

ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა საქართველოში

სლავა ფეტელავა

ეკონომიკის დოქტორი (PhD), ასოცირებული პროფესორი
გრიგოლ რობაქიძის სახელობის უნივერსიტეტის
sfetelava@gnca.gov.ge

<https://doi.org/10.55896/978-9941-8-5764-5/2023-113-121>

ანოტაცია. სტატიაში „ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა საქართველოში“ ავტორი ხაზს უსვამს ეკონომიკური კონკურენციის პოლიტიკის როლსა და მნიშვნელობას ქვეყანაში საბაზრო ეკონომიკის ფორმირების პროცესში. ამასთანავე, დინამიკაშია წარმოდგენილი საქართველოში ამ პოლიტიკის ფორმირებისა და განვითარების პროცესი, რომელიც დაყოფილია თოთხმეტი ეტაპად მოსალოდნელი ცვლილებების გათვალისწინებით (კონკურენციის საბჭოს შექმნა და აღსრულების მექანიზმების გაერთიანება ერთი ქოლგის ქვეშ). სამომავლოდ კონკურენციის ორგანო). ამასთან, გაანალიზებულია ქვეყანაში განხორციელებული პოლიტიკის პოზიტიური და უარყოფითი მხარეები თითოეულ ეტაპზე და გაკეთდა დასკვნა, რომ ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა, რომელიც განხორციელდა საქართველოში გასული საუკუნის ოთხმოცდაათიანი წლების დასაწყისიდან - დასაწყისში. ხოლო ბოლო პერიოდში - გამორჩეული იყო. ანუ პირველი, მეორე და მერვე ეტაპებიდან მოყოლებული – ანტიმონოპოლიური რეგულირების პრაქტიკა ნამდვილად შეიძლება ჩაითვალოს წარმატებულად ან ნაწილობრივ მაინც წარმატებულად. ასევე, გამოთქმულია მოსაზრება, რომ 2025 წლის 1 იანვრიდან დაგეგმილი ინსტიტუციური ცვლილებების შემდეგ და საბოლოოდ, ქვეყანაში ერთიანი ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის განხორციელების პროცესის დანერგვით ერთი ორგანოს (კონკურენციის ეროვნული სააგენტო/კონკურენციის საბჭო) მეშვეობით, აღსრულება. ქვეყანაში ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის კიდევ უფრო წარმატებული იქნება, რაც საქართველოში ბიზნესგარემოს უფრო უსაფრთხო და მიმზიდველს გახდის.

საკვანძო სიტყვები: ანტიმონოპოლიური პოლიტიკა, ინსტიტუციური ცვლილებები,

შესავალი

საქართველოში, ისევე როგორც პოსტსოციალისტური ქვეყნების უმეტესობაში საბაზრო ეკონომიკაზე გარდამავალი პერიოდი დიდი სირთულეებით და წინააღმდეგობით ხასიათდებოდა. ცხადია, საბაზრო ეკონომიკის რელსებზე ქვეყნის ეკონომიკის მოდიფიკაციის პროცესი არ იყო მარტივი და ადვილად განხორციელებადი. თუმცა, ისიც ცხადია, რომ ყველა იმ ქვეყანაში სადაც ეს პროცესი დაიწყო და რაიმე ღირებული წარმატებისთვის მიუღწევიათ, ამ წარმატების უმთავრესი მიზეზი იყო თითოეული ცალკე აღებული სახელმწიფო პოლიტიკური ნება, რომლის ერთ-ერთი უმნიშვნელოვანესი ელემენტია სწორედ თანმიმდევრული ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის რეალიზაცია, რომელიც თავის მხრივ, უნდა იყოს ჰარმონიზებული გარე სამყაროსთან და არ უნდა ეწინააღმდეგებოდეს საერთაშორისო სტანდარტებით დადგენილ ნორმებსა და საერთაშორისო ვალდებულებებს.

საქართველომ, როგორც საბაზრო ეკონომიკაზე ორიენტირებულმა ქვეყანამ, დამოუკიდებლობის მოპოვების პირველივე წლიდან დაისახა მიზნად, ხელი შეეწყოს თავისუფალი ვაჭრობისა და

კონკურენციისათვის, რომლის მიღწევა საბაზრო ეკონომიკის შემაფერხებელი ელემენტების გამოვლენისა და აღკვეთის ქმედითი ბერკეტების არსებობის გარეშე შეუძლებელი იყონ (ფეტელავა, 2007, გვ. 123). ეს უკანასკნელი კი მიღწევადი იყო სწორედ ანტიმონოპოლიური რეგულირების სამართლებრივი მექანიზმების დანერგვისა და მის პრაქტიკული რეალიზაციის პირობებში.

შესაბამისად, საქართველოში 1992 წლიდან დაიწყო ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და ფორმირების პროცესი, რომელიც მთელი ამ 30 წლიანი ისტორიის მანძილზე არ იყო ყოველთვის თანმიმდევრული და რიგ შემთხვევებში ის ამოვარდნილი იყო ანტიმონოპოლიური რეგულირების ზოგადი პრინციპებიდან.

აღნიშნულიდან გამომდინარე, წინამდებარე კვლევის მიზანს წარმოადგენს, მოკლედ წარმოვაჩინოთ და შევაფასოთ, საქართველოში, ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის ფორმირებისა და რეალიზაციის სამ ათეულ წელზე მეტხანანი ისტორია, რომელიც თავის მხრივ შესაძლებელია დაიყოს შემდეგ ეტაპებად: **პირველი ეტაპი: 1992 წლის მარტი - 1996 წლის ივნისი.** ეს პერიოდი იწყება - „საქართველოს რესპუბლიკაში სამეურნეო საქმიანობის დემონოპოლიზაციის ზოგიერთი ღონისძიებების შესახებ“ – საქართველოს რესპუბლიკის მინისტრთა კაბინეტის 1992 წლის 17 მარტის დადგენილების (№323) მიღებით. მოგვიანებით მიღებულ იქნა - „მონოპოლიური საქმიანობის შეზღუდვისა და კონკურენციის განვითარების შესახებ“ საქართველოს რესპუბლიკის სახელმწიფო საბჭოს 1992 წლის 16 ოქტომბრის დეკრეტი, რითაც განისაზღვრა კონკურენციის განვითარების, მონოპოლიური საქმიანობის და არაკეთილსინდისიერი კონკურენციის თავიდან აცილების, შეზღუდვისა და აღკვეთის ორგანიზაციული და სამართლებრივი საფუძვლები. ამავე პერიოდში მიღებულ იქნა „არაკეთილსინდისიერი რეკლამისაგან მომხმარებელთა დაცვის შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 1995 წლის მარტის ბრძანებულება (№60), რომლის საფუძველზეც, მეწარმეობის მხარდაჭერისა და კონკურენციის განვითარების, ასევე მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ფუნქციის აღსრულების პარალელურად, სარეკლამო საქმიანობის კონტროლის ფუნქციაც დაეკისრა საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროს (ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის მთავარი სამმართველო).

აქვე უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ საქართველოში კონკურენციის პოლიტიკის ჩამოყალიბების პირველი ეტაპი დაემთხვა მასობრივი პრივატიზაციის პროცესს, რის გამოც დიდი სიფრთხილე და წინდახედულობა სჭირდებოდა ამ პოლიტიკის აღსრულებას. შესაბამისად, თუ დღევანდელი გადასახედიდან ვიმსჯელებთ, ცხადია, რომ საქართველოს კონკურენციის ორგანომ (ეკონომიკის სამინისტროს ცენტრალური აპარატის შიდა სტრუქტურული ერთეულების მეშვეობით), მის წინაშე მდგარ ამოცანებს (ახალი მონოპოლისტური წარმონაქმნების დაუშვებლობას და სამეწარმეო გარემოს გაჯანსაღებას), იმ პერიოდში მეტ-ნაკლები წარმატებით გაართვა თავი.

მეორე ეტაპი: 1996 წლის ივლისი - 2002 წლის ივნისი. ეს პერიოდი ემთხვევა ქვეყანაში კონკურენციის სამართლის კონსტიტუციურ საფუძვლებზე ფორმირების პროცესს. ამ პერიოდს უკავშირდება საქართველოში მეტ-ნაკლებად დამოუკიდებელი ანტიმონოპოლიური ორგანოს – საქართველოს ეკონომიკის სამინისტროსთან არსებული საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის ჩამოყალიბება.

ამავე პერიოდში მიღებულ იქნა - „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“, „მომხმარებელთა უფლებების დაცვის შესახებ“ და „რეკლამის შესახებ“ საქართველოს კანონები და ამ კანონებიდან გამომდინარე ათეულობით (მარტო მომხმარებელთა უფლებების დაცვის მიმართულებით 21 ქვენორმატიული წესი) ნორმატიული აქტი.

ამავე პერიოდში, საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის მიერ, განხორციელებულ იქნა არაერთი ისეთი აქტივობა, რითაც მნიშვნელოვნად იქნა გაჯანსაღებული ცალკეულ სასაქონლო ბაზრებზე კონკურენტული გარემო. ინტენსიურად მიმდინარეობდა შესაბამისი სასაქონლო ბაზრების კვლევა ამ ბაზრებზე კონკურენტული გარემოს შეფასების და

დომინანტური/მონოპოლიური მდგომარეობის მქონე ეკონომიკურ აგენტთა გამოვლენის მიზნით. ამასთან, მნიშვნელოვანი ნაბიჯები იქნა გადადგმული როგორც მომხმარებელთა უფლებების დაცვის, ასევე სარეკლამო საქმიანობის რეგულირების კუთხით.

საგულისხმო და ნიშანდობლივია ის ფაქტიც, რომ საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის მიერ ამ პერიოდში გაწეული საქმიანობა, საკმაოდ მაღალ დონეზე იქნა შეფასებული - ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკის 1999 წლის ანგარიშში, რომელიც ეხებოდა პოსტკომუნისტურ ქვეყნებში კონკურენციის პოლიტიკის მიმდინარეობის საკითხებს.

მესამე ეტაპი: 2002 წლის ივლისი - 2004 წლის ნოემბერი. ესაა პერიოდი, როდესაც ქვეყანაში იწყება ერთიანი ცენტრალიზებული ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის რეალიზაციის მექანიზმების ვიწრო დარგობრივ ჭრილში დანაწევრება (გადანაწილება), რასაც სამართლებრივი საფუძველი შეუქმნა „დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მიღებამ.

აღნიშნული კანონის მიღების პარალელურად, „მონოპოლიური საქმიანობისა და კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი იქნა ცვლილება, რომლის თანახმად, ანტიმონოპოლიური სამსახურის ზედამხედველობის არეალიდან გავიდნენ რეგულირებადი ეკონომიკის სექტორები. ამასთან, „სტატისტიკის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2002 წლის 25 დეკემბერს შეტანილი ცვლილებების თანახმად, საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურისათვის მიუწვდომელი გახდა პირველადი მონაცემები ეკონომიკური აგენტის სამეწარმეო საქმიანობის შესახებ (პროდუქციის წარმოების მოცულობა), რაც მისი საქმიანობის (სასაქონლო ბაზრების შესწავლისა და ამ ბაზრებზე არსებული კონკურენტული გარემოს შეფასების) შემაფერხებელ გარემოებად იქცა (ფეტელავა, 2007, გვ. 142).

აღნიშნული და სხვა რიგი გარემოებების გამო, სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის საქმიანობა, კონკურენციის დაცვის კუთხით, ამ პერიოდში გარკვეული შეფერხებებით მიმდინარეობდა. შესაბამისად, ძირითადი აქცენტი გადატანილი იყო მომხმარებელთა უფლებების დაცვისა და სარეკლამო საქმიანობის რეგულირების მიმართულელებზე.

მეოთხე ეტაპი: 2004 წლის დეკემბერი - 2005 წლის აგვისტო. „ესაა პერიოდი, როდესაც საქართველოში მოქმედ კონკურენციის ჩარჩო სამართალში ცვლილებების განუხორციელებლად, მოხდა ქვეყნის მთავარი კონკურენციის ორგანოს რიცხოვნობის რადიკალური შემცირება (01.12.2004 წელი), რითაც ფაქტიურად უარი ეთქვა (აღსრულების ნაწილში და არა საკანონმდებლო დონეზე), 1992 წლიდან რეალიზებულ კონკურენციის პოლიტიკას და დაიწყო ინტენსიური მუშაობა, ახალ ხედვაზე (ეკონომიკის თავის ნებაზე მიშვების კონცეფციაზე) დაფუძნებული კონკურენციის სამართლის ჩამოსაყალიბებლად“ (ფეტელავა, 2007, გვ.143]. შესაბამისად აღნიშნულისა, საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიურ სამსახურს ამ პერიოდში ახალი საქმეების შესწავლა არ დაუწყია (მიუხედავად იმისა, რომ საკანონმდებლო დონეზე ამის უფლება ჰქონდა) და ახალ ხედვაზე დაფუძნებული კონკურენციის ჩარჩო კანონის პროექტზე მუშაობის პარალელურად, მისი აქტიურობა შემოიფარგლებოდა მიმდინარე (ადრე დაწყებული და დაუსრულებელი) სასამართლო დავებში ჩართულობით.

ეს პერიოდი სრულდება - საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის ლიკვიდაციით (2005 წლის 19 აგვისტო).

მეხუთე ეტაპი: 2005 წლის სექტემბერი - 2010 წლის ივნისი. ეს პერიოდი იწყება 2005 წლის 3 ივნისის კანონის – „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ ძალაში შესვლიდან (გამოქვეყნებიდან ორი თვის შემდეგ) და საქართველოს სახელმწიფო ანტიმონოპოლიური სამსახურის ლიკვიდაციიდან. კონკურენციის ახალი ჩარჩო კანონით განსაზღვრული მთელი რიგი ნორმები არ მიესადაგებოდა ამ მიმართულებით არსებულ მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკას. ის არ მოიცავდა კონკურენციის ზოგადი დებულებების მნიშვნელოვან ნაწილს და მხოლოდ სახელმწიფო დახმარებებისა და

მიზნობრივი სახელმწიფო პროგრამებით განსაზღვრული თანხმობის გაცემის რეგულაციებს (კონკურენციის სააგენტოსთან შეთანხმების პროცედურებს) ადგენდა.

მეექვსე ეტაპი: 2010 წლის ივლისი - 2011 წლის დეკემბერი. ამ პერიოდში ლიკვიდირებული იქნა საქართველოს ეკონომიკური განვითარების სამინისტროს სახელმწიფო საქვეუწყებო დაწესებულება - თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტო და მის ნაცვლად, საქართველოს მთავრობის ქუდიქვეშ შეიქმნა, იმავე სახელწოდების საჯარო სამართლის იურიდიული პირი. მთავრობის მიერ დამტკიცებული დებულების შესაბამისად, სსიპ თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს ამოცანად განისაზღვრა - კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგიის შემუშავება და საქართველოს მთავრობაში წარდგენა. შესაბამისად, სააგენტოს საქმიანობა შემოიფარგლებოდა მხოლოდ ამ სტრატეგიის პროექტზე მუშაობით, რის გამოც, მას მთელი ამ პერიოდის განმავლობაში სხვა აქტივობები ფაქტიურად არ განუხორციელებია.

თავის მხრივ, სსიპ თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის სააგენტოს მიერ მომზადებული - კონკურენციის პოლიტიკის ყოვლისმომცველი სტრატეგია მიღებული იქნა - საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 3 დეკემბრის N1551 განკარგულებით, რის შემდეგ, ფაქტიურად სააგენტომ ამოწურა თავისი უფლებამოსილება (ხადური, ფეტელავა, 2017, გვ. 315-316).

მეშვიდე ეტაპი: 2012 წლის იანვარი - 2014 წლის მარტი.

ამ პერიოდში კონკურენციის ჩარჩო კანონში („თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“) ცვლილებების შეტანის გარეშე (კონკურენციის ზოგადი პრინციპების მასში ასახვის გარეშე) მექანიკურად მოხდა 2012 წლის 01 იანვრიდან სსიპ კონკურენციის სააგენტოსა და სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოების გაერთიანება (შერწყმა).

მოგვიანებით, უკვე 2012 წლის 8 მაისს, მიღებული იქნა ახალი კანონი - „თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის შესახებ“ - რითაც გაუქმდა ამავე სახელწოდების 2005 წლის 3 ივნისის კანონი. ეს ახალი ჩარჩო საკონკურენციო სამართალი უკვე შეიცავდა კონკურენციის ამოსავალ პრინციპებს და მისი ცალკეული დებულებები მეტ-ნაკლებად ჰარმონიზებული იყო ევროკავშირის შესაბამის ნორმებთან. თუმცა, მთლიანობაში კანონი იყო ხარვეზიანი, რის გამოც ის ვერ უზრუნველყოფდა ჯანსაღი კონკურენციის პრინციპების სრულყოფილად დაცვას. შესაბამისად, პრაქტიკული საქმიანობა (სასაქონლო ბაზრებზე კონკურენტული გარემოს შეფასებისა და ანტიკონკურენციული ქმედებების გამოვლენისა და აღკვეთის კუთხით), სსიპ კონკურენციის და სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს - სათანადო საკანონმდებლო (კანონქვემდებარე) ბაზის უქონლობის გამო, მთელი მეშვიდე ეტაპის განმავლობაში არ განუხორციელებია (ფეტელავა, 2021, გვ. 17-19).

მერვე ეტაპი: 2014 წლის აპრილი - 2020 წლის ოქტომბერი.

ეს პერიოდი იწყება, ჩარჩო საკონკურენციო სამართალში არსებული ხარვეზების გამოსწორებით (შესაბამისი საკანონმდებლო ცვლილებების შეტანით) და დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის - სსიპ კონკურენციის სააგენტოს ჩამოყალიბებით (შეიქმნა 2014 წლის 14 აპრილიდან).

ამასთან, კონკურენციის სამართალში შეტანილი ცვლილებების პარალელურად, კონკურენციის სააგენტოს მიერ შემუშავებულ და მიღებულ იქნა შესაბამისი კანონქვემდებარე ნორმატიული აქტები (სააგენტოს თავმჯდომარის 5 ბრძანება და 2 მთავრობის დადგენილება), რომელთა ძალაში შესვლიდან (2014 წლის 1 ოქტომბერი) - კონკურენციის სააგენტომ დაიწყო ინტენსიური მუშაობა კონკურენციის სამართლის აღსრულების ყველა მიმართულებით - ეკონომიკის რეგულირებადი სექტორების გარდა, რეზერვ არ ვრცელდებოდა კონკურენციის კანონმდებლობა.

მეცხრე ეტაპი: 2020 წლის ნოემბერი - 2022 წლის მარტი. ეს პერიოდი იწყება - „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში შეტანილი ცვლილებებით (ძირითადი ნაწილი ძალაში შევიდა 2020 წლის 4 ნოემბრიდან). კონკურენციის ჩარჩო კანონში შესატანი ცვლილებების პაკეტი მომზადებული იყო -

ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული პროექტის - „საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს მხარდაჭერა“ ფარგლებში და მას უნდა აღმოეფხვრა კანონში არსებული, პრობლემურად მიჩნეული ისეთი საკითხები, როგორცაა - ა) კანონდარღვევის შესწავლის პროცესში კანონმდებლობით გათვალისწინებული აღსრულების მექანიზმების არასრულყოფილება, ბ) კონკურენციის სააგენტოსა და ეკონომიკის რეგულირებადი სფეროს მარეგულირებელი ორგანოების თანამშრომლობის ფარგლების არაეფექტურობა და გაუმართავობა, გ) კონცენტრაციის მარეგულირებელი ნორმების არაეფექტურობა, დ) სახელმწიფო ხელისუფლების, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების და ადგილობრივი ხელისუფლების ორგანოს მიერ განხორციელებული ადმინისტრაციული წარმოების პროცედურული საკითხების და ვადების არასრულყოფილება, ე) არაკეთილსინდისიერი კონკურენციის ფაქტის დადასტურების შემთხვევაში (კანონის მე-11³ მუხლი) სანქციის გაუთვალისწინებლობა, ვ) სააგენტოს ერთპიროვნული მმართველობის კოლეგიალური მმართველობით ჩანაცვლება და კანონის აღსრულების სხვადასხვა მექანიზმების, ტერმინოლოგიის და ა.შ. გამართვა და დახვეწა (Info.parliament.ge/file/1/BellReviewContenty/224612).

აღნიშნული ხარვეზების გამოსწორების მიზნით, კანონში შეტანილი ცვლილებების შედეგად, ერთმნიშვნელოვნად შეიძლება ითქვას, რომ ქვეყანაში მოქმედი კონკურენციის ჩარჩო კანონი, ძირითადად, შესაბამისობაში მოვიდა (ჰარმონიზირებულ იქნა) მოწინავე საერთაშორისო პრაქტიკასთან, რამაც თავის მხრივ, გააუმჯობესა (აამაღლა) ქვეყნის კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მუშაობის ხარისხი.

ამ პერიოდში მიღებული საკანონმდებლო ცვლილებებით კონკურენციის კანონმდებლობა ვრცელდება ეკონომიკის რეგულირებად სექტორებზე და მის აღსრულებას ახორციელებენ შესაბამისი დარგის მარეგულირებელი ორგანოები.

ამავე პერიოდში გადაიდგა პირველი ნაბიჯები, ქვეყანაში, ანტიდემპინგური პოლიტიკის ჩამოყალიბებისა და მისი პრაქტიკაში დანერგვის კუთხით. კერძოდ, დემპინგური იმპორტისაგან ადგილობრივი ინდუსტრიისთვის მიყენებული ან/და შესაძლო ზიანის მიყენებისაგან დაცვის მიზნით - 2020 წლის ივლისში მიღებული კანონი - „ვაჭრობაში ანტიდემპინგური ღონისძიებების შემოღების შესახებ“, ამოქმედდა 2021 წლის 1 იანვრიდან და მისი აღსრულების უზრუნველსაყოფად, საქართველოს კონკურენციის ეროვნულ სააგენტოში შეიქმნა - ანტიდემპინგური ღონისძიებების დეპარტამენტი [9; ჩვენს შესახებ; სტრუქტურა].

ასევე, კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს ცენტრალური აპარატის შემადგენლობაში 2021 წლის 1 იანვრიდან ფუნქციონირებს - დავების განხილვის საბჭოს აპარატი, რომელიც ემსახურება - „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში 2020 წლის ივლისში შეტანილი ცვლილებების საფუძველზე შექმნილ, დამოუკიდებელ ორგანოს - სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს. თავის მხრივ, „1) საბჭო არის ამ კანონის საფუძველზე შექმნილი, მიუკერძოებელი და დამოუკიდებელი ორგანო, რომლის მიზანია დავების ამავე კანონის შესაბამისად, სწრაფად, ეფექტიანად და სამართლიანად გადაწყვეტა, 2) საბჭო განცალკევებულია ყველა ორგანოსგან/პირისგან, თავის საქმიანობაში დამოუკიდებელია და ემორჩილება მხოლოდ კანონს, 3) საბჭოს რეგლამენტს დადგენილებით ამტკიცებს საქართველოს მთავრობა, 4) საბჭოს თავმჯდომარე არაუგვიანეს ყოველი წლის 1 მარტისა საქართველოს პარლამენტს, საქართველოს პრემიერ-მინისტრსა და სააგენტოს წარუდგენს საბჭოს გასული წლის საქმიანობის შესახებ ინფორმაციას . . .“ [7, მუხლი 23²]. როგორც ვხედავთ, ერთის მხრივ, სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში დავების განხილველი საბჭო არის განცალკევებული, დამოუკიდებელი ორგანო, ხოლო მეორეს მხრივ, ის პარატი, რომელიც ამ საბჭოს ემსახურება არის საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს სტრუქტურის შემადგენელი ნაწილი [9; ჩვენს შესახებ; სტრუქტურა].

მეათე ეტაპი: 2022 წლის აპრილიდან დღევანდლამდე პერიოდი. ეს პერიოდი იწყება - საქართველოს პარლამენტის მიერ 2022 წელს მიღებული „მომხმარებლის უფლებების დაცვის შესახებ“ საქართველოს კანონის (29.03.2022 წელი) მიღებით, რომელიც 2022 წლის 1 ივნისიდან შევიდა ძალაში. შესაბამისად, საქართველოს ტერიტორიაზე, მომხმარებლის უფლებების დარღვევის პრევენციისა და დარღვეული უფლებების აღდგენის ხელშეწყობის ფაქტების გამოვლენისა და სათანადო რეაგირების მიზნით, საქართველოს კონკურენციის ეროვნულმა სააგენტომ 2022 წლის 1 ნოემბრიდან დაიწყო განცხადებების მიღება და განხილვა, რასაც წინ უსწრებდა სააგენტოს ცენტრალურ აპარატში - მომხმარებლის უფლებების დაცვის დეპარტამენტის ჩამოყალიბება და მის შესაბამისი კადრებით აღჭურვა.

რაც შეეხება ეკონომიკის რეგულირებად სექტორებს - აქ მომხმარებელთა უფლებების დაცვის პოლიტიკის აღსრულებას, კონკურენციის პოლიტიკის მსგავსად, ახორციელებენ - დარგის მარეგულირებელი ორგანოები.

ამავე პერიოდში დაიწყო და ამ ეტაპზე მიმდინარეობს - ევროკავშირის მიერ დაფინანსებული „TWINNING“-ის პროექტი „საქართველოს კონკურენციის სააგენტოს შესაძლებლობების გაძლიერება“, რომლის ფარგლებში, კონსულტაციებს და ტექნიკურ მხარდაჭერას კონკურენციის სააგენტოს - ლიეტუვას და ავსტრიის კონკურენციის უწყებების პროფესიონალთა გუნდი უწევს.

ამ პროექტის მიზანია - ასოცირების შეთანხმების ფარგლებში, საქართველოს მიერ აღებული ვალდებულებების შესაბამისად, კონკურენციისა და მომხმარებელთა დაცვის პოლიტიკის მიმართულების გაძლიერება, საქართველოში მომხმარებლის უფლებრივი მდგომარეობის გაუმჯობესა, დაცვის მაღალი ხარისხის უზრუნველყოფა, პატივისცემაზე დამყარებული ქცევის კულტურის გაძლიერება. ასევე, ევროკავშირის საუკეთესო პრაქტიკის შესაბამისად, GNCA-ს ინსტიტუციური და ადამიანური რესურსების შესაძლებლობების გაძლიერა [9; 2022 წლის ანგარიში].

ამდენად, გასული წლის მარტის ბოლოდან მოყოლებული - მომხმარებელთა უფლებების დაცვის ფუნქციების აღსრულების პროცესი, ანტიმონოპოლიური რეგულირებისა და ანტიდემპინგური ღონისძიებების მნიშვნელოვან ფუნქციებთან ერთად კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს საქმიანობის უმნიშვნელოვანესი ნაწილი გახდა.

მეთერთმეტე ეტაპი: კონკურენციის საბჭოს შექმნის შემდგომი პერიოდი. ჩვენი აზრით, მას შემდეგ რაც საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტო მართვის ორგანო გახდება კოლეგიალური, მოხდება კონკურენციის პოლიტიკის აღსრულების ახალ მეთერთმეტე ეტაპზე გადასვლა. „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-17¹ მუხლის ახალი რედაქცია, რომელიც სწორედ სააგენტოს მართვის კოლეგიალურ მოდელზე გადასვლას ითვალისწინებს, ძალაში შედიოდა 2021 წლის 1 ივნისიდან. თუმცა, 2022 წლის 22 დეკემბერს განხორციელებული საკანონმდებლო ცვლილებების შედეგად, ეს ვადა გადაიწია 2025 წლის 1 იანვრამდე. შესაბამისად, ამ ცვლილების ძალაში შესვლის მომენტიდან, სააგენტოს მმართველი/ხელმძღვანელი იქნება არა თავმჯდომარე (როგორც ეს დღეს არის), არამედ, პარლამენტის მიერ (საჯარო კონკურსის გზით) ხუთი წლის ვადით არჩეული, ხუთ წევრიანი საბჭო. ასევე, ამ პერიოდიდან შემოდის აღმასრულებელი დირექტორის თანამდებობაც, რომელსაც ღია კონკურსის წესით, ხუთი წლის ვადით თანამდებობაზე ნიშნავს და თანამდებობიდან ათავისუფლებს საქართველოს პრემიერ-მინისტრი. თავის მხრივ, კონკურენციის ეროვნული ორგანოს მართვის კოლეგიალურ ფორმაზე გადასვლა, კიდევ უფრო დაახლოებს ქვეყანაში რეალიზებულ კონკურენციის პოლიტიკას ევროპულ, მოწინავე პრაქტიკასთან.

მეთორმეტე ეტაპი: კონკურენციის სააგენტოს/საბჭოს მეშვეობით ერთიანი ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის აღსრულება ეკონომიკის ყველა სექტორში, მათ შორის ინფრასტრუქტურის დარგებში/რეგულირებად სექტორებში. როგორც ზემოთ აღვნიშნეთ (მეცხრე პერიოდი), „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2020 წელს შეტანილი ცვლილებების შემდეგ, ის

ვრცელდება ყველა სექტორზე, მათ შორის, ეკონომიკის რეგულირებად სექტორებზეც. თუმცა, მისი აღსრულება - რეგულირებად სფეროებში ხორციელდება არა კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მეშვეობით, ცენტრალიზებულად, არამედ, უშუალოდ დარგის მარეგულირებელი ორგანოების/კომისიების მიერ. ამდენად, 2020 წლის 16 სექტემბრის ცვლილებების შემდეგ ეკონომიკის რეგულირებად სფეროში კონკურენციის შესაძლო დარღვევის თაობაზე საჩივარი/განცხადება ან კონცენტრაციის თაობაზე შეტყობინება წარედგინება ეკონომიკის რეგულირებადი სფეროს მარეგულირებელ ორგანოებს - ა) საქართველოს ეროვნულ ბანკს; ბ) საქართველოს ენერგეტიკისა და წყალმომარაგების მარეგულირებელ კომისიას და გ) საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიას.

ცხადია, ის ფაქტი, რომ „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონი ვრცელდება ეკონომიკის ყველა სფეროზე - წინადადებული ნაბიჯია - კონკურენციის სამართლის აღსრულების ნაწილში. თუმცა, საქართველოში მისი აღსრულების არსებული მოდელი (კონკურენციის ეროვნული სააგენტოსთან ერთად 3 დამოუკიდებელი მარეგულირებელი ორგანო) - არ წარმოადგენს მოწინავე საერთაშორისო, მათ შორის, ევროპულ პრაქტიკას. შესაბამისად, მას შემდეგ რაც ქვეყანა უარს იტყვის კონკურენციის სამართლის აღსრულების ვიწრო დარგობრივ პრაქტიკაზე და დაიწყებს ამ პოლიტიკის აღსრულებას ეკონომიკის ყველა სექტორში, უშუალოდ საქართველოს კონკურენციის ეროვნული სააგენტოს მეშვეობით - ეს იქნება სწორედ ახალი ეტაპის დასაწყისი, რომელიც ბოლომდე იქნება ჰარმონიზებული მოწინავე საერთაშორისო და პირველ რიგში ევროპულ პრაქტიკასთან.

ყოველივე ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, იმის გათვალისწინებით, რომ ანტიმონოპოლიური რეგულირების და მისი აღმასრულებელი ინსტიტუტის საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობის დონე არის განმსაზღვრელი საბაზრო ურთიერთობის ხარისხის ქვეყანაში, შეიძლება ითქვას, რომ საქართველოში კონკურენციის კანონმდებლობის რეალიზაციის კუთხით გაწეული საქმიანობა (დაწყებული 1992 წლიდან), მთლიანობაში, ფაქტობრივი გარემოებებიდან გამომდინარე – რიგ შემთხვევებში იყო წარმატებული, ხოლო რიგ შემთხვევებში წარუმატებელი.

ამდენად, თუ წლების მიხედვით საქართველოში რეალიზებული ანტიმონოპოლიური/კონკურენციის პოლიტიკის ეფექტიანობას შევაფასებთ, დავინახავთ, რომ ყველაზე მეტად ის საწყის და ბოლო პერიოდებშია გამორჩეული. ანუ, პირველი, მეორე და მერვე ეტაპიდან მოყოლებული - ანტიმონოპოლიური რეგულირების პრაქტიკა ნამდვილად შეიძლება ჩაითვალოს წარმატებულად ან ნაწილობრივ წარმატებულად მაინც. ასევე, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ 2025 წლის 1 იანვრიდან დაგეგმილი ინსტიტუციური ცვლილების შემდგომ, ხოლო საბოლოოდ, ქვეყანაში ერთიანი ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის ერთი ორგანოს (კონკურენციის ეროვნული სააგენტო/კონკურენციის საბჭო) მეშვეობით პრაქტიკაში რეალიზაციის პროცესის დანერგვით, კიდევ უფრო წარმატებული იქნება ანტიმონოპოლიური პოლიტიკის პრაქტიკული რეალიზაციის პროცესი ქვეყანაში, რაც კიდევ უფრო დაცულს და მიმზიდველს გახდის ბიზნეს გარემოს საქართველოში.

გამოყენებული ლიტერატურა

გოგიაშვილი შ., (2009). *კონკურენციის ეკონომიკური პოლიტიკა და საკანონმდებლო პრაქტიკა საქართველოში*, თბ., „ინოვაცია“.

მგელაძე ლ., (2020). *კონკურენციის პოლიტიკის გამოწვევები და მისი სრულყოფის გზები*, თბ., „იურისტების სამყარო“.

ფეტელავა ს., (2007). *კონკურენციის თეორია და ანტიმონოპოლიური რეგულირება საქართველოში*, თბ., „ლოი“.

ფეტელავა ს., (2021). ეკონომიკური წესრიგის პოლიტიკა, ჟურნალი, „ახალი ეკონომისტი“, 1, გვ. 15-22;

ლაფაჩი ქ., (2012). *კონკურენციის პოლიტიკა და დარგობრივი რეგულირება საქართველოში*, თბ., „ნეკერი“.

ხადური ნ., ფეტელავა ს., (2017). ეკონომიკური კონკურენციის პოლიტიკის იმპლემენტაცია საქართველოში, პირველი საერთაშორისო სამეცნიერო-პრაქტიკული კონფერენცია - „*კონკურენციის პოლიტიკა: თანამედროვე ტენდენციები და გამოწვევები*“, თბ., 17-18 ნოემბერი.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი (კოდიფიცირებული);

სსიპ კონკურენციის სააგენტოს 2022 წლის ანგარიში, www.gnca.gov.ge

www.gnca.gov.ge

Info.parliament.ge/file/1/BellReviewContenty/224612

Antimonopoly policy in Georgia

Slava Fetelava

Doctor of Economics (PhD), Associate Professor

Grigol Robakidze University

sfetelava@gnca.gov.ge

Summary

In the article "Antimonopoly Policy in Georgia", the author emphasizes the role and importance of economic competition policy in the process of formation of a market economy in the country. In addition, it presents the process of formation and development of this policy in Georgia in dynamics, which is divided into fourteen stages, taking into account the expected changes (the creation of the Competition Council and the unification of enforcement mechanisms under the umbrella of one competition body in the future). In addition, the positive and negative aspects of the policy implemented in the country at each stage have been analyzed and a conclusion has been made that the anti-monopoly policy implemented in Georgia since the beginning of the nineties of the last century - in the beginning and in the last period - was outstanding. That is, from the first, second and eighth stages onwards - the practice of antimonopoly regulation can really be considered successful or at least partially successful. Also, the opinion is expressed that after the planned institutional change from January 1, 2025, and finally, with the introduction of the implementation process of the unified antimonopoly policy in the country through one body (National Competition Agency/Competition Council), the enforcement of the antimonopoly policy in the country will be even more successful, which will make the business environment in Georgia safer and more attractive.

Keywords: antimonopoly policy, institutional changes,