებელს არ იღებენ“.⁷

„ამდენად, საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტით (ახლანდელი კონსტიტუციის მე-6 მუხლი) გარანტირებული თავისუფალი მეწარმეობისა და კონკურენციის უფლება იცავს ეკონომიკურ აგენტებს მათ საქმიანობაში სახელმწიფოს დაუსაბუთებელი ჩარევისაგან, მათ შორის, შერჩევითი საფუძვლით რომელიმე ეკონომიკური აგენტისათვის სარგებლის მინიჭებისაგან.“⁸

1.2. სახელმწიფოს პოზიტიური ვალდებულებების განხორციელების მექანიზმები

შესავალი

ქართულ საკანონმდებლო სივრცეში, მას შემდგომ რაც 1996 წელს საქართველომ ევროპის კავშირთან პირველად გააფორმა თანამშრომლობისა და პარტნიორობის შესახებ შეთანხმება, იწყება კონკურენციის კანონმდებლობაზე ზრუნვის ეტაპი, რომელიც დღემდე გრძელდება. საქართველომ, აიღო ვალდებულება კანონმდებლობა მაქსიმალურად დაეახლოვებინა ევროპული კავშირის რეგულაციებთან, 1996 წელს პარლამენტმა მიიღო კანონები „მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“ და „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“, აგრეთვე შეიქმნა

⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება საქმეზე №2/11/747, 14.12.2018, პარ. 6

⁸ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო, გადაწყვეტილება №2/11/747, 14.12.2018, პარ. 7

სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახური, რომელსაც აღნიშნული კანონის აღსრულებაზე ზედამხედველობა დაევალა.⁹

აილო რა სახელმწიფომ ხელთ კონკურენციის კანონმდებლობის დახვეწის სადავეები, როგორც აღნიშნული კანონმდებლობის ადრესანტმა, ზემოხსენებული პერიოდიდან მოყოლებული მრავალი ნაბიჯი გადადგა. უნდა აღინიშნოს, რომ მრავალი წელი დიდი ჩავარდნებითა და სახელმწიფოს მხრიდან არასათანადო ყურადღებით ხასიათდებოდა. თუმცა, მას შემდგომ, რაც ევროპის კავშირმა საქართველოს დღის წესრიგში კონკურენციის დახვეწის საკითხი კიდევ ერთხელ დააყენა, ასოცირების შესახებ შეთანხმებაზე მოლაპარაკებების დაწყების გზით, 2012 წლიდან რიგი საკანონმდებლო ცვლილებები განხორციელდა.

თუმცა, დღევანდელი დღისა და ჩემი ნაშრომის მიზნებისათვის საინტერესოა პერიოდი 2014 წლიდან. 2014 წელს განხორციელებული ცვლილებების შედეგად გვაქვს „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი¹⁰ და სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტო.¹¹ შედეგად კი, ფუნქციონირების ევროპის კავშირის მოდელთან შეძლებისდაგვარად მიახლოებული საკანონმდებლო მოდელი.

სწორედ „1.1“ ქვეთავში ხსენებული კონსტიტუციური უფლება რეალიზდება „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონით. ამ კანონის მიზანია თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის არამართლზომიერი შეზღუდვისგან დაცვის პრინციპების დადგენა, რაც თავისუფალ ვაჭრობასა და კონკურენტუნარიანი ბაზრის განვითარებას უზრუნველყოფს.¹² კანონით განისაზღვრება კონკურენციის არამართლზომიერად შემზღუდველი ქმედებები, თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის დარღვევის თავიდან აცილებისა და სამართლებრივი აღკვეთის

⁹ მაგრაქველიძე დ., გრიგოლაია ნ., სახელმწიფოს ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა და კონკურენცია საქართველოში, კონკურენციის პოლიტიკა: თანამედროვე ტენდენციები და გამოწვევები, 2017, 145.

¹⁰ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი, საქართველოს 2014 წლის 21 მარტის კანონი №2159

¹¹ კანონის საფუძველზე შექმნილი კონკურენციაზე ზედამხედველობის მქონე ორგანო.

¹² საქართველოს 2014 წლის 21 მარტის კანონი №2159 „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის პირველი მუხლის პირველი პუნქტი.

საფუძვლები და უფლებამოსილი ორგანოს კომპეტენცია¹³. აღნიშნული კანონი ვრცელდება როგორც ეკონომიკური აგენტების აგრეთვე სახელმწიფო ორგანოების ქმედებებსა თუ გადაწყვეტილებებზე. ვინაიდან ნაშრომის მიზანს არ წარმოადგენს ეკონომიკური აგენტების კონკურენციაზე გავლენის დადგენა, შესაბამისად მომდევნო ქვეთავებში განხილული იქნება სახელმწიფოს პოზიტიური კონკურენციულსამართლებრივი ვალდებულებები იმ ნორმების დადგენის კუთხით, რომელიც სახელმწიფო ორგანოების გადაწყვეტილებებსა თუ ქმედებებზე ვრცელდება. აღნიშნული კანონის მე-2 მუხლით¹⁴ ამ კანონის მიზნად, სახელმწიფოს მხრიდან, ნებისმიერი ფორმით კონკურენციის შეზღუდვის დაუშვებლობაც განისაზღვრება. ზემოხსენებული მიზნებისა თუ პრინციპების რეალიზებას რამდენიმე სახე აქვს, ეს არის კანონის მე-10 მუხლი¹⁵, რომელიც კრძალავს სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან ანტიკონკურენციულ ქმედებებს, მე-12-15¹⁶ მუხლები ითვალისწინებს სახელმწიფო დახმარებების მეტნაკლებად თუმცა კონტროლს, ხოლო მე-18¹⁷ მუხლით განისაზღვრება შესამამისი მაკონტროლებელი ორგანოს უფლებამოსილებები.

1.2.1. სამართლის წყაროები

1.2.1.1. სახელმწიფო ორგანოების მიერ კონკურენციის შეზღუდვის დაუშვებლობა

საქართველოში, კონკურენციის სამართლის, როგორც დარგის არსებობის საწყისებიდანვე, არსებული კანონმდებლობების რედაქციებში შეინიშნებოდა სახელმწიფო უწყებების მხრიდან კონკურენციის შემზღუდველი ქმედებების აკრძალვის დებულებები. მაგალითად, მსგავსი შინაარსის ნორმას შეიცავდა „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-

¹³ იქვე, მეორე პუნქტი.

¹⁴ საქართველოს 2014 წლის 21 მარტის კანონი №2159 “კონკურენციის შესახებ” საქართველოს კანონის მუხლი 2.

¹⁵ იქვე მუხლი 10.

¹⁶ იქვე მუხლი 12, 13, 14, 15.

¹⁷ იქვე მუხლი 18.

10 მუხლი, რომელიც სახელმწიფო ხელისუფლების ყველა ორგანოს უწესებდა კონკურენციის შემზღვეველი ქმედებების აკრძალვებს.¹⁸ მის შემდგომ არსებული „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-7¹⁹ მუხლი, ანალოგიურად, კრძალავდა სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან განხორციელებულ ანტიკონკურენციული ხასიათის მოქმედებებს.²⁰

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლში ვკითხულობთ, რომ: „სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტის ორგანოს, სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოს ეკრძალება:

ა) კავშირის, ასოციაციის, გაერთიანების ან სხვა სახის სამეწარმეო სტრუქტურის შექმნა, თუ ეს იწვევს კონკურენციის შესუსტებას ან შეზღუდვას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

ბ) ეკონომიკური აგენტისთვის ისეთი შეღავათის დაწესება, რომელიც მას კონკურენტებთან ან პოტენციურ კონკურენტებთან შედარებით უპირატესობას ანიჭებს და ზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

გ) ეკონომიკური აგენტის ეკონომიკური საქმიანობის ან/და დამოუკიდებლობის აკრძალვა, შეჩერება ან სხვაგვარად შეფერხება, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

დ) საქონლის წარმოების ან რეალიზაციის მონოპოლიზაციისთვის სახელმწიფო სტრუქტურის შექმნა ან არსებული სახელმწიფო სტრუქტურისთვის ისეთი უფლებამოსილების მინიჭება, რომელიც შეზღუდავს კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა;

¹⁸ „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 10 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31462?publication=3>

¹⁹ „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 7 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29644?publication=6>

²⁰ ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 590.

ე) ისეთი გადაწყვეტილების მიღება, რომელიც ეკონომიკურ აგენტს დომინანტურ მდგომარეობას უქმნის, რაც არსებითად ზღუდავს თავისუფალ ფასწარმოქმნასა და კონკურენციას, გარდა საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა.“

ზემოხსენებული ნორმის გასააზრებლად თუ რა ფარგლებში არეგულირებს სახელმწიფო, როგორც ადრესანტი სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან კონკურენციის შემზღვეველ ქმედებებს, საჭიროა გავანალიზოთ არსებული გამონაკლისები და როგორ მოქმედებს იგი პრაქტიკაში.

მე-10 მუხლის თითოეულ დანაწესთან შევნიშნავთ რა ჩანაწერს „გარდა კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისებისა“, პირველ რიგში აუცილებელია გამოვარკვიოთ თუ რა სახის ქმედებებს მოიაზრებს მე-10 მუხლი და შესაბამისად, რა გამონაკლისებზეა ასე დაჟინებით მითითება.

დანაწესში სიღრმისეულად გასარკვევად, აუცილებელია გავარკვიოთ რომელია ის შემთხვევები, რომელიც სახელმწიფოს კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევად არ შეეარცხება, ანუ კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევები. შესაბამისად, უნდა განიმარტოს თუ რომელი სამართლებრივი აქტები განეკუთვნება საქართველოს კანონმდებლობას, რომელთა ფარგლებში განხორციელებული ქმედებებიც გამორიცხავს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობას კონკურენციის დარღვევისათვის.²¹

„ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონის²² თანახმად, ნორმატიული აქტები ორ ნაწილად იყოფა, კერძოდ საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიულ აქტებად. საქართველოს საკანონმდებლო აქტებია საქართველოს კონსტიტუცია, კონსტიტუციური კანონი, ორგანული კანონი, საქართველოს კანონი,

²¹ ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 593-594

²² „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90052?publication=33>

პრეზიდენტის დეკრეტი და პარლამენტის რეგლამენტი, ხოლო კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, რომლებიც განსაზღვრავს მუდმივი ან დროებითი და მრავალჯერადი ქცევის ზოგად წესს და მისი მიღება შეუძლია შესაბამის ორგანოს მისივე კომპეტენციის ფარგლებში, ისიც საკანონმდებლო აქტის შესასრულებლად და იმ შემთხვევაში თუ პირდაპირ არის გათვალისწინებული საკანონმდებლო აქტით, არის მაგალითად მთავრობის დადგენილება ან მინისტრის ბრძანება. შესაბამისად ნათელია, რომ საქართველოს საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტების საფუძველზე სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ნებისმიერი ქმედება „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის რეგულირების მიღმა რჩება.²³

კითხვაზე თუ რა ქმედებებია მე-10 მუხლის ადრესატი სსიპ „კონკურენციის ეროვნული სააგენტო“ განმარტავს, რომ „ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ მიღებული ნებისმიერი გადაწყვეტილება, რომელიც წინააღმდეგობაში მოდის კონკურენციის კანონთან და უშუალოდ არ გამომდინარეობს ქვეყანაში მოქმედი კანონმდებლობიდან, სცილდება ამ ორგანოს დისკრეციული უფლებამოსილების ფარგლებს“²⁴ და სწორედ აღნიშნული ქმედებები წარმოადგენს კანონის მე-10 მუხლისა და სააგენტოს შეფასების საგანს.

1.2.1.2. სახელმწიფო დახმარების რეგულირება.

რაც შეეხება სახელმწიფო დახმარებებს, კონკურენციულსამართლებრივ ჭრილში სახელმწიფო დახმარებები რეგულირდება იმდენად, რამდენადაც სახელმწიფო, როგორც კანონმდებელი - ადრესანტი, ცდილობს სახელმწიფო დახმარების გაცემით

²³ ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 593-594.

²⁴ საქართველოს კონკურენციის სააგენტო, სს „სადაზღვევო კომპანია უნისონის საქმე“, ბრძანება №04/216, 07.08.2018, გვ. 44.

დამდგარი პოზიტიური შედეგი არ იწვევდეს შესაბამის ბაზარზე კონკურენციის შეზღუდვას, დამახინჯებასა თუ აღმოფხვრას.²⁵

სახელმწიფო დახმარება სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან შესაძლებელია მრავალი ფორმით განხორციელდეს, იქნება ეს გადასახადებისაგან გათავისუფლება, შემცირება თუ გადავადება, ვალის გაუქმება, შეღავათიანი სესხის მიცემა, ფულადი დახმარების გაწევა, სხვადასხვა სახის შეღავათების დაწესება და სხვ.²⁶

სახელმწიფო დახმარებები „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12-15 მუხლებით რეგულირდება. კანონი განმარტავს, რომ აკრძალულია ეკონომიკური აგენტებისათვის თუ კონკრეტული საქმიანობისათვის ისეთი სახელმწიფო დახმარების გაცემა, რომელიც საფრთხეს უქმნის კონკურენციას, აფერხებს მას ან ნებისმიერი ფორმით ზღუდავს. აღნიშნული შეზღუდვიდან გამონაკლისები კანონითვე არის დადგენილი. აღნიშნულ საკითხებთან მიმართებით სიღრმისეული მსჯელობა ნაშრომის 2.1.2 ქვეთავში იქნება მოცემული.

ევროპის კავშირში, მისი არსებობის პირველი დღეებიდანვე, სახელმწიფო დახმარებების რეგულირების ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზი იყო ის რომ წევრი სახელმწიფოების მიერ გაცემულ სახელმწიფო დახმარებებს შესაძლებელია დაეზიანებინათ EU-ს მთავარი იდეა - ერთიანი შიდა ბაზრის არსებობა.²⁷ ამიტომ, როდესაც ჩვენ, ევროპის კავშირის რეგულაციებთან დაახლოების მიზნით, ვდგავთ რიგ საკანონმდებლო ნაბიჯებს, აუცილებელია ყურადღების მიღმა არ დარჩეს ჩვენი სახელმწიფოსა და ევროპის კავშირს, როგორც სუპრანაციონალურ ორგანიზაციას შორის არსებული რიგი განსხვავებები, მათშორის ზემოხსენებული ერთიანი შიდა ბაზრის არსებობის მიზანი, რომელიც ევროპის კავშირისათვის ძალზედ სენსიტიური და მნიშვნელოვანი კომპონენტია, ჩვენი სახელმწიფოს რეალობიდან გამომდინარე კი

²⁵ Hofmann, Herwig Micheau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016 pg. 6.

²⁶ ს. მენაბდიშვილი, „სახელმწიფო დახმარების რეგულირების თავისებურებანი საქართველოში“, დაბეჭდილია კონფერენციის შრომათა კრებულში „კონკურენციის პოლიტიკა: ტენდენციები და გამოწვევები“, გვ.: 218-229, თბილისი, 2018

²⁷ Hofmann, Herwig Micheau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016 გვ. 9

სახელმწიფო დახმარებების რეგულაციებს ევროპის კავშირის რეგულაციებისაგან განსხვავებული სახე შეიძლება მიეცეს.

1.2.1.3. ასოცირების შეთანხმებით ნაკისრი ვალდებულებები.

2014 წლის 27 ივნისს გაფორმებული, ერთი მხრივ, ევროპის კავშირს და ევროპის ატომური ენერჯის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებსა და მეორე მხრივ, საქართველოს შორის, ასოცირების შეთანხმების მე-10 თავით (კონკურენცია) განსაზღვრულია, რომ მხარეები აცნობიერებენ თავისუფალი და შეუზღუდავი კონკურენციის მნიშვნელობას, აღიარებენ რომ ანტიკონკურენციული ქმედებები, მათ შორის სახელმწიფო ჩარევა (მოიცავს სახელმწიფო სუბსიდიებსაც) ქმნის ბაზრების ნორმალური ფუნქციონირების შეზღუდვის შესაძლებლობას და ამცირებს ვაჭრობის ლიბერალიზაციიდან გამომდინარე სარგებელს.²⁸

აღნიშნული შეთანხმებით საქართველომ აიღო ვალდებულება ეზრუნა კონკურენციის სამართლის, როგორც დარგის განვითარებაზე, მისი ევროპული კანონმდებლობის ნორმებსა თუ პრაქტიკასთან დაახლოებასა და ეფექტური მაკონტროლებელი ორგანოს შექმნაზე, რომელიც კონკურენციის კანონმდებლობის აღსრულებაზე იქნება პასუხისმგებელი. ძლიერი ორგანოს არსებობის შესახებ დებულება მეტად მკაფიოა. ასოცირების შეთანხმების 204-ე მუხლის მეორე პუნქტით, საქართველო ვალდებულია შექმნას კონკურენციის სამართლის ნორმების ეფექტური აღმასრულებელი ორგანო. აღნიშნულ ორგანოდ „სსიპ - საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტო“²⁹ გვევლინება, რომელიც საქართველოს კანონის „კონკურენციის შესახებ“ თანახმად უფლებამოსილია ზედამხედველობა გაუწიოს ეკონომიკური აგენტების საქმიანობას და დაადგინოს მათი საქმიანობის შესაბამისობა კონკურენციის ნორმებთან. სააგენტო აგრეთვე აწარმოებს საქმიანობას სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან

²⁸ იხ. ასოცირების შეთანხმების სრული ტექსტი https://www.asocireba.ge/show_article.php?id=30

²⁹ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-16 მუხლი

განხორციელებული კონკურენციის შემზღვეველი ქმედებების გამოვლენისა და შესაბამისი რეაგირების მოხდენის მიზნით.³⁰

ევროპის კავშირი თვლის, და კონკურენციის სამართლის ნორმებსა და სასამართლო პრაქტიკას უსადაგებს იმ აზრს რომ ჯანსაღი კონკურენცია ავითარებს და ზრდის ბაზარს, ქმნის დოვლათს, მოაქვს ტექნოლოგიური განვითარება და არ უშინდება არცერთ კრიზისულ სიტუაციას.³¹

შესაბამისად, ევროპის კავშირთან დაახლოების მიზნით საქართველოს სახელმწიფომ შეიმუშავა ეროვნული კანონმდებლობა, რომელიც დაუახლოვდა ევროპაში არსებულ კონკურენციის სამართლებრივ სტანდარტებს, რომელთა მოქმედებაც ხელს შეუწყობს სახელმწიფოში კონკურენციის, როგორც ჯანსაღი პროცესის განვითარებას.³²

1.2.2. უფლებამოსილი ორგანო - სააგენტო

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17 მუხლი სააგენტოს საქმიანობის პრინციპებად განსაზღვრავს დამოუკიდებლობას, არადისკრიმინაციულობას, მიუკერძოებლობას, გამჭვირვალობასა და ანგარიშვალდებულებას. სახელმწიფო როგორც სამართლის წყარო, კანონმდებელი და ადრესანტი აღნიშნულ ორგანოს ქმნის და აღჭურავს უფლებამოსილებებით, როგორც კერძოსამართლებრივი ეკონომიკური აგენტების მიმართ, ისე სახელმწიფო ორგანოების მიმართ.

ვინაიდან, აღნიშნული ნაშრომის მიზანს არ წარმოადგენს ეკონომიკური აგენტების მიმართ მოქმედი სამართლებრივი მექანიზმების განხილვა, შესაბამისად სააგენტოს უფლებამოსილებების ჭრილშიც ვორიენტირდებით მისი სახელმწიფო ორგანოების მიმართ არსებულ უფლებამოსილებებსა და სამართლებრივ მექანიზმებზე.

³⁰ ს. მენაბდიშვილი-საქართველოს კონკურენციის სამართლის შესაბამისობა ევროკავშირის კონკურენციის სამართლის ნორმებთან, თბილისი 2018 წ. გვ.5.

³¹ ლ.ჯაფარიძე, საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია, კონკურენციის სამართალი და მისი ეფექტური აღსრულება ასოციირების შეთანხმების კონტექსტში, თბილისი 2016წ, გვ. 10

³² იქვე, გვ. 6.

კანონის მე-18 მუხლის მე-2 პუნქტი საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოს ანიჭებს უფლებამოსილებას, რომლის ფარგლებშიც სააგენტო სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების, მუნიციპალიტეტის ორგანოს ან სხვა ადმინისტრაციულ ორგანოსთან მიმართებით უფლებამოსილია: კანონის მე-10 მუხლის სავარაუდო დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით განახორციელოს საქმის მოკვლევა საჩივრის ან საკუთარი ინიციატივის საფუძველზე, შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს მოსთხოვოს ყველა საჭირო ინფორმაციის მიწოდება, რაც სააგენტოს უფლებამოსილების განხორციელებისათვის ესაჭიროება, აგრეთვე მოითხოვოს ახსნა-განმარტება, შეუსრულებლობის შემთხვევაში კი უფლებამოსილი პირის დისციპლინური პასუხისმგებლობის საკითხი დასვას.³³

სააგენტოს, ამავე მუხლის თანახმად, უფლება აქვს კანონის დარღვევის დადასტურების შემთხვევაში შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოს წარუდგინოს გადაწყვეტილება, შესაბამისი რეკომენდაცია და აღნიშნული ადმინისტრაციული ორგანოს კანონსაწინააღმდეგო გადაწყვეტილებისა თუ ქმედების გაუქმების ან აკრძალვა მოითხოვოს. აღნიშნული მოთხოვნის შეუსრულებლობის შემთხვევაში, სააგენტო უფლებამოსილია საკითხი ზემდგომი ორგანოსა თუ თანამდებობის პირის წინაშე დასვას. აღნიშნული ვრცელდება სახელმწიფო დახმარების გამცემი ორგანოს მიერ სახელმწიფო დახმარების გაცემის სააგენტოსთან შეთანხმების წესის დარღვევის შემთხვევაშიც.

ამავდროულად კონკურენციის სააგენტო უფლებამოსილია შესაბამის ადმინისტრაციულ ორგანოებს წარუდგინოს განსახილველად სავალდებულო რეკომენდაციები საქართველოს სასაქონლო და მომსახურების ბაზრებზე კონკურენტული გარემოს გაჯანსაღების, შესაბამის ბაზარზე შესვლის

³³ კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-18(2) მუხლი

საკანონმდებლო ბარიერების ან/და ადმინისტრაციული ბარიერების არსებობისა და მათი აღმოფხვრის საჭიროების თაობაზე.³⁴

ნაშრომის მიზნებისათვის მნიშვნელოვანია და შესაბამისად, შედარებისათვის განვიხილოთ, სხვადასხვა ქვეყნების მაგალითზე კონკურენციის ორგანოების მხრიდან კანონმდებლობის კონკურენციული ეფექტის შეფასება და მექანიზმები.

თავისუფალი ბაზრების დაცვისა და კონკურენციის დამახინჯების თავიდან ასაცილებლად, ბულგარეთის კონკურენციის ორგანო, უფლებამოსილია შეაფასოს სახელმწიფო ორგანოების საკანონმდებლო და კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები, აგრეთვე საკანონმდებლო აქტების პროექტები და ის აქტები რომლებიც უკვე ძალაშია. აღნიშნული ორგანო აქტიურად აანალიზებს ნორმატიული ბაზის კონკურენციის კანონმდებლობასთან თავსებადობას. 2009 წელს ბულგარეთში კონკურენციის ორგანომ შეიმუშავა და მიიღო სახელმძღვანელო მითითებები თუ როგორ უნდა შეფასდეს კანონმდებლობის შესაბამისობა კონკურენციის პრინციპებსა თუ წესებთან.³⁵

ჩინური ტაიბეის სამართლიანი ვაჭრობის კომისიამ (The Fair Trade Commission) შექმნა ორი სპეციალური სამუშაო ჯგუფი ("დერეგულირებისა და საბაზრო კონკურენციის ხელშეწყობის სამუშაო ჯგუფი" ("Task Force for Deregulation and Market Competition Promotion") და "სამუშაო ჯგუფი მწვანე სილიკონის კუნძულის ხედვისა და ხელშეწყობის სტრატეგიის დებულებების შემუშავებისთვის" ("Task Force for Development of the Green Silicon Island Vision and Promotion Strategy Regulations")), რათა მათი მეშვეობით შეისწავლოს/შეაფასოს სახელმწიფო ორგანოების სხვადასხვა რეგულაციებს, კონკურენციის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენის

³⁴ იქვე.

³⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, Note by secretariat, discussion on competitive neutrality, 13.04.2016. Source: Bulgaria's, Chinese Taipei's, Italy's, Japan's, Spain's, Peru's contribution to OECD (2015) [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)8/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)8/FINAL/en/pdf) pg. 11.

მიზნით. სამუშაო ჯგუფები ასევე რჩევებს აძლევენ შესაბამის ორგანოებს იმ რეგულაციების შესახებ, რომლებიც კონკურენციაზე შესაძლოა გავლენა მოახდინონ.³⁶

იაპონიაში თითოეული სამინისტრო თვითონ არის ვალდებული წინასწარ რეგულაციების მიღებამდე შეაფასოს ის კონკურენციული შედეგები რომელიც შედეგად შესაძლებელია მოჰყვეს რეგულაციას. აღნიშნულ ჭრილში შეფასებას ექვემდებარება როგორც ახალი რეგულაციის მიღება, აგრეთვე უკვე არსებულის გაუქმება თუ ცვლილება. სამინისტროები ვალდებული არიან გააანალიზონ რეგულაციების გავლენა კონკურენციაზე და აღნიშნული ანალიზის შედეგები ასახონ ანგარიშში.³⁷

უფრო მძლავრი ზომები, რომელთაც კონკურენციის ორგანოებს შეუძლიათ მიმართონ არის სამართლებრივი აქტის პირდაპირ სასამართლოში გასაჩივრების უფლებამოსილება. მაგალითად:

იტალიის კონკურენციის ორგანოს, საკუთარი ინიციატივით, შეუძლია მიმართოს სახელმწიფო ორგანოებს ამა თუ იმ საკანონმდებლო აქტის გაუქმების მოთხოვნით, რომელიც თავისი შეხედულებით წინააღმდეგობაშია კონკურენციის კანონმდებლობასა და პრინციპებთან. იმ შემთხვევაში თუ ადმინისტრაციული ორგანო ამ საკითხთან დაკავშირებით არაფერს იღონებს, იტალიის კონკურენციის ორგანოს შეუძლია შესაბამისი სამართლებრივი აქტი გაასაჩივროს ადმინისტრაციული ტრიბუნალის წინაშე.³⁸

პერუს კონკურენციის ორგანო „პერუს ინდოკოპის ბაზარზე წვდომის კომისია“ (the Market Access Commission of the Peruvian Indecopi), იმ შემთხვევაში თუ აღმოაჩენს არალეგალურ ან დაუსაბუთებელ ბაზარზე შესვლის ბიუროკრატიულ ბარიერს, უფლებამოსილია, კონსტიტუციის დებულების „Acción Popular“ თანახმად, რომელიც

³⁶ იხ. იქვე

³⁷ იხ. იქვე

³⁸ იხ. იქვე

სასამართლოს აძლევს უფლებას გააუქმოს საკანონმდებლო აქტი, გაასაჩივროს ზემოხსენებული სასამართლოში გაუქმების მოთხოვნით.³⁹

ესპანეთის კონკურენციის ორგანოს ზოგადი ამოცანა მოიცავს, მის უფლებას, გაასაჩივროს სასამართლოში, სახელმწიფო ორგანოების ანტიკონკურენციული ხასიათის გადაწყვეტილებები თუ ქმედებები რომელთაც შესაძლებელია ან შედეგად მოჰყვას კონკურენციული ბარიერების ხელოვნური გაზრდა.⁴⁰

თავი 2. სახელმწიფო - ადრესატი

2.1. სახელმწიფოს მიმართ კონკურენციის სამართლის მოქმედების ფორმები.

2.1.1. მე-10 მუხლი

ევროპის კავშირის წევრი ქვეყნების კონკურენციულსამართლებრივი ვალდებულებები გამომდინარეობს კუმულაციურად, როგორც ევროპის კავშირის კონკურენციის მარეგულირებელი ნორმების, აგრეთვე სასამართლო პრაქტიკის ანალიზის შედეგად. ჩვენ ცალსახად ვერ ვნახავთ ევროპის კავშირის კანონმდებლობაში „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის ანალოგს, რომელმაც მოგვცა მეტად პრაქტიკული და ჩვენი რეალობისათვის გამოსადეგი სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის შემზღვეველი ქმედებების ამკრძალავი დებულებები. ევროპის კავშირის კონკურენციის სამართლის დებულებები ერთობლივად უნდა იქნას წაკითხული TEU-სა და TFEU-ს მეშვეობით მოცემულ პრინციპებსა და მიზნებთან. ვინაიდან, როგორც უკვე აღვნიშნეთ ევროპის კავშირის კონკურენციის კანონმდებლობაში არ მოიპოვება სახელმწიფოს მიმართ მოქმედი კონკრეტული ამომწურავი დებულება.⁴¹

³⁹ იხ. იქვე

⁴⁰ იხ. იქვე

⁴¹ Richard Whish and David Bailey, Competition Law, 7th ed, Oxford University Press, 2012, pp. 50-51

ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (TFEU) მე-3 მუხლის თანახმად საბაზრო კონკურენციის რეგულირება შესაბამისი პრინციპების დასაცავად, ევროპის კავშირის ექსკლუზიურ კომპეტენციას განეკუთვნება. აღნიშნული კომპეტენციის ექსკლუზიურობა მიგვითითებს, რომ ევროპის კავშირის მიზნების მისაღწევად კონკურენციის სამართლებრივი რეგულირება მოწინავე მნიშვნელობის არის.

ევროპის კავშირის კონკურენციის მარეგულირებელი ნორმების შინაარში მითითებული „წევრი სახელმწიფო“ გულისხმობს სახელმწიფოს აბსოლუტურად ყველა ორგანოს. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-4(3) (TEU) მუხლი წევრ სახელმწიფოებს აკისრებს გულწრფელი თანამშრომლობისა, 'sincere cooperation' და ერთგულების 'loyalty' ვალდებულებებს. ევროპის კავშირის შესახებ ხელშეკრულების მე-3(3) (TEU) მუხლი ითვალისწინებს, რომ ევროპის კავშირმა უნდა შექმნას შიდა ბაზარი, რომელიც, როგორც განმარტებულია ხელშეკრულების 27-ე ოქმით, მოიცავს სისტემას, რომელიც უზრუნველყოფს, რომ კონკურენცია არ იქნას დამახინჯებული. აღნიშნული აგრეთვე ევროპის კავშირის ძირითად მიზნად ითვალისწინებს, რომ უნდა არსებობდეს მაღალი კონკურენციის მქონე სოციალური საბაზრო ეკონომიკა. ხოლო ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 119-ე მუხლი ითვალისწინებს, რომ წევრი სახელმწიფოებისა და ევროპის კავშირის საქმიანობა უნდა წარიმართოს ღია საბაზრო ეკონომიკის პრინციპების შესაბამისად, თავისუფალი კონკურენციით და შესაბამისად ნებისმიერმა სახელმწიფოს ჩართულობამ ეკონომიკურ საქმიანობაში შეიძლება ამ მიზნის საწინააღმდეგოდ იმუშაოს.⁴²

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე შეგვიძლია დავინახოთ, რომ როგორც ნაშრომის „1.2.1.1“ ქვეთავში ვიმსჯელებთ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლთან მიმართებით, ევროპის კავშირის კანონმდებლობა ჩვენს კანონმდებელს კუმულაციურად კარგად აქვს აღქმული და დანახული თუ რა

⁴² Richard Whish and David Bailey, *Competition Law*, 7th ed, Oxford University Press, 2012, pp. 215-217)

რისკების მატარებელია სახელმწიფოს მოქმედებები კონკურენციულ ბაზრებთან მიმართებით. შესაბამისად როგორც უკვე აღვნიშნე გვაქვს გამოყენებისათვის პრაქტიკული და საკმაოდ ეფექტური საკანონმდებლო ჩანაწერი, რომელშიც სიღრმისეულად გარკვევაც უფრო მარტივი იქნება აღნიშნულ მუხლთან მიმართებით არსებული საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს პრაქტიკის გაანალიზებით, რომელი მსჯელობაც მოცემული იქნება ნაშრომის „2.2“ ქვეთავში - სამართლებრივი პრაქტიკა.

2.1.2. სახელმწიფო დახმარება

სახელმწიფო დახმარება, სახელმწიფო ორგანოების ხელთ არსებული, მნიშვნელოვანი ინსტრუმენტია ქვეყნის ეკონომიკური გაჯანსაღებისა თუ შესაბამისი ეკონომიკური მიმართულებების მისაცემად. ნათელია რა სახელმწიფო დახმარების ეფექტიანობა და ამავდროულად ზეგავლენა ბაზარზე, იგი შეიცავს მაღალ კონკურენციულ რისკებს.

ევროპის კავშირში თვლიან, რომ სახელმწიფო დახმარება მაშინ არის ეფექტიანი და სასურველი, როდესაც ის უზრუნველყოფს საბაზრო ჩავარდნის აღმოფხვრას და აქვს ეკონომიკური აგენტებისათვის მასტიმულირებელი ეფექტი, განახორციელონ ის ქმედებები, რომელთა განხორციელებაც დახმარების გარეშე ვერ მოხდებოდა. აგრეთვე, სახელმწიფოს მხრიდან დახმარების გაცემა შესაძლებელია ემსახუროდეს ეკონომიკური უთანასწორობის აღმოფხვრას, მაგალითად დედაქალაქსა და მაღალმთიან რეგიონებს შორის რესურსების სწორად გადასანაწილებლად.⁴³

სახელმწიფო დახმარების რეგულირება, სახელმწიფოს, როგორც ადრესატის მიმართ მოქმედი სხვა ნორმებისაგან განსხვავებით, შედარებით ახალი და სხვა სპეციფიკის მოვლენაა. საქართველოს სახელმწიფოს კანონმდებლობაში პირველი ჩანაწერები აღნიშნული რეგულირების „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლებშია მოცემული, თუმცა უნდა ითქვას, რომ ეს ნორმები

⁴³ ს. მენაბდიშვილი „სახელმწიფო დახმარების რეგულირების თავისებურებანი საქართველოში“, „კონკურენციის პოლიტიკა: ტენდენციები და გამოწვევები“, გვ.: 218-229, თბილისი, 2018, გვ. 220.

რეალურ მოქმედებაში რიგი მიზეზების გამო არ მოსულა, მათ შორის, სახელმწიფოს მხრიდან საბაზრო კონკურენციისადმი ინდეფერენტული დამოკიდებულების გამო.

უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფოს ნებისმიერმა ნაბიჯმა, აგრეთვე მისი რესურსების სახელმწიფო დახმარების გზით განკარგვამ, შესაძლებელია საბაზრო კონკურენციისათვის საზიანო ეფექტი იქონიოს. რაც, მაგალითად, შესაძლებელია გამოიხატულ იქნას ბაზარზე არსებული წარუმატებელი და ინოვაციის უნარს მოკლებული ეკონომიკური აგენტების შენარჩუნებაში, რასაც შესაბამისი ბაზრისათვის შედეგად ზიანი მოაქვს.⁴⁴

ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად (TFEU) სახელმწიფო დახმარება განისაზღვრება, როგორც სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან ეკონომიკური აგენტებისათვის, შერჩევითად, ნებისმიერი ფორმით მინიჭებული უპირეტესობა. ევროპის კავშირში სახელმწიფო დახმარების არსებული მკაცრი კონტროლის მექანიზმის თანახმად, შეგვიძლია დავასკვნათ, რომ სახელმწიფო დახმარება უფრო მეტად აკრძალულია, საბაზრო კონკურენციაზე მისი ნეგატიური გავლენის გამო, ვიდრე დასაშვები.⁴⁵ სახელმწიფო დახმარებების, როგორც სახელმწიფო ინსტრუმენტის გამოყენების მიმზიდველობა გამომდინარეობს იქიდან, რომ ქცევის რეგულირებისა და ზემოქმედების დიდი შესაძლებლობები აქვს, ხშირად მასტიმულირებელი ეფექტიც. სახელმწიფო დახმარებით შესაძლებელია წახალისებულ იქნას ის ქმედება/საქმიანობა, რომელსაც ეკონომიკური სუბიექტი დახმარების გარეშე არ განახორციელებდა. ამგვარად, შესაძლებელია შედეგად მიღწეულ იქნას, როგორც ინოვაციები ისე განვითარება.⁴⁶

სახელმწიფო დახმარების გაცემის, როგორც პოლიტიკური ისე ეკონომიკური მოტივაციების შეჯერებისას, შეგვიძლია გამოვყოთ რამდენიმე მოტივაცია, რომლითაც

⁴⁴ Bacon QC, Kelyn, European Union Law of State Aid, 3rd ed, Oxford University Press, 2017, pg. 11, სოფიო მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 633

⁴⁵ წყარო: the European Union's contribution to OECD (2015)

⁴⁶ Hofmann, Herwig Micheau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016 pg. 3

სახელმწიფოები ხელმძღვანელობენ სახელმწიფო დახმარების გაცემისას. ერთ-ერთი მთავრობების მიერ პოლიტიკური მიზნების მიღწევაა, მათშორის წმინდა პოლიტიკური მიზნებისაც, როგორც ამომრჩეველთა ხმების მოპოვებაა. ხოლო, მეორე მხრივ სახელმწიფო დახმარება კვლავ რჩება ერთ-ერთ სახელმწიფო ისტრუმენტად, რომლის მეშვეობითაც შესაძლებელია ისეთი სახელმწიფო მიზნების მიღწევა, რომელიც საზოგადოებრივი ინტერესებიდან არის გამოწვეული. მაგალითად გაკოტრების პირას მყოფი კომპანიის დახმარება, კონკრეტულ რეგიონში დასაქმების შენარჩუნების მიზნით.⁴⁷

სახელმწიფო დახმარება ერთ-ერთი „არატრადიციული“ მეთოდია სახელმწიფო ორგანოებისათვის სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის მიზნების მისაღწევად. სახელმწიფო დახმარებით, კერძო ეკონომიკური აგენტის ინდივიდუალური მოგების გარდა, შესაძლებელია საზოგადოებრივად მნიშვნელოვანი ინვესტიციები და განვითარება წახალისდეს. ანუ სახელმწიფო დახმარებითა და სუბსიდიით შესაძლებელია უზრუნველყოფილ იქნას ის, რომ ადგილობრივი მწარმოებლები უფრო ხელსაყრელ პირობებში აღმოჩნდნენ უცხოელი კონკურენტების მიმართ.⁴⁸

ასეთი დანიშნულებით სახელმწიფო დახმარების გამოყენება, უნდა ითქვას რომ ევროპის კავშირისათვის სავსებით შეუთავსებელია, მითუმეტეს, რომ როგორც აღვნიშნეთ ევროპის კავშირში არსებული რეგულირებების ანალიზიდან გამომდინარე, სახელმწიფო დახმარება უფრო მეტად აკრძალულია, საბაზრო კონკურენციაზე მისი ნეგატიური გავლენის გამო, ვიდრე დასაშვები⁴⁹ და მითუმეტეს მისი გამოყენება წევრი სახელმწიფოების მიერ ადგილობრივი მწარმოებლების, იმპორტიორებთან შედარებით უპირატეს მდგომარეობაში ჩასაყენებლად, ხომ საერთოდ ყველაზე დიდი დარღვევა იქნებოდა. ევროპის კავშირი წევრ ქვეყნებს ავალდებულებს, რომ მათი სახელმწიფო დახმარებების შედეგად არ იქნეს

⁴⁷ Hofmann, Herwig Mischeau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016 გვ. 3

⁴⁸ იხ. იქვე.

⁴⁹ წყარო: the European Union’s contribution to OECD (2015)

კონკურენცია შეზღუდული, ვინაიდან ევროპის კავშირის მთავარი იდეა ერთიანი ბაზრის იდეაა, დაუშვებელია წევრი სახელმწიფოების მიერ გაცემული სახელმწიფო დახმარებების საშუალებით აღმოიფხვრას ან თუნდაც შეიზღუდოს კონკურენცია შესაბამის ბაზარზე.⁵⁰

აუცილებელია აქვე აღვნიშნოთ, რომ ევროპის კავშირის პრაქტიკისა თუ რიგი დებულებების გაზიარებისას, აუცილებელია გავითვალისწინოთ ჩვენი სახელმწიფოს რეალობა. ევროპის კავშირისათვის მისი საყრდენი და მთავარი მიზანია ერთიანი უსაზღვრო ბაზრის შექმნა, რაც ჩვენს რეალობაში არ უნდა იქნას არასწორად ინტერპრეტირებული. ევროპის კავშირში რიგი მოქმედებები, როგორც წევრი სახელმწიფოების, აგრეთვე ეკონომიკური აგენტების, არის ანტიკონკურენციული მხოლოდ იმ მიზეზით, რომ წევრ სახელმწიფოებს შორის თავისუფალ ვაჭრობას აფერხებს, და ხშირად მხოლოდ ეს მიზეზი ხდება ევროპის კავშირის მიერ მკაცრი რეაგირების საფუძველი.

ფაქტობრივად, ჩვენი სახელმწიფოს დღევანდელი რეალობიდან გამომდინარე, ქვეყნის შიგნით მიმდინარე კონკურენციული მოვლენებისა თუ სახელმწიფო ქმედებების შეფასებისას ზემოხსენებულ კრიტერიუმზე დაყრდნობა არ არის დიდი შედეგის მომტანი. შესაბამისად, კონკურენციის სააგენტოსა თუ კანონმდებლებს მეტი სიფრთხილე მართებთ ევროკავშირის პრაქტიკაზე დაყრდნობით მოქმედებების განხორციელებისას.

საქართველოში სახელმწიფო დახმარების შესახებ დებულებები რეგულირდება „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის 12-15 მუხლებითა და 2014 წლის 1 სექტემბრის N529 დადგენილებით „ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების

⁵⁰ Hofmann, Herwig Micheau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016 გვ. 4

უმნიშვნელო ოდენობისა და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესის შესახებ“⁵¹

აღნიშნული დადგენილების პირველი მუხლის მეორე პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტის თანახმად რეგულირების მიზანია სახელმწიფო დახმარების გაცემის არადისკრიმინაციულობისა და გამჭვირვალობის უზრუნველყოფა, რა დროსაც დაცული უნდა იყოს ზემოხსენებული პრინციპები.

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის თანახმად სახელმწიფო დახმარების გაცემა ეკონომიკური აგენტებისათვის ან სხვა საქმიანობისათვის, იმგვარად რა დროსაც ფერხდება კონკურენცია ან იქმნება ამის საშიშროება, გარდა გათვალისწინებული გამონაკლისებისა, აკრძალულია. ამავე მუხლში ვკითხულობთ, რომ შეიძლება დაშვებულ იქნას სახელმწიფო დახმარებები რომლებიც:

„ა) გაიცემა ინდივიდუალური მომხმარებლისათვის სოციალური დახმარების სახით, იმ პირობით, რომ დახმარება არ გამოიწვევს შესაბამისი საქონლის/მომსახურების მწარმოებლის დისკრიმინაციას;

ბ) მიზნად ისახავს სტიქიური მოვლენის ან ფორსმაჟორული გარემოების შედეგების აღმოფხვრას;

გ) მიზნად ისახავს გარემოსდაცვითი ღონისძიების განხორციელებას;

დ) მიზნად ისახავს საქართველოს საკანონმდებლო აქტით ან საქართველოს საერთაშორისო შეთანხმებით გათვალისწინებული უფლების განხორციელებას ან მოვალეობის შესრულებას;

ე) გაიცემა ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების სახით, უმნიშვნელო ოდენობით;

ვ) მიზნად ისახავს მნიშვნელოვანი სახელმწიფო პროექტის განხორციელებას, თუ ამის თაობაზე საქართველოს მთავრობას მიღებული აქვს გადაწყვეტილება.“

⁵¹ 2014 წლის 1 სექტემბრის N529 დადგენილებით „ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობისა და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესის შესახებ“ (<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2488751?publication=0>).

კანონში ამ ჩამონათვალის არსებობის პარალელურად, იმის მაგივრად რომ ეწეროს, ყველა სხვა სახის დახმარების გაცემის შეთანხმება სავალდებულოა სააგენტოსთან, რითიც ევროპის კავშირის კონტროლის ძლიერ მექანიზმს მეტნაკლებად გავითვალისწინებდით, წერია, რომ კონკურენციის სააგენტოსთან შეთანხმებით შეიძლება გაიცეს ის სახელმწიფო დახმარებები, რომლებიც გაიცემა:

„ა) გარკვეული რეგიონების ეკონომიკური განვითარებისათვის;

ბ) კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობისათვის.“

აქედან გამომდინარე, სამწუხაროდ, ზემოხსენებული გამჭვირვალობისა და არადისკრიმინაციულობის პრინციპები, რომლებიც მოქმედებს სახელმწიფო დახმარებების მიმართ, წინასწარ მხოლოდ ამ ორი სახის სახელმწიფო დახმარების მიმართ ფასდება - ესენია დახმარებები გარკვეული რეგიონების ეკონომიკური განვითარებისთვის და მეორე, კულტურისა და კულტურული მემკვიდრეობის შენარჩუნების ხელშეწყობისათვის.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან ნათელია, რამდენად თავისუფალნი არიან სახელმწიფო ორგანოები სახელმწიფო დახმარებების გაცემისას, იმ პირობებში, როდესაც ასეთი დახმარებების კონკურენციულ გარემოზე გავლენა საკამათო არ არის, არამედ ოპონენტები, არსებული რისკების გამო, აღნიშნული მექანიზმის საერთოდ გაუქმების მომხრენიც კი არიან.

ზემოხსენებული თითქმის შეუზღუდავი თავისუფლების ფარგლებში, სახელმწიფო დახმარების გაცემა შესაძლებელია არასწორი ზეგავლენის ქვეშ მოექცეს, მიეცეს შერჩევითი ხასიათი და მიზნად კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ინტერესების დაკმაყოფილება გაჩნდეს.

რეალურად, კანონის რეგულირების ფარგლებში სახელმწიფო დახმარება, რომელიც განმარტებულია ამგვარად - „სახელმწიფო დახმარების გამცემი ორგანოს მიერ

საბიუჯეტო სახსრების ან სახელმწიფო რესურსების გადაცემით ან სხვა შეღავათის დაწესებით ეკონომიკური აგენტისთვის შერჩევითი ეკონომიკური უპირატესობის მინიჭება⁵² ორგვარად რეგულირდება. პირველი არის სააგენტოსთან შეთანხმების გარეშე დაშვებული სახელმწიფო დახმარებების სახეები, რომელიც უკვე აღვნიშნეთ, და მეორე აგრეთვე ზემოაღნიშნული ორი დახმარების სახე, რომელიც სააგენტოსთან შეთანხმებით შეიძლება გაიცეს.

ჩემი აზრით, ასეთი ბუნდოვანი ჩანაწერები, საერთოდ არ ქმნის რეგულირების მყარ საფუძვლებს, სახელმწიფო სულ რაღაც ორი სახის დახმარებასთან დაკავშირებით არის ვალდებული სააგენტოს შეფასებას დაეყრდნოს. მე-12 მუხლი არის არაეფექტური, არ ითვალისწინებს ევროპის კავშირის რეგულაციების არც იმ ნაწილს, რომელიც ჩვენი რეალობისათვის გამოსადეგი იქნებოდა.

ევროპის კავშირში, მისი არსებობის პირველი დღეებიდანვე, სახელმწიფო დახმარების რეგულირების ერთ-ერთი გამომწვევი მიზეზი იყო ის, რომ წევრი სახელმწიფოების მიერ გაცემულ სახელმწიფო დახმარებებს შესაძლებელია დაეზიანებინათ EU-ს მთავარი იდეა/მიზანი - ერთიანი შიდა ბაზრის არსებობა.⁵³

შესაბამისად სახელმწიფო დახმარებების გაცემასთან დაკავშირებით გაწერილია მკაფიო კონტროლის წესები:

ე.წ. „Ex ante“ კონტროლის მექანიზმი - 108-ე მუხლის (TFEU) თანახმად ევროპის კავშირის წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან ევროპის კავშირის კომისიას ნებისმიერი დახმარების გაცემის გეგმის შესახებ აცნობონ. დახმარების გაცემა ასეთი შეტყობინების გარეშე განიხილება უკანონოდ და ევროპის კავშირის კომისიამ

⁵² „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მუხლი 3.

⁵³ Hofmann, Herwig Michéau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016 გვ. 9.

შეიძლება მოითხოვოს წევრი სახელმწიფოსაგან შეაჩეროს ასეთი დახმარების გაცემა, ან აღადგინოს პირვანდელი მდგომარეობა რაც იყო დახმარების გაცემამდე.⁵⁴

ე.წ. „Ex post“ მექანიზმი - ევროპის კავშირის კომისიას, აგრეთვე აქვს უფლება გადახედოს არსებულ სახელმწიფო დახმარებებს, რომლებიც გაცემულია წევრი სახელმწიფოების მიერ მანამ სანამ ევროპის კავშირში გაწევრიანდებოდნენ. ევროპის კავშირის კომისიას აქვს უფლება ნებისმიერ ეტაპზე დაადგინოს, რომ საბაზრო პირობების შეცვლის გამო, ასეთი სახელმწიფო დახმარება აღარ არის კონკურენციის კანონმდებლობასა და საერთო ბაზართან თავსებადობაში და უნდა შეწყდეს.⁵⁵

მეორე, რისი გაზიარებაც მიზანშეწონილი იქნებოდა არის ის, რომ ევროპის კავშირში ქმედებები, რომლებიც მოიაზრება სახელმწიფო დახმარებად დგინდება ობიექტური კრიტერიუმების საფუძველზე და არა კანონში მოცემული ჩამონათვალის მიხედვით, როგორც „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონშია მოცემული. აღნიშნული კრიტერიუმები მოცემულია ევროპის კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (TFEU) 107(1)-ე მუხლში, რომლის თანახმადაც - სახელმწიფოს მიერ ან მისი რესურსებიდან გაცემული ნებისმიერი დახმარება, რომელიც ზღუდავს კონკურენციას ან ქმნის მსგავს საფრთხეს, გარკვეული ეკონომიკური აგენტებისა ან გარკვეული საქონლის წარმოებისათვის უპირატესობის მინიჭების გზით დაუშვებელია იმდენად რამდენადაც ეს გავლენას ახდენს ევროპის კავშირის წევრ სახელმწიფოებს შორის ვაჭრობაზე.⁵⁶

შესაბამისად, ქართული საკანონმდებლო რეგულირების ასეთი ბუნდოვანებები და სახელმწიფო ორგანოებისათვის დატოვებული დიდი თავისუფლების ფარგლები, მაღალ კონკურენციულ რისკებს შეიცავს.

⁵⁴ the European Union's contribution to OECD, note by secretariat, DISCUSSION ON COMPETITIVE NEUTRALITY, 2016 pg. 10.

⁵⁵ იხ.იქვე.

⁵⁶ წყარო: the European Union's contribution to OECD, note by secretariat, DISCUSSION ON COMPETITIVE NEUTRALITY, 2016.

აღნიშნული ნაშრომის მიზნებისათვის და სახელმწიფოს, როგორც ადრესატის მიმართ კანონის აღსრულების მიმართულებითაც არა მნიშვნელოვანი, მაგრამ ჩვენი კონკურენციის კანონმდებლობის კიდევ ერთი ხარვეზი (რამდენადაც შესაძლებელია ხარვეზად ჩათვალოს) არის ის, რომ კანონი სუბსიდიასა და სახელმწიფო დახმარებას როგორც სინონიმებს ისე იყენებს. აღნიშნული პრობლემატური შესაძლებელია საერთაშორისო დონეზე ასპარეზობისას აღმოჩნდეს, ვინაიდან „სახელმწიფო დახმარება“ და მისი რეგულირება ევროპის კავშირიდან იღებს სათავეს, ხოლო სუბსიდია ძირითადად საერთაშორისო ვაჭრობის კონტექსტში გამოიყენება და ვაჭრობის მსოფლიო ორგანიზაციის ინტერესის ობიექტია(WTO). მიუხედავად ტერმინების შინაარსობრივი მსგავსებისა, არსებობს მნიშვნელოვანი განსხვავებები, მაგალითად ევროპის კავშირში სახელმწიფო დახმარების რეგულირება, როგორც სუპრანაციონალური ორგანიზაციისათვის მნიშვნელოვანია იმდენად რამდენადაც კავშირი იცავს საკუთარ ერთიან ბაზარს, ხოლო ვაჭრობის საერთაშორისო ორგანიზაცია სუბსიდიების რისკს და რეგულირების მიზანს ხედავს იმაში რომ ეს უკანასკნელი შესაძლებელია ხელს უშლიდეს მის ორ წევრ სახელმწიფოს შორის ვაჭრობას. მცირე მაგრამ არსებული განსხვავებების გამო არ იქნებოდა ურიგო კანონმდებლობაშიც გაგვეთვალისწინებინა ზემოაღნიშნული დეტალები.⁵⁷

მნიშვნელოვანია სახელმწიფო დახმარების მიზანს სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვანი და რელევანტური საკითხები წარმოადგენდეს, მაგალითად ქვეყნის ეკონომიკის სრულფასოვანი ფუნქციონირება. ოპონენტების აზრით სახელმწიფო დახმარება საერთოდ არ უნდა გაიცემოდეს, ვინაიდან ბიუჯეტი გადასახადებისაგან ივსება, რითიც ეკონომიკური აგენტები არ უნდა ფინანსდებოდნენ.⁵⁸

საკანონმდებლო ბუნდოვანებების ხსენებისას აუცილებელია გამოვყოთ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტის ჩანაწერი

⁵⁷ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 634.

⁵⁸ს. მენაბდიშვილი, „სახელმწიფო დახმარების რეგულირების თავისებურებანი საქართველოში“, „კონკურენციის პოლიტიკა: ტენდენციები და გამოწვევები“, გვ.: 218-229, თბილისი, 2018, გვ. 218.

„შესაძლებელია დაშვებულ იქნას“. როგორც უკვე განვმარტეთ მეთორმეტე მუხლი და მისი ჩამონათვალი, ვიცით რა, რომ სააგენტოსთან შეთანხმებას მხოლოდ ორი სახის სახელმწიფო დახმარება საჭიროებს, რა თქმა უნდა ჩნდება კითხვა თუ რას ნიშნავს დანარჩენ სახელმწიფო დახმარებებთან მიმართებით არსებული ჩანაწერი „შესაძლებელია დაშვებულ იქნას“. ლოგიკურად თუ ვიმსჯელებთ კანონმდებლობიდან გამომდინარე, ვინაიდან არ არსებობს სხვა ორგანო რომელთან შეთანხმებასაც აღნიშნული დახმარებები საჭიროებს ვასკვნით, რომ ეს ჩანაწერი ნიშნავს - მე-12 მუხლის მე-2 პუნქტში მითითებული სახის დახმარებები „დაშვებულია“.⁵⁹

სახელმწიფოები ბაზარზე მონაწილე ეკონომიკურ აგენტებს სხვადასხვა სახის პირდაპირ თუ არაპირდაპირ ფინანსურ უპირატესობას ანიჭებენ, რამაც შესაძლებელია ბაზარზე კონკურენტებისათვის არათანაბარი პირობები შექმნას.⁶⁰ ასეთი უპირატესობის მინიჭებას შესაძლებელია მრავალი ფორმა ჰქონდეს, მათ შორის პირდაპირი დაფინანსება, საგადასახადო შეღავათების დაწესება, შეღავათიანი სესხის გაცემა, გადასახადებისაგან გათავისუფლება, შემცირება, გადავადება, თუ ვალის გაუქმება და სხვ.⁶¹

კონკურენციულ-ეკონომიკურ ანალიზზე დაყრდნობით, წარმოშობილია ერთი პრობლემატური საკითხი. არსებობს სახელმწიფო დახმარებებთან მიმართებით ვარაუდი, რომ მათ შედეგად საბაზრო ეკონომიკაში ამ ფორმით სახელმწიფო ორგანოების ჩარევამ შესაძლებელია გამოიწვიოს „ბაზრის ნორმალური ფუნქციონირების“ შეფერხება. შესაბამისად, აუცილებელია ითქვას, რომ „ბაზრის ნორმალური ფუნქციონირება“ მეტაფორა უფრო არის ვიდრე რეალობის ადეკვატური აღწერა, რადგან საბაზრო კონკურენციაზე გავლენას უკვე არსებული მრავალი

⁵⁹ ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ. გვ. 657

⁶⁰ (OECD, Competitive Neutrality In Competition Policy (2015), p 8)

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)5&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)5&docLanguage=En)

⁶¹ ს. მენაბდიშვილი, „სახელმწიფო დახმარების რეგულირების თავისებურებანი საქართველოში“, „კონკურენციის პოლიტიკა: ტენდენციები და გამოწვევები“, გვ.: 218-229, თბილისი, 2018.

პოლიტიკური გადაწყვეტილება ახდენს, მაგალითად როგორც არის საგადასახადო რეგულაციები, სამეწარმეო რეგულაციები და ნებისმიერი კანონმდებლობა რომელიც შესაბამის ბაზარს ეხება. ნებისმიერი სამართლებრივი რეგულაცია, რომელიც მართავს ბაზარს, შეიძლება იყოს ხელსაყრელი ზოგიერთი ეკონომიკური აგენტისათვის და არახელსაყრელი ბაზრის სხვა მონაწილეებისთვის.⁶²

თუმცა, ამ ორ პოზიციას შორის ზღვარი სწორედ სახელმწიფოს ინტერესებზე გადის. ასევე მნიშვნელოვანია ეკონომიკური აგენტისა თუ რომელიმე სექტორის დახმარება კონკურენციის შეზღუდვას არ იწვევდეს. მაგალითისათვის კონკურენტი ეკონომიკური აგენტებიდან, ერთერთისათვის სახელმწიფოს მხრიდან გაცემული შეღავათიანი კრედიტი, მას კონკურენტებთან მიმართებით ანიჭებს კონკურენტულ უპირატესობას, რადგანაც მისი წარმოების ხარჯები ამით იზოგება. უფრო მარტივად რომ ვთქვათ, სახელმწიფო დახმარების მიზანი ერთი ეკონომიკური აგენტის დახმარება არ უნდა იყოს, არამედ ამ დახმარების გაცემის შედეგად დამდგარი სახელმწიფოსათვის სასიკეთო შედეგის მიღწევა, ბაზრის ჩავარდნაზე რეაგირება. სწორედ ამიტომ, ითვალისწინებს კანონმდებელი კონტროლის საჭიროებას და კონკურენციის სააგენტოს, როგორც ქვეყნის კონკურენტული გარემოზე ზედამხედველობის უფლებამოსილების მქონე ორგანოს, მინიჭებული აქვს ფუნქცია წინასწარ შეაფასოს გასაცემი დახმარების სავარაუდო შედეგები.

არსებული რეალობა ადასტურებს, რომ სახელმწიფო დახმარება სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობის საკითხებზე გამართლებულია. სახელმწიფოსათვის მნიშვნელოვან საკითხად, არსებული რეალობიდან გამომდინარე, სხვა და სხვა საკითხები შეიძლება ჩაითვალოს, სწორედ ამიტომ სახელმწიფო დახმარებები, მოქმედი კანონმდებლობისა თუ ბაზარზე არსებული კონკურენტული გარემოს გათვალისწინებით, ინდივიდუალურ შეფასებებს ექვემდებარება. აქვე შეგვიძლია ზემოაღნიშნული ევროპის კავშირის სახელმწიფო დახმარების კონტროლის მაგალითი მეტი

⁶² Hofmann, Herwig Micheau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016 გვ. 7

თვალსაჩინოებისათვის ხელახლა მოვიყვანოთ. რამდენად მნიშვნელოვანია იმჟამინდელი საბაზრო მდგომარეობის გათვალისწინება სახელმწიფო დახმარებს გაცემამდე ამას ევროპის კავშირის ე.წ. „Ex post“ კონტროლის მექანიზმიც ადასტურებს, როდესაც ევროპის კავშირის კომისიას უფლება აქვს ნებისმიერ ეტაპზე დაადგინოს, რომ საბაზრო პირობების შეცვლის გამო, უკვე გაცემული სახელმწიფო დახმარება აღარ არის კონკურენციის კანონმდებლობასა და საერთო ბაზართან თავსებადობაში და უნდა შეწყდეს.⁶³

ჩემი აზრით, სახელმწიფო დახმარება შესაძლებლობის ფარგლებში ყველაზე კარგი შედეგის მომტანი მაშინ არის, როდესაც გაცემულია იმგვარად, რომ არ იწვევს კონკურენციის შეზღუდვასა და დამახინჯებას, ამავდროულად ინარჩუნებს ბაზრის კონკურენტუნარიანობას.

მნიშვნელოვანია საკანონმდებლო დონეზე გაფართოვდეს როგორც სახელმწიფო დახმარებების კონტროლის არეალი, შესაბამისად კონკურენციის სააგენტოს უფლებამოსილებები სახელმწიფო დახმარებების კონტროლის მიმართულებით, ვინაიდან კონკურენციის მაკონტროლებელი ორგანოსათვის მინიჭებული უფლებამოსილება, შეაფასოს სახელმწიფო დახმარების ეფექტი, უზრუნველყოფს წინდახედულობის, ბაზარზე თანასწორობისა და სამართლიანობის პრინციპების შენარჩუნებას, რადგან რიგი ზომების მიღების მიუხედავად სახელმწიფო ორგანოებმა შესაძლოა სწორად ვერ განსაზღვრონ ის სამიზნე სფეროები, რომლებში ჩარევაც სასურველია და საჭიროა სახელმწიფო დახმარების გზით.⁶⁴

2.1.3. კონკურენტული ნეიტრალურობის პრინციპი

თანამედროვე მსოფლიოს თითქმის ყველა სახელმწიფოში, საბაზრო ეკონომიკის მონაწილენი კერძო სამართლის სუბიექტებთან ერთად, სახელმწიფოს მიერ შექმნილი საწარმოებიც არიან. ოპტიმალურ შემთხვევაში, აღნიშნულ ურთიერთობებში

⁶³ წყარო: the European Union“s contribution to OECD (2015)

⁶⁴ Hofmann, Herwig Micheau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016 pg. 3

საწარმოები, როგორც კერძო, აგრეთვე სახელმწიფო არიან, თანასწორნი თუმცა პრაქტიკულად, ხშირად სახელმწიფო საწარმოები უპირეტესობებით სარგებლობენ რაც მათ დანარჩენ ეკონომიკურ სუბიექტებთან მიმართებით პრივილეგიებულ მდგომარეობაში აქცევს.⁶⁵

საბჭოთა კავშირის ჩამოშლისა და სოციალისტური წყობილების შესუსტების, რასაც თან პრივატიზაციის ტალღები ახლდა, პერიოდის შემდეგ სახელმწიფო საწარმოების არსებობას რა თქმა უნდა ლეგიტიმური მიზნები ესაჭიროება. საზოგადოდ, აღიარებულია რომ სახელმწიფო საწარმოების არსებობის საფუძველი სხვა და სხვა მიზეზებს შეიძლება უკავშირდებოდეს. მათშორის იქნება ეს სახელმწიფოს სტრატეგიულ სფეროზე საკუთრების შენარჩუნება (მაგალითად რკინიგზა, აეროპორტები) თუ სახელმწიფო პოლიტიკის განხორციელება.

სახელმწიფო საწარმოები არ არიან დაზღვეულნი პოლიტიკური გადაწყვეტილებებისაგან, მათი მოცულობისა და სიმძლავრის გათვალისწინებით კი მათი შესაბამისი ბაზრის კონკურენტუნარიანობაზე გავლენა დიდია. რისკებს შეიცავს სახელმწიფო საწარმოების გადაწყვეტილებებში თანამდებობის პირების მიკერძოებული ჩარევა.

ზემოხსენებულის საპირწონედ უნდა აღინიშნოს რომ სახელმწიფო საწარმოს კონკურენტუნარიანობის შესუსტება, და მისი ბაზარზე მხოლოდ იმიტომ შენარჩუნება, რომ სახელმწიფო საწარმოა, ანალოგიურად ნეგატიურად აისახება შესაბამის ბაზარზე არსებულ კონკურენციაზე. აგრეთვე საწარმოში დასაქმებულებისათვის, საწარმოში სახელმწიფოს როგორც პარტნიორისა თუ აქციონირის პასიურობამ/ინდეფერენტულობამ შესაძლებელია იმოქმედოს ერთგვარ დემოტივატორად რაც რა თქმა უნდა საწარმოს დაასუსტებს.

⁶⁵ავტორთა კოლექტივი: დ. მაისურაძე, გ. ნარმანია, მ. ლაზიშვილი, მ. ტყეშელაშვილი, ი. შაკიაშვილი, ი. ზვიერიძე. „სახელმწიფო საწარმოები - არსებული სამართლებრივი რეგულირება, გამოწვევები და რეკომენდაციები“. ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა. 2018 წელი. გვ. 11-23.

საბჭოთა კავშირის არსებობის პერიოდში სამეწარმეო საქმიანობა აბსოლუტურად სახელმწიფო საკუთრების ფორმით არსებობდა. დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომ კი ჩვენს სახელმწიფოში სახელმწიფო საწარმოების პრივატიზაცია დაიწყო რომელიც რამდენიმე ეტაპად განხორციელდა.

ვინაიდან აღნიშნული ნაშრომის კვლევის საგანს არ წარმოადგენს სახელმწიფო საწარმოები, სახელმწიფო საწარმოს ცნებასთან რამდენიმე წინადადებებით შემოვიფარგლები. სახელმწიფო საწარმო როგორც ცნება საკანონმდებლო აქტებში გვხვდება როგორც სახელმწიფო საწარმო ასევე სახელმწიფო წილობრივი მონაწილეობის მქონე საწარმო. ამ ორ ცნებას შორის არსებული განსხვავებების და მიუხედავად შეიძლება მარტივად ითქვას რომ მიუხედავად სახელმწიფოს ხელთ არსებული წილის ოდენობისა, შეფასდება რა სახელმწიფოს გავლენა მიხედვად წილის სიმცირისა, საწარმოს გადაწყვეტილებებზე, აღნიშნულ დასკვნაზე დაყრდნობით შეგვიძლია საწარმოები მოვიხსენიოთ სახელმწიფო საწარმოებად.

ზოგადად კონკურენციის სამართლისათვის, ასევე აღნიშნული ნაშრომისათვის სახელმწიფო საწარმოები მნიშვნელოვანია იმდენად რამდენადაც ეს სახელმწიფოს საქმიანობის ფორმა არის კიდევ ერთი საშუალება რა დროსაც სახელმწიფოს ხელეწიფება, თუნდაც არა განზრახ, შეზღუდოს, შეაფერხოს ან სულაც აღმოფხვრას შესაბამის ბაზარზე კონკურენცია.

ჩვენს სახელმწიფოში ბოლოდროინდელი ტენდენცია გვაჩვენებს რომ სახელმწიფო საწარმოების რაოდენობა მცირდება მათი პრივატიზაციისა თუ ლიკვიდაციის ხარჯზე. თუმცა აღნიშნულზე დაყრდნობით ვერ განვსაზღვრავთ მომავლის ტენდენციებს ვინაიდან საკანონმდებლო დონეზე არ არის გაწერილი თუ რა სფეროებშია კონკრეტულად შესაძლებელი სახელმწიფო საწარმოს შექმნა და რა მიზნებით. მიდგომა ცალსახად ლიბერალურია და თავისუფალია რიგი შეზღუდვებისაგან.

შესაბამისად კონკურენციის სამართლის ჭრილში ძირითადი მოთხოვნა ამ ეტაპზე რაც ჩვენს სახელმწიფოს შეგვიძლია წავუყენოთ არის, რომ დაიცვას კონკურენციული ნეიტრალიტეტის (competitive neutrality) პრინციპი, რაც მდგომარეობს შემდგომში - კონკურენტული ნეიტრალიტეტი ნიშნავს, რომ სახელმწიფო საწარმოები და კერძო ეკონომიკური სუბიექტები კონკურენციას ერთმანეთს თანაბარ პირობებში უნდა უწევდნენ. აღნიშნული აუცილებელია ეკონომიკაში რესურსების ეფექტური გამოყენებისათვის და, შესაბამისად, ზრდისა და განვითარების მისაღწევად. მიუხედავად იმისა, რომ კონკურენტული ნეიტრალიტეტის პრინციპი ფართო მხარდაჭერას ფლობს მთელს მსოფლიოში, პრაქტიკაში მისი მოპოვება ბევრად უფრო რთული საკითხია.⁶⁶

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის მიერ (Organisation for Economic Co-operation and Development) კონკურენციული ნეიტრალურობის შესახებ ჩატარებული გამოკითხვის შედეგად, გამოჩნდა რომ ქვეყნების უმეტესობა, რომლებმაც უპასუხეს კითხვარს, ეთანხმებიან, რომ კონკურენტული ნეიტრალიტეტი არის კარგი იდეა და მათი მთავრობების უმეტესობა განიხილავს მას როგორც ეროვნული კონკურენციის პოლიტიკის ასპექტად/ელემენტად. თუმცა, რა წარმოადგენს კონკურენციულ ნეიტრალიტეტს, პასუხი ამაზე, გამოკითხული ქვეყნების უმეტესობის შესაბამის ორგანოებში განსხვავდება.

თუმცა, ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის აღნიშნული გამოკითხვის ანგარიშის ფარგლებში შემუშვებულია კონკურენციული ნეიტრალიტეტის შემდეგი განმარტება: კონკურენციულ ნეიტრალიტეტს მაშინ აქვს ადგილი როდესაც, ეკონომიკურ ბაზარზე მოთამაშე არცერთ სუბიექტს არ ენიჭება

⁶⁶ იხილეთ <https://www.oecd.org/competition/achievingcompetitiveneutrality.htm>

ზედმეტი კონკურენციული უპირატესობები და არ განიცდის კონკურენციულ ნაკლოვანებებს მიუხედავად მათი მფლობელისა.⁶⁷

ალტმარკი

როგორც უკვე აღვნიშნეთ, სახელმწიფო დახმარების გაცემით შესაძლებელია წახალისდეს ეკონომიკური სუბიექტის მიერ საზოგადოებრივი საქიროების საქმიანობის შესრულება (SGEI) (რკინიგზა, საზოგადოებრივი ტრანსპორტი, საფოსტო მომსახურება), რომელიც შესაძლებელია კომპანიისათვის ეკონომიკურად წამგებიანი იყოს, ამ შემთხვევაში სახელმწიფო დახმარებებს კრიტიკულად მნიშვნელოვანი როლი აკისრია. ერთ-ერთ საქმეზე (*Case C-280/00 Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht [2003] ECR I-7747*) ევროპის კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ (ECJ) გასცა პასუხი დიდი ხნის წამოჭრილ კითხვას - საზოგადოებრივი საქიროების საქმიანობის განხორციელებისათვის კომპანიისათვის სახელმწიფოს მიერ მიცემული კომპენსაცია (წინასწარ მომსახურებაში გადახდილი ზედმეტი თანხა) არის თუ არა სახელმწიფო დახმარება.

2003 წლის 24 ივლისის ალტმარკის გადაწყვეტილებაში, მართლმსაჯულების სასამართლომ განმარტა, თუ როდის არ წარმოადგენს საზოგადოებრივი საქიროების საქმიანობისათვის გაცემული კომპენსაცია სახელმწიფო დახმარებას - ეკონომიკური აგენტისათვის რაიმე უპირატესობის მინიჭების არარსებობის გამო. გადაწყვეტილების თანახმად, იმისათვის, რომ სახელმწიფო დახმარება ჩაითვალოს უპირატესობის მინიჭების გარეშე დახმარებად და არ ჩაჯდეს იმ აკრძალულ სახელმწიფო დახმარებათა ნუსხაში, რომლის მიხედვითაც აკრძალულია ისეთი სახელმწიფო

⁶⁷ <https://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf> ,<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>

დახმარება, რომელიც გაუმართლებელ უპირატესობას ანიჭებს ეკონომიკურ აგენტს უნდა დაკმაყოფილდეს ოთხი კუმულატიური პირობა⁶⁸:

- 1) კომპენსაციის მიმღები ეკონომიკური აგენტის ფუნქციები მკაფიოდ უნდა იყოს განსაზღვრული და უნდა ასრულებდეს საზოგადოებრივი საჭიროების საქმიანობას
- 2) კომპენსაცია უნდა გამოანგარიშდეს ობიექტური გამჭვირვალე და წინასწარ დადგენილი კრიტერიუმების შესაბამისად. (თუ სახელმწიფო მას შემდგომ გასცემს კომპენსაციას რაც მომსახურების გაწევის შემდეგ გაირკვევა საქმიანობის წამგებიანობა, აღნიშნული მიიჩნევა სახელმწიფო დახმარებად).
- 3) აღნიშნული კომპენსაცია არ უნდა იყოს შესრულებული საქმიანობის ხარჯებზე მეტი, მაქსიმუმ გონივრული მოგების ჩათვლით.
- 4) თუკი საზოგადოებრივი საქმიანობის გამწევი კომპანია არ არის ტენდერის გზით შერჩეული, გასაცემი კომპენსაცია უნდა დაანგარიშდეს ტიპიურ გარემოებებში სწორად მართული კომპანიის ხარჯების გათვალისწინებით.

2.2. სამართლებრივი პრაქტიკა

ჩემი ნაშრომის მიზნებისათვის, მნიშვნელოვნად მიმაჩნია განვიხილო სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან კონკურენციის შეზღუდვის ფაქტები, რომელთან დაკავშირებითაც სსიპ-კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოს გადაწყვეტილებები აქვს მიღებული. კონკრეტულად, მომდევნო ქვეთავებში განხილული გადაწყვეტილებები ეხება სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის სავარაუდო დარღვევის ფაქტებს, სააგენტოს მსჯელობებიდან ნათლად დავინახავთ აღნიშნული ნორმების მოქმედებას რეალურ დროში და არსებულ ხარვეზებს. აუცილებლად უნდა აღინიშნოს, რომ სააგენტოს მიდგომა სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის ნორმების დარღვევებთან მიმართებით საკმაოდ მკაცრია. ამაზე მეტყველებს სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს პრაქტიკა, სახელმწიფო ორგანოების მხრიდან კონკურენციის შემზღუდველი

⁶⁸ ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე - C-280/00 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0280>

ქმედებების მოკვლევის შესახებ. მომდევნო ქვეთავებში განხილული იქნება სააგენტოს მიერ 2015-2017 წლებში მიღებული ექვსი გადაწყვეტილება.

საქართველოს სახელმწიფოს მიერ პრაქტიკაში შეზღუდული კონკურენცია.

2.2.1. შემოსავლების სამსახურის საქმე

პირველი საქმე, რომელზეც სსიპ კონკურენციის ეროვნულმა სააგენტომ (შემდგომში - სააგენტო) მე-10 მუხლის დარღვევა დაადგინა, ეხებოდა სსიპ – შემოსავლების სამსახურის მიერ კონკურენციის შეზღუდვას.⁶⁹

შპს „ჯორჯიან ტრანს ექსპედიცია-ფოთის“ მიერ წარდგენილი განცხადების საფუძველზე, სააგენტომ დაიწყო მოკვლევა სსიპ შემოსავლების სამსახურის მიერ კანონის სავარაუდო დარღვევის ფაქტთან დაკავშირებით.. შპს „ჯორჯიან ტრანს ექსპედიცია-ფოთის“ განცხადებით შემოსავლების სამსახური თავისი ქმედებებით, მისი ერთ-ერთი კონკურენტი კომპანიის შპს „ინლენდ კონტეინერ ტერმინალი“ მიერ ბაზარზე მონოპოლიური მდგომარეობის დაკავებას უწყობდა ხელს.⁷⁰

განცხდებაში წარმოთქმულის შესაბამისად, 2011 წლიდან მოყოლებული, საბაჟო ორგანოები უარს აცხადებდნენ საბაჟო პროცედურების განხორციელებაზე იმ ავტომობილებით დატვირთული კონტეინერების მიმართ, რომლებიც საბაჟო პროცედურების გასავლელად არ იქნებოდა განმცხადებლის კონკურენტი კომპანიის ანუ შპს „ინლენდ კონტეინერ ტერმინალი“ ტერიტორიაზე შეყვანილი.⁷¹

სააგენტოს მიერ განხორციელებული მოკვლევის შედეგად დადგინდა, რომ განმცხადებელი კომპანია, სსიპ შემოსავლების სამსახურის მიერ გაცემული საბაჟო საწყობის საქმიანობის სანებართვო მოწმობას ფლობდა და მის საფუძველზე ახორციელებდა ტვირთების სატერმინალო მომსახურებას. აგრეთვე ანალოგიური მოწმობის შესაბამისად საქმიანობდა მისი კონკურენტი – შპს „ინლენდ კონტეინერ

⁶⁹ სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N40, 30.03.2015

⁷⁰ სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N40, 30.03.2015, გადაწყვეტილება, გვ 4-5

⁷¹ იხილეთ იქვე.

ტერმინალი“ და აგრეთვე ფოთში სხვა ოცამდე ამავე საქმიანობის განმახორციელებელი პირი.

შესაბამისი ნებართვით აღჭურვილი, ფოთში მოქმედი, კომპანიების ფართო არჩევანის და მიუხედავად, შემოსავლების სამსახური პირდაპირ ითხოვდა ავტომობილებით დატვირთული კონტეინერების გაფორმების ეკონომიკურ ზონაში (შემდგომში – „გეზი“) წარდგენის შემდგომ შპს „ინლენდ კონტეინერ ტერმინალის“ ტერიტორიაზე შეტანას, სადაც ქონების დეკლარირებასთან ერთად, საქონელზე ხორციელდებოდა ანალოგიური ტიპის სატერმინალო მომსახურება, რასაც ეწეოდა განმცხადებელი.

კონკურენციის სააგენტოს მიერ ჩატარებული მოკვლევის ფარგლებში შემოსავლების სამსახურის მხრიდან სადავო არ გამხდარა ის ფაქტი რომ, ნამდვილად ხორციელდებოდა მოთხოვნა საავტომობილო-საკონტეინერტო ტვირთების შპს „ინლენდ კონტეინერ ტერმინალის“ ტერიტორიაზე შეტანასა და პროცედურების გავლასთან დაკავშირებით. შემოსავლების სამსახური შემოიფარგლა შემდეგი განმარტებით, რომ 2011 წლამდე „გეზის“ გახსნამდე საბაჟო პროცედურები სხვადასხვა კომპანიების ტერიტორიაზე ტარდებოდა რაც რიგ გართულებებთან იყო დაკავშირებული და მათი ზემოხსენებული მოთხოვნა გამომდინარეობდა იმით, რომ შპს „ინლენდ კონტეინერ ტერმინალი“ ფლობდა შესაბამის ინფრასტრუქტურას, რაც უზრუნველყოფდა მომხმარებლისათვის მაქსიმალური კომფორტის შექმნასა და ადმინისტრაციული რესურსების დაზოგვას.⁷²

გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ რომ, შემოსავლების სამსახურის მიერ შპს „ჯორჯიან ტრანს ექსპედიცია – ფოთისთვის“ გაცემული ნებართვით, მას ენიჭებოდა სასაწყობო საქმიანობის განხორციელების ულება და დასტურდებოდა მისი შესაბამისობა კანონდმებლობით გათვალისწინებულ მოთხოვნებთან. შესაბამისად სააგენტო განმარტავს, რომ - „თუ რომელიმე ნებართვის მფლობელი არ ასრულებს კანონმდებლობით მასზე დაკისრებულ მოვალეობას, შემოსავლების სამსახურის,

⁷² სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N40, 30.03.2015, გადაწყვეტილება, გვ 6-7

როგორც ნებართვის გამცემი ორგანოს სამართლებრივ ბერკეტს წარმოადგენს პირის დაჯარიმება ან მისთვის ნებართვის გაუქმება“.⁷³

აღნიშნულიდან შეგვიძლია დავინახოთ თუ რას ასახელებს კონკურენციის სააგენტო შემოსავლების სამსახურის დისკრეციის ფარგლებად. შემოსავლების სამსახურს შეეძლო მიეღო რიგი ქმედებები იმ კომპანიების მიმართ რომლებიც არ აკმაყოფილებდნენ შესაბამის სტანდარტებს, ნაცვლად დისკრიმინაციული დამოკიდებულებისა.

შემოსავლების სამსახურის განცხადება სხვა კომპანიების ტერიტორიაზე პირობების არარსებობის თაობაზე არ ამართლებდა ტვირთებთან მიმართებაში მხოლოდ ერთი კომპანიის ტერმინალით სარგებლობის ფაქტს, იმის გათვალისწინებით, რომ შემოსავლების სამსახურს, როგორც ლიცენზიის გამცემს შპს „ჯორჯიან ტრანს ექსპედიცია – ფოთისათვის“ არანაირი პრეტენზია არ წაუყენებია პირობების არარსებობასთან მიმართებით.⁷⁴

კონკურენციის სააგენტოს თქმით, მოკვლევით მისაღწევ მიზანს ნამდვილად არ წარმოადგენს საბაჟო პროცედურებისა თუ მომსახურების ხარისხის გაუარესება, თუმცა კონკურენციის კანონმდებლობის მიზნებისათვის, სვალდებულოა სახელმწიფო ორგანომ, ამ შემთხვევაში შემოსავლების სამსახურმა ბაზარზე მოქმედი თითოეული სუბიექტისათვის დაადგინოს ერთიანი პირობები და შექმნას თანაბარკონკურენტული გარემო.⁷⁵

მოკვლევის ფარგლებში სააგენტომ აგრეთვე იმსჯელა მე-10 მუხლის თითოეული ქვეპუნქტის ჩანაწერთან „გარდა კანონმდებლობით გათვალისწინებული შემთხვევებისა“ მიმართებით და სფეროს მარეგულირებელი კანონმდებლობის ანალიზით დაადგინა რომ ზემოხსენებული შემოსავლების სამსახურის ქმედების

⁷³ სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N40, 30.03.2015, გადაწყვეტილება, გვ 21- 22

⁷⁴ იქვე გვ. 21.

⁷⁵ იქვე გვ. 22.

საფუძველს არ წარმოადგენდა საქართველოს კანონმდებლობის რაიმე ჩანაწერი, და რომ ხსენებული წარმოადგენდა შემოსავლების სამსახურის მიერ დამკვიდრებულ პრაქტიკას. აღნიშნული ქმედება სააგენტომ, ეკონომიკური აგენტისათვის სამეწარმეო საქმიანობის შეფერხებად და კონკრეტული ეკონომიკური აგენტისათვის მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნათ შეაფასა, რაც ზღუდავს შესაბამის ბაზარზე კონკურენციას მთელი თავისი ნეგატიური გავლენით, იქნება ეს თავისუფალი ფასწარმოქმნა თუ ა.შ.⁷⁶

გადაწყვეტილებაში აღნიშნულია, რომ შემოსავლების სამსახურმა, დარღვევის აღმოფხვრის მიზნით ეკონომიკური აგენტებისათვის უნდა უზრუნველყოს თანაბარი კონკურენტული გარემო და კანონის შესაბამისობაში მოიყვანოს მისი ქმედებები.

სააგენტოს აღნიშნული გადაწყვეტილება, შემოსავლების სამსახურის მიერ გასაჩივრებულ იქნა ყველა ინსტანციის სასამართლოში, თუმცა უშედეგოდ. უზენაესი სასამართლოს განჩინებით გადაწყვეტილება კანონიერ ძალაში შევიდა. უზენაესი სასამართლოს შფასების თანახმად შემოსავლების სამსახურის მხრიდან ერთი ეკონომიკური აგენტისათვის უპირატესობის მინიჭება, შემოსავლების სამსახურის მხრიდან ნიშნავს ეკონომიკური საქმიანობის განსახორციელებლად გაცემული ნებართვების მქონე ეკონომიკურ აგენტებს შორის, რომლებიც ბუნებრივ პირობებში თანბარ პირობებში უნდა იმყოფებოდნენ, ერთ ერთისთვის უპირატესობის მინიჭებას - „არსებული ტერმინალებიდან ერთ-ერთზე მითითება და მისთვის უპირატესობის მინიჭება არღვევს ეკონომიკური აგენტების საქმიანობაში თანასწორუფლებიანობის პრინციპს და წარმოადგენს სამართლიანი კონკურენციის არამართლზომიერ შეზღუდვას. მოცემულ შემთხვევაში, კონკურენტუნარიანი ბაზრის განვითარებისათვის პრინციპული მნიშვნელობა აქვს, რომ არსებული რამდენიმე

⁷⁶ ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 605.

შესაძლებლობიდან ერთ-ერთი ტერმინალის არჩევა დამოკიდებული იყოს მხოლოდ მომსახურების მიმღების ნებაზე^{.77}

2.2.2. “ოპტიმალ გრუპ+“-ის საქმე

„ოპტიმალ გრუპ+“-ის მიერ წარდგენილი განცხადების საფუძველზე სააგენტოს მიერ წარმოებული საქმის შედეგად, სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის დარღვევის უბეში ფაქტები დადასტურდა. საქმე შეეხებოდა საპროექტო-სამშენებლო-საინჟინრო სამუშაოების მოსახურების შესყიდვის მიზნით გამოცხადებული ტენდერით, ტენდერის მონაწილეებისათვის დაწესებულ მოთხოვნას, რომელიც ტენდერის ერთ-ერთ მოთხოვნად მხოლოდ სსიპ - ლევან სამხარაულის სახელობის სასამართლო ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს მიერ გაცემული დასკვნის წარდგენას გულისხმობდა. საქმის მოკვლევის შედეგად დაგინდა რომ განმცხადებელი წარმოადგენდა, იმდროისათვის ერთადერთ სუბიექტს, რომელსაც სსიპ - აკრედიტაციის ერთიანი ეროვნული ორგანოს - აკრედიტაციის ცენტრის განკარგულების საფუძველზე მიღებული ჰქონდა აკრედიტაცია ნებაყოფლობით სფეროში, როგორც ინსპექტირების ორგანოს. აღნიშნული აკრედიტაციის მოწმობის თანახმად განმცხადებელს ეძლეოდა ნებართვა საპროექტო-სამშენებლო-საინჟინრო სამუშაოების სფეროში სხვადასხვა სახის ინსპექტირება განეხორციელებინა.⁷⁸

საქმის მოკვლევის შედეგად დადგინდა, რომ სსიპ შესყიდვების სააგენტოს ერთიანი ელექტრონული სისტემის მეშვეობით გამოცხადებულ ტენდერებში, განმცხადებლის მიერ აკრედიტაციის მოპოვების თარიღიდან 2014 წლის 17 დეკემბრიდან 2015 წლის 20 აპრილამდე გამოცხადებულ 169 ტენდერიდან 47 შემთხვევაში შემსყიდველის მიერ იმპერატიულად იყო მოთხოვნილი მხოლოდ ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს

⁷⁷ საქართველოს უზენაესი სასამართლო, განჩინება საქმეზე №ბს-1145-1139(კ-17), 22.02.2018. ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ. გვ. 605-606

⁷⁸ სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N45. 22.04.2015 გადაწყვეტილება. გვ. 5-6

დასკვნა, რაც განმცხადებლის კომპანიას შესაძლებლობას ართმევდა მსგავს შესყიდვებთან მიმართებით განხორციელებინა საკუთარი მომსახურება.⁷⁹

ვინაიდან ექსპერტიზის ეროვნულმა ბიორმ სადავო გახადა განმცხადებლისა და მათი სამოქმედო სფეროს იდენტურობის საკითხი, განხილულ საქმეში სააგენტომ, ცნებების ექსპერტიზისა და ინსპექტირების თაობაზე წარმართა მსჯელობა. ექსპერტიზის ეროვნული ბიუროს წარმომადგენლები ყურადღებას ამახვილებდნენ იმ საკითხზე, რომ ექსპერტიზა და ინსპექტირება სამართლებრივად და შინაარსობრივად სხვადასხვა პროცესს წარმოადგენს, და რომ სწორედ ბიუროს აქვს მინიჭებული შესაბამის სფეროში საექსპერტო საქმიანობის განხორციელების უფლება განმცხადებლისაგან განსხვავებით.⁸⁰

სააგენტომ, მიუხედავად ტერმინებს შორის არსებული განსხვავებებისა, შესაბამისი ბაზრის განსაზღვრის ეტაპზე, დაადგინა რომ შინაარსობრივად და სამართლებრივად ორივე საბუთი თანაბარი ძლის მქონე დოკუმენტია. აღნიშნულის გათვალისწინებით განმცხადებელი და ექსპერტიზის ეროვნული ბიურო მიჩნეულ იქნენ ერთ ბაზარზე მოქმედ ანუ კონკურენტ სუბიექტებად. სააგენტო გადაწყვეტილებაში უთითებს რომ თავისუფალი გამოხატვის ფარგლებში თითოეულ პირს კონტრაქტის არჩევა მისი სურვილისამებრ შეუძლია, თუმცა სახელმწიფო შესყიდვების კანონმდებლობა განსაზღვრავს კონკრეტულ ჩარჩოს, რაც სახელმწიფოს ავალდებულებს კონტრაქტის თანაბარ კონკურენტულ გარემოში არჩევას. შესაბამისად ტენდერების აღნიშნული ჩანაწერი განხილულ იქნა როგორც ერთი კომპანიისათვის მონოპოლიზაციის ხელშეწყობის ფაქტი, რასაც თან ახლავს შესაბამის ბაზარზე კონკურენციის არსებითი შეზღუდვა. სააგენტომ დაადგინა რომ გამოცხადებულ ტენდერებში, ერთი კონკრეტული შესაბამისობის დოკუმენტის წარდგენის

⁷⁹ სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N45. 22.04.2015 გადაწყვეტილება. გვ. 6-7

⁸⁰ იქვე გვ. 21

მოთხოვნით, შემსყიდველი ორგანიზაციები არღვევდნენ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტს.⁸¹

სააგენტო რა თქმა უნდა მის დასკვნაში ხაზს უსვამს რომ, რიგი ფაქტორების გათვალისწინებით, სააგენტო შემსყიდველ ორგანიზაციებს ვერ დაავალდებულებს მიიღონ სამშენებლო ბაზარზე მოქმედი ყველა სუბიექტის დასკვნა, თუმცა შემსყიდველი ორგანიზაცია როგორც სახელმწიფო ვალდებულია თითოეული ეკონომიკური აგენტისათვის შექმნას კონკურენტული გარემო, არ დააყენოს მისი განაწვეტილებით ეკონომიკური აგენტების კანონიერი ინტერესები საფრთხის ქვეშ და არ შეაფერხოს მათი საქმიანობა.⁸²

შემსყიდველმა ორგანიზაციებმა როგორც მათი აგრეთვე ეკონომიკური სუბიექტების ინტერესების გათვალისწინებით სატენდერო მოთხოვნები სხაგვარად უნდა ჩამოაყალიბონ - მაგალითად მოთხოვნაში ხაზი გაუსვან იმ კომპანიებს რომელთა კომპეტენტურობა შესაბამის ბაზარზე აღიარებულია აკრედიტაციითა და საქართველოს კანონმდებლობით.⁸³

უნდა აღინიშნოს ერთი საინტერესო ფაქტი, ვინაიდან შპს „ოპტიმალ გრუპ+“-ის საქმეზე მიღებული გადაწყვეტილების თანმდევი ეფექტები შეიმჩნეოდა ბაზარზე, სსიპ კონკურენციის ეროვნულმა სააგენტომ მიზანშეწონილად მიიჩნია აღნიშნული გადაწყვეტილების ზეგავლენის დეტალურად შესწავლა. შესაბამისად, 2019 წელს განახორციელა ხსენებული გადაწყვეტილების კონკურენტულ გარემოზე ზეგავლენის ანგარიში და შეიმუშავა ე.წ. ზეგავლენის შეფასების ანგარიში. აღნიშნული ანგარიშიდან იეკვევა, რომ გადაწყვეტილებამ ხელი შეუწყო შესაბამის ბაზარზე აკრედიტებული ეკონომიკური აგენტების რაოდენობის ზრდას. კერძოდ, გადაწყვეტილების მიღებამდე შესაბამის ბაზარზე ოპერირებდა მხოლოდ ერთი აკრედიტებული სუბიექტი, 2018 წლის მდგომარეობით კი მათმა რაოდენობამ 37-ს

⁸¹ იქვე.

⁸² სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N45. 22.04.2015 გადაწყვეტილება. გვ. 31

⁸³ იქვე გვ. 32

მიაღწია. შეფასებისას სააგენტომ, გარდა მოქმედი სუბიექტების რაოდენობისა, ისარგებლა ბაზარზე დასაქმებულ პირთა რაოდენობის ცვლილების დინამიკის კრიტერიუმითაც. სააგენტომ დაადგინა რომ მისი 2015 წლის 22 აპრილის გადაწყვეტილების შედეგად შესაბამის ბაზარზე გაიზარდა მოთხოვნა მუშახელზე, კერძოდ 2015 წლის მდგომარეობით დასაქმებულთა რაოდენობა შეადგენდა 266 ადამიანს, ხოლო 2018 წლის მდგომარეობით 865 ადამიანს. ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, სააგენტომ მიიჩნია, რომ აღნიშნულმა გადაწყვეტილებამ დადებითი ეფექტი იქონია საპროექტო-სამშენებლო-საინჟინრო სამუშაოების შესაბამისობის შეფასების მომსახურების ბაზარს.⁸⁴

2.2.3. „ინტერტექნიკის“ საქმე

ადგილობრივი თვითმმართველობების ორგანოების, კერძოდ ხაშურის, აბაშისა და ასპინძის მუნიციპალიტეტების გამგეობების მიერ გამოცხადებულ ტენდერებს შეეხებოდა სააგენტოს მიერ ჩატარებული მოკვლევა, რომელიც შპს „ინტერტექნიკის“ განცხადების საფუძველზე წარიმართა. აღნიშნული ტენდერები მოიცავდა მიწის სათხრელი და სახაპავი მანქანების შესყიდვას. ტენდერების პირობების შესაბამისად, ტენდერში მონაწილე სუბიექტი ამავედროულად ტექნიკის გარდა უნდა ყოფილიყო ტექნიკის მრავისა და გადაცემათა კოლოფის მწარმოებელიც. გარდა ამისა სააგენტოს მიერ მოკვევის ეტაპზე აღმოჩენილი იქნა ტენდერის შემდეგი მოთხოვნები - პრეტენდენტთა გამოცდილება შესაბამის სფეროში, რაც მოიცავდა 10-დან 20 ერთეულამდე ტექნიკის მიწოდების გამოცდილებას და სერვისცენტრების რაოდენობას. აგრეთვე მოთხოვნილი იყო კვალიფიკაციის დასადასტურებლად ბრუნვის მოცულობა სამი მილიონი ლარი.⁸⁵

⁸⁴ სსიპ საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს 2019 წლის წლიური ანგარიში. გვ 21-22. <https://admin.competition.ge/uploads/ca71d9228e5e47b48261157b199e8d0d.pdf>)

⁸⁵ ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 609-612

განმცხადებლის თქმით, ტექნიკის ძრავისა და გადაცემათა კოლოფის წარმოების მოთხოვნა ქმნიდა არაკონკურენტულ გარემოს ტენდერში მონაწილე ეკონომიკური აგენტებისათვის და ბაზარზე შესასვლელად ხელოვნურ ბარიერს.⁸⁶

სააგენტომ, სსიპ - შემოსავლების სამსახურიდან სპეცტექნიკის იმპორტიოერი კომპანიების თაობაზე მიღებული მონაცემების თანახმად დაადგინა რომ აღნიშნული სატენდერო მოთხოვნები პოტენციურ მომწოდებელთა რიცხვს მინიმუმ 5-ჯერ ამცირებდა, ხშირად კი აღნიშნული რიცხვი ერთ ან ორ ეკონომიკურ აგენტს არ აღემატებოდა.⁸⁷

კონკურენციის სააგენტო რა თქმა უნდა არ თვლის, რომ თუ სატენდერო პირობებს ეკონომიკურ აგენტთა მცირე რიცხვი აკმაყოფილებს, ეს არის იმის ვარაუდის საფუძველი რომ შემსყიდველი კომპანია კონკურენციის კანონმდებლობას არღვევს, თუმცა ფაქტია რომ სატენდერო მოთხოვნები წარმოადგენს ბაზარზე შესვლის ბარიერს და შესაბამისად აღნიშნული მოთხოვნები კონკურენციის პრინციპების დაცვით უნდა იქნეს დაწესებული. „ბარიერების შესაბამისობა კონკურენციის პრინციპებთან გამოიხატება მათ მიზანშეწონილობაში და ლეგიტიმური მიზნის მიღწევის გამოსაღებობაში“.⁸⁸

სააგენტომ გამოსაკვლევი ორი საკითხი - იყო თუ არა შესასყიდი პროდუქციის სათანადო ხარისხის დასადგენად რელევანტური და კონკურენციისა და სახელმწიფო შესყიდვების პრინციპების დაცვით განხორციელებული მოთხოვნა ძრავებისა და გადაცემათა კოლოფის წარმოების შესახებ, და თუ არ იყო გარკვეული მოთხოვნები რელევანტური, გამოიწვია თუ არა ამან ერთი ან რამდენიმე ეკონომიკური აგენტისათვის ისეთი მდგომარეობის შექმნა რომელიც საშუალებას აძლევდა

⁸⁶ იხ. იქვე

⁸⁷ იხ. იქვე

⁸⁸ იხ. იქვე

ეკონომიკურ აგენტს არსებითი გავლენა მოეხდინა ბაზარზე, შეეზღუდა კონკურენცია და თავისუფალი ფასწარმოქმნა.⁸⁹

მოკვლევის შედეგად სააგენტომ დაადგინა, რომ „შემსყიდველი ორგანიზაციების წინაშე მდგარი საჭიროებებისა და მიზნების მისაღწევად (ხარისხიანი და გამძლე პროდუქციის შესყიდვა) არარელევანტურია ძრავისა ან/და გადაცემათა კოლოფის მწარმოებელთან დაკავშირებული მოთხოვნა. ასევე, გონივრულობის ფარგლებში და კონკურენციის დაცვის პრინციპებთან თანხვედრაში არ არის გამოცდილებასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციული ბარიერი 20 ერთეული ტექნიკის მიწოდების გამოცდილებისა და 3.000.000 (სამი მილიონი) ლარის ოდენობის ბრუნვის მოთხოვნის შესახებ“.⁹⁰

სააგენტო აღნიშნავს, რომ თავისუფალი ფასწარმოქმნის შეზღუდვაზე მეტყველებს აგრეთვე ის ფაქტიც, რომ როგორც აბაშის, აგრეთვე ხაშურისა და ასპინძის მუნიციპალიტეტების მიერ გამოცხადებულ ტენდერებში გაიმარჯვა ერთი და იგივე კომპანიამ. ასევე ხაზგასასმელია სააგენტოს აღნიშვნა იმის თაობაზე, რომ ტენდერის ვაჭრომის სამივე ეტაპის განმავლობაში გამარჯვებულ კომპანიაზე ნაკლები ღირებულების შეთავაზებები ჰქონდათ გაკეთებული სხვა ეკონომიკურ აგენტებს, თუმცა გამარჯვებულ კომპანიას არცერთი ბიჯით ნაკლები შეთავაზება არ დაუფიქსირებია, რაც, რა თქმა უნდა, მეტყველებს იმ ფაქტზე რომ კომპანიისათვის დანარჩენი ეკონომიკური აგენტები არ მოიაზრებოდნენ კონკურენტებად, არ არსებობდა კონკურენციული დამაბულობა ვინაიდან გამარჯვებული კომპანია წარმოადგენდა იმ კომპანიას რომელიც სრულად აკმაყოფილებდა ტენდერით დაწესებულ მოთხოვნებს.⁹¹

გამომდინარე აქედან, სააგენტომ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მხრიდან დაადგინა კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის დარღვევა.

⁸⁹ იხ. იქვე

⁹⁰ იხ. იქვე

⁹¹ იხ. იქვე

2.2.4. ფარმაცევტული პროდუქციის რეგისტრაციის საქმე

სსიპ კონკურენციის სააგენტოში, ააიპ „ალიანსი პროგრესული ჯანდაცვისათვის“ მიერ წარდგენილი განცხადების საფუძველზე, დაიწყო მოკვლევა სსიპ სამედიცინო საქმიანობის სახელმწიფო რეგულირების სააგენტოს (შემდგომში რეგულირების სააგენტო) მიერ კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-10 მუხლის დარღვევის ფაქტზე. განცხადების თანახმად რეგულირების სააგენტო კონკურენციის კანონმდებლობის დარღვევით ინტერპრეტირებდა საზღვარგარეთ რეგისტრირებული პროდუქტის განსხვავებული შეფუთვა-მარკირებით შემოტანის (ე.წ. პარალელური იმპორტი) მარეგულირებელ დებულებებს და იჩენდა რიგი კომპანიების მიმართ შერჩევით დამოკიდებულებას.⁹²

სააგენტომ მოიკვლია რა მარეგულირებელი სააგენტოს საქმიანობის სფერო, გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ რომ იგი ახორციელებს ქართულ ფარმაცევტულ ბაზარზე შესაბამისი პროდუქტის დაშვებაზე კონტროლს. მის მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები ეს იქნება თანხმობა თუ უარი ბაზარზე დაშვებაზე, გავლენას ახდენს შესაბამის ბაზარზე მოქმედ ეკონომიკურ სუბიექტებზე ვინაიდან სწორედ სააგენტოს გადაწყვეტილებებით ელევათ საშუალება ან სულაც ეკრძალებათ საქართველოს ფარმაცევტულ ბაზარზე დაშვება და კონკურენციის გაწევის უფლება.⁹³

შეისწავლა რა კონკურენციის სააგენტომ ფარმაცევტული პროდუქციის რეგისტრაციის საკითხები, სამართლებრივი რეგულირება, პროცედურები, უარისა თუ თანხმობის თქმის მიზეზები და სტატისტიკური მონაცემები, დაადგინა, რომ რეგულირების სააგენტოს მხრიდან კონკურენციის დარღვევისა და პარალელური იმპორტის განზრახ შეზღუდვის ფაქტები არ გამოიკვეთა. აგრეთვე სააგენტომ მიუთითა რომ ფარმაცევტული პროდუქტების სპეციფიკიდან გამომდინარე მნიშვნელოვანია მათი ბაზარზე იმგვარი დაშვება სადაც გათვალისწინებული იქნება პროდუქტის

⁹² ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 612-614

⁹³ იხ. იქვე

ეფექტიანობა, ხარისხი და უსაფრთხოება, შესაბამისად რიგ შემთხვევებში კონკურენციის შეზღუდვა შესაძლებელია ზემოხსენებული ფაქტორების ხარჯზე გამართლებულიც კი იყოს.⁹⁴

ზემოხსენებულ საკითხთან დაკავშირებით სააგენტოს დარღვევა არ დაუდგენია თუმცა აღნიშნული მოკვლევის ფარგლებში განხილულია რეგულირების სააგენტოს ერთი კონკრეტული ქმედება. ერთი და იმავე ფარმაცევტული პროდუქტის რეგისტრაციისას ორი კომპანიის მიმართ არათანასწორი მიდგომა, კერძოდ იდენტურ პირობებში მყოფი ორი კომპანიიდან ერთ-ერთს უარი ეთქვა პროდუქტის რეგისტრაციასა და უწყებრივ რეესტრში დამატებაზე, ხოლო მეორეს თანხმობა. სააგენტო მის გადაწყვეტილებაში დასძენს, რომ აღნიშნული ორი გადაწყვეტილება მიღებული იყო სამ კვირიანი დაშორებით, იდენტური კანონმდებლობის ფარგლებში.⁹⁵

რეგულირების სააგენტოს წარმომადგენლებმა აღნიშნული გადაწყვეტილების საფუძვლად შეცდომა დაასახელეს და შემსრულებლის მიმართ დისციპლინური პასუხისმგებლობის ზომებს მიმართეს.⁹⁶

კონკურენციის სააგენტომ აღნიშნული ქმედება დააკვალიფიცირა როგორც მე-10 მუხლის „ბ“ ქვეპუნქტის დარღვევა კერძოდ „სხვა შეღავათის“ დაწესება. სააგენტოს გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ რომ რეგულირების სააგენტომ თანასწორ პირობებში მყოფი კომპანიებიდან ერთ-ერთი კონკურენტთან მიმართებაში პრივილეგიურულ მდგომარეობაში ჩააყენა, ანუ სახეზე იყო არსებითად თანასწორი შემთხვევისადმი არათანასწორი მიდგომა. აღნიშნულ დარღვევას ჰქონდა გაუფრთხილებელი ხასიათი, რის თაობაზეც სააგენტო განმარტავს, რომ „მე-10 მუხლის დარღვევის დადასტურებისათვის, აუცილებელი არ არის განზრახვის არსებობა. შესაბამისად, უფლებამოსილი ორგანოს გაუფრთხილებელი ქმედება,

⁹⁴ იხ. იქვე

⁹⁵ იხ. იქვე

⁹⁶ იხ. იქვე

რომელსაც შედეგად მოჰყვა კონკურენციის შეზღუდვა, ასევე შეიძლება ჩაითვალოს მითითებული მუხლის დარღვევად“.⁹⁷

უნდა აღინიშნოს რომ, სააგენტოს მიერ დარღვევის დადგენაზე მიღებული გადაწყვეტილების შემდგომ, მის შესასრულებლად, რეგულირების სააგენტომ ძალადაკარგულად გამოაცხადა მის მიერ გამოცემული ანტიკონკურენციული ხასიათის ბრძანება.⁹⁸

2.2.5. სასკოლო ავტობუსების საქმე.

კონკურენციის სააგენტომ საკუთარი ინიციატივით დაიწყო მოკვლევა განათლების, მეცნიერების, კულტურისა და სპორტის სამინისტროს მიერ სავარაუდოდ კონკურენციის შეზღუდვის ფაქტზე. კერძოდ განახორციელა სკოლის მოსწავლეების ტრანსპორტით უზრუნველყოფის ბაზრის მოკვლევა. სააგენტომ „საჯარო სკოლის მოსწავლეების ტრანსპორტირებით უზრუნველყოფის პროგრამის“ შესაბამისობის აუდიტის ანგარიშის შესწავლით, მოიძია აღნიშნული პროგრამის ფარგლებში მიღებული გადაწყვეტილებები და განხორციელებული ქმედებები, და დაიწყო მოკვლევა მათი კონკურენციის შესახებ საქართველოს კანონის მე-7 და მე-10 მუხლთან შესაბამისობის თაობაზე.⁹⁹

აღნიშნულ გადაწყვეტილებაში კანონის მე-10 მუხლის სუბიექტებთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი განმარტებაა გაკეთებული, კერძოდ სააგენტო განმარტავს, რომ მუხლი ვრცელდება სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებზე, ვინაიდან მათ, საკუთარი ქმედებებით შეუძლიათ ბაზარზე გავლენის მოხდენა, კონკურენციის შეფერხება, შეზღუდვა ან თუნდაც აკრძალვა. აღნიშნული მუხლის მიზანია შესაბამის ბაზარზე თავისუფალი და თანაბარი პირობების შექმნა რათა ეკონომიკურმა აგენტებმა

⁹⁷ სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება №168, 30.09.2016, გადაწყვეტილება გვ. 90.

⁹⁸ ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 612-614

⁹⁹ იქვე გვ. 615-618.

(კონკურენტებმა და პოტენციურმა კონკურენტებმა) სახელმწიფოს მხრიდან ჩაურევლად შეძლონ საქმიანობა.¹⁰⁰

მოკვლევის ფარგლებში შებასებულ იქნა სამინისტროს მიერ გამოცხადებულ ტენდერში არსებული მოთხოვნა - სატრანსპორტო საშუალების საკუთრების ან იჯარის შესახებ ინფორმაციის წარდგენა, აღნიშნული მოთხოვნა ფორმალურ ხასიათს ატარებდა, ამიტომ შეფასდა რისკები თუ რამდენად ჰქონდა მას ანტიკონკურენციული ხასიათი მე-10 მუხლთან მიმართებით. სააგენტოს მიერ გამოკითხული შესაბამისი მომსახურების მიმწოდებელი 57 კომპანიიდან მიღებული საპასუხო წერილების ანალიზზე, სააგენტომ დაასკვნა რომ მათ მიერ ტენდერში მონაწილეობისაგან თავის შეკავების მიზეზები ძირითადად იყო შესყიდვის მოცულობა და გეოგრაფიული მასშტაბები. არცერთ კომპანიას თავშეკავების მიზეზად ტენდერის ზემოხსენებული პირობა არ დაუსახელებია. აქვე აღსანიშნავია რომ ხსენებული მოთხოვნის სატენდერო დოკუმენტაციიდან ამოღებას, გავლენა არ მოუხდენია ტენდერში მონაწილე ეკონომიკურ აგენტთა რაოდენობაზე. შესაბამისად სააგენტომ მიიჩნია რომ აღნიშნული მოთხოვნა სამინისტროს მხრიდან არ არღვევდა კონკურენციის შესახებ კანონის მე-10 მუხლს.¹⁰¹

აღნიშნული მოკვლევის მეორე ნაწილის ფარგლებში სააგენტომ განიხილა ერთი კონკრეტული შემთხვევა, სამინისტროს მხრიდან ერთი ეკონომიკური აგენტის საქმიანობის შეფერხების თაობაზე. კონკრეტულად, ერთ-ერთ ტენდერთან დაკავშირებით, რომლის ფარგლებშიც მონაწილე ეკონომიკური აგენტის მიერ, სახელმწიფო შესყიდვების ელექტრონულ სისტემაში არსებული კითხვა-პასუხის მოდულით დასმულ შეკითხვებს, სამინისტროს მხრიდან პასუხი არ გასცემია და არც ეკონომიკური აგენტის მიერ მითითებული სატენდერო დოკუმენტაციის ხარვეზები არ გასწორებულა. სააგენტოსათვის ეკონომიკური აგენტის მიერ გაკეთებული განმარტების თანახმად, იგი ვერ აიღებდა ხარვეზიანი მომსახურების შესრულების

¹⁰⁰ იხ. იქვე.

¹⁰¹ იხ. იქვე.

ვალდებულებას, რაც ტენდერში მონაწილეობისაგან თავის შეკავების მიზეზი გახდა.¹⁰²

აღნიშნულის თაობაზე სამინისტრო ვალდებულებების გამორკვევისას, შესაბამისი კანონმდებლობის ანალიზის საფუძველზე სააგენტომ დაადგინა, რომ სამინისტროს ჰქონდა ვალდებულება დასმულ კითხვებზე გაეცა პასუხი, რაც არ განხორციელებულა. სააგენტო აღნიშნავს რომ ეკონომიკურმა აგენტმა ტენდერში მონაწილეობისგან თავი შეიკავა, ვინაიდან ხარვეზიანი ვალდებულების აღება დიდ რისკებთან იქნებოდა დაკავშირებული, ამდენად, სააგენტომ სამინისტროს ქმედება კანონის მე-10 მუხლის „გ“ ქვეპუნქტის, კერძოდ ეკონომიკური აგენტის ეკონომიკური საქმიანობის ან/და დამოუკიდებლობის აკრძალვა, შეჩერება ან სხვაგვარად შეფერხებად მიიჩნია.¹⁰³

2.2.6. ბათუმის მერიის საქმე

შპს „ლიბო“-ს მიერ საქართველოს კონკურენციის სააგენტოში წარდგენილი საჩივრის თანახმად, დაიწყო მოკვლევა ქალაქ ბათუმის მუნიციპალიტეტის მერიის მიერ კონკურენციის სავარაუდო შეზღუდვის ფაქტზე. საქმე შეეხებოდა ქ. ბათუმში გარე სარეკლამო საქმიანობის ნებართვის მერიის მხრიდან აუქციონის ჩატარების გარეშე ვადის გაგრძელებასთან დაკავშირებულ საკითხებს. შპს „ლიბოს“ საჩივრის თანახმად, მისი კონკურენტი კომპანია რომელიც იყო წინა ტენდერის გამარჯვებული და 5 წლის ვადით ექსკლუზიური ნებართვა ჰქონდა მოპოვებული ქალაქ ბათუმში გარე რეკლამის განთავსებასთან დაკავშირებით, და რომლის ვადაც 2016 წლის 21 ნოემბერს სრულდებოდა, მერიამ ახალი აუქციონის ჩატარების გარეშე გაახანგრძლივა დამატებით 5 წლით. შპს „ლიბოს“ განცხადებით ზემოხსენებული სახელმწიფო

¹⁰² იხ. იქვე.

¹⁰³ იხ. იქვე.

ორგანოს ქმედება ეწინააღმდეგება კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტს, ანუ კონკრეტული ეკონომიკური აგენტისათვის ქმნის მონოპოლიურ მდგომარეობას.¹⁰⁴

კონკურენციის სააგენტომ ქ. ბათუმის მერიის ქმედება კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტთან მიმართებით განიხილა, კერძოდ ჰქონდა თუ არა ადგილი ეკონომიკურ აგენტისათვის მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნას, ზღუდავდა თუ არა ქმედება შესაბამის ბაზარზე ფასწარმოქმნასა და კონკურენციას და ხომ არ იყო აღნიშნული ქმედება საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული რაც პირდაპირ გამონაკლისში მოაქცევდა აღნიშნულ შემთხვევას.¹⁰⁵

ქ. ბათუმის მერიასა და შპს „აჯადის“ შორის გაფორმებული სანებართვო ხელშეკრულების ანალიზისას სააგენტომ დაადგინა, რომ კომპანიამ ხელშეკრულებით მოიპოვა უკონკურენტო ძალაუფლება შესაბამის ბაზარზე. აღნიშნული ძალაუფლება 2016 წლის 21 ნოემბერს უნდა დასრულებულიყო. სააგენტოსა და მომჩივანი ეკონომიკური აგენტის განცხადებით არსებობდა ახალი აუქციონის ჩატარების რეალური მოლოდინი, სადაც გაიმართებოდა დამატებითი კონკურენტული ბრძოლა შესაბამისი ბაზრის მოსაპოვებლად ე.წ. „ბაზრისათვის კონკურენცია“.¹⁰⁶

კონკურენციის სააგენტოს განმარტებით ქ. ბათუმის მერიის მოქმედებებმა შპს „აჯადისათვის“ ექსკლუზიური და უკონკურენტო უფლების გაგრძელება გამოიწვია, იმის ფონზე როდესაც კონკურენტებს ახალი აუქციონის ჩატარების მოლოდინი ჰქონდათ. შესაბამისად სახეზეა ეკონომიკური აგენტისათვის მონოპოლიური მდგომარეობის შექმნა, ვინაიდან აღნიშნული ქმედებების არარსებობის პირობებში წარმართებოდა კონკურენტული ბრძოლა სხვადასხვა სუბიექტებს შორის სხვადასხვა ფასის შეთავაზებით და ფასწარმოქმნაც გაცილებით სამართლიანი იქნებოდა.¹⁰⁷

¹⁰⁴ ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 619-621

¹⁰⁵ იხ. იქვე.

¹⁰⁶ იხ. იქვე.

¹⁰⁷ იხ. იქვე.

ქ. ბათუმის მერიის წარმომადგენლების განცხადებით მათი ქმედება კანონის მე-10 მუხლის გამონაკლის წარმოდგენდა ანუ იყო საქართველოს კანონმდებლობით გათვალისწინებული, კერძოდ მერიას მოქმედი კანონმდებლობა უფლებას აძლევდა ნებართვის გაგრძელების თაობაზე. სააგენტოს მიერ ჩატარებული მოკვლევით დასტურდება აღნიშნული უფლების არსებობა თუმცა შესაბამისი დადგენილება მიღებული იყო არა წინა აუქციონის ხელშეკრულების გაფორმების პერიოდში, შესაბამისად დადგენილება მიემართებოდა მასში ცვლილებების შეტანის ამოქმედების შემდგომ გაცემულ ნებართვებს და არა მანამდე გაცემული ნებართვების ვადის გაგრძელებას. სააგენტოს გადაწყვეტილებაში ვკითხულობთ „სახეცვლილი ნორმის გამოყენება შესაძლებელია მხოლოდ მისი ძალაში შესვლის შემდგომ ჩატარებულ აუქციონებთან მიმართებით, რომლებშიც, ლოგიკურად, კანონმდებლობის გათვალისწინებით, იქნება მოაზრებული ნებართვის გაგრძელების შესაძლებლობაც და პირობები დადგენილი იქნება ამ შესაძლებლობის გათვალისწინებით. ძველი ნორმის მოქმედების პერიოდში ჩატარებულ აუქციონებში კი, რა თქმა უნდა, ვერ იქნებოდა მოაზრებული ნებართვის გაგრძელების შესაძლებლობა (არც ნებართვის გამცემი და არც მისი პოტენციური მფლობელის მიერ) და აუქციონში ჩადებული ყველანაირი პირობა (მათ შორის, ფასიც), გამიზნული იქნებოდა კონკრეტული უფლების მაქსიმუმ 5 წლის ვადით გადაცემისათვის“.¹⁰⁸

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილებაში საქმეზე Nზს-413-408(კ-12) ვკითხულობთ, რომ ნორმა რომლისთვისაც კანონმდებელს უკუმაღლა არ მიუნიჭებია, ვრცელდება იმ სამართალურთიერთობებზე რომელიც ამ კანონის მიღების შემდგომ წარმოიშვა და არა იმ ურთიერთობების მიმართ რომლებსაც ადგილი კანონის გამოცემამდე ჰქონდა ადგილი.¹⁰⁹

¹⁰⁸ იხ. იქვე.

¹⁰⁹ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება Nზს-413-408(კ-12) 30.04.2013.

შესაბამისად, კონკურენციის სააგენტომ ბათუმის მერიის ქმედება დააკვალიფიცირა როგორც ანტიკონკურენციული, კერძოდ კანონის მე-10 მუხლის „ე“ ქვეპუნქტის დარღვევად.

2.2.7. დაცვის პოლიციის საქმე

აღნიშნული საქმე საინტერესოა სააგენტოს მიერ კანონმდებლობის შეფასების ჭრილში იმდენად, რამდენადაც საქართველოს კანონმდებლობის თანახმად კონკურენტი კომპანიებიდან ერთ-ერთს, იმავე ბაზარზე მოქმედი დანარჩენი ეკონომიკური აგენტების კონტროლის ფუნქცია ჰქონდა მინიჭებული. ანუ მაკონტროლებელი სუბიექტი შესაბამის ბაზარზე ახორციელებდა ორივე ფუნქციას ერთმანეთის პარალელურად - როგორც სამეწარმეო საქმიანობას აგრეთვე, მისი კონკურენტი კომპანიების კონტროლს.

ამ ფაქტთან დაკავშირებით კერძო დაცვის კომპანიამ შპს „გიგანტი სექიურითი“-მ მიმართა სსიპ - საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოს „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“¹¹⁰ საქართველოს კანონის რიგი ნორმების კონკურენციის კანონმდებლობასთან შესაბამისობის დადგენის მიზნით.

განმცხადებლის მითითებით „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტის თანახმად, დაცვით საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს საქართველოს შსს-ს მმართველობის სფეროში მოქმედი სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი. ამავდროულად, საქართველოს შსს მინისტრის 2005 წლის 23 მარტის N266 ბრძანების საფუძველზე სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტს ენიჭება უფლებამოსილება იმოქმედოს, როგორც კერძო ეკონომიკურმა სუბიექტმა ანუ დადოს ხელშეკრულებები და მათ ფარგლებში დაიცვას მესაკუთრის ქონება და ინტერესები.

¹¹⁰ საქართველოს კანონი „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“, N536, 21.11.2008 წელი.
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19414?publication=4>

განმცხადებელი მიიჩნევდა, რომ აღნიშნული კანონმდებობა იწვევდა შესაბამის ბაზარზე მოქმდი ეკონომიკური სუბიექტების არათანაბარ პირობებში ჩაყენებას, კერძოდ სსიპ დაცვის პოლიციის მიერ კერძო დაცვითი საქმიანობის განხორციელების პარალელურად, მისივე კონკურენტების გაკონტროლებისა და ეკონომიკური აგენტებისათვის მნიშვნელოვან ინფორმაციებზე წვდომის უფლება იყო კონსტიტუციით დადგენილი თავისუფალი მეწარმეობის პრინციპის დარღვევა.

იმსჯელა რა სააგენტომ საერთაშორისო გამოცდილებაზე დაყრდნობით, უთითებს, რომ ფუნდამენტურია მარეგულირებელი ორგანოს დამოუკიდებლობა და მიუკერძოებლობა, სავალდებულოა კერძო სექტორის რეგულირება იყოს გამჭვირვალე და კონკრეტულ სახელმწიფო ორგანოებსა თუ საჯარო პირებს არ გააჩნდეთ გაუმართლებელი ინტერესები.¹¹¹

ზემოხსენებულ საკითხთან დაკავშირებით საქართველოს კონკურენციის ეროვნულმა სააგენტომ განსახილველად სავალდებულო რეკომენდაციით მიმართა საქართველოს მთავრობასა და შინაგან საქმეთა სამინისტროს სადაც იგი მიუთითებს, რომ პრობლემატურია აღნიშნული საკანონმდებლო რეგულაციები, რომლებიც კერძო დაცვითი საქმიანობის მაკონტროლებელ ორგანოს აქცევს კერძო დაცვითი კომპანიების კონკურენტად საქმიანობის სრულ სპექტრზე.¹¹² სააგენტო განმარტავს, რომ „შესაძლებელია საქართველოს კერძო დაცვის კანონმდებლობის დახვეწა კერძო დაცვის მომსახურების ბაზარზე კონკურენციული გარემოს გაუმჯობესების მიზნით. დღეს არსებული მოდელი, რომელიც ითვალისწინებს სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტისთვის ორმაგი ფუნქციების მინიჭებას, წარმოადგენს გადახვევას კერძოსამართლებრივ ურთიერთობებში პირთა თანასწორობის პრინციპიდან და ბაზრის მონაწილეებს უქმნის განცდას, რომ აღნიშნული საჯარო სამართლის იურიდიული პირი მარეგულირებელ ფუნქციებს შეიძლება იყენებდეს

¹¹¹ სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს წერილი №02/438, გვ.7- 9.

¹¹² ს. მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ, გვ. 685

კონკურენტების საზიანოდ, რაც უარყოფითად აისახება კერძო დაცვის მომსახურების ბაზრის ფუნქციონირებაზე. გარდა ამისა, აღნიშნული მოდელი წინააღმდეგობაში მოდის საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკასთან და გაკრიტიკებულია საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ“. ¹¹³

სააგენტომ მიიჩნია, რომ რეკომენდებულია გადაიხედოს ზემოხსენებული საკანონმდებლო რეგულაციები, ვინაიდან აღნიშნული მაკონტროლებელ სუბიექტსა და ამავდროულად შესაბამისი ბაზრის მონაწილე სუბიექტს კონკურენტებთან მიმართებით ანიჭებს დაუსაბუთებელ პრივილეგიას რაც შესაბამის ბაზარზე ზღუდავს კონკურენციას.

ზემოხსენებული ნორმების ანტიკონსტიტუციურად მიჩნევის მოთხოვნით, კერძო დაცვის კომპანიების შპს „გიგანტი სექიურითი“ და შპს „იუნაიტედ სექიურითიმ“ მიმართეს საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს, სადაც მათ კონსტიტუციურ სარჩელში კონკურენციის სააგენტოს მოსაზრებებიც აქვთ მოხსენიებული. ¹¹⁴

საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ აღნიშნული სარჩელი ნაწილობრივ იქნა დაკმაყოფილებული კერძოდ არაკონსტიტუციურად იქნა ცნობილი „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონის 24-ე მუხლის პირველი პუნქტი - „დაცვით საქმიანობაზე კონტროლს ახორციელებს საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მმართველობის სფეროში მოქმედი საჯარო სამართლის იურიდიული პირი - დაცვის პოლიციის დეპარტამენტი საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის მიერ განსაზღვრული წესით“ და შსს მინისტრის ბრძანებით დამტკიცებული 2005 წლის 23 მარტის N266 სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის დებულების მე-2 მუხლის მე-2 პუნქტის „ა“ ქვეპუნქტი - „ახორციელებს ფიზიკურ და იურიდიულ პირთა (მიუხედავად მათი ორგანიზაციულ-სამართლებრივი ფორმისა) დაცვას“ -

¹¹³ სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს წერილი №02/438, გვ. 9.

¹¹⁴ შპს „გიგანტი სექიურითი“ და „შპს უსაფრთხოების კომპანია ტიგონისი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება N2/11/747, 14 დეკემბერი 2018 წელი.

საქართველოს კონსტიტუციის 30-ე მუხლის მე-2 პუნქტთან მიმართებით (ამჟამინდელი რედაქციით საქართველოს კონსტიტუციის მე-6(2) მუხლი).

საკონსტიტუციო სასამართლო ასევე განმარტავს, რომ გარემოებების გამოკვლევისას არ გამოვლენილა ისეთი ფაქტები, რომელზე დაყრდნობითაც შეიძლებოდა თქმულიყო, რომ ბაზრის ამგვარი შეზღუდვის გარეშე, როდესაც ერთ უწყებას აქვს როგორც საქმიანობის განხორციელების აგრეთვე ამავე საქმიანობაზე სხვა ეკონომიკური აგენტების კონტროლის გაწევა, ვერ იქნებოდა დაცვით საქმიანობაზე განხორციელებული ადეკვატური კონტროლი. აგრეთვე ერთი უწყების მიერ, ამ შემთხვევაში სსიპ დაცვის პოლიციის დეპარტამენტის მიერ ორი ფუნქციის განხორციელება არის არამართლზომიერი შეზღუდვა და ვერ იქნება გამართლებული დაცვითი საქმიანობის ეფექტიანი კონტროლის მიზნით.¹¹⁵

დასკვნა

როგორც ნაშრომში გამოიკვეთა, კონკურენცია, როგორც კონსტიტუციური უფლება არ ნიშნავს მხოლოდ იმას, რომ სახელმწიფომ მიიღოს კანონმდებლობა და კონკურენციის სააგენტოს მეშვეობით აღასრულოს იგი კერძო სუბიექტების მიმართ, არამედ, რადგან სახელმწიფო ბაზარზე თვითონაც არის აქტორი, ეს მის ნეგატიურ ვალდებულებებსაც გულისხმობს და შესაბამისად, სახელმწიფო თვითონ არის ამ ნორმების ადრესატი, არა მხოლოდ კონსტიტუციის, არამედ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის დონეზეც.

წარმოდგენილი მსჯელობიდან, არსებული საკანონმდებლო რეგულირებებისა და პრაქტიკის შესაწავლის შედეგად, ნათელი ხდება თუ როგორ ირგებს სახელმწიფო კონკურენციის კანონმდებლობის ადრესანტისა და ადრესატის როლს - ნაწილობრივ კარგად, ნაწილობრივ კი ხარვეზებითა და რიგი ბუნდოვანებებით.

¹¹⁵ შპს „გიგანტი სექიურითი“ და „შპს უსაფრთხოების კომპანია ტიგონისი“ საქართველოს პარლამენტისა და საქართველოს შინაგან საქმეთა მინისტრის წინააღმდეგ, საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება N2/11/747, 14 დეკემბერი 2018 წელი. აბზაცი 56.

სახელმწიფო, როგორც კონკურენციის კანონმდებლობის ადრესანტი, როგორც აღვნიშნეთ კონკურენციას განამტკიცებს, როგორც კონსტიტუციურ უფლებას, რაც ღირებული საფუძველია დანარჩენი საკანონმდებლო რეგულირებების დასაშენებლად. თუმცა, გამოკვეთილი საკანონმდებლო ბუნდოვანებებისა თუ სახელმწიფოს მხრიდან არასათნადო დამოკიდებულების შედეგად ვხედავთ, რომ განსაკუთრებით სახელმწიფო დახმარებების რეგულირების ნორმები არის არაეფექტური, მათი შინაარსი, პრაქტიკული მნიშვნელობა და აღსრულების მახასიათებლები ფაქტობრივად გამოუსადეგარია მიზნის მისაღწევად.

აღნიშნულის პარალელურად, არსებობს სახელმწიფო დახმარებების რეგულირების ევროპის კავშირში დამკვიდრებული პრაქტიკა, რომლის გათვალისწინებაც მიმაჩნია არა თუ საჭიროდ, არამედ სავალდებულოდ, რაც ნაშრომში გამართული მსჯელობიდან ნათელია, ვინაიდან სახელმწიფო დახმარებების რეგულირება ჩვენი სახელმწიფოს კანონმდებლობის დიდი ჩავარდნაა.

რაც შეეხება სახელმწიფოს, როგორც ადრესატის მიმართ მოქმედ კონკურენციის შემზღვეველი ქმედებების ამკრძალავ ნორმებს, სახელმწიფო დახმარებების რეგულირების ნორმებისაგან განსხვავებით, საბედნიეროდ, არის მეტად გამოსადეგი და პრაქტიკული. ამაზე მეტყველებს ნაშრომში განხილული სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მიერ მიღებული გადაწყვეტილებები, რომელთა პრაქტიკული ანალიზიც კონკურენციის კანონმდებლობით დაინტერესებულ საზოგადოებას ნათლად დაანახებს „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის რეალურ დროში გამოყენების შესაძლებლობებს. სააგენტოს შესამჩნევად მკაცრი მიდგომა აქვს სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის შემზღვეველ ქმედებებთან მიმართებით, რაც მხოლოდ სააგენტოს სურვილიდან არ გამომდინარეობს, არამედ ამის საშუალებას იძლევა თვითონ სახელმწიფო, როგორც კონკურენციის კანონმდებლობის ადრესანტი, რაც კონკურენციის საკანონმდებლო რეგულირების დადებით მხარედ უნდა მივიჩნიოთ.

აგრეთვე, კონკურენციის კანონმდებლობა, როგორც ეკონომიკურ სუბიექტებს აგრეთვე სააგენტოსა და დაინტერესებულ პირებს, ანიჭებს ფართო უფლებამოსილებას განცხადებისა თუ საჩივრის საფუძველზე, აგრეთვე სააგენტოს ინიციატივით შეფასდეს სახელმწიფოს ქმედებების შესაბამისობა კონკურენციის კანონმდებლობასთან და ამავდროულად კონკურენციის სააგენტოს გადაწყვეტილებების შესრულების სავალდებულობა, მარტივად და უმოკლეს დროში აღმოფხვრის სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებულ ანტიკონკურენციულ ქმედებებს.

სახელმწიფოს ანტიკონკურენციული ხასიათის ქმედებების აღმოფხვრის მიზნით, აღნიშნული ნაშრომით, შევეცადე დაინტერესებული პირებისათვის მეჩვენებინა ჩვენი ამჟამინდელი კანონმდებლობის შესაძლებლობები.

ცალსახაა, რომ მიუხედავად წინ გადადგმული ნაბიჯებისა საჭიროა ქართული კონკურენციის კანონმდებლობის კიდევ უფრო მეტი ჰარმონიზაცია საერთაშორისო სტანდარტებთან. მნიშვნელოვანია, რომ დიდი ყურადღება დაეთმოს, კონკრეტულად ჩვენს სახელმწიფოში არსებული კონკურენციის სპეციფიკის შესწავლას, ვინაიდან, როგორც უკვე აღვნიშნე ბრმად გადმოტანილი საერთაშორისო პრაქტიკა შედეგის მომტანი არ არის. ამაზე ნაშრომში წარმოდგენილი არგუმენტიც მეტყველებს, კერძოდ საქართველოსა და ევროპის კავშირს, როგორც სუპრანაციონალურ ორგანიზაციას შორის არსებული რიგი განსხვავებების გაუთვალისწინებლობა მოგვცემს ქვეყნის რეალობიდან აცდენილ და არა პრაქტიკულ კონკურენციის კანონმდებლობას.

საბოლოოდ, ნაშრომი პასუხს სცემს ჩვენი სახელმწიფოს წინაშე, სახელმწიფოს მიმართებით, როგორც კონკურენციის სამართლის ადრესანტისა და ადრესატის ჭრილში, არსებულ პრობლემებს, და გამოკვეთავს პრობლემის მოგვარების მიმართულებებს, რომელთა მიმართებითაც არამხოლოდ აკადემიური ანალიზი არამედ ქმედითი ზომების მიღებაა საჭირო.

ბიბლიოგრაფია

ლიტერატურა

- Richard Whish and David Bailey, Competition Law, 7-th edition, Oxford University Press, 2012.
- Hofmann, Herwig Micheau „State aid law of the European Union“. Oxford university press 2016
- Bacon QC, Kelyn, European Union Law of State Aid, 3rd ed, Oxford University Press, 2017
- სოფიო მომცელიძე, კონკურენციის სამართლის მოქმედება სახელმწიფო ორგანოების მიმართ, 2019 წ. თბილისი.
- ავტორთა კოლექტივი: დ. მაისურაძე, გ. ნარმანია, მ. ლაზიშვილი, მ. ტყემელაშვილი, ი. შაკიაშვილი, ი. ზვიერიევ. „სახელმწიფო საწარმოები - არსებული სამართლებრივი რეგულირება, გამოწვევები და რეკომენდაციები“. ილიას სახელმწიფო უნივერსიტეტის გამომცემლობა, თბილისი, 2018 წელი.

კანონმდებლობა

- საქართველოს კონსტიტუცია
- საქართველოს 2014 წლის 21 მარტის კანონი №2159 “კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი
- „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 10 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31462?publication=3>
- „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 7 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/29644?publication=6>
- საქართველოს კანონი „კერძო დაცვითი საქმიანობის შესახებ“, N536, 21.11.2008 წელი. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19414?publication=4>

- „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი მუხლი 10 <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/31462?publication=3>
- „ნორმატიული აქტების შესახებ“ საქართველოს კანონი, მუხლი 7, <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/90052?publication=33>
- 2014 წლის 1 სექტემბრის N529 დადგენილება „ინდივიდუალური სახელმწიფო დახმარების უმნიშვნელო ოდენობისა და სახელმწიფო დახმარების გაცემის ზოგადი წესის შესახებ“ (<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2488751?publication=0>).

დამატებითი ლიტერატურა

- Pablo Ibáñez Colomo, The Shaping of EU Competition Law, Cambridge University Press 2018
- Roger J. Van den Bergh, Comparative Competition Law and Economics, Elger 2017
- Walter Frenz, Handbook of EU Competition Law, Springer 2016

სასამართლო გადაწყვეტილებები

- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №1/2/411, 19.12.2008
- საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე №2/11/747, 14.12.2018
- საქართველოს უზენაესი სასამართლოს გადაწყვეტილება Nზს-413-408(კ-12) 30.04.2013.
- ევროპის სასამართლოს გადაწყვეტილება საქმეზე C-280/00, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62000CJ0280>

კონკურენციის სააგენტოს გადაწყვეტილებები

- სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N 04/216. 07.08.2018
- სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N40, 30.03.2015

- სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N45, 22.04.2015
- სსიპ - კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N113, 07.08.2015
- სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N168, 30.09.2016
- სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N04/167, 23.06.2017
- სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ბრძანება N04/273, 06.10.2017

სტატიები

- ს. მენაბდიშვილი „სახელმწიფო დახმარების რეგულირების თავისებურებანი საქართველოში“, „კონკურენციის პოლიტიკა: ტენდენციები და გამოწვევები“, თბილისი, 2018
- დ. მაგრაქველიძე, ნ. გრიგოლაია, სახელმწიფოს ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა და კონკურენცია საქართველოში, კონკურენციის პოლიტიკა: თანამედროვე ტენდენციები და გამოწვევები, თბილისი, 2017.
- ს. მენაბდიშვილი, საქართველოს კონკურენციის სამართლის შესაბამისობა ევროკავშირის კონკურენციის სამართლის ნორმებთან, თბილისი, 2018 წ.

დამატებითი წყაროები

- სსიპ საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს 2019 წლის წლიური ანგარიში. გვ 21-22.
<https://admin.competition.ge/uploads/ca71d9228e5e47b48261157b199e8d0d.pdf>
- ასოცირების შეთანხმების სრული ტექსტი
https://www.asocireba.ge/show_article.php?id=30
- სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტო, წერილი №02/438
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Note by secretariat, discussion on competitive neutrality, 13.04.2016. Source: Bulgaria's, Chinese Taipei's, Italy's, Japan's, Spain's, Peru's contribution to OECD (2015)
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2015\)8/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2015)8/FINAL/en/pdf)

- ლ. ჯაფარიძე, საერთაშორისო სამეცნიერო კონფერენცია, კონკურენციის სამართალი და მისი ეფექტური აღსრულება ასოციირების შეთანხმების კონტექსტში, თბილისი 2016წ.
- The European Union's contribution to OECD, note by secretariat, DISCUSSION ON COMPETITIVE NEUTRALITY, 2016
- (OECD, Competitive Neutrality In Competition Policy (2015), p 8)
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP\(2015\)5&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP(2015)5&docLanguage=En)
- <https://www.oecd.org/competition/achievingcompetitiveneutrality.htm>
- <https://www.oecd.org/daf/ca/50250966.pdf>
- <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>
- სსიპ კონკურენციის ეროვნული სააგენტო, წერილი №02/438