

არჩილ შეყლაშვილი

კორუფცია და მისი
პრევენციის საშუალებები



თბილისი, 2018
გამომცემლობა „იურისტების საფარო“

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 ფენომენი, 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 გადანყვეტილებათა შინაარსობრივი კონტროლი	89
3.7 მონაცემთა ელექტრონული დამუშავებით გაძლიერებული კონტროლი	90
3.8 კორუფციის პრევენციის ომბუდსმენი.....	91
4. შეჯამება.....	92
საბოლოო დასკვნა.....	93
ბამოყენებული ლიტერატურა	95
ბარმანულენოვანი:	95
ინგლისურენოვანი:	100
ინტარნეტრესურსები:.....	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 შემხებლობა 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 მონინავე 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 წამყვანმა 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 ბამოვლენის ფორმები

1. კორუფციის ცნებები. ერთიანი ცნების პრობლემატიკა

საყოველთაოდაა ცნობილი, რომ არ არსებობს კორუფციის ერთიანი 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. Knauß, *Korruption - hinnehmen oder handeln? Ergebnisse eines Forschungsprojektes*, BKA (Hrsg), 1995, გვ. 251.