

სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ქმედების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის პრობლემა ქართული და ევროპული კავშირის კონკურენციის სამართლის მიხედვით

გივი ადამია
თსუ-ის იურიდიული ფაკულტეტის დოქტორანტი

შესავალი

„კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონში (შემდგომში – „კანონი“) არსებული სახელმწიფო დახმარების მარეგულირებელი ნორმების უმთავრეს მიზანს – ისევე, როგორც იმ ნორმებისა, რომლებიც კონკურენციის შემზღუდავ შეთანხმებებს, შეთანხმებულ ქმედებებს, დომინირებული მდგომარეობის ბოროტად გამოყენებასა და კონცენტრაციას შეეხება, წარმოადგენს ბაზრის ლიბერალიზაცია, თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეწყობა და ბაზარზე ჯანსაღი კონკურენციის შენარჩუნება. მაგრამ, მაშინ, როდესაც კონკურენციის სამართლის კლასიკური ინსტრუმენტები მიმართულია ეკონომიკური აგენტებისაგან მომდინარე საფრთხეების აღკვეთისაკენ, სახელმწიფო დახმარების სამართალი გარკვეულ სამართლებრივ ჩარჩოებში აქცევს საკუთრივ სახელმწიფოს და ადგენს მის მიერ გასატარებელი ღონისძიებების შინაარსისა და ფორმის სტანდარტებს. ის განსაზღვრავს კონკურენციის ბუნებრივ პროცესში სახელმწიფოს ჩარევის ინტენსივობის მასშტაბებს.

სახელმწიფო დახმარება, როგორც წესი, გულისხმობს ეკონომიკური აგენტის მიერ სახელმწიფოს ხარჯზე გარკვეული სარგებლის მიღებას, რაც მას შესაბამის ბაზარზე, სხვა ეკონომიკურ აგენტებთან შედარებით, მნიშვნელოვანი უპირატესობით უზრუნველყოფს. სახელმწიფოს მიერ ხელოვნურად შექმნილი მსგავსი უპირატესობა კი, საბოლოო ჯამში, უარყოფით გავლენას ახდენს ჯანსაღ კონკურენტულ გარემოზე. სწორედ ამიტომ, კრძალავს კონკურენციის სამართალი (გარდა გამონაკლისი შემთხვევებისა) ეკონომიკური აგენტების სასარგებლოდ სახელმწიფო დახმარების გაცემას.

შიდა ბაზრის პრინციპის არსებითი მნიშვნელობის გამო, სახელმწიფო დახმარების სამართლის როლი განსაკუთრებით დიდი ევროპული კავშირის მართლწესრიგში. ევროპული სახელმწიფო დახმარების სამართალი უკვე ნახევარ საუკუნეზე მეტია არსებობს¹ და, შესაბამისად, მოულოდნე-

ლი არაა ის ფაქტი, რომ ევროპული კავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს (შემდგომში – „ევროპული სასამართლო“) და ევროპული კომისიის მდიდარი და მრავალფეროვანი პრაქტიკა აერთიანებს სახელმწიფო დახმარებასთან დაკავშირებით მიღებულ არაერთ მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებასა თუ განმარტებას, რომელსაც იურიდიული დოქტრინისა და პრაქტიკის განვითარების კუთხით უდიდესი მნიშვნელობა ენიჭება.

ევროპული კავშირის კონკურენციის სამართალთან შედარებით ქართულ კონკურენციის სამართალში არც საკმარისი თეორიული საფუძველია შექმნილი და არც საკმარისი გამოცდილებაა დაგროვილი იმისათვის, რომ ზუსტად განისაზღვროს სახელმწიფო დახმარების არსი და მისი მახასიათებლები. გარდა ამისა, ნორმათა ბუნდოვანი ფორმულირება, თავის მხრივ, გამორიცხავს მათი ერთგვაროვანი ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას. ამ სფეროში არსებული ამკრძალავი ნორმების სრულფასოვანი ფუნქციონირებისათვის კი სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია სახელმწიფო დახმარების შემადგენელი ელემენტების ზუსტი იდენტიფიცირება და მისი ცნების სრულყოფილი დეფინიციის ჩამოყალიბება. სწორედ ამ მიზანს ემსახურება წინამდებარე ნაშრომიც, რომელშიც სახელმწიფო დახმარების აუცილებელი წინაპირობები განხილულია ევროპულ იურიდიულ დოქტრინასა და ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებულ პრაქტიკაზე დაყრდნობით. შედარებითსამართლებრივი კვლევის საფუძველზე კი ნაშრომის დასკვნით ნაწილში ჩამოყალიბებულია სახელმწიფო დახმარების ცნება და რამდენიმე რეკომენდაცია ქართულ სახელმწიფო დახმარების სამართალში განსახორციელებელ აუცილებელ საკანონმდებლო ცვლილებებთან დაკავშირებით.

მსგავსი კვლევის განხორციელებას კიდევ უფრო დიდ მნიშვნელობას სძენს ის ფაქტი, რომ საქართველო უკვე წარმოადგენს ევროასოცირებულ სახელმწიფოს და ესწრაფვის შიდა კანონმდებლობის ევროპული კავშირის სამართალთან დაახლოებას. ამ პროცესის ერთ-ერთ ქვაკუთხე-

¹ სახელმწიფო დახმარების მარეგულირებელ ნორმებს შეიცავდა ჯერ კიდევ ქვანახშირისა და ფოლადის ევროპული გაერთიანების შესახებ 1951 წელს დადებული შეთანხმება (Treaty constituting the European

Coal and Steel Community) – იხ. შეთანხმების მე-4 მუხლის “C” ქვეპუნქტი.

დს სწორედ კონკურენციის სამართალი და ამ სფეროში სახელმწიფოს პოლიტიკა წარმოადგენს. სრულყოფილი დაახლოებისთვის კი გადამწყვეტია ევროპული იურიდიული მეცნიერებისა თუ სასამართლო პრაქტიკის მიღწევების სიღრმისეული კვლევა და მისი გეგმაზომიერი გათვალისწინება.

I. სახელმწიფო დახმარების წინაპირობების ზოგადი მიმოხილვა

კანონის მე-12 მუხლის ფარგლებში კანონმდებელი არ აკონკრეტებს ამ ნორმით მოცული სახელმწიფო ღონისძიების ფორმას, მახასიათებლებს, მის ფინანსურ წყაროებს და ა. შ. იგი მხოლოდ ზოგადი ფორმულირებით შემოიფარგლება და უშვებს სახელმწიფო დახმარების ნებისმიერი ფორმით განხორციელების შესაძლებლობას.

მე-12 მუხლისაგან განსხვავებით, სახელმწიფო დახმარების კონკრეტულ ფორმებს ჩამოთვლის კანონის მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტი. ამ ნორმის მიხედვით, სახელმწიფო დახმარება წარმოადგენს ეკონომიკური აგენტის მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებას, რომელიც მოიცავს გადასახადისაგან გათავისუფლებას, გადასახადის შემცირებას ან გადავადებას, ვალის ჩამოწერას, რესტრუქტურზაციას, სესხის ხელსაყრელი პირობებით გაცემას და სხვა.

კანონის აღნიშნულ მუხლებში ერთსა და იმავე საკითხზე განსხვავებული მიდგომებია განვითარებული, რაც ბუნდოვანს ხდის კანონმდებლის მიზანს. იგი მე-12 მუხლში უშვებს სახელმწიფო დახმარების ნებისმიერი ფორმით განხორციელების შესაძლებლობას, რაც ცნების ფართო ინტერპრეტაციის საფუძველს ქმნის. მე-3 მუხლში კი ავიწროებს სახელმწიფო დახმარების ფარგლებს და კონკრეტულად ჩამოთვლის სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ქმედების იმ ფორმებს, რომელთა საშუალებითაც შესაძლებელია სახელმწიფო დახმარების გაცემა.

ამასთან, კანონის მე-3 მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო დახმარება წარმოადგენს მხოლოდ ეკონომიკური აგენტის მიმართ მიღებულ გადაწყვეტილებას. კანონის მე-12 მუხლის მიხედვით კი, სახელმწიფო დახმარება შეიძლება მიმართული იყოს არა მარტო ეკონომიკური აგენტის, არამედ კონკრეტული სახის საქმიანობის მიმართაც. ვარდა ამისა, კანონის მე-3 მუხლი სახელმწიფო დახმარების სინონიმურ ტერმინად იყენებს სუბსიდიას, მაშინ, როდესაც სახელმწიფო დახმარების ქვეშ სახელმწიფოს მიერ გატარებული სხვა სახის ღონისძიებებიც მოიაზრება.

კანონის მე-3 მუხლის სათაურია „ტერმინთა განმარტება,“ მაგრამ ცნების ზოგადი განმარტების ნაცვლად ამ მუხლში კანონმდებელი გვთავაზობს სახელმწიფო დახმარების მხოლოდ კონკრეტული შემთხვევების ჩამონათვალს,

რაც ცალსახად არ წარმოადგენს ამ ინსტიტუტის კვალიფიციურ და ადეკვატურ განმარტებას. სახელმწიფო დახმარების კონკრეტული შემთხვევების ჩამონათვალის საკანონმდებლო დონეზე მოწესრიგება შეიცავს სახელმწიფო დახმარების სფეროში არსებული ამკრძალავი ნორმის მოქმედების ფარგლების მნიშვნელოვნად შეზღუდვის საფრთხეს. ამ „განმარტების“ საფუძველზე, ასევე შეუძლებელია სახელმწიფო დახმარების ზოგადი წინაპირობებისა თუ ელემენტების იდენტიფიცირება, რაც, თავის მხრივ, მნიშვნელოვნად ართულებს კონკრეტული ქმედების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის პროცესს.

კანონის მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტში მოცემული შემთხვევების გარდა, სახელმწიფოს მხრიდან შესაბამის ბაზარზე განხორციელებული სხვა ნებისმიერი სახის ინტერვენციაც ალბათობის მაღალი ხარისხით მოწოდებულია გავლენა იქონიოს ამ ბაზარზე ოპერირებად ეკონომიკურ აგენტებს შორის მატერიალური სიკეთეების გადანაწილებაზე (რომლის დროსაც ერთი მხარისთვის სარგებელი ძალზე ხშირად წარმოადგენს ზიანს მეორე მხარისთვის) და აქედან გამომდინარე, ნებისმიერი ეკონომიკური აგენტის საბაზრო მდგომარეობაზე.² ამ შემთხვევაში, ძირითადად, მხედველობაში უნდა იქნეს მიღებული სახელმწიფოს ორი სახის ქმედება: ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მიერ მმართველობითი საქმიანობის ფარგლებში ბაზრის მარეგულირებელი ხასიათის ღონისძიებების განხორციელება და მეორე მხრივ, სახელმწიფო რესურსის პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ტრანსფერი ეკონომიკური აგენტის ან კონკრეტული სახის საქმიანობის სასარგებლოდ.

თუმცა, სახელმწიფო ღონისძიებების ამგვარი ზოგადი დიფერენცირება არ იძლევა სახელმწიფო დახმარების კონკრეტული მახასიათებლების გამოკვეთის შესაძლებლობას. პრაქტიკაში კი ძალზე რთულია გარკვეული ღონისძიების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაცია და მისი კონკრეტული წინაპირობების დადგენა, რასაც ცხადყოფს კიდევ ევროპული სასამართლოს მდიდარი და მრავალფეროვანი პრაქტიკა აღნიშნულ საკითხთან დაკავშირებით.

სახელმწიფო დახმარების ელემენტებისა თუ მახასიათებლების გამოკვეთა და მისი წინაპირობების დადგენა აუცილებელია, რათა სახელმწიფოს მიერ გატარებულ ქმედებას მიეცეს ზუსტი სამართლებრივი შეფასება. სწორედ ამ გზით უნდა დადგინდეს ექვევა თუ არა იგი უფლებამოსილი ორგანოს კონტროლის ქვეშ. მნიშვნელოვანი საფუძველი შეიქმნება ასევე იმ სახის ქმედებების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის საკითხის გადასაწყვეტად, რომლებიც, მართალია, დეტალურად არ არის მოცემული კანონის მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტში, თუმცა კონკურენტული ბაზრის

² L. Rubini, Elusive Frontier: Regulation under EC State Aid Law, *ib. Eur. St. Aid* 277 2009. 279.

ინტერესების გათვალისწინებით, აუცილებელია მათი შეფასება კანონის მე-12 მუხლის ფარგლებში.

ევროპული კავშირის სამართალში კონკურენციის შემზღვევი სახელმწიფო დახმარების ამკრძალავ ძირითად საფუძველს წარმოადგენს ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების (შემდგომში – „ხელშეკრულება“) 107-ე მუხლი,³ რომელიც არ ჩამოთვლის სახელმწიფო დახმარების კონკრეტულ შემთხვევებს და ქართული სამართლისგან განსხვავებით, უფრო ნათლად და დეტალურად მიუთითებს სახელმწიფო დახმარების ცნების ელემენტებსა და მის ზოგად წინაპირობებზე. აღნიშნული მუხლის მოქმედების სფეროში სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიება ექცევა და წარმოადგენს აკრძალულ ქმედებას, მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ დაკმაყოფილებულია შემდეგი ოთხი წინაპირობა: ა) უშუალოდ სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსის საშუალებით განხორციელებული ქმედება; ბ) კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ან ეკონომიკური საქმიანობისათვის უპირატესობის მინიჭება გ) გატარებული ღონისძიების შერჩევითი ხასიათი; დ) წევრ სახელმწიფოებს შორის თავისუფალი ვაჭრობისთვის ზიანის მიყენება და შიდა ბაზარზე კონკურენციის შემზღვევა.⁴ ხელშეკრულების ამ ნორმის მიზანს წარმოადგენს სახელმწიფოს ან სახელმწიფო რესურსის საშუალებით მიღებული ბენეფიტების შედეგად შიდა ბაზარზე ეკონომიკურ აგენტებს შორის კონკურენციის შემზღვევის ან შემზღვევის საფრთხის პრევენცია და ამ გზით წევრ სახელმწიფოებს შორის თავისუფალი ვაჭრობის ხელშეწყობა.⁵

კანონში არსებული წინააღმდეგობების ფონზე ევროპული კავშირის სამართალი, სახელმწიფო დახმარების მახასიათებლებისა თუ მისი ცნების ელემენტებთან დაკავშირებით, უფრო ჩამოყალიბებული პოზიციითა და თანმიმდევრული მიდგომებით გამოირჩევა. ამიტომ, სახელმწიფო დახმარების წინაპირობებზე მსჯელობა მიზანშეწონილია ევროპულ ნორმებზე დაყრდნობითა და ევროპული სასამართლოს მიერ განვითარებული ერთგვაროვანი პრაქტიკის საფუძველზე მოხდეს. თუმცა, ქართული კონკურენციის სამართლისგან განსხვავებით, ევროპული კონკურენციის სამართალი არის სუპრანაციონალური ხასიათის და მიზნად ისახავს ჯანსაღი კონკურენციის შენარჩუნებას, არა მარტო ერთი სახელმწიფოს ტერიტორიულ სივრცეში, არამედ მთლიანად, ევროპული კავშირის შიდა ბაზარზე. წინამდებ-

რე ნაშრომი კი, ძირითადად, ორიენტირებულია ქართული კონკურენციის სამართლის პრობლემებზე. ამიტომ მასში განხილულია სახელმწიფო დახმარების მხოლოდ ის წინაპირობები, რომელიც არ ატარებს საერთაშორისო ხასიათს და შეიძლება ნებისმიერი მართლწესრიგისთვის მიჩნეულ იქნეს უნივერსალურად.

II. რელევანტური ქმედება

1. ქმედების სუბიექტი

სახელმწიფო დახმარების არსებობისთვის, უპირველეს ყოვლისა, მოცემული უნდა იყოს სახელმწიფოს რელევანტური ქმედება, რომელიც, თავის მხრივ, რამდენიმე ელემენტს აერთიანებს. პირველ ელემენტს წარმოადგენს ქმედების სუბიექტი ანუ ის ორგანოები თუ პირები, რომლებიც ფლობენ საკმარის სამართლებრივ თუ ფინანსურ ბერკეტებს სახელმწიფო დახმარების გასაცემად.

ხელშეკრულების 107-ე მუხლის პირველი პუნქტის მიხედვით, კონკრეტული ღონისძიების სახელმწიფო დახმარებად მიჩნევისათვის აუცილებელია ეს ღონისძიება განხორციელებული იყოს „სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსის საშუალებით“ (by a Member State or through State resources/Staatliche oder aus staatlichen Mitteln). ამ ჩანაწერის მიხედვით აშკარაა, რომ სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ქმედების რელევანტურობა სახელმწიფო დახმარებად მისი კვალიფიკაციისთვის, პირველ რიგში, უნდა დადგინდეს იმის მიხედვით, გვაქვს თუ არა სახემე სახელმწიფოსთვის შერაცხადი ქმედება ან ხდება თუ არა კონკრეტული ღონისძიების საშუალებით სახელმწიფოს ფინანსური სახსრების ტრანსფერი კონკრეტული ეკონომიკური აგენტისა თუ საქმიანობის სასარგებლოდ.

აღნიშნული ნორმის საფუძველზე, ძალზე საინტერესო პრაქტიკა განავითარა ევროპულმა სასამართლომ, რომლის მიხედვითაც ხელშეკრულების 87-ე მუხლი (მოქმედი ხელშეკრულების 107-ე მუხლი) მოიცავს ღონისძიებებს, რომლებიც ხორციელდება არა მხოლოდ სახელმწიფოს ცენტრალური, რეგიონული თუ მუნიციპალური ორგანოების მიერ, არამედ სხვა დაწესებულებების მიერაც, რომლებიც სახელმწიფო ორგანოების კონტროლის ქვეშ (in one way or another, under its control) არიან.

ამ მხრივ ასევე საინტერესოა ქართველი კანონმდებლის მიდგომა, რომელიც რელევანტური ქმედების სუბიექტს „სახელმწიფო დახმარების გამცემს“ უწოდებს და მის ქვეშ კანონის მესამე მუხლის „ტ“ ქვეპუნქტის მიხედვით მოიაზრებს „სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოს, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიულ პირს, საჯარო სამართლის იურიდიული პირს, სახელმწიფოს 50 პროცენტზე მეტი წილობრივი მონაწილეობით შექმნილ სა-

³ „იმდენად რამდენადაც ხელშეკრულებებით სხვა რამ არ არის გათვალისწინებული, სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსის საშუალებით განხორციელებული დახმარება, რომელიც კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ან საქმიანობისათვის უპირატესობის მინიჭების გზით ზღუდავს კონკურენციას ან შეიცავს მისი შემზღვევის საფრთხეს და აფერხებს ვაჭრობას წევრ სახელმწიფოებს შორის, არ არის თავსებადი შიდა ბაზართან.“

⁴ ECLI:EU:T:2008:585, „Ryanair Ltd“, Case T-196/04, § 36.

⁵ ECLI:EU:C:1974:71, „Italy v. Commission“, Case-173/73, § 13.

წარმოს ან სახელმწიფოს სახელით მოქმედ შუამავალ ეკონომიკურ აგენტს, რომელიც სახელმწიფო დახმარების გაცემის მიზნით პირდაპირ ან არაპირდაპირ იყენებს უფლებამოსილებას.“ ევროპული სასამართლოს მსგავსად, ამ შემთხვევაში, ქართველმა კანონმდებელმაც მაქსიმალურად გააფართოვა სახელმწიფოს რელევანტური ქმედების სუბიექტთა წრე და მასში გააერთიანა ნებისმიერი ორგანო თუ დაწესებულება, რომელიც პირდაპირ ახორციელებს საჯარო უფლებამოსილებას ან რაიმე ფორმით იმყოფება სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების კონტროლის ქვეშ.

ევროპული კავშირის სამართალში, სახელმწიფო დახმარების ღონისძიებების ქვეშ, ასევე მოიაზრება წევრი სახელმწიფოების საკანონმდებლო ორგანოების მიერ განხორციელებული ღონისძიებები⁶, რაც ევროპული კავშირის სამართლის სუპრანაციონალური ხასიათით აიხსნება. ქართულ რეალობაში კი, პასუხი კითხვაზე, თუ რამდენად შეიძლება სახელმწიფო დახმარების მარეგულირებელი ნორმების გავრცელება საკანონმდებლო აქტებზე, ბუნებრივია, ცალსახად უარყოფითია, ვინაიდან „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის (რომელიც ქმნის სახელმწიფო დახმარების ღონისძიებების კონტროლის სამართლებრივ საფუძველს) შემთხვევაში სახეზე გვაქვს სწორედ საკანონმდებლო ორგანოს მიერ მიღებული სამართლებრივი აქტი და, მეორე მხრივ, ამ კანონის საფუძველზე შექმნილი საჯარო სამართლის იურიდიული პირის მიერ სახელმწიფოს უმაღლესი ლეგიტიმაციის მქონე წარმომადგენლობითი ორგანოს საკანონმდებლო საქმიანობის რაიმე ფორმის ბედამხედველობა აშკარა სამართლებრივ ნონსენსამდე მიგვიყვანს.

2. ქმედების ადრესატი

ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მიხედვით, სახელმწიფო დახმარება მიმართული უნდა იყოს ეკონომიკური აგენტის ან გარკვეული პროდუქციის წარმოების მიმართ. სასამართლოს განმარტებით ამ შემთხვევაში იგულისხმება როგორც კერძო, ისე სახელმწიფო მფლობელობაში არსებული ეკონომიკური აგენტები.⁷ თუმცა, ხელშეკრულება არ აკონკრეტებს თუ რა უნდა მოიაზრებოდეს ტერმინ „ეკონომიკური აგენტის“ ქვეშ. ევროპული სასამართლოს განმარტებით, კონკურენციის სამართალში ეკონომიკური აგენტი გულისხმობს ნებისმიერ პირს, რომელიც, მიუხედავად მისი სამართლებრივი ფორმისა თუ ფინანსური წყაროებისა, ეწევა ეკონომიკურ საქმიანობას.⁸ ეკონომიკურ საქმიანობას კი, აღნიშნული დეფინიციის ფარგლებში, წარმოადგენს ბაზა-

რზე საქონლისა თუ მომსახურების ნებისმიერი სახით მიწოდება.⁹

კანონის მე-12 მუხლი, ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მსგავსად, სახელმწიფო დახმარების ადრესატად განიხილავს ეკონომიკურ აგენტს ან კონკრეტული სახის საქმიანობას, თუმცა ხელშეკრულებისაგან განსხვავებით, იგი შეიცავს ეკონომიკური აგენტის ცნების პირდაპირ დეფინიციას. კერძოდ, კანონის მე-3 მუხლის „ა“ ქვეპუნქტის მიხედვით, ეკონომიკური აგენტი არის პირი, რომელიც, განურჩევლად რეზიდენტობისა, საწარმოს სამართლებრივი ფორმისა, ახორციელებს სამეწარმეო საქმიანობას, ასევე არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირი და სხვა გაერთიანება, რომლებიც არიან ბაზრის მონაწილეები ან/და ახორციელებენ სამეწარმეო საქმიანობას;

ორივე მართლწესრიგში, სახელმწიფო დახმარების ადრესატად ეკონომიკურ აგენტთან ერთად, განხილულია გარკვეული ეკონომიკური საქმიანობაც. (ხელშეკრულებაში მითითებულია „კონკრეტული პროდუქციის წარმოება“). ამ ჩანაწერის ქვეშ შეგვიძლია მოვიაზროთ შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფო ახდენს რომელიმე დარგის წახალისებას, რაც საბოლოო ჯამში, გარკვეული ფორმით აისახება ამ სფეროში ოპერირებადი ეკონომიკური აგენტების მდგომარეობაზე. შეიძლება ითქვას, რომ რელევანტური ქმედების საბოლოო და უმთავრეს ადრესატს, ნებისმიერ შემთხვევაში, მაინც ეკონომიკური აგენტი ან ეკონომიკურ აგენტთა ჯგუფი წარმოადგენს.

3. რელევანტური ქმედება ვიწრო გაგებით

ვიწრო გაგებით რელევანტური ქმედების ქვეშ იგულისხმება სახელმწიფო დახმარების გამცემი სუბიექტის მიერ განხორციელებული ყველა ის ქმედება, რომელიც არის ვარგისი იმისათვის, რომ გარკვეული უპირატესობით უზრუნველყოს კონკრეტული ეკონომიკური აგენტი. ამ შემთხვევაში, გასათვალისწინებელია, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს აქტიური მოქმედება და მისი საშუალებით განხორციელებული პირდაპირი ინტერვენცია შესაბამის ბაზარზე და მეორე მხრივ, სახელმწიფოს პასიური ქმედება, ანუ უმოქმედობა. ეს უკანასკნელი შემთხვევა სახეზეა, როდესაც თავისუფალი საბაზრო ეკონომიკის პირობებში, ბაზარზე სახელმწიფოს როლის გათვალისწინებით, მას აკისრია ვალდებულება გაატაროს გარკვეული სახის ღონისძიებები, თუმცა იგი თავს იკავებს ქმედების განხორციელებისაგან.¹⁰ შედეგად კი იზღუდება კონკურენცია ან წარმოიშობა მისი შეზღუდვის საფრთხე.

⁶ ECLI:EU:C:2001:160 “*PreussenElektra*“ Case C-379/98.
⁷ ECLI:EU:C:1977:52 “*Steinike und Weinlig*“ Case 78/76 § 18.
⁸ ECLI:EU:C:1984:271, “*Hydrotherm*“ Case 170/83, § 11.

⁹ ECLI:EU:C:2000:428, “*Pavel Pavlov and Others*” Joined Cases C-180/98 to C-184/98 § 75.
¹⁰ სქ. 9. § 19.

სახელმწიფოს აქტიური ქმედების კლასიკურ მაგალითს წარმოადგენს ეკონომიკური აგენტის სასარგებლოდ სუბსიდიის (დაწვრილებით მომდევნო თავებში) გაცემა. გარდა ამისა, სახელმწიფო დახმარების ნიშნებს შეიძლება შეიცავდეს სახელმწიფოსა და რომელიმე ეკონომიკურ აგენტს შორის წარმოშობილი გარკვეული სამართლებრივი ურთიერთობაც. მაგ. სახელმწიფო ორგანოსა და ეკონომიკურ აგენტს შორის არსებობს ისეთი სახელშეკრულებო ურთიერთობა, რომელიც მის შედეგად წარმოშობილი შესრულებისა და საპირისპირო შესრულების ვალდებულებებს შორის ეკონომიკური აგენტის სასარგებლოდ აშკარა ღირებულებით შეუსაბამობას წარმოშობს.¹¹ სახელმწიფო დახმარების ნიშნებს ასევე შეიძლება შეიცავდეს სახელმწიფო ორგანოს მიერ გატარებული რეგულაციური ხასიათის ღონისძიებაც, რომელიც გარკვეულ უპირატესობას წარმოშობს რომელიმე ეკონომიკურ აგენტის სასარგებლოდ.

აქედან გამომდინარე, გაუგებარია კანონის მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტში რატომ ათანაბრებს კანონმდებელი სახელმწიფო დახმარებასთან მხოლოდ სუბსიდიას, მაშინ, როდესაც სახელმწიფო დახმარება სუბსიდიის გარდა სხვა სახის ქმედებებსაც შეიძლება მოიცავდეს. რელევანტური ქმედების განხორციელების ფორმათა მრავალფეროვნებაზე ასევე მიუთითებს კანონის მე-12 მუხლის პირველ პუნქტში სახელმწიფო დახმარების „ნებისმიერი ფორმით“ გაცემის შესაძლებლობის დაშვება. „ნებისმიერი ფორმის“ ქვეშ კი არ შეიძლება მხოლოდ სუბსიდია მოიაზრობოდეს.

კანონის მე-12 მუხლისაგან განსხვავებით, რელევანტური სახელმწიფო ქმედების შემადგენლობის ელემენტების უფრო კონკრეტულ ნიშნებს ვხვდებით ხელშეკრულების 107-ე მუხლში, სადაც, როგორც უკვე აღინიშნა, მოცემულია შემდეგი სახის ჩანაწერი „სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსის საშუალებით.“ სიტყვასიტყვითი განმარტების შედეგად, რჩება შთაბეჭდილება, რომ ნორმა ერთმანეთისაგან განასხვავებს, ერთი მხრივ, სახელმწიფოს მიერ გატარებულ ან გასატარებელ მარეგულირებელი ხასიათის ღონისძიებას და, მეორე მხრივ, შემთხვევას, როდესაც გატარებული ღონისძიების საფუძველზე ეკონომიკური აგენტისა თუ აგენტთა ჯგუფის სასარგებლოდ ხდება სახელმწიფოს მატერიალური რესურსების პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ტრანსფერი.

ხელშეკრულების 107-ე მუხლის მსგავსმა ფორმულირებამ თავიდანვე წარმოშვა აზრთა სხვადასხვაობა მის ინტერპრეტაციასთან დაკავშირებით. ნორმის სიტყვასიტყვითი განმარტების მიხედვით, რთულია გადაჭრით იმის თქმა, მოცემულ შემთხვევაში ალტერნატიულ წინაპირობებთან გვა-

ქვს საქმე (ნორმის ფართო განმარტება) თუ კუმულატიურთან (ნორმის ვიწრო განმარტება). სხვაგვარად რომ ითქვას, ნორმის ფორმულირება ცალსახად არ იძლევა პასუხს იმასთან დაკავშირებით წარმოადგენს თუ არა ეკონომიკური აგენტისთვის სახელმწიფო რესურსის გადაცემა კონკრეტული ღონისძიების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის აუცილებელ ელემენტს, თუ მისი სახით დამატებით, შემავსებელი ხასიათის მითითებასთან გვაქვს საქმე, რომლის არსებობის გარეშეც შესაძლებელია სახელმწიფომ ეკონომიკურ აგენტს გაუწიოს დახმარება. თუმცა, თამამად შეიძლება ითქვას, რომ ევროპული სასამართლო იზიარებს მოსაზრებას, იმასთან დაკავშირებით, რომ სახელმწიფო დახმარების აუცილებელ ელემენტს წარმოადგენს სახელმწიფო რესურსის პირდაპირი ან არაპირდაპირი გადაცემის გზით ეკონომიკური აგენტისთვის ან საქმიანობისთვის უპირატესობის მინიჭება¹² (ნორმის ვიწრო განმარტება).

ევროპული სასამართლოს მსგავსი პრაქტიკის ერთ-ერთ თვალსაჩინო მაგალითს წარმოადგენს „Sloman Neptun“-ის სახელით ცნობილ საქმესთან დაკავშირებით მიღებული გადაწყვეტილება, სადაც აღნიშნულია, რომ წევრი სახელმწიფოს მიერ ისეთი საკანონმდებლო სისტემის გამოყენება, რომელიც ტოვებს არაწევრი სახელმწიფოს დროშის ქვეშ მცურავ ხომალდებს აღნიშნული წევრი სახელმწიფოს რეგულაციების მიღმა და შესაბამისად, ამ ქვეყნის სამართალს დაქვემდებარებულ ეკონომიკურ აგენტებთან შედარებით არახელსაყრელი შრომითი რეგულაციებისა და ტარიფების პირობებში, არ წარმოადგენს ადგილობრივი ეკონომიკური აგენტების სასარგებლოდ გაწეულ სახელმწიფო დახმარებას ხელშეკრულების 92-ე (1) მუხლის (მოქმედი ხელშეკრულების 107-ე მუხლის) გაგებით.¹³ არგუმენტად კი სასამართლომ დაასახელა ის ფაქტი, რომ სახელმწიფოს აღნიშნული ღონისძიება არ ესწრაფვის კონკრეტული ეკონომიკური აგენტისათვის ან საქმიანობისათვის სახელმწიფო რესურსების ხარჯზე ფინანსური უპირატესობის მინიჭებას და არ წარმოადგენს ფინანსურ ტვირთს სახელმწიფოს ან მის მიერ შექმნილი ორგანოებისთვის.¹⁴ ამ შემთხვევაში სასამართლომ კუმულატიურად გამოიყენა ორი წინაპირობა – სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ქმედება და სახელმწიფო რესურსის ტრანსფერი. საკანონმდებლო ცვლილება მართალია წარმოადგენს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ ღონისძიებას, თუმცა იმის გამო, რომ არ ხდება სახელმწიფო რესურსის გადაცემა ეკონომიკური აგენტი-

¹¹ Commission Decision of 29.11.2000 on the aid scheme implemented by Spain in favour of the shipping company Ferries Golfo de Vizcaya (2001/247/EC), იხ. წინამდებარე ნაშრომის მე-2 თავი.

¹² ECLI:EU:C:1978:10, 24.01.1978 „Van Tiggele“ C-82/77 § 25; ECLI:EU:C:1993:97 „Sloman Neptun“ Joined Cases C-72/91 and C-73/91, § 18-19; ECLI:EU:C:1993:907 „Kirshaimmer-Hack“ Case-C-189/91, § 16-18; ECLI:EU:C:1998:209 „Epifania Viscido“ Joined cases C-52/97, C-53/97 and C-54/97 § 13.

¹³ ECLI:EU:C:1993:97 „Sloman Neptun“ Joined Cases C-72/91 and C-73/91, § 18-19.

¹⁴ სქ. 13. § 21.

სთვის, სასამართლოს განმარტებით, სახეზე არ გვაქვს სახელმწიფო დახმარება. ევროპულმა სასამართლომ Sloman Neptun-ის საქმეზე ჩამოყალიბებული ეს მიდგომა განავრცო იმავე პერიოდში ერთ-ერთ აქტუალურ და ევროპულ იურიდიულ ლიტერატურაში, ასევე ხშირად ციტირებად Petra Kirsammer-ის საქმეზე მიღებულ გადაწყვეტილებაში მოცემული დასაბუთებით, რომ ჩვეულებრივი სახელმწიფო ღონისძიება, რომელიც ხასიათდება რეგულაციური ხასიათით, მოწოდებულია მოაწესრიგოს კონკრეტული სახის სამართლებრივი ურთიერთობა და არ წარმოშობს დამატებით ფინანსურ ტვირთს სახელმწიფოსთვის, არ უნდა ჩაითვალოს სახელმწიფო დახმარებად.¹⁵

ევროპული სასამართლოს მსგავსმა პრაქტიკამ საფუძველი ჩაუყარა ე.წ. სახელმწიფო რესურსის დოქტრინას ევროპულ სახელმწიფო დახმარების სამართალში, რომელიც წარმოადგენს ხელშეკრულებაში არსებული ჩანაწერის - „სახელმწიფოს მიერ ან სახელმწიფო რესურსის საშუალებით“ ვიწრო ინტერპრეტაციის გამოხატულებას.¹⁶ მსგავსი მიდგომის სასარგებლოდ, ევროპული სასამართლოს გადაწყვეტილებებსა თუ იურიდიულ ლიტერატურაში, სხვადასხვა არგუმენტებზე კეთდება აქცენტი. ძირითადად კი, იგი გამართლებულია იმით, რომ, ერთი მხრივ, სახელმწიფო რესურსი წარმოადგენს სახელმწიფო დახმარების ფუნდამენტურ ელემენტს, ხოლო, მეორე მხრივ, მისი გამორიცხვა სახელმწიფო დახმარების აუცილებელ წინაპირობათა ნუსხიდან, ფაქტობრივად, შეუძლებლად ფარგლებში მოქმედების უფლებას მიაჩნებს ხელშეკრულების 107-ე მუხლს, რაც გულისხმობს კომისიის მხრიდან წევრ სახელმწიფოთა სოციალურ თუ ეკონომიკურ ცხოვრებაში მრავალმხრივი ინტერვენციის დაშვებას, თავისუფალ საკანონმდებლო საქმიანობაში ინტენსიურ ჩარევას¹⁷ და წევრ სახელმწიფოთა სუვერენიტეტის არათანაბომიერ შეზღუდვას. ეს ყველაფერი კი, ბუნებრივია, მიუხედავად მისი სუპრანაციონალური ხასიათისა, არ წარმოადგენს ევროპული კავშირის მიზანს. ამასთან, ევროპული კავშირის სახელმწიფო დახმარების სამართალი, ევროპული კავშირისა და წევრ სახელმწიფოებს შორის ურთიერთობის ჭრილში, აღიქმება როგორც ლეგიტიმური სახელმწიფო პოლიტიკისა და შიდა ბაზრის ინტერესების დაბალანსების მექანიზმი. ხოლო განსახილველი ნორმის ვიწრო ინტერპრეტაციის თანდაყოლილი რისკი, (იმასთან დაკავშირებით, რომ მისი მოქმედების ფარგლებს მიღმა და, შესაბამისად, უფლებამოსილი ორგანოების კონტროლის გარეშე დარჩება, წევრ სახელმწიფოთა კონკრეტული ქმედებები, რაც მთელ რიგ შემთხვევებში მისცემთ

მათ საბაზრო წესრიგში თვითნებური ჩარევის შესაძლებლობას,) არის მინიმალური და მასში არ უნდა იქნას შიდა ბაზარზე კონკურენციის შეზღუდვის საფრთხეები დანახული.

გასარკვევია თუ რამდენად არის მიზანშეწონილი ქართულ რეალობაში დასახელებული არგუმენტების საფუძველზე იმ დასკვნის გაკეთება, რომ სახელმწიფო რესურსის განკარგვა წარმოადგენს ღონისძიების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის აუცილებელ ელემენტს. უპირველეს ყოვლისა, უნდა აღინიშნოს ის ფაქტი, რომ ქართული სახელმწიფო დახმარების სამართლის მიზანს წარმოადგენს მხოლოდ ქართულ ბაზარზე ჯანსაღი კონკურენციის შენარჩუნება და ამის საპირწონედ არ არსებობს ლეგიტიმურ სახელმწიფო პოლიტიკასა თუ სახელმწიფო სუვერენიტეტში შესახელმწიფოებრივი ძალების ჩარევის შესაძლებლობა. ქართული სახელმწიფო დახმარების სამართალი მსგავსი ხასიათის ევროპული ნორმებისაგან განსხვავებით, წარმოადგენს არა სამართლის საერთაშორისო, არამედ შიდასახელმწიფოებრივ წყაროს, რის გამოც შიდა საკანონმდებლო აქტის საფუძველზე შექმნილი ორგანოს მხრიდან, სახელმწიფო ორგანოების მიერ განხორციელებული ღონისძიებების ჯანსაღ კონკურენციასთან თავსებადობის კონტროლის ფარგლები არ შეიძლება შეიზღუდოს იმავე საფუძველით, რა საფუძველითაც ეს ხდება ევროპული კავშირის შემთხვევაში.

ამასთან, ქართული კონკურენციის კანონმდებლობის შემთხვევაში, სახელმწიფო რესურსის გამოყენებით შევიწროებული კანონის მოქმედების ფარგლები სახელმწიფო დახმარებასთან მიმართებაში გამოთანაბრებულია კანონის მე-10 მუხლით, რომელიც ადმინისტრაციული ორგანოებს უკრძალავს კონკურენციის შემზღუდველი სხვადასხვა სახის ქმედებების განხორციელებას. შესაბამისად, ისეთი ქმედებები, რომელიც გულისხმობს სახელმწიფო რესურსის გამოყენების გარეშე სახელმწიფოს მხრიდან რომელიმე ეკონომიკური აგენტისთვის ან ეკონომიკურ აგენტთა ჯგუფისთვის გარკვეული უპირატესობის მინიჭებას, შესაბამისი წინაპირობების არსებობისას ექცევა კანონის მე-10 მუხლის მოქმედების ფარგლებში. აქედან გამომდინარე, ქართული კანონმდებლობის გადმოსახედიდან არ არის რელევანტური ის არგუმენტები, რომელზეც აპელირებენ სახელმწიფო რესურსის დოქტრინის მოწინააღმდეგეები.

აქედან გამომდინარე, კანონის მე-12 მუხლის განმარტებისას მიზანშეწონილია გაზიარებულ იქნეს ევროპული სასამართლოს შესაბამისი პრაქტიკა და სახელმწიფო რესურსის ტრანსფერი მიჩნეულ იქნეს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ქმედების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის ერთ-ერთ ძირითად ელემენტად. შესაბამისად, კანონის მე-12 მუხლის მიზნებისათვის, სახელმწიფოს რელევანტურ ქმედებას (ფართო გაგებით) წარმოადგენს სახე-

¹⁵ სქ. 12.
¹⁶ სქ. 2. გვ. 292.
¹⁷ Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 26 October 2000, 157. იხ. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=45750&doclang=EN> (19.10.2017 მდგომარეობით).

ლმწიფო დახმარების გამცემის მიერ სახელმწიფო რესურსის ხარჯზე ეკონომიკური აგენტის ან კონკრეტული სახის საქმიანობის მიმართ გატარებული ყველა ისეთი ღონისძიება ან ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელსაც შესწევს უნარი, ნებისმიერი ფორმით გავლენა მოახდინოს ბაზრის მონაწილე სუბიექტებს შორის მატერიალური სიკეთეების გადანაწილებაზე და/ან შეცვალოს ეკონომიკური აგენტის/აგენტების მდგომარეობა შესაბამის ბაზარზე.

III. უპირატესობა

1. ცნება და მნიშვნელობა

მას შემდეგ, რაც დადგინდება რელევანტური სახელმწიფო ქმედების არსებობა, კვალიფიკაციის პროცესის შემდეგ ეტაპზე, უნდა გაირკვეს იღებს თუ არა ბაზრის მონაწილე რომელიმე ეკონომიკური აგენტი ან აგენტთა ჯგუფი ამ ქმედების საფუძველზე უპირატესობას. სახელმწიფო დახმარების ცნების აღნიშნულ ელემენტზე მითითებას პირდაპირ ვხვდებით ხელშეკრულების 107-ე მუხლში: „სახელმწიფო დახმარება... რომელიც ეკონომიკური აგენტისთვის ან კონკრეტული საქონლის წარმოებისთვის უპირატესობის მინიჭების გზით...“ – აღნიშნული ჩანაწერის მიხედვით უპირატესობის მინიჭება წარმოადგენს იმ გზას, საშუალებას, რომლითაც კონკრეტული ღონისძიება აფერხებს თავისუფალ ბაზარზე კონკურენციის პროცესს.

ხელშეკრულების 107-ე მუხლისაგან განსხვავებით, კანონის არც მე-3 და არც მე-12 მუხლში არ არის სახელმწიფო დახმარების ამ ელემენტზე საუბარი. თუმცა, ბუნებრივია, ეს არ უნდა იქნეს გაგებული, ისე თითქოს ქართულ რეალობაში სახელმწიფო დახმარების იდენტიფიცირებისათვის იგი ყურადღების მიღმა უნდა დარჩეს, რამდენადაც სახელმწიფო დახმარების არსი სწორედ იმაში მდგომარეობს, რომ სახელმწიფო ამ შემთხვევაში თავისი ქმედებით გარკვეულ სარგებელს ანიჭებს ეკონომიკურ აგენტს. ამიტომ, კანონის მე-12 მუხლის მიზნებისთვის უპირატესობა მიჩნეულ უნდა იქნეს სახელმწიფო დახმარების ცნების აუცილებელ ელემენტად და რელევანტური ქმედების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის ერთ-ერთ მთავარ წინაპირობად.

როგორც უკვე აღნიშნა, სახელმწიფოს რელევანტური ქმედების დადგენის ეტაპზე უნდა გაირკვეს არსებობს თუ არა იმის ობიექტური შესაძლებლობა, რომ მოცემულმა ღონისძიებამ გავლენა მოახდინოს ეკონომიკურ აგენტებს შორის მატერიალური სიკეთეების გადანაწილებაზე და ამ გზით შეცვალოს კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის მდგომარეობა ბაზარზე. ანუ, რელევანტური ქმედების დადგენის ეტაპზე აუცილებელია არსებობდეს ობიექტური მოლოდინი და, შესაბამისად, იმის მინიმალური ალბათობა მაინც, რომ ამ ქმედების საფუძველზე ბაზრის მონაწილეთა შორის არსებული ურთიერთდამოკიდებულება შეიცვლება; ხოლო ამ რე-

ლევანტური ქმედების სახელმწიფო დახმარებად მიჩნევისათვის კი აღნიშნული რისკი უნდა იყოს რეალიზებული ან უნდა არსებობდეს მისი რეალიზების გარდაუვალობა. ეს უკანასკნელი კი, უნდა დადგინდეს უპირატესობის შემოწმების ეტაპზე. ამ შემთხვევაში, უნდა გაირკვეს რეალურად ახდენს თუ არა რელევანტური ქმედება პირდაპირ თუ არა პირდაპირ პოზიტიურ გავლენას კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ან აგენტთა ჯგუფის მდგომარეობაზე.

საკუთრივ უპირატესობის ქვეშ კი უნდა მოვიანოთ ეკონომიკური აგენტის მიერ რელევანტური სახელმწიფო ქმედების საფუძველზე მიღებული ნებისმიერი სახის ეკონომიკური სარგებელი.¹⁸ ევროპული სასამართლოს განმარტებით განსახილველი წინაპირობის დასაკმაყოფილებლად მნიშვნელობა არ აქვს სახელმწიფო ქმედების მიზანს და/ან მოტივს, არამედ სახელმწიფო დახმარების სამართლისთვის, ამ შემთხვევაში, საინტერესოა მხოლოდ ის შემთხვევა, რომელსაც ახდენს კონკრეტული ქმედება ბაზრის მონაწილის ეკონომიკურ მდგომარეობასა და ბაზარზე არსებულ კონკურენტულ გარემოზე.¹⁹

სახელმწიფო დახმარების არსებობისთვის რელევანტურ უპირატესობად მხოლოდ ეკონომიკური სარგებლის არსებობა, უპირველეს ყოვლისა, გამართლებულია საკუთრივ სახელმწიფო დახმარების სამართლის მიზნითა და ამ მიზნის მიღწევის საშუალებების სამართლებრივი ბუნებით. სახელმწიფო დახმარების სამართალი საკუთარი ფუნქციების შესასრულებლად აღჭურვილია არა მარტო პრევენციული ხასიათის ამკრძალავი ნორმებით, არამედ უკანონო სახელმწიფო დახმარების საფუძველზე მიღებული ეკონომიკური სარგებლის გამომხმობის გზით (Recovery/Rückforderung)²⁰ იგი მოწოდებულია აღადგინოს შესაბამის ბაზარზე Status quo და ჩამოაყალიბოს დახმარების გაცემამდე არსებული საბაზრო წესრიგი.²¹ სწორედ უკანონოდ გაცემული სახელმწიფო დახმარების გამომხმობა წარმოადგენს სა-

¹⁸ ECLI:EU:C:1996:285, „*Syndicat français de l'Express international*“, Case C-39/94, § 60.

¹⁹ ECLI:EU:C:1974:71 „*Italy v Commission*“ Case 173/73, § 26/28.

²⁰ სახელმწიფო დახმარების გამომხმობის პროცედურა მისი სირთულისა და კომპლექსურობის გათვალისწინებით ცალკე კვლევის საგანია. ამ შემთხვევაში კი შემოვიფარგლებით მხოლოდ იმის აღნიშვნით, რომ კონკურენციის შესახებ კანონი არ შეიცავს ამ პროცედურების მომწესრიგებელ არანაირ ნორმას, რის გამოც ბევრ, კითხვას ბადებს კანონის მე-15 მუხლში სასამართლოში სახელმწიფო დახმარების გასაჩივრებაზე მითითება. ქართული კანონმდებლობისგან განსხვავებით ევროპული კავშირის სამართალში არსებობს მთელი რიგი სამართლის მეორადი წყაროებისა რომლებიც არეგულირებენ აღნიშნულ საკითხს (იხ. მაგ. Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering member states to recover unlawful and incompatible state aid (2007/C 272/05).

²¹ Notice from the Commission towards an effective implementation of commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible state aid, 2007 / C 272/05, § 11.

ხელმწიფო დახმარების კონკურენტული ბაზრის ინტერესებთან არათავსებადად ცნობის ლოგიკურ გაგრძელებას, რაც შეუძლებელია განხორციელდეს ქმედების პირდაპირი ადრესატის ეკონომიკური სარგებლით უზრუნველყოფის გარეშე. გარდა ამისა, იმ შემთხვევაში, როდესაც სახეზე არ არის ეკონომიკური სარგებელი დაზარალებულ მხარეს საკუთარი უფლებების დასაცავად აქვს სხვა სამართლებრივი გზების გამოყენების შესაძლებლობაც. მაგ. მას შეუძლია ადმინისტრაციული სამართალწარმოების წესით ზემდგომ ადმინისტრაციულ ორგანოში ან სასამართლოში გაასაჩივროს სახელმწიფოს დისკრიმინაციული ხასიათის ქმედება და ა.შ. შესაბამისად, მსგავს შემთხვევებზე სახელმწიფო დახმარების სამართლის გავრცელება არ წარმოადგენს აუცილებლობას. სწორედ ამიტომ, სახელმწიფოს ქმედებები არ ექცევიან სახელმწიფო დახმარების ცნების ქვეშ, თუ მათგან ბაზრის მონაწილე არ იღებს პირდაპირ ეკონომიკურ სარგებელს.

2. უპირატესობის მინიჭების ფორმები

ეკონომიკური სარგებელი შეიძლება ეფუძნებოდეს სახელმწიფოს როგორც აქტიურ მოქმედებას, ისე მის უმოქმედობას. ნებისმიერ შემთხვევაში, ორივე სახის ქმედება პოზიტიურ გავლენას უნდა ახდენდეს ეკონომიკური აგენტის მატერიალურ მდგომარეობაზე. გასათვალისწინებელია ორი უზოგადესი ალტერნატივა იმისა, თუ რა ფორმით შეიძლება ეკონომიკურმა აგენტმა/აგენტთა ჯგუფმა მიიღოს სახელმწიფოსგან ეკონომიკური სარგებელი. ეს არის შემთხვევები, როდესაც სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული აქტიური თუ პასიური ქმედების საფუძველზე ხდება მათი ხარჯების შემცირება ან მათი შემოსავლების გაზრდა.

კანონის მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტში დასახელებული შემთხვევებიც სახელმწიფოს ქმედების საფუძველზე ეკონომიკური აგენტების მიერ ეკონომიკური სარგებლის მიღების ნათელი მაგალითია. კერძოდ, ეკონომიკური აგენტის დანახარჯებზე პოზიტიური გეგავლენის მოხდენით ეკონომიკური სარგებლის მინიჭების შემთხვევას შეგვიძლია მივაკუთვნოთ: გადასახადებისაგან განთავისუფლება, გადასახადის შემცირება, ვალის ჩამოწერა და ა.შ. ამ შემთხვევაში, უპირატესობის დასადგენად, აუცილებელია მოხდეს სახელმწიფოს ინტერვენციამდე და სახელმწიფოს ინტერვენციის შემდეგ არსებული ეკონომიკური აგენტის ჩვეულებრივი ფინანსური ხარჯების ერთმანეთთან შედარება (Internal benchmarking).²²

შემოსავლების კუთხით დადებითი ეფექტი შეიძლება გამოიხატოს საოპერაციო აქტივების გადაცემაში, ფულადი

დახმარების გაწევაში და ა.შ. შემოსავლებზე პოზიტიური ეფექტის მაგალითად ასევე შეგვიძლია მოვიყვანოთ შემთხვევა, როდესაც სახელმწიფოს შესაბამისი ორგანოების მხრიდან ხდება ეკონომიკური აგენტისგან კონკრეტული საქონლის ან მომსახურების შესყიდვა რეალურზე მაღალ ფასად ან იმ მოცულობით, რომელიც სინამდვილეში აჭარბებს ობიექტურ, რეალურ საჭიროებებს. ამ შემთხვევაში საკითხი, იმასთან დაკავშირებით სახეზეა თუ არა სახელმწიფო დახმარება, წყდება იმის მიხედვით არის თუ არა შესყიდვის ფასი, და შესაბამისად, ეკონომიკური აგენტის მიერ მიღებული შემოსავალი, ჩვეულებრივზე მაღალი. აქედან გამომდინარე, მნიშვნელოვანია კონკრეტულ შემთხვევაში შესყიდვის ფასის შესყიდვის განხორციელებამდე არსებულ საბაზრო პირობებთან შედარება (External benchmarking).²³

ამ უკანასკნელი შემთხვევის ერთ-ერთი ნათელი მაგალითია ევროპულ სინამდვილეში მომხდარი ფაქტი, როდესაც ესპანეთში სახელმწიფოს რეგულაციური ღონისძიება უზრუნველყოფდა გადამზიდავ კომპანია Ferries Golfo de Vizcaya-ს გარკვეული ეკონომიკური უპირატესობით, რაც კომისიის გადაწყვეტილებით²⁴ მიჩნეულ იქნა შიდა ბაზართან არათავსებად ქმედებად. საქმის ფაქტობრივი გარემოებების მიხედვით ბასკეთის ავტონომიური მხარის ერთ-ერთ საჯარო დაწესებულებასა და დასახელებულ კომპანიას შორის დაიდო ხელშეკრულება, რომლის მიხედვითაც შემსყიდველმა ორგანიზაციამ კომპანიისგან შეიძინა 46 500 ერთეული ვაუჩერი 1995-1998 წწ პერიოდისთვის. კომისიის ეჭვები სახელმწიფო დახმარების სქემის არსებობასთან დაკავშირებით ძირითადად ეფუძნებოდა იმ არგუმენტს, რომ შემსყიდველმა ვერ დაასაბუთა 46 500 ვაუჩერის შესყიდვის აუცილებლობა იმის ფონზე, რომ მათ წინა გარიგებით, რომლის დადებიდანაც არცთუ ისე დიდი ხანი იყო გასული, შემსყიდველმა მხოლოდ 26 000 ერთეული. ამასთან ბუნდოვანი იყო თუ რატომ იყო ერთმანეთისაგან რადიკალურად განსხვავებული შესყიდული ვაუჩერების რაოდენობა თვითონ თვემდე (750 ვაუჩერი იქნა შეძენილი 1995 წლის იანვარში, ხოლო იმავე წლის თებერვალში 3000 ერთეული).²⁵ აღნიშნულის საფუძველზე კომისიამ დაასკვნა, რომ შესყიდვის ობიექტის რაოდენობა ხელოვნურად იყო გაზრდილი მასზე შემცირებული საბაზრო ფასებისგან გამოწვეული კომპანიის შემცირებული შემოსავლის გამოთანაბრების მიზნით და აქედან გამომდინარე, აღნიშნული პირობებით არსებული შეთანხმება არ წარმოადგენდა გონივრულ კომერციულ გარიგებას. ამასთან, კომისია ასევე მიუთითებს, რომ ვაუჩე-

²² Phedon Nicolaidis, State Aid, Advantage and Competitive Selection: What is a Normal Market Transaction, ob. Eur. St. Aid L.Q. 2010, 66.

²³ იქვე.
²⁴ Commission Decision of 29.11.2000 on the aid scheme implemented by Spain in favour of the shipping company Ferries Golfo de Vizcaya (2001/247/EC).

²⁵ Commission Decision of 29.11.2000 on the aid scheme implemented by Spain in favour of the shipping company Ferries Golfo de Vizcaya (2001/247/EC) § 49.

რების შესყიდვა მოხდა ფიქსირებული სამწლიანი პერიოდისთვის და არა რეალური საჭიროების საფუძველზე; აღნიშნული გარემოებების გათვალისწინებით გარიგება ჩაითვალა სახელმწიფო დახმარებად და კომისიის გადაწყვეტილებით მასზე გავრცელდა ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში მოცემული შესაბამისი ამკრძალავი ნორმები.

როგორც ვხედავთ, სახელმწიფო დახმარების ქვეშ უნდა მოვიგზოთ არამარტო სახელმწიფოს ცალმხრივი ქმედება, არამედ, ასევე, ეკონომიკურ აგენტებთან განხორციელებული ისეთი ორმხრივი ან მრავალმხრივი სამართლებრივი ტრანზაქციები, როდესაც მის საფუძველზე სახელმწიფოს მხრიდან განხორციელებული შესრულების საპირწონედ არ არის ეკონომიკური აგენტის მხრიდან თანამომიერი და პროპორციული ღირებულების მქონე შემხვედრი შესრულება ან შესრულების განხორციელების ვალდებულება სახეზე. სხვაგვარად რომ ითქვას, ამ შემთხვევაში ბაზრის მონაწილე იღებს ეკონომიკურ სარგებელს, მაშინ როდესაც ეს უკანასკნელი სახელმწიფოს ქმედების საპასუხოდ ახორციელებს გარკვეულ საპირისპირო შესრულებას, თუმცა აღნიშნულ შესრულებასა და სახელმწიფოს მიერ განხორციელებულ შესრულებას შორის ეკონომიკური აგენტის სასარგებლოდ აშკარა ღირებულებითი შეუსაბამობაა.

3. უპირატესობა და სუბსიდია ქართულ კონკურენციის სამართალში

როგორც უკვე გაირკვა ევროპული პრაქტიკის მიხედვით, სახელმწიფო ღონისძიება კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის სასარგებლოდ, რომელიც ატარებს ორმხრივი შეთანხმების ფორმას, არ შეიძლება გამოირიცხოს სახელმწიფო დახმარების სამართლის მოქმედების სფეროდან მხოლოდ იმ საფუძველით, რომ ამ შემთხვევაში არა სახელმწიფოს ინდივიდუალურ, ცალმხრივ ქმედებასთან, არამედ ორმხრივად მავალდებულებელ გარიგებასთან გვაქვს საქმე. აღნიშნული არგუმენტი თავისუფლად ერგება ქართულ რეალობასაც. მაგ. შემთხვევა, როდესაც პირდაპირი (გამარტივებული) სახელმწიფო შესყიდვის საფუძველზე ხდება შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ საქონლის ან მომსახურების შესყიდვა ჩვეულებრივზე მაღალ ფასად ან საჭიროზე მეტი მოცულობით, შეიძლება დაკვალიფიცირდეს სახელმწიფო დახმარებად. შესაბამისად გაუგებარია თუ რატომ აიგივებს კანონმდებელი კანონის მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტში სახელმწიფო დახმარებისა და სუბსიდიის ცნებებს ერთმანეთთან. მსგავსი მიდგომა ცალსახად არ არის მართებული და მიზანშეწონილი. ევროპულმა სასამართლომ ჯერ კიდევ 1961 წელს აღნიშნა, რომ, კონკურენციის სამართლის მიზნებისათვის, სახელმწიფო დახმარება უფრო ფართო ცნებაა ვიდრე სახელმწიფოს მიერ გაცემული უბრალო სუბსიდია, ვინაიდან სახელმწიფო დახმარება მოიცავს არა მარტო სახელმწიფოს მიერ ეკონომიკური აგენტის სასარგებ-

ლოდ პირდაპირ გადახდილ თანხებს ან მსგავსი სახის ქმედებებს, არამედ, ასევე ბაზრის ბუნებრივი განვითარების დინამიკაში ნებისმიერი სხვა სახის ინტერვენციას, რომელიც გარკვეული ფორმით უპირატეს მდგომარეობას უქმნის კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტს/აგენტთა ჯგუფს იმავე შესაბამის ბაზარზე მოქმედ სხვა ეკონომიკურ აგენტთან/აგენტთა ჯგუფთან შედარებით.²⁶

ნათელია, რომ სუბსიდია წარმოადგენს სახელმწიფო დახმარების მხოლოდ ერთ-ერთ სახეს და ის არ უნდა იყოს სახელმწიფო დახმარების ცნებასთან გათანაბრებული. ის გულისხმობს ბაზრის მონაწილე სუბიექტისთვის ან კონკრეტული ეკონომიკური საქმიანობისთვის პირდაპირ ფინანსურ დახმარებას. იგი წარმოადგენს სახელმწიფოს ცალმხრივ ქმედებას, რომელსაც შესწევს უნარი გავლენა იქონიოს ბაზრის მონაწილეთა შორის არსებულ ურთიერთდამოკიდებულებაზე. ამასთან სუბსიდიის სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციისათვის არარელევანტურია ის, თუ რა წყაროებიდან მოზიდული სახსრების განკარგვას ახდენს სახელმწიფო ამ დროს,²⁷ რადგან სახელმწიფო დახმარების სამართლისთვის მნიშვნელოვანია მოახდინოს საკუთრივ სახელმწიფოს მხრიდან კონკურენციის შემზღუდავი ქმედებების განხორციელების პრევენცია, რისთვისაც მნიშვნელობა არ აქვს კონკრეტული ფინანსური სახსრების წარმომავლობას. თუმცა, ეს არ უნდა ნიშნავდეს შესაბამის ბაზარზე კონკრეტული ღონისძიებისგან მომდინარე კონკურენციის შემზღუდავის ინტენსივობის შეფასების დროს მისი ფინანსური წყაროს უგულებელყოფას.

ნათელია, რომ კანონის მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტში სახელმწიფო დახმარებისა და სუბსიდიის გაიგივება ერთმანეთთან არ არის მართებული. ასევე თამამად შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო დახმარების განმარტება, როგორც ეს მოცემულია მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტში არის არასრულყოფილი. უფრო მეტიც, კანონში მსგავსი ჩანაწერი არის ზედმეტი, ვინაიდან კანონის მე-12 მუხლი უკვე მიუთითებს „ნებისმიერი ფორმით“ განხორციელებულ სახელმწიფო დახმარებაზე, რის გამოც მე-3 მუხლში სახელმწიფო დახმარების ცნების დეფინიცია მხოლოდ მისი განხორციელების ფორმების არასრულყოფილი ჩამონათვალის გაკეთებით არ წარმოადგენს საკითხის ადეკვატურ გადაწყვეტას. კანონმდებელმა თავი უნდა აარიდოს მსგავსი ფორმით სახელმწიფო დახმარების ცნების დეფინიციის საკანონმდებლო მოწესრიგებას და უნდა შემოიფარგლოს ცნების აუცილებელი ელემენტებისა თუ ზოგადი წინაპირობების ჩამოყალიბებით. ამგვარად შესაძლებელი იქნება კონკრეტული ღონისძიების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის საკითხის გადაწყვეტა არა იმის მიხედვით ემთხვევა თუ არა

²⁶ ECLI:EU:C:1961:2 „Steenkolennijnen“ C-30/59, 19; ECLI:EU:C:2001:598 „Adria-Wien Pipeline“ C-143/99 § 38.

²⁷ EuGH: Absatzfonds der deutschen Agrarwirtschaft, NJW 1977, 1005.

იგი კანონში პირდაპირ მითითებულ ქმედებას, არამედ იმის მიხედვით, ექცევა თუ არა იგი ცნების ზოგადი საკანონმდებლო დეფინიციის ფარგლებში. სახელმწიფო დახმარების ცნების ელემენტების საფუძველზე კი შესაბამისმა უფლებამოსილმა ორგანომ თუ სასამართლომ ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში დამოუკიდებლად უნდა გადაწყვიტოს სახელმწიფოს მიერ განხორციელებული ქმედების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის პრობლემა.

თუმცა, როგორც უკვე აღინიშნა, კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის მოქმედი რედაქცია არ შეიცავს სახელმწიფო დახმარების ელემენტების სრულყოფილ ჩამონათვალს. ამ უკანასკნელზე არც კანონის მე-3 მუხლშია რაიმე ნახსენები. თუ ჩავთვლით, რომ მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტის ჩანაწერი არის ზედმეტი, აუცილებელია კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის იმ ფორმით ჩამოყალიბება, რომ მასში ნათლად იყოს მითითება სახელმწიფო დახმარების ცნების აუცილებელ ელემენტებზე, მათ შორის – უპირატესობაზე, (იხ. ნაშრომის მე-5 თავი).

IV. შერჩევითობა

1. უპირატესობის ექსკლუზიური ხასიათი

სახელმწიფო ქმედების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის მომდევნო მნიშვნელოვან წინაპირობას ღონისძიების შერჩევითი ხასიათი წარმოადგენს. შეიცავს რა შემდეგი სახის ჩანაწერს, ხელშეკრულების 107-ე მუხლის დისპოზიცია პირდაპირ მიუთითებს აღნიშნული წინაპირობის არსებობის აუცილებლობაზე: „...კონკრეტული ეკონომიკური აგენტისა თუ საქმიანობისათვის უპირატესობის მინიჭების გზით...“²⁸ აღნიშნული ფორმულირების მიხედვით სწორედ შერჩევითობის საფუძველზე ახდენს სახელმწიფოს რელევანტური ქმედება ბაზარზე კონკურენციის შეზღუდვას ან შეზღუდვის საფრთხის წარმოშობას. ეს კი თავის მხრივ გულისხმობს, რომ შერჩევითობა სწორედ სახელმწიფო დახმარების შემადგენელი განუყოფელი ნაწილია და უპირატესობის მიმნიჭებელ რელევანტურ ქმედებასთან ერთად წარმოადგენს სახელმწიფო დახმარების ერთ-ერთი მთავარ პრერეკვიზიტს.²⁹ აქედან გამომდინარე, თუ სახელმწიფოს კონკრეტული ქმედება არ ატარებს შერჩევით ხასიათს იგი არ უნდა ჩაითვალოს სახელმწიფო დახმარებად.³⁰

ამასთან, სახელმწიფოს რელევანტური ქმედების ფართო განმარტების პირობებში (იხ. ნაშრომის მე-3 თავი) სწორედ შერჩევითობის კრიტერიუმი წარმოადგენს იმ

ერთადერთ გამართლებულ და ადეკვატურ მექანიზმს, რომელიც მოწოდებულია გონივრულ ჩარხებში მოაქციოს რელევანტური სახელმწიფო ქმედების ფაქტობრივად შეუზღუდავი ფარგლები. სახელმწიფო დახმარების სწორედ ამ წინაპირობაში ხედავდა Preussen Elektra-ს საქმეზე გენერალური ადვოკატი გერმანიის ფედერალური მთავრობის მიერ დანახული, წევრი სახელმწიფოს თავისუფალ საკანონმდებლო პროცესში ევროპული კავშირის ორგანოების ჩარევით გამოწვეული საფრთხეების კომპენსირების საშუალებას.³¹

შერჩევითობის ფაქტის დასადგენად პირველ რიგში მნიშვნელოვანია ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში იმის გარკვევა, შეიცავს თუ არა სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიება რომელიმე ეკონომიკური აგენტისა თუ საქმიანობისათვის ექსკლუზიურ უპირატესობას.³² თუ რელევანტური ქმედება უზრუნველყოფს კონკრეტულ სუბიექტს/სუბიექტთა ჯგუფს ეკონომიკური სარგებლით ბაზარზე და არ ხდის მას ხელმისაწვდომს იგივე პირობებში მყოფი ბაზრის რომელიმე სხვა ეკონომიკური აგენტისთვის მაშინ ღონისძიება არის შერჩევითი.³³ თუ მსგავსი შემთხვევების არსებობა ვერ დადასტურდება მაშინ ქმედება უნდა დაკვალიფიცირდეს ზოგადი ხასიათის ღონისძიებად, რომელიც არ შეიძლება მოექცეს არც ხელშეკრულების 107-ე და არც კანონის მე-12 მუხლის აკრძალვების ქვეშ.

შერჩევითობა არის ის მთავარი ელემენტი, რომელიც განასხვავებს სახელმწიფო დახმარებას ზოგადი ხასიათის ღონისძიებისაგან.³⁴ სახელმწიფო დახმარების შემთხვევაში საქმე ეხება სუბიექტურ ქმედებას, რომელიც მიმართულია კონკრეტული პირისა თუ საქმიანობისაკენ და მის სუბიექტურობას სწორედ მისი შერჩევითი, მიკერძოებული ხასიათი განაპირობებს. ამისგან განსხვავებით, ზოგად ღონისძიებას შესწევს უნარი ჩამოაყალიბოს ობიექტურ წესრიგი ბაზარზე და ამ გზით გასცდეს სახელმწიფო დახმარების სამართლის მოქმედების ფარგლებს. იმ შემთხვევაში თუ საქმე ეხება ზოგადი ხასიათის ღონისძიებას, რომელიც თანაბრად არის მიმართული სახელმწიფოში არსებული ყველა ეკონომიკური აგენტისკენ, მაშინ იგი არ ითვლება სახელმწიფო დახმარებად, ვინაიდან, როგორც წესი, იგი მოწოდებულია პოზიტიური ეფექტი მოახდინოს არა რომელიმე შერჩეული ეკონომიკური აგენტისთვის.

²⁸ ECLI:EU:C:2001:598 „Adria-Wien Pipeline“ C-143/99 § 34.
²⁹ ECLI:EU:C:2003:92 „Kingdom of Spain v. Commission“ Case C-409/00 § 47.
³⁰ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2016/C 262/01 § 117.

³¹ Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 26 October 2000, 157.
nb.http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=45750&doclang=EN (03.08.2017 მდგომარეობით).
³² ECLI:EU:T:2000:223 „Confederación Española de Transporte de Mercancías“ Case T-55/99 § 39.
³³ ECLI:EU:C:2008:488 Joined Cases C-428/06 to C-434/06 § 46; ECLI:EU:C:2006:511, „Portugal v. Commission“ § C-88/03 § 56.
³⁴ Prek Miro, Lefeevre Silver; The Requirement of Selectivity in the Recent Case-Law of the Court of Justice, იხ. Eur. St. Aid L.Q. 2012, 335.

ნომიკური აგენტის მატერიალურ მდგომარეობაზე, არამედ მთლიანად ბაზრის მდგომარეობაზე განვითარებაზე.³⁵

2. შერჩევითობის სახეები

სახელმწიფოს რელევანტური ქმედების შერჩევითი ხასიათი შესაძლებელია ყოველ კონკრეტულ შემთხვევაში სხვადასხვა ფორმითა თუ სახით იყოს გამოხატული. ხშირად შერჩევითობა გამომდინარეობს ღონისძიების წმინდა ფორმალურ-სამართლებრივი მახასიათებლებისგან, რომლებიც ეკონომიკურ აგენტს/აგენტთა ჯგუფს გარკვეული სახის ეკონომიკური სარგებლით უზრუნველყოფენ. ამ შემთხვევაში შერჩეული ეკონომიკური აგენტის/აგენტთა ჯგუფის შერჩევის კრიტერიუმებს ძირითადად წარმოადგენს ეკონომიკური აგენტის ისეთი მახასიათებლები როგორცაა მათი სიდიდე, დაფუძნების დრო, სამართლებრივი ფორმა, საქმიანობის სფერო და ა.შ. როდესაც მსგავსი მახასიათებლები პირდაპირ არის მითითებული ღონისძიების საფუძვლად არსებულ ფორმალურ აქტებსა თუ სხვადასხვა სახის იურიდიულ დოკუმენტებში საქმე ეხება ე.წ. De-jure შერჩევითობას. მსგავს შემთხვევაში შერჩევითობის იდენტიფიცირებისათვის საკმარისია ღონისძიების მხოლოდ ფორმალურ-სამართლებრივი მხარის შემოწმება.

De-jure შერჩევითობასთან ერთად ასევე გასათვალისწინებელია De-facto შერჩევითობაც, რომელიც სახეზეა მაშინ, როდესაც მართალია სახელმწიფოს მიერ გასატარებული ღონისძიების ფორმალური მხარე წესრიგშია, თუმცა იგი რეალურად ისეა ჩამოყალიბებული, რომ მისი საშუალებით ეკონომიკური უპირატესობით უზრუნველყოფილია ეკონომიკურ აგენტთა მხოლოდ გარკვეული ჯგუფი. სხვაგვარად რომ ითქვას, ღონისძიება ფორმალურად ზოგადი ხასიათისაა, თუმცა ფაქტობრივად მისი საშუალებით ეკონომიკურ სარგებელს იღებს მხოლოდ რომელიმე კონკრეტული ეკონომიკური აგენტი ან აგენტთა ჯგუფი. აქედან გამომდინარე, De-jure შერჩევითობისგან განსხვავებით, De-facto შერჩევითობის დასადგენად არ კმარა მხოლოდ ღონისძიების ფორმალური მხარის შემოწმება, არამედ აუცილებელია ღრმა შინაარსობრივი კვლევის განხორციელება.

გარდა ამისა, კანონის მე-12 მუხლი პირდაპირ შეიცავს სექტორალური უპირატესობის აკრძალვასთან დაკავშირებულ ჩანაწერს, რამდენადაც იგი საუბრობს კონკრეტული სახის საქმიანობისთვის მინიჭებულ სახელმწიფო დახმარებაზე. ხელშეკრულების 107-ე მუხლი კი უთითებს კონკრეტული პროდუქციის წარმოებაზე. ცხადია ორივე ფორმულირებაში ერთი და იგივე შინაარსი უნდა იქნეს გაგებული: საქმე ეხება კონკრეტული სახის ეკონომიკური საქმიანობის,

დარგის ან სფეროს და შესაბამისად, ამ სფეროში ოპერირებადი აგენტების ეკონომიკურ „ჩახალისებას“.

შერჩევითობა შეიძლება ეფუძნებოდეს კონკრეტული ღონისძიების გეოგრაფიულ მასშტაბებს. მსგავსი შემთხვევა სახეზეა, როდესაც სახელმწიფოს რელევანტური ქმედებას გააჩნია მხოლოდ ტერიტორიის გარკვეულ ნაწილზე მოქმედების იურიდიული ძალა. თუმცა, ეს იმას არ ნიშნავს, რომ ღონისძიება, რომლის მოქმედების არეალიც შემოიფარგლება მხოლოდ გარკვეული სივრცითი ნაწილით და არა მთლიანად სახელმწიფოს ტერიტორიით, ნებისმიერ შემთხვევაში წარმოადგენს სახელმწიფო დახმარებას. ამ შემთხვევაში განხილვის ძირითადი ობიექტი უნდა იყოს მიღებული სახელმწიფო დახმარების გამცემი სუბიექტის სამართლებრივი სტატუსი – წარმოადგენს იგი სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ნაწილს თუ რეგიონული/ადგილობრივი ტერიტორიულ-ადმინისტრაციული დონის ორგანოს.

გეოგრაფიულ შერჩევითობასთან დაკავშირებით ძალზე საინტერესო პრაქტიკა განავითარა ევროპულმა სასამართლომ 2006 წელს მიღებულ ერთ-ერთ გადაწყვეტილებაში, რომელიც ეხებოდა პორტუგალიის ერთ-ერთი ავტონომიური რეგიონის – Azores-ის მიერ გადასახადების შემცირებას იმ ეკონომიკური აგენტებისთვის, რომლებიც დაფუძნებული იყვნენ ამ რეგიონში.³⁶ ევროპული სასამართლოს განმარტებით მხოლოდ ის ფაქტი, რომ უპირატესობა ვრცელდება წევრი სახელმწიფოს ტერიტორიის მხოლოდ გარკვეულ ნაწილზე მოქმედ ეკონომიკურ აგენტებზე არ არის საკმარისი საფუძველი იმისათვის, რომ სახეზე იყოს მისი შერჩევითი ხასიათი.³⁷ გადაწყვეტილებაში აღნიშნულია, რომ შესაძლებელია სახელმწიფოს შიგნით არსებობდეს ისეთი ორგანოები (“genuinely autonomous infra-state body”³⁸), რომლებსაც სახელმწიფოს ტერიტორიის მხოლოდ ნაწილზე გააჩნიათ გარკვეული ავტონომიური უფლებები და ამ უფლებების შესაბამისად მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე ისინი ქმნიან გარკვეულ პოლიტიკურ თუ ეკონომიკურ ამინდს.³⁹ მსგავსი ორგანოების მიერ გატარებული ღონისძიებები, რომლებიც უპირატესობას ანიჭებენ მხოლოდ მათ სამოქმედო ტერიტორიაზე დაფუძნებულ ეკონომიკურ აგენტებს, არ ატარებენ შერჩევით ხასიათს მხოლოდ იმ შემთხვევაში თუ დადგინდება, რომ გატარებული ღონისძიების რელევანტური გეოგრაფიული სივრცე და ის ტერიტორია, რომლებზეც ვრცელდება ამ ღონისძიების გამტარებელი ავტონომიური ორგანოს იურისდიქცია, ერთმან-

³⁶ ECLI:EU:C:2006:511 “Portugal v. Commission” C-88/03.

³⁷ ECLI:EU:C:2008:488 Joined Cases C-428/06 to C-434/06 § 47.

³⁸ Prek Miro, Silver Lefeevre; The Requirement of Selectivity in the Recent Case—Law of the Court of Justice, *ib. Eur. St. Aid L.Q.* 2012, 335.

³⁹ ECLI:EU:C:2006:511 “Portugal v. Commission” C-88/03, § 58; ECLI:EU:C:2008:488 Joined Cases C-428/06 to C-434/06, § 48.

³⁵ Romariz Cristina; revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law — or the Ghost of Yet-to-come, *ib. Eur. St. Aid L.Q.* 2014, 40.

ნეთს ემთხვევა. ეს უკანასკნელი შემთხვევა კი სახეზეა მხოლოდ მაშინ, როდესაც ერთდროულად დაკმაყოფილებულია შემდეგი სამი წინაპირობა: 1) გადაწყვეტილება მიღებულია რეგიონული ან ადგილობრივი ორგანოების მიერ, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლების მიმართ გააჩნიათ ქვეყნის საკონსტიტუციო წესრიგით გარანტირებული პოლიტიკური თუ ადმინისტრაციული სტატუსი; 2) კონკრეტული გადაწყვეტილება მიღებული უნდა იყოს ცენტრალური ხელისუფლების ნებისმიერი სახის ჩარევის გარეშე; 3) გადაწყვეტილების მიმღები ტერიტორიული ერთეულისთვის ამ გადაწყვეტილებით გამოწვეული უარყოფითი ფინანსური შედეგები არ უნდა იყოს გამოთანაბრებული ცენტრალური ხელისუფლების ან სხვა ტერიტორიული ერთეულების ფინანსური რესურსების ხარჯზე.⁴⁰

ამ განმარტების საფუძველზე შეიძლება ითქვას, რომ თუ არსებობს კონკრეტული ღონისძიების განხორციელებასთან დაკავშირებით გადაწყვეტილების მიღებაში ავტონომიური ტერიტორიული ერთეულის მმართველ ორგანოებთან ერთად, სახელმწიფოს ცენტრალური ხელისუფლების ნებისმიერი პოლიტიკური თუ ფინანსური თანამონაწილეობა, მაშინ ამ ღონისძიების რელევანტურ გეოგრაფიულ სივრცეს წარმოადგენს არა მხოლოდ ავტონომიური ერთეულის ტერიტორია არამედ, სახელმწიფოს მთლიანი ტერიტორია. ასეთ შემთხვევაში ავტონომიური თვითმმართველი ერთეულის იურისდიქციის ტერიტორიული მასშტაბები არ ემთხვევა გატარებული ღონისძიების რელევანტურ ტერიტორიულ მასშტაბებს. აქედან გამომდინარე, შერჩევითობის დასადგენად გატარებული ღონისძიების გავლენა უნდა შეფასდეს არა მარტო იმ ეკონომიკური აგენტების მდგომარეობაზე, რომლებიც ოპერირებენ ავტონომიური ერთეულის ტერიტორიაზე, არამედ – მთლიანად სახელმწიფოს ტერიტორიაზე. რის შედეგადაც იქმნება ისეთი სამართლებრივი მდგომარეობა, რომ განსახილველი ღონისძიების რელევანტურ გეოგრაფიულ სივრცეში (ასეთ დროს სახელმწიფოს მთელი ტერიტორია) მოქმედ სხვა ეკონომიკურ აგენტებთან შედარებით, მხოლოდ მოცემული ავტონომიური ერთეულის ტერიტორიაზე არსებული ბაზრის მონაწილეები იღებენ სახელმწიფოსგან შერჩევით უპირატესობას – სახელმწიფო დახმარებას.

3. შერჩევითობის გამართლება

შერჩევითობის დასახელებული ფორმებისა თუ სახეებისგან ერთ-ერთის არსებობის ფაქტის დადგენა ერთი შეხედვით შეიძლება საკმარისად იქნეს მიჩნეული სახელმწიფოს რელევანტური ქმედებისგან მომდინარე ეკონომიკური სარგებლის სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციისათვის. თუმცა, საკითხის მსგავსი გადაწყვეტა მნიშვნელოვნად შე-

ზღუდავს სახელმწიფო თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების თავისუფალი მოქმედების ფარგლებს, რაც თავისუფალი ვაჭრობისა და კონკურენციის ხელშეწყობაზე უფრო მნიშვნელოვანი სამართლებრივი სიკეთის შელახვის საფუძველი შეიძლება გახდეს. ღონისძიების შერჩევით ბუნებას ყოველთვის არ მიეყვარება სახელმწიფო დახმარების არსებობამდე. გასათვალისწინებელია ისეთი შემთხვევა როდესაც გატარებული სახელმწიფო ღონისძიების ეკონომიკური ლოგიკა, მიზანი და ფუნქცია აქცევს მას აუცილებლად უფრო მეტი მნიშვნელობის მქონე სამართლებრივი სიკეთისა თუ საზოგადოებრივი ინტერესების დასაცავად. ასეთ დროს სწორედ სახელმწიფო დახმარების გამცემს ეკისრება გატარებული ღონისძიების არსებობის აუცილებლობის მტკიცების ტვირთი.

ევროპული სასამართლოს განმარტებით, შერჩევითობა არ არის სახეზე, როდესაც მართალია ღონისძიება უპირატესობა ანიჭებს კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტს ან აგენტთა ჯგუფს, თუმცა იგი გამართლებულია წევრი სახელმწიფოს იმ საკანონმდებლო სისტემის პრინციპებით, მიზნებითა და ბუნებით, რომლის საფუძველზეც განხორციელდა მოცემული ქმედება.⁴¹ აღნიშნული მიდგომებს შესაბამისად განვითარდა შერჩევითობის შემოწმების სამსაფეხუროვანი მოდელიც, რომელიც ძირითადად De-Jure შერჩევითობაზე ვრცელდება.⁴²

შემოწმების სამსაფეხუროვანი სისტემა გულისხმობს პირველ რიგში რელევანტური სისტემის იდენტიფიცირებას. ეს უკანასკნელი, თავის მხრივ, წარმოადგენს ყველა იმ ზოგადი სამართლებრივი ნორმების ერთობლიობას, რომლებიც მოქმედებენ იმ სფეროში, რომელშიც კონკრეტულ შემთხვევაში გატარებული ღონისძიების საშუალებით ხდება სახელმწიფოს მხრიდან ინტერვენცია. რელევანტური სისტემის ქვეშ არსებული სამართლებრივი ნორმების ანალიზის საფუძველზე კი უნდა დადგინდეს კონკრეტული სისტემის სტრუქტურა, მისი ბუნება, პრინციპები და ფუნქციონირების ლოგიკა, ამ მიმართულებით სახელმწიფოს ზოგადი ეკონომიკური პოლიტიკა და ა.შ.

მაგალითად გადასახადებთან მიმართებაში რელევანტური სისტემა აერთიანებს გადასახადის დაანგარიშების საფუძვლებსა და მეთოდებს, გადასახადის სახეს, გადასახადის სუბიექტს და ობიექტს და ა.შ. სწორედ მსგავსი საფუძვლებით განსხვავებს ერთმანეთისაგან ევროპული სასამართლო მაგ. დღგ-ის სისტემას, სადაზღვევო სფეროში მო-

⁴⁰ ECLI:EU:C:2006:511 06.09.2006. C-88/03, „Portugal v. Commission“ § 67.

⁴¹ EuGH: Beihilfecharakter der Vergütung von Energieabgaben, EuZW 2002, 213, გ. 42; EuGH: Beihilferecht: Ausnahme von einer den Verlustvortrag ausschließenden Mantelkaufvorschrift als unionsrechtswidrige Beihilfe, EuZW 2013, 867, § 22.

⁴² Ismer/Petrovski, Selektivität von Beihilfen, Dogmatische Grundfragen am Beispiel von IP-Boxen, IstR, 2015, 257 260.

ქმედ საგადასახადო სისტემას, მეწარმე სუბიექტთა დაბეგვრის სისტემას⁴³ და ა.შ.

რელევანტური სისტემის იდენტიფიცირების შემდეგ უნდა დადგინდეს მოცემული ღონისძიება წარმოადგენს თუ არა გადახვევას ამ სისტემისგან. რელევანტური სისტემასთან აცდენის დადგენა წარმოადგენს შემოწმების სამსაფეხურიანი მოდელის უმთავრეს ელემენტს. თუ სისტემისგან გადახვევა არ დასტურდება, მაშინ არც ღონისძიების შერჩევითი ხასიათი გვაქვს სახეზე და შესაბამისად არც სახელმწიფო დახმარებასთან გვაქვს საქმე. ხოლო სისტემის სტრუქტურასთან და მის მიერ ჩამოყალიბებული კანონზომიერებისა თუ წესრიგისგან აცდენის შემთხვევაში კი prima facie შერჩევითი ღონისძიების არსებობა ეჭვგარეშეა. ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის მიხედვით ამ უკანასკნელი შემთხვევის დროს შემოწმების მომდევნო საფეხურზე უნდა გაირკვეს ხომ არ შეიძლება prima facie შერჩევითი ღონისძიება გამართლდეს რელევანტური სისტემის ლოგიკის, მისი მიზნებისა თუ მის საფუძვლად არსებული პრინციპების საფუძველზე.⁴⁴

პრაქტიკაში ხშირად არის ისეთი შემთხვევები, როდესაც prima facie შერჩევითი ღონისძიება გარკვეულწილად იზიარებს რელევანტური სისტემის ძირითად პრინციპებს და ემსახურება საკუთრივ ამ სისტემის ლეგიტიმური მიზნების სრულყოფილ განხორციელებას. უფრო მეტიც, ხშირ შემთხვევაში მისი არსებობა არსებითი მნიშვნელობის მქონეა მოცემული რელევანტური სისტემის, როგორც ბაზარზე ჯანსაღი კონკურენციის უზრუნველყოფის მექანიზმის სრულფასოვნად ფუნქციონირებისათვის. ამ შემთხვევაში მსგავსი prima facie შერჩევითი ღონისძიება ევროპული სასამართლოს მოსაზრებით ითვლება გამართლებულად რელევანტური სისტემის სტრუქტურისა და მისი ბუნების საფუძველზე და შესაბამისად იგი თავსებადია ჯანსაღ კონკურენტულ გარემოსთან⁴⁵ იმ შემთხვევაშიც კი თუ იგი ბაზრის რომელიმე მონაწილეს ანიჭებს გარკვეულ უპირატესობას.⁴⁶ ხოლო გამართლების საფუძვლის არარსებობის შემთხვევაში ბუნებრივია სახეზე სახელმწიფო დახმარება.

V. შერჩევითი უპირატესობის ადგილი ქართულ კონკურენციის სამართალში

ხელშეკრულების 107-ე მუხლისაგან განსხვავებით ქართული კანონმდებელი აშკარად ბუნდოვნად აყალიბებს კანონის მე-12 მუხლს. აღნიშნული ნორმის მიხედვით, „ა-

კრძალულია ეკონომიკური აგენტისათვის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის სახელმწიფო დახმარება ნებისმიერი ფორმით...“ ამ ნორმის ერთ-ერთ მთავარ პრობლემას წარმოადგენს უპირატესობის ელემენტის სახელმწიფო დახმარების ცნების ფარგლებს მიღმა დატოვება. თუმცა, უპირატესობისგან განსხვავებით, ამ ნორმის საფუძველზე შეიძლება შერჩევითობის კრიტერიუმზე საუბარი. კანონის ამ მუხლში მოცემული ჩანაწერი – „...ეკონომიკური აგენტისათვის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის...“ იძლევა იმ დასკვნის გაკეთების შესაძლებლობას, რომ სახელმწიფოს რელევანტური ქმედება მიმართული უნდა იყოს ეკონომიკურ აგენტთა წინასწარ განსაზღვრული წრისკენ. ამასთან, ამ შემთხვევაში უფრო ლოგიკური იქნებოდა ტერმინ „კონკრეტული“ არა მარტო „საქმიანობის“, არამედ ეკონომიკური აგენტის მიმართაც გამოყენება, რათა უფრო ნათლად წარმოჩინდეს სახელმწიფო დახმარების სუბიექტური ხასიათი.

გარდა ამისა, კანონის მე-12 მუხლის მოქმედი რედაქციის სიტყვასიტყვითი განმარტების საფუძველზე შეიძლება იმ დასკვნის გაკეთება, რომ კანონმდებელს აშკარად არასწორად ესმის შერჩევითობის არსი. როგორც აღინიშნა, დასახელებულ ნორმაში ეკონომიკური აგენტისა თუ კონკრეტული სახის საქმიანობაზე მითითების ქვეშ დანახულ უნდა იქნეს შერჩევითობის ელემენტი. ამ ჩანაწერის შემდეგ კი პირდაპირ ვხვდებით ტერმინს – „სახელმწიფო დახმარება.“ მსგავსი ფორმულირება კი იძლევა იმის თქმის საფუძველს, რომ შერჩევითობა განხილულია არა როგორც სახელმწიფო დახმარების მაკვალიფიცირებელი ელემენტი, არამედ როგორც სახელმწიფო დახმარებისგან განყენებული ცნება, მისი ფაქტობრივი თვისება და მახასიათებელი. შესაბამისად, სახელმწიფო დახმარება და შერჩევითი ხასიათი კანონის მე-12 მუხლში მკვეთრად არის გამიჯნული ერთმანეთისგან. სხვაგვარად რომ ითქვას, კანონის მე-12 მუხლის სიტყვასიტყვითი განმარტების მიხედვით, სახელმწიფო დახმარება შეიძლება არსებობდეს შერჩევითობის გარეშე, მაგრამ ნორმაში მოცემული აკრძალვის გამოყენებისათვის აუცილებელია, რომ კონკრეტულ სახელმწიფო დახმარებას ჰქონდეს სწორედ შერჩევითი ხასიათი. ამიტომ იქმნება ისეთი შთაბეჭდილება, რომ შერჩევითობა განხილულია არა როგორც საკუთრივ სახელმწიფო დახმარების განუყოფელი ელემენტი, არამედ კანონის მე-12 მუხლში მოცემული აკრძალვის გამოყენების წინაპირობა.

საკითხის მსგავსი გადაწყვეტა კი ცალსახად მცდარია, ვინაიდან შერჩევითობა არ წარმოადგენს სახელმწიფო დახმარების მიღმა არსებულ მახასიათებელს, არამედ იგი განხილულ უნდა იქნეს როგორც სახელმწიფო დახმარების ცნების ერთ-ერთი სავალდებულო ელემენტი და მის ქვეშ მოქცეული კატეგორია. როგორც უკვე აღინიშნა, სწორედ შერჩევითი ხასიათი აქცევს სახელმწიფოს რელევანტური

⁴³ Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2016/C 262/01 § 134.

⁴⁴ ECLI:EU:C:2001:598 „Adria-Wien Pipeline“ C-143/99.

⁴⁵ ECLI:EU:C:2011:550 Joined Cases C-78/08 to C-80/08 § 69b.

⁴⁶ ECLI:EU:T:2000:223 „Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v. Commission“ Case T-55/99.

ქმედებას სახელმწიფო დახმარებად. სახელმწიფო დახმარება ყოველთვის არის შერჩევითი და იგი გულისხმობს რელევანტურ ქმედებას, რომელიც შერჩევით უპირატესობას ანიჭებს კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტს ან კონკრეტული სახის საქმიანობას. აქედან გამომდინარე, შეუძლებელია სახელმწიფო დახმარება არსებობდეს მის გარეშე. ამ შემთხვევაში საქმე ეხება ერთის მხრივ, ცნებას (სახელმწიფო დახმარება) და მეორეს მხრივ, მის შემადგენელ აუცილებელ ელემენტს და წინაპირობას (შერჩევითობა).

კანონის მე-12 მუხლის არსებული ფორმულირება კი მნიშვნელოვნად ართულებს სახელმწიფო დახმარებისა და ზოგადი ხასიათის ღონისძიების გამიჯვნას, ვინაიდან სახელმწიფო დახმარების ორი ელემენტი – რელევანტური ქმედება და უპირატესობა, როგორც წესი, ემთხვევა ბაზრის მარეგულირებელი ხასიათის ზოგად ღონისძიებებს. მე-12 მუხლი შერჩევითობას არ განიხილავს სახელმწიფო დახმარების წინაპირობად. ამ ნორმის მიხედვით საკმარისია რელევანტური ქმედების საფუძველზე არსებობდეს უპირატესობის მინიჭება რომ სახეზე იყოს სახელმწიფო დახმარება. აქედან გამომდინარე, კანონის საფუძველზე შეუძლებელიც კი არის სახელმწიფო დახმარებასა და მარეგულირებელი ხასიათის ზოგად ღონისძიებას შორის გამყოფი ხაზის გავლება.

ცხადია, რომ პრაქტიკაში სახელმწიფო დახმარებისა და ზოგადი ხასიათის ღონისძიების ერთმანეთისაგან გამიჯვნა ქმედების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაციის პროცესში უნდა მოხდეს და არა უკვე სახელმწიფო დახმარებად მიჩნეული ღონისძიების ეფექტების შეფასებისას, ვინაიდან თუ ქმედებას ჩავთვლით სახელმწიფო დახმარებად (მხოლოდ მისგან გამომდინარე უპირატესობის გამო), მაშინ შერჩევითობის არარსებობისას იგი უნდა გადაკვალიფიცირდეს ზოგადი ხასიათის ქმედებად. მსგავსი მიდგომა კი არ არის მართებული, რადგან არ შეიძლება ერთი და იგივე ქმედება ერთდროულად წარმოადგენდეს სახელმწიფო დახმარებასაც და ზოგადი ხასიათის ღონისძიებასაც. ამიტომ, კანონის მე-12 მუხლის განმარტებისას ყურადღება არ უნდა მიექცეს მის სიტყვასიტყვით მნიშვნელობას, არამედ აღნიშნული ნორმა ცალსახად უნდა იქცეს სისტემური და ტელეოლოგიური ინტერპრეტაციის საგნად. ქართულ რეალობაშიც, ისევე როგორც ეს ხდება ევროპული კავშირის სამართლის შემთხვევაში, შერჩევითობა უნდა განვიხილოთ ქმედების სახელმწიფო დახმარებად მიჩნევის ერთ-ერთ ძირითად წინაპირობად და მაკვალიფიცირებელ გარემოებად და არა მისგან აბსტრაქტურულ კატეგორიად.

თუმცა, უმჯობესია კანონის მე-12 მუხლის დისპოზიციის ისეთი ცვლილება, რომ მან შეიძინოს წინამდებარე ნაშრომში განვითარებული მსჯელობის შესაბამისი დატვირთვა და მნიშვნელობა, რათა მოხდეს მისი არაერთგვაროვანი ინტერპრეტაციის პრევენცია. ამ გარემოებების გათვალისწინებით მისაღები იქნება „კონკურენციის შესახებ“ საქართვე-

ლოს კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის შემდეგი სახით ჩამოყალიბება: „აკრძალულია სახელმწიფო დახმარება ნებისმიერი ფორმით, რომელიც კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის შერჩევითი უპირატესობის მინიჭების გზით ზღუდავს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეზღუდვის საფრთხეს, გარდა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა.“

კანონის მე-12 მუხლის მსგავსი ფორმით ჩამოყალიბების შემთხვევაში მივიღებთ ნორმას, რომელიც შედგება ორი ნაწილისაგან:

პირველი ნაწილი აყალიბებს სახელმწიფო დახმარების ცნების ლეგალურ დეფინიციას: სახელმწიფოს მიერ კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის შერჩევითი უპირატესობის მინიჭება. მოცემულ განმარტებაში ნათლად იკვეთება სახელმწიფო დახმარების წინაპირობები: რელევანტური ქმედება, უპირატესობა და შერჩევითობა. ამ ფორმით უფრო მარტივდება სახელმწიფოს მიერ გატარებული სხვადასხვა სახის ღონისძიების სახელმწიფო დახმარებად კვალიფიკაცია, რის გამოც კანონის მე-3 მუხლში სახელმწიფო დახმარების დამატებითი განმარტება არ არის საჭირო.

მეორე ნაწილი კი ეხება უშუალოდ სახელმწიფო დახმარების ნორმალურ კონკურენტულ გარემოსთან თავსებადობას, რაც ცალკე კვლევის საგანია და მოცემული ნაშრომის ფარგლებში ვერ იქნება განხილული.

დასკვნა

ევროპული კავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულებაში მოცემული სახელმწიფო დახმარების მომწესრიგებელი ნორმებისა და ევროპული სასამართლოს შესაბამისი პრაქტიკის ანალიზმა ცხადყო ქართულ კონკურენციის სამართალში სახელმწიფო დახმარების ცნების ზოგადი დეფინიციის ჩამოყალიბების აუცილებლობა და მისი პრაქტიკული უპირატესობა. ასევე გამოიკვეთა ის ძირითადი წინაპირობები, რომელთა დაკმაყოფილების შემთხვევაშიც არის შესაძლებელი სახელმწიფოს მიერ გატარებული ღონისძიება დაკვალიფიცირდეს სახელმწიფო დახმარებად. ამის საფუძველზე ნათლად გამოიკვეთა კანონის მე-12 მუხლის განახლებული ფორმულირების მიზნით არსებითი საკანონმდებლო ცვლილების განხორციელების აუცილებლობა. ნაშრომში განვითარებული ანალიზის საფუძველზე კი „კონკურენციის შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტი უნდა ჩამოყალიბდეს შემდეგი სახით: „აკრძალულია სახელმწიფო დახმარება, რომელიც კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის შერჩევითი უპირატესობის მინიჭების გზით ზღუდავს კონკურენციას ან ქმნის მისი შეზღუდვის სა-

ფრთხვს, გარდა ამ მუხლის მე-2 პუნქტით გათვალისწინებული გამონაკლისი შემთხვევებისა.“ ნორმის ამ სახით ჩამოყალიბების შედეგად კი ნათელი ხდება თუ რას წარმოადგენს სახელმწიფო დახმარება: სახელმწიფოს მიერ კონკრეტული ეკონომიკური აგენტის ან კონკრეტული სახის საქმიანობისათვის შერჩევითი უპირატესობის მინიჭება. ცნების აღნიშნული დეფინიციის საფუძველზე კი იკვეთება სახელმწიფო დახმარების სამი აუცილებელი წინაპირობა:

ა) რელევანტური ქმედება – სახელმწიფოს რელევანტურ ქმედებას (ფართო გაგებით) წარმოადგენს სახელმწიფო დახმარების გამცემის მიერ სახელმწიფო რესურსის ხარჯზე ეკონომიკური აგენტის ან კონკრეტული სახის საქმიანობის მიმართ გატარებული ყველა ისეთი ღონისძიება ან ღონისძიებათა ერთობლიობა, რომელსაც შესწევს უნარი, ნებისმიერი ფორმით გავლენა მოახდინოს ბაზრის მონაწილე სუბიექტებს შორის მატერიალური სიკეთეების გადანაწილებაზე და/ან შეცვალოს ეკონომიკური აგენტის/აგენტების მდგომარეობა შესაბამის ბაზარზე;

ბ) უპირატესობა – ეკონომიკური აგენტის მიერ რელევანტური სახელმწიფო ქმედების საფუძველზე მიღებულ ნებისმიერი სახის ეკონომიკური სარგებელი;

გ) შერჩევითობა – იგი სახეზეა, როდესაც რელევანტური ქმედება უზრუნველყოფს კონკრეტულ ეკონომიკურ აგენტს/აგენტთა ჯგუფს ეკონომიკური სარგებლით და არ ხდის მას ხელმისაწვდომს იგივე პირობებში მყოფი რომელიმე სხვა ეკონომიკური აგენტის ან ეკონომიკურ აგენტთა ჯგუფისთვის.

ევროპული სასამართლოს პრაქტიკის ანალიზის შედეგად კი ასევე გამოიკვეთა სახელმწიფო დახმარების მიზნებისათვის სახელმწიფოს რელევანტური ქმედების ფორმები, ის გზები, რომელთა საშუალებითაც შეიძლება ეკონომიკურმა აგენტმა ან ეკონომიკურ აგენტთა ჯგუფმა სახელმწიფოსგან მიიღოს ეკონომიკური სარგებელი. განხილულ იქნა ასევე ის ძირითადი შემთხვევები, რომელთა დროსაც ვლინდება უპირატესობის მიმნიჭებელი რელევანტური ქმედების შერჩევითი ხასიათი. ვინაიდან კანონის მე-12 მუხლის პირველი პუნქტის ამგვარად ჩამოყალიბება უკვე შეიცავს საკუთრივ სახელმწიფო დახმარების ცნების დეფინიციას, მე-3 მუხლში სახელმწიფო დახმარების ტერმინის განმარტება უკვე აღარ არ არის საჭირო, რის გამოც უნდა მოხდეს მე-3 მუხლის „ს“ ქვეპუნქტის კანონიდან ამოღება.