

არჩილ შეყლაშვილი

ქორუფცია და გისი პრევენციის საშუალებები



თბილისი, 2018
გაგონივრება „ეროვნების სამართალი“

აღნიშნული სამეცნიერო კვლევა განხორციელდა თბილისის ღია უნივერსიტეტის ფინანსური მხარდაჭერით, რისთვისაც ავტორი განსაკუთრებულ მადლობას უხდის თბილისის ღია უნივერსიტეტის ვიცე-რექტორს ბატონ გიორგი ამილახვარსა და სამართლის სკოლის დეკანს ბატონ ზვიად გაბისონიას.

წინამდებარე ნაშრომი განკუთვნილია არა მარტო თეორეტიკოსი და პრაქტიკოსი იურისტებისათვის, არამედ ნებისმიერი მკითხველისათვის, ვინც დაინტერესებულია კორუფციის პრობლემატიკით



თბილისის ღია უნივერსიტეტი

ყველა უფლება დაცულია. ამ წიგნის არც ერთი ნაწილი (ეს იქნება ტექსტი, ფოტო-ილუსტრაცია თუ სხვა) არანაირი ფორმით და საშუალებით (იქნება ეს ელექტრონული თუ მექანიკური), არ შეიძლება გამოყენებულ იქნას ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე.

საავტორო უფლებების დარღვევა ისჯება საქართველოს კანონმდებლობით.

© არჩილ შეყლაშვილი, 2018



გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“

თბილისი, მ. კოსტავას #75;

ტელ: (+995 032)238 35 99; (+995)557 51 51 34

ვებ-გვერდი: www.law.ge

ელ-ფოსტა: Info@law.ge Lawyers.world@yahoo.com;

www.facebook.com/PublishingHouselawyersworld

ISBN 978-9941-9561-2-6

შინაარსი

შესავალი	6
თავი I. კორუფციის წინაშე, ცნებები და გამოვლენის ფორმები	8
1.1. იურიდიული ანუ სისხლისსამართლებრივი დეფინიცია	10
1.2 ეთიკურ-მორალური შეფასება	10
1.3 პოლიტიკური განმარტება	11
1.4 ეკონომიკურ-სამეცნიერო დეფინიცია	11
2. კორუფციის ცნებები საერთაშორისო კონტექსტში ...	12
3. კორუფციის გამოვლენის სახეები	12
3.1. ინიციატიური კორუფცია	13
3.2 სიტუაციური ანუ ხელსაყრელი შემთხვევის კორუფცია	13
3.3 სტრუქტურული კორუფცია	14
3.4 კორუფციის სხვაგვარი სისტემატიკა	16
თავი II. კორუფცია როგორც საერთაშორისო პრობლემა	18
1. კორუფციის საერთაშორისო განვრცობა	18
1.1. გაეროს კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“	19
1.2. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) კონვენცია	20
1.3. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ევროკავშირის დონეზე	21
2. შეჯამება	22
თავი III. კორუფციის გამომწვევი მიზეზები	24
1. კორუფციის მიზეზების მოკლე ანალიზი	24
2. საერთოსაზოგადოებრივი მიზეზობრივი ფაქტორები	26
2.1. მზარდი ინტეგრაცია სახელმწიფოს, საზოგადოებასა და ეკონომიკას შორის	26
2.2. საზოგადოებრივი ფასეულობების ცვალებადობა ...	28
3. ინსტიტუციონალური მიზეზობრივი ფაქტორები	29
4. მიზეზობრივი ფაქტორები ინდივიდუალურ დონეზე ..	31
5. კულტურული თავისებურებები როგორც კორუფციის მიზეზები?	33

6. შეჯამება.....	34
თავი IV. კორუფცია საჯარო სექტორში	35
1. კორუფცია სახელმწიფო მმართველობაში.....	35
1.1 კორუფციული ქმედებების ძირითადი ფორმები	37
2. შეჯამება.....	39
თავი V. კორუფცია პოლიტიკაში.....	41
1. პოლიტიკური კორუფციის ზოგადი დახასიათება	41
1.1. შემოწირულობები დეპუტატებისთვის და პარტიების დაფინანსება როგორც ერთ-ერთი დაუძლეველი პრობლემა	44
1.2. თანამდებობათა პატრონაჟი, როგორც პოლიტიკური კორუფციის ყველაზე გავრცელებული ფორმა.....	47
2. შეჯამება.....	50
თავი VI. კორუფცია ეკონომიკაში	52
1. ეკონომიკური კორუფციის ზოგადი დახასიათება	52
2. ეკონომიკური კორუფციის გავრცელების არეალი ..	55
3. კორუფციისადმი განსაკუთრებით მიდრეკილი სფეროები კერძო სექტორში	59
4. შეჯამება	60
თავი VII. კორუფცია საქართველოში	62
1. ზოგადი შეფასება	62
2. კორუფციის წარმოშობის მოკლე ისტორიული რაკურსი	63
3. სტატისტიკური მონაცემები კორუფციასთან მიმართებაში.....	65
3.1. გამოკითხვები კორუფციის თემაზე საქართველოში	67
4. კორუფციის წარმოშობის წყაროები და ხელშემწყობი ფაქტორები	69
5. ზოგადი კორუფციული მდგომარეობა საქართველოში „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ	71
6. შეჯამება.....	76
თავი VIII. პრევენციული ღონისძიებები	
კორუფციის წინააღმდეგ	77
1. პრევენციული ღონისძიებების მნიშვნელობა და საშუალებები	77
2. კორუფციის პრევენციის პერსონალური სახის	

ლონისძიებები	79
2.1. დასაქმებული პირების სენსიტიურობა და სწავლება	79
2.2. განათლება და გადამზადება	80
2.3. პერსონალის შერჩევა	81
2.4. პერსონალის როტაცია	82
2.5. პრივილეგიების მიღების რეგულირება	83
2.6. ხელმძღვანელი პირების პასუხისმგებლობა	84
2.7. ნებართვის ვალდებულება დამატებითი საქმიანობისათვის	84
3. კორუფციის პრევენციის ორგანიზაციული სახის ლონისძიებები	85
3.1 მეტი თვალის იგივე ოთხი თვალის პრინციპი	85
3.2 შიდა აუდიტი	87
3.4 ფუნქციებისა და ამოცანების გამიჯვნის პრინციპი	87
3.5 საკონტაქტო პირები კორუფციის პრევენციისათვის	88
3.6 სამსახურებრივი და გადაწყვეტილებათა შინაარსობრივი კონტროლი	89
3.7 მონაცემთა ელექტრონული დამუშავებით გაძლიერებული კონტროლი	90
3.8 კორუფციის პრევენციის ომბუდსმენი	91
4. შეჯამება	92
საბოლოო დასკვნა	93
გამოყენებული ლიტერატურა	95
ბარმანულენოვანი:	95
ინგლისურენოვანი:	100
ინტერნეტრესურსები:	100

შესავალი

კორუფცია წარმოადგენს ერთ-ერთ ისეთ ფართოდ გავრცელებულ ნეგატიურ მოვლენას, რომელიც დიდი ხანია გაცდა ერთი კონკრეტული სახელმწიფოს საზღვრებს. დღესდღეობით აღიარებულია, რომ კორუფცია აღარ არის მხოლოდ ლოკალური, რეგიონალური ან ნაციონალური ფენომენი.¹

დაახლოებით 25-30 წლის წინათ მიიჩნეოდა, რომ კორუფციის პრობლემატიკა მხოლოდ აფრიკის, აზიისა თუ სხვა კონტინენტის ეკონომიკურად ჩამორჩენილი ქვეყნებისათვის, ესე იგი, უმთავრესად, ე. წ. „მესამე მსოფლიოსათვის“ იყო დამახასიათებელი. ფაქტობრივი მდგომარეობა ამ საკითხთან დაკავშირებით დღეისათვის სრულიად შეცვლილია. მეცნიერები და პოლიტიკოსები თანხმდებიან იმაზე, რომ არა მარტო განვითარებად ქვეყნებს, არამედ მსოფლიოს მაღალინდუსტრიულ სახელმწიფოებსაც არანაკლები შემზებლობა აქვთ კორუფციასთან. მსოფლიო ისტორიის მიმდინარეობამ გვიჩვენა, რომ, როგორც მორალური ასპექტების ცვალებადობა, ასევე საზოგადოებრივი და სოციალური სფეროების განვითარება, კორუფციის მიზეზებისთვის ხელსაყრელ პირობებს ქმნის.²

მე-20 საუკუნის ბოლოდან კორუფციის პრობლემას დიდი მნიშვნელობა მიენიჭა მსოფლიოს მოწინავე ქვეყნების მიერ. ეს მოხდა არა მარტო ნაციონალურ, არამედ საერთაშორისო დონეზეც. უპირველესი მიზეზი ამისთვის იყო ის, რომ კორუფციის გავრცელებამ ისეთ მასშტაბებს მიაღწია, რამაც დემოკრატიული ქვეყნების ნორმალური ფუნქციონირება საფრთხის ქვეშ დააყენა. დღეისათვის მეცნიერებს გააჩნიათ ერთიანი შეხედულება მასზედ, რომ საზოგადოებრივი, პოლიტიკური და ეკონომიკური განვითარების ერთ-ერთი შემაფერხებელი ფაქტორი სწორედ კორუფციაა.³

კორუფცია იყო და არის წარმატების განმაპირობებელი საშუალება ძალაუფლების შენარჩუნებისათვის ბრძოლაში ყვე-

1 J. Kubica, Korruption - der Feind der Demokratie und Freiheit. Ein Lagebericht, in: Gehl, G. (Hrsg), Korruption: Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft, 2004, გვ. 13.

2 St. Gneuß, Strafmildernde Selbstanzeige und Korruptionsbekämpfung, 2002, გვ. 1.

3 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 28.

ლა საზოგადოებრივ ფორმაციაში. ასე იყო ეს მაგალითად ძველ რომში, ძველ აღმოსავლეთში, ევროპის აბსოლუტურ მონარქიებსა თუ თანამედროვე დიქტატორულ რეჟიმებში. ამასთანავე, კორუფცია იწვევს სიღარიბის ზრდას, ეკონომიკური განვითარების შეფერხებას, უნდობლობას სახელმწიფო ადმინისტრაციის მიმართ და, ზოგადად, ხატოვნად რომ ვთქვათ, ასამარებს დემოკრატიას.⁴ მიუხედავად ყოველივე ამისა, როგორც მსოფლიოს ნამყვანმა სახელმწიფოებმა, ასევე რეგიონალურმა და საერთაშორისო ორგანიზაციებმა, დღემდე ვერ შეძლეს ძლიერი ანტიკორუფციული პოლიტიკის განვითარება, თუმცაღა ძალისხმევა არ დაუშურებიათ. არავისთვის საკამათოს არ წარმოადგენს ის, რომ კორუფცია ცივილიზებულ კაცობრიობას მთელი თავისი განვითარების მანძილზე თან სდევდა. აქედან გამომდინარე, განსაკუთრებულ განცვიფრებას იწვევს ის ფაქტი, რომ დღემდე ვერ მოხერხდა კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული ისეთი საშუალებების პოვნა, რაც გარანტირებული წარმატების მომტანი იქნებოდა.⁵

4 G. Gehl, Vorwort, in: Gehl, G. (Hrsg), Korruption: Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft, 2004, გვ. 7.

5 W. Middendorf, Kriminalistik 1985, გვ. 160, 276.

თავი I. კორუფციის ფენომენი, ცნებები და გამოვლენის ფორმები

1. კორუფციის ცნებები. ერთიანი ცნების პრობლემატიკა

საყოველთაოდაა ცნობილი, რომ არ არსებობს კორუფციის ერთნაირი განმარტება. დიდი ხანია მეცნიერების მრავალი დარგი ცდილობს იპოვოს კორუფციის ისეთი დეფინიცია, რაც ყველა ნიშნის მომცველი და საყოველთაოდ აღიარებული იქნებოდა. თუმცა ასეთი მცდელობები დღემდე უშედეგოა და არ შექმნილა კორუფციის ისეთი ლეგალური დეფინიცია, რაც ყველა მახასიათებელ ნიშანს მოიცავდა და ყველა დაინტერესებული დისციპლინისგან იქნებოდა აღიარებული.⁶ დროის მსვლელობასთან ერთად კორუფციის ცნებისათვის ჩამოყალიბდა მრავალი განსხვავებული ვარიანტი. უმთავრესი მიზეზი ასეთი სიტუაციისა არის ის, რომ ყველა საზოგადოებრივი ფორმაცია კორუფციულ ქმედებებს თავისი საკუთარი მასშტაბის მიხედვით აფასებს. გარდა ამისა, თვით საზოგადოების შიგნითაც კორუფციის ეს ფორმები ძლიერ განსხვავებულნი არიან. ის, თუ რა უნდა იქნეს კორუფციის ცნების ქვეშ გაგებული, უმთავრესად დამოკიდებულია ყოველი კონკრეტულად წარმოდგენილი განხილვის მიზანსა და მისწრაფებაზე.⁷

სიტყვა კორუფცია მომდინარეობს ლათინური ენიდან და მისი ფესვები მოიპოვება ზმნაში „*corrumpere*“ (რაც ნახდენას, გაფუჭებას, გაუარესებას ნიშნავს), რომელშიც თავის მხრივ სიტყვა „*rumpere*“ (რაც დამსხვრევას, განადგურებას ნიშნავს) გვხვდება. მაგრამ გაურკვეველია, თუ რა ნადგურდება კორუფციული ქმედებების შედეგად. ეს თავის მხრივ გვიჩვენებს, რომ თვით სიტყვა „კორუფციის“ ეტიმოლოგიიდანაც კი ძნელია მკაფიო ცნების მიღება. გარდა ამისა, კორუფცია გულისხმობს, აგრეთვე, ეთიკურ-მორალური ნორმების გაქრობასა და საყოველთაო ზნეო-

⁶ E. H. Ahlf, *Kriminalistik* 1996. გვ. 154.

⁷ W. Vahlenkamp/I. Knauf, *Korruption - hinnehmen oder handeln? Ergebnisse eines Forschungsprojektes*, BKA (Hrsg), 1995, გვ. 251.

ბრივ დეგრადაციას.⁸ ამის შესაბამისად, მომსყიდველობა და ზნეობრივ-მორალური ნახდენა წარმოადგენენ იმ ნიშნებს, რაც ყველა კორუმპირებულ ადამიანს ახასიათებს. ყოველდღიურ საუბარში კორუფცია უმეტესად გამოიყენება როგორც სინონიმი ქრთამის აღებისა და მიცემისათვის, მაშინ, როდესაც ამ ცნებებს ერთმანეთისაგან სრულიად განსხვავებული მნიშვნელობა აქვთ. კორუფციის ცნების ამგვარი განმარტება ძალზე ვიწრო იქნებოდა, რადგანაც კორუფცია ასევე მოიცავს ზნეობრივ და მორალურ ნახდენას საყოველთაო მნიშვნელობით.⁹

ზოგადად კი კორუფციის ცნების ქვეშ, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება მინდობილი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება პირადი სარგებლისათვის, რაც, უმეტესად, საზოგადოების ხარჯზე ხდება.¹⁰ აქვე იგულისხმება ის დელიქტები, რომლებშიც საჯარო მოხელეები თავიანთი თანამდებობების ბოროტად გამოყენებით რაიმე სარგებელს აღწევენ თავისთვის ან მესამე პირებისათვის. კორუფციისათვის საერთო მახასიათებლად აღიარებულია, რომ პიროვნება თავის უფლებამოსილებათა შესრულების ფარგლებში აკრძალულ სარგებელს ღებულობს. იგი შესაძლებელია საქმიანობდეს როგორც საჯაროსამართლებრივი, ისე კერძოსამართლებრივი ინსტიტუტებისათვის. გარდა ამისა, მნიშვნელობა არც იმ გარემოებას აქვს, დამნაშავე აკრძალულ სარგებელს აქტიური ქმედებისათვის ღებულობს თუ უმოქმედობისათვის. გადამწყვეტია მხოლოდ ის, რომ იგი მისთვის მინდობილ ძალაუფლებას ბოროტად იყენებს და ამით არამართლზომიერ სარგებელს იხვეჭს.¹¹

კორუფცია არ არის მხოლოდ იურიდიული ცნება. მას შესაძლოა მიეცეს განსხვავებული მნიშვნელობები, რაც დამოკიდებულია იმაზე, თუ მეცნიერების რომელი სფერო ცდილობს ამ ცნების აღწერას.¹² თითოეულ მათგანს აქვს თავისი საკუთარი კვლევის ინტერესები და მიზნები, რომელთა მიხედვითაც იგი აყალიბებს კორუფციის ცნებას.

8 H.-J. Kerner/St. Rixen, GA 1996, გვ. 357-359.

9 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 29.

10 P. Noack, Korruption - die andere Seite der Macht, 1985, გვ. 14.

11 B. Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, გვ. 16.

12 M. Überhofen, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, 1999, გვ. 30.

1.1. იურიდიული ანუ სისხლისსამართლებრივი დეფინიცია

კორუფციის იურიდიული ცნების ქვეშ, უმეტესად, გაგებულია ერთი რომელიმე ფორმულირება და სამუშაო ჰიპოთეზა სისხლის სამართლის ნორმებზე, რომელიც, თავის მხრივ, სპეციალურ ისტორიულ, პოლიტიკურ, საზოგადოებრივ და ეკონომიკურ გარემოებებს ითვალისწინებს. ამის შესაბამისად, კორუფციის სისხლისსამართლებრივ ცნებაში არ ექცევა ზოგადი სიმრავლე აკრძალულ ქმედებათა ხერხებისა. კორუფციის ცნება შეიძლება გამოყენებულ იქნეს სისხლისსამართლებრივი მნიშვნელობით იმისათვის, რათა განსაზღვრულ დანაშაულთა შემადგენლობები ერთიანად იქნეს წარმოდგენილი. ამ მნიშვნელობით კორუფციის ცნება მოიცავს იმ ქმედებებს, რომლებიც სისხლის სამართლის მეცნიერებს შეუძლიათ სისხლის სამართლის კოდექსის შესაბამის პარაგრაფებში გააერთიანონ.¹³

1.2 ეთიკურ-მორალური შეფასება

კორუფციის ცნების ეთიკურ-მორალური მნიშვნელობით გამოყენებისას, იგი აღწერს ქმედების ყველა ხერხს, რომელთა მეშვეობითაც პირები, რომლებიც საჯაროსამართლებრივ ან კერძოსამართლებრივ ორგანიზაციებში საქმიანობენ, საზოგადოების ხარჯზე ღებულობენ დაუშვებელ სარგებელს.¹⁴ ეთიკურ-მორალურ შეფასებაში კორუფცია აღნიშნავს, ერთი მხრე საჯარო ან პროფესიული ფუნქციის დაუშვებელ დაკავშირებას შესაბამის პასუხისმგებლობასა და უფლებამოსილებასთან და მეორე მხრივ - კერძო მიზნებთან.¹⁵ ასევე არსებობს კორუფციის ცნების ეკონომიკურ-ეთიკური ახსნის მცდელობა. ეკონომიკურ ეთიკაში კორუფცია შეფასებულია როგორც ფუნქციონერის საქციელი, რომელიც არღვევს არსებულ ნორმებს.¹⁶ ამ დეფინიციის სფეროში მოქცეულია ქმედებები ამორალური საქციელიდან

13 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 30.

14 D. Dölling, Gutachten C zum 61. DJT, 1996, C 9.

15 J. Kubica, Kriminallistik 2002, გვ. 589.

16 H. Abele, Korruption, in: Enderle, G. (Hrsg), Lexikon der Wirtschaftsethik, 1993, გვ. 571.

ქრთამის მიცემის დელიქტების ქმედების შემადგენლობის ასრულებამდე. საზოგადოების განვითარება, ბუნებრივია, ინვეზის ეთიკურ-მორალური ღირებულებების ცვალებადობას, რის გამოც არ არსებობს ერთი მყარი, ეთიკურ-მორალური ფასეულობებით განსაზღვრული კორუფციის ცნება, რომელიც ყველა დროსა და სიტუაციაში თანაბრად იქნებოდა აღიარებული.¹⁷

1.3 პოლიტიკური განმარტება

პოლიტიკურ მეცნიერებაში კორუფციის ცნების ქვეშ, უპირველესად, გაგებულია პიროვნული სარგებლის შექმნა საჯაროობის ხარჯზე. გარდა ამისა, კორუფციის პოლიტიკური განმარტების ქვეშ ექცევა პოლიტიკურ სფეროში განხორციელებული ყველა სახის კერძო ინტერესების შესაბამისი ქმედება, რასაც არავითარი დემოკრატიული ლეგიტიმაცია არ გააჩნია. ამის შესაბამისად, კორუმპირებულად მიიჩნვა ყველა პირი, რომელიც საყოველთაო კეთილდღეობის ხარჯზე იქმნის პირად სარგებელს. პოლიტიკურ მეცნიერებაში გავრცელებული სხვა მოსაზრების თანახმად კი კორუფციის ცნებაში, როგორც წესი, იგულისხმება გადაცემული ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება საკუთარი სარგებლისათვის, იმისგან დამოუკიდებლად, ეს ქმედება დასჯადია თუ არა. კორუფციის ეს ცნება ასევე მოიცავს მოხელეთა პატრონაჟს, პოლიტიკურ გამოძალვას, პოლიტიკურ თაღლითობასა და მოხელეთა მიერ თავის თავზე ზრუნვას.¹⁸

1.4 ეკონომიკურ-სამეცნიერო დეფინიცია

ეკონომიკის მეცნიერთა თვალთახედვიდან კორუფცია განმარტებულია როგორც არალეგალური გაცვლა, რომლის დროსაც მონაწილე პირთაგან ერთ-ერთი მინდობილი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებით აკრძალულ ქმედებას, როგორც სანაცვლო შესრულებას, ღებულობს.¹⁹ შესრულებათა გაცვლა, ნორ-

17 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 29.

18 H. H. von Arnim, Korruption in Politik und Verwaltung, in: Arnim, H. H. von (Hrsg), Korruption, 2003, გვ. 18.

19 K. Schmidt/Chr. Garschagen, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, ტ. 4, 1978, გვ. 565.

მალურ შემთხვევაში, ხორციელდება ფარული მოქმედებების გზით. მოქმედების ფარულობა არის კორუფციისათვის დამახასიათებელი, მაგრამ არა ცნებისათვის აუცილებელი ნიშანი.

2. კორუფციის ცნებები საერთაშორისო კონტექსტში

კორუფციის ცნების ერთიანი გაგება არ მოიპოვება არც საერთაშორისო კონტექსტში. ამის უმთავრესი მიზეზი, უპირველეს ყოვლისა, არის ის ენობრივი განსხვავებები და კულტურული თავისებურებები, რომელიც ამა თუ იმ ქვეყანას ახასიათებს, რის გამოც, კორუფციის ცნებაც სხვადასხვაგვარადაა განმარტებული. მიუხედავად ასეთი მრავალფეროვნებისა, შესაძლებელია ჩამოყალიბდეს ქვეყნების ორი ჯგუფი: ერთი მათგანისათვის კორუფცია წარმოადგენს მოქრთამვის სინონიმს. ასეა, მაგალითად საფრანგეთში, სადაც ტერმინი „კორუფცია“ სისხლის სამართალშიც მოიპოვება. ქვეყანათა მეორე ჯგუფი კი კორუფციას იყენებს, როგორც საერთო ცნებას მოქრთამვისა და მის მსგავს ქმედებათა შემადგენლობებისათვის. ამ ჯგუფს მიეკუთვნებიან, მაგალითად, ინგლისურენოვანი ქვეყნები, გერმანია და სხვ.²⁰ ევროპის იუსტიციის მინისტრთა მე-19 კონფერენციამ, რომელიც 1994 წელს მალტაში ჩატარდა, გამოიყენა კორუფციის საკუთარი დეფინიცია. ამ დეფინიციის თანახმად, კორუფცია არის საჯარო სამართლებრივი ან კერძო სამართლებრივი ფუნქციებით აღჭურვილი პირების ქმედება, რომლებიც თავიანთი ვალდებულებების დარღვევით ამა თუ იმ სახის აკრძალულ სარგებელს ღებულობენ.²¹

3. კორუფციის გამოვლენის სახეები

კორუფცია თავის გამოხატულებას სხვადასხვა ფორმაში ჰპოვებს. შესაძლებელია ვისაუბროთ ინიციატიურ, სიტუაციურ (იგივე ხელსაყრელი შემთხვევის) და სტრუქტურულ კორუფციაზე.

20 St. Gneuß, Strafmildernde Selbstanzeige und Korruptionsbekämpfung, 1. Auflage, 2002, გვ. 7.

21 B. Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, გვ. 13.

3.1. ინიციატიური კორუფცია

კორუფციის ამ ფორმისათვის დამახასიათებელია ის, რომ, როგორც წესი, იწყება მცირე საჩუქრებით და მათი ღირებულება, უმეტეს შემთხვევაში, უმნიშვნელოა. ჩვეულებისამებრ, ეს შემთხვევა ეხება ისეთ შემთხვევებს, რომელთა აღებას სისხლისსამართლებრივი ან, სულ ცოტა, სამსახურებრივი პასუხისმგებლობის გამოწვევა შეუძლია.²² ამგვარი საჩუქრების გადაცემა ხორციელდება განსაკუთრებით ხელსაყრელ სიტუაციებში, მაგალითად, დაბადების დღეზე ან საიუბილეო საღამოზე. ასეთ დროს საჩუქრების მიმცემი პირების მიზანია, დაბალი ღირებულების საჩუქრების გადაცემით გაიადვილონ კორუფციულ ურთიერთობებში ჩართვა. ამასთანავე, ხშირად საჩუქრის მიმღები ვერ შეიცნობს დამსაჩუქრებლის ფაქტობრივ მიზანს.

პრაქტიკაში გამოჩნდა, რომ იმ სფეროებში, რომლებიც კორუფციისადმი მიდრეკილებით გამოირჩევიან, დაბალფასიანი საჩუქრები ძალიან მალე იცვლებიან მაღალი ღირებულების მქონე საჩუქრებით.²³ ამის შესაბამისად, შეიძლება ითქვას, რომ უმნიშვნელო თანხების აღება იწვევს მექრთამეობის ეჭვის წარმოშობას. ინიციატიური კორუფციის სხვა ვარიანტების დროს კი მოხელეები მოქმედებენ საკუთარი ინიციატივით. ამით მათ სურთ აჩვენონ, რომ მათზე ზეგავლენის მოხდენა შესაძლებელია. ასეთ შემთხვევაში საჯარო მოხელეები მიიჩნევიან როგორც მომთხოვნი პირები.

3.2 სიტუაციური ანუ ხელსაყრელი შემთხვევის კორუფცია

კორუფციის მეორე გავრცელებულ ფორმას უწოდებენ სიტუაციურ ანუ ხელსაყრელი შემთხვევის კორუფციას, რადგანაც აქ საქმე, უმეტესად, ცალკეულ შემთხვევებს ეხება. სიტუაციურ კორუფციას ახასიათებს ის, რომ დანაშაულებრივი ქმედება წარმოიშობა ერთი განსაზღვრული ხელსაყრელი სიტუაციიდან,

22 H.R. Clausen/H. Ostendorf, *Korruption im öffentlichen Dienst*, მე-2 გამოცემა, 2002, გვ. 15.

23 H.R. Clausen/H. Ostendorf, *Korruption im öffentlichen Dienst*, მე-2 გამოცემა, 2002, გვ. 15.

კონკრეტული შემთხვევიდან, როდესაც ქრთამის მიმცემი ცდილობს მცირე სარგებლის გადაცემით სიტუაცია თავის სასარგებლოდ წარმართოს. აქედან გამომდინარე, კორუფციის ამ სახეობას, აგრეთვე, უწოდებენ ხელსაყრელი შემთხვევის კორუფციას. სიტუაციურ კორუფციას გააჩნია საკუთარი თავისებურებები: ა) დანაშაული წინასწარ არ არის დაგეგმილი და, შესაბამისად, დამნაშავეს არ აქვს მისი განმეორების განზრახვა; ბ) დანაშაულის მსვლელობაში, როგორც წესი, ჩართულია ორი ან მეტი მონაწილე; გ) ქრთამის მიმცემი და ამლეები ერთმანეთს არ იცნობენ.²⁴ სიტუაციური კორუფცია ასევე შეიძლება შეფასდეს როგორც წვრილმანი კორუფცია, რადგანაც თანხები, როგორც წესი, დაბალი მნიშვნელობისაა.²⁵ სიტუაციური კორუფციის ერთ-ერთი ყველაზე ცნობილი შემთხვევაა პოლიციელის მოქრთამვის მცდელობა მძღოლის მხრიდან. ფულის შეთავაზებით მძღოლი ცდილობს თავიდან აიცილოს სისხლისსამართლებრივი ან ადმინისტრაციული პასუხისმგებლობა ანდა შეძლოს მოსალოდნელი სასჯელის შემსუბუქება.

3.3 სტრუქტურული კორუფცია

კორუფციის ეს ფორმა ხასიათდება ხანგრძლივად მოქმედი ორმხრივი ურთიერთობით და, უმეტეს შემთხვევებში, მოიცავს ერთ მთლიან სფეროს. ამრიგად, კორუფცია წარმოადგენს სტრუქტურულ განვრცობას, საიდანაც წარმოიშვა მისი სახელი. სიტუაციური კორუფციისაგან განსხვავებით, ამ შემთხვევაში ქმედებები წინასწარაა დაგეგმილი და დამნაშავეებს აქვთ მათი განმეორებით ჩადენის განზრახვა. ქრთამის მიმცემი და ამლეები, როგორც წესი, ერთმანეთს იცნობენ და ხანგრძლივი დროის მანძილზე კორუფციული ფორმით თანამშრომლობენ.²⁶ სტრუქტურული კორუფცია განსაკუთრებით საზიანოა საბაზრო ეკონომიკისათვის. ის ზიანს აყენებს მნიშვნელოვან საბაზრო ეკონომი-

24 B. Bannenberg, *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle*, 2002, გვ. 89 და გვ. 97.

25 D. Dölling, *Grundlagen der Korruptionsprävention*, in: D. Dölling (Hrsg), *Handbuch der Korruptionsprävention*, 2007, გვ. 16.

26 D. Dölling, *Grundlagen der Korruptionsprävention*, in: D. Dölling (Hrsg), *Handbuch der Korruptionsprävention*, 2007, გვ. 16.

კურ პრინციპებს, მაგალითად ისეთს, როგორიცაა თავისუფალი კონკურენცია.²⁷ სტრუქტურულ კორუფციას გააჩნია რამდენიმე ქვესახეობა:

1) **გაზრდილი ურთიერთობები** - ამ ჯგუფში საქმე ეხება იმ მნიშვნელოვანი ურთიერთობების შემთხვევებს, რომლებსაც სივრცობრივი და პერსონალური მომცველობა გააჩნიათ. როგორც წესი, ეს ეხება ხანგრძლივ მოქმედებაზე გათვლილ კორუფციულ კავშირებს და დანაშაულები განმეორებით ჩადენისკენ არის მიმართული. გაზრდილი ურთიერთობების შემთხვევებში ქრთამის მიმცემის მიზანია, არალეგიტიმური ზეგავლენის გზით არაერთგზის შეძლოს კანონსაწინააღმდეგო სამსახურებრივი ქმედებებისა თუ დისკრეციული გადაწყვეტილებების მოპოვება. ამის საპირისპიროდ, ქრთამის ამღები მიისწრაფის ფულადი თანხების ან სხვა მატერიალური თუ არამატერიალური სარგებლის მიღებისაკენ.²⁸ გაზრდილი კორუფციული ურთიერთობები ხშირად, შესაძლებელია, ათწლეულები გრძელდებოდეს და ამის მიზეზი, უპირველეს ყოვლისა, არის ნაკლულოვანი კონტროლის მექანიზმები.

2) **ქსელების შემთხვევათა ჯგუფი** - აქ საქმე გვაქვს ისეთ ყოვლისმომცველ საქმიანობებთან, რომლებიც, უმეტესად, ორგანიზებულ ეკონომიკურ დანაშაულებში შეიძლება გაერთიანდეს. სტრუქტურული კორუფციის ეს ქვეჯგუფი ხასიათდება იმით, რომ როგორც ქრთამის ამღების, ისე ქრთამის მიმცემის მხარეზე რამდენიმე ათეული პიროვნება მონაწილეობს. კორუფციის ამ სახის განსაკუთრებული საშიშროება მდგომარეობს იმაში, რომ საწარმოებისაგან კორუფციის გამოყენება ხდება მასიურად, როგორც მათი სტრატეგიის შემადგენელი ნაწილი და კორუფცია, უმეტესად, დაკავშირებულია სხვა დანაშაულებთან, როგორიცაა, მაგალითად თაღლითობა, გადასახადების დამალვა და ა.შ.²⁹ საწარმოები და ფირმები კორუფციის საშუალებით ცდილობენ ჩამოიშორონ და შეავიწროვონ თავიანთი კონკურენტები. ამ ქვეჯგუფის განსხვავება გაზრდილი ურთიერთობები-

27 H.R. Clausen/H. Ostendorf, *Korruption im öffentlichen Dienst*, 2002, გვ. 17.

28 B. Bannenberg, *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle*, 2002, გვ. 103. ^

29 W. Schaupensteiner, *Kriminalistik* 1990, გვ. 507-510.

საგან გამოიხატება ასევე იმაში, რომ შეთავაზებები მომდინარეობს არა ცალკეული პირებისაგან, არამედ ერთი რომელიმე სანარმოს ან კარტელისაგან.³⁰

3) ორგანიზებული არაეკონომიკური დანაშაული ანუ სისტემური კორუფცია - სტრუქტურული კორუფციის მესამე ქვეჯგუფი ეხება ე. წ. არაეკონომიკურ დანაშაულს. კორუფციის ეს ფორმა ხასიათდება იმით, რომ მისი მიზანია სისტემატურად იქონიოს გავლენა პოლიტიკაზე, იუსტიციასა და ადმინისტრაციაზე. ამრიგად, აქ საქმე ეხება ისეთ სისტემურ კორუფციას, რომელიც თავს ესხმის მთლიან პოლიტიკურ სისტემას და მისი მოსპობა შეუძლია. კორუფცია გამოიყენება კრიმინალური ორგანიზაციების მიერ, როგორც მათი საქმიანობის სტრატეგია, რათა ამ გზით მიაღწიონ ხელსაყრელ გადანყვეტილებებს საპარლამენტო, სასამართლო და აღმასრულებელი ხელისუფლებისაგან. ორგანიზებული არაეკონომიკური დანაშაული მოიცავს დიდ არეალს და, ნაწილობრივ, საერთაშორისო დონეზეა გავრცელებული. სისტემური კორუფცია იწვევს შინაგანი უსაფრთხოების შერყევას და საფრთხეს უქმნის მთლიან პოლიტიკურ სისტემას. კორუფციის ამ სახეობის შედეგია ის, რომ მოქალაქეები აღარ ენდობიან თავიანთ სახელმწიფოს.³¹

3.4 კორუფციის სხვაგვარი სისტემატიკა

გარდა ზემოთ აღნიშნული სახეებისა, სამართალმცოდნეობასა და პრაქტიკაში დანაშაულის ჩადენის სფეროს მიხედვით, განასხვავებენ საჯარო და კერძო კორუფციას. საჯარო კორუფციის ქვეშ იგულისხმება საჯარო სამსახურის ბოროტად გამოყენება პირადი მიზნებისათვის. საჯარო კორუფციას გააჩნია სამი უმთავრესი ფორმა: 1. მოქრთამვა და გამოძალვა; 2. საჯარო სახსრების მითვისება და გაფლანგვა; 3. პატრონაჟი (ნეპოტიზმი, კლიენტელიზმი და პროტექცია). კერძო კორუფციის ქვეშ კი იგულისხმება კერძო თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, მაგალითად ერთ რომელიმე სანარმოში.³²

30 B. Bannenberg, *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle*, 2002, გვ. 108.

31 H.R. Clausen/H. Ostendorf, *Korruption im öffentlichen Dienst*, 2. Auflage, 2002, გვ. 17.

32 P. Fonk, *Sind wir alle käuflich? Oder: Was eine christliche Ethik bewegt, ihre Stimme gegen Korruption und Betrug zu erheben*, in: *Verhaltenskodex für Wirtschaft und Politik - sind Manipulation und Korruption nicht zu stoppen?*, 2004, გვ. 68.

4. შეჯამება

ზემოთ წარმოდგენილი კორუფციის სტრუქტურების საფუძველზე შეიძლება დადგინდეს, რომ კორუფციის საშიშროება დამოკიდებულია იმაზე, თუ როგორი ფორმით ხორციელდება იგი. მაშინ, როდესაც კორუფციული ქმედება მის ჩადენამდეა დეტალურად დაგეგმილი და ორგანიზებული, ასეთ შემთხვევაში, დგება ბევრად უფრო მძიმე შედეგები, ვიდრე მაშინ, როცა კორუფციული დანაშაულის ჩადენა სპონტანური გადანყვეტილების შედეგად ხდება.

დასკვნის სახით, კორუფციასთან მიმართებაში, შეიძლება ჩამოყალიბდეს, რომ კორუფცია არის საყოველთაოდ გაფრცელებული ფენომენი. ის დამახასიათებელია ყველა დროის, კულტურისა და რეჟიმისათვის, რომელიც გვხვდება საზოგადოების თითქმის ყველა სფეროში: ეკონომიკაში, პოლიტიკაში, სპორტში და ა.შ. მაგრამ აქ მთავრდება ამ თემაზე ერთიანი აზრი. დღესდღეობით არსებობს მრავალრიცხოვანი მოსაზრება კორუფციის დეფინიციებზე, კვლევის მეთოდებზე, მის წინააღმდეგ ბრძოლის ხერხებსა და პრევენციის საშუალებებზე. მიუხედავად იმისა, რომ კორუფციის პრობლემატიკასთან დაკავშირებით არაერთი კვლევა იქნა ჩატარებული, ამ კუთხით მაინც არსებობს მნიშვნელოვანი ხარვეზები.

თავი II. კორუფცია როგორც საერთაშორისო პრობლემა

1. კორუფციის საერთაშორისო განვრცობა

მე-20 საუკუნის მეორე ნახევრიდან მჭიდრო ეკონომიკურმა ურთიერთობებმა ევროპული გაერთიანების ფარგლებში, ასევე მსოფლიოს განვითარებად ქვეყნებს შორის, ახალ მასშტაბებს მიაღწია. ამ კავშირებს თავის დადებითი მხარეებთან ერთად, მოჰყვა უარყოფითი შედეგებიც, კერძოდ, მოხდა „კორუფციის ინტერნაციონალიზაცია“.³³

კორუფციის საერთაშორისო განვრცობა, უპირველესად, გამოიხატება იმაში, რომ დიდი ხანია, რაც კორუფცია კონკრეტული ქვეყნებისა და საზღვრების მიღმა ხორციელდება.³⁴ ამის ნათელ ფაქტს წარმოადგენს, როდესაც კორუფციული დანაშაულის ჩადენა, მართალია, ერთი ქვეყნის შიგნით ხდება, მაგრამ მას შეხება აქვს უცხო ქვეყნის ან საერთაშორისო ინსტიტუტების მართლზომიერ ინტერესებთან, მაგალითად, როცა ხდება საერთაშორისო საჯარო მოხელეების მოქრთამვა.

არსებობს ფართოდ გავრცელებული მოსაზრება, რომ კორუფციის გლობალიზაცია რეალურად იმაში მდგომარეობს, რომ ქრთამის ამღები პირები განვითარებადი, ხოლო ქრთამის მიმცემაში პირები განვითარებული ქვეყნების წარმომადგენლები არიან. უნდა აღინიშნოს ისიც, რომ მოსაქრთამად გადახდილი თანხები ინდუსტრიალიზებულ სახელმწიფოებში ბევრად უფრო მაღალია, ვიდრე ეკონომიკურად ჩამორჩენილ ქვეყნებში.³⁵

ქრთამის აღების საერთაშორისო სკანდალების სიაში გვხვდება ისეთი მსოფლიოში ცნობილი მხვილი კომპანიების სახელები, როგორიცაა „Bofors“- შვედეთი, „Fiat“- იტალია, „Lockheed“- აშშ, „Daimler AG“- გერმანია და სხვა მრავალი.³⁶ კორუფციასთან

33 M. Möhrenschrager, Der strafrechtliche Schutz gegen Korruption, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korrupsionsprävention, 2007, გვ. 507.

34 J. Kubica, Korruption- Der Feind von Demokratie und Freiheit. Ein Lagebericht, in: G. Gehl(Hrsg), Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft, 2004, გვ. 13.

35 W. Hetzer, Korruption – Legalisierung oder Bekämpfung?, Kriminalistik 2004, გვ. 88.

36 W. Rügemeier, Wirtschaften ohne Korruption?, 1996, გვ. 196.

ასევე შეხება აქვთ რეგიონალურ და საერთაშორისო ორგანიზაციებს, რომელთა შორისაც, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დასახელდეს გაერო და მისი შვილობილი ორგანიზაციები.

მეოცე საუკუნის 90-იანი წლების დასაწყისამდე კორუფცია, ძირითადად, წარმოადგენდა ნაციონალური სისხლის სამართლის რეგულირების სფეროს. მაგრამ მხოლოდ ეროვნულ დონეზე კორუფციული სისხლის სამართლის ნორმების განვითარებას არ შეეძლო წარმატებით შებრძოლებოდა კორუფციის საერთაშორისო განვრცობას. ამიტომაც აუცილებელი გახდა აღნიშნულ სფეროში ცალკეული სახელმწიფოებისა და რეგიონული და საერთაშორისო ორგანიზაციების აქტიური ურთიერთთანამშრომლობა.³⁷ ევროპული სახელმწიფოების ევროპის კავშირში გაერთიანებითა და საერთაშორისო საქმიანობის წყალობით მოხდა ამ მდგომარეობის შეცვლა.

დღეისათვის არსებული რეგიონული და საერთაშორისო ორგანიზაციები ავალდებულებენ თავიანთ წევრებს, ინტენსიურად იბრძოლონ კორუფციის წინააღმდეგ. საერთაშორისო დონეზე განსაკუთრებული მნიშვნელობა აქვს, უპირველეს ყოვლისა, გაეროს კონვენციებს „კორუფციის წინააღმდეგ“ და „ტრანსნაციონალურ ორგანიზებულ დანაშაულთან ბრძოლის შესახებ“, ასევე გაეროს „საჯარო მოსამსახურეთა ქცევის კოდექსს“. ევროპის მასშტაბით უნდა დასახელდეს ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) კონვენცია „უცხოელი თანამდებობის პირების მოქრთამვის წინააღმდეგ საერთაშორისო გარიგებების პროცესში“ და ევროკავშირის კონვენცია „ევროკავშირის მოხელეების კორუფციის წინააღმდეგ“.

1.1. გაეროს კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“

2003 წ. ოქტომბერში გაეროს გენერალურმა ასამბლეამ მიიღო „კორუფციის წინააღმდეგ“ კონვენცია, რომელიც ძალაში შევიდა 2005 წ. 14 დეკემბერს³⁸. მისი პირველი მუხლის შესაბამის-

37 M. Möhrenschrager, Der strafrechtliche Schutz gegen Korruption, in: D. Dörling (Hrsg), Handbuch der Korrupsionsprävention, 2007, გვ. 507.

38 United Nations Convention against Corruption, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html.

სად, ეს კონვენცია მიზნად ისახავს ისეთი ღონისძიებების გატარებასა და გაძლიერებას, რომლებიც ეფექტურად აღკვეთენ და შეეზღუდებიან კორუფციას, კორუფციის პრევენციისა და მის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის საერთაშორისო თანამშრომლობის ხელშეწყობასა და მხარდაჭერას, ქრთამის სახით მიღებული თანხების უკან დაბრუნების ჩათვლით.

გაეროს კონვენციის თანახმად, წევრი სახელმწიფოები ვალდებული არიან შეიმუშაონ ეფექტური და კოორდინირებული ანტიკორუფციული მექანიზმები. აღნიშნული მექანიზმები უნდა შეესაბამებოდეს სამართლიანი სახელმწიფოს, მთლიანობის, მონესრიგებული მართვის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის პრინციპებს. ამასთანავე, გაეროს წევრმა ქვეყნებმა მხედველობაში უნდა მიიღონ და გაითვალისწინონ სამართლებრივი და ადმინისტრაციული ურთიერთდახმარების უზრუნველყოფა³⁹.

1.2. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) კონვენცია

ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) საბჭომ 1997 წ. 23 მაისს მიიღო კონვენცია „უცხოელი თანამდებობის პირების მოქრთამვის წინააღმდეგ საერთაშორისო გარიგებების პროცესში“, რომელიც ძალაში შევიდა 1997 წ. დეკემბერში, 28 წევრი სახელმწიფოს მხრიდან ხელმოწერის შემდეგ. ამ შეთანხმებას გააჩნია ის უპირატესობა, რომ მისი მოქმედების ფარგლებში ექცევა მსოფლიოს ყველა ქვეყნისა და რეგიონული თუ საერთაშორისო ორგანიზაციების თანამდებობის პირთა მიერ ქრთამის აღების ფაქტები. მეორე მხრივ კი მის ნაკლს წარმოადგენს ის, რომ მოიცავს მხოლოდ აქტიური კორუფციის შემთხვევებს და მხოლოდ მაშინ, როდესაც თანამდებობის პირს თანხას უხდიან იმისთვის, რომ საერთაშორისო გარიგებებში მიაღწიონ ხელშეკრულების გაფორმებას ან სხვა რაიმე სახის არამართლზომიერ უპირატესობას.⁴⁰

39 O. Stolpe, Internationale Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung, Kriminalistik 2004, გვ. 292.

40 M. Korte, Der Einsatz des Strafrechts zur Bekämpfung der internationalen Korruption, wistra 1999, გვ. 85.

შეთანხმების თანახმად, ხელმომწერი სახელმწიფოები ვალდებული არიან, უცხოელი თანამდებობის პირთა მოქრთამვის ფაქტების დასჯადობა ასახონ ეროვნულ სისხლის სამართალში, დაანესონ იურიდიული პირების სისხლისსამართლებრივი პასუხისმგებლობა ან, ყოველ შემთხვევაში, სხვა სახის სანქციები მათ წინააღმდეგ, დაადგინონ დამნაშავეთა ექსტრადიციის დებულებები და განსაზღვრონ კორუფციული დანაშაულების აღრიცხვის ვალდებულებები⁴¹.

გარდა ამისა, შეთანხმება შეიცავს დებულებებს იურისდიქციის, აღსრულების, ფულის გათეთრების, სამართლებრივი ურთიერთდახმარებისა და ზედამხედველობის ღონისძიებების შესახებ.

1.3. კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა ევროკავშირის დონეზე

ერთ-ერთი განსაკუთრებით აქტუალური და სადისკუსიო თემა უკანასკნელი წლების მანძილზე ევროკავშირის ფარგლებში იყო კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა სახელმწიფო ადმინისტრაციაში, საზოგადოებასა და ეკონომიკაში. ამ თემას მიეძღვნა მრავალი შეთანხმება და ხელშეკრულება, რომლებიც გავლენას ახდენენ ეროვნულ კანონმდებლობაზე.

ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა 1995 წ. 26 ივლისს ხელი მოაწერეს „ევროპული გაერთიანებების ფინანსური ინტერესების დაცვის შესახებ“ კონვენციას. აღნიშნული შეთანხმების საფუძველზე, წევრმა სახელმწიფოებმა თავიანთ შესაბამის ეროვნულ სისხლის სამართალში უნდა განსაზღვრონ ის „თალღითური ქმედებები“, რომლებიც ზიანს აყენებენ ევროპული გაერთიანების ფინანსურ ინტერესებს.⁴²

1995 წ. 26 ივლისის ევროკავშირის კონვენცია შევსებულ იქნა ორი დამატებითი ოქმით: პირველი მათგანი მიღებულ იქნა 1996 წ. 27 სექტემბერს და შეეხება ევროკავშირის ფინანსური ინტერესების დაცვას; მეორე დამატებითი ოქმი კი მიღებულ იქნა 1997 წ.

41 J. Taschke, Die Bekämpfung der Korruption in Europa auf Grundlage der OECD Konvention, StV 2001, გვ. 78.

42 F. Zieschang, Das Eu-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung, NJW 1999, გვ. 105-106.

26 მაისს და ეხება ისეთი აქტიური და პასიური კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლას, სადაც ჩართულნი არიან ევროკავშირის ან წევრი სახელმწიფოების მაღალი თანამდებობის პირები.

ამ ორივე დამატებით ოქმში წევრი სახელმწიფოები კისრულობენ ვალდებულებას, დასჯადად გამოაცხადონ ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებისა და ევროპული გაერთიანებების თანამდებობის პირთა მიერ ჩადენილი აქტიური და პასიური მექრთამეობა, იმ პირობით, რომ ამ ქმედების შედეგად ზიანი მიაღება ევროპული გაერთიანების ფინანსურ ინტერესებს ან შეიძლება სამომავლოდ მიაღგეს.⁴³

გარდა ამისა, ევროკავშირის წევრმა სახელმწიფოებმა მიიღეს შეთანხმება თალლითური ქმედებების წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ, რომელიც ზიანს აყენებს გაერთიანების ინტერესებს. აღნიშნული შეთანხმების შევსების მიზნით, წევრი სახელმწიფოები 1997 წ. 19 ივნისს შეთანხმდნენ დამატებით ოქმზე, რომელიც მნიშვნელოვან დებულებებს შეიცავს იურიდიული პირების პასუხისმგებლობისა და ფულის გათეთრების თაობაზე.⁴⁴

2. შეჯამება

კორუფციის პრობლემატიკის სერიოზულმა ხასიათმა, მისმა თანდათანობითმა და შეუქცევადად მზარდმა განვრცობამ, განაპირობა სწორედ ის, რომ თანამედროვე ცივილიზებული მსოფლიო სულ უფრო და უფრო მეტ აქტიურობას იჩენს და ცდილობს ერთობლივი ძალისხმევის გამოყენებით დაამარცხოვს დემოკრატიის ეს ერთ-ერთი უმთავრესი მტერი. ცალკეული, თუნდაც მაღალგანვითარებული სახელმწიფოების მისწრაფება და რესურსები არ აღმოჩნდა საკმარისი კორუფციის პრობლემის წარმატებით დასაძლევად. ამიტომაც აუცილებელი გახდა საერთაშორისო თუ რეგიონული მასშტაბის ორგანიზაციებისა და ინსტიტუტების კოორდინირებული ურთიერთთანამშრომლობა, რაც დღემდე უწყვეტად ხორციელდება. მიუხედავად ამისა, თანამედროვე მსოფლიოში კორუფციასთან დაკავშირებით არ-

43 M. Korte, Der Einsatz des Strafrechts zur Bekämpfung der internationalen Korruption, wistra 1999, გვ. 83.

44 F. Zieschang, Das Eu-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung, NJW 1999, გვ. 106.

სებული ფაქტობრივი მდგომარეობა, ცალსახად მიუთითებს მის წინააღმდეგ მიმართული ბრძოლის ინტენსივირებისა და ახალი ერთობლივი ღონისძიებების გატარების აუცილებლობაზე.

1. კორუფციის მიზეზების მოკლე ანალიზი

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისა და წარმატების მომტანი პრევენციული ღონისძიებების გატარებისათვის, აუცილებელია მისი მიზეზობრივი ფაქტორების შეძლებისდაგვარად სრულყოფილი ანალიზი.⁴⁵ თუმცა უდაოა ის გარემოებაც, რომ ჯერაც არ არსებობს კორუფციის მიზეზების ისეთი ემპირიული ანალიზი, რომელიც საყოველთაოდ იქნებოდა აღიარებული. ალბათობა იმისა, რომ შესაძლებელი გახდება კორუფციისათვის მხოლოდ ერთი მონოკაუზალური ახსნის პოვნა, აბსოლუტურად გამორიცხულია. რადგანაც კორუფციის დელიქტები ერთმანეთისაგან განსხვავდებიან, ამიტომ, როგორც ნესი, ცალკეულ შემთხვევებშიც კი თავს იყრის უამრავი წამრომშობი მიზეზი (ე.წ. „მულტიფაქტორული ახსნა“).⁴⁶

კორუფციის კაუზალური ფაქტორების შესახებ კითხვა ინვეს ურთიერთსაპირისპირო მოსაზრებების დიდ რაოდენობას. ამის შესაბამისად გასაკვირი არ არის, რომ სამართლისმცოდნეობასა თუ მეცნიერების სხვა დარგებში დასახელებულია უამრავი ფაქტორი, რომლებიც კორუფციასთან მიზეზობრივ კავშირში იმყოფებიან. არსებობს გარემოებების ფართო და მრავალფეროვანი სპექტრი, რომლებიც ამაღლებენ კორუფციის გაჩენის ალბათობას.⁴⁷

უპირველესად აღიარებულ უნდა იქნას, რომ მუდმივად მზარდმა ინტეგრაციის პროცესმა სახელმწიფოს, საზოგადოებასა და ეკონომიკას შორის, ერთმნიშვნელოვნად გაზარდა კორუფციის წარმოშობის შესაძლებლობა.⁴⁸ თანამედროვე ეპოქის ყველა სახელმწიფოსათვის დამახასიათებელია, რომ ისინი მრავალგვარი სახითა და ფორმით ერევიან ეკონომიკურ ცხოვრებაში და

45 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 39.

46 H. R. Clausen/H. Ostendorf, Korruption im öffentlichen Dienst, 2. Auflage, 2002, გვ. 18.

47 D. Dölling, Grundlagen der Korruptionsprävention, in: D. Dölling (Hrsg.), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 31.

48 P. Gerlich, Korruption im Systemvergleich, in: Chr. Brünner (Hrsg.), Korruption und Kontrolle, 1981, გვ. 174.

ამიტომ მრავალ სფეროში არიან მთავარი შემკვეთები ეკონომიკისათვის. თავის მხრივ საწარმოები და საზოგადოებრივი ორგანიზაციები ძალისხმევას არ იშურებენ, რათა შეძლონ სახელმწიფოებრივ გადანაცვტილებებზე ზეგავლენის მოხდენა.⁴⁹ პირველ შემთხვევაში საუბრობენ „ინტერვენციულ სახელმწიფოზე“, ხოლო მეორე შემთხვევაში – „სახელმწიფოს განსაზოგადოებაზე“. ამგვარი მოდიფიკაციების მეშვეობით მნიშვნელოვნად მოიმატა კავშირების რაოდენობამ სახელმწიფოს, საზოგადოებასა და ეკონომიკას შორის.⁵⁰ თავისთავად ცხადია, ასეთ კავშირებს თან სდევს მნიშვნელოვანი ფინანსური ინტერესები და ამასთანავე, კონტაქტების ზრდა იწვევს კორუფციის რისკის ამაღლებას.

სახელმწიფოს აქტიურობის ზრდას შედეგად მოსდევს ის, რომ საჭირო ხდება საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა რიცხოვნობის გაზრდაც. თავის მხრივ, ეს გარემოება ამაღლებს იმის რისკს, რომ დასაქმებულთა შერჩევა ველარ განხორციელდეს საკმარისად კვალიფიციურად. ამის გამო კი ძნელდება ცალკეულ საჯარო მოსამსახურეთა სრულყოფილი კონტროლის შესაძლებლობა.⁵¹

სახელმწიფოს საქმიანობის ზრდის შედეგად, ასევე, საჭიროა დამატებით ახალი სამართლებრივი ნორმების მიღება, რაც, თავის მხრივ, ადმინისტრაციული პროცესების განხორციელებისთვის სიძნელეებს წარმოშობს. ამის შედეგად მიმზიდველი ხდება არაფორმალური გზით მოქმედება და აქედან გამომდინარე, საჯარო სამსახურში ჩნდება გარდამავალი ზონები. ყველა ამ გარემოებას კი შეუძლია კორუფციისაკენ გზის გახსნა.⁵²

მიღებულია, რომ არასაკმარისი სამსახურებრივი ზედამხედველობისა და ქმედებათა ან გადანაცვტილებათა ნაკლულოვანი შინაარსობრივი კონტროლის გამო, ძალზე ხშირად იქმნება „საკვები ნიადაგი“ კორუფციული გარიგებებისათვის.⁵³ როგორც ცნობილია, კორუფციული დელიქტებისათვის დამახასიათებელია 49 D. Dölling, Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag, 1996, C 30.

50 J. Bellers, Politische Korruption, 1989, გვ. 94.

51 D. Dölling, Gutachten C zum 61. Deutschen Juristentag, 1996, C 30.

52 U. Müller, Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Kriminalistik 1993, გვ. 511; J. Bellers, Politische Korruption, 1989, გვ. 88.

53 W. Schaubenstein, Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz, Kriminalistik 1994, გვ. 520, 523.

ლია, რომ ხშირად არ არის კონკრეტული მსხვერპლი და შეტყობინების შემტანი სამართალდამცავ ორგანოებში. ამის გამო არასაკმარის კონტროლს კორუფციასთან დაკავშირებით აქვს ძალიან ნეგატიური შედეგი, ვინაიდან კორუფციის შემთხვევების გამოვლენა დამოკიდებულია სხვადასხვა სახის კონტროლის ეფექტურობაზე. კორუფციისადმი მიდრეკილების მაღალი ხარისხი განსაკუთრებით ჩნდება მაშინ, როდესაც გადანყვეტილების, განხორციელებისა და კონტროლის ამოცანები ერთ პირის ხელშია თავმოყრილი.⁵⁴

პრაქტიკაში გამოჩნდა, რომ კორუფციის მგრძნობელობა განსაკუთრებით მაღალია მაშინ, როცა პროექტების განხორციელება შეუძლებელია სახელმწიფო ნებართვის გარეშე, საჯარო მოსამსახურეებს გააჩნიათ მოქმედების ფართო არეალი შეკვეთების გაცემისას, პოლიტიკური პარტიები დამოკიდებულნი არიან მესამე პირთა დაფინანსებაზე და საგადასახადო კანონები გაურკვეველი და ჩახლართულია.⁵⁵

2. საერთოსაზოგადოებრივი მიზეზობრივი ფაქტორები

გარემოებები, რომლებიც საერთოსაზოგადოებრივ დონეზე კორუფციის წარმოშობას მიზეზობრივად განაპირობებენ, შეიძლება დიფერენცირებულ იქნეს ორ ძირითად ჯგუფად.

2.1. მზარდი ინტეგრაცია სახელმწიფოს, საზოგადოებასა და ეკონომიკას შორის

საერთოსაზოგადოებრივი ხასიათის კაუზალური ფაქტორები, განსაკუთრებით, დამახასიათებელია სისტემატური კორუფციისათვის. უპირველესად საქმე ეხება სახელმწიფოს საქმიანობის გაფართოებას. როგორც ითქვა, სახელმწიფო სულ უფრო ინტენსიურად ერევა ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ ცხოვრებაში და ამის შესაბამისად, იზრდება კონტაქტების რაოდენობა სახელმწიფოს, საზოგადოებასა და ეკონომიკას შორის, რასაც, თავის მხრივ, მოსდევს კორუფციის გაჩენის საშიშროების ამაღ-

54 U. Müller/ P. Marcus, Der Korruption auf der Spur. Kriminalistik 1995, გვ. 105.

55 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 39.

ლება.⁵⁶

როდესაც სახელმწიფო ეკონომიკის ერთ რომელიმე კონკრეტულ სფეროში ერთადერთ დამკვეთს წარმოადგენს, მაშინ იქ განსაკუთრებით მაღალია კორუფციის წარმოშობის საფრთხე. ასევეა იმ ქვეყნებშიც, სადაც მხოლოდ თითო-ორი მსხვილი საწარმოს ხელშია ბაზარზე მონოპოლიური მდგომარეობა, თავისუფალი კონკურენცია უკიდურესად შეზღუდულია ან საერთოდ არ არსებობს.

კორუფციის თემასთან დაკავშირებით ჩატარებულმა მრავალმა კვლევამ აჩვენა, რომ იმ საზოგადოებებში, რომლებიც იერარქიულად არიან დანაწევრებულნი, კორუფცია აღწევს თვალშისაცემად დიდ მასშტაბებს. ყველა ასეთ საზოგადოებაში არსებობს სოციალური უთანასწორობა და ის ზღუდავს მოქმედების თავისუფლებას. აქ კორუფციის გამოყენება ხდება როგორც ამგვარი შეზღუდვების დაბალანსების საშუალება.⁵⁷

საყოველთაოდაა აღიარებული, რომ არასაკმარის სამართლებრივ ნდობას შეუძლია წაახალისოს კორუფციული დანაშაულები. ისეთი ნეგატიური გარემოებების შედეგად, როგორიცაა სამართლებრივი იგნორირება და სამართლის არასრულყოფილი გაგება, შესაძლებელი ხდება ასეთი სამართლებრივი ნდობის შესუსტება.⁵⁸

სხვა ისეთი სახის ფაქტორად, რომელიც საზოგადოებაში კორუფციის წახალისებას განაპირობებს, უნდა მივიჩნიოთ ნორმათა გადაჭარბებული რაოდენობა, რაც, ჩვეულებრივ, ადმინისტრაციული პროცედურების განხორციელებას მნიშვნელოვნად აძნელებს. ამით კი წარმოიშობა პროცესების მიმდინარეობის სხვაგვარი რეგულირების შესაძლებლობა.⁵⁹ გარდა ამისა, გაურკვეველი და რთულად გასაგები კანონები, არცთუ იშვიათად, უბიძგებენ მოქალაქეებს კორუფციული ქმედებებისაკენ.

56 D. Dölling, Grundlagen der Korruptionsprävention, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 31.

57 S. Karstedt, Macht, Ungleichheit und Korruption: Strukturelle und kulturelle Determinanten im internationalen Vergleich, in: D. Oberwittler/S. Karstedt (Hrsg), Soziologie der Kriminalität, 2004, გვ. 403.

58 H. R. Clausen/H. Ostendorf, Korruption im öffentlichen Dienst, 2. Auflage, 2002, გვ. 19.

59 G. Wewer, Prolegomena zu einer Untersuchung der Korruption in der Verwaltung, in: A. Benz/W. Seibel, Zwischen Kooperation und Korruption, 1992, გვ. 306.

2.2. საზოგადოებრივი ფასეულობების ცვალებადობა

მორალურ-ეთიკური ფასეულობების გაქრობა მოქალაქეებში, შეიძლება, აგრეთვე, შეიცავდეს კორუფციის გამომწვევ საერთოსაზოგადოებრივ ფაქტორებს. ზოგჯერ ხდება, რომ სისხლისსამართლებრივი ნორმები კარგავენ თავიანთ მნიშვნელობას (ამის მკაფიო მაგალითად შეიძლება დასახელდეს თაღლითობები სადაზღვევო სფეროში). ამგვარ მოვლენას შეუძლია გამოიწვიოს მორალური პრინციპების შესუსტება საზოგადოებაში, რითაც ხდება კორუფციის ხელშეწყობა.

კორუფცია გავრცელებულია ყველა სოციალურ ჯგუფში. ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ კერძო ეკონომიკაში, როგორც წესი, გაბატონებულია მატერიალისტური ინტერესები. აქ პირველ ადგილზე დიდი ხანია დგას სანარმოო რეზულტატი და ეთიკურ-მორალური განწყობები უკანა პლანზეა გადაწეული. კერძო ეკონომიკისათვის დამახასიათებელია „ტენდენცია საკუთარი სარგებლისათვის“. არსებობს უამრავი სანარმო და ორგანიზაცია, რომლებსაც მორალისა და ეთიკის პრინციპების უგულებელყოფა, განსაკუთრებით, მაშინ ხელენიფებათ, თუკი მათი გათვალისწინება საფრთხეში ჩააყენებდა ამ სანარმოთა ფინანსურ ინტერესებს. საბოლოოდ კი, ეთიკურ-მორალური ფასეულობების გაქრობა საზოგადოებაში იწვევს კორუფციის საფრთხის ამალგებას.⁶⁰

გარდა ამისა, თვალშისაცემია ის გარემოება, რომ იშვიათობას არ წარმოადგენს, როდესაც სახელმწიფო მმართველობაში, პოლიტიკასა თუ ეკონომიკაში თავიანთ მნიშვნელობას კარგავენ საერთოსაზოგადოებრივი ფასეულობები და მათი ჩანაცვლება ხდება ეგოისტურ-მატერიალისტური მიდგომებით.⁶¹

სხვაგვარ კორუფციის მიზეზობრივ ფაქტორებად საერთოსაზოგადოებრივ დონეზე უნდა დასახელდეს შემდეგი: კორუფციის არასაკმარისად დაგმობა, პოლიტიკური სისტემის ლეგიტიმაციის სირთულეები, მოსახლეობის დეფექტური ლოიალურობა კორუფციისადმი, საჯარო სექტორის მეტისმეტად ძლიე-

60 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 41.

61 C. Berg, Wirtschaftskorruption – Phänomen und zivilrechtliche Rechtsfolgen, Dissertation 2004, გვ. 38.

3. ინსტიტუციონალური მიზეზობრივი ფაქტორები

კორუფციის გამომწვევი მიზეზობრივი ფაქტორები, რომლებიც ინსტიტუციონალურ დონეზე გვხვდება, მრავალფეროვანია. უპირველეს ყოვლისა აქ უნდა დასახელდეს იმ პიროვნებების დამოკიდებულება, რომლებიც სახელმწიფო სექტორში მნიშვნელოვანი ნებართვების გაცემის უფლებამოსილება აქვთ. როდესაც საქმე ეხება დანესებულებისათვის სასიცოცხლოდ არსებით ინტერესებს, ასეთ დროს ხშირად ხდება, რომ ამგვარი ინტერესების განხორციელებას ცდილობენ არალეგიტიმური საშუალებების დახმარებით. ამ შემთხვევაში გაზრდილია იმის საფრთხე, რომ კორუფცია გამოყენებულ იქნეს, როგორც ერთ-ერთი ასეთი საშუალება.⁶³

ინსტიტუციონალური კაუზალური ფაქტორების ერთ-ერთ სახედ უნდა მივიჩნიოთ, აგრეთვე, ის ნეგატიური პროფესიული იმიჯი, რაც შეიძლება გააჩნდეს რომელიმე სფეროს ან სახელმწიფო ორგანოს საზოგადოების თვალში. კორუფციის ხელშეწყობა, უწინარესად, ხდება მაშინ, როდესაც საჯარო-სამართლებრივ სფეროში დასაქმებული პირები სარგებლობენ ძალიან დიდი გადაწყვეტილების მიღების კომპეტენციითა და თავიანთი შეხედულებისამებრ მოქმედების უფლებამოსილებებით.

ინსტიტუციონალური სახის სხვა მიზეზობრივ ფაქტორებად ხშირად გვევლინებიან სამსახურებრივი და პროფესიული ზედამხედველობის დროს ხარვეზების არსებობა და კორუფციის საფრთხეების მიმართ მგრძნობელობის არქონა.⁶⁴

კორუფციის დამახასიათებელი ერთ-ერთ ნიშანს წარმოადგენს, რომ ის არის ე. წ. კონტროლის დელიქტი. ამიტომაც ეს დელიქტი განსაკუთრებით გავრცელებულია იქ, სადაც არ არსებ-

62 R. Mischkowitz/ H. Bruhn, „Werteferfall“, fehlende Kontrolle und menschliche Schwächen – Zu den Ursachen und Tätermotiven der Korruption, in: BKA-Deutschland (Hrsg), Einschätzungen zur Korruption in Polizeu, Justiz und Zoll, ტ. 46, 2000, გვ. 205.

63 H. R. Clausen/H. Ostendorf, Korruption im öffentlichen Dienst, 2. Auflage, 2002, გვ. 20.

64 R. Mischkowitz/ H. Bruhn, „Werteferfall“, fehlende Kontrolle und menschliche Schwächen – Zu den Ursachen und Tätermotiven der Korruption, in: BKA-Deutschland (Hrsg), Einschätzungen zur Korruption in Polizeu, Justiz und Zoll, ტ. 46, 2000, გვ. 205.

ობს მის წინააღმდეგ ბრძოლისა და მისი შეკავების პოლიტიკური ნება. როგორც წესი, ეს ფაქტორი ყველაზე ხშირად განვითარებად ქვეყნებში იჩენს თავს, სადაც არ არსებობს სრულყოფილი მართლმართლობის სისტემა.⁶⁵

კორუფციის გაჩენის სტიმულირება შეუძლია, აგრეთვე, საჯარო-სამართლებრივ დანესებულებებში პოზიციების მთელი ცხოვრების მანძილზე დაკავებას. როდესაც ერთი და იგივე თანამდებობის პირები კონკრეტულ ფუნქციებს ათწლებლების მანძილზე ახორციელებენ, ასეთ დროს შესაძლებელია კორუფციული კონტაქტების წარმოშობის საშიშროება მნიშვნელოვნად გაიზარდოს.⁶⁶

როდესაც სახელმწიფო სამსახურში ხდება ისეთი პირების მიღება, რომლებიც დაკავებულ თანამდებობებს არ შეესაბამებიან მათი კვალიფიკაციისა და გამოცდილების გათვალისწინებით, ამას, ასევე, შეუძლია კორუფციის საფრთხის ამაღლება. აქედან გამომდინარე, პერსონალის უწყურადღებოდ შერჩევა საჯარო სამსახურში, შეიძლება იქცეს კორუფციის ხელშემწყობ გარემოებად. ზოგჯერ კი არასრულყოფილი განათლება და გადამზადების არქონაც ახდენენ კორუფციის სტიმულირებას.⁶⁷

ერთ-ერთი ყველაზე მეტად გავრცელებული კორუფციის მიზეზობრივი ფაქტორი არის დაბალი ანაზღაურება სახელმწიფო სამსახურში. ასეთ დროს თანამდებობის პირები, თავინთი ფინანსური მდგომარეობის გამო, იძულებულნი არიან აიღონ ქრთამი. საჯარო მოსამსახურეებს უჩნდებათ სურვილი, მატერიალური თუ არამატერიალური სარგებლის მიღებით შეიქმნან ბევრად უკეთესი ფინანსური სიტუაცია, ვიდრე ეს პატიოსანი გზითაა შესაძლებელი.⁶⁸ აღნიშნული ფაქტორი კორუფციას ახალისებს, განსაკუთრებით, განვითარებად ქვეყნებში. საჯარო მოსამსახურეთა დაბალ ანაზღაურებას ყველაზე მეტად მაშინ

65 W. Schaubenstein, *Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz*, Kriminalistik 1994, გვ. 516 და გვ. 523.

66 Bundeskriminalamt Deutschland (Hrsg.), *Bundeslagebild Korruption 2005*, (Kurzfassung), 2005, გვ. 6.

67 H. R. Clausen/H. Ostendorf, *Korruption im öffentlichen Dienst*, 2. Auflage, 2002, გვ. 20.

68 E. Hofmann, *Codes of Conduct auf Branchenebene sind notwendig, aber nicht hinreichend*, in: M. Pieth/P. Eigen (Hrsg.), *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr*, 1999, გვ. 258-260.

აქვს კორუფციის მაპროვოცირებელი ეფექტი, როდესაც კერძო სექტორში დასაქმებულ პირებს მსგავსი საქმიანობისათვის მნიშვნელოვნად მაღალ ხელფასებს უხდიან.⁶⁹

როცა ჩინოვნიკის ანაზღაურება არ არის საკმარისი იმისთვის, რომ ის პენსიაზე მშვიდად გავიდეს, მაშინ იგი ცდილობს სხვა გზით მიიღოს მეტი შემოსავალი. ასეთ სიტუაციას კი შედეგად მოსდევს კორუფციის საფრთხის ამაღლება. ერთი ძველი ეგვიპტური რეკომენდაცია ამასთან დაკავშირებით, შემდეგნაირად უღერს: „გაამდიდრე შენი მოხელეები, რათა მათ შეასრულონ შენი კანონები“.⁷⁰ არცერთი საჯარო მოსამსახურე არ უნდა განიცდიდეს იმის საჭიროებას, მისდევდეს რაიმე სახის დამატებით საქმიანობას, რადგან ასეთ მდგომარეობას ცალსახად შეუძლია კორუფციისადმი მიდრეკილების გაჩენა.

აღიარებას იმსახურებს ის მოსაზრება, რომ ყველა სფეროში, სადაც არსებობს საკმარისი გამჭვირვალობა, კორუფციისადმი მგრძნობელობა დაბალია. განსაკუთრებულად დიდი მნიშვნელობა გამჭვირვალობას ენიჭება საჯარო ადმინისტრაციასა და ეკონომიკაში. არასაკმარისი გამჭვირვალობა ადმინისტრაციულ პროცესებსა და პროფესიულ სავაჭრო ოპერაციებში, კორუფციის აღმოცენებისათვის წარმოადგენს არსებითი სახის მიზეზობრივ ფაქტორს.⁷¹

4. მიზეზობრივი ფაქტორები ინდივიდუალურ დონეზე

კორუფციის ინდივიდუალური მიზეზობრივი ფაქტორების რიცხვში, ისევე, როგორც სხვა ქონებრივი ხასიათის დანაშაულებში, უპირველეს ყოვლისა, შედის დაუოკებელი მისწრაფება საკუთრებისაკენ. ნორმალურია, რომ ადამიანებს ახასიათებთ გამდიდრების მიზანი, რაც მათ, ძალზე ხშირად, უბიძგებს კორუფციული ქმედებების ჩადენისაკენ. მეტად მნიშვნელოვანი ინდივიდუალური ხასიათის ფაქტორებია მძიმე ეკონომიკური მდგო-

69 D. Dölling, Grundlagen der Korruptionsprävention, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 33.

70 W. Middendorf, Unterschleif und Korruption im Rahmen des Üblichen, Kriminalistik 1985, გვ. 160.

71 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 41.

მარეობა და სხვა სახის ფინანსური სიძნელები (მაგალითად, ვალები და, განსაკუთრებით, ვალაუფებლობა, ასტიმულირებენ კორუფციას). ასევე სხვაგვარი პერსონალური პრობლემები, როგორცაა, მაგალითად, რაიმეზე დამოკიდებულება ან პარტნიორთა კონფლიქტი, შეიძლება იქცეს კორუფციული დელიქტების მამოძრავებელ საფუძვლად.⁷²

არსებობს მრავალი ადამიანი, რომელსაც ახასიათებს საიმისო მიდრეკილება, არაღებალური მოქმედებების საშუალებით მოიპოვოს მატერიალური სიკეთეები. ასეთი მიდრეკილება მათთვის ცხოვრებისეულ ჩვევას წარმოადგენს. ბუნებრივია, რომ ამ ადამიანების მიერ ხდება კორუფციის დანაშაულების გარკვეული რაოდენობის ჩადენა.⁷³ თუმცა ეს იმას არ ნიშნავს, რომ იმ მოქალაქეების მიერ, რომლებიც საზოგადოებისათვის მათი პატიოსანი ქცევით არიან ცნობილნი, არ შეიძლება ადგილი ჰქონდეს კორუფციულ ქმედებებს. ამგვარი რამ შეიძლება მოხდეს განსაზღვრული სიტუაციიდან ან ხელსაყრელი შემთხვევიდან გამომდინარე. ასეთ დროს ეს პიროვნებები ახორციელებენ სიტუაციურ კორუფციას.⁷⁴

ერთ-ერთ მიზეზობრივ ფაქტორად ინდივიდუალურ დონეზე უნდა დასახელდეს ის შემთხვევა, როცა არ არსებობს უკანონობის გაცნობიერება ან, სულ მცირე, არასაკმარისია.⁷⁵ არსებობს სიტუაციები, როდესაც პიროვნებას არ სურს უკანონო სარგებლის მიღება, მაგრამ ამაზე მაინც თანხმდება. წინააღმდეგ შემთხვევაში ის წარმოჩინდება, როგორც ერთგვარი „თამაშის ნამხდენი“, ვინაიდან სხვა ადამიანები შესაბამის სიტუაციებში სარგებელზე უარს არ ამბობენ. სწორედ ასეთ დროს ენიჭება უმართლობის შეგნების არქონას ან არასაკმარისად ქონას, გადამწყვეტი მნიშვნელობა.⁷⁶

72 H. R. Clausen/H. Ostendorf, *Korruption im öffentlichen Dienst*, 2. Auflage, 2002, გვ. 20.

73 D. Dölling, *Grundlagen der Korruptionsprävention*, in: D. Dölling (Hrsg), *Handbuch der Korruptionsprävention*, 2007, გვ. 33.

74 B. Bannerberg, *Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle*, 2002, გვ. 363.

75 H. Ostendorf, *Korruption – ein Kavaliersdelikt?*, in: DBB-Akademie (Hrsg), *Unerträglich aber unvermeidlich? Korruption in der öffentlichen Verwaltung und Strategien zu ihrer Bekämpfung*, 2001, გვ. 30.

76 H. R. Clausen/H. Ostendorf, *Korruption im öffentlichen Dienst*, 2. Auflage, 2002, გვ. 21.

პროფესიული იმედგაცრუება და კოლეგებით პროფესიული უკმაყოფილება, არცთუ ისე იშვიათად, განაპირობებენ კორუფციული ქმედებების ხელშეწყობას.⁷⁷ აგრეთვე მაშინ, როცა პიროვნება მიიჩნევს, რომ მისთვის სამსახურში გადახდილი ანაზღაურება არ შეესატყვისება მის მიერ შესრულებული სამუშაოს მოცულობას ან სიმძიმეს, ის ცდილობს ეს შეუსაბამობა აღმოფხვრას კორუფციული ხასიათის ქმედებებით. ისეთი ინდივიდუალური ფაქტორები, როგორებიცაა გულუბრყვილობა და არასტაბილურობა, ხშირად ხდებიან მიზეზობრივი კორუფციული დანაშაულების ჩადენისათვის. პირველ ჯერზე პიროვნება, ბოროტი განზრახვის გარეშე, იტოვებს დაბალი ღირებულების საჩუქარს. დროთა განმავლობაში კი ეს იქცევა მის ჩვევად და იგი ეფლობა კორუფციის ჭაობში.

გარდა აღნიშნულისა, ასევე სხვა ადამიანური სისუსტეები, მაგალითად, როგორიცაა გადაჭარბებული პატივმოყვარეობა, მეტისმეტად ძლიერი ამბიცია, პრესტიჟზე ფიქრი და სხვა ამგვარი, შესაძლებელია იქცნენ იმ ინდივიდუალურ ფაქტორებად, რომლებიც კორუფციას ინვევენ.⁷⁸

5. კულტურული თავისებურებები როგორც კორუფციის მიზეზები?

დაახლოებით გასული საუკუნის 90-იან წლებამდე გაბატონებული იყო შეხედულება იმის თაობაზე, რომ კორუფცია, უპირველეს ყოვლისა, გავრცელებული იყო ე. წ. მესამე მსოფლიოს განუვითარებელ სახელმწიფოებში და ასეთ ქვეყნებში დამკვიდრებული კულტურული თავისებურებები ინვევდნენ კორუფციის წახალისებას. კორუფცია მიჩნეული იყო როგორც ერთ-ერთი სიღარიბის დელიქტი.⁷⁹

ამგვარი მოსაზრება დღესდღეობით აბსოლუტურად მიუღებელია. კაცობრიობის ისტორიაში არ მოიპოვება თუნდაც ერთი

77 R. Mischkowitz/ H. Bruhn, „Werteverfall“, fehlende Kontrolle und menschliche Schwächen – Zu den Ursachen und Tätermotiven der Korruption, in: BKA-Deutschland (Hrsg), Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, ტ. 46, 2000, გვ. 206.

78 იქვე.

79 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 39.

შემთხვევა, რომლიდანაც ცნობილი გახდებოდა, რომ რომელიმე კულტურისათვის ამა თუ იმ დაბალგანვითარებულ ქვეყანაში აკრძალული სარგებლის მიღება და ამისათვის ძალაუფლების ბოროტად გამოყენება საჯარო თუ კერძო სექტორში, მორალურად მისაღები იქნებოდა.⁸⁰ ეს მიუთითებს იმაზე, რომ დაუშვებელია კორუფციის პრობლემატიკისადმი ისეთი მიდგომა, თითქოსდა განუვითარებელი და ღარიბი ქვეყნებისათვის კორუფცია არის ენდემური კულტურული ფენომენი. იგი, ნაწილობრივ მაინც, სწორედ განვითარებული სახელმწიფოებიდან იქნა „იმპორტირებული“.⁸¹

6. შეჯამება

აქ მოტანილი კორუფციის მიზეზობრივი ფაქტორების სია არ არის ამომწურავი და მისი განვრცობა შესაძლებელია. ზემოთ ჩამოთვლილ იქნა მხოლოდ ის ძირითადი გარემოებები, რომლებიც ყველაზე ხშირად გვხვდება. თუმცა არ უნდა გამოვრიცხოთ იმის შესაძლებლობა, რომ მომავალში კორუფციის ხელშეწყობა მოხდეს სხვა ისეთი ფაქტორების მიერაც, რაც დღეისათვის ასეთად არ მიიჩნევა და ამიტომ აქ არ ყოფილა დასახელებული. უმთავრესი მახასიათებელი ნიშანი კი არის ის, რომ საერთოსაზოგადოებრივ, ინსტიტუციონალურ და ინდივიდუალურ დონეზე მოქმედი ყველა ეს კაუზალური ფაქტორი განიხილება როგორც ერთმანეთთან მჭიდროდ დაბოკიდებული და ცალკეულ შემთხვევებში ერსობლივად ზემოქმედებენ.

80 D. Frisch, Entwicklungspolitische Gesichtspunkte der Korruption, in: M. Pieth/P. Eigen (Hrsg), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, 1999, გვ. 91.

81 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 40.

თავი IV. კორუფცია საჯარო სექტორში

1. კორუფცია სახელმწიფო მმართველობაში

სამართლებრივი სახელმწიფოს რეალიზაცია დამოკიდებულია რამდენიმე მნიშვნელოვან გარემოებასა და ფაქტორზე. მათგან ერთ-ერთი არსებითი კი არის ისეთი საჯარო ადმინისტრაციის არსებობა, რომელიც გამართულად და უნაკლოდ ფუნქციონირებს. მაგრამ სამართლებრივი სახელმწიფოს შექმნის მიზანი საფრთხის ქვეშ დგება, როდესაც მისი მოხელეები და, შესაბამისად, საჯარო ადმინისტრაცია, „კორუფციის ბაცილით“ არიან ინფიცირებულნი.⁸²

სახელმწიფო მმართველობაში კორუფციაზე საუბრის დროს, უპირველეს ყოვლისა, იგულისხმება საჯარო სამსახურში დასაქმებულ პირთა მოქრთამვა. მოხელეთა მოსყიდვა, როგორც წესი, ხდება გარკვეული პროცესების ხელშეწყობის მიზნით, მაგალითად, როგორიცაა სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელება ან ნებართვების გაცემა.

კორუფცია სახელმწიფო მმართველობაში შეიძლება გამოვლინდეს სხვადასხვა ფორმით და, აქედან გამომდინარე, საზოგადოებისათვის მისი საშიშროების მასშტაბიც განსხვავებულია. აღნიშნული გამოხატულებას ჰპოვებს ისეთ ფართოდ გავრცელებულ სახელწოდებებში, როგორიცაა „წერილმანი კორუფცია“ (petty corruption) და „ელიტური კორუფცია“ (grand corruption).⁸³

გავრცელებული შეხედულების თანახმად, კრიმინალური ორგანიზაციები, უპირველეს ყოვლისა, მიისწრაფიან იმისკენ, რომ რაც შეიძლება ღრმად შეაღწიონ საჯარო სამსახურებში. თუკი ეს მიზანი მიღწეულია, მაშინ დანაშაულებრივი ქმედებების ჩადენა ბევრად უფრო ადვილი ხდება. ასეთ შემთხვევაში ორგანიზებული დამნაშავეობის განმახორციელებელ პირებს აშკარად ნაკლები შიში აქვთ სახელმწიფოს მხრიდან ხელის შეშლისა, რადგან იციან, რომ მათი ქმედებები მხარდაჭერილი იქნება ხელისუფლების წარმომადგენელთა მიერ.

82 E. Quambusch, *Korruption als Ausweg, Kriminalistik* 1998, გვ. 82.

83 H. H. von Arnim, *Korruption in Politik und Verwaltung*, in: H. H. von Arnim (Hrsg), *Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft*, 2003, გვ. 19-20.

განსაკუთრებით ის დამნაშავეები, რომლებიც ჩართულნი არიან ორგანიზებული დამნაშავეობის ისეთ სფეროებში, როგორიცაა ტრეფიკინგი, ნარკოტიკებით უკანონო ვაჭრობა, ფულის გაყალბება და სხვა ამგვარი, ხშირად ცდილობენ კორუფციული ქმედებების მეშვეობით მიიღონ მათთვის საჭირო ინფორმაცია პოლიციის, იუსტიციისა თუ საბაჟო ორგანოებიდან.⁸⁴ ამის მარტივ მაგალითად შეიძლება დასახელდეს ის შემთხვევა, როდესაც პოლიციის მოხელე იღებს ფულად თანხას და დამნაშავეს აწვდის საიდუმლო ინფორმაციას დაგეგმილი ჩხრეკის თაობაზე. რადგანაც კორუფცია ორგანიზებული დამნაშავეობის ერთ-ერთი სახეობაა, აქედან გამომდინარე, საჯარო მოსამსახურეთა და უმაღლეს თანამდებობის პირთა კორუფციის საკითხი ყოველთვის ცხარე დისკუსიასა და ფართო განხილვას იმსახურებს.⁸⁵

კორუფციისათვის ზოგადად და, რა თქმა უნდა, საჯარო სექტორში კორუფციისთვისაც, დამახასიათებელია საკმაოდ დიდი მოცულობა გამოუვლენელი დანაშაულებისა, რაც სპეციალისტთა შეფასებით, დაახლოებით 95%-ს შეადგენს. ეს ნიშნავს, რომ კორუფციის ასი დელიქტიდან სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი ორგანოების მიერ, საუკეთესო შემთხვევაში, შესაძლებელია მხოლოდ 5 დანაშაულის გახსნა.

კორუფციული დანაშაულების ბევრი შემთხვევა ცნობილი ვერ ხდება. დევნის განმახორციელებელი ორგანოებისათვის. ამიტომაც, ცხადია, ისინი დაფიქსირებული არ არის ოფიციალურ სტატისტიკურ მონაცემებში. იურიდიულ ლიტერატურასა და სამართალმცოდნეობაში არსებობს ის შეხედულება, რომ გამოვლენილი კორუფციის ფაქტები მხოლოდ და მხოლოდ „აისბერგის წვერს ქმნიან, რომლის ფართობი და სიღრმე ზოგადად გაურკვეველია“.⁸⁶

ასეთი მდგომარეობის უპირველესი მიზეზი არის ის, რომ კორუფციის შემთხვევების დროს არ არსებობს პერსონალურად დაზარალებული მსხვერპლი. აქედან გამომდინარე, ასევე

84 M. Wick, Korruption und organisierte Kriminalität, in: E. Palumbo (Hrsg), Organisierte Kriminalität, 1999, გვ. 77-78.

85 W. Steinke, Wer gut schmiert, der gut fährt, Kriminalistik 1992, გვ. 359.

86 W. Schaubensteiner, Wachstumsbranche Korruption, in: B. Bannenberg/W. Schaubensteiner (Hrsg), Korruption in Deutschland, 2003, გვ. 36.

არ არსებობს პირი, ვინც შესაბამის შეტყობინებას გააკეთებდა მომხდარ სამართალდარღვევაზე. ამის შესაბამისად კი კორუფციის დანაშაულებში ასეთი მსხვერპლის არარსებობა პირდაპირ ზეგავლენას ახდენს მათ შემცირებულ გამოვლენაზე.

საყოველთაოდაა აღიარებული ის გარემოება, რომ ერთ-ერთი შეუცვლელი და წარმატების განმაპირობებელი საშუალება, რომელსაც სახელმწიფო მმართველობაში კორუფციის მნიშვნელოვანი ზომით შემცირება შეუძლია, არის მეტი გამჭვირვალობა. დამკვიდრებული პრაქტიკის თანახმად, გამჭვირვალობა აუცილებლად უნდა მოიცავდეს ორ ძირითად სექტორს: ცენტრალური რეესტრი კორუფციაში გარეული ორგანიზაციების აღრიცხვისათვის და ინფორმაციის თავისუფლების კანონი.

1.1 კორუფციული ქმედებების ძირითადი ფორმები

კორუფციის თემაზე ჩატარებული კვლევების შედეგად დადგენილ იქნა რამდენიმე ძირითადი ფორმა იმ მოქმედებებისა, რომელთა საშუალებითაც ხორციელდება სახელმწიფო მმართველობაში კორუფცია. ქმედებათა ამ განსხვავებულ ფორმებს არსებითი მნიშვნელობა ენიჭებათ საჯარო მოხელეთა შორის კორუფციის გავრცელების მასშტაბის დასადგენად.

1) მოგების მაქსიმიზაციის კორუფცია. კორუფციის ეს ფორმა ყველაზე ფართოდაა გავრცელებული. იგი მოცემულია მაშინ, როდესაც დიდი სანარმოები ან კარტელები საჯარო დანებსებულებებთან საქმიან კონტაქტებს ამყარებენ. ასეთ დროს მათ მიერ განხორციელებული შესრულებები ბევრად უფრო მეტად ფასობს, ვიდრე ეს სინამდვილეში უნდა იყოს. ასეთი სანარმოები თუ კორპორაციები საჯარო მოხელეებს, რომლებსაც განეული შესრულებებისა და მომსახურებების კონტროლის ფუქცია აქვთ ან მათი ანგარიშების სისწორე უნდა შეამოწმონ, აძლევენ ფულად თანხებსა თუ სხვა სახის მატერიალურ თუ არამატერიალურ სარგებელს. ამის შემდეგ ამ ფირმებსა და სანარმოებს, რასაკვირველია, აღარ აქვთ იმის შიში, მოჰყვება თუ რა მათთვის არასასურველი შედეგი საჯარო მოსამსახურეთა მიერ განხორციელებულ კონტროლს.⁸⁷

87 K. Liebl, Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in: A. Benz/W.

2) შევინარეობის კორუფცია. სახელმწიფოები სულ უფრო ინტენსიურად ერევნიან ეკონომიკურ ცხოვრებაში და სახელმწიფო ადმინისტრაცია წარმოადგენს ერთ-ერთ ძირითად დამკვეთს ეკონომიკური სექტორისათვის. აქედან გამომდინარე, სანარმო-თა ინტერესებს შეესაბამება, რომ განთვალისწინებულ იქნენ სახელმწიფო შეკვეთების გაცემისას და მოიპოვონ ისინი. ვინაი-დან მათ ამ პროცესში ბევრი კონკურენტი ჰყავთ, ამიტომაც ისი-ნი ცდილობენ სახელმწიფო აპარატში დასაქმებული პირებისა-თვის ქრთამის გადახდით მოახერხონ მათზე მნიშვნელოვანი ზე-გავლენის მოხდენა და მათი დახმარებით მიაღწიონ კონკურენტი ფირმების გამოთიშვას ტენდერისა თუ კონკურსის პროცესიდან ან არსებითად შევინარეობას.⁸⁸

3) დაფინანსების კორუფცია. საკრედიტო ეკონომიკაში ერთ-ერთ წამყვანი როლი აკისრიათ საჯარო-სამართლებრივ საკრედიტო ორგანიზაციებს. ცალკეულ მოქალაქეებსა თუ იუ-რიდიულ პირებს, რა თქმა უნდა, პირდაპირი კონტაქტები აქვთ ამ საკრედიტო ინსტიტუტებთან ჩვეულებრივი საქმიანი ურ-თიერთობების ფორმით. ამასთანავე, პრაქტიკაში ხშირია შემ-თხვევები, როდესაც ფიზიკური თუ იურიდიული პირების მიერ, მათთვის სასურველი პირობებით კრედიტების მისაღებად, ად-გილი აქვს ქრთამის გადახდას. ასეთი საჯარო-სამართლებრივი საკრედიტო ორგანიზაციების მოსამსახურე პირები, რომლე-ბიც კრედიტების გაცემაზე გადაწყვეტილების მიღების კომპე-ტენციას ფლობენ, ძირითადად, უთანაბრდებიან სახელმწიფო მოხელეებს. ამიტომაც, როცა აღნიშნულ სფეროში ქრთამის აღება ხდება, მაშინ საქმე ეხება სახელმწიფო მმართველობაში კორუფციას ვიწრო გაგებით.

4) ქვეყანაში ყოფნის ან მუშაობის ნებართვის კორუფცია. ამ შემთხვევაში დამნაშავე არ მიისწრაფის ეკონომიკური მიზ-ნისაკენ და ამ დროს, როგორც წესი, გადამწყვეტია რაიმე პერ-სონალური სარგებლის მიღწევა. ქრთამის მიმცემი მიზნად ისა-ხავს რომელიმე ნებართვის მიღებას, მაგალითად, როგორიცაა ამა თუ იმ ქვეყანაში ყოფნის ან მუშაობის უფლება, რისთვისაც

Seibel (Hrsg), Zwischen Kooperation und Korruption, 1992, გვ. 289.

88 S. Nagel, Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 42.

იგი იყენებს შესაბამისი მოხელეების მოქრთამვას სახელმწიფო მმართველობაში. ძალზე ხშირად ამ პროცესებში, ასევე, მონაწილეობენ ადვოკატები და უმეტესად სწორედ მათი მეშვეობით ხდება ქრთამის მიცემის აღსრულება.⁸⁹

5) საზღვრის კონტროლის კორუფცია. პირველ რიგში ხაზი უნდა გაესვას იმ გარემოებას, რომ კორუფციის ამ ფორმისათვის დამახასიათებელია ის, რომ მისი ჩადენა ხდება ორგანიზებული დამნაშავეობის ფარგლებში და სახელმწიფო ხაზინისათვის იწვევს მნიშვნელოვან ფინანსურ დანაკლისებს. კორუფციის ამ ფორმის ჩამდენ პირთა მთავარი მიზანია, სასაზღვრო მიმოსვლის დროს თავიდან აიცილონ სახელმწიფო კონტროლის მექანიზმები. ასეთ დროს, როგორც წესი, საქმე ეხება საბაჟო მოხელეთა დანაშაულებრივ ქმედებებს, რომლებიც განსაზღვრულ ფულად თანხებს იღებენ და ამის სანაცვლოდ არ ახდენენ რეაგირებას კონტრაბანდული ტვირთის შემოტანის ფაქტზე.⁹⁰

6) ნებართვების კორუფცია. კორუფციის ამ ერთ-ერთი ძირითადი ფორმის დროს საქმე ეხება ისეთ შემთხვევებს, რომლის დროსაც ხელისუფლების წარმომადგენელთა მოქრთამვა ხორციელდება სახელმწიფო ნებართვების მისაღებად. ასეთს მიეკუთვნება, მაგალითად, ლიცენზიების გაცემა ბუნებრივი წიაღისეულის მოსაპოვებლად, ასევე ნებართვები ეკონომიკურ სექტორში.

2. შეჯამება

კორუფციის წარმოშობასა და გაფართოებაზე ამა თუ იმ სახელმწიფოში გავლენას ახდენს მრავალი ფაქტორის ერთობლიობა. უპირველესად სახელმწიფო მმართველობის ორგანოებში კორუფცია არის ერთ-ერთი თვალსაჩინო გამოხატულება იმისა, რომ სრულყოფილი კონტროლის მექანიზმების არარსებობა შესაბამის საჯარო სტრუქტურებში იქცევა სწორედ ერთ-ერთ ასეთ ხელშემწყობ მიზეზად. საჯარო ადმინისტრაციაში გამოვლენილი სხვადასხვა სახის კორუფციულ ქმედებათა

89 K. Liebl, Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, in: A. Benz/W. Seibel (Hrsg), Zwischen Kooperation und Korruption, 1992, გვ. 289.

90 M. Wick, Korruption und organisierte Kriminalität, in: E. Palumbo (Hrsg), Organisierte Kriminalität, 1999, გვ. 77.

ფორმები კი მიუთითებენ იმაზე, რომ სათანადო პროფესიონალიზმის მქონე პერსონალის დეფიციტს, სახელმწიფო მოსამსახურეთა მართლშეგნების შესუსტებასა და საზოგადოებრივი წესების თანდათანობით გაუფასურებას, აგრეთვე, შეუძლიათ არსებითი გავლენა მოახდინონ საჯარო სექტორში კორუფციის წარმოშობასა და გავრცელებაზე.

1. პოლიტიკური კორუფციის ზოგადი დახასიათება

პირველ რიგში, საჭიროა განმარტებულ იქნეს, თუ რას ნიშნავს საერთოდ პოლიტიკური კორუფცია და რომელ ფორმებში ვპოვებს ის გამოხატულებას.

კორუფციის ერთ-ერთ საყოველთაოდ გავრცელებულ სახეობას წარმოადგენს პოლიტიკური კორუფცია, რომელიც დეფინიციურად სახელმწიფო სექტორს, საჯარო სფეროს მოიცავს. საყოველთაოდ აღიარებული ერთ-ერთი ვიწრო დეფინიციის თანახმად, პოლიტიკურ კორუფციას ახასიათებს „ძალაუფლებრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება საკუთარი უპირატესობისათვის და, ამასთან, ფართო მასების საზიანოდ“.⁹¹ ამ დეფინიციის შესაბამისად, გადამწყვეტი არ არის, თუ როგორი გზით ხორციელდება ძალაუფლებრივი მდგომარეობის საკუთარი მიზნებისათვის გამოყენება - პირდაპირი თუ არაპირდაპირი ფორმით. ასევე სრულიად ირელევანტურია, კერძო სარგებელში ნაღდი ფული იგულისხმება თუ სხვა სახის მატერიალური საჩუქრები.⁹²

რასაკვირველია, სახელმწიფოები განსხვავდებიან ერთმანეთისაგან მათი პოლიტიკური რეჟიმებითა და სამართლებრივი სისტემების სტრუქტურებით. აქედან გამომდინარე კი ნორმალურია ის, რომ პოლიტიკური კორუფცია ამ სახელმწიფოებში სხვადასხვაგვარი ფორმით ვლინდება.

პოლიტიკური კორუფციის დროს ერთმანეთისაგან განსხვავებულ უნდა იქნეს მისი გამოვლენის შემდეგი ფორმები:

ნეპოტიზმი, ე.ი. ნათესავეებისა და მეგობრებისათვის უპირატესობის მინიჭება სამუშაო ადგილების დაკავების დროს.

1. თანამდებობების პატრონაჟი, რაც გულისხმობს ფავორიტი პირების დანიშვნას პროფესიონალების ნაცვლად თანამდებობების გაცემის დროს.

2. კლიენტელიზმი - იგი აღნიშნავს ორმხრივ შესრულებაზე

91 G. Wewer, Korruption, in: D. Nohlen (Hrsg), Kleines Lexikon der Politik, 2008, გვ. 267.

92 G. Wewer, Korruption, in: E. Holtmann (Hrsg), Politik-Lexikon, 2. Auflage, 1994, გვ. 481.

მიმართულ არაფორმალურ ურთიერთობას გავლენიან პოლიტიკოსებსა და მათ კლიენტებს შორის.

3. ლობიზმი - ზეგავლენის მოხდენის მუდმივი მცდელობა ინტერესთა ჯგუფების მიერ წარმომადგენლობითი ორგანოების, მთავრობისა და ადმინისტრაციის წევრებზე.

4. პროტექცია - განსაზღვრული პირების უზრუნველყოფა და ნახალისება ადგილებისა და შეკვეთებისათვის. სხვა მხრივ კი პოლიტიკური კორუფცია ასევე მოიცავს მოქრთამვასა და პოლიტიკურ მანტაუს.⁹³

ერთ-ერთი აღიარებული დეფინიციის მიხედვით, პოლიტიკური კორუფციის ქვეშ გაგებულია როგორც აქტიური, ასევე პასიური ზეგავლენა პარტიებსა თუ კონკრეტულ პოლიტიკოსებზე. ეს ზეგავლენები, უმეტეს შემთხვევებში, ეხება გარკვეული გადაწყვეტილებების ყიდვას რომელიმე მნიშვნელოვანი პოლიტიკური პროცესის დროს. იმ გარემოებას, ვინ გადაგამს პირველ ნაბიჯს კორუფციული მოქმედებისა თუ უმოქმედობისათვის, თვითონ პოლიტიკოსი თუ ნებისმიერი სხვა პირი, არავითარი მნიშვნელობა არ აქვს.⁹⁴

პოლიტიკური კორუფციის ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მახასიათებელი ნიშანია მისი განხორციელების ფარულობა. მისი ჩადენა ხდება ყოველთვის მალულად, რადგანაც ეჭვგარეშეა, რომ იგი ეწინააღმდეგება სახელმწიფოში მოქმედ სამართლებრივ თუ ეთიკურ-მორალურ ნორმებს. ის, რაც საჯაროობისა და საზოგადოების მიერ საყოველთაოდ არის აღიარებული და ნებადართული, კორუფციის ჩარჩოებში არ ჯდება.

პოლიტიკური კორუფციის განმახორციელებლები შეიძლება იყვნენ ცალკეული პოლიტიკოსები, მაღალი რანგის სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირები ან, თუნდაც, უშუალოდ პოლიტიკური პარტიები. კორუფციული ქმედებები შესაძლებელია განხორციელდეს სხვადასხვაგვარი გზით: პარტიების დაფინანსების წესების დარღვევით, მთავრობისა და სახელმწიფო ადმინისტრაციის მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე ზეგავლენით, პარლამენტის სხდომებზე კენჭისყრისას ხმების

93 I. Huth, Politische Verdrossenheit, 2003, გვ. 343.

94 M. Wiehen, Nationale Strategien zur Bekämpfung der politischen Korruption, in: U. von Alemann (Hrsg), Dimensionen politischer Korruption, 2005, გვ. 397.

ყიდვა-გაყიდვით და ა.შ.⁹⁵

ზეგავლენის განხორციელების ერთ-ერთი გავრცელებული შემთხვევაა განსაზღვრული ფულადი თანხების ერთჯერადი გადაცემა ცალკეულ პოლიტიკოსზე, ე.წ. შემონირულობები. ამ შემთხვევაში საქმე ეხება არა იმ ფულს, რომელსაც ეს პოლიტიკოსი თავის პარტიას აწვდის, არამედ თანხებს, რომელთაც იგი საკუთარ ჯიბეში იღებს.⁹⁶

პოლიტიკურმა კორუფციამ დროთა განმავლობაში გარკვეული თვისებები შეიძინა, ასეთია, მაგალითად, ე.წ. „არაპირადი სარგებლობის კორუფცია“. ამ შემთხვევაში ერთ რომელიმე პოლიტიკოსს ან პარტიის წევრს, რომელიც ფულად თანხას თავისი პარტიის სასარგებლოდ ღებულობს, შეუძლია მიუთითოს იმაზე, რომ მას პერსონალურად არავითარი მატერიალური სარგებელი არ უნახავს. პოლიტიკური კორუფციის ამგვარი პრაქტიკის საფუძველზე უკვე დიდი ხანია, რაც ბევრ ქვეყანაში წარმოიშვა ტენდენცია, რომლის მიხედვითაც „პირადი სარგებელი“ მიიჩნევა, როგორც გადამწყვეტი წინაპირობა კორუფციული ქმედებების შესაფასებლად.⁹⁷

როდესაც პოლიტიკოსი მნიშვნელოვან შემონირულობებს ღებულობს და მათ თავისთვის კი არ იტოვებს, არამედ პარტიას გადასცემს, იგი ასეთ შემთხვევაშიც უნდა ჩაითვალოს პოლიტიკური კორუფციის განმახორციელებელი პირი. საამისო არგუმენტად ჩაითვლება ის, რომ ასეთ დროს პოლიტიკოსს შემონირულობების პარტიისთვის გადაცემით შეუძლია თავისი კარიერის უზრუნველყოფისა და თავისი გარანტირებული ადგილის, ე.ი. პერსონალური სარგებლის მიღწევის იმედი ჰქონდეს.⁹⁸

პოლიტიკური კორუფციის მასშტაბი თანდათანობით მოიცავს მთავრობებსა და წარმომადგენლობით ორგანოებს ყველა დონეზე. მის ამგვარ გავრცელებას შედეგად მოსდევს, რომ მოსახლეობის რწმენა პოლიტიკოსების კეთილსინდისიერებისადმი

95 I. Huth, Politische Verdrossenheit, 2003, გვ. 343.

96 H. H. von Arnim, Dergekaufte Abgeordnete. Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: H. H. von Arnim (Hrsg), Korruption und Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 51.

97 E. Scheuch/U. Scheuch, Die Spendenkriege – Parteien außer Kontrolle, 2000, გვ. 243.

98 W. Hetzer, Organisierte Kriminalität und Korruption, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32-33/01, გვ. 30.

სულ უფრო კლებულობს და პოლიტიკური ინსტიტუტებისადმი ნდობაც მნიშვნელოვნად ზიანდება, რასაც თავის მხრივ კორუფციის გაფართოების გამოწვევა შეუძლია. ამასთანავე, თვალშისაცემია ის ტენდენცია, რომ პოლიტიკური კორუფცია და საერთაშორისო ორგანიზებული დამნაშავეობა თანამედროვე მსოფლიოს ნეგატიურად დამახასიათებელი ნიშნები ხდებიან.

პოლიტიკური კორუფცია არსებობდა ყოველთვის და ყველგან, ყველა საზოგადოებრივ ფორმაციასა და პოლიტიკურ სისტემაში. ის არსებობს, აგრეთვე, ჩვენს თანამედროვეობაში და დანამდვილებით იქნება მომავალშიც, ვინაიდან ადამიანთა ბუნება არსებითად არ უცვლელია და ისინი ყოველთვის კერძო სარგებელს ესწრაფიან.⁹⁹

1.1. შემონირულობები დეპუტატებისთვის და პარტიების დაფინანსება როგორც ერთ-ერთი დაუძლეველი პრობლემა

საპარლამენტო სისტემის მქონე ქვეყნებში კერძო შემონირულობები მიემართება დეპუტატებისკენ და პარტიების დაფინანსება რეგულარულად წარმოადგენს თვალშისაცემ წყაროს პოლიტიკური კორუფციისათვის.¹⁰⁰ ასეთი ქმედებების შედეგად ხშირად წარმოიშობა იმის დიდი ალბათობა, რომ იმ დროისათვის სახელმწიფოში მიმდინარე მნიშვნელოვან პოლიტიკურ პროცესებზე შესაძლებელია ზეგავლენის მოხდენა.

პარტიათა დაფინანსება და შემონირულობები პარლამენტის წევრებისათვის წარმოადგენენ იმ თემებს, რომელთაც ყოველთვის დიდი რეზონანსის გამოწვევა შეუძლიათ. ამ გზით, როგორც წესი, ხდება მოქმედი სამართლებრივი ნორმების დარღვევისა და უგულებელყოფის გამოწვევა. მათი საშუალებით შესაძლებელი ხდება პოლიტიკურ ძალათა ბალანსირებაზე ზეგავლენის განხორციელება და ამ გზით აქ პოლიტიკური კორუფცია ადვილად აღმოსაჩენია.¹⁰¹

99 G. Wewer, *Korruption*, in: E. Holtmann (Hrsg), *Politik-Lexikon*, 2. Auflage, 1994, გვ. 481.

100 Chr. Landfried, *Parteienfinanzen und politische Macht*, 1994, გვ. 177.

101 A. Rönnele, *Partei- und Wahlkampfspenden. Erfahrungen aus der BRD und den USA*, in: U. von Alemann (Hrsg), *Dimensionen politischer Korruption*, 2005, გვ. 384.

დეპუტატები ყველა წარმომადგენლობითი დემოკრატიის ქვეყანაში ითვლებიან მთელი მოსახლეობის წარმომადგენლებად და ვალდებული არიან ემსახურონ ხალხის ინტერესებსა და საზოგადოებრივ კეთილდღეობას. დეპუტატები თავიანთ ხელფასებს ღებულობენ სახელმწიფო ხაზინიდან იმისთვის, რომ ისინი სხვა დანარჩენი ფიზიკური და იურიდიული პირებისაგან დამოუკიდებელი დარჩნენ და არ მოექცნენ მათი ზეგავლენის ქვეშ. ამის გამო დეპუტატს უფლება არა აქვს თავისი მანდატი, ე.ი. მისთვის მინდობილი ძალაუფლება, ბოროტად გამოიყენოს იმ მიზნით, რათა მიიღოს მატერიალური თუ არამატერიალური სარგებელი.¹⁰²

როგორც წესი, საპარლამენტო ქვეყნებში მოქალაქეებს შეუძლიათ მონაწილეობა მიიღონ პოლიტიკურ პროცესებში. ეს შესაძლებლობა კი, უპირველესად, გარანტირებულია იმით, რომ მათ არჩევნებში შეუძლიათ თავიანთი ხმები მათთვის სასურველ პარტიებსა და კანდიდატებს მისცენ. ამ გზით მათ აქვთ პოლიტიკური მოქმედების საშუალება.

ასევე შემონიშნულობებისა და სხვა ფულადი საჩუქრების გზით შესაძლებელია პოლიტიკური აქტივობა, რადგანაც ისინი ქმნიან იმ გზას, რომელიც პოლიტიკისკენ მიუძღვის. საყოველთაოდ აღიარებული პრინციპია, რომ არჩევნების შედეგები მნიშვნელოვნადაა დამოკიდებული საარჩევნო კამპანიის დროს გაწეულ ხარჯებზე. დამფინანსებლები და დიდი შემონიშნულობების განმახორციელებლები, რასაკვირველია, მიისწრაფიან იქითკენ, რომ მიაღწიონ ზეგავლენის მოხდენას კონკრეტულ გადაწყვეტილებებზე. ერთი რომელიმე შემონიშნულობის განხორციელებისას შესაძლოა საქმე ეხებოდეს არა მარტო პირდაპირი ზეგავლენის მოხდენას კონკრეტულ პოლიტიკურ გადაწყვეტილებებზე, არამედ ასევე მისასვლელი გზის ყიდვას იმ პირებთან, რომლებსაც არსებითი საპარლამენტო გადაწყვეტილებების მიღება შეუძლიათ. აგრეთვე იმ პოლიტიკურ ინფორმაციებს, რომლებსაც პოლიტიკოსები ადრეულად ატყობინებენ დაინტერესებულ სუბიექტებს, უმეტესად კი საწარმოებს, შეიძლება ეკონომიკურად დიდი მნიშვნელობა ჰქონდეთ.

102 H. H. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, გვ. 293.

უმნიშვნელო შემოწირულობები და ფულადი თანხები ცალკეული კანდიდატებისათვის საზოგადოების მიერ შეიძლება აღიარებულ იქნეს, როგორც პოლიტიკური მონაწილეობის ერთ-ერთი სახე. ამის საპირისპიროდ კი დიდი ოდენობის შემოწირულობები პარტიებისათვის მკაფიოდ არღვევენ საყოველთაოდ მიღებულ შემდეგ დემოკრატიულ პრინციპს: „ყველა ადამიანს აქვს ერთი ხმა“. ასეთი შემოწირულობები დიდი საწარმოების მხრიდან აღვიძებენ იმ ეჭვს, რომ მათ სურთ პოლიტიკური მისასვლელის შესყიდვა განსაზღვრული გადაწყვეტილებებისათვის, რადგანაც ამ საწარმოებს არ აქვთ პოლიტიკური საქმიანობის უფლება. და ბოლოს, პარტიების დაფინანსება იურიდიული პირებისაგან შესაძლოა ასევე წარმოადგენდნენ ანაზღაურებებს წარსულში უკვე განხორციელებული დახმარებებისათვის.

დეპუტატების ვალდებულება, დაიცვან ხალხის ინტერესები, არის ის შეუცვლელი ფუნდამენტი, რომელზეც აგებულია ყველა დემოკრატიული სახელმწიფო. მოქალაქეები დარწმუნებულნი უნდა იყვნენ პოლიტიკოსების სანდოობაში, ე.ი. მათ უნდა შეეძლოთ სრულად ენდონ დეპუტატებს იმაში, რომ ისინი თავიანთ მანდატებს მხოლოდ მოსახლეობის ინტერესებისათვის გამოიყენებენ და არავითარ შემთხვევაში მათი პირადი კეთილდღეობისათვის.¹⁰³ მაგრამ, როდესაც პოლიტიკოსები არალეგალური წყაროებიდან მიღებული შემოსავლებით მდიდრდებიან, მაშინ ეს ნდობა მათსა და მოქალაქეებს შორის მნიშვნელოვნად ზიანდება.

დეპუტატებზე განეული ფულადი გადახდების მუდმივ კონტროლს საჯაროობის მხრიდან, არსებითი მნიშვნელობა აქვს. სხვა შემთხვევაში შესაძლებელი იქნებოდა პოლიტიკური ზეგავლენის შეუზღუდავად ყიდვა, რასაც დემოკრატიის საბოლოოდ დანგრევა შეუძლია.¹⁰⁴ იმისთვის, რომ ამგვარი მდგომარეობა თავიდან იქნეს აცილებული, დეპუტატებს კანონით ეკისრებათ იმის ვალდებულება, საზოგადოებისთვის ცნობილი გახადონ მათ მიერ მიღებული შემოწირულობები და სხვა დამატებითი შე-

103 H.H. von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1996, გვ. 293.

104 H.H. von Arnim, Der gekaufte Abgeordnete. Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: H.H. von Arnim (Hrsg), Korruption und Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 47.

მოსავლები. ვინაიდან, ასევე მცირე მნიშვნელობის თანხებითაც შესაძლებელია დეპუტატებზე ზეგავლენის მოხდენა, ამის გამო უნდა მოხდეს ამ შემოსავლების საჯაროდ დეკლარირება, როგორც მათი ოდენობის, ასევე მათი სახეობის მიხედვით.

ხშირად საქმე ეხება არა მარტო „დიდი შემოწირულობების“ ფარულ ზეგავლენას, არამედ, ასევე, დეპუტატების ხანგრძლივ საქმიანობებს, როდესაც ისინი საზოგადოებაში ჩნდებიან, როგორც ლობისტები, სანარმოთა ხელმძღვანელები თუ გამგეობის წევრები. ისინი ხანდახან მთლიანად ამბობენ უარს თავიანთ დამოუკიდებლობაზე. ასეთ შემთხვევაში საუბარია „ლეგალიზებულ კორუფციაზე“, რადგანაც პოლიტიკური ზეგავლენის დაჯილდოება საჯაროობის თვალწინ ხდება. იმისათვის, რომ ამგვარი სიტუაცია აცილებულ იქნას თავიდან, სასურველია, კანონის მეშვეობით აიძულონ ეკონომიკური სანარმოები, რომ საზოგადოებამ იცოდეს ყველა იმ პოლიტიკოსისა და დეპუტატის შესახებ, რომლებიც მათთვის ილწვიან.¹⁰⁵

1.2. თანამდებობათა პატრონაჟი, როგორც პოლიტიკური კორუფციის ყველაზე გავრცელებული ფორმა

ნებისმიერი ქვეყნის მოქალაქეებს გააჩნიათ თანამდებობების დაკავების ორი შესაძლებლობა: პირველი მათგანი მოქმედ კანონებთან თანხმობაშია და ძალაშია მაშინ, როცა კანდიდატს საკმარისი პროფესიული კვალიფიკაცია და საგნობრივი კომპეტენცია გააჩნია; მეორე შესაძლებლობა ეწინააღმდეგება მოქმედ კანონებს, თუმცა აშკარად მეტი წარმატების სანინდარია. ამ შემთხვევაში არსებითი მნიშვნელობა გააჩნია პოლიტიკურ შეხედულებებს.¹⁰⁶

თანამდებობათა პატრონაჟი, ესე იგი ფავორიტი პირების დანიშვნა თანამდებობების განაწილებისას, წარმოადგენს პოლიტიკური კორუფციის ყველაზე მძიმე და ხშირ ფორმას. არა კანდიდატების პროფესიული შესაძლებლობები და პერსონალური კვალიფიკაცია, არამედ მათი რომელიმე პარტიის წევრობა არის

105 H. H. von Arnim, Der gekaufte Abgeordnete. Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: H. H. von Arnim (Hrsg), Korruption und Korruptionsbekämpfung, 2007, გვ. 55.

106 H. Leyendecker, Die Korruptionsfälle - Wie unser Land im Filz versinkt, 2003, გვ. 270.

უმეტესად გადამწყვეტი კრიტერიუმი ამ პირების დანიშვნისას.¹⁰⁷ თითქმის არ არსებობს გამონაკლისი იმ ნეგატიური ჩვეულებიდან, რომ საჯარო სამსახურში განსაზღვრული ადგილის დაკავებისას არსებითად მნიშვნელოვანია კანდიდატის პარტიული წიგნაკი და მისი პოლიტიკური ორიენტაცია.

მიუხედავად იმისა, რომ თანამდებობათა პატრონაჟს მუდამ მსგავსი ნეგატიური შედეგები აქვს, მაინც ხერხდება მისი განსხვავებული გზებით განხორციელება. ეს დამოკიდებულია იმაზე, თუ რომელი პარტიები და საჯარო სამსახურის რომელ სფეროებში მისდევნენ მას. ზოგადად არსებობს ერთი წესი, რომლის შეცვლაც უკვე შეუძლებელია: კორუფცია და თანამდებობათა პატრონაჟი იმყოფებიან მუდმივ მონაცვლეობით დამოკიდებულებაში. როდესაც პატრონაჟი ხელსაყრელად ვითარდება, მაშინ კორუფციაც დაუბრკოლებლად ყვავის და როცა თანამდებობათა პატრონაჟი ერთ განსაზღვრულ ზომას არ სცილდება, მაშინ კორუფციაც საშუალო დონეზე ქვემოთაა.¹⁰⁸

როდესაც კონკრეტული პიროვნებები თანამდებობების დაკავებისას პოლიტიკური ზემოქმედების შედეგად უფრო ნიჭიერ პირებთან შედარებით უპირატესობით სარგებლობენ, ამას მოსდევს განსაკუთრებით უარყოფითი შედეგები. უპირველეს ყოვლისა, ამ გზით გადაწყვეტილების მიღების ფუნქცია კონცენტრირებულია ბევრად უფრო ნაკლებად ნიჭიერი მოხელის ხელში. გარდა ამისა, ეს გარემოება უარყოფითად მოქმედებს სამუშაოსადმი პროფესიულ დამოკიდებულებაზე, რასაც, ყველა შემთხვევაში, უარყოფითი შედეგები მოაქვს.¹⁰⁹

თანამდებობათა პატრონაჟს შეუძლია, ზემოთ დასახელებულ უარყოფით შედეგებთან ერთად, საზოგადოებას მიაყენოს კიდევ სხვა ინტენსიური ზიანიც. აქ საქმე ეხება ე.წ. „პარტიეტის პატრონაჟს“. ამ შემთხვევაში დიდი პარტიები ხშირად ნიშნავენ საჯარო და ნახევრადსაჯარო საწარმოებში ორ ან მეტ ხელმძღ-

107 M. Wiehen, Nationale Strategien zur Bekämpfung der politischen Korruption, in: U. von Alemann (Hrsg), Dimensionen politischer Korruption, 2005, გვ. 404-405.

108 W. Schmidt-Hieber, Ämterpatronage in Verwaltung und Justiz, in: H. H. von Arnim (Hrsg), Korruption, 2003, გვ. 85.

109 E. K. Scheuch, Die Mechanismen der Korruption in Politik und Verwaltung, in: H. H. von Arnim, Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, 2003, გვ. 64.

ვანელ პირს, მიუხედავად იმისა, რომ ეს ადგილები ობიექტური საფუძვლებიდან გამომდინარე გადაჭარბებულია. ამის განმახორციელებელი პარტიები იმ აზრზე დგანან, რომ წამყვანი პოზიციები საჯარო საზოგადოებებში განაწილებულ უნდა იქნას პარიტეტული პრინციპის, ე.ი. რიცხოვრების თანასწორობის მიხედვით.¹¹⁰

გარდა აღნიშნულისა, თანამდებობათა პატრონაჟი იწვევს ადმინისტრაციის აპარატის გადაჭარბებულ გაზრდას შეუსაბამო ფორმით. ხშირად საჯარო სამსახურში ადგილები იქმნება მხოლოდ იმ მიზნით, რომ დაასაჩუქრონ პარტიის მხარდამჭერები. ამისათვის პასუხისმგებელი პირები ადგილების ამგვარ გაფართოებას ამართლებენ იმით, რომ ისინი თითქოსდა აუცილებელნი არიან და დანიშნული მოხელეები კი უფრო ნიჭიერები.¹¹¹ ასევე თანამდებობათა პატრონაჟი ქმნის ისეთ მდგომარეობას, რომელშიც სახელმწიფო ადმინისტრაცია და პოლიტიკური პარტიები ერთმანეთთან ამყარებენ თითქმის ურღვევ კავშირს.

არ კამათობენ იმაზე, რომ თანამდებობათა პატრონაჟი მოქმედ სამართალს ეწინააღმდეგება. მიუხედავად ამისა, იგი დღემდე შესაბამისი სანქციების გარეშე არსებობს. მისი უმნიშვნელოვანესი პრობლემა არის მაინც სახელმწიფო ასპექტში. ყველა არის ინფორმირებული მისი გაფართოების თაობაზე, მაგრამ მტკიცებულებები კონკრეტული შემთხვევისათვის ძნელად მოსაპოვებელია.

საყოველთაოდ მოქმედი წესი თანამდებობათა პატრონაჟისათვის, რომელიც უკვე ათწლეულებია არსებობს, ასეთია: რაც უფრო მაღალია მოხელის სამსახურებრივი მდგომარეობა, რაც უფრო ნაკლები სტრესის გამომწვევია თანამდებობა, მით უფრო ძნელია ამ ადგილის დაკავება პოლიტიკური პარტიების ჩარევის გარეშე.¹¹²

არსებობს მრავალრიცხოვანი ფაქტორი საჯარო სამსახურსა და პოლიტიკურ პარტიებს შორის არსებული მზარდი ურთიერ-

110 Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen (Hrsg), Vorschläge zur Begrenzung des Parteieneinflusses auf den Öffentlichen Dienst, 2002, გვ. 10.

111 იქვე.

112 W. Schmidt-Hieber, Ämterpatronage in Verwaltung und Justiz, in: H. H. von Arnim (Hrsg), Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, 2003, გვ. 86.

თოვების გადაჯაჭვისა. ამ გარემოებებიდან არსებითი მნიშვნელობისაა შემდეგი: უპირველესად დიდი პარტიები მისდევენ იმ მიზანს, საჯარო სამსახურში თანამდებობათა პატრონაჟის მეშვეობით მოიპოვონ უფრო მეტი ზეგავლენა მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებზე. ამასთან, პარტიების მხარდამჭერები უნდა დასაჩუქრდნენ კარგად შესრულებული სამუშაოსათვის.¹¹³

არა მარტო საჯარო სამსახურს, არამედ იუსტიციის ორგანოებსაც ხშირად აქვთ შეხება თანამდებობათა პატრონაჟთან. ზემოთ დასახელებული წესი მოქმედებს აგრეთვე იუსტიციისთვისაც: რაც უფრო კომფორტაბელურია ადგილი, მით უფრო აუცილებელია პარტიისადმი კუთვნილება. ასევე მოსამართლეთა დანიშვნის დროსაც გადამწყვეტია პოლიტიკური შეხედულება და პარტიის წევრობა.

2. შეჯამება

პოლიტიკური კორუფცია, რომელიც, ისევე როგორც კორუფციის გამოვლენის ნებისმიერი ფორმა, ყველა დემოკრატიული სახელმწიფოს სერიოზულ თავსატეხს წარმოადგენს.

კორუფცია არის ერთ-ერთი იმ ნეგატიურ მოვლენათაგანი, რომელიც კაცობრიობას მუდამ თან სდევს მისი არსებობისა და განვითარების თითქმის ყველა ეტაპზე. სახელმწიფო და კორუფცია კი არის ორი ერთმანეთთან მჭიდროდ დაკავშირებული ცნება: კორუფცია არსებობს იმ დღიდან, როდესაც გაჩნდა პირველი სახელმწიფო და მოჰყვება მას თანამედროვე ეპოქამდე. კორუფციის ფენომენი მეტ-ნაკლები დოზით დამახასიათებელია ყველა საზოგადოებრივ-პოლიტიკური წყობის, რეჟიმისა თუ კულტურისათვის. მრავალი ცნობილი ინსტიტუტისა და ორგანიზაციის მიერ კორუფციის პრობლემატიკასთან დაკავშირებით ჩატარებულმა არაერთმა კვლევამ თუ გამოკითხვამ აჩვენა, რომ კორუფცია შეიძლება შეგვხვდეს საზოგადოების ნებისმიერ სექტორში: პოლიტიკაში, ეკონომიკაში, სპორტში და ა.შ.

პოლიტიკური კორუფციის გამოვლენის ყველაზე მეტად გავრცელებული ფორმებისა და შესაბამისი მაგალითების დასახელება ემსახურება იმ მიზანს, რომ, რაც შეიძლება ცხადად

113 H. Leyendecker, Die Korruptionsfälle – Wie unser Land im Filz versinkt, 2003, გვ. 268.

იქნეს ახსნილი და წარმოდგენილი კორუფციის უარყოფითი რო-
ლი დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს ჩამოყა-
ლიბებისა და განვითარების საქმეში.

1. ეკონომიკური კორუფციის ზოგადი დახასიათება

ცნებას „ეკონომიკური კორუფცია“ არ გააჩნია სამართლებრივი შინაარსი, არამედ გამოიყენება კრიმინოლოგიაში, კრიმინალისტიკასა და კრიმინალპოლიტიკაში. ეკონომიკური კორუფციის ქვეშ, უპირველეს ყოვლისა, გაგებულ უნდა იქნეს გასაკიცხი ქმედება კერძო სექტორში. აღნიშნული ქმედება გამოვლენის ფორმების მიხედვით ემსგავსება „ჩვეულებრივ“ საჯარო მოხელეთა კორუფციას მისი ჩადენის ორივე ფორმაში, კერძოდ, აქტიურ და პასიურ კორუფციას. ეკონომიკური კორუფციის დროს განსაკუთრებულად საქმე ეხება ქრთამის აღებასა და მიცემას ხელმძღვანელ პირთა მიერ სამეწარმეო ურთიერთობაში.

ეკონომიკური კორუფციისათვის დღემდე არა არის საყოველთაოდ აღიარებული ისეთი ლეგალური დეფინიცია, რომელიც მიჩნეული იქნებოდა, როგორც საფუძვლიანად შესაბამისი. ვინრო ორიენტირებით კორუფციის იმ სამუშაო დეფინიციაზე, რომელიც გერმანიის ფედერალურმა კრიმინალურმა სამსახურმა გამოიყენა,¹¹⁴ შესაძლებელია დადგინდეს ეკონომიკური კორუფციისათვის დამახასიათებელი შემდეგი ნიშნები:

1. ხელმძღვანელობითი პოზიციის ბოროტად გამოყენება ერთი რომელიმე კერძო ეკონომიკური მონაწილისაგან;

2. საკუთარი ინიციატივით მოქმედება ან სხვისი ნაქეზებით;

3. საყოველთაოდ აღიარებული ნორმების დარღვევა;

4. რაიმე მატერიალური ან არამატერიალური უპირატესობის მისაღებად თავისთვის ან მესამე პირისთვის;

5. შუალობითი ან უშუალო ზარალის ან სხვაგვარი საზიანო შედეგის მიყენება ერთი სანარმოს ან საზოგადოებისათვის;

6. ასეთი არალეგიტიმური მოქმედებების დაფარვითა და გასაიდუმლოებით.

ეკონომიკური კორუფცია, უპირველესად, ასპარეზზე გამო-

114 W. Vahlenkamp/I. Knauf, Korruption – hinnehmen oder handeln? Ergebnisse eines Forschungsprojekts, Bundeskriminalamt (Hrsg), 1995, S. 20; E. H. Ahlf, Kriminalistik 1996, 83. 154.

დის კერძო სფეროში. ფართოდ გავრცელებული მამოძრავებელი მიზეზები მისთვის არის პერსონალური მისწრაფება შეძლების-დაგვარად დიდი მოგებისაკენ და სანარმოს პოზიციის გაძლიერება კონკურენტებთან მიმართებაში.¹¹⁵

ფენომენოლოგიურად ეკონომიკური კორუფცია, უმთავრესად, ექვემდებარება ე.წ. სტრუქტურული კორუფციის სფეროს და მისი უმეტესი შემთხვევები შესაძლებელია მივაკუთვნოთ ორგანიზებულ ეკონომიკურ დანაშაულობას.¹¹⁶ დამახასიათებელი ეკონომიკური კორუფციისათვის არის ის, რომ მონაწილეები დანაშაულის ჩადენამდე იცნობენ ერთმანეთს და რამდენიმე წლის, ზოგჯერ კი ათწლეულების მანძილზე ერთად საქმიანობენ. ლეგალური და არალეგალური მენარმეობის გაძნელებულ გამიჯვნას თანამედროვე თავისუფალ ეკონომიკაში შეუძლია კორუფციისათვის განსაკუთრებული ხელშეწყობა ამ სფეროში.¹¹⁷

ყველაზე ხშირად ეკონომიკური კორუფციის შემთხვევებიდან გვხვდება ქრთამის გადახდა კერძო სანარმოების ხელმძღვანელებზე. სანარმოთა წარმომადგენლების მიერ ხელმძღვანელობითი პოსტების ბოროტად გამოყენების შედეგად თანაბრად შეიძლება დაზარალდნენ მომხმარებლები და აქციონერები. ეთიკურ-მორალური დეგრადაცია, დემოკრატიული კონტროლის მექანიზმების არარსებობა და პოლიტიკური კორუფციის სხვა ამდაგვარი დამახასიათებელი ნიშნები, შესაძლოა აქაც იყვნენ მოცემულნი უმაღლესი ზომით.¹¹⁸

კორუფცია იქცა დიდი ეკონომიკური ოპერაციების მუდმივ თანამდევად და სადაც მათი განხორციელება ხდება, იქვე თანამოქმედებს კორუფციაც. თუმცა მაინც არ შეიძლება იმის თქმა,

115 C. Berg, Wirtschaftskorruption – Phänomen und zivilrechtliche Rechtsfolge, Diss. 2004, გვ. 43.

116 St. Reich, Geldwäsche und Wirtschaftskriminalität, in: H.-B. Wabnitz/T. Janovsky (Hrsg.), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 2. Auflage, 2004, Kapitel 5, Rn. 66; D. Dölling, Grundlagen der Korruptionsprävention, in: D. Dölling (Hrsg.), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 17.

117 B. Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, 2002, გვ. 108.

118 Ch. Fleck/H. Kuzmics, Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, 1985, გვ. 24.

რომ იგი მხოლოდ ეკონომიკური ცხოვრებისათვის დამახასიათებელი ფენომენია. ყველა საზოგადოებასა და კულტურაში „საჩუქრებისა“ და სხვაგვარი უპირატესობების აღებ-მიცემის მონაცვლეობითი ურთიერთობა მიეკუთვნება ყოველდღიურ სინამდვილეს. საზოგადოების ყველა წევრი ითვალისწინებს ამ რეალობას და ამის გამო იგი აღარავის აღიზიანებს.

ის ფაქტი, რომ კორუფცია ეკონომიკაში განიხილება, ასე ვთქვათ, როგორც ეკონომიკური პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი მაქსიმალური მოგების მისაღებად, უკვე მკაფიოდ აღქმადია. ამაზე მიუთითებს ასევე ის გარემოებაც, რომ ზოგიერთ მაღალგანვითარებულ დემოკრატიულ სახელმწიფოში სისხლის-სამართლებრივად არ ისჯება საზღვარგარეთ ჩადენილი კორუფციული დანაშაულები. გარდა ამისა, შესაძლებელია, მოქრთამვისათვის განეული ხარჯების გადასახადით დაბეგვრა.¹¹⁹

თანამედროვე ეპოქაში, სრულიად ჩვეულებრივია, რომ განვითარებული დემოკრატიული სახელმწიფოები სულ უფრო ხშირად გვევლინებიან, როგორც ეკონომიკური სუბიექტები. მათ ასევე ეკისრებათ ერთ-ერთი სამუშაო ფუნქციის შესრულება და როდესაც ამა თუ იმ სახელმწიფოს კორუფციასთან აქვს შეხება ასეთი ფუნქციის განხორციელებისას, მაშინ ასეთ დროს საქმე ეხება ეკონომიკურ კორუფციას. დანარჩენ შემთხვევებში კი მოცემულია პოლიტიკური კორუფცია.¹²⁰

სოციალისტური სისტემის მქონე ქვეყნებში არსებობდა ეკონომიკური კორუფციის ორი ფორმა: კორუფცია კერძო ინტერესების სასარგებლოდ და კორუფცია ბიუროკრატიული ინტერესების სასარგებლოდ.¹²¹

უპირველესი ნეგატიური შედეგი ეკონომიკური კორუფციისა არის პროდუქციის გაძვირება, რაც, თავის მხრივ, გადასახადის გადამხდელებს ან მომხმარებლებს დამატებით ფინანსურ ხარჯებს აკისრებს. კორუფცია მნიშვნელოვან ზარალს აყენებს საბაზრო ეკონომიკის მთელ სისტემასა და მის სტრუქტურებს. ყველგან, სადაც „ნესიერი მენარმე ანგარიშობს და კრიმინალუ-

119 E. Waibl, *Praktische Wirtschaftsethik*, 2001, გვ. 150.

120 A. Imhof, *Korruption*, Diss. 1999, გვ. 42.

121 Ch. Fleck/H. Kuzmics, *Korruption*, *Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens*, 1985, გვ. 27.

რი ქრთამავს“, ¹²² ე.ი. სადაც კორუფცია გავლენას ახდენს, საუკეთესოს მიზერული შანსები აქვს წარმატების მისაღწევად. ამით კორუფცია მოქმედებს ფუნდამენტური საბაზროეკონომიკური პრინციპების წინააღმდეგ, განსაკუთრებით კი - თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის წინააღმდეგ. ¹²³

2. ეკონომიკური კორუფციის გავრცელების არეალი

შეიძლება ითქვას, რომ ეკონომიკის ზოგიერთ სფეროში კორუფცია მასობრივად გამოიყენება, როგორც საწარმოს პოლიტიკის არსებითი სტრატეგია შემოსავლების გასაზრდელად. კორუფცია აქ დანერგილია, როგორც ერთ-ერთი სისტემა და, უმეტეს შემთხვევებში, დაკავშირებულია სხვა დანაშაულებთან. სწორედ ასეთი პოლიტიკით ხორციელდება არალეგალური თანხების გადახდა კერძო და სახელმწიფო სუბიექტებზე, როგორც სამენარმოო საქმიანობის თანამონაწილეებზე.

კერძო ეკონომიკის ფარგლებში არსებობს განსხვავებები უცხოურ საწარმოებში ჩადენილ კორუფციასა და იმ საწარმოებში ჩადენილ კორუფციას შორის, რომლებიც ქვეყნის შიგნით საქმიანობენ. გარდა ამისა, შესაძლებელია ვისაუბროთ საჯარო მოხელეებსა და საწარმოებს შორის არსებულ კორუფციაზე. თუმცა ასეთი განსხვავებები ხელოვნურია, რადგანაც კორუფციის სხვადასხვაგვარი ფორმები პრაქტიკაში ერთმანეთშია გადახლართული.

კორუფციულ ურთიერთობებში მონაწილე ფიზიკურ და იურიდიულ პირებს მართლწინააღმდეგობის შეგნება თითქმის არ გააჩნიათ და მათთვის კორუფცია წარმოადგენს უმოკლესსა და წარმატების განმაპირობებელ გზას ეკონომიკური საქმიანობისათვის. ამასთანავე, მონაწილეთა მიერ გამოყენებული ქმედების ფორმა და ხერხი ყოველთვის მაღალი პროფესიონალიზმით ხასიათდება. ¹²⁴

კორუფციული მეთოდები ყოველთვის განუსაზღვრელ დროზეა მიმართული და მათი გეგმაზომიერი გამოყენება ხდე-

122 W. Schaupensteiner, Kriminalistik 1994, გვ. 516.

123 E. Waibl, Praktische Wirtschaftsethik, 2001, გვ. 151.

124 W. Schaupensteiner, Ausgewählte Fälle von Korruption in Verwaltung, in: H. H. von Arnim (Hrsg), Korruption, 2003, გვ. 202.

ბა კონკრეტული ქრთამის მიმცემი პირის მოგებისათვის. ფაქტობრივად კორუფცია კერძო ეკონომიკასა და სახელმწიფო ადმინისტრაციაში ჩანს, როგორც საფუძვლიანად ფესვგადგმული. მისი აღმოჩენა, როგორც წესი, ეკონომიკის თითქმის ყველა განშტოებაში შეიძლება: ფარმაცევტულ ინდუსტრიაში, უძრავი ქონებისა და სამშენებლო სექტორში, სადაზღვევო სფეროში და სხვა.¹²⁵

კორუფციისაგან მასობრივად მოცული საინფორმაციო საშუალებების სფეროც. მსხვილი სანარმოები ეკონომიკურ რედაქტიორებს უხდიან მნიშვნელოვან ფულად თანხებს იმისთვის, რომ მათ გაავრცელონ „შელამაზებული“ ცნობები, მაგალითად, ისეთი ინფორმაციები, რომელთაც სანარმოების აქციების კურსზე ხელსაყრელი ზეგავლენის მოხდენა შეუძლიათ. ასევე ეკონომიკური პროფილის ჟურნალისტები ფირმებისაგან ღებულობენ მაღალ ანაზღაურებებს, როგორც სანაცვლო მომსახურებას „მეგობრული“ სიტყვისათვის პრესაში.¹²⁶

არსებობს მრავალი ფაქტორი, რომლებიც შესაძლებელია ეკონომიკური კორუფციის გავრცელებისათვის მიზეზობრივი გახდეს. აქ აღნიშნული უნდა იქნეს, რომ კორუფციული დანაშაულები თავისუფალ ეკონომიკაში მხოლოდ უმნიშვნელო სანქციით ისჯებიან, რაც პრაქტიკაში, უმეტესად, ფულად ჯარიმას ნიშნავს. ფაქტობრივად კერძო სექტორში კორუფცია წარმოადგენს შეტყობინების დელიქტს, რაც დამნაშავესა და დაზარალებულს მორიგების შესაძლებლობებს უტოვებს.¹²⁷

აღსანიშნავია კიდევ ერთი გარემოება, კერძოდ, ეკონომიკური კორუფცია ხასიათდება იმით, რომ უპირატესობების მიღება, უმეტეს შემთხვევებში, ხდება როგორც ნივთებისა და იშვიათად, როგორც ფულადი თანხებისა. გარდა ამისა, ეკონომიკური კორუფცია პოლიტიკურისაგან შეიძლება იმითაც იქნეს განსხვავებული, რომ ქრთამის ამღები პირები ეკონომიკაში ნაკლებად უნარიანნი არიან, რათა უპირატესობები დაფარულად მიიღონ.

გადანწყვეტილების მიღება იმის თაობაზე, უნდა იქნეს თუ

125 U. Müller, Kriminalistik 1993, S. 512; K. Lang, Kriminalistik 1993, გვ. 363.

126 H. Leyendecker, Korruptionsmuster: Ausgewählte Fälle politischer Korruption in Deutschland, in: H. H. von Arnim (Hrsg), Korruption, 2003, გვ. 114-115.

127 E. Scheuch/U. Scheuch, Die Spendenkriege – Parteien außer Kontrolle, 2000, გვ. 243.

არა გამოყენებული კორუფცია, როგორც სამენარმეო პოლიტიკის შემადგენელი ნაწილი და არის თუ არა ის საწარმოს ინტერესებისათვის განსაკუთრებული მნიშვნელობის, უმეტეს შემთხვევებში, ხდება ამ სამენარმეო სუბიექტის აღმასრულებელი ორგანოების მიერ. დაქვემდებარებულ პერსონალს ასეთი გადაწყვეტილებებისათვის აკლია როგორც არსებითი მექანიზმები, ასევე საკმარისი პროფესიული კომპეტენცია.¹²⁸ ამასთანავე მცდარი იქნებოდა ისეთი შეფასებაც, რომ კერძო ეკონომიკაში ყველა საწარმო კრიმინალურია და მათი მნიშვნელოვანი ეკონომიკური წარმატებები მხოლოდ კორუფციული ქმედებებითაა განპირობებული.

დიდ საწარმოებს მაღალი რანგის თანამდებობის პირებთან გააჩნიათ მჭიდრო კონტაქტები. ისინი მათთან აღწევენ საკმარისი რაოდენობის შეთანხმებებს, რათა გათვალისწინებულ იქნენ შეკვეთების გაცემის დროს. დაახლოებით შეკვეთების თანხის 5 %-მდე უნდა იქნეს გადახდილი, როგორც სანაცვლო შესრულება მათი გაცემისას უპირატესობის მინიჭებისათვის.¹²⁹

ხშირად კარტელსაწინააღმდეგო შეთანხმებებისათვის ქრთამის გადახდა ხდება გადანაცვლებების მიმღებ პირებსა და დაგეგმვის განმახორციელებელი ორგანოების წარმომადგენლებზე. ამის შედეგად საწარმოები ღებულობენ მნიშვნელოვან შეკვეთებს და, გარდა ამისა, შემოსავლები თაღლითური გზით იზრდება. ასეთი კორუფციული ქმედებების მონაწილეები შეიძლება იყვნენ როგორც ეროვნულ, ასევე საერთაშორისო დონეზე მოქმედი საწარმოები ყველა სფეროდან.¹³⁰

კორუფცია და უმრავლეს შემთხვევებში, მასთან ერთად განხორციელებული კარტელსაწინააღმდეგო შეთანხმებები საჯაროობასა თუ თითოეულ საწარმოს აყენებენ მნიშვნელოვან, როგორც მატერიალურ, ასევე არამატერიალურ ზარალს. საფინანსო ექსპერტების შეფასებით, ამგვარი ეკონომიკურ-კორუ-

128 W. Schaubenstein, Wachstumsbranche Korruption, in: B. Bannenberg/W. Schaubenstein (Hrsg), Korruption in Deutschland, 2004, გვ. 44.

129 W. Schaubenstein, Ausgewählte Fälle von Korruption in Verwaltung, in: H. H. von Arnim (Hrsg), Korruption, 2003, გვ. 180.

130 B. Bannenberg, Korruption in Deutschland. Ergebnisse einer kriminologisch-strafrechtlicher Untersuchung, in: H. H. von Arnim (Hrsg), Korruption, 2003, გვ. 214.

ფციული მოქმედებების შედეგად, მაგალითად გერმანიის ფედერალური ბიუჯეტი ყოველწლიურად მარტო საჯარო სამშენებლო სფეროში რამდენიმე მილიონი ევროთი ზარალდება, რომელიც გაიცემა, როგორც დაპატებითი ხარჯები. ეკონომიკური კორუფციის ამ განსხვავებული ფორმების შედეგად სხვა ეკონომიკურ-კრიმინალურ ქმედებებთან შედარებით წარმოიშობა განუზომლად მაღალი მატერიალური ზიანი.¹³¹

გარდა ამისა, მხედველობაში მისაღებია აგრეთვე დიდი მოცულობის მნიშვნელოვანი არამატერიალური ზარალი, რომელიც ფულად თანხებში ძნელი შესაფასებელია. ასეთებია, მაგალითად, თავისუფალი და სამართლიანი კონკურენციის დასამარება და მოსახლეობის ნდობის დაკარგვა სამართლებრივი სახელმწიფოს ფუნქციონარიანობისადმი, რომლებიც ეკონომიკურ-კრიმინალური მოქმედებების შედეგად წარმოიშობიან. ძალზედ ხშირად ხდება, რომ დიდი და სკანდალური კორუფციის შემთხვევებიდან საკმაოდ დრო გადის, სანამ საწარმოს პერსონალის კრიმინალური მოქმედებები გამოაშკარავდება. ამ შემთხვევაში საწარმოს წარმოეშობა არსებითად დიდი მოცულობის ზიანი.

არცთუ იშვიათად, ასეთ კორუფციულ ქმედებებში მონაწილე პირთა რაოდენობა საკმაოდ დიდია. რადგანაც ისინი უმეტესად ერთობლივად მოქმედებენ, ამის გამო მათი საქციელი განსაკუთრებით საზიანოა საწარმოებისათვის. განსაცვიფრებელია ის გარემოება, რომ შესაძლებელია ამგვარი ეკონომიკურ-კრიმინალური ქმედებების ფარულად განხორციელება წლების, ზოგჯერ კი ათწლეულების მანძილზე, მიუხედავად იმისა, რომ საქმე ეხება მონაწილეთა დიდ რაოდენობას. ამის ახსნა ნაწილობრივ შესაძლებელია იმით, რომ მონაწილეებს თითქმის არ გააჩნიათ უმართლობის შეგნება და გარდა ამისა, ეშინიათ, განდევნილ არ იქნენ ამა თუ იმ ჯგუფიდან.¹³²

131 C. Berg, Wirtschaftskorruption – Phänomen und zivilrechtliche Rechtsfolge, Diss. 2004, გვ. 44.

132 E. Scheuch/U. Scheuch, Die Spendenkriege – Parteien außer Kontrolle, 2000, გვ. 34.

რადგანაც სხვა შემთხვევაში საერთოდ შეუძლებელი იქნებოდა მათი ყიდვა ან კიდევ მხოლოდ არახელსაყრელი სამეწარმეო პირობებით.¹³⁵

3) უსაფრთხოებისა და კონტროლის ადგილები. გარდა აღნიშნულისა, ასევე უსაფრთხოებისა და კონტროლის განმახორციელებელი დანესებულებებიც მიჩნეულია, როგორც კორუფციისაგან განსაკუთრებით მოცული სფეროები.¹³⁶ ეს ეხება იმ გარემოებას, რომ ნახალისების განხორციელება შესაძლებელია როგორც ხელშეკრულებების დადების, ასევე მათი შესრულების პროცესშიც და ამისათვის არსებობს ქმედების მრავალი ხერხი. უპირველეს ყოვლისა, სამშენებლო სფეროში შესაძლებელია მართლსაწინააღმდეგო უპირატესობების მინიჭების გზით, რომლებიც მშენებლობის ზედამხედველობის დროს ხორციელდება გადანყვებილების მიღების უფლების მქონე პირების მიერ, სხვა საწარმოებს მიაღდეთ მნიშვნელოვანი ზიანი.¹³⁷

4. შეჯამება

ზემოთ დასახელებული კორუფციის ცალკეული შემთხვევები და მოყვანილი მაგალითები ცალსახად მიუთითებენ, თუ რაოდენ აქტუალურია კორუფციის თემა. აგრეთვე მრავალრიცხოვანი გამოკვლევები და სამეცნიერო გამოკითხვები ამ პრობლემაზე მოწმობენ, რომ კორუფციის ფაქტები ადვილად აღმოსაჩენია ყველა სფეროში და ყველა დონეზე.

იმისათვის, რომ თავიდან იქნეს აცილებული ფაქტობრივი სიტუაციის გაუარესება და გარდა ამისა, შესაძლებელი იყოს არსებული მდგომარეობის გაუმჯობესება, აუცილებელია მრავალფეროვანი ანტიკორუფციული ღონისძიებების გატარება. უპირველეს ყოვლისა, არსებითი მნიშვნელობა აქვს უფრო მეტ გამჭვირვალობას. სწორედ გამჭვირვალობამ ითამაშა გადამწყვეტი როლი იმაში, რომ დღესდღეობით სკანდინავიური ქვეყნები

135 O. Pragal, Die Korruption innerhalb des privaten Sektors und ihre strafrechtliche Kontrolle durch §299 StGB, 2006, გვ. 48.

136 W. Vahlenkamp/I. Knauf, Korruption – hinnehmen oder handeln? Ergebnisse eines Forschungsprojekts, Bundeskriminalamt (Hrsg), 1995, გვ. 40.

137 O. Pragal, Die Korruption innerhalb des privaten Sektors und ihre strafrechtliche Kontrolle durch §299 StGB, 2006, გვ. 50-51.

მსოფლიოში აღიარებულნი არიან როგორც ყველაზე ნაკლებად
კორუფციულნი. ასევე სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია მართლ-
შეგნების დონის ამაღლება საზოგადოების ყველა ფენაში.

1. ზოგადი შეფასება

როგორც ზემოთ უკვე აღინიშნა, კორუფციის ფენომენი განსაკუთრებით პრობლემატურია განვითარებადი ქვეყნებისათვის. სხვებთან ერთად, ამგვარ ქვეყნებს მიეკუთვნებიან აგრეთვე ყოფილი საბჭოთა კავშირის წევრი სახელმწიფოები და მათაც, ბუნებრივია, შეხებაა აქვთ კორუფციასთან. საქართველოში კორუფციაზე, როგორც 15 პოსტსაბჭოური სახელმწიფოდან ერთ-ერთში, შეგვიძლია ისევე დანამდვილებით ვისაუბროთ, როგორც, მაგალითად, კორუფციაზე რუსეთში, სომხეთში, უზბეკეთსა თუ უკრაინაში. ამ კავკასიურ ქვეყანაში კორუფცია შეიძლება არსებობდეს ყველა სახელმწიფო თუ საზოგადოებრივ დონეზე. მიუხედავად ამისა, იმის თქმა, რომ ამ პრობლემატიკასთან დაკავშირებით საქართველო სხვა ქვეყნებთან შედარებით განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს, არ იქნებოდა მართებული.¹³⁸

„საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მიერ 2002 წელს მსოფლიოში კორუფციის მდგომარეობის შესაფასებლად გამოქვეყნებული კვლევის შედეგების მიხედვით, საქართველო იმყოფებოდა 85-87-ე ადგილზე 105 გამოკვლეული ქვეყნიდან.¹³⁹ აგრეთვე მსოფლიო ბანკის მონაცემებიც მიუთითებდნენ იმაზე, რომ საქართველო იყო ერთ-ერთი ყველაზე კორუფციული სახელმწიფო მსოფლიოში.

სამწუხაროდ, უკანასკნელი 20-25 წლის მანძილზე ქართველი კრიმინოლოგებისა და სოციოლოგების მიერ არ ჩატარებულა ყოვლისმომცველი და დამაჯერებელი გამოკვლევა საქართველოში კორუფციის დონის შეფასების საკითხისათვის. ამის გამო, კორუფციის გავრცელებასთან დაკავშირებით შესაძლებელია მხოლოდ საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და უცხოელი სპეციალისტების შეფასებებზე დაყრდნობა.

2003 წ. 23 ნოემბერს საქართველოში მოხდა ე.წ. „ვარდების

138 G. Glözu, *Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven*, in: H. Kury (Hrsg.), *Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa*, 2004, გვ. 56.

139 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2002*, Berlin, 28.08.2002.

რევოლუცია“, რომელსაც შედეგად მოჰყვა მაშინდელი სახელმწიფოს პრეზიდენტის ე. შევარდნაძის პოლიტიკური სისტემის დამხობა. ეს სისტემა დასაწყისიდანვე აღბეჭდილი იყო ორგანიზებული დანაშაულობის მაღალი დონით და სრულად იყო კორუფციაში ჩაფლული.¹⁴⁰ ხელისუფლებას ახალმა წარმომადგენლებმა საქართველოში კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა გამოაცხადეს თავიანთი პოლიტიკის უმთავრეს პრიორიტეტად.

2. კორუფციის წარმოშობის მოკლე ისტორიული რაკურსი

კორუფცია და მისი პრობლემატიკა საქართველოში სათავეს იღებენ საბჭოური დროიდან¹⁴¹, ე.ი. ისინი არ წარმოშობილან „არაფრისაგან“ და ყოველთვის არსებობდა უამრავი საფუძველი კორუფციის აღმოცენებისათვის. გასული საუკუნის მეორე ნახევრიდან კორუფცია გახდა საბჭოთა კავშირისა და, შესაბამისად, ასევე საქართველოსთვის ერთ-ერთი განსაკუთრებით სერიოზულად აღსაქმელი პრობლემა.¹⁴²

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა საბჭოთა კავშირის მთავრობის მიერ გარკვეული თავისებურებებით ხორციელდებოდა. უპირველეს ყოვლისა უნდა აღინიშნოს, რომ თვითონ სიტყვა „კორუფცია“ როგორც საჯარო აქტების, ასევე პრაქტიკული მოქმედებებისათვის, სრულიად უცხო იყო. ამის სანაცვლოდ, უმეტესად, გამოიყენებოდნენ „ქრთამის აღება“, „თანამდებობის ბოროტად გამოყენება“, „მოვალეობის სანინააღმდეგო გულგრილობა“ და ა.შ. ამასთანავე, კორუფციის გამომწვევი ფაქტორები დაკავშირებულნი იყვნენ იმ გარემოებებთან, რომლებიც დამახასიათებელია სამოქალაქო საზოგადოებისათვის.¹⁴³ ასე ერქვა,

140 G. Glonti, Analyse der gegenwärtigen Kriminalitätsentwicklung in Georgien, in: H. Kury/E. Karimov (Hrsg), Kriminalität und Kriminalprävention in Ländern des Umbruchs, 2006, გვ. 43.

141 St. Hensell, Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa, 2009, გვ. 163.

142 J. Gerber, Georgien: Nationale Opposition und kommunistische Herrschaft seit 1956, 1997, გვ. 44 ff.

143 G. Glonti, Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven, in: H. Kury (Hrsg), Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa, 2004, გვ. 58.

მაგალითად, სკკპ ცენტრალური კომიტეტის ოფიციალურ დოკუმენტს „ქრთამის ალებისა და სახალხო საკუთრების ყაჩაღობის წინააღმდეგ ბრძოლის გაძლიერების თაობაზე“. ამ დოკუმენტში ქრთამის აღება წარმოდგენილი იყო როგორც სოციალური მოვლენა, რომელიც გამოწვეულია პარაზიტული საზოგადოების ურთიერთობებიდან. საბჭოთა იდეოლოგიები ამტკიცებდნენ, რომ დიდი სოციალისტური ოქტომბრის რევოლუციის წყალობით აღარ არსებობდა ქრთამის ალების უმთავრესი მიზეზობრივი ფაქტორები.¹⁴⁴

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პირველი წარმატებული შემთხვევა საქართველოში ცნობილი გახდა გასული საუკუნის 70-იანი წლების დასაწყისში. ამ ბრძოლას შედეგად მოჰყვა მაშინდელი საქართველოს ცენტრალური კომიტეტის პირველი მდივნის ვ. მუავანაძისა და რესპუბლიკის რამდენიმე ხელმძღვანელი პირისათვის თანამდებობების ჩამორთმევა. მათ ბრალი დაედოთ, უპირველეს ყოვლისა, ნეპოტიზმსა და თანამდებობების პატრონაჟში. საბჭოურ პერიოდში ეს იყო კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის ერთადერთი შემთხვევა საქართველოში, რომელსაც სახელმწიფო აპარატის კორუმპირებული ხელმძღვანელი პირების გათავისუფლების გათვალისწინებით მნიშვნელოვანი შედეგი ჰქონდა.¹⁴⁵

მე-20 საუკუნის 80-იანი წლებიდან კორუფციასთან მიმართებაში სიტუაცია საბჭოთა კავშირში და, ბუნებრივია, საქართველოშიც გაუარესდა. სულ უფრო ხშირად ხდებოდა ცნობილი ქრთმის ალების, თანამდებობის ბოროტად გამოყენების, სახელმწიფო ქონების მითვისებისა თუ სხვა ამგვარი შემთხვევები. 80-იანი წლების დასაწყისში დადგენილ იქნა კორუფციის დაახლოებით 50%-ით მეტი ფაქტი, ვიდრე 70-იანი წლების შუაში. კორუფციისგან მოცული იყო როგორც სამოხელეო სფეროს, ასევე ეკონომიკის ყველა დონე.

1991 წ. საქართველოს მიერ დამოუკიდებლობის მოპოვებისა

144 G. Glonti, Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven, in: H. Kury (Hrsg), Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa, 2004, გვ. 59.

145 J. Gerber, Georgien: Nationale Opposition und kommunistische Herrschaft seit 1956, 1997, გვ. 47-51.

და საბჭოთა კავშირის დანგრევის შემდეგ, ქვეყანაში აღმოცენდა მრავალი პოლიტიკური და ეკონომიკური სიძნელე. ამასთანავე, ადგილი ჰქონდათ ეთნიკურ საფუძვლებზე წარმოშობილ სამოქალაქო ომებს და ქვეყანა ჩაეფლო მრავალწლიან არეულობაში.¹⁴⁶ სახელმწიფო მოხელეებსა და სამართალდამცავ ორგანოებს აღარ გააჩნდათ მათი ფუნქციების განხორციელების შესაძლებლობა. წარმოიშვა მრავალი არალეგალური გაერთიანება და შეიარაღებული ჯგუფი, რომლებიც აკონტროლებდნენ ქვეყნის თითქმის ყველა მნიშვნელოვან ეკონომიკურ და საზოგადოებრივ სფეროს და ზეგავლენას ახდენდნენ მთავრობის პოლიტიკაზე.¹⁴⁷

90-იანი წლების შუაში ქვეყნის ხელისუფლებამ შეძლო ბოლო მოეღო არალეგალური სტრუქტურების ბატონობისათვის და ნელ-ნელა გაეუმჯობესებინა ეს მძიმე მდგომარეობა. სახელმწიფო ორგანოებმა და თანამდებობის პირებმა დაიბრუნეს თავიანთი გავლენა. თუმცაღა ამ დროისათვის უკვე წარმოშობილი იყო თვალშისაცემად გავრცელებული კორუფცია საქართველოში.¹⁴⁸

3. სტატისტიკური მონაცემები კორუფციასთან მიმართებაში

როგორც უკვე აღინიშნა, დამოუკიდებლობის მოპოვების შემდგომი პირველი წლები საქართველოში ხასიათდებოდა დანაშაულობის და, უპირველეს ყოვლისა, ეკონომიკური დანაშაულობის ძალზე სწრაფი მატებით. საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს სტატისტიკური მონაცემები ამაზე მკაფიოდ მიუთითებენ. ასე, მაგალითად, 1988 წ. შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ რეგისტრირებულ იქნა 16 582 დანაშაული, მაშინ, როდესაც ეს რიცხვი 1992 წ. 24 172-მდე გაიზარდა.¹⁴⁹ დანაშაუ-

146 G. Glonti, *Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven*, in: H. Kury (Hrsg), *Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa*, 2004, გვ. 59.

147 B. Christophe, *Transformation als Inszenierung*, in: H.-H. Höhmnn (Hrsg), *Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas*, 2001, გვ. 157-173.

148 G. Glonti, *Organisierte Kriminalität als eine der Hauptursachen der ethnischen Konflikte in Georgien*, 1998, გვ. 77.

149 G. Glonti, *Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven*, in: H. Kury (Hrsg), *Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel-*

ლობის აღნიშნული ზრდა გაგრძელდა მომდევნო წლებშიც და ეს ეხება აგრეთვე მნიშვნელოვან კორუფციულ დანაშაულებს. ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემები 1992-2002 წლებისათვის აჩვენებენ, რომ 1992 წ. გამომჟღავნებულ იქნა სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების 41 შემთხვევა, ხოლო 2002 წ. რეგისტრირებულ იქნა ამგვარი სახეობის 156 დანაშაული. ასევე მკაფიოდ მოიმატა ქრთმის აღების ფაქტების რიცხვმა. 1992 წ. ამ მნიშვნელოვანი კორუფციული დანაშაულის მოცულობა შეადგენდა მხოლოდ 5 დაფიქსირებულ დანაშაულს, ხოლო ათი წლის შემდეგ ანუ 2002 წ. – 36 შემთხვევას.

მაგრამ ეს სტატისტიკური მონაცემები არავითარ შემთხვევაში არ შეესაბამება კორუფციის გავრცელებასთან დაკავშირებით საქართველოში არსებულ რეალობას. ფაქტობრივად ჩადენილი კორუფციის დელიქტების ფარული მხარე მნიშვნელოვნად უფრო დიდია. ეს, უმთვრესად, წარმოშობილია იმით, რომ სამართალდამცავი და სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი ორგანოები თვითონვე იყვნენ კორუფციით მოცულნი ყველა დონეზე. მათი კორუმპირებული მოხელეები ძალზე ხშირად იმყოფებოდნენ ახლო ურთიერთობებში დამნაშავეებთან და დებდნენ მათთან კორუფციულ გარიგებებს.

ამასთანავე, ასევე მნიშვნელოვანია ოფიციალური სტატისტიკური მონაცემები საქართველოში კორუფციული დანაშაულების სისხლისსამართლებრივი დევნის პრაქტიკასთან დაკავშირებით. საქართველოს გენერალური პროკურატურის მონაცემები 1998 წლისათვის აჩვენებენ, რომ ამ წელს დარეგისტრირებული 46 ქრთმის მიცემის შემთხვევიდან მხოლოდ 9 პირს დაეკისრა განსაზღვრული სასჯელი. გარდა ამისა, კორუფციის გამო ბრალი დაედოთ მხოლოდ დაბალი რანგის თანამშრომლებს და არც ერთ მაღალ თანამდებობის პირს სამართალდამცავი ორგანოებიდან.¹⁵⁰

„ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ მკაფიოდ გაუმჯობესდა რეგისტრირებულ კორუფციულ დანაშაულებთან დაკავშირებული ფაქტობრივი მდგომარეობა. ასე, მაგალითად, 2003 წ. საქარ-

und Osteuropa, 2004, გვ. 64.

150 Independent Agencies. Basic Trends and Implementation in International Practice. CRC, COLPI, Tbilisi 2000, <http://ccrc.gateway.ge/colpi/acabat.pdf>.

თველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მიერ რეგისტრირებულ იქნა მოქრთამვის 27 დანაშაული, ხოლო ერთი წლის შემდეგ ეს რიცხვი გაიზარდა 20 პროცენტით (39 შემთხვევა). ახალი მთავრობის საქმიანობა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლისათვის ბევრად უფრო ეფექტური აღმოჩნდა, ვიდრე მანამდე არსებულის.¹⁵¹

3.1. გამოკითხვები კორუფციის თემაზე საქართველოში

ორგანიზებული დანაშაულობისა და კორუფციის თემა საქართველოში ძალიან აქტუალურია და განსაკუთრებულ ყურადღებას მოითხოვს. რამდენიმე სოციოლოგიური გამოკითხვიდან და საერთაშორისო კვლევითი პროექტების შედეგებიდან, რომლებიც „ვარდების რევოლუციამდე“ იქნა საქართველოში ჩატარებული, შესაძლებელია ამ თემასთან დაკავშირებით ქართული საზოგადოების შეხედულების გაგება. ამ გამოკითხვების შედეგები დიდწილად შეესაბამებოდა რეალობას და სამართლიანად შესაძლებელია მათზე დაყრდნობა.¹⁵²

გამოკითხულთა თითქმის 90 %-ს სჯეროდა, რომ საქართველოს რესპუბლიკაში არის კორუფცია. ამასთანავე, დაახლოებით 80 % კორუფციას მიიჩნევდა პრობლემატურ და ძნელად დასაძლევ ფენომენად მათი ქვეყნისათვის. გამოკითხულთა 69 %-მა უპასუხა კითხვას, „კორუფციის რომელ ფორმებს იცნობთ თქვენ?“ და დაასახელეს შემდეგი კორუფციული ქმედებები: ქრთამის მიცემა (ქრთამის აღება) და მოსყიდვა, არალეგალური გამდიდრება და არალეგალური მისაკუთრება, ფარული მითვისება, გაფლანგვა და ა.შ. რრგორც ეს პასუხები ცხადყოფენ, საქართველოს ბევრი მოქალაქე ნამდვილ კორუფციას, ე.ი. მინდობილი ძალაუფლების ბოროტად გამოყენებას კერძო ინტერესებისათვის, აიგივებენ ნორმალურ ეკონომიკურ დანაშაულებ-

151 G. Glonti, *Analyse der gegenwärtigen Kriminalitätsentwicklung in Georgien*, in: H. Kury/E. Karimov (Hrsg), *Kriminalität und Kriminalprävention in Ländern des Umbruchs*, 2006, გვ. 51.

152 Corruption Researches Center ~ Multi-Dimensional profile of Corruption and corruption index in Georgia during 2000, Tbilisi, www.crc.gateway.ge; The Institute of Legal Reforms. Public opinion about organized crime and corruption in Georgia, Tbilisi 1998, www.geo.net.ge/reform.

ბის სიხშირეს მოსდევს ის, რომ ყოველი ახლადდანიშნული ხელმძღვანელი ცდილობს, თავისი ადგილიდან შეძლებისდაგვარად სწრაფად მიიღოს სარგებელი, სანამ განთავისუფლებულ იქნება. აქედან ცხადია, რომ მთავარი პრობლემა არის არა ინდივიდუალურ პიროვნებებში, არამედ ქართულ სახელმწიფო სისტემაში.

ავრეთვე არასრულყოფილი კანონმდებლობა ქმნის ბაზისს კორუფციისათვის საქართველოში. საბჭოთა კავშირიდან გამოყოფის შემდეგ მიღებულ იქნა სრულიად ახალი კანონები, რომლებიც ორიენტირებულია უცხოურ კანონმდებლობებზე. ამის მიზეზია ის, რომ საქართველოში იყო როგორც საკანონმდებლო გამოცდილების, ასევე სპეციალისტების დეფიციტი. ამის შესაბამისად, მრავალი კანონის შემუშავებისას ყურადღების გარეთ დარჩა ის ფაქტობრივი გარემოებები, რომლებიც მაშინ არსებობდა ქვეყანაში. ამის გამო გაჩნდა მრავალი ე.წ. „პლაცებო-კანონი“, რომლებიც რეალურად არ მოქმედებდა.

ცხადია საქართველოში არსებობს რამდენიმე მნიშვნელოვანი სფერო, რომლებიც დროთა განმავლობაში წარმოჩინდა როგორც კორუფციისადმი განსაკუთრებული მიდრეკილების მქონე. აქ, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დასახელდეს ენერგეტიკის სექტორი, რომელიც უმთავრესად კონტროლდებოდა კარგად ორგანიზებული და კრიმინალური ჯგუფების მიერ.¹⁵⁸

მნიშვნელოვანი კორუფციული დანაშაულების ჩადენა ხშირად ხდებოდა ასევე საბანკო სისტემაში. ამას უმეტესად ადვილდებდა ის, რომ ამ ბანკების ხელმძღვანელი პირები ან საქართველოს პარლამენტის დეპუტატები იყვნენ ანდაც აღმასრულებელი ხელისუფლების წარმომადგენლები, მიუხედავად იმისა, რომ ამგვარი პარალელური საქმიანობა კანონითაა აკრძალული. ასევე შავი ბაზარი-თამაშობდა მნიშვნელოვან როლს კორუფციის გაფართოებისათვის საქართველოში. აქ გვხვდება არა მარტო კორუფცია, არამედ ასევე მონოპოლიზაციისაკენ სწრაფვა, კანონსაწინააღმდეგო ქმედებები კონკურენტების მიმართ და სხვა. ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ გაუქმებულ იქნა რამდენიმე

158 G. Glonti, *Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven*, in: H. Kury (Hrsg), *Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa*, 2004, ჯვ. 67-68.

შავი ბაზარი და ამ მხრივ სიტუაცია შესამჩნევად გაუმჯობესდა.

როგორც ერთ-ერთი შემდეგი ფაქტორი კორუფციის სწრაფი გავრცელებისათვის, შეიძლება დასახელდეს ქართული ოლიგარქიის წარმოშობა. იგი გამონეულ იქნა პრივატიზაციის დაჩქარებული პროცესის შედეგად. ამ ოლიგარქებისათვის ვინრო ჯგუფური ინტერესები ყოველთვის წარმოადგენდა პრიორიტეტულ სფეროს, სახელმწიფოებრივ ინტერესებთან შედარებით.¹⁵⁹

საქართველოში კორუფციისათვის მნიშვნელოვან კვების წყაროს ყოველთვის წარმოადგენდა უცხოური კრედიტების განაწილება და საერთაშორისო ჰუმანიტარული დახმარებები. დე ფაქტოდ დადგენილია, რომ მიღებული სუბსიდიებისა და კრედიტების თითქმის 50 % გაფლანგულ და არამიზნობრივად იქნა გამოყენებული ძალაუფლების მქონე რამდენიმე დაჯგუფების მიერ.¹⁶⁰

5. ზოგადი კორუფციული მდგომარეობა საქართველოში „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ

ერთ-ერთი მიზეზი იმ მრავალთაგან, რომლებმაც ყოფილი სახელმწიფოს პრეზიდენტისა და მისი მთავრობის დამხობა გამოიწვია, იყო მაშინდელი სახელმწიფო აპარატის სრული მოცვა კორუფციისაგან. ძალაუფლების მქონე პირები საერთოდ არ ინუხებდნენ თავს სწრაფად მზარდი კორუფციის შესაფერხებლად. ისინი კორუფციას ხსნიდნენ, როგორც ქართველი ხალხის მენტალიტეტის არსებით ნიშანს და კორუფციის პრობლემატიკას წარმოაჩენდნენ ისე, თითქოს მის წინააღმდეგ ბრძოლა საქართველოში შეუძლებელი იყო.¹⁶¹

ამასთანავე აღსანიშნავია აგრეთვე, რომ კორუფციის მაღალი დონე პოსტსაბჭოურ და განსაკუთრებით, კავკასიურ ქვეყნებში, არ არის მხოლოდ პოსტკომუნისტური პერიოდის 159 V. Soghomonyan, Europäische Integration und Hegemonie im Südkaukasus, 1. Auflage, 2007, გვ. 52.

160 G. Glonti, Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven, in: H. Kury (Hrsg), Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa, 2004, გვ. 67.

161 L. Di Puppò, Anti-Korruptionsreformen: einzelne Erfolge und große Herausforderungen für Georgien, 21/10/2005, http://www.caucas.com/home_de/breve_contenu_imprim.php?id=82.

თვალსაჩინო პროცესი. საბჭოთა კავშირის დანგრევის შემდეგ ნელ-ნელა გაუარესებულმა პოლიტიკურმა და ეკონომიკურმა მდგომარეობამ ამ ქვეყნებში ხელი შეუწყო კორუფციის კატასტროფულ გაფართოებას.¹⁶² საყოველთაოდ ცნობილი იყო არა მარტო მაღალი რანგის ჩინოვნიკთა მიერ ქრთამის აღების საკმარისი მტკიცებულებები ზოგადად, არამედ, ასევე კორუმპირებულ მოხელეთა კონკრეტული გვარ-სახელებიც. მიუხედავად ამისა, საზოგადოებას არ შეუტყვია არცერთი ფაქტი აღნიშნულ პირთა სისხლისსამართლებრივი დასჯის შესახებ.

ე.წ. „ვარდების რევოლუციის“ შემდეგ აღნიშნული სიტუაცია თვალშისაცემად შეიცვალა. ახალმა პოლიტიკოსებმა გამოაცხადეს მზადყოფნა, მთელი ძალებით ებრძოლათ კორუფციის წინააღმდეგ ყველა სახელმწიფო, საზოგადოებრივ და ეკონომიკურ დონეზე. კორუფციის წინააღმდეგ ქმედება გახდა საქართველოს ახალი ხელისუფლების უმთავრესი მიზანი.¹⁶³

ამ პოლიტიკური მიზნის გატარებისათვის, მთავრობამ განახორციელა საფუძვლიანი რეფორმა პოლიციის სისტემაში, რომელიც მანამდე ყველაზე მეტად კორუმპირებულ სფეროს წარმოადგენდა. ავტომანქანის მძღოლები საქართველოში წარმოადგენდნენ როგორც კორუფციული დანაშაულების მსხვერპლს, ასევე დამნაშავეებს, რადგანაც ისინი საავტომობილო გზებსა და ქუჩებზე პატრულირებადი მეტისმეტად ბევრი საგზაო პოლიციელებისაგან კორუფციის გამომწვევ სიტუაციებში ხვდებოდნენ. საგზაო ინსპექტორები ვალდებულნი იყვნენ მათ მიერ „გამომუშავებული თანხის“ გარკვეული ნაწილი თავიანთი უფროსებისათვის მიეცათ. მთავრობის გადაწყვეტილების თანახმად, სამსახურიდან დაითხოვეს 15 ათასზე მეტი საგზაო პოლიციელი. ამ რეფორმის შედეგად მთლიანად შეიცვალა მანამდე არსებული პოლიციის ორგანოები. მათ ნაცვლად დაინიშნა სრულიად ახალი, შესაბამისი განათლებისა და საკმარისი ანაზღაურების მქონე პერსონალი.¹⁶⁴

162 S. Lammich, Georgien- ein Jahr nach der Rosenrevolution, in: H. Kury/E. Karimov (Hrsg), Kriminalität und Kriminalprävention in Ländern des Umbruchs, 2006, გვ. 66.

163 S. Kleinhanß, Die Außenpolitik Georgiens. Ein Failing State zwischen internem Teilversagen und externen Chancen, 2008, გვ. 40.

164 B. Christophe, Zwischen Fassaden der Anarchie und regulativer Allmacht. Staatlichkeit

დღესდღეობით პოლიციის ორგანოები, განსაკუთრებით კი საგზაო პოლიცია, საქართველოში მიიჩნევა, როგორც ყველაზე ნაკლებად კორუმპირებული სახელმწიფო ორგანოები. ამ რეფორმის წყალობით ქართულმა პოლიციამ დაიბრუნა თავისი ავტორიტეტი და მოქალაქეების ნდობა.¹⁶⁵

ასევე ავტომობილების ტექნიკური შემოწმებისათვის მათი მფლობელებისაგან საქართველოში ითხოვდნენ გარკვეულ არაოფიციალურ ფულად თანხებს, იმისგან დამოუკიდებლად, თუ როგორ ტექნიკურ მდგომარეობაში იმყოფებოდა ავტომობილი. ამ სფეროში კორუფციის შემცირებისათვის, სახელმწიფოს მეთაურმა 2004 წ. გამოაცხადა სამწლიანი მორატორიუმი ტექნიკური შემოწმებისათვის, რომელიც შემდგომ კიდევ გაგრძელდა რამდენიმე წლით.

შემდეგი მკაცრი ღონისძიება კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლასთან მიმართებაში იყო დამხობილი მთავრობის მაღალი რანგის თანამდებობის პირთა დაპატიმრება. ასე, მაგალითად, ციხეში ჩასვეს ყოფილი ტრანსპორტისა და ენერგეტიკის მინისტრები, ქართული რკინიგზის ყოფილი უფროსი და კიდევ ბევრი მაღალი რანგის ჩინოვნიკი. მათ ბრალი წაეყენათ თანამდებობრივ გულგრილობასა და გადასახადების დამალვაში, რაც, მართალია, არცთუ უსაფუძლო იყო, თუმცა, უმეტეს შემთხვევაში, საკმარისი მტკიცებულებების არქონით.¹⁶⁶ რამდენიმე მათგანი მოგვიანებით განთავისუფლებულ იქნენ პოლიტიკური საფუძვლების გამო და არ წარმდგარან სასამართლოს წინაშე, რადგანაც მათ სახელმწიფო ბიუჯეტს გადაუხადეს გენერალური პროკურატურის მიერ დადგენილი დიდი ოდენობის ფულადი თანხები. ეს ნიშნავს, რომ მათ მიეცათ შესაძლებლობა, გამოეცხადათ თავიანთი თავისუფლება.¹⁶⁷ ეს გარემოება განსაკუთრე-

im postsowjetischen Georgien, in: J. Böhmer/M. Vietor (Hrsg), Osteuropa Heute, 2007, გვ. 274.

165 Neue Zürcher Zeitung Online: A. P. Fischer, Wirtschaftspolitische Reformen mit revolutionärem Elan, <http://www.nzz.ch/2005/10/01/fw/articleD1W8P.html>.

166 L. Di Puppò, Anti-Korruptionsreformen: einzelne Erfolge und große Herausforderungen für Georgien, 21/10/2005, http://www.caucas.com/home_de/breve_contenu_imprim.php. id=82.

167 U. Halbach, Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration, in: U. Schneekener (Hrsg), Fragliche Staatlichkeit, 1. Auflage, 2006, გვ. 238.

ბით მიუთითებს საქართველოს რესპუბლიკაში სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპის ნაკლულოვანებაზე. არსებობს საკმარისზე მეტი საფუძველი იმის ვარაუდისთვის, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საბაზით განხორციელდა პოლიტიკურ კონკურენტებთან ანგარიშსწორება.¹⁶⁸

პოლიტიკური ძალაუფლების ცვლილებამდე კორუფცია განიცდიდა ძლიერ მსარდაჭერას თვით საქართველოს რესპუბლიკის ხელმძღვანელი თანამდებობის პირების მხრიდან. ეს განპირობებული იყო იმით, რომ დაბალი რანგის ყველა მოხელეს მის მიერ აღებული ქრთამიდან განსაზღვრული ოდენობა უნდა გადაეცა თავისი უფროსებისათვის.¹⁶⁹ ეს საბჭოური ტენდენცია კიდევ უფრო მეტად გაძლიერდა ძველი სახელმწიფოს მეთაურის მმართველობის დროს. ამით ცხადია, რომ კორუფციის პრობლემატიკა საქართველოში გამოწვეული იყო არა მხოლოდ ინდივიდუალური, არამედ, ძირითადად, ინსტიტუციონალური და სტრუქტურული მიზეზებიდან.

ამის შესაბამისად, საქართველოს ახალი პრეზიდენტისა და მისი მთავრობის ძალისხმევა მიმართული იქნა ძირფესვიანი ინსტიტუციონალური რეფორმების გასატარებლად და ძველი კორუმპირებული სახელმწიფო სისტემის მთლიანად შესაცვლელად. კორუფციის საბოლოოდ დასამარცხებლად გატარდა რამდენიმე მნიშვნელოვანი ღონისძიება:

ახალი მთავრობის მნიშვნელოვან წარმატებებს მიეკუთვნება ლიცენზიების გაცემის პროცედურის გამარტივება. გაუქმდა თითქმის 90 % იმ სამართლებრივი აქტებისა, რომელთაც პოტენციური მენარმეებისათვის დაბრკოლებების შექმნა შეეძლოთ. გარდა ამისა, სამეწარმეო საქმიანობისათვის საჭირო ნებართვების რიცხვი მნიშვნელოვნად შემცირდა.¹⁷⁰ ამ ყველაფრის შედეგად აშკარად გაუმჯობესდა კორუფციული მდგომარეობა

168 M. Wiest, Georgien – demokratischer Neuanfang unter M. Saakaschwili?, in: E. Bos/A. Helmerich (Hrsg), Zwischen Diktatur und Demokratie, 2006, გვ. 171.

169 L. Di Puppò, Anti-Korruptionsreformen: einzelne Erfolge und große Herausforderungen für Georgien, 21/10/2005, http://www.caucas.com/home_de/breve_contenu_imprim.php.id=82.

170 L. Di Puppò, Anti-Korruptionsreformen. einzelne Erfolge und große Herausforderungen für Georgien, 21/10/2005, http://www.caucas.com/home_de/breve_contenu_imprim.php.id=82.

გები მოიტანა. მიუხედავად ამისა, არ შეიძლება სინამდვილის ეიფორიულად შეფასება და ამ ანტიკორუფციული პოლიტიკისაგან გადამწყვეტ ზემოქმედებას ველოდოთ. იმისათვის, რომ ამ კამპანიას წარმატებები ჰქონდეს საქართველოში და კორუფციის ჭირი საბოლოოდ იქნეს დამარცხებული, უპირველეს ყოვლისა, აუცილებელია, ქართული საზოგადოების მართლშეგნების ამაღლება.

6. შეჯამება

აღნიშნულ თავში მეტ-ნაკლებად დაწვრილებით იქნა წარმოჩენილი კორუფციის პრობლემატიკის ინტენსიურობა საქართველოში. ისევე, როგორც ყველა გარდამავალი ეკონომიკურ-პოლიტიკური სისტემის მქონე ქვეყნისათვის, საქართველოსთვისაც კორუფციის არცთუ ისე დაბალი დონე, წარმოადგენს მყიფე სახელმწიფოებრიობის უპირველეს მიზეზს. უკანასკნელი 25 წლის მანძილზე, ანუ დამოუკიდებლობის აღდგენის შემდეგ პერიოდში, ფართოდ გავრცელებული კორუფცია გადაიქცა ქვეყნის არსებობის ერთ-ერთ შემადგენელ ნაწილად. აქ, უმთავრესად, საქმე ეხება კორუფციის მასშტაბებსა და განზომილებებს, რაც საქართველოს მაგალითზე, ზოგ შემთხვევაში, საკმაოდ დამაფიქრებელი ჩანს.

ქვეყნის მოსახლეობა ათწლეულების მანძილზე ცხოვრობდა ისეთ სახელმწიფოში (უპირველესად, საბჭოთა პერიოდში), რომელშიც კორუფცია, სულ ერთია როგორი ფორმით, მიჩნეული იყო როგორც საზოგადოების ყოველდღიური ცხოვრების ერთ-ერთი ჩვეულებრივი მოვლენა. შეუძლებელი იყო ვინმეს წარმოედგინა სახელმწიფოს არსებობა კორუფციის გარეშე. საქართველოს დღევანდელი მოქალაქეების უმთავრესი ნაწილი სწორედ აღნიშნული პერიოდიდან მოდის და ამიტომ კორუფციის პრობლემატიკასთან დაკავშირებით თითქმის ისეთივე დამოკიდებულებას ინარჩუნებს, როგორიც ადრე გააჩნდა. შესაბამისად, შეუძლებელი იქნება კორუფციის საბოლოო დამარცხება ჩვენს ქვეყანაში 5 ან 10 წელიწადში, სანამ ამ კუთხით ქართული საზოგადოების შეგნებასა და ცნობიერებაში მნიშვნელოვანი ცვლილება არ მოხდება.

თავი VIII. პრევენციული ღონისძიებები კორუფციის წინააღმდეგ

1. პრევენციული ღონისძიებების მნიშვნელობა და საშუალებები

კორუფციის პრევენცია წარმოადგენს ისეთ გადაუდებელ აუცილებლობას, რომელსაც არსებითი მნიშვნელობა აქვს როგორც საჯარო, ასევე კერძო სექტორისათვის.

დიდი ხანია აღიარებულია ის მეხედულება, რომ არ არსებობს კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული საყოველთაო ხასიათის ქმედითი საშუალებები, მაგრამ, მიუხედავად ამისა, მისი პრევენცია და შეკავება შესაძლებელია. საჭიროა ისეთი ერთიანი პროგრამა, რომელიც დაადგენს მრავლისმომცველ ღონისძიებებს სხვადასხვა დონეზე და მათ ერთმანეთთან ჰარმონიაში მოიყვანს.¹⁷⁴ ასეთი ერთიანი პროგრამა უნდა ეფუძნებოდეს იმ ბაზისს, რომ კორუფციის საშიშროება ყველა სახელმწიფო და საზოგადოებრივ სფეროში თანაბრად იქნება აღიარებული. გარდა ამისა, საჯარო სამსახურსა და ეკონომიკაში აუცილებელია ისეთი კონტროლის საშუალებები, რომელთა მეშვეობითაც კორუფციის შემთხვევები უფრო ადვილად გამოვლინდება.

წარმატების მომტანი კორუფციის პრევენცია შეიძლება განხორციელებულ იქნეს მხოლოდ მაშინ, როცა კოორდინირებული თანამშრომლობა ამ მიზნისათვის სახელმწიფო ადმინისტრაციის, კერძო სექტორის, საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და მოსახლეობის მიერ ხანგრძლივი დროის მანძილზე უწყვეტად ხორციელდება.¹⁷⁵

კორუფციის შეკავებისათვის თანაბრადაა აუცილებელი როგორც პრევენციული, ისე რეპრესიული ხასიათის ღონისძიებები. თუმცა, უპირველეს ყოვლისა, ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ თავიდან ამცილებელი ღონისძიებები, შესაძლებელია,

174 D. Dölling, Gutachten C zum 61. DJT, 1996, C 42; W. Schaubenstein, Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz, Kriminalistik 1994, S. 518; E. Kube/W. Vahlenkamp, Korruption – hinnehmen oder handeln? Verwaltungsarchiv 85 (1994), გვ. 444.

175 W. Vahlenkamp/I. Knauf, Korruption – hinnehmen oder handeln? Ergebnisse eines Forschungsprojektes, BKA-Deutschland (Hrsg.), 1995, S. 352; J. Kubica, Korruption in nationaler und internationaler Dimension, Kriminalistik 2002, გვ. 596.

უფრო ეფექტური აღმოჩნდეს, ვიდრე რეპრესიული ქმედებები. გაბატონებული შეხედულების მიხედვით, კორუფციის წინააღმდეგ წარმატებული ბრძოლა მნიშვნელოვნად არის დამოკიდებული კორუფციის გავრცელების შეფერხებაზე სრულყოფილი კონტროლის საშუალებებით, ე.ი. არსებითი როლი პრევენციულ მიმართულებას ეკუთვნის.¹⁷⁶

კორუფციის პრევენცია არ შეიძლება გაგებულ იქნეს როგორც უნდობლობა ცალკეული პიროვნებების მიმართ. როგორც წესი, ის უფრო მეტად შეესაბამება ორგანიზაციის სტრუქტურების სისუფთავის შენარჩუნების აუცილებელ წინაპირობას, პოლიტიკური წესიერების მოთხოვნასა და საიმედოობას ეკონომიკურ ცხოვრებაში, რომლებიც, თავის მხრივ, ნებისმიერი დემოკრატიული და სამართლებრივი სახელმწიფოს გამართული ფუნქციონირების უნარს ემსახურებიან. აღნიშნული მოიცავს სამართლებრივი და ეთიკურ-მორალური ხასიათის დირექტივებს. კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებული მოსაზრებები, ბუნებრივია, ასევე უნდა მოიცავდეს იმგვარ მოქმედებებს, რომლებიც არავითარ სამართლებრივ ეჭვს არ იწვევს, მაგრამ ეთიკურ-მორალურ ნორმებს უგულბებლყოფენ.¹⁷⁷

კორუფციის წინააღმდეგ მიმართული ეფექტური პრევენციის ღონისძიებები მოიცავს ე. წ. „გარე“ და „შიდა“ კონტროლის მექანიზმებს. პირველი სახეობა გულისხმობს ინსტიტუციონალური კონტროლის ღონისძიებებს ორგანიზაციული და ტექნიკური თვალსაზრისით. ღონისძიებათა მეორე სახეობა კი მოიცავს ეთიკურ-მორალური ცნობიერების ამაღლებასა და პროფესიული უნარ-ჩვევების გაღრმავებას.¹⁷⁸ ორივე აღნიშნულ სახეობას მხოლოდ მჭიდრო ურთიერთკავშირით შეუძლია წარმატებით ზემოქმედება და არცერთი არ შეიძლება შეიცვალოს მეორე მათგანით. მხოლოდ ნეგატიური სახის ინსტიტუციონალურ კონტროლის მექანიზმებს არ ძალუძთ კორუფციისადმი

176 W. Schaupensteiner, Gesamtkompetenz zur Eindämmung der Korruption, NSz 1996, 23. 413.

177 P. Poerting/W. Vahlenkamp, Strategien gegen die Korruption, Kriminalistik 1998, 23. 733.

178 R. Mischkowitz/H. Bruhn, Korruption – (K)ein Thema für die Polizei, Kriminalistik 2001, 23. 233.

მიდრეკილების გაქრობა. ერთი რომელიმე სოციალური სფეროს ფარგლებში კორუფციული ჩვევების საბოლოოდ აღმოფხვრა ძნელად წარმოსადგენია.

კორუფციის თავიდან აცილება უნდა წარმოადგენდეს საზოგადოებრივი აზრის მყარ შემადგენელ აუცილებელ კომპონენტს. იმ პიროვნებებს, რომელთაც სახელმწიფო ადმინისტრაციაში, საზოგადოებასა და ეკონომიკურ სექტორში ხელმძღვანელი პოზიციები უკავიათ, შეუძლიათ დასახელებული მიზნის მიღწევაში არსებითი როლი ითამაშონ.¹⁷⁹ გარდა ამისა, კორუფციის პრევენციას მიეკუთვნება ისიც, რომ აუცილებელია ყველა იმ სამართლებრივი რეგულირების ფორმის გაუქმება, რომლებსაც რაიმე ფორმით შეუძლიათ ზემოქმედება მოახდინონ კორუფციის ხელშეწყობაზე.

საყოველთაოდ გავრცელებული თვალსაზრისის მიხედვით, თავისუფალ და ობიექტურ საინფორმაციო საშუალებებს, აგრეთვე, შეუძლია არსებითი ფუნქციის შესრულება კორუფციის პრევენციასთან მიმართებაში. მისი მეშვეობით შესაძლებელი ხდება უფრო მეტი კორუფციის შემთხვევის გამოვლენა და ამ გზით მნიშვნელოვანი შემაკავებელი ეფექტის მოხდენა.¹⁸⁰

2. კორუფციის პრევენციის პერსონალური სახის ღონისძიებები

კორუფციის ეფექტურად თავიდან აცილებისათვის უაღრესად დიდი მნიშვნელობა ენიჭება პერსონალური პრევენციის ღონისძიებებს, რომელთა შორისაც, უპირველეს ყოვლისა, უნდა დასახელდეს შემდეგი:

2.1. დასაქმებული პირების სენსიტიურობა და სწავლება

კორუფციის ეფექტური პრევენციისათვის, პირველ რიგში, ფუნდამენტური მნიშვნელობა აქვს საჯარო ადმინისტრაციასა და ეკონომიკაში დასაქმებულთა, ასევე პოლიტიკაში მოღვაწე პირთა კორუფციისადმი მგრძნობელობას. როდესაც

179 H. Chr. Schäfer, *Organisierte Kriminalität – eine kaum hilfreiche öffentliche Diskussion. Kommentar*, NJW 1994, S. 774 ff; D. Dölling, *Gutachten C zum 61. DJT*, 1996, C 44.

180 K. Lang, *Korruption – Pestilenz unserer Tage*, Kriminalistik 1993, გვ. 363.

თანამშრომლები ისეთ სიტუაციაში ხვდებიან, რომელიც კორუფციასთან მიმართებაში მაღალი საშიშროებით ხასიათდება, მაშინ მათ უნდა შეეძლოთ საკუთარ უნარზე დაყრდნობა, სწორად შეაფასონ ეს მდგომარეობა. ამიტომაც აუცილებელია დასაქმებულ პირთა მხრიდან ღირებულებათა გაცნობიერების უნარის შექმნა იმ კუთხით, რაც დაკავშირებულია კორუფციის წინააღმდეგ აქტიურ მიდგომასთან.¹⁸¹ აუცილებლად უნდა მოხდეს ახალი თანამშრომლების გაფრთხილება კორუფციის საშიშროებასთან დაკავშირებით, რასაც განსაკუთრებით მაშინ აქვს დიდი მნიშვნელობა, როცა ხდება ახალი თანამშრომლების მიღება იმ სფეროში, რომელიც კორუფციის მიმართ ნაკლები მედეგობით ხასიათდება.

კორუფციისადმი მგრძნობელობის ამაღლების ამოცანისათვის, უპირველეს ყოვლისა, უფლებამოსილი არიან ხელმძღვანელობისა და მართვის განმახორციელებელი პირები.¹⁸² რეგულარულ სწავლებასა და უწყვეტ საჯარო საუბრებს კორუფციის გამომწვევ მიზეზობრივ ფაქტორებზე, ხელშემწყობ გარემოებებზე, ასევე გამოვლენის ფორმებსა და კორუფციული ქმედებების უარყოფით შედეგებზე, შეუძლიათ ყველა ზემოთ დასახელებულ სფეროში მიაღწიონ იმას, რომ „კორუფციას გამოეცალოს ნიადაგი“.¹⁸³

2.2. განათლება და გადამზადება

პრევენციის მექანიზმების ერთ-ერთი არსებითი შემადგენელი კომპონენტია გადამზადებისა და შემდგომი სწავლების კონცეფცია. ამ საკითხთან დაკავშირებით ყველაზე მეტად საჭიროა იმ თანამშრომელთა შემდგომი სწავლება, რომლებიც დასაქმებულნი არიან კორუფციისადმი განსაკუთრებულად მიდრეკილ სფეროში, აგრეთვე იმ პირებისა, რომლებიც კონტროლის ამოცანებს ახორციელებენ. გარდა ამისა, ყურადღება უნდა მიექცეს ხელმძღვანელი და საკონტაქტო პირების შემდგომ

181 T. Ax/M. Schneider, *Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung*, 2006, გვ. 32.

182 H. Fiebig/H. Junker, *Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst*, 2. Auflage, 2004, Rn. 119.

183 N. Portz, *Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe*, in: D. Dölling (Hrsg.), *Handbuch der Korruptionsprävention*, 2007, გვ. 356.

სწავლებას კორუფციის პრევენციისათვის. მათი შესაბამისობა და ცოდნა, გამოავლინონ და აღკვეთონ კორუფციული ურთიერთობები და მასთან დაკავშირებული მანიპულაციები, საჭიროებს მუდგად გადამზადებას.¹⁸⁴ ამგვარი გადამზადებისა და შემდგომი სწავლების ღონისძიებები აუცილებელია ჩატარდეს მთელი პერსონალისათვის, თუმცა, უპირველესად, ისინი გათვალისწინებულია ხელმძღვანელი პირებისათვის.¹⁸⁵

გადამზადებისა და შემდგომი სწავლების კონცეფციასთან ერთად ასევე მეტად მნიშვნელოვანია ქცევის კოდექსი კორუფციის წინააღმდეგ, რომელიც ადვილად ხელმისაწვდომი უნდა იყოს ყველა დასაქმებული პირისათვის, განსაკუთრებით კი ახალი თანამშრომლებისათვის.¹⁸⁶

2.3. პერსონალის შერჩევა

ყურადღებით განხორციელებული პერსონალის შერჩევა წარმოადგენს ერთ-ერთ არსებით ინსტრუმენტს კორუფციის პრევენციისათვის. იმ სამუშაო სფეროებში კი, რომლებიც კორუფციისადმი ნაკლებად წინააღმდეგობის უნარის მქონენი არიან, დადგენილი უნდა იქნეს უფრო მკაცრი კრიტერიუმები. განსაკუთრებული ყურადღება უნდა გამახვილდეს კანდიდატთა საიმედოობაზე. სრულიად უნდა გამოირიცხოს იმ პირთა სამსახურში მიღება, რომელთა მიმართაც არსებობს ეჭვი კორუფციული ქმედებების გამო ანდა რომელთა წინააღმდეგაც მიმდინარეობს სისხლისსამართლებრივი ან დისციპლინური დევნის პროცესი. აგრეთვე ის პირები, რომლებიც მძიმე ეკონომიკურ მდგომარეობაში იმყოფებიან ან რომელთაც სერიოზული სოციალური ხასიათის პრობლემები აქვთ, არ შეიძლება დანიშნულ იქნენ ნამყვან პოსტებზე. ისეთი გარემოებები, როგორიცაა პირადი კონტაქტები საეჭვო რეპუტაციის მქონე პირებთან ან ნაკლებად საიმედო ცხოვრებისეული შეხედულებები, აუცილებელია გა-

184 T. Ax/M. Schneider, *Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung*, 2006, გვ. 33.

185 J. Breuer, *Prävention gegen Korruption im konsumunalen Bereich*, in: G. Gehl (Hrsg), *Korruption- Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft*, 2004, გვ. 115.

186 ასეთი კოდექსის აუცილებლობაზე საჯარო მოხელეებისათვის მიითითებას შეიცავს გაეროს 2003 წლის კორუფციის წინააღმდეგ კონვენციის მე-8 მუხლი.

თვალისწინებულ იქნეს პერსონალის შერჩევის დროს.¹⁸⁷

კორუფციის მრავალი შემთხვევის დროს გამოვლენილ იქნა ის ფაქტი, რომ დამნაშავეთა მიერ ვაკანტურ ადგილზე განაცხადის შეტანისას მითითებულ იქნა არასრული ან არასწორი ინფორმაცია. აქედან გამომდინარე, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია, რომ კანდიდატთა შესახებ მონაცემები გულდასმითა და დანერჩილებით იქნეს შესწავლილი მათ დანიშნამდე.¹⁸⁸

2.4. პერსონალის როტაცია

პრაქტიკაში ხშირია ისეთი შემთხვევები, როდესაც, მიუხედავად პერსონალის შერჩევისას გამოვლენილი საკმარისი ყურადღებისა, რომელიმე სამუშაო სფეროში მაინც ჩნდება კორუფციის სერიოზული საფრთხე. ამგვარი სიტუაცია შეიძლება გამოიწვიოს იმ გარემოებამ, რომ კორუფციული კავშირების წარმოშობის საფრთხე განსაკუთრებით მაღალია მაშინ, როცა, ამა თუ იმ სექტორში დასაქმებული პირები ერთი და იგივე სამუშაოს დიდი ხნის მანძილზე ასრულებენ. აგრეთვე თანამშრომლები, რომლებიც თავდაპირველად კორუფციისადმი მიდრეკილებას არ ავლენენ, შესაძლებელია ისეთ სამუშაო გარემოში ხანგრძლივად დარჩენის შემთხვევაში, სადაც კორუფციის წარმოშობის საფრთხეა, ნაქეზებულ იქნენ ვალდებულებათა დარღვევისაკენ. ამის თავიდან ასაცილებელ ერთ-ერთ არსებით ღონისძიებად, რომელიც საყოველთაოდაა აღიარებული და რეკომენდირებული, მიიჩნევა პერსონალის როტაცია.¹⁸⁹ ერთ რომელიმე განსაზღვრულ სფეროში შეზღუდული დროის მანძილზე დარჩენის შემთხვევაში აღარ არის მეტისმეტად დიდი იმის რისკი, რომ დასაქმებულ პირთა შორის, ან მათსა და საწარმოო პარტნიორებს შორის, დამყარდეს კორუფციული კონტაქტები.

პერსონალის როტაციის მეშვეობით, უპირველეს ყოვლისა,

187 M. Korte, Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 297.

188 J. Benz/St. Heißen/D. John/J. Möllering, Korruptionsprävention in Wirtschaftsunternehmen und durch Verbände, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 52.

189 ამის თაობაზე მითითებას შეიცავს ასევე გაეროს 2003 წლის „კორუფციის წინააღმდეგ“ კონვენცია მე-7 მუხლის მე-2 აბზაცის „ბ“ ქვეპუნქტის მე-2 წინადადება.

შესაძლებელია კორუფციის ისეთი ფორმის თავიდან აცილება, როგორცაა სისტემური კორუფცია. პერსონალის როტაცია სრულყოფილი და პრევენციულობის ეფექტის მქონე შეიძლება მხოლოდ მაშინ იყოს, როდესაც რეგულარულ როტაციას ექვემდებარებიან არა მარტო რიგითი სპეციალისტები, არამედ, ასევე, ხელმძღვანელი და ზედამხედველი პირები. როდესაც ერთი ორგანოს ფარგლებში არ ხერხდება პერსონალის როტაციის განხორციელება, ასეთ შემთხვევაში საჭირო ხდება ისეთი როტაცია, რომელიც სხვა სფეროებსაც მოიცავს.¹⁹⁰

2.5. პრივილეგიების მიღების რეგულირება

იმისათვის, რომ მყარად იქნეს შენარჩუნებული და დაცული თანამშრომელთა სამსახურებრივი ერთგულება, მნიშვნელოვანია ქცევის ისეთი რეგულაციების დადგენა, რომლებიც უკავშირდება საჩუქრების, შემონირობულობებისა თუ სხვა სახის ნახალისებების მიღებას. ყოველ თანამშრომელს უნდა გააჩნდეს მკაფიო შეგნება იმისა, რომ, როდესაც მას პირდებიან საჩუქრებს მის სამსახურებრივ თვისებებთან დაკავშირებით, ამას ადვილი შესაძლებელია მოჰყვეს კორუფციის აღმოცენება. ნახალისებების მიღების აკრძალვით შეიძლება თავიდან იქნეს აცილებული ის მცდარი წარმოდგენა, რომ მატერიალური თუ არამატერიალური სარგებლის მეშვეობით შესაძლებელია გადანაწილების მიმღებ პირებზე ზეგავლენის განხორციელება.

სირთულეების წარმოშობა შეუძლია როგორც საკითხს იმის შესახებ, თუ რა უნდა იქნეს გაგებული საჩუქრის ცნების ქვეშ, ასევე საკითხს იმასთან დაკავშირებით, თუ რა ღირებულების პრივილეგიები ვერ ჩაითვლება უწყინარ ყურადღების გამოვლენად. იმისათვის, რომ ამგვარი გამიჯვნის პრობლემები თავიდან იქნეს აცილებული, საჭიროა მკაფიო და ადვილად გასაგები ღირებულებების შემუშავება. როგორც წესი, უმჯობესია, თანამშრომლებისათვის დადგენილ იქნეს ნებისმიერი სახის პრივილეგიების მიღების ერთი საყოველთაოდ მოქმედი აკრძალვა.¹⁹¹

190 H. Fiebig/H. Junker, Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst, 2. Auflage, 2004, Rn. 153.

191 N. Portz, Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe, in: D. Nölting (Hrsg.), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 357.

ამასთან ერთად შესაძლებელია სპეციალური ნებართვით დაშვებულ იქნეს ისეთი მცირე ღირებულების საჩუქრებისა და შემონირობების მიღება, რომლებიც განკუთვნილია სოციალური მიზნებისა თუ ჩვეულებითი სტუმართმოყვარეობის შემთხვევებისათვის. ზოგადად, ისინი არცერთ თანამშრომელზე არ ახდენენ სერიოზულ ზეგავლენას ნეგატიური კუთხით. ყველა სხვა დანარჩენი პრივილეგია, რომელიც ამ ჩარჩოებს ცდება და მეტად უჩვეულოდ გამოიყურება, უარყოფილ უნდა იქნეს უფლებამოსილი ორგანოს ან პირის მეშვეობით.¹⁹²

2.6. ხელმძღვანელი პირების პასუხისმგებლობა

იმ სამუშაო სფეროებში, სადაც კორუფციის საფრთხე განსაკუთრებით დიდია, წარმატებული პრევენციისათვის აუცილებელია მომეტებული ქმედითი ძალისხმევისა და სიფხიზლის გამოჩენა თანამშრომლების მიმართ. კორუფციის პირველივე სიმპტომების გაჩენისთანავე ხელმძღვანელი პირები ვალდებული არიან, მათზე მოახდინონ ადეკვატური რეაგირება.

აუცილებელია ხელმძღვანელ პირებს ნათლად ჰქონდეთ გაცნობიერებული, რომ მათ ევალებათ სამაგალითო როლის შესრულება სხვა თანამშრომლების წინაშე. ამასთან, მათ უნდა განახორციელონ შესაბამისი ძალისხმევა სამუშაო კლიმატის გასაუმჯობესებლად, რაც თანამშრომლებისათვის იმის შესაძლებლობას ქმნის, ხელმძღვანელთა ყურადღება მიმართონ ისეთ ურთიერთობებზე, რომლებიც კორუფციული ქმედებების ეჭვს აღძრავენ.¹⁹³

2.7. ნებართვის ვალდებულება დამატებითი საქმიანობისათვის

კორუფციული კავშირების წარმოშობას ძალზე ხშირად ხელს უწყობს ის, რომ რომელიმე საჯარო ორგანოს თანამშრომლები დამატებით საქმიანობებს ახორციელებენ და ამით ინტერესთა კონფლიქტის საფრთხის წარმოშობას უწყობენ ხელს. ინტერეს-

192 J. Breuer, Prävention gegen Korruption im kommunalen Bereich, in: G. Gehl (Hrsg). Korruption - Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft, 2004, გვ. 114.

193 T. Ax/M. Schneider, Rechtsbandbuch Korruptionsbekämpfung, 2006, გვ. 33.

თა კოლიზიის საფრთხე კი მაშინაა განსაკუთრებით მაღალი, როდესაც ეს თანამშრომლები შესყიდვების პროცედურების ფაქტობრივი ან შესაძლო კონტრაქტორების როლში გამოდიან.¹⁹⁴

ამის გამო შესყიდვების პროცესების განხორციელებისას ყურადღება უნდა გამახვილდეს შესაბამისი რეგულირებების დაცვაზე. ზოგადად აკრძალულ უნდა იქნეს, რომ შესყიდვებისა და ტენდერების პროცედურებში მონაწილეობდეს ის თანამშრომელი, რომელსაც რომელიმე კანდიდატთან ან ტენდერში მონაწილე პირთან ახლო ნათესაური ან მეგობრული ურთიერთობა აქვს. რადგანაც ასეთ დროს წარმოიშობა ინტერესთა კონფლიქტი, ამიტომაც იგი ვერ იქნება ჩაითვლება როგორც ობიექტური გადაწყვეტილების მიმღები პირი. გარდა აღნიშნულისა, ზოგჯერ, ასევე, აუცილებელია თანამშრომლებს დაევალოთ მონაცემების წარდგენა ოჯახის წევრების საქმიანობებთან დაკავშირებით.¹⁹⁵

3. კორუფციის პრევენციის ორგანიზაციული სახის ღონისძიებები

ზემოთ განხილულ კორუფციის პრევენციის პერსონალურ ღონისძიებებთან ერთად, ასევე მეტად არსებითი მნიშვნელობა აქვს ორგანიზაციულ ღონისძიებებს, რომლებსაც გადამწყვეტი როლის შესრულება შეუძლიათ კორუფციის შემცირებისა და აღკვეთის საქმეში.

3.1 მეტი თვალის იგივე ოთხი თვალის პრინციპი

პრევენციის ორგანიზაციული ღონისძიებების უპირველესი მიზანია, რომ იმ სამუშაო სფეროებში, რომლებიც სისტემატური კორუფციის გაჩენის მომეტებული საფრთხით ხასიათდებიან, მაქსიმალურად შეამციროს ასეთი საფრთხე. მათგან, როგორც ყველა სფეროში თანაბარი წარმატებით მოქმედი, უნდა დასახელდეს ე. წ. მეტი თვალის იგივე ოთხი თვალის პრინციპი.

ამ პრინციპის თანახმად, არცერთმა თანამშრომელმა არ უნდა მიიღოს მარტო რაიმე არსებითი საბოლოო გადაწყვეტილება.

194 N. Portz, Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 358.

195 იქვე.

ამით შეიძლება თავიდან იქნეს აცილებული ის, რომ მხოლოდ ერთი რომელიმე თანამშრომელი იყოს საიმისოდ უფლებამოსილი, მოამზადოს კორუფციული ქმედებებისათვის ხელშემწყობი გადანყვებილება.¹⁹⁶ უფრო მეტად საჭიროა მნიშვნელოვანი პროცესების შემუშავება მოხდეს რამდენიმე თანამშრომლის მიერ ერთობლივად. ამის მიღწევა კი შესაძლებელია იმ გზით, რომ მნიშვნელოვანი გადანყვებილებების მომზადება და შესრულება გადაცემულ უნდა იქნეს მეტ პირზე ანდა განვრცობილ იქნეს კონტროლის სამუშაოები.¹⁹⁷

მეტი თვალის (ან ოთხი თვალის) პრინციპი, რომელიც, საზოგადოდ, მიჩნეულია, როგორც კორუფციის პრევენციისათვის ერთ-ერთი ყველაზე შედეგიანი ღონისძიება, არცთუ ისე იშვიათად პრაქტიკაში წარმოშობს მნიშვნელოვან სიძნელეებს. საამისო მიზეზობრივი ფაქტორები კი უმეტესად მდგომარეობს იმაში, რომ ზოგიერთ სამუშაო სფეროში ასეთი ორმხრივი კონტროლისათვის, არ არსებობს სათანადო რაოდენობის პერსონალის. გარდა ამისა, ხშირად მხოლოდ ორიოდ თანამშრომელი თუ ფლობს მაქსიმალურად ეფექტური შემონმებისათვის საჭირო საკმარის კომპეტენციას. თუმცა, მიუხედავად ამგვარი სახის არსებითი პრობლემებისა, მეტი თვალის პრინციპის გამოყენება პრაქტიკაში სულ უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს.

მეტი თვალის პრინციპი არ იქნება პოზიტიური შედეგის მომტანი, როცა ყველა ის პიროვნება, რომელიც ერთი კონკრეტული გადანყვებილების მიღებაში მონაწილეობს, კორუფციული ხასიათის კავშირებში არიან გარეუღნი. ამიტომაც ეს პრინციპი უნდა განხორციელდეს ისე, რომ არა მარტო თანამშრომლებს შეეძლოთ ერთი და იგივე სამუშაო სფეროში განსაზღვრული პროცესების გაკონტროლება, არამედ, ასევე სხვა პირებიც სხვადასხვა სამუშაო სფეროებიდან ჩართულ უნდა იქნენ გადანყვებილებების მიღებაში თანამონაწილეობის მისაღებად.¹⁹⁸

196 R. Mischkowitz, „Werteverfall“, fehlende Kontrolle und menschliche Schwächen – zu den Ursachen und Tätermotiven der Korruption, in: R. Mischkowitz/H. Bruhn (Hrsg), Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, 2000, გვ. 345.

197 T. Ax/M. Schneider, Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung, 2006, გვ. 35.

198 M. Korte, Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 297.

3.2 შიდა აუდიტი

კორუფციის პრევენციის ორგანიზაციული ღონისძიებებიდან განსაკუთრებით მნიშვნელოვანია შიდა აუდიტის, იგივე შიდა შემოწმების ღონისძიება. მისი ეს განსაკუთრებულობა ცხადი ხდება იმ გზით, რომ კორუფციის შემთხვევების გამოვლენა, ძირითადად, არსებითადაა შიდა აუდიტზე დამოკიდებული, რომელიც კონტროლის გაძლიერებას ემსახურება. აღნიშნული გვთავაზობს, რომ შიდა აუდიტი საჭიროა ჩატარდეს ყველა დეპარტამენტსა თუ სამმართველოში, ისევე როგორც ნაწილობრივ ზემდგომ მოხელეთა დონეზე.¹⁹⁹

დისკუსიას არ საჭიროებს ის გარემოება, რომ მუდმივი კონტროლის შედეგად ბევრად ადვილი იქნება იმ მიზნის მიღწევა, ერთ რომელიმე სამუშაო სფეროში შესაძლებელი გახდეს კორუფციული კავშირების გამოვლენა. შიდა აუდიტები მიმართულია იქითკენ, რომ სისტემატური და მოულოდნელი შემოწმებების შედეგად შესაძლებელი გახდეს კორუფციული დანაშაულების გამოვლენის ალბათობის გაზრდა და ამ გზით თანამშრომელთა შეკავება ვალდებულებათა დარღვევებისაგან.²⁰⁰ გარდა ამისა, შიდა აუდიტის ფარგლებში შესაძლებელია იმის წინარე ნიშნების აღმოჩენა, რომ გატარებული ღონისძიებები არასაკმარისია და ამით მოხდეს მოგვიანებით კორუფციის შესაძლო განვითარების აღკვეთა.

3.4 ფუნქციებისა და ამოცანების გამიჯვნის პრინციპი

ფუნქციათა გამიჯვნის პრინციპის მიხედვით, შეკვეთების შესრულების პროცესები იზოლირებულ უნდა იქნეს შეკვეთების გადამოწმების პროცესებისაგან. ფუნქციების გამიჯვნის პრინციპის ამოსავალი წერტილია, რომ კონტროლი მიზნის შესაბამისად შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ მაშინ, როცა არ ხდება არავითარი გავლენა არსებითი მნიშვნელობის მქონე პროცესზე.²⁰¹

199 J. Breuer, Prävention gegen Korruption im kommunalen Bereich, in: G. Gehl (Hrsg.), Korruption- Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft, 2004, გვ. 117.

200 T. Ax/M. Schneider, Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung, 2006, გვ. 35.

201 J. Benz/St. Heißner/D. John/J. Möllering, Korruptionsprävention in Wirtschaftsunternahmen

როგორც მეტი თვალის პრინციპის დროს, ასევე აქაც განსაკუთრებული ყურადღება უნდა მიექცეს იმას, რომ კონტროლის ფუნქციის მქონე თითოეულ პირს თავისი სპეციალური ცოდნით შეუძლია ამ ფუნქციების სრულყოფილად განხორციელება. ასევე ფუნქციათა გამიჯვნის პრინციპიც კორუფციის პრევენციისათვის ერთ-ერთი არსებითი ღონისძიების სახეა, რომლის პრაქტიკაში დანერგვასაც, მეტი თვალის პრინციპის მსგავსად, ორგანიზაციული თვალსაზრისით შეიძლება გადამწყვეტი მნიშვნელობა ჰქონდეს.

მეტად მნიშვნელოვანია აგრეთვე ამოცანათა გამიჯვნის პრინციპი. როდესაც ისეთი არსებითი ამოცანები, როგორიცაა სახელმწიფო შესყიდვების დაგეგმვა და მომზადება და შესყიდვების გადანყვეტა, მხოლოდ ერთი პირის ხელშია კონცენტრირებული, მაშინ წარმოიშობა იმის მაღალი საფრთხე, სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების დროს ადგილი ჰქონდეს კორუფციისათვის ხელშეწყობას. იმისათვის, რომ მოხდეს ასეთი სიტუაციის თავიდან აცილება, საჭიროა შესყიდვების პროცესის განსახორციელებელი ცალკეული ამოცანების სხვადასხვა პოსტებზე დასაქმებულთა მიერ შესრულება.²⁰²

1. საკონტაქტო პირები კორუფციის პრევენციისათვის

როგორც კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის პრაქტიკამ აჩვენა, საკონტაქტო პირების დანიშვნას გარკვეულ სამუშაო გარემოში შეუძლია მნიშვნელოვანი როლი შეასრულოს კორუფციის პრევენციისათვის. საკონტაქტო პირები დაკავებულნი არ უნდა იყვნენ კორუფციის შემთხვევების გამოვლენისა და ჩვენებების მიცემით. მათ, უპირველეს ყოვლისა, აკისრიათ ის ფუნქცია, რომ ამა თუ იმ უწყების თანამშრომლებისა და რიგითი მოქალაქეებისათვის, უნდა წარმოადგენდნენ ნდობით აღჭურვილ პირებს, რომლებიც ნებისმიერ დროს მათ განკარგულებაში იქნებიან.²⁰³

und durch Verbände, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 50.

202 N. Portz, Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 361.

203 M. Korte, Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 301.

საკონტაქტო პირს ევალება უმაღლესი დონის კონფიდენციალურობის დაცვა იმ თანამშრომლის მისთვის ცნობილი ურთიერთობების შესახებ, რომელიც მას მიმართავს. მაგრამ, როდესაც წარმოიშობა კორუფციის რეალური ეჭვი, ეს ვალდებულება აღარ მოქმედებს და საკონტაქტო პირს მკაცრად მოეთხოვება, პერსონალის ადმინისტრაციას მიაწოდოს ინფორმაცია საქმის გარემოებების შესახებ.²⁰⁴

უმრავლეს შემთხვევებში საკონტაქტო პირები, როგორც წესი, დაკავებულნი არიან კონსულტაციისა და ახსნა-განმარტებების მიცემით ისეთ საკითხებზე, რომლებიც კორუფციის წინააღმდეგ მიმართულ პრევენციულ ღონისძიებებს უკავშირდება.²⁰⁵

საკონტაქტო პირებს უნდა ჰქონდეთ იმის შესაძლებლობა, რომ კორუფციის პრევენციისაკენ მიმართული მათი ამოცანები თავისუფლად და მითითებების გარეშე აღიქვან. კორუფციული დანაშაულების რეალურად საეჭვო შემთხვევებში საკონტაქტო პირები უნდა სარგებლობდნენ საჭირო დოკუმენტების გაცნობის უფლებით. გარდა ამისა, მათ ასევე უნდა ჰქონდეთ იმის შესაძლებლობა, რომ ნებისმიერ დროს მიუწვდებოდეთ ხელი წერილობით აქტებზე ან მიიღონ ელექტრონული მონაცემები. მეტად მნიშვნელოვანია აგრეთვე, რომ საკონტაქტო პირებს შეეძლოთ საჭირო ინფორმაციის პერსონალის ადმინისტრაციასთან შეფერხების გარეშე გაცვლა-გამოცვლა.²⁰⁶

1. სამსახურებრივი და გადაწყვეტილებათა შინაარსობრივი კონტროლი

კორუფციისადმი განსაკუთრებით მგრძნობიარე სფეროსთვის, უპირველესად, აუცილებელია გაძლიერებული კონტროლი.²⁰⁷ პრაქტიკაში გამოჩნდა, რომ არასრული და ნაკლულოვანი კონტროლი, არცთუ იშვიათად, ზემოქმედებს როგორც მიზეზობრივი ფაქტორი კორუფციული დანაშაულებისათვის. მაღალეფექტური სამსახურებრივი და გადაწყვეტილებათა შინაარსო-

²⁰⁴ იქვე.

²⁰⁵ იქვე.

²⁰⁶ N. Portz, Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe, in: D. Dölling (Hrsg.), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 359.

²⁰⁷ T. Ax/M. Schneider Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung, 2006, გვ. 34-35.

ბრივი კონტროლის ჩატარებას შეუძლია კორუფციული დანაშაულების ჩადენის აღბათობა მნიშვნელოვნად შეამციროს.²⁰⁸

კონტროლის ეფექტურობისათვის ერთ-ერთ შეუცვლელ წინაპირობას წარმოადგენს, რომ საზედამხედველო ორგანოებსა და საჯარო მოხელეთა ზემდგომ პირებს ჰქონდეთ იმის ყოველგვარი შესაძლებლობა, შეასრულონ საჭირო კონტროლი. ეს თავის მხრივ იმაზეა დამოკიდებული, რომ სამუშაო პროცესები ისე გამჭვირვალედ ვითარდებოდეს, კონტროლის განხორციელება შესაძლებელი გახდეს. ზედამხედველობის ჩატარების ფუნქცია კორუფციისადმი განსაკუთრებით მგრძნობიარე სამუშაო სფეროებზე უნდა გადაეცთ მხოლოდ საკმარისად კომპეტენტურ პირებს. იმისათვის, რომ კონტროლი ეფექტური იყოს, ის უნდა ჩატარდეს სათანადოდ და პროფესიონალურად.²⁰⁹

ზედამხედველობის გაძლიერება გაგებულ არ უნდა იქნეს ისე, რომ თანამშრომლებს აღარ ჰქონდეთ საკუთარი ინიციატივით მოქმედების უფლება ანდა ისინი გათავისუფლდნენ მათზე დაკისრებული პასუხისმგებლობისაგან.

როგორც კი ზემდგომი პირებისათვის ცნობილი გახდება საკმარისი ფაქტების შესახებ, რაც რომელიმე კორუფციული დანაშაულის ჩადენის თაობაზე ეჭვს ამყარებს, მათ დაუყოვნებლივ უნდა მიმართონ შესაბამის საკონტაქტო პირებს. გარდა ამისა, მათ ამის შესახებ ინფორმაცია უნდა მიიწოდონ პერსონალის ადმინისტრაციასა და სამსახურის ხელმძღვანელობას.

1. მონაცემთა ელექტრონული დამუშავებით გაძლიერებული კონტროლი

უკანასკნელ პერიოდში სულ უფრო და უფრო მეტ მნიშვნელობას იძენს მონაცემთა ელექტრონული დამუშავებით გაძლიერებული კონტროლის პროცესის გამოყენება. განსაკუთრებით კი საჯარო-სახელმწიფოებრივი შესყიდვების განხორციელების დროს არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება და კორუფციის საწინააღმდეგო ეფექტურ პრევენციულ ღონისძიებას მიეკუთვნება

208 G. Greeve/F. Dörr, Korruption, in: K. Volk (Hrsg), Münchener Anwaltshandbuch. Verteidigung in Wirtschafts- und Steuerstrafsachen, 2006, §19, Rn. 32.

209 M. Korte, Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 300.

ელექტრონულად დამუშავებული, კოდირებული და ამ გზით დაცული მონაცემების გამოყენებას.²¹⁰

ბუნებრივია არ შეიძლება ყურადღების მიღმა დარჩეს, რომ კორუფციის გავრცელების შეფერხება და მისი საბოლოოდ აღმოფხვრა არც მხოლოდ მონაცემთა ელექტრონული დამუშავებით გაძლიერებული კონტროლის გზითაა შესაძლებელი. თუმცა ეჭვს არ იწვევს ის გარემოება, რომ ასეთი კომპიუტერული სისტემების გამოყენებით კორუფციული დანაშაულების გამოაშკარავების შესაძლებლობა შესამჩნევად იზრდება, რაც კიდევ ერთხელ მიუთითებს მონაცემთა ელექტრონული დამუშავებით მხარდაჭერილი კონტროლის ფორმების გამოყენების უპირატესობაზე.²¹¹

1. კორუფციის პრევენციის ომბუდსმენი

კორუფციის პრევენციაზე უფლებამოსილ საკონტაქტო პირების დანიშვნასთან ერთად, მხედველობაში მისაღებია ასევე სპეციალური ომბუდსმენების გამოყენების მიზანშეწონილობა. თანამშრომლებსა და რიგით მოქალაქეებს უნდა შეეძლოთ მიმართონ სანდო ომბუდსმენს, როცა მათ კორუფციული დანაშაულების გამოვლენაში დახმარების განევა სურთ. ასეთი ომბუდსმენები უნდა ფლობდნენ იურიისტიკის კვალიფიკაციას და პქონდეთ იმის შესაძლებლობა, მათი ამოცანები ყოველგვარი მითითებების გარეშე განახორციელონ. კორუფციის პრევენციის ომბუდსმენმა მისთვის მიწოდებული შეტყობინებებიდან უნდა ამოარჩიოს მნიშვნელოვანი ინფორმაცია და გადაუგზავნოს შესაბამის ორგანოებს, ანდა, თუ ეს აუცილებელი ჩანს, დაუყოვნებლივ მიაწოდოს უშუალოდ სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელ ორგანოებს.²¹²

210 N. Portz, Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 360.

211 S. Kerbel, Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung, Diss. 1995, გვ. 154.

212 M. Korte, Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich, in: D. Dölling (Hrsg), Handbuch der Korruptionsprävention, 2007, გვ. 303.

4. შეჯამება

მოცემულ თავში წარმოდგენილი კორუფციის პრევენციის ღონისძიებების ორივე სახეობა როგორც ინსტიტუციონალური, ასევე პერსონალური ხასიათის, არ შეიძლება ერთმანეთისაგან დამოუკიდებლად იქნეს განხილული და შეფასებული. ორივე მათგანს თანაბარი მნიშვნელობა ენიჭება და არსებითი როლის შესრულება შეუძლია კორუფციის ეფექტური და წარმატებული პრევენციის საქმეში მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუკი მოხდება მათი სინთეზირება და ურთიერთდაკავშირებულად გამოყენება.

დასახელებული კორუფციის პრევენციის ღონისძიებები არ არის ამომწურავი და პრაქტიკაში მათი განვრცობა თუ შევსება შესაძლებელია. ასევე ყურადღება უნდა მიექცეს იმ გარემოებასაც, რომ მხოლოდ ცალკეულ კონკრეტულ სიტუაციაზეა დამოკიდებული იმ საკითხის გადანყვეტა, აღნიშნულ ღონისძიებათგან რომელს უნდა მიენიჭოს პრიორიტეტი თუ ყველა მათგანი უნდა იქნეს თანაბრად გამოყენებული. ცალსახა და უდაოა ის ფაქტი, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხში ისეთი წარმატებული ქვეყნების გამოცდილებამ, როგორიცაა, მაგალითად, შვედეთი, ფინეთი, ახალი ზელანდია, დანია თუ სხვა, პრაქტიკული კუთხით დაამტკიცა ზემოთჩამოთვლილ ღონისძიებათა გამოყენების აუცილებლობა და ეფექტურობა.

საკოლორ დასკვნა

კორუფციის ფენომენი წარმოადგენს ერთ-ერთ დღემდე გადაუჭრელ და მარადიულ პრობლემას, რომელიც ცივილიზებულ მსოფლიოს მნიშვნელოვან სირთულეებს უქმნის. იგი, ისევე როგორც წინათ, ამჟამადაც რჩება ერთ-ერთ სერიოზულ გამოწვევად კაცობრიობისათვის, რომელიც დღითიდღე კიდევ უფრო მეტ ყურადღებას იმსახურებს.

პრაქტიკულად გამორიცხულია თუნდაც ერთი სახელმწიფოს არსებობა, სადაც კორუფცია ნულის ტოლი იქნებოდა. კორუფციის წარმოშობა და არსებობა განუყრელად უკავშირდება სახელმწიფოს და მათი ერთმანეთის გარეშე წარმოდგენა შეუძლებელია: სანამ არსებობს ესა თუ ის სახელმწიფო, მანამ ცხოვრობს მასში კორუფცია. ეს წესი მოქმედებს იმ დროიდან, როდესაც წარმოიშვნენ უძველესი სახელმწიფოები და არსებობას განაგრძობს ჩვენს ეპოქაშიც. ამიტომ კორუფცია, როგორც ნეგატიური სოციალური მოვლენა, გვხვდება ნებისმიერ სახელმწიფოში, მაგრამ აქ, რა თქმა უნდა, საქმე ეხება მის მასშტაბებსა და განვრცობადობას. სწორედ ამის გამოა, რომ კორუფციას, რომელიც ასამარებს დემოკრატიისა და სამართლებრივი სახელმწიფოს პრინციპებს, ხატოვნად უწოდებენ „მეორე უძველეს პროფესიას მსოფლიოში“.

წინამდებარე ნაშრომი წარმოადგენს იმის მცდელობას, მეტ-ნაკლებად დანვრილებით იქნეს განხილული და წარმოჩენილი კორუფციის პრობლემატიკის მნიშვნელობა და არსებითობა, მისი უაღრესად უარყოფითი როლი სრულყოფილი დემოკრატიული საზოგადოების ჩამოყალიბების საქმეში. ამისთვის კი, უპირველესად, აუცილებელია კორუფციის ფენომენის, მისი მახასიათებელი ნიშან-თვისებების, ცალკეული სახეებისა და გამოვლენის ფორმების, ასევე წარმომშობი მიზეზობრივი გარემოებების გაანალიზება, რაც, თავის მხრივ, სასიცოცხლოდ მნიშვნელოვანია ქმედითი და წარმატების მომტანი ანტიკორუფციული ღონისძიებების გატარებისათვის.

კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მექანიზმებთან დაკავშირებით კი, რაც, განსაკუთრებით, ჩვენი ქვეყნის რელობიდან გამომდინარეა საინტერესო, ზოგადი რეკომენდაციის სახით უნდა

ითქვას, რომ მეტი გამჭვირვალობა და სამართლებრივი ცნობიერების ამაღლება ყველა საზოგადოებრივ დონეზე, წარმოადგენს იმ მინიმალურ და აუცილებელ საშუალებას ნებისმიერ სახელმწიფოში, რომლის გარეშეც კორუფციის წინააღმდეგ ეფექტური ბრძოლა შეუძლებელია. აღნიშნულს კი, თავის მხრივ, სჭირდება შესაბამისი პოლიტიკური ნების არსებობა.

გაგომყენებული ლიტერატურა

პარმანულენოვანი:

1. Abele, H.: Korruption, in: Enderle, G. (Hrsg): Lexikon der Wirtschaftsethik, Freiburg im Breisgau. Basel. Wien 1993.
2. Ahlf, E. H.: Zum Korruptionsbegriff, Kriminalistik 1996.
3. Alemann, U. von (Hrsg), Dimensionen politischer Korruption, Wiesbaden 2005.
4. Arnim, H. H. von, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Auflage, München 1996.
5. Arnim, H. H. von (Hrsg): Korruption - Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München, 2003.
6. Arnim, H. H. von, Der gekaufte Abgeordnete. Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: von Arnim (Hrsg), Korruption und Korruptionsbekämpfung, Berlin 2007.
7. Ax, T./Schneider, M., Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung, Berlin 2006.
8. Bannenberg, B.: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Neuwied u. Krefeld 2002.
9. Bellers, J., Politische Korruption, Münster 1989.
10. Benz, A./Seibel, W.: Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992.
11. Berg, C., Wirtschaftskorruption – Phänomen und zivilrechtliche Rechtsfolge, Dissertation, Frankfurt am Main 2004.
12. Breuer, J., Prävention gegen Korruption im kommunalen Bereich, in: Gehl, G. (Hrsg), Korruption- Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft, Weimar 2004.
13. Bund der Steuerzahler Niedersachsen und Bremen (Hrsg), Vorschläge zur Begrenzung des Parteieneinflusses auf den Öffentlichen Dienst, Hannover 2002.
14. Bundeskriminalamt Deutschland (Hrsg), Bundeslagebild Korruption 2005 (Kurzfassung), Wiesbaden 2005.
15. Christophe, B., Transformation als Inszenierung, in: H-H. Höhmann (Hrsg), Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001.

16. Clausen, H. R./Ostendorf, H.: Korruption im Öffentlichen Dienst, 2. Auflage, München, 2002.
17. Dölling, D.: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen?, Gutachten C für den 61. Deutschen Juristentag, München 1996.
18. Dölling, D.(Hrsg): Handbuch der Korruptionsprävention, München 2007.
19. Fiebig, H./Junker, H., Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst, 2. Auflage, Berlin 2004.
20. Fleck, Ch./Kuzmics, H., Korruption. Zur Soziologie nicht immer abweichenden Verhaltens, Königstein/Ts. 1985.
21. Fonk, P.: Sind wir alle käuflich? Oder: Was eine christliche Ethik bewegt, ihre Stimme gegen Korruption und Betrug zu erheben?, in: Verhaltenskodex für Wirtschaft und Politik – sind Manipulation und Korruption nicht zu stoppen? Herausgegeben von Universität Passau 2004.
22. Gehl, G. (Hrsg): Korruption: Krebsgeschwür der demokratischen Gesellschaft, Weimar 2004.
23. Gerber, J., Georgien: Nationale Opposition und kommunistische Herrschaft seit 1956, Baden-Baden 1997.
24. Gerlich, P., Korruption im Systemvergleich, in: Chr. Brünner (Hrsg), Korruption und Kontrolle, Wien 1981.
25. Glonti, G., Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven, in: Kury, H. (Hrsg), Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel-und Osteuropa, Bochum 2004.
26. Gneuß, St.: Strafmildernde Selbstanzeige und Korruptionsbekämpfung, 1. Auflage, Wiesbaden 2002.
27. Greeve, G./Dörr, F., Korruption, in: Volk, K. (Hrsg), Münchener Anwaltshandbuch. Verteidigung in Wirtschafts- und Steuerstrafsachen, München 2006.
28. Hensell, St., Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa, Wiesbaden 2009.
29. Hetzer, W., Organisierte Kriminalität und Korruption, in: Aus Po-

- litik und Zeitgeschichte, B 32-33/01, Berlin 2001.
30. Hetzer, W., Korruption – Legalisierung oder Bekämpfung?, Kriminalistik 2004.
 31. Huth, I., Politische Verdrossenheit, München 2003.
 32. Imhof, A., Korruption. Dissertation, Zürich 1999.
 33. Karstedt, S., Macht, Ungleichheit und Korruption: Strukturelle und kulturelle Determinanten im internationalen Vergleich, in: D. Oberwittler/S. Karstedt (Hrsg), Soziologie der Kriminalität, Wiesbaden 2004.
 34. Kerbel, S., Korruption in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel einer Großstadtverwaltung. Dissertation, Speyer 1995.
 35. Kleinhanß, S., Die Außenpolitik Georgiens. Ein Failing State zwischen internem Teilversagen und externen Chancen, Münster 2008.
 36. Korte, M., Der Einsatz des Strafrechts zur Bekämpfung der internationalen Korruption, wistra 1999.
 37. Kubica, J., Korruption in nationaler und internationaler Dimension, Kriminalistik 2002.
 38. Kury, H./Karimov, E. (Hrsg), Kriminalität und Kriminalprävention in Ländern des Umbruchs, Bochum 2006.
 39. Landfried, Chr., Parteienfinanzen und politische Macht, Basen-Baden 1994.
 40. Lang, K., Korruption – Pestilenz unserer Tage, Kriminalistik 1993.
 41. Leyendecker, H., Die Korruptionsfälle – Wie unser Land im Filz versinkt, Reinbek bei Hamburg 2003.
 42. Liebl, K., Das Ausmaß der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Ergebnisse einer empirischen Erhebung, in: A. Benz/W. Seibel (Hrsg), Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992.
 43. Middendorf, W.: Unterschleif und Korruption im Rahmen des Üblichen, Kriminalistik 1985.
 44. Mischkowitz, R., „Werteverfall“, fehlende Kontrolle und menschliche Schwächen – zu den Ursachen und Tätermotiven der Korruption, in: Mischkowitz, R./Bruhn, H. (Hrsg), Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, BKA-Deutschland (Hr-

- sg), Wiesbaden 2000.
45. Mischkowitz, R./Bruhn, H., Korruption – (K)ein Thema für die Polizei? Kriminalistik 2001.
 46. Müller, U., Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Kriminalistik 1993.
 47. Müller, U/Marcus, P., Der Korruption auf der Spur, Kriminalistik 1995.
 48. Nagel, S.: Entwicklung und Effektivität internationaler Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, Baden-Baden 2007.
 49. Noack, P.: Korruption - Die andere Seite der Macht, München 1985.
 50. Ostendorf, H., Korruption – ein Kavaliersdelikt?, in: DBB-Akademie (Hrsg), Unerträglich aber unvermeidlich? Korruption in der öffentlichen Verwaltung und Strategien zu ihrer Bekämpfung, Bonn 2001.
 51. Pieth, M./Eigen, P. (Hrsg), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Neuwied u. Kriftel 1999.
 52. Poerting, P./Vahlenkamp, W., Strategien gegen die Korruption, Kriminalistik 1998.
 53. Pragal, O., Die Korruption innerhalb des privaten Sektors und ihre strafrechtliche Kontrolle durch §299 StGB, München 2006.
 54. Quambusch, E., Korruption als Ausweg, Kriminalistik 1998.
 55. Reich, St., Geldwäsche und Wirtschaftskriminalität, in: Wabnitz; H-B./Janovsky, T. (Hrsg), Handbuch des Wirtschafts- und Steuerstrafrechts, 2. Auflage, München 2004.
 56. Rose-Ackermann, S., Globale Wirtschaft und Korruption, in: M. Pieth/P. Eigen (Hrsg), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, Neuwied u. Kriftel 1999.
 57. Rügemer, W., Wirtschaften ohne Korruption?, Frankfurt am Main 1996.
 58. Schäfer, H. Ch., Organisierte Kriminalität – eine kaum hilfreiche öffentliche Diskussion. Kommentar, NJW 1994.
 59. Schaubensteiner, W., Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz, Kriminalistik 1994.
 60. Schaubensteiner, W., Gesamtkompetenz zur Eindämmung der Ko-

ruption, NStZ 1996.

61. Schaubenstein, W., Wachstumsbranche Korruption, in: B. Bannenberg/W. Schaubenstein (Hrsg), Korruption in Deutschland. Portrait eines Wachstumsbranche, München 2003.
62. Schaubenstein, W., Wachstumsbranche Korruption, Kriminalistik 2003.
63. Scheuch, E. K./Scheuch, U., Die Spendenkriege – Parteien außer Kontrolle, Reinbek b. Hamburg 2000.
64. Schmidt, K./Garschagen, Chr.: Korruption, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 4, Stuttgart, Tübingen, Göttingen, Zürich 1978.
65. Soghomonyan, V., Europäische Integration und Hegemonie im Südkaukasus, 1. Auflage, Baden-Baden 2007.
66. Steinke, W., Wer gut schmiert, der gut fährt, Kriminalistik 1992.
67. Stolpe, O., Internationale Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung, Kriminalistik 2004.
68. Taschke, J., Die Bekämpfung der Korruption in Europa auf Grundlage der OECD Konvention, StV 2001.
69. Überhofen, M.: Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, Freiburg im Breisgau 1999.
70. Vahlenkamp, W./Knauf, I.: Korruption - hinnehmen oder handeln? Mit einem Beitrag von E.-H. Ahlf. Ergebnisse eines Forschungsprojektes, BKA-Deutschland (Hrsg), Band 33, Wiesbaden 1995.
71. Waibl, E., Praktische Wirtschaftsethik, München 2001.
72. Wewer, G., Korruption, in: E. Holtmann (Hrsg), Politik-Lexikon, 2. Auflage, München 1994.
73. Wewer, G., Prolegomena zu einer Untersuchung der Korruption in der Verwaltung, in: A. Benz/W. Seibel, Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden 1992.
74. Wewer, G., Korruption, in: D. Nohlen (Hrsg), Kleines Lexikon der Politik, Bonn 2008.
75. Wick, M., Korruption und organisierte Kriminalität, in: E. Palumbo (Hrsg), Organisierte Kriminalität, München 1999.
76. Wiest, M., Georgien – demokratischer Neuanfang unter M. Saakas-

chwili?, in: E. Bos/A. Helmerich (Hrsg), Zwischen Diktatur und Demokratie, Berlin 2006.

77. Zacher, H-L, Allgemeine Kriminalität – Organisierte Kriminalität, Kriminalistik 1995.
78. Zieschang, F., Das Eu-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung, NJW 1999.

იხილეთ ასევე:

1. Di Pippo, L.: Corruption as an Instrument of State Control in Georgia, in: Berliner Osteuropa Info, Nr. 21/2004, S. 47.
2. Wheatley, J.: Georgia from National Awakening to Rose Revolution. Delayed Transition in the Former Soviet Union, Aldershot 2005.

ინტერნეტ რესურსები:

1. Di Pippo, L., Anti-Korruptionsreformen: einzelne Erfolge und große Herausforderungen für Georgien, 21/10/2005, http://www.caucas.com/home_de/breve_contenu_imprim.php?id=82.
2. Independent Agencies. Basic Trends and Implementation in International Practice, CRC, COLPI, Tbilisi 2000, <http://ccrc.gateway.ge/colpi/acabat.pdf>.
3. Kaufmann, D./Pradhan, S./Ryterman, R., World Bank Finds New Ways to Diagnose Corruption Symptoms, <http://www.worldbank.org/transitionnews/letter/jan/feb99/pgs10-11>.
4. Neue Zürcher Zeitung Online: A. P. Fischer, Wirtschaftspolitische Reformen mit revolutionärem Elan, <http://www.nzz.ch/2005/10/01/fw/articleD1W8P.html>.
5. The Institute of Legal Reforms. Public opinion about organized crime and corruption in Georgia, Tbilisi 1998, www.geo.net.ge/reform.
6. Transparency International, Corruption Perceptions Index 2002, 2006, 2016, <http://transparency.de/Tabelle/ranking.813.0.html>.
7. United Nations Convention against Corruption, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html.



გამომცემლობა „იურისტების სამყარო“

თბილისი, მ. კოსტავას ქ. #75

ტელ.: (+995 032)238 35 99; (+995)557 51 51 34

ელ-ფოსტა: Info@law.ge ; Lawyers.world@yahoo.com;

ვებ-გვერდი: www.law.ge

www.facebook.com/PublishingWorldofLawyers

3. კორუფციისადმი განსაკუთრებით მიდრეკილი სფეროები კერძო სექტორში

კერძო ეკონომიკურ სექტორში არსებობს რამდენიმე ისეთი სფერო, სადაც კორუფციული ურთიერთობების აღმოცენება და განვითარება განსაკუთრებულად დამახასიათებელია. მათ შორის უნდა დასახელდეს შემდეგი:

1) შესყიდვები და შეკვეთების გაცემა. საბაზრო ეკონომიკა წარმოადგენს ეკონომიკური სისტემის ერთ-ერთ ფორმას, რომელიც დაფუძნებულია საქონლისა და მომსახურების გაცვლაზე. გასაკვირი არ არის ის, რომ ამგვარ ეკონომიკურ სისტემაში ყიდვა-გაყიდვის სფეროში კორუფცია ხშირად ჩნდება.¹³³ კორუფციული მოქმედებები განსაკუთრებულ როლს ასრულებენ მაშინ, როცა საქმე ეხება სავაჭრო საქონლის შესყიდვასა და პროდუქციის საშუალებების მიღებას. როგორც გადანყვებილების მიღებაზე კომპეტენტური პირები, ასევე საქმის მწარმოებლები, რომლებიც გადანყვებილების მომზადებისათვის არიან უფლებამოსილი, თანაბრად მონაწილეობენ კორუფციულ ქმედებებში. გარდა ამისა, კორუფციის მომეტებული საფრთხე წარმომადგენელი და მინდობილი პირების მხრიდან წარმოიშობა მაშინ, როცა საქმე ეხება მთლიანი საწარმოს რეალიზაციას.¹³⁴

2) საკუთარი პროდუქციისა და მომსახურების გაყიდვა. აღნიშნული სფერო, უმრავლეს საწარმოში აღიარებულია, როგორც კორუფციისადმი განსაკუთრებული მიდრეკილების მქონე. მუშაკებისა და რწმუნებული პირების მხრიდან კორუფცია შეიძლება ერთ შემთხვევაში მიისწრაფოდეს იქით, ეს საწარმო მოამარაგოს გაძვირებული პროდუქციითა და მომსახურებით ან დაბალი ხარისხის მქონე წარმოების სხვა საშუალებებით. მაგარამ, უმრავლეს შემთხვევებში, საწარმოს წარმომადგენლებისა და მინდობილი პირების მოქრთამვა ხდება იმ მიზნით, რათა გაადვილებულ იქნეს პროდუქციისა და მომსახურების შეძენა,

133 S. Rose-Ackermann, Globale Wirtschaft und Korruption, in: M. Pieth/P. Eigen (Hrsg.), Korruption im internationalen Geschäftsverkehr, 1999, გვ. 40; W. Vahlenkamp/I. Knauß, Korruption – hinnehmen oder handeln? Ergebnisse eines Forschungsprojekts, Bundeskriminalamt (Hrsg.), 1995, გვ. 40, გვ. 335.

134 O. Pragal, Die Korruption innerhalb des privaten Sektors und ihre strafrechtliche Kontrolle durch §299 StGB, 2006, გვ. 47.

თან. ზოგჯერ კი კორუფციის დეფინიციის გამოყენება ხდება გადაჭარბებულად და მასში გაგებულია ასევე სხვადასხვაგვარი ძალადობრივი დანაშაულები (მაგალითად მკვლელობა შეკვეთით). კორუფციის ცნების ამგვარი გაფართოება გამოწვეულია იმით, რომ ქართულ საზოგადოებაში არსებობს კორუმპირებული პერსონის ისეთი მყარი ნეგატიური სტერეოტიპი, რომელსაც მოქალაქეები მძიმე სისხლისსამართლებრივ მოქმედებებსაც მიაწერენ.¹⁵³

მრავალი რესპოდენტი იდგა იმ აზრზე, რომ კორუფცია წარმოადგენს იმ ძალას, რომელიც ასამარებს სოციალური სახელმწიფოსა და წესიერი ეკონომიკის ფუნდამენტურ პრინციპებს საქართველოში („კორუმპირებული ადამიანები აყაჩაღებენ მთელ ქვეყანას“, „ქურდავენ მოქალაქეებს“ და ა.შ.).

გამოკითხულთა 60 %-მა კითხვაზე: „მიგილიათ თუ არა როდესმე მონაწილეობა კორუფციულ ურთიერთობებში?“, დადებითი პასუხი გასცა და მათგან ნახევარმა შანტაჟი და იძულება დაასახელა როგორც თავიანთი კორუფციული ქმედებების გამომწვევი მიზეზები.

საქართველოში ჩატარებულმა გამოკითხვებმა ასევე აჩვენეს, რომ მოსახლეობის დიდი ნაწილის შეხედულებით, ყველა პირი, თუკი ის სახელმწიფო სამსახურშია დანიშნული, იძულებულია ჩაიდინოს კორუფციული მნიშვნელობის მქონე სისხლისსამართლებრივი დელიქტები.¹⁵⁴

ერთ-ერთი სხვა გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, როგორც კორუფციისადმი განსაკუთრებით მიდრეკილი სფეროები საქართველოში დასახელდნენ შემდეგი: საბაჟო ორგანოები (48%), საგადასახადო ორგანოები (41%), პოლიცია (40%), სასამართლო (32%), ბუნებრივი რესურსების გამოყენებისათვის ლიცენზიების გამცემი ორგანოები (33%), ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეები (22%), ცალკეული მინისტრები (10%).¹⁵⁵ როგორც

153 G. Glonti, *Kriminologische Charakteristika der Korruption in Georgien: Realität und Perspektiven*, in: H. Kury (Hrsg), *Strafrecht und Kriminalität. Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa*, 2004. გვ. 63.

154 The Institute of Legal Reforms. *Public opinion about organized crime and corruption in Georgia*, Tbilisi 1998, [www. geo.net.ge/reform](http://www.geo.net.ge/reform).

155 D. Kaufmann/S. Pradhan/R. Ryterman, *World Bank Finds New Ways to Diagnose Corruption Symptoms*, <http://www.worldbank.org/transitionnewsletter/jan/feb99/pgs10-11>.

ყველაზე ნაკლებად კორუფციული სფეროები საქართველოში, დასახელდნენ განათლების სისტემა და ჯანდაცვის სფერო.¹⁵⁶

4. კორუფციის წარმოშობის წყაროები და ხელშემწყობი ფაქტორები

საყოველთაო მიზეზობრივ ფაქტორებთან ერთად (მაგ. კონკრეტული მსხვერპლის არ არსებობა, საზოგადოებრივ ფასეულობათა ცვალებადობა და ა.შ.), რომლებსაც ძალუძთ კორუფციული ურთიერთობების გამოწვევა მთელს მსოფლიოში, არსებობს რამდენიმე განსაკუთრებული მზეზი, რომლებმაც შექმნეს ძირითდი ბაზა კორუფციის უჩვეულოდ დიდი მასშტაბისათვის საქართველოში. სხვებთან ერთდ უნდა დასახელდნენ გადაჭარბებულად დიდი და ძვირი სახელმწიფო ადმინისტრაციის შექმნა, მთავრობის ნაკლულოვანი გადაწყვეტილებები და ხარვეზიანი კანონმდებლობა.

საბჭოთა პერიოდში შექმნილი ბიუროკრატიული სახელმწიფო აპარატი შენარჩუნებულ და კიდევ უფრო გაძლიერებულ იქნა დამოუკიდებელ საქართველოში. შეიქმნა რამდენიმე ახალი სამინისტრო და დეპარტამენტი, რომლებიც ხშირად საერთოდ არ იყვნენ საჭირო (მაგ. საბაჟო და საგადასახადო სფეროებში).

გარდა აღნიშნულისა, ძალზე დაბალი ხელფასები ზეგავლენას ახდენდნენ თანამდებობის პირებზე, მოეძებნათ მატერიალური უზრუნველყოფის სხვა გზა, რომელსაც უმეტეს შემთხვევაში ერქვა „კორუფციული ურთიერთობები“. ასეთ სიტუაციაში მათი სისხლისსამართლებრივი ქმედებები ხშირად გამართლებული იყო ქართული საზოგადოების მიერ, ისევე, როგორც სხვა პოსტსაბჭოურ ქვეყნებში.¹⁵⁷

ერთ-ერთი არსებითდ ხელშემწყობი ფაქტორი კორუფციისათვის არის მცდარი სახელმწიფო პოლიტიკა. აქ განსაკუთრებით უნდა დასახელდეს სამინისტროების და სხვა მნიშვნელოვანი სახელმწიფო ორგანოების ხელმძღვანელი პირების ხშირი ცვლა როგორც ძველი, ასევე ახალი მთავრობის მიერ. ამ ცვლილებე-

156 Independent Agencies. Basic Trends and Implementation in International Practice, CRC, COLPI, Tbilisi 2000, <http://ccrc.gateway.ge/colpi/acabat.pdf>.

157 A. L. Repezhkaja, Korruption in Russland: Erfahrung einer kriminologischen Studie, 2001, გვ. 74.

აღნიშნულ სფეროში.

ასევე რამდენიმე მნიშვნელოვანი რეფორმა იქნა გატარებული უმაღლესი განათლების სფეროში. უნივერსიტეტებში ჩარიცხვა ქრთამის სანაცვლოდ და დიპლომების ყიდვა-გაყიდვა წარმოადგენდნენ ჯერ კიდევ საბჭოური დროიდან მომდინარე პრაქტიკას. ახალმა მთავრობამ გააუქმა ბევრი ზედმეტი კერძო უნივერსიტეტი და სხვა სახის სასწავლებელი და გააერთიანა რამდენიმე საჯარო ინსტიტუტი.¹⁷¹

მიუხედავად ამისა, მაინც არ შეიძლება ფაქტობრივი კორუფციული სიტუაციის მცდარად შეფასება და იმის თქმა, რომ საქართველოში კორუფციას საბოლოოდ გამოეცალა ნიადაგი. „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ მონაცემებით 2003 წ. საქართველომ მიიღო 1,8 ქულა და ამ შედეგებით ის მიეკუთვნებოდა, ისევე როგორც აზერბაიჯანი და ტაჯიკეთი, ათ ყველაზე კორუფციულ ქვეყანას გამოკვლეული 133 სახელმწიფოდან. ხელისუფლების შეცვლის შემდეგ საქართველომ მნიშვნელოვნად გაიუმჯობესა თვისი ადგილი რეიტინგში და 2006 წ. 2,8 ქულით მიიღო 99-ე ადგილი 105 სახელმწიფოს შორის,¹⁷² ხოლო ათი წლის შემდეგ, 2016 წ. გადაინაცვლა 44-ე ადგილზე.

გატარებული ანტიკორუფციული პოლიტიკის შედეგად ახალმა მთავრობამ მიაღწია იმას, რომ საქართველოს მოსახლეობა ბევრად უფრო მეტ ნდობას იჩენს სახელმწიფოს მიმართ. „საერთაშორისო გამჭვირვალობის“ გამოკითხვის შედეგმა აჩვენა, რომ „ვარდების რევოლუციიდან“ უკვე ერთი წლის შემდეგ საქართველო მიეკუთვნებოდა ისეთ სახელმწიფოთა რიცხვს, რომელთა მოქალაქეებსაც ყველაზე მეტად სჯეროდათ კორუფციის დონის მნიშვნელოვნად დაკლებისა. ამ მოსაზრებას 2003 წ. იზიარებდა მოსახლეობის მხოლოდ 1 %, ხოლო 2004 წლისთვის ეს რიცხვი გაიზარდა 23 %-მდე.¹⁷³

კამათს არ საჭიროებს და აშკარაა ის ფაქტი, რომ უკანასკნელ ათწლეულში განხორციელებულმა ხელისუფლების ანტიკორუფციულმა კამპანიამ საქართველოში ხელშესახები შედე-

171 Neue Zürcher Zeitung Online: A. P. Fischer, Wirtschaftspolitische Reformen mit revolutionärem Elan, <http://www.nzz.ch/2005/10/01/fw/articleD1W8P.html>.

172 Transparency International, Corruption Perceptions Index 2006, <http://transparency.de/Tabellarischenranking.813.0.html>.

173 M. Wiest, Georgien – demokratischer Neuanfang unter M. Saakaschwili?, in: E. Bos/A. Helmerich (Hrsg.), Zwischen Diktatur und Demokratie, 2006, გვ. 167.