

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტი

მიხეილ შაყულაშვილი

კორუფციასთან ბრძოლის ძირითადი მიმართულებები დიდი ქალაქის

პირობებში

(ქ. თბილისის მაგალითზე)

დისერტაცია წარდგენილია სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის

მოსაპოვებლად

თბილისი, 0178

საქართველო

2018

ჩვენ, ქვემოთ ხელისმომწერი ვადასტურებთ, რომ გავეცანით მიხეილ შაყულაშვილის მიერ შესრულებულ სადისერტაციო ნაშრომს დასახელებით: „კორუფციასთან ბრძოლის ძირითადი მიმართულებები დიდი ქალაქის პირობებში (ქ. თბილისის მაგალითზე)“ და ვაძლევთ რეკომენდაციას აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის სადისერტაციო საბჭოში მის განხილვას სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად.

თარიღი /...../...../...../

ხელმოწერები:

სრული პასუხისმგებლობით ვაცხადებ, რომ წინამდებარე დისერტაცია “კორუფციასთან ბრძოლის ძირითადი მიმართულებები დიდი ქალაქის პირობებში” ორიგინალურია, სხვა ავტორთა მოსაზრებები, დებულებები მითითებულია დადგენილი წესით, კვლევის მეთოდების გამოყენებისას დაცულია ეთიკის ნორმები.

აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის სამართლის მიმართულების სადისერტაციო საბჭოში, დოქტორანტ მიხეილ შაყულაშვილის მიერ დისერტაცია სახელწოდებით „კორუფციასთან ბრძოლის ძირითადი მიმართულებები დიდი ქალაქის პირობებში (ქ. თბილისის მაგალითზე)“, სამართლის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარდგენილია 2018 წლის -----, სხდომის ჩატარების თარიღია 2018 წლის -----.

“ინდივიდუალური პიროვნებების ან ინსტიტუტების მიერ ზემომოყვანილი დასახელების დისერტაციის გაცნობის მიზნით მოთხოვნის შემთხვევაში მისი არაკომერციული მიზნებით კოპირებისა და გავრცელების უფლება მინიჭებული აქვს აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტს. ავტორი ინარჩუნებს დანარჩენ საგამომცემლო უფლებებს და არც მთლიანი ნაშრომის და არც მისი ცალკეული კომპონენტების გადაბეჭდვა ან სხვა რაიმე მეთოდით რეპროდუქცია დაუშვებელია ავტორის წერილობითი ნებართვის გარეშე. ავტორი ირწმუნება, რომ ნაშრომში გამოყენებული საავტორო უფლებებით დაცული მასალებზე მიღებულია შესაბამისი ნებართვა (გარდა ის მცირე ზომის ციტატებისა, რომლებიც მოითხოვენ მხოლოდ სპეციფიურ მიმართებას ლიტერატურის ციტირებაში, როგორც ეს მიღებულია სამეცნიერო ნაშრომების შესრულებისას) და ყველა მათგანზე იღებს პასუხისმგებლობას.“

მიხეილ შაყულაშვილი

დოქტორანტის ხელმოწერა:

რეზიუმე

თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარე ეკონომიკურმა გლობალიზაციამ წინა პლანზე წამოსწია სოციალური რეფორმირების პრობლემატიკა. არსებითად შეიცვალა დანაშაულობისადმი დამოკიდებულება. მოჩვენებითი კონცეფციები, რომელთა თანახმად, „დანაშაულობა საზოგადოებას უქმნის პრობლემას“, სულ უფრო ემორჩილება მეტად პროგრესულ მსოფლმხედველობას, რომელიც ათვლის წერტილად იღებს ფორმულას „საზოგადოება იწვევს დანაშაულობას, როგორც პრობლემას“. ეს პოზიცია მკაფიოდ გამოხატა გაეროს მე-13 კონგრესმა, რომელზედაც აღინიშნა დანაშაულობის სხვადასხვა ფორმასა და ქალაქების სოციუმს შორის კავშირის კვლევის აუცილებლობა.

აღნიშნულ პრობლემატიკას მიეკუთვნება დიდ ქალაქში კორუფციის და მისი მიზეზების კვლევა, დანაშაულობასთან ბრძოლის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა. საქართველოს პირობებში დიდ ქალაქად თბილისი გვევლინება. ეს განპირობებულია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების თავისებურებებით. ამ ქალაქზე მოდის ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის ნახევარზე მეტი. თბილისი არის ქვეყნის ყველაზე ურბანიზებული ადმინისტრაციული ერთეული. ქვეყნის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი არა რეგიონებში, არამედ დედაქალაქშია თავმოყრილი, მათ შორის, იძულებით გადაადგილებულ პირთა ერთ მესამედზე მეტი თბილისში ცხოვრობს. ამ პროცესებში მეტად მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მოსახლეობის მობილურობას, სხვადასხვა ფენის კულტურათა თავმოყრას, რომლებსაც ხშირად საპირისპირო ღირებულებები აქვთ. თბილისში დასაქმების მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად დაბალია, ვიდრე საქართველოს ნებისმიერ რეგიონში. მიზნობრივი სოციალური დახმარების დონე კი – ყველაზე დაბალი. ქრონიკული სიღარიბის შემთხვევათა ერთი მეხუთედი თბილისშია დაფიქსირებული. თბილისელთა გამოკითხვა მიუთითებს, რომ ბოლო 2012 -2016 წლებში სიღარიბის დონე გაიზარდა და ცხოვრების პირობები მკვეთრად გაუარესდა. მათი განცხადებით, ბოლო პერიოდში მოსახლეობის საშუალო ფენისათვის მიკუთვნებულმა მოქალაქეებმაც ღარიბთა კატეგორიაში გადაინაცვლეს. ქვეყანაში არსებული სოციალური მდგომარეობა კიდევ უფრო დამძიმდა. ამ ფონზე იზრდება საჯარო სექტორში მომუშავეთა რაოდენობა. მათი უმრავლესობა თბილისში არსებულ დაწესებულებებში მუშაობს. ამის გარდა, ქვეყნის მოსახლეობის 65% თბილისის კერძო სექტორშია დასაქმებული. როგორც აღნიშნულია საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში (დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 აპრილის №170 დადგენილებით), საქართველოს მთავრობა აცნობიერებს, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი რეფორმა ან დროში შეზღუდული პროცესი. კორუფციის პრევენცია საჭიროებს მუდმივ და განგრძობად

ძალისხმევას კეთილსინდისიერი და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისთვის, ასევე, საზოგადოების მენტალურ და კულტურულ ტრანსფორმაციას. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისთვის დამახასიათებელი ისეთი სირთულეები, როგორცაა ადმინისტრაციული კორუფციის მაღალი დონე, სუსტი სახელმწიფო მმართველობა, ადმინისტრაციული ბარიერები და არაეფექტური სამართლებრივი სისტემა, საქართველოს ხელისუფლების მიერ გატარებული ანტიკორუფციული რეფორმების შედეგად ანტიკორუფციული დღის წესრიგის მთავარ ამოცანას აღარ წარმოადგენს. ამგვარად, თბილისი არის ქალაქის ისეთი მოდელი, რომელსაც ახასიათებს ცხოვრების წესის განუსაზღვრელობა, კულტურათა წინააღმდეგობა, კორუფციული რისკის შემცველი სიტუაციის მაღალი ალბათობა, ადამიანთა გაუცხოება და სხვა მოვლენები. რეგიონებისგან განსხვავებით, თბილისში თავს იჩენს კორუფციის მრავალფეროვნება. თბილისში მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების როლი კრიმინოგენურ სიტუაციაში და დედაქალაქის ადგილი ქვეყნის ცხოვრებაში განაპირობებს ყურადღების გამახვილებას ამ ქალაქში კორუფციაზე და, შესაბამისად, მასთან ბრძოლის ერთიანი მოდელის შემუშავებაზე.

ქართველი კრიმინოლოგები ქალაქ თბილისში დანაშაულობის საკითხს ძირითადად მე-20 საუკუნის 80-იან წლებში იკვლევდნენ. მექრთამეობის საკითხიც ამ ჭრილში განიხილებოდა. მაგრამ, ზოგადად, კორუფციის პრობლემატიკას აღნიშნულ პერიოდში ყურადღება არ ექცეოდა. ანტიკორუფციული პოლიტიკისადმი ყურადღება საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის შემდეგ 2005-2006 წლებში გააქტიურდა. „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 26 დეკემბრის №622 ბრძანებულებით შეიქმნა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისო საკოორდინაციო საბჭო, რომელიც, ამჟამად გაუქმებულია და მის ნაცვლად მოქმედებს სხვა სახის სტრუქტურა.

1999 წლიდან დაიწყო სისხლის სამართლის ანტიკორუფციული ნორმების განვითარება, საფუძველი ჩაეყარა საქართველოს კანონმდებლობაში შესაბამისი საერთაშორისო აქტების მოთხოვნათა რეალიზაციას. მომდევნო წლებში გამოქვეყნდა ემპირიული განზოგადებები, საერთაშორისო აქტების კომენტარები, რომლებშიც ასახულია კორუფციის სხვადასხვა ასპექტი. გამოიცა ერთი კრიმინოლოგიური მონოგრაფია, რომელშიც განხილულია ქვეყანაში კორუფციის პრობლემატიკა. მაგრამ კვლევა, რომელიც სპეციალურად განიხილავდა დიდ ქალაქში კორუფციის კანონზომიერებებს, დღემდე არ არსებობს. ცალკეულ კვლევებში მოცემულია და პრესაში გამოქვეყნებულია უამრავი ემპირიული მასალა, თუმცა მათ ერთიანი, თეორიული განზოგადება სჭირდება.

თბილისში კორუფციის პრობლემა არსებითად სცილდება მითითებული ემპირიული ფაქტების აღწერის ფარგლებს. ნათელია, რომ დიდ ქალაქში კორუფციული დანაშაულობის საშიშროების გაგებისათვის აუცილებელია ცალკე გამოკვლევა. აღნიშნულ საკითხს საზღვარგარეთის ქვეყნებში დიდი ხანია ყურადღება ექცევა. ამიტომ მნიშვნელოვანია სხვადასხვა ქვეყანაში დაგროვებული გამოცდილების შესწავლა. იმისათვის, რომ საქართველომ კორუფციულ მოვლენებზე ეფექტიანი რეაგირება მოახდინოს, საჭიროა მათი რეგიონალური ანალიზი. სწორედ, ამიტომ მონოგრაფიულად უნდა გაანალიზდეს დიდ ქალაქში (თბილისში) კორუფციული დანაშაული, მიღებული დასკვნების საფუძველზე კი უნდა შემუშავდეს რეკომენდაციათა სისტემის ერთიანი მოდელი, რომელიც გაეროს მოთხოვნებს და სხვა საერთაშორისო სტანდარტებს უპასუხებს.

კვლევის მიზნებია: თბილისში კორუფციის კრიმინოგენური კანონზომიერების დადგენა; თბილისში კორუფციის პრევენციის საერთოსამართლებრივი და კრიმინოლოგიური პრობლემების აღწერა და ახსნა. შესაბამისად კვლევის ამოცანებია: თბილისში კორუფციის ძირითადი სახეების (ფორმების) მდგომარეობისა და მიზეზების დადგენა; თბილისში კორუფციის პრევენციის საერთოსამართლებრივი და კრიმინოლოგიური პრობლემების გამოკვეთა; კვლევის შედეგად მიღებულ მონაცემთა საფუძველზე სამართლებრივად და კრიმინოლოგიურად მნიშვნელოვანი რეკომენდაციების შემუშავება.

ქართულ მეცნიერებაში წარმოდგენილი შრომა დიდი ქალაქის პირობებში კორუფციის კრიმინოლოგიური პრობლემების პირველი კომპლექსური მონოგრაფიული კვლევაა. თეორიულად დამუშავდა პრევენციის სისტემაში შესატანი ცვლილებები და დამატებები, განისაზღვრა და დასაბუთდა მათი ადგილი სოციალური კონტროლის ნაწილში. შემუშავდა კორუფციის პრევენციის პრინციპები ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი ფაქტორების გათვალისწინებით. დაისახა თბილისის პირობებში კორუფციასთან ბრძოლის ძირითადი ღონისძიებები.

კვლევის შედეგად გამოიყო საკითხისადმი კონცეპტუალური მიდგომები საერთაშორისო აქტების მიხედვით. ამ მიმართულებით პირველად სამეცნიერო ლიტერატურაში გაანალიზდა სამართლებრივ-ეთიკური თეორია, სოციალური პასუხისმგებლობის თეორია, ინსტიტუციური თეორია. დეტალურად განიხილება კორუფციულ დანაშაულთა კლასიფიკაციის საკითხი „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის (31.10.2003) თანახმად.

დიდ ქალაქში კორუფციული დანაშაულობის თავისებურების დადგენისას გამოყოფილია 1) კორუფციული დანაშაულობის მდგომარეობა რეგისტრირებულ დანაშაულთა (პირთა) რაოდენობის მიხედვით, 2) კორუფციული დანაშაულობის მდგომარეობა კორუფციის აქტის ინდექსის

მიხედვით და 3) ლატენტობის ირიბი მაჩვენებლები. ამრიგად კრიმინალური სტატისტიკის გარდა ფართოდ გამოიყენება კრიმინალური ოპინიონიკის ინფორმაცია.

ნაშრომში პირველად გამოიყენება სოციალური სტრუქტურის დედუქციის მეთოდი, რომელიც საშუალებას გვაძლევს მოვახდინოთ კორუფციის დეტერმინაციის ფაქტორების დიფერენცია. ამ ფაქტორთა შორის წამყვანი ადგილი ენიჭება ეკონომიკურ ფაქტორებს. კორუფციის განვითარების ეკონომიკურ ფაქტორებს მიეკუთვნება: თბილისის ეკონომიკის დარგების დისპროპორციული განვითარება, თბილისის მოსახლეობის დასაქმების დეფორმაციის ტენდენცია, თბილისის მოსახლეობის სოციალური სტრუქტურის სუბურბანიზაციული ჩამოყალიბება, სახელმწიფო შემოსავლების განაწილების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის ტენდენციები.

ეკონომიკურ ფაქტორთა შორის ცენტრალური როლი ენიჭება კერძო სექტორში კორუფციის განვითარების ფაქტორების განხილვას. ამ მიმართულებით გაანალიზებულია: პირდაპირ შესყიდვებში საჯარო მოხელეების მონაწილეობა, პირდაპირი შესყიდვების დროს თანხების დაუზოგავობა, იმ ფირმებთან თანამშრომლობა, რომლებსაც არ აქვთ შემოთავაზებული სამუშაოების წარმოების გამოცდილება, ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის დაუსაბუთებელი გაზრდა, კონკურენციის მოთხოვნათა უგულებელყოფა, ფასწარმოების ხელოვნური შეცვლა.

კორუფციის ეკონომიკური დეტერმინაცია ვლინდება ინსტიტუციონალური და სოციალური დეფორმაციის სახით. ამიტომ ცალ-ცალკე განიხილება თვითმმართველობის ორგანიზების პრობლემატიკა როგორც კორუფციის განვითარების ფაქტორი და კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკა.

პირველ ფორმას მიეკუთვნება: ქალაქის თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეთათვის ფუნქციების განაწილების პრობლემატიკა, საკადრო პოლიტიკაში ნეპოტიზმის ტენდენციის გავრცელება, ინტერესთა შეუთავსებლობის არსებობა, ატესტაციის პრობლემატიკა, საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის სტანდარტიზაციის პრობლემატიკა, თვითმმართველობის თანამშრომლების ანაზღაურების დადგენის კრიტერიუმის განსაზღვრის პრობლემატიკა, საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის და კონტროლის პრობლემატიკა.

კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკა წარმოადგენს მეორე ფორმას. მას მიეკუთვნება: ადგილობრივ თვითმმართველობაში სოციალური ჯგუფების მონაწილეობის მიზნით მათი ინტერესების დადგენა, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციული საქმიანობის მნიშვნელოვანი მიმართულება; მოსახლეობისათვის

ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემატიკა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციულ საქმიანობაში; „საჯარო ინფორმაციის“ არასწორი განმარტება როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციულ საქმიანობაში უარყოფითი მოვლენა; მხილების დასაშვებობის საზღვრები; კორუფციული რისკის გავლენა ანტიკორუფციული პროგრამის განხორციელებაზე.

და ბოლოს ნაშრომში გამოიყოფა კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები: კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკა საჯარო სექტორში; კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკა კერძო სექტორში; კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობა

დისერტაციის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა მდგომარეობს ფორმულირებული თეორიული დასკვნების გამოყენების შესაძლებლობაში დიდი ქალაქის პირობებში კორუფციასთან ბრძოლის პრობლემების შემდგომ სამეცნიერო კვლევაში. კვლევის შედეგები ხელს უწყობს კეთილსინდისიერი შეძენის თეორიული კატეგორიების ინსტიტუტის ადეკვატურ გააზრებას და გამოყენებას, კერძოდ ისეთი კონსტრუქტებისა, როგორცაა კორუფციის მდგომარეობა, კორუფციის ასახვის მაჩვენებლები, კორუფციის სოციალურ-ეკონომიკური მიზეზები, კორუფციაზე ინსტიტუციონალური რეფორმების ზეგავლენა, კორუფციასთან ბრძოლის მექანიზმი დიდი ქალაქის პირობებში. დისერტაციაში წარმოდგენილი თეორიული და პრაქტიკული დასკვნები სასარგებლო იქნება მოქმედი ქართული კანონმდებლობის დახვეწისათვის, კანონპროექტებზე მუშაობისას. დისერტაციის მასალები შეიძლება გამოყენებულ იქნას სასწავლო პროცესში კრიმინოლოგიის კურსის სწავლებისას. ცალკეულმა თეორიულმა დებულებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს კანონგამოყენებით, უპირველეს ყოვლისა, სასამართლო პრაქტიკაზე. გარდა ამისა, ნაშრომში წარმოდგენილი თეორიული დასკვნები შეიძლება დაეხმაროს ქართველ და უცხოელ მკვლევარებს კორუფციასთან ბრძოლის პრობლემების შემდგომ დამუშავებაში, ასევე, ხელი შეუწყოს იურიდიული საზოგადოების ყურადღების მიპყრობას განხილული პრობლემების მიმართ.

RESUME

In modern world ongoing economic globalization caused the problem of social reforms. The attitude of the crime has essentially changed. The concept “crime makes problems for the society” is changed by more progressive concept “society itself causes the crime, as a problem”. This position was highlighted by 13th congress of UNO, where it was mentioned that it was necessary to research the connection between different types of crime and urban society.

To this problematic issue belongs the research of the corruption in big cities and finding the ways for struggling with it. In Georgia big city is Tbilisi. This is caused because of the social-economic and cultural peculiarity of the country. Tbilisi is the most urbanized administrative region. The most population of the country lives in Tbilisi, not in other regions, among them are refugees – 3rd part of them live in Tbilisi. During these processes very important is the mobility of the population, centralization of different cultures that have absolutely radical values. Indicate of employment in Tbilisi is very low, than in other regions of Georgia. The level of social assistance – is the lowest. 5th part of the cases of chronic poverties are indicated in Tbilisi. The interviews of the citizens of Tbilisi show, that in 2012-2016 the level of poverty has increased and the living conditions have worsened. During these years citizens that belonged to the middle class moved to the category of poor class. The social situation in the country became harder. Number of public servants increases in this situation. Most of them work in the structures that are located in Tbilisi. Also 65% of population of the country is employed in private sector in Tbilisi. As it's mentioned in Georgian National Anticorruption Strategy (assigned by the Government of Georgia by resolution #170, April 20, 2015), Georgian Government realizes, that combating against corruption can't be short time and occasional reform. Prevention of corruption needs long term work for establishing honest public sector, also cultural and mental transformation of the society. It's important to mention that in post-soviet countries there are such difficulties as: high level of administrative corruption, weak government, administrative barriers and not effective justice system and due to anticorruption reform these problems aren't main goals for Georgia any more.

So Tbilisi is a city, where there are different lifestyles, different cultures and high risks of corruption. Unlike regions, In Tbilisi there are different kinds of corruption. Social-economical processes influence criminal situation in Tbilisi, that's why it's necessary to form integrated model of combating corruption.

Georgian criminologists have been studying criminal cases in Tbilisi since 80's of 20th century. So was corruption, but in this period it wasn't highlighted. Attention to anticorruption politics has been paid since country moved to

market economic in 2005-2006. With decree #622 in 2008 President of Georgia formed anticorruption interagency council, which is now annulled.

Since 1999 have been developing anticorruption definitions in criminal law, international law requirements have been establishing in Georgian law system. Empiric generalizations, comments of international legislative acts which describe different aspects of corruption were published next years. One criminological monograph was published, in which problems of corruption in Georgia are discussed. But the research about the corruption in the city still doesn't exist. There are published separate researches about corruption, but they need common theoretical generalization.

Problems of corruption in Tbilisi are wider than it's described in these researches. It's clear, that separate study of corruption in big city is necessary. Other countries pay great attention to this. That's why it's very important to use their experience. Regional analysis of corruption cases is necessary to have effective reactions against corruption. That's why corruption in big city must be analyzed in monograph, and on the basis of results must be formed recommendations, that will be relevant to the requirements of the UNO and international standards.

Goals of the research are: to determine regularity of corruption in Tbilisi; to describe and explain legislative and criminological problems of preventing corruption in Tbilisi. Therefore tasks of the research are: to determine main forms and reasons of corruption in Tbilisi; to highlight legislative and criminological problems of preventing corruption in Tbilisi; to create important legislative and criminological recommendations on the basis of results.

In Georgian science this monograph is the first complex research of the criminological problems of the corruption in the big city. Changes and additions that must be added in the system of prevention theoretically have been determined and also their role in social control. Principles of preventing corruption have been determined in social, economic and legislative aspects. Main actions were worked out to combat corruption.

As a result of research conceptual approaches have been highlighted according to the international legislative acts. Legislative-ethical theory, theory of social responsibility, institutional theory have been analyzed for the first time during the research. It was discussed in details issue of classification of corruption crimes according to the UNO's convention "against corruption" (31.10.2003).

The peculiarities of the corruption crimes in big city are: 1.state of corruption crimes according to the number of registered crimes; 2. state of corruption crimes according to the perceptivity index; 3. indirect indicator of the latency. So with criminal statistic is widely used open access to the criminal information.

In the monograph for the first time is used deduction method of the social structure that helps us to differ factors of the corruption. Among these factors most important are economic factors. In the aspect of corruption to these economic factors belong: disproportional development of economic in Tbilisi, tendency of deformed employment in Tbilisi, formulating suburban social structures, problems of distributing state incomes and tendencies of solving them.

Among economic factors it's important to research the factors of corruption development in private sector. In this direction it's analyzed: participation of officials in direct purchases, not economizing during direct purchases, collaborating with the companies that don't have proper experience, ungrounded increase of the budget, ignoring requires of healthy competition, fake price changings.

Economic determination of corruption is shown as institutional and social deformation. That's why the problem of local government as a development of corruption and the problem of preventing corruption with the help of society are discussed separately.

To the first form belong: the problem of dividing functions in city government, the tendency of nepotism during hiring officials, conflict of interests, the problem of certification, the problem of standardization of behavior of the officials, the problem of determining payments of the local officials, the problem of management and control of the finances.

The problem of the participation of the society in the prevention policy of the corruption is the second form. To this problem belong: to determine the interests of different social groups for managing their participation in local government as an important issue of anticorruption activities; the problem of informing population about the anticorruption activities of local government; incorrect definition of "public information" as a negative event of anticorruption activities of local government; the borders of incriminate; the influence of corruptive risks on anticorruption programs.

And finally in the research are highlighted main directions of the preventing corruption: the policy of preventing corruption in public sector; the policy of preventing corruption in private sector; the participation of the society in the policy of preventing corruption.

Theoretical and practical importance of the dissertation is in the possibility of use of the formulated conclusions in next researches of the corruption problems in big cities. The results of the research will help to use and analyze properly such issues as: state of corruption, indicators of corruption, social-economic reasons of the corruption, influences of institutional reforms on corruption, mechanisms of combating against corruption in big cities. Theoretical and

practical conclusions of the dissertation will be useful for improving Georgian legislation and for working on new law-projects. The materials of the dissertation can be used during the studies of criminological courses. Some theoretical conclusions may have great influence on practical case, first of all on judicial practice. Also theoretical conclusions of the research may help local and foreign researchers in the next researches of the problems of corruption, and help these problems to be attracted by the judicial society.

სარჩევი

რეზიუმე ქართულ ენაზე -	გვ. 3-7
რეზიუმე ინგლისურ ენაზე -	გვ. 8-11
სარჩევი -	გვ. 12 -16
ცხრილების ნუსხა -	გვ. 17
ნახაზების ნუსხა -	გვ. 18-19
გამოყენებული აბრევიატურის ნუსხა -	გვ. 20
შესავალი -	გვ. 21-28
ლიტერატურის მიმოხილვა -	გვ. 29-36
თავი I. კორუფციის არსი და ფორმები -	გვ. 37-72
1.1. კორუფციის განსაზღვრის საკითხისადმი მიდგომები საერთაშორისო აქტების მიხედვით -	კონცეპტუალური გვ. 37 - 47
1.1.1. საკითხის მდგომარეობა -	გვ. 37-38
1.1.2. სამართლებრივ-ეთიკური თეორია -	გვ. 38-40
1.1.3. სოციალური პასუხისმგებლობის თეორია -	გვ. 40 - 43
1.1.4. ინსტიტუციური თეორია -	გვ. 43-47
1.2. კორუფციის ცნების პრობლემა -	გვ. 47-50
1.3. კორუფციულ დანაშაულთა კლასიფიკაციის საკითხი -	გვ. 50 - 72
1.3.1. კორუფციულ დანაშაულთა კლასიფიკაციის საკითხი „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის (31.10.2003) თანახმად -	გვ. 50-71
1.3.2. კორუფციულ დანაშაულთა კლასიფიკაცია, როგორც კვლევის ობიექტი -	გვ. 71-72
თავი II. კორუფციული დანაშაულობის თავისებურება	
დიდ ქალაქში -	გვ. 73 - 88
2.1. ზოგადი დებულებები -	გვ. 73
2.2. კორუფციული დანაშაულობის მდგომარეობა რეგისტრირებულ დანაშაულთა (პირთა) რაოდენობის მიხედვით -	გვ. 73 -77
2.3. კორუფციული დანაშაულობის მდგომარეობა კორუფციის აღქმის ინდექსის მიხედვით -	გვ. 77- 80
2.4. ლატენტობის ირიბი მაჩვენებლები -	გვ. 80 - 84
2.5. კორუფციული ფაქტების ილუსტრაცია	

კონკრეტული მასალით -	გვ. 84 - 88
თავი III. კორუფციის განვითარების პირობები დიდ ქალაქში -	გვ. 89 -112
3.1. ზოგადი დებულებები -	გვ. 89
3.2. კორუფციის განვითარების ეკონომიკური ფაქტორები -	გვ. 89 -96
3.2.1. თბილისის ეკონომიკის დარგების დისპროპორციული განვითარება -	გვ. 89 - 90
3.2.2. თბილისის მოსახლეობის დასაქმების დეფორმაციის ტენდენციები -	გვ. 90 - 93
3.2.3. თბილისის მოსახლეობის სოციალური სტრუქტურის სუბურბანიზაციული ჩამოყალიბება -	გვ. 93 - 94
3.2.4. სახელმწიფო შემოსავლების განაწილების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის ტენდენციები -	გვ. 95 - 96
3.3. თვითმმართველობის ორგანიზაციული ხასიათი-კორუფციის განვითარების ფაქტორი -	გვ. 96 - 107
3.3.1. ქალაქის თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეთათვის ფუნქციების განაწილების პრობლემატიკა -	გვ. 97
3.3.2. საკადრო პოლიტიკაში ნეპოტიზმის ტენდენციის გავრცელება -	გვ. 97
3.3.3. ინტერესთა შეუთავსებლობის არსებობა -	გვ. 98 - 99
3.3.4. ატესტაციის პრობლემატიკა -	გვ. 99
3.3.5. საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის სტანდარტიზაციის პრობლემატიკა -	გვ. 99 -100
3.3.6. თვითმმართველობის თანამშრომლების ანაზღაურების დადგენის კრიტერიუმის განსაზღვრის პრობლემატიკა -	გვ. 100
3.3.7. საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის პრობლემატიკა -	გვ. 100-103
3.3.8. კონტროლის პრობლემატიკა -	გვ. 103-107
3.4. კერძო სექტორში კორუფციის განვითარების ფაქტორები -	გვ. 107 -109
3.4.1. პირდაპირ შესყიდვებში საჯარო მოხელეების მონაწილეობა -	გვ. 107
3.4.2. პირდაპირი შესყიდვების დროს თანხების დაუზოგავობა -	გვ. 107-108
3.4.3. იმ ფირმებთან თანამშრომლობა, რომლებსაც არ აქვთ შემოთავაზებული სამუშაოების წარმოების გამოცდილება -	გვ. 108

3.4.4. ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის დაუსაბუთებელი გაზრდა -	გვ. 108
3.4.5. კონკურენციის მოთხოვნათა უგულებელყოფა -	გვ. 108-109
3.4.6. ფასწარმოების ხელოვნური შეცვლა -	გვ. 109
3.5. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკა -	გვ. 109 -112
3.5.1. ზოგადი დებულებები -	გვ. 109
3.5.2. ადგილობრივ თვითმმართველობაში სოციალური ჯგუფების მონაწილეობის მიზნით მათი ინტერესების დადგენა, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციული საქმიანობის მნიშვნელოვანი მიმართულება -	გვ. 110
3.5.3. მოსახლეობისთვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემატიკა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციულ საქმიანობაში -	გვ. 110 - 111
3.5.4. „საჯარო ინფორმაციის“ არასწორი განმარტება, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციულ საქმიანობაში უარყოფითი მოვლენა -	გვ. 111
3.5.5. საქართველოში კრიმინოლოგიური გამოკვლევების შედეგად დადგენილი ზოგადსოციალური ფაქტორები -	გვ. 111
3.5.6. მხილების დასაშვებობის საზღვრები -	გვ. 112
თავი IV. კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები -	გვ. 113 -144
4.1. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკა საჯარო სექტორში -	გვ. 113 -134
4.1.1. ზოგადი დებულებები -	გვ. 114
4.1.2. სამუშაოს შეუბღალველობა, სამართლიანობა და პირის შესაძლებლობები, როგორც სამუშაოზე მიღების, სამსახურის გავლისა და სამსახურებრივი დაწინაურების პროცესში პირის დაცვის პირობა -	გვ. 114-115
4.1.3. საჯარო სამსახურის კორუფციისაგან დაცვის, საჯარო თანამდებობათა დასაკავებლად კადრების შერჩევისა და მათი მომზადების პროცედურები -	გვ. 115-116
4.1.4. სამსახურებრივი დაწინაურების პრობლემატიკის გადაწყვეტა.	
4.1.5. სათანადო ანაზღაურება და სამართლიანი ხელფასების დადგენაზე ყურადღების გამახვილება -	გვ. 116-117

- 4.1.6. არჩევით საჯარო თანამდებობებზე ასარჩევ კანდიდატთა დაფინანსების გამჭვირვალობაზე ყურადღების გამახვილება - გვ. 117 -118
- 4.1.7. საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის სტანდარტიზაციის საკითხი - გვ. 118- 119
- 4.1.8. კორუფციაზე საჯარო მოხელის რეაგირების შესაძლებლობა და ფორმები - გვ. 119- 120
- 4.1.9. ინტერესთა კოლიზიის პრობლემის კანონმდებლობით დადგენილი ზომებისა და სისტემის მეშვეობით გადაწყვეტა - გვ. 120-121
- 4.1.10. საჯარო შესყიდვების სისტემის რეგულირების საკითხი კორუფციის თავიდან აცილების თვალსაზრისით - გვ. 212 -122
- 4.1.11. სასამართლოში და პროკურატურაში მოუსყიდველობის განმტკიცება და კორუფციის ყველანაირი შესაძლებლობის აღმოფხვრა - გვ. 122 -128
- 4.1.12. კორუფციული დანაშაულის სასამართლო პრაქტიკის ზოგიერთი პრობლემური საკითხი - გვ. 128 -135
- 4.2. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკა კერძო სექტორში - გვ. 135 -140
- 4.2.1. კერძო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის სტანდარტების გაძლიერება - გვ. 135- 137
- 4.2.2. მეწარმეთა საქმიანობის სტანდარტებისა და პროცედურების შემუშავების ხელისშეწყობა - გვ. 137- 139
- 4.2.3. მეწარმეთა საქმიანობის კონტროლის პროცედურების ხელშეწყობა - გვ. 139 -140
- 4.2.4. ბუღალტრული აღრიცხვის წარმოების და ფინანსური ანგარიშგების წარდგენის მოწესრიგება, ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის მართლსაწინააღმდეგო განხორციელების აღკვეთა - გვ. 140
- 4.3. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობა - გვ. 140 -145
- 4.3.1. ზოგადი დებულებები - გვ. 140 -141
- 4.3.2. გამჭვირვალობის გაძლიერება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩაბმის ხელშეწყობა - გვ. 141 -142
- 4.3.3. მოსახლეობისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა -

	გვ. 142 -143
4.3.4. კორუფციის შესახებ ინფორმაციის თავისუფლად მოძიების, მიღების, გამოქვეყნებისა და გავრცელების პატივისცემა, წახალისება და დაცვა -	გვ. 143 -145
5. დასკვნა -	გვ. 146 -154
6. გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხა -	გვ. 155 -173
7. ცხრილები და ნახაზები -	გვ. 174 -190

ცხრილების ნუსხა

1. შსს-ში რეგისტრირებული კორუფციული დანაშაული:
ცხრილი №2-1 - გვ. 174
2. პატიმრების რაოდენობა საქართველოს პირველი ინსტანციის
სასამართლოთა მონაცემების მიხედვით: ცხრილი №2-2 - გვ. 175
3. ქრთამის ადების მუხლით დაწყებული სისხლის სამართლებრივი დევნის
შემთხვევები 2006-2014 წლებში: ცხრილი №2-5 - გვ. 178
4. ქმედება, რომელსაც კორუფციული დანაშაულობის ყველა ნიშანი აქვს:
ცხრილი №2-6 - გვ. 179 -180
5. დევნის დაწყება: ცხრილი №2-7 - გვ. 181
6. დევნის შეწყვეტა: ცხრილი №2-8 - გვ. 182
7. გამამტყუნებელი განაჩენით დასრულებული საქმეები:
ცხრილი №2-9 - გვ. 183

ნახაზების ნუსხა

1. თბილისში რეგისტრირებული დანაშაული: ნახაზი №2-3 - გვ. 176
2. ქრთამის ადების მუხლით დაწყებული სისხლის სამართლებრივი დევნის შემთხვევები 2006-2014 წლებში: ნახაზი №2-4 - გვ. 177
3. რამდენად გავრცელებულია და რამდენად არ არის გავრცელებული საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი მიზნების მისაღწევად: ნახაზი №2-10 - გვ. 184
4. რამდენად გავრცელებულია და რამდენად არ არის გავრცელებული საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი მიზნების მისაღწევად: ნახაზი №2-11 - გვ. 185
5. ბოლო 12 თვის განმავლობაში, მოუთხოვიათ თუ არა თქვენგან ან თქვენი ოჯახის წევრისგან ქრთამი, იქნებოდა ეს ფულადი თუ არაფულადი, სახელმწიფო მომსახურებისთვის: ნახაზი №2-12 - გვ. 186
6. თქვენი აზრით რამდენად გამართლებულია ან რამდენად არ არის გამართლებული საქართველოში თანამდებობის პირების მიერ საკუთარი ნათესავის, ახლობლის ან თანაპარტიელის დასაქმება სამართლიანი კონკურსის გარეშე: ნახაზი №2-13 - გვ. 187
7. მედიით გავრცელებულ ინფორმაციას თუ არ ჩავთვლით, ბოლო 2 წლის წლის განმავლობაში გსმენიათ თუ არა ისეთი შემთხვევების შესახებ, როდესაც საჯარო სამსახურში გამოცხადებულ ვაკანსიაზე კონკურსი არასამართლიანას ჩატარდა და უპირატესობა ხელმძღვანელების მეგობრებს, ნათესავებს ან თანაპარტიელებს მიენიჭათ:
ნახაზი №2-14 - გვ. 188
8. თქვენი აზრით, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, რამდენად გავრცელებულია ან რამდენად არ არის გავრცელებული საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი მიზნების მისაღწევად: ნახაზი №2-15 - გვ.189

9. ბოლო 12 თვის განმავლობაში, მოუთხოვიათ თუ არა თქვენგან ან თქვენი ოჯახის წევრისაგან ქრთამი, იქნებოდა ეს ფულადი თუ არაფულადი, სახელმწიფო მომსახურებისთვის: ნახაზი №2-16 - გვ. 190

გამოყენებული აბრევიატურის ნუსხა

ე.ი. = ესე იგი;

ა.შ. = ასე შემდეგ;

ე.წ. = ეგრეთ წოდებული;

იხ. = იხილეთ;

რედ. = რედაქტორი;

შეად. = შეადარე;

აშშ = ამერიკის შეერთებული შტატები;

სსსკ = საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი;

ქ. - ქალაქი;

წწ = წლები;

შსს = შინაგან საქმეთა სამინისტრო;

გაერო = გაერთიანებული ერების ორგანიზაცია;

სუს = სახელმწიფო უსაფრთხოების სააგენტო;

USAID = ამერიკის განვითარების სააგენტო;

IDFI = ინფორმაციის თავისუფლებისა და განვითარების ინსტიტუტი;

GRECO = სახელმწიფოთა ერთობა კორუფციის წინააღმდეგ;

DECD = აშშ სათემო და ეკონომიკური განვითარების დეპარტამენტი;

UNODC = ნარკოტიკისა და კრიმინალური დანაშაულის გაეროს ოფისი;

ICAC = კორუფციის საწინააღმდეგო დამოუკიდებელი კომისია.

შესავალი

თემის აქტუალობა. თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარე ეკონომიკურმა გლობალიზაციამ წინა პლანზე წამოსწია სოციალური რეფორმირების პრობლემატიკა. არსებითად შეიცვალა დანაშაულობისადმი დამოკიდებულება. მოჩვენებითი კონცეფციები, რომელთა თანახმად, „დანაშაულობა საზოგადოებას უქმნის პრობლემას“, სულ უფრო ემორჩილება მეტად პროგრესულ მსოფლმხედველობას, რომელიც ათვლის წერტილად იღებს ფორმულას „საზოგადოება იწვევს დანაშაულობას, როგორც პრობლემას“. ეს პოზიცია მკაფიოდ გამოხატა გაეროს მე-13 კონგრესმა, რომელზედაც აღინიშნა დანაშაულობის სხვადასხვა ფორმასა და ქალაქების სოციუმს შორის კავშირის კვლევის აუცილებლობა.

აღნიშნულ პრობლემატიკას მიეკუთვნება დიდ ქალაქში კორუფციის და მისი მიზეზების კვლევა, დანაშაულობასთან ბრძოლის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა. საქართველოს პირობებში დიდ ქალაქად თბილისი გვევლინება. ეს განპირობებულია ქვეყნის სოციალურ-ეკონომიკური და კულტურული განვითარების თავისებურებებით. ამ ქალაქზე მოდის ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის ნახევარზე მეტი. თბილისი არის ქვეყნის ყველაზე ურბანიზებული ადმინისტრაციული ერთეული. ქვეყნის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი არა რეგიონებში, არამედ დედაქალაქშია თავმოყრილი, მათ შორის, იძულებით გადაადგილებულ პირთა ერთ მესამედზე მეტი თბილისში ცხოვრობს. ამ პროცესებში მეტად მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მოსახლეობის მობილურობას, სხვადასხვა ფენის კულტურათა თავმოყრას, რომლებსაც ხშირად საპირისპირო ღირებულებები აქვთ. თბილისში დასაქმების მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად დაბალია, ვიდრე საქართველოს ნებისმიერ რეგიონში. მიზნობრივი სოციალური დახმარების დონე კი – ყველაზე დაბალი. ქრონიკული სიღარიბის შემთხვევათა ერთი მეხუთედი თბილისშია დაფიქსირებული. თბილისის მაცხოვრებელთა გამოკითხვა

მიუთითებს, რომ ბოლო 2012 -2016 წლებში სიღარიბის დონე გაიზარდა და ცხოვრების პირობები მკვეთრად გაუარესდა. მათი განცხადებით, ბოლო პერიოდში მოსახლეობის საშუალო ფენისათვის მიკუთვნებულმა მოქალაქეებმაც ღარიბთა კატეგორიაში გადაინაცვლეს. ქვეყანაში არსებული სოციალური მდგომარეობა კიდევ უფრო დამძიმდა. ამ ფონზე იზრდება საჯარო სექტორში მომუშავეთა რაოდენობა. მათი უმრავლესობა თბილისში არსებულ დაწესებულებებში მუშაობს. ამის გარდა, ქვეყნის მოსახლეობის 65% თბილისის კერძო სექტორშია დასაქმებული.

როგორც აღნიშნულია საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში (დამტკიცებულია საქართველოს მთავრობის 2015 წლის 20 აპრილის №170 დადგენილებით)¹, საქართველოს მთავრობა აცნობიერებს, რომ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი რეფორმა ან დროში შეზღუდული პროცესი. კორუფციის პრევენცია საჭიროებს მუდმივ და განგრძობად ძალისხმევას კეთილსინდისიერი და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისთვის, ასევე საზოგადოების მენტალურ და კულტურულ ტრანსფორმაციას. თუმცა, აღსანიშნავია, რომ პოსტ-საბჭოთა ქვეყნებისთვის დამახასიათებელი ისეთი სირთულეები, როგორცაა ადმინისტრაციული კორუფციის მაღალი დონე, სუსტი სახელმწიფო მმართველობა, ადმინისტრაციული ბარიერები და არაეფექტური სამართლებრივი სისტემა, საქართველოს ხელისუფლების მიერ გატარებული ანტიკორუფციული რეფორმების შედეგად ანტიკორუფციული დღის წესრიგის მთავარ ამოცანას აღარ წარმოადგენს.²

¹ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ- საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. 23/04/2015: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2818704>

² საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiho8HG7cXPAhVGuHQKHUsPDdIQFgglMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.justice.gov.ge%2FMultimedia%252FFiles%252Fanalitikuri%2520dep%252F2-1.%2520AC%2520Strategy%2520GEO.docx&usg=AFQjCNGelDilqZc7Fi9AwP-VibdqmNwAtQ&bvm=bv.134495766,d.d24>

ამგვარად, თბილისი არის ქალაქის ისეთი მოდელი, რომელსაც ახასიათებს ცხოვრების წესის განუსაზღვრელობა, კულტურათა წინააღმდეგობა, კორუფციული რისკის შემცველი სიტუაციის მაღალი ალბათობა, ადამიანთა გაუცხოება და სხვა მოვლენები. რეგიონებისგან განსხვავებით, თბილისში თავს იჩენს კორუფციის მრავალფეროვნება. თბილისში მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების როლი კრიმინოგენურ სიტუაციაში და დედაქალაქის ადგილი ქვეყნის ცხოვრებაში განაპირობებს ყურადღების გამახვილებას ამ ქალაქში კორუფციაზე და, შესაბამისად, მასთან ბრძოლის ერთიანი მოდელის შემუშავებაზე.

ქართველი კრიმინოლოგები ქალაქ თბილისში დანაშაულობის საკითხს ძირითადად მე-20 საუკუნის 80-იან წლებში იკვლევდნენ. მექრთამეობის საკითხიც ამ ჭრილში განიხილებოდა. მაგრამ, ზოგადად, კორუფციის პრობლემატიკას აღნიშნულ პერიოდში ყურადღება არ ექცეოდა. ანტიკორუფციული პოლიტიკისადმი ყურადღება საბაზრო ეკონომიკაზე გადასვლის შემდეგ 2005-2006 წლებში გააქტიურდა. „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 26 დეკემბრის №622 ბრძანებულებით შეიქმნა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭო.³ ახლა ეს ბრძანებულება ძალადაკარგულია⁴ და მოქმედებს სხვა ტიპის საბჭო⁵

³ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება. 26/12/2008 - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/104218>

⁴ „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2008 წლის 26 დეკემბრის 622 ბრძანებულების ძალადაკარგულად გამოცხადების თაობაზე საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება . 08/01/2014 - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2185375>)

⁵ კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ საქართველოს მთავრობის №390

1999 წლიდან დაიწყო სისხლის სამართლის ანტიკორუფციული ნორმების განვითარება, საფუძველი ჩაეყარა საქართველოს კანონმდებლობაში შესაბამისი საერთაშორისო აქტების მოთხოვნათა რეალიზაციას. მომდევნო წლებში გამოქვეყნდა ემპირიული განზოგადებები, საერთაშორისო აქტების კომენტარები, რომლებშიც ასახულია კორუფციის სხვადასხვა ასპექტი.⁶ გამოიცა ერთი კრიმინოლოგიური მონოგრაფია, რომელშიც განხილულია ქვეყანაში კორუფციის პრობლემატიკა.⁷ მაგრამ კვლევა, რომელიც სპეციალურად განიხილავდა დიდ ქალაქში კორუფციის კანონზომიერებებს, დღემდე არ არსებობს. ცალკეულ კვლევებში

დადგენილება. 2013 წლის 30 დეკემბერი:
<https://matsne.gov.ge/ka/document/download/2177485/0/ge/pdf>

⁶ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006; საქართველოს ეროვნული და საერთაშორისო ანტიკორუფციული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი. თბ., 2008; კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში. საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012; თანამდებობის პირთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შემოწმების მექანიზმები (მსოფლიო პრაქტიკა). საჯარო სამსახურის ბიურო. 2012; გ. მეფარიშვილი. საბანკო ანგარიშების მონიტორინგი, როგორც საგამომიებო მოქმედება – საიუბილეო კრებული მიძღვნილი რ. შენგელიას 70 წლისადმი. „სამართლის პრობლემები“. თბ., 2012, გვ. 524–530; ანაზღაურების სისტემები საჯარო სამსახურში (შედარებითი ანალიზი: ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, სლოვაკეთი, გაერთიანებული სამეფო, საქართველო). საჯარო სამსახურის ბიურო. თბ., 2013; გახმაურებული სისხლის სამართლის საქმეების მონიტორინგის III ანგარიში. მონიტორინგის პერიოდი: 2014 წლის მაისი - 2015 წლის ივნისი. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“; ტენდენციები თბილისის მერიის ახალი ადმინისტრაციის შესყიდვებში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2014: <http://www.transparency.ge/node/4895>; ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მართვის სამართლებრივი ასპექტები. USAID. თბ., 2014; ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო. USAID. 2014; ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015; საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2015; საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია; ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის რისკები კულტურის სამინისტროში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2016; მმართველობის ხარისხის გამოკითხვა - საქართველოს ბიუროკრატის შეფასება 2014 წელს. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). თბ., 2016 და სხვ.

⁷ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011

მოცემულია და პრესაში გამოქვეყნებულია უამრავი ემპირიული მასალა, თუმცა მათ ერთიანი, თეორიული განზოგადება სჭირდება.

თბილისში კორუფციის პრობლემა არსებითად სცილდება მითითებული ემპირიული ფაქტების აღწერის ფარგლებს. ნათელია, რომ დიდ ქალაქში კორუფციული დანაშაულობის საშიშროების გაგებისათვის აუცილებელია ცალკე გამოკვლევა. აღნიშნულ საკითხს საზღვარგარეთის ქვეყნებში დიდი ხანია ყურადღება ექცევა.⁸ ამიტომ მნიშვნელოვანია სხვადასხვა ქვეყანაში დაგროვებული გამოცდილების შესწავლა. იმისთვის, რომ საქართველომ კორუფციულ მოვლენებზე ეფექტიანი რეაგირება მოახდინოს, საჭიროა მათი რეგიონალური ანალიზი. სწორედ, ამიტომ მონოგრაფიულად უნდა გაანალიზდეს დიდ ქალაქში (თბილისში) კორუფციული დანაშაული, მიღებული დასკვნების საფუძველზე კი უნდა შემუშავდეს რეკომენდაციათა სისტემის ერთიანი მოდელი, რომელიც გაეროს მოთხოვნებს და სხვა საერთაშორისო სტანდარტებს უპასუხებს.

კვლევის ობიექტია:

- დედაქალაქში კორუფციის სტრუქტურა და დინამიკა;
- ვიქტიმოლოგიური პრობლემატიკა;
- დედაქალაქში კორუფციის დეტერმინაციის თავისებურება;
- დედაქალაქში კორუფციასთან ბრძოლის მოდელები, რომლებიც შემუშავებულია წამყვან ქვეყნებში.

კვლევის საგანია:

- დედაქალაქში განვითარებული კორუფცია;
- კორუფციის ფორმები;

⁸ იხ. მაგალითად: E. Glaeser and B. Sacerdote. Why is There More Crime in Cities? – Journal of Political Economy. 1999. Vol. 107, No. 6, pp. 225-258; R. Menes. Corruption in Cities: Graft and Politics in American Cities at the Turn of the Twentieth Century – The National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper No. 9990. Cambridge. 2003

- კორუფციის საერთო და სპეციფიკური თვისებები;
- კორუფციის მიზეზების ანალიზი;
- დედაქალაქში კორუფციასთან ბრძოლის პრაქტიკა.

კვლევის მიზანი და ამოცანები

კვლევის მიზნებია:

- თბილისში კორუფციის კრიმინოგენური კანონზომიერების დადგენა; თბილისში კორუფციის პრევენციის საერთო სამართლებრივი და კრიმინოლოგიური პრობლემების აღწერა და ახსნა.

კვლევის ამოცანებია:

- თბილისში კორუფციის ძირითადი სახეების (ფორმების) მდგომარეობისა და მიზეზების დადგენა;
- თბილისში კორუფციის პრევენციის საერთოსამართლებრივი და კრიმინოლოგიური პრობლემების გამოკვეთა;
- კვლევის შედეგად მიღებულ მონაცემთა საფუძველზე სამართლებრივად და კრიმინოლოგიურად მნიშვნელოვანი რეკომენდაციების შემუშავება.

მეთოდოლოგიური ბაზა და კვლევის მეთოდები. ნაშრომში გამოიყენება კვლევის ანალიტიკური მეთოდი, რომელიც შეესაბამება კრიმინოლოგიური თეორიის მოთხოვნას. ამის საფუძველზე თავდაპირველად დგინდება ქალაქში კორუფციის მდგომარეობა, აღიწერება მისი მიზეზები და, შესაბამისად, განიხილება კორუფციის პრევენციის ძირითადი მიმართულებები. თავის მხრივ, ანალიტიკური მეთოდი მოიცავს საკითხისადმი როგორც დედუქციურ, ისე ინდუქციურ მიდგომას. დედუქციის მეთოდი ძირითადად კორუფციის პრევენციასთან დაკავშირებული საერთო საკითხების დახასიათებისას გამოიყენება, ხოლო პრევენციის ძირითადი ფორმების დეტალურ განხილვას საფუძველად უდევს ინდუქციური მეთოდი.

ნაშრომში გამოიყენება აგრეთვე კვლევის შედარებით-სამართლებრივი მეთოდი, რომლითაც დგინდება საზღვარგარეთის ქვეყნებში არსებული კორუფციის პრევენციის სისტემების თავისებურებანი. ვინაიდან ნაშრომში მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია სამართლებრივი საკითხების განხილვას, განსაკუთრებული ყურადღება ეთმობა ნორმატიულ-ლოგიკურ მეთოდებს, რომლებიც ხელს უწყობს კანონმდებლობის თავისებურებათა დადგენას და საკანონმდებლო ნორმების დახასიათებას. ნაშრომში წამოჭრილი საკითხების გადაწყვეტისათვის არსებითი მნიშვნელობა ენიჭება ისტორიულ მიდგომას, რომლითაც უნდა გამოვლინდეს სამართლებრივი პოლიტიკის მიმართულებები და უზრუნველყოფილი უნდა იქნეს მათთან კრიმინოლოგიური რეკომენდაციების შესაბამისობა.

ნაშრომის მეცნიერული სიახლე. ქართულ მეცნიერებაში წარმოდგენილი შრომა დიდი ქალაქის პირობებში კორუფციის კრიმინოლოგიური პრობლემების პირველი კომპლექსური მონოგრაფიული კვლევაა. თეორიულად დამუშავდა პრევენციის სისტემაში შესატანი ცვლილებები და დამატებები, განისაზღვრა და დასაბუთდა მათი ადგილი სოციალური კონტროლის ნაწილში. შემუშავდა კორუფციის პრევენციის პრინციპები ეკონომიკური, სოციალური და სამართლებრივი ფაქტორების გათვალისწინებით. დაისახა თბილისის პირობებში კორუფციასთან ბრძოლის ძირითადი ღონისძიებები.

დისერტაციის თეორიული და პრაქტიკული მნიშვნელობა მდგომარეობს ფორმულირებული თეორიული დასკვნების გამოყენების შესაძლებლობაში დიდი ქალაქის პირობებში კორუფციასთან ბრძოლის პრობლემების შემდგომ სამეცნიერო კვლევაში. კვლევის შედეგები ხელს უწყობს კეთილსინდისიერი შეძენის თეორიული კატეგორიების ინსტიტუტის ადეკვატურ გააზრებას და გამოყენებას, კერძოდ ისეთი კონსტრუქტებისა, როგორცაა კორუფციის მდგომარეობა, კორუფციის ასახვის მაჩვენებლები, კორუფციის სოციალურ-ეკონომიკური მიზეზები, კორუფციაზე

ინსტიტუციონალური რეფორმების ზეგავლენა, კორუფციასთან ბრძოლის მექანიზმი დიდი ქალაქის პირობებში. დისერტაციაში წარმოდგენილი თეორიული და პრაქტიკული დასკვნები სასარგებლო იქნება მოქმედი ქართული კანონმდებლობის დახვეწისათვის, კანონპროექტებზე მუშაობისას. დისერტაციის მასალები შეიძლება გამოყენებულ იქნას სასწავლო პროცესში კრიმინოლოგიის კურსის სწავლებისას. ცალკეულმა თეორიულმა დებულებამ შეიძლება მნიშვნელოვანი გავლენა იქონიოს კანონგამოყენებით, უპირველეს ყოვლისა, სასამართლო პრაქტიკაზე. გარდა ამისა, ნაშრომში წარმოდგენილი თეორიული დასკვნები შეიძლება დაეხმაროს სამამულო და უცხოელ მკვლევარებს კორუფციასთან ბრძოლის პრობლემების შემდგომ დამუშავებაში, ასევე, ხელი შეუწყოს იურიდიული საზოგადოების ყურადღების მიპყრობას განხილული პრობლემების მიმართ.

კვლევის შედეგების გამოქვეყნება. დისერტაცია შესრულებულია და საბოლოო სახე მიეცა აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის სამართლის სკოლის ბაზაზე. მისი ძირითადი დასკვნები და დებულებები ავტორის მიერ გადმოცემულ იქნა სამეცნიერო კონფერენციებსა და სემინარებზე გამოსვლისას, ასევე, რიგ პუბლიკაციებში იურიდიულ გამოცემებში, განსახილველად იქნა გამოტანილი ავტორის მიერ უნივერსიტეტის სტუდენტებისათვის სისხლის სამართლისა და კრიმინოლოგიის სწავლების პროცესში.

ლიტერატურის მიმოხილვა

ბოლო წლებში კორუფციის გავრცელების პრობლემა ქართულ მეცნიერებაში და უწყებათა განზოგადიებებში სულ უფრო აქტუალური ხდება, რაც განპირობებულია, უპირველეს ყოვლისა, ქვეყნის ეკონომიკის წინააღმდეგობრივი განვითარებით და სუსტი სახელმწიფო მმართველობის, ადმინისტრაციული ბარიერების და არაეფექტური სამართლებრივი სისტემის არსებობით. მეცნიერთა ერთსულოვანი აღიარებით, კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლა არ შეიძლება იყოს ერთჯერადი რეფორმა ან დროში შეზღუდული პროცესი. კორუფციის პრევენცია საჭიროებს მუდმივ და განგრძობად ძალისხმევას კეთილსინდისიერი და ანგარიშვალდებული საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებისთვის, ასევე საზოგადოების მენტალურ და კულტურულ ტრანსფორმაციას.

ემპირიულ გამოკვლევებში ამ ცხოვრებისეული მოთხოვნის გადაწყვეტის აუცილებლობა განსაკუთრებით მწვავედ იგრძნობა დიდი ქალაქის - თბილისის ეკონომიკის და სოციალური სფეროს განვითარებასთან მიმართებაში, რადგან ამ ქალაქზე მოდის ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის ნახევარზე მეტი. თბილისი არის ქვეყნის ყველაზე ურბანიზებული ადმინისტრაციული ერთეული. ქვეყნის მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი არა რეგიონებში, არამედ დედაქალაქშია თავმოყრილი, მათ შორის, იძულებით გადაადგილებულ პირთა ერთ მესამედზე მეტი თბილისში ცხოვრობს. ამ პროცესებში მეტად მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია მოსახლეობის მობილურობას, სხვადასხვა ფენის კულტურათა თავმოყრას, რომლებსაც ხშირად საპირისპირო ღირებულებები აქვთ. თბილისში დასაქმების მაჩვენებელი მნიშვნელოვნად დაბალია, ვიდრე საქართველოს ნებისმიერ რეგიონში. და ბოლოს, ამ ქალაქში თავმოყრილია ბიუროკრატიული აპარატის ძალზე ფართო ქსელი. ამგვარად, თბილისი არის ქალაქის ისეთი მოდელი, რომელსაც ახასიათებს ცხოვრების წესის განუსაზღვრელობა, კულტურათა წინააღმდეგობა,

კორუფციული რისკის შემცველი სიტუაციის მაღალი ალბათობა, ადამიანთა გაუცხოება და სხვა მოვლენები. რეგიონებისგან განსხვავებით, თბილისში თავს იჩენს კორუფციის მრავალფეროვნება.

თბილისში მიმდინარე სოციალურ-ეკონომიკური პროცესების როლი კრიმინოგენურ სიტუაციაში და დედაქალაქის ადგილი ქვეყნის ცხოვრებაში განაპირობებს მეცნიერების ყურადღების გამახვილებას ამ ქალაქში კორუფციაზე და, შესაბამისად, მასთან ბრძოლის ერთიანი მოდელის შემუშავებაზე. მაგრამ ჯერ-ჯერობით ქალაქ თბილისში კორუფციის ერთიანი სურათის ამსხველი გამოკვლევა არ არსებობს. განხორცილებული გამოკვლევები ეხებიან თბილისის კორუფციის ლოკალურ პრობლემატიკას. ზოგადი თემების განხილვისას თბილისის პრობლემატიკა გაკვრით არის გაშუქებული. მიუხედავად ამისა მეცნიერთა მიერ დაგროვილი ემპირიული მასალა თეორიული განზოგადების პროცესში მნიშვნელოვანია და ყურადსაღებია.

იმისათვის, რომ ვუპასუხოთ კითხვას: რა არის უკვე ცნობილი ამ პრობლემის შესახებ? - აუცილებელია გავაშუქოთ არსებული გამოკვლევების მდგომარეობა. გამოკვლევათა უმრავლესობა საქართველოში ხორციელდება შემდეგი მიმართულებით. მათ შორის ცალკე ჯგუფს მიეკუთვნება გამოკვლევები, რომლებიც ასახავენ საერთაშორისო აქტების იმპლემენტაციის პრობლემატიკას. გამოკვლევათა მომდევნო ჯგუფს წარმოადგენენ კორუფციის განვითარების ეკონომიკური ფაქტორების გამოკვლევები, სადაც მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა კერძო სექტორში კორუფციის განვითარების მოვლენებს. ბოლო წლებში ცალკე მიმართულების სახით კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკა ვითარდება. და ბოლოს, ცალკე მიმართულების სახით კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკის გამოკვლევები უნდა გამოვყოთ.

განვიხილოთ დაწვრილებით აღნიშნული მიმართულებებით განხორციელებული გამოკვლევების თავისებურებანი.

საერთაშორისო აქტების იმპლემენტაციის პრობლემატიკის გამოკვლევების თავისებურება. აღნიშნული პრობლემატიკის ზოგადი მიმოხილვა გაშუქებულია ნაშრომებში: „კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი“. თბ., 2011; „გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა“. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006.

ამის გარდა გამოცემულია ნაშრომები, სადაც განიხილება სპეციალური თემატიკა: საქართველოს ეროვნული და საერთაშორისო ანტიკორუფციული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი. თბ., 2008; კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011; ს. ასანიძე. „უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის (ფულის გათეთრების) კრიმინოლოგიური დახასიათება“. სამართალმცოდნეობის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაციის ავტორეფერატი. თბ., 2011; თანამდებობის პირთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შემოწმების მექანიზმები (მსოფლიო პრაქტიკა). საჯარო სამსახურის ბიურო. 2012; გ. მეფარიშვილი. საბანკო ანგარიშების მონიტორინგი, როგორც საგამომიებო მოქმედება – საიუბილეო კრებული მიმდღვნილი რ. შენგელიას 70 წლისადმი. „სამართლის პრობლემები“. თბ., 2012, გვ. 524–530; „კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში“. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012; კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში. საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, საერთაშორისო

განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012; ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში. მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში. - „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. თბ., 2013; ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015.

საზღვარგარეთ გამოქვეყნებულ ნაშრომთა შორის გამოვყოფთ: E. Glaeser and B. Sacerdote. Why is There More Crime in Cities? – Journal of Political Economy. 1999. Vol. 107, No. 6, pp. 225-258; R. Menes. Corruption in Cities: Graft and Politics in American Cities at the Turn of the Twentieth Century – The National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper No. 9990. Cambridge. 2003; M. Polaine. Criminalizing Bribery of National and Foreign Public Officials – ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. 3rd Master Training Seminar – Pakistan, 14-17 February 2005, pp. 16-17; B. Caza, L. Cortina. From Insult to Injury: Explaining the Impact of Incivility (2007) – *Basic and Applied Social Psychology*, 29(4), pp. 335–350; S. Tombs. Workplace harm and the illusions of law – Criminal obsessions: Why harm matters more than crime. Centre for crime and Justice studies. Second edition). 2008, pp. 41–61; B. Loughman, R. Sibery. Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks. Wiley (Wiley Corporate F&A). 1 edition, 2011, pp. 64–72; D. Thompson. Two Concepts of Corruption. 2013 – Edmond J. Safra Working Papers, No. 16, . 4–20; M. Newhouse. Institutional Corruption: A Fiduciary Theory – Cornell Journal of Law and Public Policy. Volume 23 Issue 3. 2014, 533–594

1.1. კორუფციის განვითარების ეკონომიკური ფაქტორების, მათ შორის კერძო სექტორში კორუფციის განვითარების გამოკვლევების თავისებურება. უწყბათა განზოგადოებების გარდა ნაშრომში გათვალისწინებულია ანალიტიკური ხასიათის შემდეგი წყაროები: გ. ლლონტი, მ. ფაჩულია, თ. ჭანტურია. დანაშაულისა და უსაფრთხოების კვლევა - საქართველო 2012 აკადემიური მაცნე. თბ., 2014, №3, გვ. 10-11, 14-15; მმართველობის ხარისხის გამოკითხვა - საქართველოს ბიუროკრატის

შეფასება 2014 წელს. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). თბ., 2016; სახელმწიფო შესყიდვები 2013-2014 წლებში: როგორ და რაში იხარჯება ბიუჯეტი. თბ. 2015: http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/saxelmcipo_shesqidvebi_2013-2014_clebshi.pdf, გვ. 20-21; თბილისის 2015 წლის ბიუჯეტი - კორუფცია, ნეპოტიზმი და ჩინოვნიკებზე განსაკუთრებული ზრუნვა:<http://www.unm.ge/ge/news/tbilisis-2015-clis-biujeti-korupcia-nepotizmi-da-chinovnikebze-gansakutre-buli-zrunva>; საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2015, გვ. 5-6; თ. ვირსალაძე. რატომ გახშირდა სახელმწიფო სტრუქტურებში კორუფციის ფაქტები?: <http://politcommersant.ge/detalpage.php?newsid=6809>; პრემიერმინისტრის განცხადება შესყიდვებთან დაკავშირებით მანკიერ პრაქტიკას ახალისებს (16 მარტი 2015: <http://www.transparency.ge/node/5097>; ნ. პაიჭაძე. უმუშევრობის პრობლემა საქართველოში და მისი დაძლევის გზები – ეკონომიკა და ბიზნესი. ტომი IX. №1, 2016; ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის რისკები კულტურის სამინისტროში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2016; მერია, ტენდერები და კორუფცია - რა პრეტენზიები აქვს საკრებულოს ნარმანასთან?: <http://pirveliradio.ge/?newsid=49045>; „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ სახელმწიფოს შესყიდვების კანონში ცვლილებების რეკომენდაციით გამოდის: <http://w.bpn.ge/biznesi/2421-qsarhashoriso-gamtcvirvalobaq-saxelmtsifosshesyidvebis-kanonshi-cvilebebis-rekomendacith-gamodis.html> და სხვ.

1.2. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკის ამსახველი გამოკვლევები.

1.2.1. *თვითმმართველობის ინსტიტუციონალური ასპექტების ამსახველი წყაროები:* გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა

ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 29; სახელმწიფო აუდიტის სამსახური: 2013 წელს ჩატარებული აუდიტები (ნაწილი II): <http://www.transparency.ge/node/4467>; ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მართვის სამართლებრივი ასპექტები. რედაქტორი: დავით ზარდიაშვილი. USAID. 2014, გვ. 21-22; ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015; ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015, გვ. 96-97; საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის შესახებ ანგარიში. იანვარი-ივნისი, 2015 წელი, გვ. 8; ბ. დანელია. IDFI და თბილისის საკრებულო საკრებულოს დაფინანსებაზე სხვადასხვაგვარად ითვლიან: http://for.ge/view.php?for_id=46293&cat=3; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობის შესახებ საპარლამენტო დასკვნა არაობიექტურად ასახავს სამსახურის მუშაობას: <http://www.transparency.ge/node/4438>; ნ. პირტახია. აუდიტის ბაზარზე დღეისთვის შეიძლება ითქვას ქაოსია - ზურაბ ჯავახიშვილი: <http://www.ttimes.ge/archives/25432> და სხვ.

1.2.2. *კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკის ამსახველი წყაროები:* საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში. საინფორმაციო ბიულეტენი. №5. 2012-2013. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI): https://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Geo-2013_angarishi_opendata.pdf, გვ. 18– 54; ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო. USAID. 2014, გვ. 11- 12; აუდიტის სამსახური გლდანისა და სამგორის გამგეობების საქმიანობაში გამოვლენილ დარღვევებს ასაჯაროებს : <http://politcommersant.ge/detalpage.php?newsid=1576#sthash.wXE2TjzF.dpuf>; დ.

დევდარიანი. საჯარო სამსახურის რეფორმის ანალიზი: <https://idfi.ge/ge/analysis-of-civil-service-reform>; მ. ლორთქიფანიძე. მამხილებლის ინსტიტუტი - კანონმდებლობა და პრაქტიკა: http://www.mdfgeorgia.ge/geo/view_news/385 და სხვ.

1.3. კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების ამსხველი წყაროები: ვ. სალამაძე, ლ. ფანიაშვილი. თვითმმართველობის მოხელეთა უნარები – საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2006 წელი). თბ., 2007; ანაზღაურების სისტემები საჯარო სამსახურში (შედარებითი ანალიზი: ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, სლოვაკეთი, გაერთიანებული სამეფო, საქართველო). საჯარო სამსახურის ბიურო. თბ., 2013; თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემები (შედარებითი ანალიზი). თბ., 2013; ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ №531 ბრძანება. 2014 წლის 10 ოქტომბერი: http://tbsakrebulo.gov.ge/uploads/kanonmdebloba/brdzanebebi/shinaganawesi_2014_new_version.pdf; ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის შინაგანაწესის დამტკიცების შესახებ №531 ბრძანება. 2014 წლის 10 ოქტომბერი: http://tbsakrebulo.gov.ge/uploads/kanonmdebloba/brdzanebebi/shinaganawesi_2014_new_version.pdf; პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი. ანგარიში. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობა საქართველოში. 1 მარტი, 2014 წელი; საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის შესახებ ანგარიში იანვარი-ივნისი, 2015 წელი და სხვ.

ნაშრომში გამოიყენება უცხოენოვანი ლიტერატურა, სადაც ასახულია დიდ ქალაქებში კორუფციის პრევენციის პრობლემატიკა: T. Sellin (1962a), The conflict of conduct norms, extract from Culture, Conflict and Crime, New

York: Social Science Research Council, 1938, pp. 63–70; I. Taylor (1969), Hooligans: soccer's resistance movement, *New Society*, 358, 7 August, pp. 204–206; M. Wolfgang, L. Savitz and N. Johnson, eds, *The Sociology of Crime and Delinquency*, London: Wiley, 1962; New York: Wiley, 1970; Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors adopted by the International Association of Prosecutors on the twenty third day of April 1999: http://www.iap-association.org/getattachment/34e49dfe-d5db-4598-91da-16183bb12418/Standards_English.aspx; *Judicia Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences*. Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. Vienna, March 2001, p. 8: <https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp14.pdf>; *Bangalore Principles of Judicial Conduct*. 2002: http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf; B. Begović *Economic Inequality and Corruption – CLDS Working Paper # 0106*, 2005; Y. Dandurand. *Strategies and Practical Measures to Strengthen the Capacity of Prosecution Services in Dealing with Transnational Organized Crime, Terrorism and Corruption*. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy. 2005, pp. 4–16; М. Лившиц, Р. Бейкер, Дж. МакКензи. *Ответственность юридических лиц за коррупцию – подход Швейцарии – Криминализация коррупции: Ответственность юридических лиц за коррупцию. Конфискация инструментов и доходов от коррупции. Взаимная правовая помощь в делах, связанных с коррупцией. Материалы семинара. Семинар для экспертов стран Восточной Европы и Центральной Азии. 26-28 марта 2007 года, Алматы, Казахстан. с. 8-23*; K. Hegstad, M. Frøystad and J. Isaksen. *The basics of integrity in procurement. A guidebook. Version 3*. Chr. Michelsen Institute. Commissioned by DFID. 2010, pp. 7-8; *Anti-corruption specialisation of prosecutors in selected European countries*. 2011, pp.

14–17; Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity. United Nations. New York, 2011; S. Rose-Ackerman. The Challenge of Poor Governance and Corruption. Copenhagen Consensus. 2004, pp.2-3; Anti-Corruption Policy. Can International Actors Play a Constructive Role? (Edited by S. Rose-Ackerman and P.Carrington). Carolina Academic Press. 2013, pp. 92 -94; The state of corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine. Transparency International. 2015 და სხვ.

ძირითადად კორუფციის გამოკვლევებში გამოიყენება ფუნქციონალური მიდგომა, რომელიც შემოიფარგლება ლოკალური პრობლემატიკის არწერით. მკვლევარები, როგორც წესი, ვიწრო ხასიათის პრობლემატიკით კმაყოფილდებიან. კორუფციის მიზეზების ემპირიული მასალის ინდუქციური განზოგადოების გამო მკვლევარები ვერ იცავენ თანმიმდევრობას. საბოლოოდ საზოგადოების სოციალური და ეკონომიკური სტრუქტურისა და კორუფციის მიზეზების კავშირის საკითხი ღიად რჩება. თუმცა, მიღებული მონაცემების კომპლექსური განხილვა საშუალებას გვაძლევს დავადგინოთ ქალაქ თბილისში კორუფციის ძირითადი მიზეზები და წარმოვიდგინოთ მასთან ბრძოლის პრიორიტეტული მიმართულებები.

თავი I

კორუფციის არსი და ფორმები

1.1. კორუფციის განსაზღვრის საკითხისადმი კონცეპტუალური მიდგომები საერთაშორისო აქტების მიხედვით

1.1.1. *საკითხის მდგომარეობა.* კორუფციის განსაზღვრის საკითხისადმი საერთაშორისო აქტებში განვითარებული კონცეპტუალური მიდგომები კრიმინოლოგიური კუთხით ჯერჯერობით კომპლექსურად გაანალიზებული არ არის. როგორც უცხოელი, ისე ქართველი მკვლევრები ყურადღებას ძირითადად კორუფციის გაგებასთან დაკავშირებულ ემპირიულ საკითხებზე ამახვილებენ.⁹ კერძოდ, ისინი იკვლევენ ამა თუ იმ საერთაშორისო აქტში მოცემული დეფინიციების თავისებურებას. ამ მიდგომას ეროვნული კანონმდებლობის დახვეწისათვის დიდი მნიშვნელობა აქვს, მაგრამ კრიმინოლოგიური თვალსაზრისით საკმარისი არ არის. კორუფციასთან ბრძოლის პროცესში მნიშვნელოვანი როლი ენიჭება საერთაშორისო აქტებში განვითარებულ იმ კონცეპტუალურ მიდგომებს, რომლებიც ამ ბრძოლის მიმართულებებს განაპირობებს. გასათვალისწინებელია, რომ კორუფციის დოქტრინული განმარტებების და მასთან ბრძოლის პრაქტიკაში დამკვიდრებული მოდელების გარდა, არსებობს ამ მოვლენის განსაზღვრის საკითხისადმი საერთაშორისო ორგანიზაციების მიდგომები, რომლებიც ხელს უწყობს ერთიანი მსოფლმხედველობის ჩამოყალიბებას. ამ მხრივ განსაკუთრებულ როლს ასრულებს საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებული კონვენციების

⁹ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011; კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012

დებულებები. ამ კონვენციებს ეროვნული კანონმდებლობის განვითარებისათვის კონცეპტუალური მნიშვნელობა აქვს, რადგან ისინი განსაზღვრავენ კორუფციის არსს, ფორმებს და მასთან ბრძოლის პრინციპებს.

საერთაშორისო ორგანიზაციების კონვენციებში ვლინდება კორუფციის შესახებ წარმოდგენების ევოლუციის ტენდენცია. ამ წარმოდგენათა საწყისი ფორმაა კორუფციის სამართლებრივ-ეთიკური შეფასება, რომლის მიხედვით, გასაკიცხია თანამდებობის პირის მიერ დაკისრებული მოვალეობის შესრულება, თუ მას პირადი და არა საზოგადოებრივი ინტერესი ამოძრავებს. უფრო მაღალი ფორმაა კორუფციის გაგება სოციალური პასუხისმგებლობის კონცეფციის ფარგლებში. აღნიშნული კონცეფციის თანახმად, კორუფცია არის სოციალური ურთიერთობა, რომელშიც კერძო პირები და თანამდებობის პირები ერთობლივად მონაწილეობენ. და ბოლოს, უმაღლესი ფორმაა კორუფციის გაგება ინსტიტუციური კონცეფციის ფარგლებში. ამ კონცეფციის მიხედვით, კორუფციის განვითარების საფუძველია სოციალურ ინსტიტუტში არსებული საქმის ვითარება. განვიხილოთ აღნიშნული კონცეფციები.

1.1.2. სამართლებრივ-ეთიკური თეორია. ამ თეორიის თანახმად გასაკიცხია როგორც თანამდებობის პირის მიერ დაკისრებული მოვალეობის საჩუქრის, დაპირების ან სტიმულის მიღების სანაცვლოდ შესრულება, ისე მის მიერ დაკისრებული მოვალეობის საეჭვო შესრულება.

„მართლწესრიგის განმტკიცებისათვის თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსის“ მე-7 მუხლის კომენტარის „ბ“ ქვეპუნქტის თანახმად, კორუფციის ცნება ეროვნული კანონმდებლობით უნდა იყოს განმარტებული. ამასთანავე, რეკომენდაციის მიხედვით, გასათვალისწინებელია, რომ კორუფცია მოიცავს თანამდებობის პირის მიერ თავისი მოვალეობების შესრულებისას ამა თუ იმ მოქმედების განხორციელებას ან

განუხორციელებლობას საჩუქრის, დაპირების ან სტიმულის მიღების სანაცვლოდ ან მათ უკანონო მიღებას. კოდექსს „კორუფციის აქტის“ ცნებაში შეაქვს კორუფციის მცდელობაც.¹⁰

თავდაპირველად კორუფციის სამართლებრივ-ეთიკური შეფასება „მართლწესრიგის განმტკიცებისათვის თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსის“ შემოიფარგლებოდა. მაგრამ მის მიერ განვითარებული იდეა უფრო მნიშვნელოვანია და სცილდება ამ ვიწრო ფარგლებს. სამართლებრივ-ეთიკურმა თეორიამ საფუძველი ჩაუყარა კორუფციის ცნების გაფართოებას. „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციამ კორუფციის ძირითად ფორმებად გამოაცხადა არა მარტო მექრთამეობა და სახელმწიფო სახსრების მითვისება, არამედ ზეგავლენით ვაჭრობა და კორუფციის გზით მიღებული თანხების ლეგალიზაცია. ამის გარდა, დანაშაულის ობიექტად გამოცხადდა კერძო სექტორი. ეთიკური კომპონენტი ნათლად ჩანს „ზეგავლენით ვაჭრობის“ განმარტებისას. აღნიშნულია, რომ გამორჩენის მიღებისას ზეგავლენით მოვაჭრე შეიძლება არც იყოს მოხელე. მაგრამ მნიშვნელოვანია მისი პროფესია და სოციალური მდგომარეობა: შესაძლებელია გამორჩენის მიმღებმა თვითონ ვერ გადაწყვიტოს საკითხი, მაგრამ გავლენა მოახდინოს გადაწყვეტილების მიმღებ პირზე.

აღნიშნული კონცეფციის თანახმად, კანონმდებელმა მთელი ყურადღება მოსალოდნელი სწორი ქცევის სტანდარტებზე უნდა გადაიტანოს. კორუფციად მიჩეული უნდა იქნეს არა მარტო ქრთამის აღება, არამედ უპირატესობის დაპირება, შეთავაზება და ა. შ. ამრიგად, როგორც გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ბიუროს სამუშაო ჯგუფის

¹⁰ Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979)

გამოკვლევაშია აღნიშნული, კორუფცია „კორუფციისა და ეთიკის“¹¹ მოდულის ჭრილში უნდა განიხილებოდეს.

აღნიშნულმა მიდგომამ კრიმინოლოგიური თვალსაზრისით საზოგადოების ყურადღება თანამდებობის პირთა საექვო ქცევის შესწავლაზე გადაიტანა. ჩვენ მიერ შერჩეული თემის ფარგლებში მეტად აქტუალურია დიდი ქალაქის პირობებში კორუფციის ხელშემწყობი ისეთი ფაქტორის კვლევა, როგორცაა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებში არჩეულ და დანიშნულ მოხელეთა მიერ მოვალეობათა საექვო შესრულება, სპეციალისტების დაბალანაზღაურებად ადგილებზე დაქირავება, კონკურსებში ახლობლების გაყვანა, საექვო სოციალური პროგრამების განხორციელება და ა. შ.¹²

1.1.3. სოციალური პასუხისმგებლობის თეორია. ამ თეორიის თანახმად, კორუფცია შეიძლება განხორციელდეს მხოლოდ შემთავაზებლისა და კორუმპირებული პირის ერთობლივი მონაწილეობით. შეუძლებელია თანამდებობის პირმა კორუფციული აქტი ადეკვატური შეთავაზების გარეშე განახორციელოს.¹³

კორუფციაზე სისხლის სამართლის კონვენციის (სტრასბურგი, 1999 წლის 27 იანვარი) (რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2006 წლის 14 დეკემბრის №3956-რს დადგენილებით)¹⁴ მე-2 (აქტიური მექრთამეობა) და მე-3 (პასიური მექრთამეობა) მუხლებში მოცემული განმარტებების მიხედვით, კორუფციული დანაშაული გამოიხატება: ა) ნებისმიერი პირის

¹¹ The Independent Commission Against Corruption. UNODC – Open-Ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2011-August-22-24/Replies_to_CU_2011_45/20110523_Mauritius_English.pdf, p. 18

¹² B. Caza, L. Cortina. From Insult to Injury: Explaining the Impact of Incivility (2007) – Basic and Applied Social Psychology, 29(4), pp. 335–350; R. Menes . Corruption in Cities: Graft and Politics in American Cities at the Turn of the Twentieth Century– The National Bureau of Economic Research (NBER). Working Paper No. 9990. Cambridge. 2003, pp. 2–20

¹³ ამ საკითხის შესახებ იხ.: ო. გამყრელიძე. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის განმარტება. თბ., 2008, გვ. 192

¹⁴ Criminal Law Convention on Corruption (Strasbourg, 27.I.1999):

მიერ განზრახ, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, რომელიმე სახელმწიფო მოხელისათვის ამ სახელმწიფო მოხელის ან სხვა პირის ინტერესებისკენ მიმართული, გაუმართლებელი უპირატესობის მიცემაში ან ამ უპირატესობის დაპირებასა თუ შეთავაზებაში, მისთვის ან სხვისთვის ამა თუ იმ მოქმედების შესრულების ან სამსახურებრივი ფუნქციით გათვალისწინებული მოქმედებისგან თავის შეკავების სანაცვლოდ (მე-2 მუხლი); ბ) ნებისმიერი სახელმწიფო მოხელის მიერ განზრახ, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, თავისთვის ან სხვისთვის, გაუმართლებელი უპირატესობის მიცემის მოთხოვნაში ან ამ უპირატესობის მიღებაში, ან ასეთი უპირატესობის შეთავაზებისა თუ დაპირების მიღებაში, მისთვის ან სხვისთვის ამა თუ იმ მოქმედების შესრულების ან სამსახურებრივი ფუნქციით გათვალისწინებული მოქმედებისგან თავის შეკავების სანაცვლოდ (მე-3 მუხლი);

სოციალური პასუხისმგებლობის თეორია ვითარდება აგრეთვე „ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციაში (2000 წლის 15 ნოემბერი) (რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2006 წლის 7 ივნისის №3200-ის დადგენილებით).¹⁵ კონვენციის მე-8 მუხლის თანახმად¹⁶, კორუფციულ აქტად მიიჩნევა: ა) საჯარო მოხელისთვის პირდაპირ ან

¹⁵United Nations Convention against Transnational Organized Crime (General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000) – United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto. UNITED NATIONS. New York. 2004: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERE_TO.pdf („ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის რატიფიცირების თაობაზე საქართველოს პარლამენტის დადგენილება. 07/06/2006: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/43852>).

¹⁶ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება. 15/11/2000:<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1485286>

არაპირდაპირ რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობის დაპირება, შეთავაზება ან მინიჭება ამ მოხელის ან სხვა იურიდიული თუ ფიზიკური პირის სასარგებლოდ, იმისთვის, რომ ამ მოხელემ თავისი თანამდებობრივი მოვალეობის შესრულებისას განახორციელოს რაიმე მოქმედება ან თავი შეიკავოს რაიმე მოქმედების განხორციელებისაგან; ბ) საჯარო მოხელის მიერ პირდაპირ ან არაპირდაპირ რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობის მიღება ან მოთხოვნა პირადად ამ მოხელის ან სხვა იურიდიული თუ ფიზიკური პირის სასარგებლოდ, იმისათვის, რომ ამ მოხელემ თავისი თანამდებობრივი მოვალეობის შესრულებისას განახორციელოს რაიმე მოქმედება ან თავი შეიკავოს რაიმე მოქმედების განხორციელებისაგან.

სოციალური პასუხისმგებლობის თეორია სრულყოფილად ჩამოყალიბდა „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციაში (2003 წლის 31 ოქტომბერი) (საქართველო შეუერთდა საქართველოს პარლამენტის 2008 წლის 10 ოქტომბრის №337-III დადგენილებით).¹⁷

კონვენციის მე-15 მუხლის მიხედვით, „საჯარო თანამდებობის პირის მოსყიდვად“ მიიჩნევა: ა) საჯარო თანამდებობის პირისათვის დაპირების მიცემა, შეთავაზება ან გადაცემა, პირადად ან შუამავლების დახმარებით, თავად თანამდებობის პირისათვის ან სხვა ფიზიკური ან იურიდიული პირისათვის რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობისა იმისათვის, რომ ამ თანამდებობის პირმა ჩაიდინოს რაიმე მოქმედება ან უმოქმედობა თავისი თანამდებობრივი მოვალეობების შესრულებისას; ბ) საჯარო თანამდებობის პირის მიერ პირადად ან შუამავლების დახმარებით გამოძალვა ან რაიმე არამართლზომიერი უპირატესობის მიღება თავად თანამდებობის

¹⁷ United Nations Convention against Corruption (General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003) – United Nations Convention against Corruption. UNITED NATIONS. New York. 2004: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf („კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციასთან შეერთების თაობაზე საქართველოს პარლამენტის დადგენილება. 10/10/2008: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/45454>)

პირისათვის ან სხვა ფიზიკური ან იურიდიული პირისათვის, რათა ამ თანამდებობის პირმა ჩაიდინოს რაიმე მოქმედება ან უმოქმედობა თავისი თანამდებობრივი მოვალეობების შესრულებისას.

სოციალური პასუხისმგებლობის თეორიამ ხელი შეუწყო საზოგადოებრივი ორგანიზაციებისა და სახელმწიფო ორგანოების ურთიერთთანამშრომლობის დამკვიდრების იდეას, რომელიც „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციაში განვითარდა. აღნიშნული მიდგომის მნიშვნელობაზეა გამახვილებული ყურადღება თანამედროვე ეკონომისტთა და კრიმინოლოგთა გამოკვლევებში.¹⁸ წარსული წლებისაგან განსხვავებით, წინა პლანზეა წამოწეული მოსყიდვის ინსტიტუტის და მისი ფორმების (ამომრჩევლის მოსყიდვა, პროფესიული სპორტული შეჯიბრების ანდა კომერციულ-სანახაობითი კონკურსის მონაწილის ან ორგანიზაციის მოსყიდვა, კომერციული მოსყიდვა, მოწმის, დაზარალებულის, ექსპერტის ან თარჯიმნის მოსყიდვა და ა. შ.) პრობლემატიკა. ჩვენ მიერ შერჩეული თემის ფარგლებში აქტუალურია შემდეგი საკითხები: დიდი ქალაქის პირობებში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეთა მოსყიდვა, მოსყიდვა, რომელსაც კომერციული სტრუქტურები და პოლიტიკური ორგანიზაციები ახორციელებენ, და ა. შ. საბოლოოდ ეს საკითხები თავს იყრის ქალაქის მართვაზე კორუფციის გავლენის პრობლემის კვლევისას.

1.1.4. ინსტიტუციური თეორია. კორუფციისადმი ინსტიტუციური მიდგომა ათვლის წერტილად იღებს სოციალური ინსტიტუტების საქმიანობას. ამ კონცეფციის თანახმად კორუფციას ხელს უწყობს ინსტიტუტში არსებული საქმის ვითარება. წინააღმდეგობრივი კანონქვემდებარე აქტების გამოცემით, საქმიანობის უმიზეზო გართულებით და სხვა ქმედებებით მოხელეები და მათი ხელშემწყობი მხარეები ცდილობენ გარკვეული სფეროს

¹⁸ იბ., მაგალითად: B. Loughman, R. Sibery. *Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks*. Wiley (Wiley Corporate F&A). 1 edition, 2011, pp. 64–72

სტრუქტურაში პოზიციები დაიმკვიდრონ და თავის დაცვის მექანიზმი შექმნან. ეს მასშტაბური პროცესია, რადგან სხვა დარგებზედაც ვრცელდება. ინსტიტუტების საქმიანობის დეფორმაცია სცილდება სახელმწიფო დაწესებულებათა ფუნქციონირების ფარგლებს და საზოგადოების ნებისმიერ სფეროს (ეკონომიკას, კულტურას და ა. შ.) ეხება.¹⁹ გაეროს მე-8 კონგრესის რეზოლუციაში „კორუფცია სახელმწიფო მმართველობის სფეროში“ სპეციალურად გამახვილდა ყურადღება კორუფციაზე, როგორც გლობალურ პრობლემაზე. აღინიშნა, რომ კორუფცია ხელყოფს ისეთ ინსტიტუტებს, როგორცაა მსოფლიოს ეკონომიკა და პოლიტიკური პროცესები.²⁰

აქტებში ინსტიტუციური მიდგომა სამი მიმართულებით ვითარდება: 1. *სახელმწიფო ორგანოების ფუნქციონირებასთან დაკავშირებული პრობლემატიკა*. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია „საერთაშორისო ბიზნესოპერაციების განხორციელების დროს უცხო ქვეყნის საჯარო თანამდებობის პირთა მექრთამეობასთან ბრძოლის შესახებ“ ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის (OECD) 1997 წლის 21 ნოემბრის კონვენცია,²¹ რომელიც „Transparency International“-ის ინიციატივით იქნა მიღებული. ამრიგად, ინსტიტუციური თეორია სოციალური პასუხისმგებლობის თეორიას ეყრდნობა და გარკვეულწილად აღრმავებს მის დებულებებს.

2. *კანონმდებლობის სრულყოფის საკითხი*. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანი ადგილი უკავია კორუფციაზე სამოქალაქო სამართლის

¹⁹ D. Thompson. Two Concepts of Corruption. 2013 – Edmond J. Safra Working Papers, No. 16, pp. 4–20; M. Newhouse. Institutional Corruption: A Fiduciary Theory – Cornell Journal of Law and Public Policy. Volume 23 Issue 3. 2014, pp 533–594

²⁰ A/CONF.144/28/Rev.1 – Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders Havana, Cuba 27 August - 7 September 1990

²¹ Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions – Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents. OECD. 2011: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf

კონვენციას(სტრასბურგი, 1999 წლის 4 ნოემბერი) (რატიფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 2003 წლის 24 აპრილის №2109-III დადგენილებით)²² და კორუფციაზე სისხლის სამართლის კონვენციას.²³ გაეროს ეგიდით რეგულარულად იმართება საერთაშორისო კონფერენციები, რომლებზედაც განიხილება სხვადასხვა ქვეყანაში კანონმდებლობის მდგომარეობა და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობა.²⁴

3. *ეკონომიკური პრობლემატიკა.* ამ მიმართულებით მეტად მნიშვნელოვანია გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის 2012 წლის 20 დეკემბრის 67/192 რეზოლუცია „კორუფციის და კორუფციული შემოსავლების გადარიცხვის თავიდან აცილება, ამ მოვლენებთან ბრძოლა, აქტივების ამოღების ხელშეწყობა და ასეთი აქტივების კანონიერი მფლობელებისთვის დაბრუნება, კერძოდ, წარმოშობის ქვეყნებში, „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის შესაბამისად“.²⁵

აღსანიშნავია, რომ ინსტიტუციური მიდგომა პირველად განხორციელდა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის 1975 წლის 15 დეკემბრის 3514-ე რეზოლუციაში „ზომები, რომლებიც მიმართულია ტრანსნაციონალური და სხვა კორპორაციების, მათი შუამავლების და სხვა

²² Civil Law Convention on Corruption (Strasbourg, 4.XI.1999): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f6>

²³ Criminal Law Convention on Corruption (Strasbourg, 27.I.1999):

²⁴ იხ. მაგალითად: Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences – Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. Vienna, March 2001: <https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp14.pdf>

²⁵ A/RES/67/192 – Preventing and combating corrupt practices and the transfer of proceeds of corruption, facilitating asset recovery and returning such assets to legitimate owners, in particular to countries of origin, in accordance with the United Nations Convention against Corruption (Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2012) [on the report of the Third Committee A/67/458)]. Sixty-seventh session

მონაწილე მხარეების პრაქტიკაში არსებული კორუფციის წინააღმდეგ²⁶. 1977 წელს აშშ-ში მიღებულ იქნა „კანონი საზღვარგარეთ კორუფციული საქმიანობის შესახებ“,²⁷ რომლის მიზანი იყო საერთაშორისო კომპანიების საქმიანობაში კორუფციის თავიდან აცილება.

როგორც ავღნიშნეთ, კორუფციისადმი ინსტიტუციური მიდგომა ათვლის წერტილად იღებს სოციალური ინსტიტუტების საქმიანობას. ამ კონცეფციის თანახმად კორუფციას ხელს უწყობს ინსტიტუტში არსებული საქმის ვითარება. წინააღმდეგობრივი კანონქვემდებარე აქტების გამოცემით, საქმიანობის უმიზეზო გართულებით და სხვა ქმედებებით მოხელეები და მათი ხელშემწყობი მხარეები ცდილობენ გარკვეული სფეროს სტრუქტურაში პოზიციები დაიმკვიდრონ და თავის დაცვის მექანიზმი შექმნან. ეს მასშტაბური პროცესია, რადგან სხვა დარგებზედაც ვრცელდება. ინსტიტუტების საქმიანობის დეფორმაცია სცილდება სახელმწიფო დაწესებულებათა ფუნქციონირების ფარგლებს და საზოგადოების ნებისმიერ სფეროს (ეკონომიკას, კულტურას და ა. შ.) ეხება. გაეროს მე-8 კონგრესის რეზოლუციაში „კორუფცია სახელმწიფო მმართველობის სფეროში“ სპეციალურად გამახვილდა ყურადღება კორუფციაზე, როგორც გლობალურ პრობლემაზე. აღინიშნა, რომ კორუფცია ხელყოფს ისეთ ინსტიტუტებს, როგორცაა მსოფლიოს ეკონომიკა და პოლიტიკური პროცესები.

საქართველოში ინსტიტუციური კონცეფცია ფართოდ გამოიყენება. როგორც აღნიშნულია საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში, ანტიკორუფციული პოლიტიკის ეფექტიანი იმპლემენტაციის

²⁶ Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and others involved (UN General Assembly resolution 3514(XXX) of (15 December 1975): <http://www.refworld.org/docid/3b00f04050.html>

[https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/002/27/IMG/NR000227.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/002/27/IMG/NR000227.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/002/27/IMG/NR000227.pdf?OpenElement)

²⁷ Foreign Corrupt Practices Act: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>

თვალსაზრისით ანტიკორუფციული საბჭოსა და სამდივნოს ძალისხმევა არ უნდა შემოიფარგლოს მხოლოდ ცენტრალურ უწყებებთან თანამშრომლობით და სათანადო ყურადღება უნდა დაეთმოს ადგილობრივი თვითმმართველობების ჩართულობის გაზრდას ანტიკორუფციული საბჭოს საქმიანობაში და ანტიკორუფციული ღონისძიებების დაგეგმვის მხარდაჭერას თვითმმართველობების დონეზე.

ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია შემდეგი ამოცანები:

- ანტიკორუფციული საბჭოს ინსტიტუციური გაძლიერება;
- ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნოს რესურსების გაზრდა და შესაძლებლობების განვითარება;
- ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის შესრულების მონიტორინგის დახვეწა;
- ანტიკორუფციული სტრატეგიისა და სამოქმედო გეგმის ყოველწლიური გადასინჯვა;
- ანტიკორუფციული პოლიტიკის ჩამოყალიბებასა და განხორციელებაში ადგილობრივი თვითმმართველობების როლის გაძლიერება;
- კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საკითხებზე საერთაშორისო თანამშრომლობის გაძლიერება;
- საერთაშორისო ორგანიზაციების (GRECO, OECD, UNODC) რეკომენდაციების შესრულების ხელშეწყობა;
- ანტიკორუფციული საბჭოს შესახებ საზოგადოების ინფორმირება.²⁸

1.2. კორუფციის ცნების პრობლემა

²⁸ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 17-18

ქართველი კრიმინოლოგების აზრით, კორუფციას აქვს არა მხოლოდ სამართლებრივი, არამედ საზოგადოებრივ-სოციალური და პოლიტიკურ-ეკონომიკური მნიშვნელობა:

- საზოგადოებრივ-სოციალური კუთხით კორუფცია არის საჯარო თანამდებობის პირების კანონსაწინააღმდეგო (დევიანტური) და საზოგადოების ინტერესების საწინააღმდეგოდ მიმართული ქცევა, რომელიც გამოიხატება მათი უფლებამოსილების, მასთან დაკავშირებული შესაძლებლობების, აგრეთვე, სტატუსიდან და ფაქტობრივი მდგომარეობიდან გამომდინარე მათთვის ხელმისაწვდომი საზოგადოებრივი რესურსების არალეგიტიმურ, პირადი, ვიწრო ჯგუფური ან კორპორაციული სარგებლის მიღებისათვის გამოყენებაში.

- ეკონომიკური თვალსაზრისით კორუფცია არის საკუთრების უფლების არალეგიტიმური მითვისება და რეალიზაცია საჯარო თანამდებობის პირების მიერ ნებისმიერი ფორმის საკუთრების და საზოგადოებრივი რესურსების მიმართ პირადი, ვიწროჯგუფური ან კორპორაციული ინტერესების დაკმაყოფილების მიზნით მათ ხელში არსებული ძალაუფლების გამოყენებით.

დასკვნის სახით შემოთავაზებულია კორუფციის შემდეგი განმარტება: კორუფცია (კორუფციული დანაშაული) – ეს არის ანტისოციალური, საზოგადოებრივად საშიში მოვლენა, რომელიც ხელყოფს ქვეყნის ნაციონალური უსაფრთხოების ინტერესებს და წარმოადგენს დანაშაულთა სისტემურ ერთობლიობას, ჩადენილს საჯარო თანამდებობის პირებისა და მათი თანამონაწილეების მიერ საკუთარი თანამდებობრივი და ფაქტობრივი მდგომარეობის, მათ ხელში არსებული თანამდებობრივი და სამსახურებრივი უფლებამოსილებების გამოყენებით, მოქალაქეების, საზოგადოების, სახელმწიფოს, სახელმწიფო სამსახურის, ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების, კომერციული და სხვა ორგანოების

ინტერესების საზიანოდ, პირადი გამდიდრების ან სხვა პირადი, ჯგუფური თუ კორპორაციული მიზნებისათვის.²⁹

კორუფცია არის სისტემური მოვლენა, რომელთან ბრძოლაც არ ამოიწურება სიტუაციური ფაქტორების გათვალისწინებით. როგორც აღნიშნულია საქართველოს ეროვნულ ანტიკორუფციულ სტრატეგიაში, კორუფციის პრევენცია, კორუფციის კრიმინალიზაციისაგან განსხვავებით, რომელიც დაკავშირებულია კონკრეტულ კორუფციულ შემთხვევებთან, ემსახურება უფრო ფართო მასშტაბებს და კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მთავარ იარაღს წარმოადგენს.

კორუფციის პრევენცია ძირითადად ორი სახისაა: „სიტუაციური პრევენცია“ და „სოციალური პრევენცია“. „სიტუაციური პრევენციის“ შემთხვევაში სამთავრობო, არასამთავრობო და კერძო სექტორებს შორის კოორდინირებული თანამშრომლობის გზით მაქსიმალურად შემცირებულია კორუფციული გარიგებების შესაძლებლობა, უზრუნველყოფილია ღიაობის, გამჭვირვალობისა და საზოგადოების წინაშე ანგარიშვალდებულების პრინციპების დაცვა, შექმნილია გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სამოქალაქო საზოგადოების ჩართულობის მექანიზმები და მყარი საკანონმდებლო ბაზა. ამასთან, „სიტუაციური პრევენცია“ მოიცავს კორუფციის პრევენციის საუკეთესო გამოცდილების გათვალისწინებით სტრატეგიული დოკუმენტების შემუშავებასა და იმპლემენტაციას, ასევე ანტიკორუფციული ორგანოების ეფექტიანობის უზრუნველყოფასა და ამ კუთხით სახელმწიფოებსა და საერთაშორისო ორგანიზაციებთან თანამშრომლობას. რაც შეეხება კორუფციის პრევენციის მეორე სახეს – „სოციალურ პრევენციას“, აქ ძირითადი აქცენტი გაკეთებულია საზოგადოების ცნობიერების ამაღლებაზე კორუფციის, მისი მიზეზების, რისკებისა და არსებული ანტიკორუფციული მექანიზმების შესახებ, ასევე

²⁹ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011, გვ. 15–17

ანტიკორუფციული პოლიტიკის დაგეგმვისა და იმპლემენტაციის პროცესში ფართო საზოგადოების ჩართულობაზე.³⁰

1.3. კორუფციულ დანაშაულთა კლასიფიკაციის საკითხი

1.3.1. *კორუფციულ დანაშაულთა კლასიფიკაციის საკითხი „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის (31.10.2003) თანახმად.* კრიმინოლოგიური თვალსაზრისით „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციაში ორი მიმართულება გამოიყოფა:

1. **კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკის საგნის განსაზღვრა.** კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკის საგანი აღნიშნული კონვენციით მეტად ფართოდ არის განსაზღვრული. კორუფციის თავიდან აცილების სისტემა განისაზღვრება შემდეგ კორუფციულ დანაშაულთა მიხედვით: ფულადი საშუალებების „გათეთრება“, ეროვნულ საჯარო თანამდებობის პირთა მოსყიდვა, უცხო ქვეყნის საჯარო თანამდებობის პირთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების საჯარო თანამდებობის პირთა მოსყიდვა, საჯარო თანამდებობის პირის მიერ ქონების დაუფლება, არამართლზომიერი მითვისება ან სხვა მიზნით გამოყენება, ანგარების მიზნით ზეგავლენის ბოროტად გამოყენება, თანამდებობრივი მდგომარეობის ბოროტად გამოყენება, უკანონო გამდიდრება, კერძო სექტორში მოსყიდვა, კერძო სექტორში ქონების გაფლანგვა, დანაშაულებიდან მიღებული შემოსავლის „გათეთრება“, დამალვა.

2. **კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკის ინსტიტუციური ასპექტები.** ზემოაღნიშნული კონვენცია ყურადღებას ამახვილებს სამ ძირითად ინსტიტუციურ სფეროზე: ა) საჯარო სექტორზე;

³⁰ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 15

ბ) კერძო სექტორზე; გ) სოციალურ სფეროზე. მნიშვნელოვანი ადგილი ეთმობა იურიდიულ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხს.

განხილულია „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის მნიშვნელოვანი, აქტუალური მიმართულებები კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკის კუთხით: ფულადი საშუალებების „გათეთრების“ (მე-14 მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა.

ფულის გათეთრება არ არის კორუფციული დანაშაული. იგივე შეიძლება ითქვას „კონვენციის“³¹ 23-ე მუხლით განსაზღვრულ ქმედებაზე (დანაშაულებიდან მიღებული შემოსავლის „გათეთრება“), მაგრამ „კონვენცია“ გარკვეულწილად იზიარებს მიდგომას, რომელიც გავრცელებულია ამერიკულ დევიანტოლოგიაში.³² ამ კონვენციის თანახმად დანაშაულობის განსხვავებულ ფორმებს ადგენს საზოგადოება და არა კანონმდებლობა. ასეთ ფორმებს მიეკუთვნება კორუფცია და ფულის გათეთრება. აღნიშნულ კონვენციას წინ უძღოდა ზოგიერთი საერთაშორისო აქტი, რომლებიც კორუფციას სხვადასხვა დანაშაულს (მათ შორის ფულის გათეთრებას) უკავშირებდა, კერძოდ, საერთაშორისო ანგარიშსწორების ბანკის საბანკო ზედამხედველობის ბაზელის კომიტეტის დოკუმენტი („საბანკო სისტემის ფულის გათეთრების მიზნით დანაშაულებრივი გამოყენების თავიდან აცილება“) (1988 წლის დეკემბერი),³³ „ნარკოტიკული საშუალებებისა და ფსიქოტროპული ნივთიერებების უკანონო ბრუნვის წინააღმდეგ ბრძოლის შესახებ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია (1988 წლის 19

³¹ „კორუფციის წინააღმდეგ“ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციის აღსანიშნავად აქ და შემდგომ „კონვენციას“ გამოვიყენებთ.

³² S. Tombs. *Workplace harm and the illusions of law – Criminal obsessions: Why harm matters more than crime*. Centre for crime and Justice studies. Second edition). 2008, pp. 41–61

³³ Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering (December 1988): <http://www.bis.org/publ/bcbsc137.pdf>

დეკემბერი) (რაციფიცირებულია საქართველოს პარლამენტის 1997 წლის 28 მაისის №732-III დადგენილებით)³⁴ და ა. შ.

წარსულში კორუფციასა და ფულის გათეთრებას შორის კავშირის აქტუალობაზე საქართველოში ყურადღებას არ ამახვილებდნენ. „შავი ფულის“ გათეთრების სფეროში საქართველოს მდგომარეობის შეფასებისა და საერთაშორისო საზოგადოების მხრიდან შესაბამისი გადაწყვეტილების მიღების შესახებ საკითხი სერიოზულად პირველად დაისვა 2001 წლის 10-13 დეკემბერს ქ. სტრასბურგში გამართულ ფულის გათეთრების წინააღმდეგ მიმართული ღონისძიებების შემფასებელ რჩეულ ექსპერტთა კომიტეტის სხდომის სამუშაო შეხვედრაზე, სადაც ერთ-ერთ ძირითად საკითხად საქართველოს შესახებ მომზადებული ანგარიში განიხილებოდა. ამ მოხსენებაში საქართველოს მიერ გადადგმული ნაბიჯები ფულის გათეთრების პრევენციისა და გამომძიების თვალსაზრისით ნეგატიურად იქნა შეფასებული.³⁵ „კონვენციის“ კონცეპტუალური მიდგომა საქართველოს სინამდვილეში მართლდება. ზოგიერთ შემთხვევაში ზემოაღნიშნული კავშირი იკვეთება დიდ ქალაქში (თბილისში), სადაც ქვეყნის საბანკო სისტემის ძირითადი რგოლებია თავმოყრილი. კრიმინოლოგიური გამოკვლევის თანახმად, გამოკითხულთა 61%-ს მიაჩნია, რომ ფულის ლეგალიზაციასა და კორუფციას შორის კავშირი არსებობს.³⁶ საქართველოს ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაციის მიერ პროექტის „გამჭვირვალობისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობა საქართველოში“ ფარგლებში განხორციელებული კვლევის (თბილისი, 2008 წელი) თანახმად, OECD-ს მიერ შემუშავებული ანგარიშის მე-5 რეკომენდაციაში აღნიშნულია, რომ

³⁴ United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf

³⁵ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 69

³⁶ ს. ასანიძე. უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის (ფულის გათეთრების) კრიმინოლოგიური დახასიათება. სამართალმცოდნეობის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაციის ავტორეფერატი. თბ. 2011

საქართველოს კანონმდებლობა უნდა შეესაბამებოდეს საერთაშორისო აქტებს, მათ შორის: ევროპის საბჭოს კორუფციაზე სისხლის სამართლის კონვენციას, კორუფციის წინააღმდეგ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენციასა და ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაციის „საერთაშორისო ბიზნეს ოპერაციებში უცხო ქვეყნის საჯარო თანამდებობის პირთა მექრთამეობის წინააღმდეგ“ კონვენციის დებულებებს. აღნიშნული რეკომენდაცია ითვალისწინებს დისციპლინური, ადმინისტრაციული და სისხლისსამართლებრივი სახის დარღვევების არსებული სისტემის გადახედვას, სისხლის სამართლის კოდექსსა და მასთან დაკავშირებულ აქტებს შორის არსებული ხარვეზების აღმოფხვრას, ასევე მექრთამეობისა და სხვა კორუფციული მოქმედებების კრიმინალიზაციას და საერთაშორისო სტანდარტებთან შესაბამისობას, იურიდიული პირების პასუხისმგებლობის შემოღებასა და სხვა მნიშვნელოვან საკითხებს.³⁷

ეროვნულ საჯარო თანამდებობის პირთა მოსყიდვის (მე-15 მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა

ამ მიმართულებით გასათვალისწინებელია ორი გარემოება: 1. სისხლის სამართლის დოგმატიკისაგან განსხვავებით, „კონვენციის“ მე-15 მუხლი საჯარო თანამდებობის პირთა მოსყიდვის ინსტიტუტს ფართოდ განიხილავს და შეიცავს ქმედების მოდელს, რომელიც შეიძლება გავრცელდეს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულ შემდეგ ქმედებებზე: სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (332-ე მუხლი), სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება (333-ე მუხლი), კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება (340-ე მუხლი), სამსახურებრივი სიყალბე (341-ე მუხლი), სამსახურებრივი გულგრილობა (342-ე მუხლი), ქრთამის აღება (338-ე

³⁷ საქართველოს ეროვნული და საერთაშორისო ანტიკორუფციული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი. თბ., 2008

მუხლი და ქრთამის მიცემა (339-ე მუხლი); 2. სხვა ქვეყნებისაგან (მაგალითად, დიდი ბრიტანეთისგან) განსხვავებით, „იდენტიფიკაციის თეორიის“³⁸ პრინციპი საქართველოში დაცულია. საქართველოს კანონმდებლობის მიხედვით, თანამდებობის პირთა წრე მხოლოდ კანონით განისაზღვრება. გამოიკვეთა თანამდებობის პირთა წრის გაფართოების ტენდენცია. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2012 წლის 29 ივნისს შეტანილი ცვლილების თანახმად, თანამდებობის პირთა წრეს მიეკუთვნებოდნენ თვითმმართველი ქალაქის და მუნიციპალიტეტის საკრებულოების თავმჯდომარეები და მათი მოადგილეები, საკრებულოს კომისიათა თავმჯდომარეები და საკრებულოს მდივანი, თვითმმართველი ქალაქის მერი, მისი მოადგილე, მუნიციპალიტეტისა და ქალაქის რაიონის გამგებლები და მათი მოადგილეები. ამრიგად, „კონვენციის“ ანტიკორუფციული პოლიტიკის მოთხოვნები განსაკუთრებით მმართველობის საშუალო და დაბალ რგოლებზე ვრცელდება.

უცხო ქვეყნის საჯარო თანამდებობის პირთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების საჯარო თანამდებობის პირთა მოსყიდვის (მე-16 მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა.

კონვენცია“ ყურადღებას ამახვილებს ორ გარემოებაზე: 1. *უცხო ქვეყნის საჯარო თანამდებობის პირთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების საჯარო თანამდებობის პირთა წრის კანონით განსაზღვრის აუცილებლობა* (მე-2 მუხლი). ქართულ ლიტერატურაში გამოთქმულია აზრი, რომ სსკ-ს 339-ე და 339¹ მუხლების მიზნებისათვის მოხელესთან გათანაბრებული პირი ასევე გულისხმობს უცხო ქვეყნის სახელმწიფო თანამდებობის პირს (მათ შორის, საკანონმდებლო ან/და ადმინისტრაციული უფლებამოსილების

³⁸ M. Polaine. Criminalizing Bribery of National and Foreign Public Officials – ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. 3rd Master Training Seminar – Pakistan, 14-17 February 2005, pp. 16-17

განმახორციელებელი სახელმწიფო ორგანოს წევრს).³⁹ ეს მოსაზრება ეწინააღმდეგება „იდენტიფიკაციის თეორიის“ პრინციპს, რომლის დაცვის აუცილებლობაზედაც მიუთითებს „კონვენციის“ მე-2 მუხლი. „კონვენციის“ თანახმად, „საჯარო თანამდებობის პირი“ განსაზღვრული უნდა იყოს ეროვნული კანონმდებლობით. „კონვენციის“ აღნიშნული მოთხოვნა გათვალისწინებულ იქნა საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით, რომლის 221-ე მუხლი (კომერციული მოსყიდვა), 338-ე მუხლი (ქრთამის აღება), 339-ე მუხლი (ქრთამის მიცემა) და 339¹-ე მუხლი (ზეგავლენით ვაჭრობა) ვრცელდება უცხო ქვეყნის მოქალაქეზედა მოქალაქეობის არმქონე პირზე.

2. რისკისა და შიდა კონტროლის მართვის სისტემების აქტუალობა (მე-9 მუხლი). „კონვენციის“ მე-9 მუხლი ამ მიმართულებას მნიშვნელოვან ყურადღებას აქცევს. საქართველოში კომერციული საქმიანობის სუსტი განვითარების პირობებში იზრდება საჯარო თანამდებობის პირთა და საერთაშორისო ორგანიზაციების საჯარო თანამდებობის პირთა მოსყიდვის რისკი. კორუფციის რისკზე მიუთითებს გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვების ტენდენცია. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ 2013 წლის კვლევის თანახმად, 2012 წლის ბოლოს პირდაპირი კონტრაქტების ოდენობამ იკლო, შემდგომ კი მათი რაოდენობა სტაბილურად იზრდებოდა.⁴⁰ აღნიშნული პრობლემა საქართველოში მეტად აქტუალურია განსაკუთრებით დიდ ქალაქში (თბილისში), სადაც თავმოყრილია უცხოური ბრენდების ექსკლუზიურ წარმომადგენლობათა უმრავლესობა. საზღვარგარეთის ქვეყნების ეკონომიკურ ბაზარზე დამკვიდრებისაკენ სწრაფვა, ერთი მხრივ, და სახელმწიფო ბიუჯეტის

³⁹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 79

⁴⁰ გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები – კორუფციის რისკები: <http://transparency.ge/simplified-procurement>

თანხების უკმარისობა, მეორე მხრივ, ხელს უწყობს საექვო კავშირების მოძიებას. ზემოაღნიშნულ კვლევაში აქტუალურად იქნა მიჩნეული შემდეგი პრევენციული ღონისძიებების განხორციელება:

- მიერ პირდაპირი კონტრაქტების რაოდენობის შემცირება და შესაბამისი საკანონმდებლო მექანიზმების შემუშავება; დაგეგმილი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში ადგილობრივ დონეზე შიდა საზედამხედველო მექანიზმების გაძლიერება;
- ხელისუფლების საგამოძიებო უწყებების, მათ შორის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის, მიერ მეტი ძალისხმევის გამოჩენა საბიუჯეტო თანხების ხარჯვის უკეთესადმხედველობისათვის.⁴¹

საჯარო თანამდებობის პირის მიერ ქონების დაუფლების, არამართლზომიერი მითვისების ან სხვა მიზნით გამოყენების (მე-17 მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა

„კონვენციის“ მე-17 მუხლით განსაზღვრული დანაშაულის ანალოგია თაღლითობა სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით (საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 180-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტი) და მითვისება ან გაფლანგვა სამსახურებრივი მდგომარეობის გამოყენებით (საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 182-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტი). ისევე, როგორც ფულადი საშუალებების „გათეთრების“ შემთხვევაში, საჯარო თანამდებობის პირის მიერ ქონების დაუფლების ან არამართლზომიერი მითვისების შემთხვევაში საქმე არ გვაქვს კორუფციულ დანაშაულთან. მაგრამ, „კონვენციის“ მე-17 მუხლი აღნიშნული ქმედების მოდელისა და კორუფციის კავშირს ითვალისწინებს. ამიტომ საჯარო თანამდებობის პირის მიერ ქონების დაუფლების ან არამართლზომიერი

⁴¹ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ სახელმწიფოს შესყიდვების კანონში ცვლილებების რეკომენდაციით გამოდის: <http://w.bpn.ge/biznesi/2421-qsarhashoriso-gamtcvirvalobaq-sakhelmtsifos-shesyidvebis-kanonshi-cvilebebis-rekomendacith-gamodis.html>

მითვისების თავიდან აცილების პოლიტიკის საკითხი ამ კუთხით განიხილება. შეიძლება ითქვას, რომ „კონვენცია“ გამოყოფს რისკის სფეროს, რომელიც ქმნის კორუფციული დანაშაულის გავრცელების ალბათობას. როგორც ქართველი მკვლევრები აღნიშნავენ, ამ სიტუაციაში თავს იჩენს ე. წ. „მბრუნავი კარის“⁴² ტენდენცია, როცა ბიზნესიდან სახელმწიფო თანამდებობაზე მოსული პირები თავიანთ მდგომარეობას კონკრეტული კომპანიების სასარგებლოდ იყენებენ, ბიზნესში მყოფი ყოფილი თანამდებობის პირები კი ხელისუფლებაში შენარჩუნებული კონტაქტებისა და გავლენის წყალობით თავიანთ კომპანიებს ბაზარზე უსამართლო უპირატესობის მოპოვებაში ეხმარებიან.⁴³

„კონვენციის“ ზემოაღნიშნული მოთხოვნის აქტუალობაზე თბილისში გახშირებული ფაქტების გამოძიების მონაცემები მეტყველებს. მოვიყვანოთ რამდენიმე მაგალითი:

2011 წელს თბილისის მერიამ კერძო კომპანია „ჯეო გოლდს“ ქალაქის ერთ-ერთი საზოგადოებრივი პარკის მართვის უფლება მიანიჭა 49 წლის ვადით, აღნიშნულ პარკში 1 მილიონი აშშ დოლარის ინვესტიციების ჩადების ვალდებულების სანაცვლოდ. ქალაქის მთავრობამ „ჯეო გოლდს“ კონტრაქტი კონკურსის გარეშე გაუფორმა. ამის შემდგომ მედიაში გავრცელდა ინფორმაცია, რომ კომპანია საკრებულოს წევრს, ა. ნ-ს, ეკუთვნოდა. ქალაქის მერიამ უარი თქვა, გამოექვეყნებინა „ჯეო გოლდთან“ გაფორმებული ხელშეკრულება იმ მოტივით, რომ ის კომერციულ საიდუმლოებას შეიცავდა.

⁴² საჯარო სამსახურის შესახებ“ კანონის ანტიკორუფციული დებულებებიდან ყველაზე მეტ კითხვას ე.წ. „მბრუნავი კარის“ მარეგულირებელი ნორმები (მუხლი 65. სამსახურში შესვლის შეზღუდვა) და მისი პრაქტიკაში აღსრულება ბადებს. კერძოდ, კანონი არ ვრცელდება ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელეებზე და გაუგებარია, თუ რომელი ორგანოა პასუხისმგებელი მის აღსრულებაზე." (საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის პრაქტიკაში განხორციელება პრობლემატ რჩება: <http://www.transparency.ge/node/5692>)

⁴³ ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში. მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. თბ., 2013, გვ. 5

მედიაში გავრცელებული ინფორმაციით, მერიამ გადაწყვიტა, „ჯეო გოლდთან“ პირდაპირ გაეფორმებინა კონტრაქტი პარკის მართვაზე (ნაცვლად პარკის მართვაზე კონკურსის გამოცხადებისა), მიუხედავად იმისა, რომ კომპანიას ამ სფეროში მოღვაწეობის არავითარი გამოცდილება არ ჰქონდა. კომპანიის შერჩევის პროცესში გამჭირვალობისა და კონკურენციის არარსებობამ რეალური საფუძველი შექმნა სერიოზული ეჭვებისათვის და, სავარაუდოდ, შეამცირა საზოგადოების ნდობა ქალაქის ხელისუფლების კეთილსინდისიერებისადმი.⁴⁴ კიდევ ერთი ყურადსაღები შემთხვევა თბილისის მერის ყოფილ მოადგილეს და ძველი თბილისის რაიონის გამგებელს, ლ. ფ-ს, ეხება. 2009 წელს ქალაქის მერიიდან წასვლის შემდეგ, ლ. ფ-მ და მისმა ყოფილმა მოადგილემ, კ. ხ-მ, თითოეულმა 200 ლარად 50-პროცენტოანი წილი შეიძინეს შპს „გრინსერვისში“ 2010 წლის ნოემბერში. იმ დროისათვის „გრინსერვისს“ უკვე ჰქონდა მიღებული სოლიდური თანხები სახელმწიფო შესყიდვების გზით და მერიის დაკვეთით ქალაქში სხვადასხვა სამუშაოს ასრულებდა (მათ შორის, ლ. ფ-ისა და კ. ხ-ის თანამდებობებზე ყოფნის დროსაც). ლ. ფ-ის მისამართით გამოითქვა ბრალდებები, რომ ის ამ კომპანიის ბენეფიციარი მესაკუთრე მერიაში მუშაობის პერიოდშიც იყო.

მას შემდეგ, რაც მერიის ამ ორმა ყოფილმა თანამდებობის პირმა ფორმალურად შეიძინა „გრინსერვისი“, ეს კომპანია საჯარო ტენდერების მოგებას განაგრძობდა და 2010–2012 წლებში სახელმწიფო შესყიდვების საშუალებით სულ მცირე 4 მილიონი ლარი მიიღო. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 2012 წლის აპრილში წერდა, რომ თბილისის მერიამ „გრინსერვისისგან“ ნერგები საეჭვოდ მაღალ ფასად შეიძინა. როდესაც ეს ამბავი მედიაში გააშუქა, ქალაქის მერმა პრესკონფერენცია გამართა, „გრინსერვისი“ არაკეთილსინდისიერ

⁴⁴ ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში. მზრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში- „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. თბ., 2013, გვ. 30

ქმედებაში დაადანაშაულა და განაცხადა, რომ მერია ამ კომპანიასთან დადებულ ყველა კონტრაქტს გააუქმებდა. მართალია, თბილისის მერიამ „გრინსერვისთან“ თანამშრომლობა შეწყვიტა, მაგრამ განაგრძო კონტრაქტების დადება კომპანიასთან „გრინსერვის“, რომელიც ასევე ლ. ფისა და კ. ხ-ის საკუთრებაა და იგივე იურიდიული მისამართი აქვს, რაც „გრინსერვისს“. 2013 წლის მხოლოდ პირველ სამ თვეში მერიამ ამ კომპანიასთან ნახევარ მილიონ ლარზე მეტის ღირებულების ხელშეკრულებები გააფორმა.⁴⁵

2013 წელს ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურის წარმოებაში არსებული მასალებიდან ირკვევა, რომ თბილისის მერის ყოფილ მოადგილეს, დ. ა-ეს, თბილისის განვითარების ფონდის ყოფილ თავმჯდომარეს, დ. ა-ნს, თბილისის მერიის შესყიდვების სამსახურის ყოფილ უფროსს, ა. თ-ს, და მთაწმინდა-კრწანისის გამგებლის ყოფილ მოადგილეს დ. ჩ-ს ბრალად ედებოდათ საბიუჯეტო თანხების მართლსაწინააღმდეგო მითვისება.⁴⁶

2014 წელს ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურმა სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების ფაქტზე სისხლის სამართლის პასუხისგებაში ქალაქ თბილისის მერიის სსიპ „ქონების მართვის სააგენტოს“ უფროსიდ. ჭ-ა, მისცა (საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 332-ე მუხლის პირველი ნაწილით). 2013 წლის 17 ივლისს ქალაქ თბილისის მერიამ მიმართა შპს „გუდაური სქი რესორტს“ და საინვესტიციო ვალდებულებების შეუსრულებლობისათვის მოითხოვა 193500 (ას ოთხმოცდაცამეტი ათას ხუთასი) აშშ დოლარის ოდენობით პირგასამტეხლოს გადახდა. აღნიშნულის შესახებ ცნობილი გახდა გ. ლ-თვის, რომელმაც შპს „გუდაური სქი რესორტის“ ფაქტობრივ

⁴⁵ ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში. მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. თბ., 2013, გვ. 30-31

⁴⁶ გ. უგულავას ბრალდების საქმის მთავარი პროკურატურა გამოიძიებს. 2013-12-20 10:10:27: http://pog.gov.ge/geo/news?info_id=239

მფლობელს, გ. კ-ს, შესთავაზა 50 000 ლარის სანაცვლოდ, ქ. თბილისის მერიის მაღალჩინოსნებთან საკუთარი კონტაქტების გამოყენებით, მოთხოვნილი პირგასამტეხლოს გადახდის ვალდებულებისაგან გათავისუფლება. გ. კ-ს თანხმობის მიღების შემდეგ გ. ლ-ი დაუკავშირდა თავის ნაცნობს, ქალაქ თბილისის მერიის სსიპ „ქონების მართვის სააგენტოს“ უფროსს, დ. ჭ-ს, რომელსაც სთხოვა შპს „გუდაური სქი რესორტისთვის“ დარიცხული პირგასამტეხლოს მოხსნა და ამასთან დაკავშირებით ქ. თბილისის მთავრობის სხდომაზე საკითხის გატანა.⁴⁷

2013 წლის მონაცემებით, საქართველოს კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის თავმჯდომარის თანამდებობის დაკავებამდე ი. ჩ-ი ქვეყნის ერთ-ერთი წამყვანი ტელევიზიის, „რუსთავი 2“-ის გენერალური დირექტორი და თანამფლობელი იყო. კომისიაში მისვლის შემდეგ ის ერთი წლის განმავლობაში ინარჩუნებდა აქციებს ქვეყნის ორი ძირითადი სარეკლამო კომპანიიდან ერთ-ერთში, „მედია ჰაუსში“. კომუნიკაციების ეროვნული კომისიის თავმჯდომარედ მუშაობის მთელი პერიოდის განმავლობაში ი. ჩ-ს წილები ჰქონდა რამდენიმე კომპანიაში გ. გ-თან ერთად, რომელმაც ის „რუსთავი 2“-ის გენერალური დირექტორის თანამდებობაზე შეცვალა. ამით ი. ჩ-ი არაპირდაპირ კავშირებს ინარჩუნებდა იმ კომპანიასთან, რომლის საქმიანობის რეგულირებაც მას ევალებოდა. ი. ჩ-ისა და გ. გ-ის ერთ-ერთი ერთობლივი ბიზნესი იყო სამშენებლო კომპანია „მაგი სტილი“, რომელთანაც ხელშეკრულება იქნა გაფორმებული პარლამენტის ახალი შენობის მშენებლობაზე ქუთაისში. მათი კიდევ ერთი საერთო ბიზნესი იყო „მაგი სტილი მედი“, კომპანია, რომლის საქმიანობის ერთ-ერთ მიმართულებას სატელევიზიო რეკლამა წარმოადგენდა (ხოლო მარეგულირებელ კომისიაში ი. ჩ-ის საქმიანობა სატელევიზიო რეკლამის

⁴⁷ მერიის "ქონების მართვის სააგენტოს" უფროსი დავით ჭედია სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაში მისცეს. 22 ივლისი / 2014: <https://bpn.ge/finansebi/5388-meriis-qqonebis-marthvis-saagentosq-ufrosi-davith-tcedia-siskhlis-samarthlis-pasukhismgeblobashi-misce.html?lang=ka-GE>

რეგულირებასაც მოიცავდა). 2012 წლის ნოემბერში ტელეკომპანია „მაესტროს“ ეთერში გავიდა „კავკასუს ონლაინის“ (საქართველოს ორი წამყვანი ინტერნეტმომსახურების ფირმიდან ერთ-ერთის) წარმომადგენლებთან ი. ჩ-ის შეხვედრის ფარული აუდიოჩანაწერი, რომელიც ი. ჩ-ს იმ ფაქტის დაფარვაში ამხელდა, რომ „კავკასუს ონლაინს“ რამდენიმე უცხოური ტელეარხი საკაბელო ტელევიზიის პაკეტებში სათანადო ლიცენზიის გარეშე ჰქონდა შეტანილი. „კავკასუს ონლაინის“ მესაკუთრე იმ პერიოდში „რუსთავი 2“-ის მთავარი მეწილე იყო, ხოლო ი. ჩ-ის ძველი ბიზნესპარტნიორი, გ. გ-ე ამავე ტელეარხში წილს ინარჩუნებდა. ი. ჩ-მა ჩანაწერის ავთენტურობა აღიარა, მაგრამ რაიმე უკანონო ქმედების ჩადენა უარყო. მიუხედავად ამისა, ჩანაწერის გავრცელებიდან მალევე მან საქართველო დატოვა და ქვეყანაში ჯერაც არ დაბრუნებულა. სპეციალური საპარლამენტო კომისიის მიერ ჩატარებული მოკვლევითაც დადგინდა, რომ ი. ჩ-მა ინტერესთა შეუთავსებლობის ნორმები დაარღვია.⁴⁸

ანგარების მიზნით ზეგავლენის ბოროტად გამოყენების (მე-18 მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა

„კონვენციის“ მე-18 მუხლში სისხლის სამართლის დოგმატიკის სიზუსტე დაცული არ არის, რადგან ქრთამის აღება, გამოძალვა და ზეგავლენით ვაჭრობა ერთ სიბრტყეზეა განხილული. კორუფციაზე სისხლის სამართლის კონვენციის მე-12 მუხლში უფრო ზუსტად არის განსაზღვრული ზეგავლენით ვაჭრობის მოდელი, რომელიც საფუძვლად დაედო საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 339¹-ე მუხლს. კერძოდ, მე-12 მუხლში აღნიშნულია ქმედება, რომელიც გამოიხატება განზრახ, პირდაპირ ან არაპირდაპირ, რაიმე გაუმართლებელი უპირატესობის მიცემაში, ან ამ უპირატესობის მიცემის დაპირებაში ან შეთავაზებაში მისთვის ვინც ასაბუთებს ან ადასტურებს, რომ მას შეუძლია მოახდინოს უარყოფითი

⁴⁸ ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში. მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. თბ., 2013, გვ. 34-35

გავლენა მე-2, მე-4, მე-5, მე-6 და მე-9, მე-10, მე-11 მუხლებში აღნიშნული პირების მიერ გადაწყვეტილების მიღებაზე, იმის მიუხედავად, ეს გაუმართლებელი უპირატესობა ემსახურება ასეთ პირს თუ ვინმე სხვას, ასევე ამგვარ გავლენასთან მიმართებაში ასეთი უპირატესობის მოთხოვნა, მიღება ან თანხმობა ამგვარი უპირატესობის შეთავაზებაზე ან დაპირებაზე, მიუხედავად იმისა ეს გავლენა განხორციელდა თუ არა, ან ამგვარ გავლენას შეიძლება თუ არა მოჰყვეს წინასწარ განზრახული შედეგები.⁴⁹ ქართველი კრიმინოლოგები მართებულად აღნიშნავენ, რომ ამ ქმედების დასჯადად აღიარებით კიდევ უფრო გაფართოვდა კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მასშტაბები.⁵⁰

საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 339¹-ე მუხლის პრევენციული მნიშვნელობა განსაკუთრებით აქტუალურია დიდი ქალაქის პირობებში. როგორც ქართველი მკვლევრები აღნიშნავენ, ზეგავლენით ვაჭრობის გავრცელებას ხელს უწყობდა ის, რომ ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის ბიუჯეტის გამოყოფის სისტემა არ იყო გარკვეული და გამჭვირვალე. სახელმწიფო ტრანსფერებზე მოლაპარაკება ორ ეტაპად მიმდინარეობდა: პირველ ეტაპზე – ფინანსთა სამინისტროსა და რაიონის ხელმძღვანელობას, და შემდეგ, მეორე ეტაპზე – რაიონის ხელმძღვანელობასა და ადგილობრივ თვითმმართველობას შორის. როგორც წესი, გავლენიანი გუბერნატორები და დიდი ქალაქების მერები უფრო მეტს იღებდნენ, ვიდრე ეკუთვნოდათ. მოლაპარაკების გზით ტრანსფერების განაწილებით ცენტრალური ხელისუფლება ძლიერ ზეგავლენას ინარჩუნებდა ადგილობრივ თვითმმართველობაზე და ფაქტიურად,

⁴⁹ Criminal Law Convention on Corruption (Strasbourg, 27.I.1999): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f5>

⁵⁰ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011, გვ. 305

აბათილებდა მის ავტონომიას საბიუჯეტო პროცესში მოქალაქეების მონაწილეობისა და მასზე კონტროლის შეზღუდვით. გაუმიჯნავი უფლება-მოვალეობებისა და ზედმეტად დანაწევრებული მმართველობის შედეგად ამ მრავალრიცხოვანი, რეგიონული და ადგილობრივი ოფისების პასუხისმგებლობა და ანგარიშგება ბუნდოვანი იყო, შენახვა კი ძვირი უჯდებოდა სახელმწიფოს. სისტემა კორუფციისთვის განუსაზღვრელ შესაძლებლობებს ქმნიდა. ადგილობრივი მმართველები, რომლებსაც ცენტრალური ხელისუფლება ნიშნავდა და რომლებიც ანგარიშვალდებული იყვნენ მის წინაშე, ისე მართავდნენ მუნიციპალიტეტებს, თითქოს მათი ფეოდალური სამფლობელო ყოფილიყო. ადგილობრივი ბიუჯეტის შესახებ ინფორმაცია დახურული იყო მოსახლეობისთვის. მას არც პრიორიტეტული პროექტების განსაზღვრის დროს ეკითხებოდნენ აზრს. საინვესტიციო პროექტები მერებისა და მათი მეგობრების ინტერესების შესაბამისად ირჩეოდა, ხოლო კონტრაქტებს მხოლოდ მათთვის სასურველი კონტრაქტორების მცირე ჯგუფს აძლევდნენ.⁵¹

ერთ-ერთი თვალსაჩინო ფაქტია ქალაქ თბილისის ყოფილი მერის, გ. უ-ს, საქმე. გამოძიებამ დაადგინა, რომ ერთ-ერთმა თანამონაწილემ – გ. უ-ს ქვისლმა, გ. ღ-მა, განახორციელა უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაცია ჯგუფურად, რასაც ახლდა განსაკუთრებით დიდი ოდენობით შემოსავლის მიღება, ყალბი ოფიციალური დოკუმენტის გამოყენება, აგრეთვე ზეგავლენით ვაჭრობა.⁵²

თანამდებობრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენების (მე-19 მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა

⁵¹ კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში. საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012, გვ. 84

⁵² გახმაურებული სისხლის სამართლის საქმეების მონიტორინგის III ანგარიში. მონიტორინგის პერიოდი: 2014 წლის მაისი - 2015 წლის ივნისი, გვ. 42

ზოგიერთ ქართველ მკვლევარს სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 332-ე მუხლი) კორუფციულ დანაშაულად მიაჩნია.⁵³ მაგრამ „კონვენციის“ მე-19 მუხლის მოთხოვნა კატეგორიული არარის. კოდექსის 332-ე მუხლით განსაზღვრული ქმედებაა მოხელის ან მასთან გათანაბრებული პირის მიერ უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება საჯარო ინტერესის საწინააღმდეგოდ, თავისთვის ან სხვისთვის რაიმე გამორჩენის ან უპირატესობის მისაღებად, რამაც ფიზიკური ან იურიდიული პირის უფლების, საზოგადოების ან სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა გამოიწვია. ამ შემთხვევაში იგულისხმება სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებისა და კორუფციული დანაშაულის კავშირი. აღსანიშნავია, რომ ამ პოზიციას იზიარებს საქართველოს სასამართლო პრაქტიკა, როდესაც ქრთამის აღება და კომერციული მოსყიდვა ერთობლიობით კვალიფიცირდება.

უკანონო გამდიდრების (მე-20 მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა

ამ მიმართულებით გასათვალისწინებელია სამი გარემოება:

1. აღნიშნულ ინსტიტუტს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსი არ იცნობს. „კონვენციის“ მე-20 მუხლში მართლსაწინააღმდეგო ქმედებად მიჩნეულია საჯარო თანამდებობის პირის აქტივების მის კანონიერ შემოსავლებთან შეუსაბამობა.⁵⁴ აღსანიშნავია, რომ „კონვენციის“ თანახმად, ამ ქმედების კრიმინალიზაცია შესაძლებელია, თუმცა ეს მოთხოვნა კატეგორიული არ არის; 2. „უკანონო გამდიდრება“ საქართველოს სისხლის

⁵³ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011, გვ. 176

⁵⁴ „ინტერესთა კონფლიქტის სისტემებში მოწმდება საჯარო მოსამსახურის პერსონალური, ფინანსური ინტერესებისა და მისი თანამდებობრივი შეუთავსებლობის საკითხი. უკანონო გამდიდრების სისტემებში ხდება იმ ცვლილებებისა და შეუსაბამობების აღმოჩენა, რომელიც არსებობს შემოსავალსა და ქონებას შორის. ასევე, მოწმდება დეკლარაციაში ქონების შესახებ ასახული ინფორმაციის სიზუსტე.“ (თანამდებობის პირთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შემოწმების მექანიზმები (მსოფლიო პრაქტიკა). საჯარო სამსახურის ბიურო. 2012, გვ. 3)

სამართლის კოდექსით გათვალისწინებულია, როგორც სხვადასხვა ქმედების შემადგენლობის ელემენტი;

3. „კონვენციის“ მე-20 მუხლის საქართველოს კანონმდებლობაში იმპლემენტაციადასაბუთებულია იდეოლოგიურად და არა სამართლებრივად. ამაზე მიუთითებს სამართლებრივი რეაგირების ხერხების ამსახველი ნორმების და საერთაშორისო აქტების მოთხოვნათა შეუთავსებლობა. ასე, მაგალითად, ადამიანის უფლებათა და ძირითად თავისუფლებათა დაცვის კონვენციის თანახმად, სასამართლომ კონფისკაცია შეიძლება გამოიყენოს მხოლოდ იმ პირის მიმართ, რომელიც დამნაშავედ არის ცნობილი. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის მიხედვით კი, თანამდებობის პირისთვის დაუსაბუთებელი ქონების ჩამორთმევა შესაძლებელია მის დამნაშავედ ცნობამდე.

კერძო სექტორში მოსყიდვის (21-ე მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა

„კონვენციის“ 21-ე მუხლის პირველი ნაწილით განსაზღვრული დანაშაულის ანალოგია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 221-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედება (კომერციული მოსყიდვა), ხოლო „კონვენციის“ 21-ე მუხლის მე-2 ნაწილით განსაზღვრული დანაშაულის ანალოგი – საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 181-ე მუხლით გათვალისწინებული ქმედება (გამოძალვა). კომერციული მოსყიდვა არის კორუფციული დანაშაულის სახეობა, რომელიც განსაკუთრებით ტიპურია საბაზრო ეკონომიკაზე დაფუძნებული საზოგადოებისათვის. საქართველოში კერძო სექტორში მოსყიდვის თავიდან აცილების პრობლემა მეტად აქტუალურია, რადგან, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მონაცემებით, ეს დანაშაული 2006 წლიდან 2013 წლამდე 0,21%-დან 1,08%-მდე გაიზარდა.⁵⁵

⁵⁵ ფინანსური ხასიათის დანაშაულების სტატისტიკა (2004- 2014): https://opendatablog.wordpress.com/2014/04/03/finansuri_xasiatis_danashaulebis_statistika/

დედაქალაქის ეკონომიკური მდგომარეობის გათვალისწინებით, თბილისში კერძო სექტორში მოსყიდვის ალბათობა საკმაოდ მაღალია. თბილისში ბიზნესის მთლიანი ბრუნვა 72,7%-ია. გამოშვებული პროდუქციის 65,3% თბილისის საწარმოებზე მოდის.⁵⁶ ამის გარდა, თბილისში დამსაქმებელია უმსხვილესი ბიზნესი, რომელიც ქალაქშია თავმოყრილი. ყოველივე ეს საბაზრო ეკონომიკის პირობებში სახელმწიფოს განსაკუთრებულ ყურადღებას მოითხოვს. შესაბამისად, მეტად მნიშვნელოვანია ანტიკორუფციულ პროგრამებში რისკების განსაზღვრა. ამ მხრივ საყურადღებოა დიდი ბრიტანეთის იუსტიციის სამინისტროს ანტიკორუფციული პროგრამა, რომლითაც გათვალისწინებულია შემდეგი ღონისძიებები:

1. იმ რისკის შეფასება, რომელიც დაკავშირებულია კომპანიასთან, მის შემოსავლებთან, სახელმწიფო სტრუქტურებთან ბიზნესის კავშირთან, საზღვარგარეთის ქვეყნებში კომპანიის აგენტებისა და შუამავლების მუშაობასთან;
2. კომპანიის მიერ განხორციელებული კორუფციული რისკების შემცირების პოლიტიკის და კონტროლის ანალიზი;

კომპანიის ანტიკორუფციული პროგრამის დონის ანალიზი მიმდინარე რისკების გათვალისწინების, დამატებითი რესურსების გამოვლენის და პროგრამის გონივრული გარანტიების დაცვის მიზნით.⁵⁷ დიდი ბრიტანეთის იუსტიციის სამინისტროს მოთხოვნაა, რომ რისკის შეფასებისას გათვალისწინებულ იქნეს შემდეგი მაჩვენებლები:

- მოხელეების მოსყიდვა;
- კომპანიის მიერ უპირატესობის მიღების მიზნით კომერციული მოსყიდვისა და სხვა კომერციულ ოპერაციების განხორციელება;

⁵⁶ ნ. ევგენიძე. რეგიონალური ეკონომიკური დისბალანსი: <http://www.radiotavisupleba.ge/a/25361017.html>

⁵⁷ B. Loughman, R. Sibery. Bribery and Corruption. John Wiley & Sons, Inc. 2012, p. 68

- ბუღალტრულ ანგარიშგებაში ქრთამის ფაქტის და სხვა მართლსაწინააღმდეგო მოქმედებების დამალვა;
- ქრთამის მიცემის სქემაში გარე აგენტების, კონსულტანტების და სხვა შუამავლების გამოყენება;
- მატერიალური „წახალისება“;
- კლიენტებისათვის გასართობი ღონისძიებების და საჩუქრების შეთავაზება;
- „დახმარების“ სახით ქველმოქმედება და კომუნალური გადასახადების გადახდა;
- მიმწოდებლის ხარჯების კონტროლის ცვალებადობა;
- მაღალ რისკთან დაკავშირებული სხვა ოპერაციები.⁵⁸

აღნიშნული ღონისძიებები გარკვეულწილად ასახულია საქართველოს კანონმდებლობაში. აქ იგულისხმება საბანკო ანგარიშების მონიტორინგი, რომელსაც ითვალისწინებს „კომერციული ბანკების საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს 1999 წლის 23 ოქტომბრის კანონი, „უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის აღკვეთის ხელშეწყობის შესახებ“ საქართველოს 2003 წლის 6 ივნისის კანონი და საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 124¹-ე მუხლი (საბანკო ანგარიშების მონიტორინგი)(იხ. „საქართველოს ზოგიერთ საკანონმდებლო აქტში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს 2011 წლის 28 ოქტომბრის კანონი).⁵⁹

აღსანიშნავია, რომ მთავრობამ შემოიღო რისკის ანალიზზე დაფუძნებული საგადასახადო აუდიტი. ამ მეთოდით, მიკერძოებულად შერჩეული პირებისა და კომპანიების ნაცვლად, შემოწმება ხდება შემუშავებული

⁵⁸ B. Loughman, R. Sibery. *Bribery and Corruption*. John Wiley & Sons, Inc. 2012, p. 78

⁵⁹ გ.მეფარიშვილი. საბანკო ანგარიშების მონიტორინგი, როგორც საგამოძიებო მოქმედება – საიუბილეო კრებული მიმდევნილი რ. შენგელიას 70 წლისადმი. „სამართლის პრობლემები“. თბ., 2012, გვ. 524–530

კრიტერიუმის მიხედვით. შემოწმებებმა, რომლებიც არ იყო დაფუძნებული რისკის ანალიზზე, 2009 წელს 70% შეადგინა. ეს ციფრი 2010 წელს 35%-მდე შემცირდა, ხოლო 2011 წელს ნულამდე დავიდა. მთავრობამ 2011 წელს მიღებული გადაწყვეტილებით კომპანიებს უფლება მისცა, საგადასახადო შემოწმება სახელმწიფოს მიერ აღიარებული კერძო აუდიტორების მეშვეობით ჩაეტარებინათ.⁶⁰ მომდევნო წლებში კორუფციული რისკის შესამცირებლად სხვადასხვა ღონისძიებებმა განხორციელდა. 2015 წლის იანვრიდან დაინერგა და ამოქმედდა რისკებზე დაფუძნებული ელექტრონული მონიტორინგის სისტემა. რისკ-ფაქტორების ჯგუფების შესაბამისად სისტემა ავტომატურად აგენერირებს შეტყობინებას სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში განხორციელებული ტენდერების შესახებ, სადაც დარღვევების რისკი მაღალია. ავტომატური შეტყობინება ეგზავნება მონიტორინგის სპეციალისტს, რის შემდგომაც ხდება რისკის შემცველი ტენდერების დეტალური შესწავლა.

2015 წლის მაისის მდგომარეობით, 5000 ტენდერის და 18345 გამარტივებული შესყიდვის მონიტორინგი განხორციელდა. დაიხვეწა დავების განხილვის საბჭოს ელექტრონული მოდული. შესაძლებელი გახდა შეწყვეტილი ტენდერების და ტენდერების სტატუსით „ტენდერი არ შედგა“ გასაჩივრება სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2015 წლის 27 თებერვლის ბრძანებით დამტკიცებული სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული დავების განხილვის საბჭოს საქმიანობის ახალი წესის შესაბამისად. დავების განხილვის საბჭოს ელექტრონულ მოდულს დაემატა საჩივრის რედაქტირების და საჩივრის დაზუსტების ფუნქცია. მომჩივანს თავის პროფილში დავების განხილვის საბჭოს აპარატისგან მისდის შეტყობინება საჩივრის დაზუსტების შესახებ. საჩივრის

⁶⁰ კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში. საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012, გვ. 32

დაზუსტების და რედაქტირების ფუნქციის დახვეწამ მნიშვნელოვნად შეამცირა დაუშვებლად ცნობილი საჩივრების რაოდენობა. შემუშავდა საჩივრის ელექტრონული ფორმის შევსების ინსტრუქცია სისტემის მომხმარებლებისათვის.⁶¹

კერძო სექტორში ქონების გაფლანგვის (22-ე მუხლი) თავიდან აცილების პოლიტიკა

„კონვენციის“ 22-ე მუხლით განსაზღვრულ ქმედებას საქართველოს კანონმდებლობა არ იცნობს. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 182-ე მუხლი (მითვისება ან გაფლანგვა) ქონების გაფლანგვის ყველა შემთხვევას ზოგადად ითვალისწინებს. მაგრამ კრიმინოლოგიური თვალსაზრისით „კონვენციის“ მოთხოვნა მეტად მნიშვნელოვანია. მე-5 და მე-6 მუხლების მოთხოვნებიდან გამომდინარეობს, რომ „კონვენცია“ უარყოფს „უხილავი ხელის“ კონცეფციას. „კონვენცია“ ყურადღებას ამახვილებს კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკაში სახელმწიფოს როლზე. აღნიშნულ კონტექსტში განსაკუთრებულ მნიშვნელობას იძენს დიდი ქალაქის პირობებში კერძო სექტორის კონტროლის პრობლემა, რის შედეგად დადგინდა კერძო კომპანიებზე ადგილობრივი ხელისუფლების ზემოქმედების ორი ურთიერთსაწინააღმდეგო ტენდენცია:

1. ადგილობრივი ხელისუფლების მაკონტროლებელი ფუნქციის შესუსტება. როგორც აღნიშნულია, მთელი რიგი მომსახურებების კერძო სექტორში გადასვლამ, მაშინ, როცა ადგილობრივ ხელისუფლებას კერძო კომპანიებზე ზემოქმედების არავითარი ბერკეტი არ გააჩნია, თვითმმართველობებს მოქალაქეთა ინტერესების დაცვის საშუალება მოუსპო. კომპანიათა ნაწილი (პორტები, რკინიგზის კვანძები და სხვ.) არათუ არ იხდიან გადასახადს ადგილობრივ ბიუჯეტებში, არამედ არავითარ ინფორმაციას არ აწვდიან ადგილობრივ ხელისუფალთ თავიანთი საქმიანობის შესახებ. პრაქტიკაში,

⁶¹ საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის შესახებ ანგარიში. იანვარი-ივნისი, 2015 წელი, გვ. 16

მაქსიმალური ცენტრალიზაციის პირობებში, არაეფექტური მენეჯმენტისა და რეალური პრიორიტეტების არცოდნის გამო, ცენტრალური ხელისუფლების მიერ განხორციელებული საქმიანობა ძვირი და არაეფექტურია. ამას გარდა, ამ პროექტების განხორციელება, სახელმწიფო ბიუჯეტის თანხებთან ერთად, საერთაშორისო ფინანსური ორგანიზაციებისაგან აღებული კრედიტებით ხორციელდება. ხშირია შემთხვევა, როცა არ არსებობს ერთიანი ხედვა ამა თუ იმ პროექტის განხორციელებასთან დაკავშირებით – არ არის გარკვეული, ინფრასტრუქტურული მშენებლობის (თუ რეაბილიტაციის) დასრულების შემდეგ ვინ განახორციელებს ობიექტების ექსპლუატაციას და, რაც მთავარია, რა სახსრებით. ზოგადი სახის პრობლემას წარმოადგენს თვითმმართველობებს შორის თანამშრომლობის არარსებობა. ამას ხელს უშლის როგორც სრულყოფილი საკანონმდებლო ბაზის არარსებობა, ისე კომპეტენციათა გაუმიჯნაობა და ცენტრალური ხელისუფლების მხრიდან ტოტალური კონტროლის პირობებში თვითმმართველობებში შესაბამისი ნების სიმცირე. კონკრეტული თანამშრომლობის მაგალითები ძალზე ცოტაა (მაგალითად, რუსთავისა და გარდაბნის თანამშრომლობა ერთიანი ნაგავსაყრელის შექმნის მიზნით).⁶²

2. თვითმმართველობის მაკონტროლებელი ფუნქციის ზედმეტი გაფართოება. როგორც აღნიშნულია, თბილისის თვითმმართველობის კერძოდ, ქალაქის მერის უფლებების ზრდა კანონმდებლობით არის განმტკიცებული: 2011 წელს „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონის ცვლილებით (9¹ მუხლის მე-3 პუნქტი)⁶³ საქართველოს დედაქალაქს არა მხოლოდ სხვა თვითმმართველობებზე მეტი, არამედ, ზოგჯერ, შეუზღუდავი უფლება მიენიჭა: „ქალაქ თბილისის

⁶² ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015, გვ. 21-22

⁶³ ეს ცვლილება კანონში შევიდა 2011 წლის 24 ნოემბერს (მე-9¹ მუხლს დაემატა მე-3 პუნქტი).

თვითმმართველობის საკუთარ უფლებამოსილებას განეკუთვნება გადაწყვეტილების მიღება ისეთ საკითხზე, რომელიც, კანონის თანახმად, არ განეკუთვნება ხელისუფლების სხვა ორგანოს უფლებამოსილებას და აკრძალული არ არის თვითმმართველი ერთეულისათვის“. ეს კანონი ძალადაკარგულ გამოცხადდა საქართველოს 2014 წლის 5 თებერვლის ორგანული კანონით „ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსი“. თბილისის სხვა თვითმმართველობებისაგან განასხვავებს „საქართველოს დედაქალაქის – თბილისის შესახებ“ საქართველოს კანონში მოცემული საგანგებო, გაზრდილი უფლებამოსილებები და მათი რეგულაციები ისეთ სფეროებში, როგორცაა: თბილისის თვითმმართველობის საბიუჯეტო უფლებამოსილებანი და საბიუჯეტო პროცესი; საკრედიტო და ქონებრივი (მიწა, ბუნებრივი რესურსები, ტყე) უფლებამოსილებები; თბილისის მთავრობის უფლებამოსილება, დააფუძნოს საჯარო სამართლის იურიდიული პირები. როგორც წესი, ასეთი ცვლილებების ავტორად თბილისის მერია, ხოლო ინიციატორად – საქართველოს პრეზიდენტი გვევლინება.⁶⁴

1.3.2. კორუფციულ დანაშაულთა კლასიფიკაცია, როგორც კვლევის ობიექტი. თბილისში კორუფციული დანაშაულობის სტრუქტურისა და დინამიკის კვლევისათვის მნიშვნელოვანია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსით გათვალისწინებული კორუფციული დანაშაულობის შემდეგი სახეები:

1. *ქმედება, რომელსაც კორუფციული დანაშაულობის ყველა ნიშანი აქვს:*

- ამომრჩევლის მოსყიდვა – 164¹ მუხლი;
- პროფესიული სპორტული შეჯიბრების ანდა კომერციულ-სანახაობითი კონკურსის მონაწილის ან ორგანიზაციის მოსყიდვა – 203-ე მუხლი;

⁶⁴ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015, გვ. 35-36

- კომერციული მოსყიდვა – 221-ე მუხლი;
- ქრთამის აღება – 338-ე მუხლი;
- ქრთამის მიცემა – 339-ე მუხლი;
- ზეგავლენით ვაჭრობა – 339¹ მუხლი;
- სამსახურებრივი სიყალბე – 341-ე მუხლი;

2. *გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება:*

- კანონიერი სამეწარმეო საქმიანობისათვის ხელის შეშლა – 190-ე მუხლი;
- უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაცია (ფულის გათეთრება) – 194-ე მუხლი;
- უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის გზით მოპოვებული ქონებით სარგებლობა, ქონების შექმნა, ფლობა ან გასაღება – 194¹ მუხლი;
- სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება – 332-ე მუხლი;
- სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება – 333-ე მუხლი;
- სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა – 337-ე მუხლი;
- კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება – 340-ე მუხლი.

თავი II

კორუფციული დანაშაულობის თავისებურება დიდ ქალაქში

2.1. ზოგადი დებულებები კორუფციული დანაშაულობის მდგომარეობა ძირითადად ორი მაჩვენებლით აისახება: 1. რეგისტრირებულ დანაშაულთა (პირთა) რაოდენობით; 2. კორუფციის აღქმის ინდექსით. ამის გარდა, გამოიყენება ლატენტობის ირიბი მაჩვენებლები. მნიშვნელოვანია კორუფციული ფაქტების საილუსტრაციო მასალაც.

2.2. კორუფციული დანაშაულობის მდგომარეობა რეგისტრირებულ დანაშაულთა (პირთა) რაოდენობის მიხედვით

ქვეყანაში კორუფციული დანაშაულობის მდგომარეობა (ზოგადი ტენდენციები) ასეთია: №2-1 ცხრილის მიხედვით, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს მონაცემებით, რეგისტრირებული დანაშაულის რაოდენობამ 2002 წლიდან 2010 წლამდე თითქმის 3-ჯერ იმატა. რაც შეეხება კორუფციულ დანაშაულს, მისი ყველა სახეობის რაოდენობრივი მაჩვენებლები საშუალოდ 2-ჯერ გაიზარდა. ეს ტენდენცია განსაკუთრებით თვალში საცემია მექრთამეობასთან (ქრთამის აღება, ქრთამის მიცემა) დაკავშირებით – ამ დანაშაულის რაოდენობამ 5-ჯერ იმატა.⁶⁵

კორუფციული დანაშაულის სტრუქტურა ასეთია: სამოხელეო დანაშაულებში მექრთამეობას 50,1% უკავია (ქრთამის აღებას – 32,5%, ქრთამის მიცემას – 17,6%), სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენებას – 20,6%, სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტებას – 5,9%, სამსახურებრივ გულგრილობას – 17,6%, სამსახურებრივ სიყალბეს – 2,9%, სხვა დანაშაულს – 2,9%.⁶⁶

⁶⁵ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011, გვ. 30–35

⁶⁶ სისხლის სამართლის სტატისტიკის ერთიანი ანგარიში. საანგარიშო პერიოდი - 2010 წლის ივნისი: , გვ. 11

ფინანსური ხასიათის დანაშაულების სტატისტიკის ანალიზიდან ირკვევა, რომ 11 წლის განმავლობაში (2006–2014 წლებში) ქრთამის აღების ყველაზე მეტი ფაქტი (37%) ადგილობრივ თვითმმართველობაში გამოვლინდა.⁶⁷ ამრიგად, ამ პერიოდში ჩამოყალიბდა სფერო, სადაც კორუფციული რისკი მატულობს.

როგორც №2-2 ცხრილიდან ჩანს, კორუფციული დანაშაულისთვის პატიმართა და გასამართლებულ პირთა რაოდენობა ძირითადად იზრდება (2004 წ. – 0,07%, 2005 წ. – 0,66%, 2006 წ. – 0,71%, 2007 წ. – 0,92%, 2008 წ. – 0,28%, 2009 წ. – 0,65%, 2010 წ. – 0,59%).⁶⁸

№2-3 ცხრილის მიხედვით, მექრთამეობის გახსნის მაჩვენებელი 2012-2013 წლებში უცვლელი იყო (50,0%).⁶⁹ როგორც, №2-4 ცხრილიდან ჩანს, 9 წლის განმავლობაში ქრთამის აღების ყველაზე მეტი ფაქტი ადგილობრივ თვითმმართველობაში გამოვლინდა, რაც ზევითაც აღინიშნა, ხოლო ყველაზე ნაკლები (სულ 2 ერთეული) – საჯარო რეესტრში. რაც შეეხება ცენტრალურ ხელისუფლებას, ქრთამის აღების შემთხვევები 5 სამინისტროში დაფიქსირდა: ყველაზე მეტი (11) – გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტროში, ხოლო ყველაზე ნაკლები (3) – ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტროში. კერძო სექტორში სულ 15 ფაქტი გამოვლინდა. თუ წლების მიხედვით ვიმსჯელებთ, ერთი წლის განმავლობაში ყველაზე მეტი (62 ერთეული) დარღვევა 2010 წელს მოხდა, ხოლო ყველაზე ნაკლები (მხოლოდ 1 ერთეული) – 2007 წელს.⁷⁰

⁶⁷ ფინანსური ხასიათის დანაშაულების სტატისტიკა (2004-2014) (ნაწილი 2): https://opendatablog.wordpress.com/2014/05/20/finansuri_xasiatis_danashaulebis_statistika-2/

⁶⁸ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011, გვ. 30–35

⁶⁹ დანაშაულის სტატისტიკა თბილისში (2010-2013): https://opendatablog.wordpress.com/2014/01/21/tbilisshi_dafiqsirebuli_danashaulis_statistika/

⁷⁰ ფინანსური ხასიათის დანაშაულების სტატისტიკა (2004-2014) (ნაწილი 2): https://opendatablog.wordpress.com/2014/05/20/finansuri_xasiatis_danashaulebis_statistika-2/

№2-5 ცხრილის მიხედვით, კრიმინოლოგთა მონაცემებით, აღძრულ საქმეებში სასამართლო განაჩენით დასრულებული საქმეების ხვედრითი წილი იზრდება (2005 წ. – 61,4%, 2006 წ. – 85,8%, 2007 წ. – 92,5%, 2008 წ. – 94,8%, 2009 წ. – ყველა საქმე), მაგრამ კორუფციული საქმეების ხვედრითი წილი არ იცვლება (0,4-0,5%-ია).⁷¹

როგორც №2-6 ცხრილიდან ჩანს, ქვეყანაში ისახება შემდეგი ტენდენციები:

1. აბსოლუტური მაჩვენებლების მიხედვით, მატების ტენდენცია ახასიათებს როგორც კორუფციულ დანაშაულობას, ისე გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილ ქმედებას. 2015 წელს კორუფციული დანაშაულობა 2011 წელთან შედარებით 6,92%-ით გაიზარდა, ხოლო გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება – 34,75%-ით. ეს იმას ნიშნავს, რომ გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედების მიზეზები და კორუფციული დანაშაულობის მიზეზები ერთი მიმართულებით მოქმედებს. უფრო მეტიც, კორუფციული დანაშაულობა იმ პირობებში ვითარდება, რომლებიც ხელს უწყობს გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილ ნებისმიერ ქმედებას. ამ კანონზომიერებაზე უფრო ნათლად მიუთითებს 2011--2015 წლების დანაშაულობის სტრუქტურული მაჩვენებლები. საერთო ჯამში, კორუფციული დანაშაულობა 24,41%-ია, ხოლო გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება – 69,61%.

2. გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება ლეგიტიმური ინსტიტუტების დაშლაზე და სოციალური კონტროლის შესუსტებაზე მიუთითებს (იხ.ცხრილი №2-7). დანაშაულის ყველაზე გავრცელებული ფორმების სტრუქტურული მაჩვენებლები მეტად მნიშვნელოვან კანონზომიერებას ავლენს: კორუფციული დანაშაულობის

⁷¹ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011, გვ. 30–35

მიზეზები გზას იკვლევს სამსახურებრივი სიყალბიდან (სსკ-ის 341-ე მუხლი – 114 {4%}) ქრთამის აღებისაკენ (სსკ-ის 338-ე მუხლი – 384 {13,48%}). ეს კანონზომიერება თავს იჩენს დანაშაულის შემდეგი ფორმების განვითარების პირობებში: უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაცია (სსკ-ის 194-ე მუხლი – 248 {8,7%}), სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება (სსკ-ის 332-ე მუხლი – 659 {42,14%}), სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება (სსკ-ის 333-ე მუხლი – 1067 {37,47%}). მოკლედ რომ ვთქვათ, რაც უფრო იზრდება სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტების ალბათობა, მით უფრო იზრდება ქრთამის აღების ალბათობა.

№2-7 ცხრილი ორ ტენდენციას ასახავს: 1. დევნა კორუფციული დანაშაულობისათვის უფრო ხშირად იწყება, ვიდრე გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედებისათვის. მაგალითად, 2015 წელს კორუფციული დანაშაულობისათვის დევნის დაწყების მაჩვენებელი 2,98% იყო, ხოლო გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედებისათვის – 70,17%. 2. ზოგადად, დევნა სუსტდება:

ა) კორუფციული დანაშაულობისათვის დევნის დაწყების მაჩვენებელი 2012-2013 წლებში 41,56% იყო, ხოლო 2014-2015 წლებში – 29,44%;

ბ) გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედებისათვის დევნის დაწყების მაჩვენებელი 2012-2013 წლებში 158,42% იყო, ხოლო 2014-2015 წლებში – 143,7%.

როგორც №2-8 ცხრილიდან ჩანს, დევნის შეწყვეტის მაჩვენებელი ზემოაღნიშნულ ტენდენციაზე არ მოქმედებს. უფრო მეტიც, 2015 წელს გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედებისათვის დევნის შეწყვეტის მაჩვენებელი (75,0%) კორუფციული დანაშაულობისათვის დევნის შეწყვეტის მაჩვენებელზე (25,0%) მაღალი იყო, თუმცა კორუფციული დანაშაულობა მატულობდა.

№2-9 ცხრილიდან ჩანს შემდეგი კანონზომიერება: გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედებისათვის გამამტყუნებელი განაჩენით დასრულებული საქმეების რაოდენობა მცირდება (2011–2013 წწ. – 76,03%, 2014-2015 წწ. – 56,40%), ხოლო კორუფციული დანაშაულობისათვის გამამტყუნებელი განაჩენით დასრულებული საქმეებისა – იზრდება (2011–2013 წწ. – 123,95%, 2014-2015 წწ. – 143,58%). როგორც ვხედავთ, სასამართლოები კორუფციული დანაშაულობის მიმართ სამართალდამცავ ორგანოებზე მკაცრ პოლიტიკას ატარებენ. მაგრამ აქაც საინტერესო კანონზომიერება იკვეთება: როგორც სამართალდამცავმა ორგანოებმა, ისე სასამართლოებმა შეასუსტეს კორუფციული რისკის შემცველ ისეთ ქმედებასთან ბრძოლა, როგორცაა გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება.

2.3. კორუფციული დანაშაულობის მდგომარეობა კორუფციის აღქმის ინდექსის მიხედვით.

„Transparency International“-ის გამოკითხვით, საქართველოს კორუფციის აღქმის ინდექსი 2012⁷² და 2014 წლებში 50 ქულის ზევით იყო. ეს სომხეთთან, აზერბაიჯანთან, მოლდოვასა და უკრაინასთან შედარებით მაღალი მაჩვენებელია. საქართველო თავის მეზობლებზე ღარიბი, თუმცა უფრო დემოკრატიული ქვეყანაა. მოსახლეობის 70%-ს მიაჩნია, რომ კორუფციის დონემ შესამჩნევად დაიწია.⁷³ ამასთანავე, მუნიციპალურ ორგანოებში შენარჩუნებულია ნეპოტიზმი, გავრცელებულია ელიტარული კორუფცია. 2011 წლის კვლევის თანახმად, ევროკავშირში კორუფცია გავრცელებულია საჯარო სექტორში (52%), სასამართლო სისტემაში (47%),

⁷² Transparency International: Georgia 51st in 2012 Corruption Perceptions Index: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20121205_transparency_international_georgia_51st_in_2012_corruption_percept; The state of corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine. Transparency International. 2015

⁷³ The state of corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine. Transparency International. 2015, p. 5, 19

პოლიციაში (47%), საბაჟოზე (42%).⁷⁴ დასკვნის სახით უნდა ითქვას (ნაწილობრივ ზევითაც აღინიშნა), რომ კორუფციის აღქმის ინდექსში საქართველომ 2012 წელს 52 ქულა (51-ე ადგილი⁷⁵) მიიღო, 2013 წელს – 49 ქულა (55-ე ადგილი), 2014 წელს – კვლავ 52 ქულა (50-ე ადგილი), 2015 წელს – ისევ 52 ქულა (48-ე ადგილი). ეს შედეგები იმაზე მეტყველებს, რომ საქართველოში კორუფციის აღქმის დონე ბოლო 2012-2014 წლების მანძილზე სტაბილურია და ამ პერიოდში მნიშვნელოვანი პროგრესი ან უკუსვლა არ მომხდარა.⁷⁶

2016 წლისათვის სიტუაცია შეიცვალა. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ კვლევის თანახმად, მდგომარეობა გაუარესდა. საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა 2016 წლის 16–28 მარტის პერიოდში „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ დაკვეთით „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრმა“ (CRRC) ჩატარა. გამოკითხვაში 2032 ადამიანი მონაწილეობდა და ცდომილების საშუალო ზღვარი 3,2%-ია. კვლევის შედეგების მიხედვით, 2016 წელს გამოკითხულთა 40%-ს მიაჩნია, რომ პირადი მიზნების მისაღწევად საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობების ბოროტად გამოყენება გავრცელებულია. 2015 წელთან შედარებით ეს მაჩვენებელი 15 პროცენტული პუნქტით, 2013 წელთან შედარებით კი – 28 პროცენტული პუნქტით არის გაზრდილი. კერძოდ, კითხვაზე, „რამდენად გავრცელებულია ან რამდენად არ არის გავრცელებული საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის ბოროტად გამოყენება პირადი მიზნების მისაღწევად?“, გამოკითხულთა 40% უპასუხებს, რომ გავრცელებულია (15% – ძალიან გავრცელებულია, 25% –

⁷⁴ Special Eurobarometer 374. Corruption. Conducted by TNS Opinion & Social at the request of Directorate-General Home Affairs Survey co-ordinated by Directorate-General Communication.2012, p. 10

⁷⁵ A. Ivanov. ANTI-CORRUPTION POLICY AND LEGAL REGULATIONS FOR COUNTERACTING. CORRUPTION IN GEORGIA – Low and modern states. 2013, №4 , pp. 50–56

⁷⁶ 2015 წლის მსოფლიოს კორუფციის აღქმის ინდექსი: საქართველო 48-ე ადგილზეა 168 ქვეყანას შორის: <http://www.transparency.ge/node/5748>

უფრო გავრცელებულია, ვიდრე არ არის გავრცელებული), 11%-ს კი მიაჩნია, რომ ეს პრობლემა გავრცელებული არ არის (6% – უფრო არ არის გავრცელებული, ვიდრე გავრცელებულია, 5% – საერთოდ არ არის გავრცელებული). 2015 წელს ამავე კითხვაზე 25% უპასუხებდა, რომ ეს პრობლემა გავრცელებულია (4% – ძალიან გავრცელებულია, 21% – უფრო გავრცელებულია, ვიდრე არ არის გავრცელებული), 17% კი ფიქრობდა, რომ გავრცელებული არ არის (11% – უფრო არ არის გავრცელებული, ვიდრე გავრცელებულია, 6% – საერთოდ არ არის გავრცელებული). 2013 წელს ანალოგიური მაჩვენებელი, შესაბამისად, 12%-ს (3% – ძალიან გავრცელებულია, 9% – უფრო გავრცელებულია, ვიდრე არ არის გავრცელებული) და 33%-ს (17% – უფრო არ არის გავრცელებული, ვიდრე გავრცელებულია, 16% – საერთოდ არ არის გავრცელებული) შეადგენდა. აღნიშნული ტენდენცია ასახულია №2-10 და №2-11 ცხრილებში.

განსხვავებული მდგომარეობაა დაბალ დონეზე კორუფციის (მექრთამეობის) კუთხით. კვლევის თანახმად, კითხვაზე, „ბოლო 12 თვის განმავლობაში მოუთხოვიათ თუ არა თქვენგან ქრთამი, იქნებოდა ეს ფულადი თუ არაფულადი, სახელმწიფო მომსახურებისთვის?“, რესპონდენტთა 99% უპასუხებს, რომ მათგან ქრთამი არ მოუთხოვიათ. აღსანიშნავია, რომ 2015 წელს აღნიშნული მაჩვენებელი 99%-ს, 2013 წელს კი – 95%-ს შეადგენდა. აღნიშნული ტენდენცია ასახულია №2-12 ცხრილში.

როგორც აღვნიშნეთ, დაბალ დონეზე კორუფციის (მექრთამეობის) მაჩვენებელი კვლავ მინიმალურია. თუმცა ის ფაქტი, რომ საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობის პირადი მიზნების მისაღწევად ბოროტად გამოყენება საზოგადოებას სულ უფრო პრობლემურად მიაჩნია, მიუთითებს ანტიკორუფციული კანონმდებლობისა და მისი აღსრულების მექანიზმების დახვეწის აუცილებლობაზე. განსაკუთრებით ეს მაღალ დონეზე არსებულ კორუფციულ რისკებს ეხება. ანტიკორუფციული კანონმდებლობისა და მისი აღსრულების მექანიზმების დახვეწის საჭიროებაზე მიუთითებს

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ მიერ 2015 წლის დეკემბერში გამოქვეყნებული კვლევა, რომელიც ანტიკორუფციული კანონმდებლობის ნორმების პრაქტიკაში შესრულებას ეხებოდა.

კვლევის თანახმად, საჯარო უწყებების შიდა ანტიკორუფციული მექანიზმები სუსტია და რიგ შემთხვევებში ვერ უზრუნველყოფს ინტერესთა კონფლიქტისა და კორუფციის რისკების ეფექტიანად პრევენციას. აღნიშნულ გამოწვევასთან გასამკლავებლად „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ ერთ-ერთი ძირითადი რეკომენდაციაა – შეიქმნას დამოუკიდებელი ანტიკორუფციული სააგენტო, რომელიც სათანადო უფლებამოსილებებით, რესურსებით და პოლიტიკური დამოუკიდებლობით იქნება აღჭურვილი. შესაბამისი საკანონმდებლო წინადადება „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ პარლამენტში წარდგენილი აქვს, თუმცა საკანონმდებლო ორგანოს ის ჯერ არ განუხილავს.⁷⁷

მსოფლიო ბანკის ჯგუფის წევრის, საერთაშორისო საფინანსო კორპორაციის (IFC), კვლევის თანახმად, საქართველოში კორუფცია თითქმის ნულოვან დონეზეა. გამოკითხულთა მხოლოდ 0,03%-მა აღნიშნა 2015 წლის განმავლობაში სახელმწიფო უწყებებში კორუფციის არსებობა, ხოლო 0,75%-მა მიუთითა, რომ მისთვის კორუფციული პრაქტიკის არსებობა სხვებისგან გახდა ცნობილი.⁷⁸

2.4. ლატენტობის ირიბი მაჩვენებლები

მათ მიეკუთვნება მრავალი მაჩვენებელი, რომელთა შორის გამოიყოფა ნეპოტიზმის გავრცელების დონე. როგორც აღნიშნულია, 2012 წლის საპარლამენტო არჩევნების შემდეგ, საჯარო სექტორში მომხდარი

⁷⁷ საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები კორუფციის მხრივ მდგომარეობის გაუარესებაზე მიუთითებს: <http://www.transparency.ge/node/5998>

⁷⁸ IFC-ის კვლევის თანახმად, მეწარმეთა აზრით კორუფცია საქართველოში თითქმის ნულოვან დონეზეა: <http://w.bpn.ge/ekonomika/24561-ifc-is-kvlevis-thanakhmad-metsarmetha-azrith-korufcia-saqarthveloshi-thithqmis-nulovan-donezea.html?lang=ka-GE>

მნიშვნელოვანი ცვლილებების კვალდაკვალ, მათ შორის, ადგილობრივ თვითმმართველობებში თანამშრომლების მასობრივი გათავისუფლების ან მათი სამსახურიდან ნებაყოფლობით წასვლის, საჯარო სამსახურში გამოცხადებული რეორგანიზაციების, კონკურსებისა და ატესტაციების შედეგად საზოგადოებაში სულ უფრო აქტიური განსჯის საგანი გახდა ნეპოტიზმის პრობლემა. ნეპოტიზმის ფაქტების სავარაუდო გახშირებასთან დაკავშირებით საზოგადოების ნაწილის შემფოთების ზრდას ხელი მმართველი გუნდის ზოგიერთმა წარმომადგენელმაც შეუწყო. მათ თავიანთ განცხადებებში საჯარო სამსახურში კადრების მიღების ასეთი პრაქტიკა პირდაპირ ან ირიბად გაამართლეს, ან ნეპოტიზმთან ბრძოლის არასაკმარისი პოლიტიკური ნება გამოავლინეს.

საკითხის აქტუალობიდან გამომდინარე, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 2015 წელს ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის კვლევის ფარგლებში დაინტერესდა საჯარო სამსახურში ნეპოტიზმსა და კორუფციის სხვა ფორმებთან დაკავშირებით საქართველოს მოქალაქეების განწყობით.

საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვა „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ დაკვეთით „კავკასიის კვლევითი რესურსების ცენტრმა“ (CRRC) 2015 წლის 28 აპრილი–6 მაისის პერიოდში ჩატარა. გამოკითხვის საშუალო ცდომილების ზღვარი 3,7%-ია.

როგორც კვლევის შედეგებიდან ჩანს, გამოკითხულთა მხოლოდ 5% ამართლებს სრულად (1%) ან ნაწილობრივ (4%) თანამდებობის პირების მხრიდან ღია კონკურსის გარეშე თავიანთი ნათესავების, მეგობრების ან პარტიის წევრების საჯარო სექტორში დასაქმებას. კერძო სექტორში მსგავსი დასაქმება კი 19%-ს მიაჩნია სრულად (4%) ან ნაწილობრივ (15%) გამართლებულად. ამავე დროს, თანამდებობის პირების მიერ ნათესავების, მეგობრების ან პარტიის წევრების საჯარო სექტორში დასაქმება ნაწილობრივ (20%) ან საერთოდ (48%) გაუმართლებელია გამოკითხულთა

68%-ისთვის, კერძო სექტორში კი – რესპონდენტთა 34%-ისთვის (შესაბამისად, 17% და 27%). ნაწილობრივ გამართლებულად, ნაწილობრივ კი – გაუმართლებლად თანამდებობის პირების მხრიდან ასეთი გადაწყვეტილება საჯარო სექტორის შემთხვევაში მოქალაქეთა 17%-ს, კერძო სექტორის შემთხვევაში კი – 25%-ს მიაჩნია. აღნიშნული ტენდენცია ასახულია №2-13 ცხრილში.

იმის დასადგენად, თუ რამდენად ფართოდ არის გავრცელებული ნეპოტიზმის პრობლემა საქართველოში, კვლევის ფარგლებში რესპონდენტებს ჰკითხეს, უკანასკნელი ორი წლის მანძილზე (მასობრივი ინფორმაციის საშუალებებით გავრცელებული ინფორმაციის გარდა) სმენოდათ თუ არა მათ ისეთი შემთხვევების შესახებ, როდესაც საჯარო სამსახურში ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსი უსამართლო იყო და ხელმძღვანელობის მხრიდან უპირატესობა მეგობრებს, ნათესავებს ან პარტიის წევრებს მიენიჭათ. გამოკითხულთა 15%-მა განაცხადა, რომ ასეთი შემთხვევების შესახებ ხშირად სმენოდათ, 29%-მა კი აღნიშნა, რომ იშვიათად სმენოდათ. გამოკითხულთა 39%-ს საჯარო სამსახურში კონკურსის უსამართლოდ ჩატარების შესახებ, მასობრივი ინფორმაციის საშუალების გარდა, სხვა წყაროდან ინფორმაცია არ გაუგია. აღნიშნული ტენდენცია ასახულია №2-14 ცხრილში.

საზოგადოების ნაწილში არსებული შეშფოთების პასუხად „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“ 2015 წლის მარტში ნეპოტიზმის კრიმინალიზების ინიციატივით გამოვიდა. 2015 წლის გამოკითხვის თანახმად, რესპონდენტთა 65%-ს მიაჩნია, რომ მეგობრების, ნათესავების ან პარტიის წევრების საჯარო სამსახურში კონკურსის წესის დარღვევით დასაქმება დასჯადი უნდა იყოს, 20% კი ამ მოსაზრებას არ იზიარებს.

ასევე საყურადღებოა, რომ 2013 წელთან შედარებით ორჯერ არის გაზრდილი იმ ადამიანების რიცხვი, რომლებსაც მიაჩნიათ, რომ

მაღალჩინოსნების მიერ თანამდებობის პირადი მიზნებისთვის გამოყენების შემთხვევები ძალიან გავრცელებული ან გავრცელებულია – 2015 წელს ასეთი რესპონდენტების რაოდენობა 25%-ია (ძალიან გავრცელებული – 4%, გავრცელებული – 21%), მაშინ, როცა, 2013 წლის გამოკითხვის თანახმად, ანალოგიური მონაცემი მხოლოდ 12% (ძალიან გავრცელებული – 3%, გავრცელებული – 9%) იყო. შესაბამისად, 2015 წელს 2013 წელთან შედარებით 16%-ით (33%-დან 17%-მდე) შემცირებულია იმ მოქალაქეთა რიცხვი, რომლებიც ფიქრობენ, რომ მაღალჩინოსნების მხრიდან თანამდებობის პირადი მიზნებისთვის გამოყენება „უფრო არ არის გავრცელებული, ვიდრე გავრცელებულია“ (2015 წ. – 11%; 2013 წ. – 17%) ან საერთოდ არ არის გავრცელებული (2015 წ. – 6%; 2013 წ. – 16%). გაზრდილია იმ ჯგუფის მოქალაქეთა რაოდენობა, რომელიც ფიქრობს, რომ თანამდებობის პირების მხრიდან საკუთარი პოზიციების პირადი ინტერესებისთვის გამოყენება „ნაწილობრივ გავრცელებულია და ნაწილობრივ არა“. გამოკითხულთა შორის 2015 წელს ამ მოსაზრებას რესპონდენტთა 31% ეთანხმებოდა, 2013 წელს კი – 21%. აღნიშნული ტენდენცია ასახულია №2-15 ცხრილში.

რაც შეეხება პოზიტიურ ცვლილებებს, კვლევის თანახმად, 2015 წელს საჯარო სამსახური კვლავაც დიდწილად თავისუფალია მექრთამეობისგან და ამ მხრივ 2013 წელთან შედარებით გაუმჯობესებაც აქვს. 2015 წელს კითხვაზე, უკანასკნელი 12 თვის მანძილზე მათთვის ან მათი ოჯახის წევრისთვის მოუთხოვიათ თუ არა ქრთამი საჯარო სამსახურში, გამოკითხულთა 99% უპასუხებდა, რომ – არა. 2013 წელს ამავე კითხვაზე უარყოფითი პასუხი რესპონდენტთა 95%-ს ჰქონდა. აღნიშნული ტენდენცია ასახულია №2-16 ცხრილში.⁷⁹

⁷⁹ ნეპოტიზმი, თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, მექრთამეობა: საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგები: <http://www.transparency.ge/en/node/5491>

როგორც ზევით აღინიშნა, 2016 წელს „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ ახალი კვლევა გამოაქვეყნა და კორუფციის მხრივ ქვეყანაში ვითარების გაუარესებაზე ისაუბრა. 2016 წლის გაზაფხულზე ჩატარებული საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგების მიხედვით, გამოკითხულთა 40%-ს მიაჩნია, რომ ხდება პირადი მიზნების მისაღწევად საჯარო მოხელეების მიერ თანამდებობების ბოროტად გამოყენება. 2015 წელთან შედარებით, ეს მაჩვენებელი 15%-ით, 2013 წელთან შედარებით კი – 28%-ით არის გაზრდილი. კითხვაზე – ბოლო 12 თვის განმავლობაში მოუთხოვიათ თუ არა თქვენგან ქრთამი სახელმწიფო მომსახურებისთვის – რესპონდენტთა 99% უპასუხებს – არა.⁸⁰ ლატენტობის ირიბ მაჩვენებლებს მიეკუთვნება აგრეთვე ვიქტიმიზაციის მაჩვენებელი. 2012 წლის კვლევის თანახმად, სხვა დანაშაულთა ფონზე კორუფციის ვიქტიმიზაციის მაჩვენებელი საქართველოში ხუთი წლის განმავლობაში – 0,5%-ს შეადგენდა, 2011 წელს – 0,1%-ს. კორუფციის, როგორც განმეორებითი დანაშაულის, მაჩვენებელი კი 2010 წელს იყო 7,3% (სამჯერ და მეტჯერ ჩადენილი დანაშაული), ხოლო 2009 წელს – 42,1% (ორჯერ ჩადენილი დანაშაული).⁸¹

2.5. კორუფციული ფაქტების ილუსტრაცია კონკრეტული მასალით

2013 წლის მონაცემებით, საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლების მიერ ჩატარებული ოპერატიულ-სამძებრო და საგამომიებო მოქმედებების შედეგად განსაკუთრებით დიდი ოდენობით ქრთამის მოთხოვნისა და აღების ფაქტზე გამოვლენილი და მხილებულია სსიპ „სახელმწიფო ქონების ეროვნული სააგენტოს“ თბილისის მომსახურების ცენტრის უფროსი ზ. მ-ი, ხოლო ქრთამის მოთხოვნასა და აღებაში დახმარების ფაქტზე მხილებულია

⁸⁰ გ. გავაშელი. კორუფციის დონე საქართველოში - „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ ახალ კვლევას აქვეყნებს: <http://1tv.ge/ge/news/view/125671.html>

⁸¹ გ. ლლონტი, მ. ფაჩულია, თ. ჭანტურია. დანაშაულისა და უსაფრთხოების კვლევა - საქართველო, 2012- აკადემიური მაცნე. თბ., 2014, №3, გვ. 10-11, 14-15

მოქალაქე მ. ბ. გამოძიებამ დაადგინა, რომ ზ. მ-ი თანამდებობრივი უფლებამოსილების და საჯარო ინტერესების საწინააღმდეგოდ მოქალაქის შუამავლობითა და დახმარებით კორუფციულ გარიგებაში შედიოდა პირებთან, რომლებსაც სურდათ თბილისში მდებარე სახელმწიფოს კუთვნილი ქონების შეძენა. კერძოდ, დაკავებულებმა დაინტერესებულ პირს, უცხოელ მოქალაქეს აღუთქვეს, რომ თბილისში, ნუცუბიძის ქ. №7-ში მდებარე სახელმწიფოს კუთვნილ 2300 კვ. მ მიწის ნაკვეთს და მასზე განთავსებულ 1400 კვ. მ შენობა-ნაგებობას მიჰყიდდნენ მისთვის სასურველ ფასად – 800 000 აშშ დოლარად, სანაცვლოდ კი, ქრთამის სახით გასაყიდი უძრავი ქონების ღირებულების 10%, ანუ 80 000 აშშ დოლარი მოითხოვეს. 2013 წლის 7 ოქტომბერს ზ. მ-მა და მისმა თანამზრახველმა ქრთამის სახით აიღეს მოთხოვნილი თანხის (80 000 აშშ დოლარის) ნაწილი – 10 000 აშშ დოლარის ოდენობით. გამოძიებას შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტო აწარმოებს საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 338-ე მუხლის მე-3 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტით.⁸²

2015 წლის მონაცემებით, საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს მიერ მოწოდებული ინფორმაციის მიხედვით, წელს ქრთამის აღების ფაქტზე 20 საჯარო მოხელე დააკავეს. კერძოდ, დიდი ოდენობით ქრთამის აღების ფაქტზე თბილისის ნამალაძევის რაიონის გამგეობის თემქის უბნის სამსახურის ყოფილი უფროსი, კ. რ-ი, დააკავეს; ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურმა ქრთამის აღებისა და სამსახურებრივი სიყალბის ფაქტზე სსიპ „ეროვნული სატყეო სააგენტოს“ თანამშრომლები, დ. ქ-ი და ნ. ვ-ა, სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მისცა; საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურმა ქრთამის აღების ფაქტზე „ეროვნული სატყეო სააგენტოს“ ორი თანამშრომელი, პ. მ-ე და ა. ქ-ი, დააკავა; საქართველოს ფინანსთა სამინისტროს საგამომიებო სამსახურის

⁸² შსს-მ კორუფციული სქემა გამოავლინა და ქრთამის აღების ფაქტზე ორი პირი აშილია:<http://police.ge/ge/shss-m-koruftsiuli-sqema-gamoavlina-da-qrtamis-aghebis-faqtze-ori-piri-amkhila/5616>

თანამშრომლებმა გატარებული ოპერატიულ-სამძებრო და საგამოძიებო მოქმედებების შედეგად ქრთამის აღების ფაქტზე საჯარო მოხელე დააკავეს; ქრთამის აღების ფაქტზე „სურსათის ეროვნული სააგენტოს“ თბილისის სამმართველოს ექიმი-ვეტერინარი, თ. მ-ი, სისხლის სამართლის პასუხისგებაში მისცეს.⁸³

შინაგან საქმეთა სამინისტროს ანტიკორუფციული სააგენტოს თანამშრომლებმა, ჩატარებული ოპერატიულ-სამძებრო და საგამოძიებო მოქმედებების შედეგად, განსაკუთრებით დიდი ოდენობით ქრთამის აღების ფაქტზე, თბილისის საბურთალოს რაიონის გამგეობის ინფრასტრუქტურის სამსახურის უფროსი სპეციალისტი მ. ქ-ა დააკავეს. გამოძიებამ დაადგინა, რომ 3 მარტს მ. ქ-მ ინდოეთის და ერაყის მოქალაქეებს თბილისში, ლისის ტბის მიმდებარე ტერიტორიაზე, საბურთალოს რაიონის მუნიციპალიტეტის საკუთრებაში არსებული 6300 კვ. მ მიწის ნაკვეთის შესაძენად აუქციონის მომზადებისა და ჩატარების უზრუნველყოფაში დახმარების გაწევის სანაცვლოდ, ქრთამის სახით მოსთხოვა და გამოართვა 10 000 აშშ დოლარი. გამოძიება დიდი ოდენობით ქრთამის აღების ფაქტზე მიმდინარეობს (საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის 338-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტით).⁸⁴

2016 წლის მონაცემებით, ფინანსთა სამინისტროს საგამოძიებო სამსახურმა გამოავლინა დედაქალაქის საკრებულოში მომხდარი შემთხვევა – საკრებულოს ყოფილი თანამშრომელი, სამსახურებრივი კავშირების გამოყენებით, მოქალაქისგან მიწაზე საკუთრების აღიარებაში დახმარების სანაცვლოდ 4000 აშშ დოლარის აღებას აპირებდა; საქართველოს

⁸³ ნ. კვინტრაძე. 7 თვეში დაკავებული 20 საჯარო მოხელე და ქრთამის აღების 103 პროცენტით გაზრდილი სტატისტიკა: <http://www.ipress.ge/new/10770-7-tveshi-dakavebuli-20-sajaro-mokhele-da-qrtamis-aghebis-103-procentit-gazrdili-statistika>

⁸⁴ ანტიკორუფციულმა სააგენტომ საბურთალოს რაიონის გამგეობის უფროსი სპეციალისტი ქრთამის აღების ფაქტზე დააკავა <http://police.ge/ge/antikoruftsulma-saagentom-saburtalos-raionis-gamgeobis-ufrosi-spetsialisti-qrtamis-aghebis-faqtze-daakava/7859>

სახელმწიფო უსაფრთხოების სამსახურის ანტიკორუფციული სააგენტოს ინფორმაციით, გაცილებით დიდი ოდენობის ქრთამი – 20 ათასი დოლარი აიღო გარემოს ეროვნული სააგენტოს თანამშრომელმა, რომელიც აღნიშნული თანხის სანაცვლოდ დაინტერესებულ პირს წიაღის მოპოვებისთვის საჭირო ლიცენზიის მიღებაში დახმარებას დაჰპირდა;

დევნილთა სამინისტროს თანამშრომელი ბინის მიღებაში დახმარების სანაცვლოდ, მოქალაქისგან 7000 დოლარის მიღების დროს დააპატიმრეს; თბილისის მერიის მიერ დაფუძნებული შპს „თბილსერვის ჯგუფის“ თანამშრომელი ერთ-ერთ მოქალაქეს „თბილსერვის ჯგუფში“ დასაქმებას, 1500 ლარის სანაცვლოდ ჰპირდებოდა. შინაგან საქმეთა სამინისტროს ინფორმაციით, 2015 წლის იანვარ-ივნისში, წინა წელთან შედარებით ქრთამის აღების ფაქტები 103.13%-ით გაიზარდა. საანგარიშო პერიოდში აღძრული იყო 65 საქმე, საიდანაც გაიხსნა 31. 2014 წლის - ანალოგიურ პერიოდში ქრთამის აღების მუხლით გამოძიება 32 შემთხვევაში დაიწყო და 13 საქმე გაიხსნა. სუს-ის „ანტიკორუფციული სააგენტოს“ ხელმძღვანელის თქმით, ის ფაქტი, რომ ქრთამის აღებისა თუ თაღლითობის გამო საჯარო მოხელეების დაკავება ხშირად ხდება, მოწმობს იმაზე, რომ სახელმწიფო დანაშაულს არ ფარავს, და ეს კორუფციის კლებასაც გამოიწვევს.⁸⁵ 2015 წლის ინტერვიუში ჟურნალისტის შეკითხვაზე პოლიტოლოგი რ. საყვარელიძე პასუხობს: არ გამოვრიცხავ, ისევე როგორც ბევრი სხვა თემა, კორუფციის თემაც, ნაწილობრივ შეიძლება ხაფანგის თემას ასრულებდეს. არაერთხელ გავხდით იმის მოწმე, რომ ხელისუფლება, როგორც იტყვიან, წამოიკიდეს ხან რელიგიურ, ხან კიდევ სექსუალური უმცირესობების თემებზე. გამორიცხული არ არის, რომ ასეთი ერთ-ერთი თემა იყოს - კორუფცია, უფრო ჩანდეს და ხმაურიანი იყოს ეს ყველაფერი, ვიდრე სხვა შემთხვევაში. როდესაც ისეთი, ჯიუტად ჩასაფრებული ოპონენტი გყავს,

⁸⁵ თ. ვირსალაძე. რატომ გახშირდა სახელმწიფო სტრუქტურებში კორუფციის ფაქტები?: <http://politcommersant.ge/detalpage.php?newsid=6809>

როგორც „ნაციონალური მოძრაობა“, მაშინ ბევრ რამეზე უნდა დაფიქრდე, რომ მარცხი არ განიცადო.⁸⁶

⁸⁶ თ. ქარჩავა ინტერვიუ პოლიტოლოგ რ. საყვარელიძესთან:
http://www.for.ge/view.php?for_id=39417&cat=3

თავი III

კორუფციის განვითარების პირობები დიდ ქალაქში

3.1. ზოგადი დებულებები

ქვეყანაში არსებული რეგიონული ეკონომიკური დისბალანსი იწვევს დასაქმების დეფორმაციას, რაც, თავის მხრივ, ხელს უწყობს სუბურბანიზაციულ პროცესებს. საბოლოოდ, მკაცრი კანონმდებლობისა და მოსახლეობის შემოსავლების შემცირების ფონზე კორუფცია ფორმას იცვლის: სოციალური ცხოვრებიდან ქრება მასობრივი, წვრილმანი კორუფციული აქტები და წარმოიშობა კორუფციის ახალი ფორმა – ე. წ. ელიტარული კორუფცია. კორუფციის ტრანსფორმაციას საფუძვლად უდევს საზოგადოების სიღრმეში არსებული ეკონომიკური პროცესები, რომლებიც ქალაქის ცხოვრების ყველა ასპექტის ცვლილებას განაპირობებს.

3.2. კორუფციის განვითარების ეკონომიკური ფაქტორები

3.2.1. თბილისის ეკონომიკის დარგების დისპროპორციული განვითარება.

საქართველოს ეკონომიკის მთავარი მამოძრავებელი ძალა თბილისია. 2016 წლის მონაცემებით, ამ ქალაქზე მოდის ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის 56%, საწარმოთა ბრუნვის 70% და გამოშვებული პროდუქციის 65%. ამიტომ საქართველოს ეკონომიკის დისპროპორციული განვითარების ტენდენციები ძირითადად თბილისში იჩენს თავს.⁸⁷

ეკონომიკური ზრდის დარგობრივი სტრუქტურა ასეთია: ძირითადად ვითარდება მშენებლობა (16.3%) და საფინანსო საქმიანობა (10.6%). შემდეგ მოდის დამამუშავებელი მრეწველობა (9.1%), ვაჭრობა (8.0%) და სოფლის მეურნეობა (1.3%).⁸⁸ მეორე მხრივ, 2016 წლის კვლევის თანახმად,

⁸⁷ საქართველოს ეკონომიკის ნახევარზე მეტი თბილისზე მოდის. 5 იანვარი, 2016: <http://www.tabula.ge/ge/story/103442-saqartvelos-ekonomikis-naxevarze-meti-tbilisze-modis>

⁸⁸ ეკონომიკური მიმოხილვა. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი

მკვეთრად და დაცემული წარმოება, განსაკუთრებით ეკონომიკის ისეთ წამყვან დარგებში, როგორცაა მრეწველობა და სოფლის მეურნეობა. ქვეყანაში თითქმის მთლიანად მოშლილია მანქანათმშენებლობისა და ლითონდამუშავების ისეთი დარგები. მეტ-ნაკლებად ანალოგიური მდგომარეობაა ეკონომიკის სხვა დარგებში. რაც შეეხება სოფლის მეურნეობას, იგი განსაკუთრებით ე. წ. ვარდების რევოლუციის შედეგად მოსული ხელისუფლების მცდარი პოლიტიკის შედეგად იმდენად გაჩანაგდა, რომ დღეს სოფლის მეურნეობის პროდუქციაზე საქართველოს მოსახლეობის მოთხოვნილება დიდწილად იმპორტის ხარჯზე კმაყოფილდება. ეკონომიკის განვითარების შესუსტება უარყოფით გავლენას ახდენს მოსახლეობის დასაქმებაზე.⁸⁹

თუკი 2011 წელს მთლიანი შიდა პროდუქტისა და, შესაბამისად, ეკონომიკური ზრდის მაჩვენებლები დაეცა, რაც შეიძლება ქვეყნის მაშინდელ არასტაბილურ პოლიტიკურ მდგომარეობას მიეწეროს,⁹⁰ 2015 წლების მონაცემებით, ეკონომიკა კვლავ აღმავლობის გზაზეა. კერძოდ, საწარმოთა ეკონომიკური აქტივობა ასეთია: დიდი ზრდა ფიქსირდება საფინანსო სექტორში (37.9%), კომუნალურ მომსახურებაში (21.8%), უძრავი ქონებით ოპერაციებში (11.4%) და მშენებლობაში (10.1%).⁹¹

3.2.2. თბილისის მოსახლეობის დასაქმების დეფორმაციის ტენდენცია.

სტატისტიკის ეროვნული სამსახურის 2012 წლის მონაცემებით,

განვითარების სამინისტრო:
http://www.economy.ge/uploads/publications/economy_8484723758fdf66e4c9332.50742461.pdf

⁸⁹ ნ. პაიჭაძე. უმუშევრობის პრობლემა საქართველოში და მისი დაძლევის გზები – ეკონომიკა და ბიზნესი. ტომი IX. №1, 2016, გვ. 21

⁹⁰ ჰ. კვასხვაძე. საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობა: პროპაგანდა თუ რეალობა? February 4, 2015:

<https://eparticipationge.wordpress.com/2015/02/04/%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%94%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98/>

⁹¹ ეკონომიკური მიმოხილვა (თებერვალი 2015 წელი):
http://www.mof.ge/images/File/BROSHURA/BROSHURA_02.pdf

საქართველოში დასაქმებულად ითვლება 1 724 000 ადამიანი. აქედან თვითდასაქმებულია 1 054 000, დაქირავებით დასაქმებული კი – 662,2 ათასი ადამიანი. დაქირავებით დასაქმებულებიდან სახელმწიფო საბიუჯეტო და საჯარო სტრუქტურებში მუშაობს 300 ათასი ადამიანი, ანუ დაახლოებით 45%. რაც შეეხება ანაზღაურებას, სახელმწიფო მმართველობაში ხელფასი, საშუალოდ, 1,188.5 ლარს შეადგენს, რაც ოდნავ დაბალია საფინანსო სექტორში დასაქმებულთა შრომის ანაზღაურებაზე.⁹² აქედან გამომდინარე, შეიძლება ითქვას, რომ სახელმწიფო საბიუჯეტო უწყებებში, იქ, სადაც ეკონომიკური დოვლათი არ იქმნება, დასაქმებულთა წილიც მაღალია და ხელფასებიც.⁹³ დასაქმების მეტი წილი თბილისზე მოდის, რადგან საბიუჯეტო უწყებები ძირითადად ამ ქალაქშია განთავსებული. 2016 წლის მონაცემებით, ქვეყნის მოსახლეობის 65% თბილისის კერძო სექტორშია დასაქმებული.⁹⁴

ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსის 2014 წლის 28 ნოემბრის ცვლილებების ძალაში შესვლის შემდეგ თვითმმართველობებში საჯარო მოხელეთა რიცხვი 20%-ზე⁹⁵ მეტით გაიზარდა. კერძოდ, ძველი ფორმულით,⁹⁶ ადგილობრივ თვითმმართველობებში 10 157 სამტატო ერთეული იყო განსაზღვრული, ახლით კი – 12 573. ცვლილებების შედეგად, მთელი ქვეყნის მასშტაბით ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულების

⁹² უფსკრული ხელფასებს შორის საქართველოში: https://bpn.ge/analizi/2372-ufskruli-khelfasebs-shoris-saqarthveloshi.html?lang=ka-GE&fb_action_ids=10201993467132379&fb_action_types=og.recommends&fb_source=other_multiline&action_object_map=%5B63

⁹³ სტატისტიკის ეროვნული სამსახური: http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo

⁹⁴ საქართველოს ეკონომიკის ნახევარზე მეტი თბილისზე მოდის.5 იანვარი, 2016: <http://www.tabula.ge/ge/story/103442-saqartvelos-ekonomikis-naxevarze-meti-tbilisze-modis>

⁹⁵ მ. კუკავა.2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი: ანალიზი და რეკომენდაციები. 10 დეკემბერი 2014: <http://www.transparency.ge/blog/2015-tslis-sakhelmtsipo-biujetis-proekti-analizi-da-rekomendatsiebi?page=1>).

⁹⁶ გ. ჩიხლაძე. ადგილობრივ თვითმმართველობებში საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობის ზრდა საშუალოდ 17 მილიონი ლარით გაზრდის საბიუჯეტო ხარჯებს. 09 დეკემბერი 2014: <http://www.transparency.ge/blog/adgilobriv-tvitmmartvelobebshi-sajaro-mosamsakhureta-raodenobis-zrda-sashualod-17-milioni-larit-gazrdis-sabiujeto-kharjeb>

საჯარო მოხელეთა მაქსიმალური სამტატო რაოდენობა 24% გაიზარდა. გამონაკლისი არც თბილისის თვითმმართველობაა.⁹⁷ 2015 წელს თბილისის მერიის სისტემაში დასაქმებულთა რაოდენობის კიდევ 71 ერთეულით გაზარდა,⁹⁸ ჩვენი აზრით, სახელმწიფო ხელისუფლებისგან უფრო მკაფიო ინსტიტუციური დამოუკიდებლობითაა განპირობებული.

ზოგადად, ქვეყნის დედაქალაქის მასშტაბიდან გამომდინარე, 2014 წლის მონაცემებით, უმუშევრობის ყველაზე მაღალი დონე ქ. თბილისშია (22.5%).⁹⁹ უმუშევრობა მაღალია აგრეთვე აჭარასა და სამეგრელო-ზემო სვანეთში (შესაბამისად, 15.8 და 13.4%), ხოლო ყველაზე დაბალია კახეთსა და ე. წ. დანარჩენ რეგიონებში (შესაბამისად, 5.2 და 5.1%). სხვა მონაცემებით, ყველაზე მაღალი უმუშევრობა – 29% – ეკონომიკურად ყველაზე აქტიურ ქალაქში, თბილისში ფიქსირდება, რეგიონებში კი ეს მაჩვენებელი 6.5–16%-ის ფარგლებშია.¹⁰⁰

დასაქმების დეფორმაციაზე მიუთითებს ის ფაქტიც, რომ მოსახლეობის 50% დაკავებულია სოფლის მეურნეობაში, რომელიც მთლიანი შიდა პროდუქტის მხოლოდ 8%-ს აწარმოებს. ამასთან ერთად გასათვალისწინებელია, რომ ყველაზე ღარიბ ფენას სოფელში მცხოვრები პირები (64%) შეადგენენ.¹⁰¹ თავის მხრივ, სოფლის ასეთი მდგომარეობა

⁹⁷ მ. კუკავა. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი: ანალიზი და რეკომენდაციები. 10 დეკემბერი 2014: <http://www.transparency.ge/blog/2015-tslis-sakhelmtsipo-biujetis-proekti-analizi-da-rekomendatsiebi?page=1>); გ. ჩიხლაძე. ადგილობრივ თვითმმართველობებში საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობის ზრდა საშუალოდ 17 მილიონი ლარით გაზრდის საბიუჯეტო ხარჯებს. 09 დეკემბერი 2014: <https://www.youtube.com/watch?v=K2VNwP7rcek#t=1077.13993>

⁹⁸ თბილისის 2015 წლის ბიუჯეტი - კორუფცია, ნეპოტიზმი და ჩინოვნიკებზე განსაკუთრებული ზრუნვა: <http://www.unm.ge/ge/news/tbilisis-2015-clis-biujeti-korupcia-nepotizmi-da-chinovnikebze-gansakutrebuli-zrunva>

⁹⁹ გ. ლლონტი, მ. ფაჩულია, თ. ჭანტურია. დანაშაულისა და უსაფრთხოების კვლევა - საქართველო 2012 – აკადემიური მაცნე. თბ., 2014, №3, გვ. 10-11, 14-15

¹⁰⁰ ი. ლექვიანიძე. როგორ ვებრძოლოთ უმუშევრობას. უმსხვილესი დამსაქმებლები საქართველოში: <http://forbes.ge/blog/25/rogor-vebrZoloT-umuSevrobas>

¹⁰¹ სოფლის მოსახლეობის კვლევა:

<https://www.scribd.com/document/181354489/%E1%83%A1%E1%83%9D%E1%83%A4%E1%83%9A%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%A1%E1%83%90%E1%83%AD%E1%83%98%E1%83>

ხელს უწყობს თბილისში სამუშაო ადგილების მაძიებელთა რაოდენობის ზრდას.

2014 წლის მონაცემებით, საქართველოში უმუშევრების ორი მესამედი (67,1%) წელიწადზე მეტი ხნის განმავლობაში სამუშაო ადგილის გარეშეა, რაც უფრო ამცირებს დასაქმების შესაძლებლობებს.¹⁰² თუ თბილისში ბიზნესში დასაქმებულთა საშუალო შემოსავალი, 2013 წლის მაჩვენებლით, 1019 ლარამდეა, გურიაში ეს ხელფასი 472 ლარია, რაც, სხვათა შორის, რეგიონების მიხედვით ყველაზე დაბალი მაჩვენებელია. აჭარაში საშუალო შემოსავალი კერძო ბიზნესში დასაქმებულებისთვის 725 ლარია, იმერეთში – 561 ლარი, კახეთში – 550 ლარი, მცხეთა-მთიანეთში – 866 ლარი და ა. შ.¹⁰³ და ბოლოს, აღსანიშნავია სიღარიბის ინდიკატორის თავისებურება.¹⁰⁴

3.2.3. თბილისის მოსახლეობის სოციალური სტრუქტურის სუბურბანიზაციული ჩამოყალიბება. 2014 წლის მონაცემებით, თბილისში მოსახლეობის ერთი მესამედი ცხოვრობს და მასზე მოდის ქვეყნის მთლიანი შიდა პროდუქტის (GDP) ნახევარი. ქალაქ-რეგიონში წარმოებული პროდუქციის დონე ერთ სულ მოსახლეზე თითქმის ორჯერ აღემატება ეროვნულ საშუალო მაჩვენებელს და სამჯერ მეტია ჩამორჩენილი რეგიონების მაჩვენებლებზე.

მოსახლეობის მნიშვნელოვანი ნაწილი თბილისში არის თავმოყრილი. მოსახლეობის მეოთხედზე მეტი, ოფიციალურად, ქალაქ თბილისის

A0%E1%83%9D%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%94%E1%83%91%E1%83%98%E1%83%A1%E1%83%99%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%90-pdf

¹⁰² მთავრობა საქართველოში უმუშევრობის მაჩვენებლის 2017 წლისთვის – 13%-მდე, ხოლო 2020 წლისთვის <12%-მდე შემცირებას პროგნოზირებს. 13.თებერვალი.2014: <http://topnews.mediamall.ge/?id=89878>; საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე 17/06/2014 საქართველოს მთავრობის დადგენილება: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2373855>

¹⁰³ ნ. ევგენიძე. რეგიონალური ეკონომიკური დისბალანსი: <http://www.radiotavisupleba.ge/a/25361017.html>

¹⁰⁴ დღეს საქართველოში აქტუალურია ეკონომიკური ზრდის შეჩერების თემა: <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=220&lang=geo>

მცხოვრებია და, თუ მის შემოგარენსაც გავითვალისწინებთ (მათ შორის, ქალაქ რუსთავსა და მცხეთას), თანაფარდობა თითქმის ნახევარს უტოლდება.

საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა, განსახლებისა და ლტოლვილთა სამინისტროს მონაცემებით, 2014 წლის 8 აპრილის მდგომარეობით, რეგისტრირებული იყო 253 574 დევნილი, ანუ 85 177 ოჯახი. იძულებით გადაადგილებულ პირთა უმეტესმა ნაწილმა საქართველოს უდიდეს ქალაქებში მოიყარა თავი. მარტო ქალაქ თბილისში დევნილთა ერთ მესამედზე მეტი ცხოვრობს.¹⁰⁵

კვლევის თანახმად, არსებობს უარყოფითი კორელაცია სიღარიბის დონესა და უმუშევრობას შორის საქართველოს რეგიონებში: რაც უფრო დაბალია უმუშევრობის დონე, მით მაღალია სიღარიბის ზღვრის მიღმა მყოფი ოჯახების წილი ამ რეგიონებში და პირიქით (მაგალითად, თბილისში დასაქმების დონე 23%-ია, უმწეო მდგომარეობაში მყოფთა ბაზაში კი რეგისტრირებულია მოსახლეობის 38%. სხვა რეგიონებში დასაქმების საშუალო მაჩვენებელი 41%-ია, ხოლო უმწეოთა ბაზაში გაცილებით მეტი, ამ რეგიონების მოსახლეობის 60%-ია რეგისტრირებული).¹⁰⁶ ქალაქად და სოფლად სიღარიბის მაჩვენებლები საკმაოდ განსხვავებულია. უკიდურესად გაჭირვებული ოჯახების რაოდენობა სოფლად მეტია, ვიდრე ქალაქად, თუმცა სიღარიბის ზღვრის ქვემოთ მყოფი ოჯახების წილი ქალაქებში მეტია.¹⁰⁷

¹⁰⁵ მ. ხშიადაშვილი. ურბანიზაცია და მისი ეკონომიკური ასპექტები – ეკონომიკა და საბანკო საქმე. 2015. ტომი 3. №1, გვ. 38

¹⁰⁶ საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. „ევროპული ინიციატივა –ლიბერალური აკადემია თბილისი“. 2012: , გვ. 96

¹⁰⁷ საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. „ევროპული ინიციატივა –ლიბერალური აკადემია თბილისი“. 2012: http://www.ei-lat.ge/images/stories/The_Economic_Transformation_of_Georgia_-_20_Years_of_Independence_Interim_Report_geo.pdf, გვ. 105

3.2.4. სახელმწიფო შემოსავლების განაწილების პრობლემები და მათი გადაწყვეტის ტენდენციები.

დიდი ქალაქის ეკონომიკის დარგების დისპროპორციული განვითარება ხელს უწყობს სახელმწიფო შემოსავლების განაწილების სფეროში ნეგატიურ პროცესებს, რომლებიც, თავის მხრივ, კორუფციულ რისკებს წარმოშობს. ამიტომ ცალკე უნდა განვიხილოთ სახელმწიფო შემოსავლების განაწილების პრობლემები. თვითმმართველობის დონეზე ამ პრობლემებს მიეკუთვნებოდა შემდეგი საკითხები (ზოგიერთი მათგანი პრობლემად რჩება): ბიუჯეტის არაპროპორციული დაგეგმვა;¹⁰⁸ ბიუჯეტის არაპროპორციული განაწილება,¹⁰⁹ ბიუჯეტის მოსახლეობის ინტერესების საწინააღმდეგოდ არამიზნობრივად ხარჯვა,¹¹⁰ თვითმმართველობის საბიუჯეტო ხარჯებში თანამდებობრივი სარგოს, პრემიების და დანამატების წილის ზრდა მუნიციპალურ ორგანოებში მომუშავე პირთა ანაზღაურებასთან შედარებით,¹¹¹ პროგრამულ ბიუჯეტში ადგილობრივი

¹⁰⁸ თბილისის მერიას ბიუჯეტის არამიზნობრივ განკარგვაში ადანაშაულებენ. აგვისტო 25, 2010: <http://www.radiotavisupleba.ge/a/2137356.html>

¹⁰⁹ საქართველოს ეკონომიკის ნახევარზე მეტი თბილისზე მოდის.5 იანვარი, 2016: <http://www.tabula.ge/ge/story/103442-saqartvelos-ekonomikis-naxevarze-meti-tbilisze-modis>; ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის რისკები კულტურის სამინისტროში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2016, გვ. 2

¹¹⁰ ე. ხაჭაპურიძე. თინათინ ხიდაშელი: „თბილისის ბიუჯეტი არამიზნობრივად იხარჯება“: <https://forum.ge/?f=29&showtopic=34324348>; ი. ნადირაძე – დავით ნარმანია და თბილისის მერია კორუფციაში ეფლობიან. თებერვალი 4, 2015: <http://www.timer.ge/%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%99%E1%83%9A%E1%83%98-%E1%83%9C%E1%83%90%E1%83%93%E1%83%98%E1%83%A0%E1%83%90%E1%83%AB%E1%83%94-%E1%83%93%E1%83%90%E1%83%95%E1%83%98%E1%83%97-%E1%83%9C%E1%83%90>; მერია, ტენდერები და კორუფცია - რა პრეტენზიები აქვს საკრებულოს ნარმანიასთან?: <http://pirveliradio.ge/?newsid=49045>

¹¹¹ რა ოდენობის პრემიები რიგდებოდა თბილისის მერიაში გიგი უგულავას მმართველობისას: <http://kvira.ge/157344>; „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 19 დეკემბრის №18-57 დადგენილება: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2636328>; ირაკლი აბესაძე vs დავით ნარმანია: <http://factcheck.ge/article/irakli-abetesadze-vs-davith-narmania/>; დავით ნარმანიამ თბილისის 2016 წლის ბიუჯეტის დაზუსტებული პროექტის დეტალები წარადგინა: <http://tbilisi.gov.ge/news/1859>

თვითმმართველობის ბიუჯეტის ფორმირების მაჩვენებლებისა და აღებული ვალდებულებების მაჩვენებლების კავშირის ბუნდოვანი განსაზღვრა, ¹¹² ქვეყნის ბიუჯეტის ფორმირების საკითხების მოუგვარებლობა. ეს საკითხები ზოგჯერ უარყოფით, ზოგჯერ კი დადებით გავლენას ახდენს ადგილობრივი თვითმმართველობის ბიუჯეტის ფორმირებაზე,¹¹³ ბიუჯეტში კორუფციული რისკების შემცველი ხარვეზების არსებობა, საქართველოს 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის „შრომის ანაზღაურების“ მუხლით გაცემული საბიუჯეტო სახსრების მიერ ამ მიზნობრიობით ათვისებული რესურსის ჯამური მოცულობის არასრულყოფილი ასახვა, 2015 წლის განმავლობაში პრემიის სახით გაცემული სახსრების მოცულობის შემცირება 2014 წელთან შედარებით და დანამატის სახით გაცემული სახსრების მოცულობის გაზრდა.

3.3. თვითმმართველობის ორგანიზაციული ხასიათი – კორუფციის განვითარების ფაქტორი

ქალაქის თვითმმართველობის ორგანოების ორგანიზაციული ხასიათის პრობლემატიკაში აისახება ტენდენცია, რომელიც, თავის მხრივ, ვლინდება კორუფციასთან ბრძოლის პოლიტიკაში. წარსულში მართვის ცენტრალიზებული სისტემის ტოტალიტარული რეჟიმებისთვის იყო დამახასიათებელი ხელისუფლებისა და ეკონომიკის შერწყმა. საქართველოს ადმინისტრაციული ორგანოები, განსაკუთრებით რეგიონებში, ეკონომიკურ ველზე აგრძელებდნენ იმ წესებით თამაშს, რომლებსაც თვითონ ადგენდნენ თავიანთ სასარგებლოდ. ამგვარი სიტუაცია გარდაუვალად უწყობდა ხელს კორუფციას. ელიტარულ კორუფციას ხელს უწყობდა ის გარემოება, რომ ბიუროკრატიული სტრუქტურები კარგად ეგუებოდნენ არსებობისათვის

¹¹² თ. ვირსალაძე. რატომ გახშირდა სახელმწიფო სტრუქტურებში კორუფციის ფაქტები?: <http://politcommersant.ge/detalpage.php?newsid=6809>

¹¹³ მ. კუკავა. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი: ანალიზი და რეკომენდაციები: <http://www.transparency.ge/node/4869>

ბრძოლის პირობებს ყველაზე მძიმე რყევების დროსაც კი.¹¹⁴ 2012–2016 წლების განმავლობაში განხორციელებული ორგანიზაციული და საკანონმდებლო რეფორმების მიუხედავად, აღნიშნული უარყოფითი ტენდენცია ჯერ კიდევ არ არის დაძლეული.

3.3.1. ქალაქის თვითმმართველობის ორგანოების მოხელეთათვის ფუნქციების განაწილების პრობლემატიკა. კვლევის მიხედვით, 2014 წლის ადგილობრივი თვითმმართველობის კოდექსით გათვალისწინებულ იქნა ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს ოპერატიული მართვის უფლებამოსილების, აგრეთვე ზოგიერთი იმ უფლებამოსილების დელეგირება, რომელიც 54-ე მუხლის ჩამონათვალში არ არის, მაგრამ განეკუთვნება ამ ორგანოს უფლებამოსილებებს (მშენებლობის ნებართვების გაცემა, მშენებლობის სანებართვო პირობებზე ზედამხედველობა და ა. შ.).¹¹⁵ ეს დებულება დღესაც ძალაშია.

3.3.2. საკადრო პოლიტიკაში ნეპოტიზმის ტენდენციის გავრცელება. ნათესავებისა და მეგობრების დასაქმებაზე ზრუნვა კვლავ აქტუალურია, თუმცა ეს არაობიექტური პროცესი მთავარი პრობლემა აღარ არის. მართალია, საქართველოს სახალხო დამცველი დასკვნაში ხაზს უსვამს თბილისის მერიიდან ე. წ. პროფესიონალი კადრების გაყრას, თუმცა რეორგანიზაციისა და ოპტიმიზაციის პროცესებს მუდამ თან სდევს მიკერძოებული შეფასება, რაც, უპირველეს ყოვლისა, განაწყენებული ადამიანის რეაქციად შეიძლება ჩაითვალოს.¹¹⁶

¹¹⁴ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ. 2011, გვ. 35–39

¹¹⁵ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მართვის სამართლებრივი ასპექტები. რედაქტორი: დავით ზარდიაშვილი. USAID. 2014, გვ. 21-22

¹¹⁶ ნეპოტიზმი, თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, მექრთამეობა: საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგები. 25.09.15: <http://www.transparency.ge/ge/blog/nepotizmi-tanamdebobis-borotad-gamoqeneba-mekrtameoba-sazogadoebrivi-azris-gamokitkhvis-shedegebi>

3.3.3. ინტერესთა შეუთავსებლობის არსებობა. კორუფციის განვითარების კანონზომიერება იმაზე მიუთითებს, რომ ამ მოვლენის ფესვები საძიებელია ეკონომიკური განაწილების პროცესებში, რომლებიც „განსაკუთრებულ კორუფციულ რისკს“ ქმნის. ამიტომ ამ მიმართულებით „კონვენციის“ მოწოდებაა, ინტერესთა შეუთავსებლობის შეზღუდვის ზომებთან ერთად დადგინდეს ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების სისტემა.¹¹⁷

ამ მიმართულებით, როგორც ამერიკელი მეცნიერი ს. აკერმანი და რ.კარიგნტონი აღნიშნავენ, საქმე გვაქვს ე. წ. „დისტრიბუციულ ეფექტთან“, ანუ ეკონომიკური განაწილების ისეთ პროცესთან, რომლის მოუწესრიგებლობა კორუფციული რისკის სიტუაციას ქმნის და, შესაბამისად, ხელს უწყობს ინტერესთა შეუთავსებლობის მოთხოვნისთვის გვერდის ავლას.¹¹⁸

კორუფციული რისკის სიტუაციის მახასიათებლებია: ინტერესთა შეუთავსებლობის მოთხოვნისთვის გვერდის ავლა ე. წ. „მბრუნავი კარის“ (revolving door) პრინციპის დამკვიდრებით,¹¹⁹ თვითმმართველობის

¹¹⁷ „ინტერესთა შეუთავსებლობის“ ინსტიტუტი საქართველოშიც არაერთ დაუძლეველ პრობლემას აწყდება. „ქართული კანონმდებლობით „საჩუქრის“ განმარტება ძალზე აბსტრაქტულია. იგი მოიცავს როგორც ქონებას, ქონებრივი ვალდებულებისაგან გათავისუფლებას (მაგალითად, სესხი), ასევე ნებისმიერ მომსახურებას. . . თანამდებობის პირის ახლო ნათესავის მიერ საჩუქრის აღების ფაქტების გამოვლენა და მასზე მონიტორინგის დაწესება ფაქტობრივად გამორიცხულია. . .“ (გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 33-34)

¹¹⁸ S. Rose-Ackerman, P.Carrington. Anti-Corruption Policy Can International Actors Play a Constructive Role? Carolina Academic Press. 2013, p.60

¹¹⁹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 58-59

ორგანოებში მოხელეთა შეფასების ნათელი კრიტერიუმების არარსებობა,¹²⁰ მართვაში ობიექტური კომპონენტის სუბიექტურით ჩანაცვლება.¹²¹

3.3.4. ატესტაციის პრობლემატიკა. კორუფციის მკვლევართა მოსაზრებით, „მანკიერი წრე“ (vicious circle) მაშინ იკვრება, როდესაც კანონმდებლობა ბიუროკრატიულ ჯგუფში კორუფციის დასაძლევად იქმნება, ხოლო, თავის მხრივ, ამ კანონმდებლობის საფუძველია ბიუროკრატიული ჯგუფის ე. წ. „ეთიკური სოლიდარობა“.¹²² „მანკიერი წრის“ პოზიცია უკავია კანონქვემდებარე აქტებსაც. „საჯარო მოხელეთა ატესტაციის წესის“ (დამტკიცებულია საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 5 თებერვლის №47 ბრძანებულებით) მე-3 მუხლის თანახმად,¹²³ ატესტაციის ერთ-ერთი პრინციპია ობიექტურობა, კერძოდ, ატესტაციის პროცედურები უნდა იყოს არადისკრიმინაციული და მაქსიმალურად გამოირიცხოს სუბიექტური გადაწყვეტილების მიღების შესაძლებლობა. მაგრამ, იმავე წესის მე-5 მუხლის მიხედვით, ატესტაციის ჩატარების ფორმებს, სატესტო მეთოდოლოგიებსა და თემატიკას, მოხელის მიერ დაკავებული თანამდებობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, განსაზღვრავს დაწესებულების საკონკურსო-საატესტაციო კომისია დაწესებულების ხელმძღვანელთან შეთანხმებით.¹²⁴

3.3.5. საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის სტანდარტიზაციის პრობლემატიკა. საჯარო მოხელეთა ეთიკის კოდექსზე მომუშავე სამუშაო ჯგუფის მიერ შესამუშავებელი საჯარო სამსახურში ეთიკის კოდექსი უნდა

¹²⁰ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015, გვ. 37

¹²¹ ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. 1991-2014. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015, გვ. 96-97

¹²² W. Cho, M. Kirwin. A Vicious Circle of Corruption and Mistrust in Institutions in sub-Saharan Africa: A Micro-level Analysis – Working Paper No. 71, 2007, p. 4

¹²³ ეს ბრძანებულება ძალადაკარგულია საქართველოს პრეზიდენტის 2014 წლის 15 ოქტომბრის 426 ბრძანებულებით.

¹²⁴ „საჯარო მოხელეთა ატესტაციის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 5 თებერვლის №47 ბრძანებულება

მოიცავდეს ძირითად პრინციპებსა და მათ განმარტებებს, ასევე საჯარო მოსამსახურის ქცევის დეტალურ მოწესრიგებას და ამასთანავე, უნდა ვრცელდებოდეს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ ყველა პირზე (გამონაკლისების გათვალისწინებით).¹²⁵ ეს იდეა ნაწილობრივ აისახა „საქართველოს პარლამენტის წევრთა ეთიკის კოდექსში“ (2004 წლის 12 ოქტომბერი). მაგრამ, როგორც მკვლევრები მიუთითებენ, აღნიშნული კოდექსი უფრო დეკლარაციის ხასიათს ატარებს, არ არის დადგენილი მისი შესრულების მექანიზმები, ისევე, როგორც მისი დებულებების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის ზომები.¹²⁶

3.3.6. თვითმმართველობის თანამშრომლების ანაზღაურების დადგენის კრიტერიუმის განსაზღვრის პრობლემატიკა. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტის (IDFI) 2016 წლის ინფორმაციით, თბილისის საკრებულოს დაფინანსება ყოველწლიურად მატულობს – უკანასკნელი 4 წლის განმავლობაში საკრებულოს დაფინანსება გაორმაგდა.¹²⁷ იმავე კვლევაში ნათქვამია, რომ 2013 წლიდან შრომის ანაზღაურების ფონდი დაახლოებით გაორმაგდა, რაც თანამშრომელთა რაოდენობის ზრდასთან ერთად განპირობებულია გაცემული პრემიებისა და სახელფასო დანამატების მნიშვნელოვანი ზრდით.¹²⁸

3.3.7. საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის პრობლემატიკა. მიგვაჩნია, რომ ბიუჯეტში კონკრეტული პროგრამისთვის თანხები წინასწარი ანალიზის შედეგად უნდა გამოიყოს. ეს შეამცირებს იმის რისკს, რომ

¹²⁵ საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის შესახებ ანგარიში. იანვარი-ივნისი, 2015 წელი, გვ. 8

¹²⁶ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. -29; საქართველოს ეროვნული და საერთაშორისო ანტიკორუფციული ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი. თბ., 2008

¹²⁷ ბ. დანელია. IDFI და თბილისის საკრებულო საკრებულოს დაფინანსებაზე სხვადასხვაგვარად ითვლიან: http://for.ge/view.php?for_id=46293&cat=3

¹²⁸ ბ. დანელია. IDFI და თბილისის საკრებულო საკრებულოს დაფინანსებაზე სხვადასხვაგვარად ითვლიან: http://for.ge/view.php?for_id=46293&cat=3

აღნიშნული თანხები შესყიდვების კონკურენტულ გარემოში განხორციელებისას არარაციონალურად იქნება გამოყენებული. იკვეთება შემთხვევები, როდესაც სახელშეკრულებო ფასები არაობიექტურად არის შემცირებული. მაგალითად, კვლევის თანახმად, 2010 წელს მერიამ გამოაცხადა ტენდერი თბილისის მუსიკალურ-კულტურული ცენტრისა და რკინიგზელთა სახლის უკან მდებარე სკვერის რეკონსტრუქციის სამუშაოების შესყიდვაზე. ტენდერში გაიმარჯვა კომპანიამ, რომელსაც კონკურენტებთან შედარებით არარეალურად დაბალი ფასები ჰქონდა დაფიქსირებული. გამარჯვებულმა კომპანიამ ვადების დარღვევით შეასრულა 97 ათასი ლარის სამუშაოები. არ შესრულებულა 248.3 ათასი ლარის სამუშაოები, რომლებზედაც ვაჭრობის დროს დაბალი ფასები იყო მითითებული. გარდა ამისა, 2010 წელს მერიის მიერ შპს „კედართან“ გაფორმებული 199.7 ათასი ლარის ღირებულების ხელშეკრულების მიხედვით შესრულებულად ნაჩვენები სამუშაოების მოცულობა არ ემთხვევა ფაქტობრივად შესასრულებელი სამუშაოების მოცულობას: შეუსრულებელია 89 ათასი ლარის სამუშაოები. შესაძლებელია საპირისპირო გადაცდომაც – სამუშაოების არაგონივრულად მაღალი ფასნამატით შესრულება.¹²⁹

თვითმმართველობის დონეზე საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის მოუწესრიგებლობა ხელს უწყობს აქტივების უკონტროლო ხარჯვას.¹³⁰

საჯარო შესყიდვების მართვის საკანონმდებლო რეგულირების დონე გარკვეულ გავლენას ახდენს კორუფციის რისკის ალბათობაზე. ამიტომ ამ ზეგავლენის არსებული ტენდენციების დადგენა მეტად მნიშვნელოვანია. უპირველეს ყოვლისა, აღსანიშნავია, რომ საქართველოს კანონმდებლობა

¹²⁹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური: 2013 წელს ჩატარებული აუდიტები (ნაწილი II): <http://www.transparency.ge/node/4467>

¹³⁰ სახელმწიფო აუდიტის სამსახური: 2013 წელს ჩატარებული აუდიტები (ნაწილი II) <http://www.transparency.ge/node/4467>; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობის შესახებ საპარლამენტო დასკვნა არაობიექტურად ასახავს სამსახურის მუშაობას: <http://www.transparency.ge/node/4438>

არეგულირებს საკითხებს, რომლებიც საჯარო შესყიდვას უშუალოდ ეხება.¹³¹ მაგრამ, „კონვენციის“ მოთხოვნის მიუხედავად, საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის საკითხების რეგულირება საჯარო შესყიდვების კანონმდებლობის მიღმა რჩება. შეიძლება ითქვას, რომ კანონმდებლობაში განვითარებულია ვიწრო იურიდიული მიდგომა, რაც კორუფციის სტრუქტურული მიზეზების დადგენას ართულებს. სიმწიფეებს ქმნის აგრეთვე „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონში საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის საკითხები ბუნდოვანი დებულებებითაა ჩანაცვლებული. როგორც აღნიშნულია, ამ კანონში შესყიდვის ძირითად საშუალებად გამოცხადებულია ტენდერი. თუმცა იქვე მითითებულია, რომ გადაუდებელი აუცილებლობის შემთხვევაში ნებისმიერი ღირებულების კონტრაქტი შეიძლება დაიდოს ერთ პირთან მოლაპარაკების გზით. გადაუდებელ აუცილებლობად კი თითქმის ყოველდღიური ვითარებებია გამოცხადებული (გადაუდებელი ვითარება განმარტებულია როგორც ვითარება, რომელიც რეალურ საფრთხეს უქმნის შემსყიდველი ორგანიზაციის ფუნქციონირებას ან ზღუდავს კონკურენტუნარიანობას).¹³² აღნიშნული ლოკალურობისაკენ სწრაფვა

¹³¹ იხ., მაგალითად: „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 5 ივნისის №224 ბრძანებულება: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/114982>; „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი (20.04.2005): <http://www.civilin.org/welfare/law/012.pdf>; „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის №9 ბრძანება: https://matsne.gov.ge/sites/default/files/files/samartlebrivi_aqtebi/9.pdf; „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულებისა და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 23 აპრილის №306 დადგენილება: <http://procurement.gov.ge/getattachment/AboutAgency/debuleba.pdf.aspx>; „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მუნიციპალური შესყიდვების საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 22 დეკემბრის №19-64 დადგენილება

¹³² გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 40

იგრძნობა საჯარო შესყიდვის თითქმის ყველა ასპექტთან დაკავშირებით. 2006 წლის კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ შეზღუდულია სახელმწიფო შესყიდვებზე საზოგადოებრივი მონიტორინგის როლი: გაუგებარია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭოს დაკომპლექტების წესი.¹³³ 2011 წელს დადგა ამ სააგენტოს სამეთვალყურეო საბჭოს გაუქმების საკითხი.¹³⁴

3.3.8. კონტროლის პრობლემატიკა. ამ მიმართულებით კვლევების შედეგად გამოვლინდა შემდეგი პრობლემები:

- ყოფილი საქართველოს პარლამენტთან არსებული აუდიტორული საქმიანობის საბჭოს¹³⁵ ფუნქციების (აუდიტორული საქმიანობის საკანონმდებლო უზრუნველყოფა, აუდიტორთა ატესტაცია და აუდიტორული საქმიანობის ლიცენზირება) შესრულების დონე მაღალი არ იყო. ძველი რეალობის მიხედვით აუდიტორული მომსახურების ხარისხი დაბალი იყო იმასთან შედარებით, რასაც დღეისთვის მოქმედი აუდიტის სტანდარტები მოითხოვს. ეს კი, თავის მხრივ, არასაიმედოს ხდიდა აუდიტური კომპანიების აღრიცხვა-ანგარიშგებას ინვესტორებისა და სხვა მომხმარებლებისთვის. აღნიშნული საკითხი დიდ ყურადღებას იმსახურებს, რადგან 2016 წელს საქართველოს კანონმდებლობაში განხორციელებული ცვლილებების შედეგად კომპანიების ფინანსურ ანგარიშგებაში სავალდებულოა ფინანსური ანგარიშგების საერთაშორისო სტანდარტების (IFRS) დანერგვა, ეს კი ფინანსისტების სპეციალურ განათლებას

¹³³ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 40

¹³⁴ შესყიდვების სააგენტოს სამეთვალყურეო საბჭო უქმდება: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/188012-shesyidvebis-saagentos-samethvalyureo-sabtco-uqmdeba.html?ar=A>

¹³⁵ ეს საბჭო შეიქმნა საქართველოს პარლამენტის 1995 წლის 30 ივნისის 778-11ს დადგენილებით. საბჭო გაუქმდა 2013 წლის 1 იანვრიდან, „ბუღალტრული აღრიცხვისა და ფინანსური ანგარიშგების აუდიტის შესახებ“ საქართველოს 2012 წლის 29 ივნისის კანონით (რომელიც, თავის მხრივ ძალადაკარგულია „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს 2016 წლის 8 ივნისის კანონით).

მოითხოვს.¹³⁶ ალტერნატიული აუდიტის პროექტი გრძელვადიანი არ აყო, რაც გარკვეულწილად კომპანიებისა და ალტერნატიული აუდიტორების უკმაყოფილებას იწვევდა.

- დღეისთვის ქვეყანაში კვალიფიციური ბუღალტრული კადრების ნაკლებობაა. უმეტეს კომპანიებში ბუღალტრებად მუშაობენ ახალკურსდამთავრებული ახალგაზრდები, რომელთაც უჭირთ საგადასახადო კანონმდებლობის რთულ ლაბირინთებში გზის გაკვლევა. ამას ისიც ართულებს, რომ საგადასახადო კანონმდებლობაში ხშირად ხდება ცვლილებების შეტანა. ბუღალტერი ყოველთვის საქმის კურსში უნდა იყოს თუ რა ცვლილება მოხდა საგადასახადო კანონმდებლობაში.

- აუდიტი, როგორც წესი, ითვალისწინებს რამდენიმე წლის ფინანსური და საგადასახადო დოკუმენტაციის შემოწმებას, რაც დაკავშირებულია გარკვეულ რისკებთან (კერძოდ, „სრულად ვერ იქნება შემოწმებული ყველა საჭირო დოკუმენტი, ან არასრულად იქნება ისინი წარმოდგენილი კლიენტი კომპანიის მიერ“). ასეთი შემოწმების საფუძველზე შეიძლება არასწორი დასკვნები იქნეს გაკეთებული და არასწორად მოხდეს საგადასახადო დეკლარაციების დაზუსტება, რამაც მნიშვნელოვანი ზარალი შეიძლება მიაყენოს კომპანიას. ამასთანავე, აუდიტი ითვალისწინებს გარკვეული დროით (ხანდახან თვესაც სცილდება) აუდიტორის მუშაობას კლიენტი კომპანიის ოფისში, რაც გარკვეულად მოცდენაა საფინანსო დარგის მუშაკებისთვის.¹³⁷ აუდიტორული შემოწმება არასრულყოფილია. მისი სრულყოფისთვის მნიშვნელოვანია განვითარდეს სახელმწიფო შესყიდვების ონლაინ სისტემა,¹³⁸ რომელიც ითვალისწინებს კლიენტი

¹³⁶ ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ საქართველოს კანონი (8 ივნისი 2016 წ.): <https://matsne.gov.ge/ka/document/download/3311504/0/ge/pdf>

¹³⁷ ნ. პირტახია. აუდიტის ბაზარზე დღეისთვის შეიძლება ითქვას ქაოსია - ზურაბჯავახიშვილი: <http://www.times.ge/archives/25432>

¹³⁸ უნდა აღვნიშნოთ, რომ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის დასკვნა საპირისპიროა: რეფორმამ უზრუნველყო სახელმწიფო შესყიდვების გამჭვირვალობა, ამადლდა კონკურენცია, შემცირდა კორუფციული რისკები, გამარტივდა ტენდერში მონაწილეობის

კომპანიის ყოველდღიური საბუღალტრო-საფინანსო ოპერაციების შემოწმებას კომპანიაში მიუსვლელად, ონლაინ რეჟიმში, მის მიერ ყოველი დღის ბოლოს სპეციალისტებისთვის სკანირებული დოკუმენტაციის მიწოდებას და საბუღალტრო ბაზის გადაგზავნას.

საფინანსო კონტროლის აღნიშნული მეთოდის გამოყენებით დროულად შეიძლება იყოს გასწორებული დაშვებული შეცდომები და საჭიროების შემთხვევაში ასევე დროულად დაზუსტდეს დეკლარაციები, რაც იძლევა საშუალებას დაახლოებით 70-80%-ით შემცირდეს საგადასახადო რისკი, რითაც კომპანია თავიდან აიცილებს მოსალოდნელ ჯარიმებსა და საურავებს საგადასახადო ორგანოს მხრიდან. ამასთან, სანდო გახდება კომპანიის აღრიცხვა-ანგარიშგება, რაც ძალიან მნიშვნელოვანია საბაზრო ეკონომიკის პირობებში მოქმედი კომპანიებისთვის. გარდა ამისა, სპეციალისტები კომპანიებს და დაინტერესებულ ფიზიკურ პირებს სთავაზობენ ონლაინ კონსულტაციებს საბუღალტრო, საგადასახადო და ფინანსური მენეჯმენტის ნებისმიერ საკითხზე, საგადასახადო ადვოკატურას – მათი ინტერესების დაცვას მაკონტროლებელ ორგანოებთან ურთიერთობაში და საჭიროების შემთხვევაში – სასამართლოშიც, ბუღალტრულ მომსახურებას – ფინანსური საქმიანობის ანალიზს და პროგნოზირებას.¹³⁹

სახელმწიფო რესურსების უკანონოდ მითვისებაზე, კვლევის თანახმად, იგულისხმება: ა) ხელისუფლების წევრები, მათი წარმომადგენლები და საჯარო მოხელეები, რომლებიც:

პროცედურები, რაც თავის მხრივ, დადებითად მოქმედებს სახელმწიფო სახსრების ეკონომიურ, ეფექტიან და რაციონალურ ხარჯვაზე (ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში. 2014, გვ. 1)

¹³⁹ ნ. პირტახია. აუდიტის ბაზარზე დღეისთვის შეიძლება ითქვას ქაოსია - ზურაბ ჯავახიშვილი: <http://www.ttimes.ge/archives/25432>

- უპირატესობას ანიჭებენ მათ, ვინც სთავაზობს ქრთამს ან სხვა მატერიალურ სარგებელს;
- იპარავენ ან უკანონოდ ითვისებენ საჯარო ფინანსებს ან სხვა სახელმწიფო რესურსებს საკუთარი თავის ან ოჯახის სასარგებლოდ;

ბ) კომპანიები, რომლებიც თანამდებობის პირებს სთავაზობენ ქრთამს (ე. წ. „ატკატს“), იგებენ საჯარო შესყიდვების ტენდერებს ყველაზე დაბალი ფასის შემომთავაზებელი კომპანიების ნაცვლად.¹⁴⁰

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ 2014 წლის კვლევის თანახმად, ბოლო წლებში მცირდებოდა საჯარო აუდიტის ინსტიტუტის მატერიალური უზრუნველყოფის რესურსები. კერძოდ, საჯარო აუდიტის ინსტიტუტის სუბსიდია წლიდან წლამდე მცირდება: თუ 2012 წელს სახელმწიფო ბიუჯეტიდან მისი დაფინანსება 800,000 ლარს შეადგენდა, 2013 წელს ეს დაფინანსება 400,000 ლარამდე შემცირდა, 2014 წელს – 50,000 ლარამდე, ხოლო მომავალ წელს ინსტიტუტი სახელმწიფო დაფინანსებაზე უარის თქმას გეგმავს.¹⁴¹

საყურადღებოა ის გარემოებაც, რომ ყოფილი საქართველოს პარლამენტთან არსებული აუდიტორული საქმიანობის საბჭოს მიერ გამოქვეყნებული აუდიტური კომპანიების რეიტინგული მაჩვენებლები, მხოლოდ ბოლო ერთი წლის მაჩვენებლებს ასახავდა და დაინტერესებულ პირებს არ აძლევდა საშუალებას, ლიდერი აუდიტური კომპანიების მაჩვენებლების ცვლილებებისთვის თვალი წლების მიხედვით დინამიკაში მიედევნებინათ.

„მეწარმეთა შესახებ“ და აუდიტის შესახებ კანონების ანალიზის საფუძველზე, კვლევის შედეგად დადგინდა შემდეგი: თუ საზოგადოების დირექტორები შემოწმების შედეგებზე დასკვნის შედგენის შემდეგ შეცვლიან წლიურ ანგარიშგებას, მაშინ აუდიტორებმა ხელახლა უნდა

¹⁴⁰ მმართველობის ხარისხის გამოკითხვა - საქართველოს ბიუროკრატის შეფასება 2014 წელს. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). თბ., 2016, გვ. 10

¹⁴¹ სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობის შესახებ საპარლამენტო დასკვნა არაობიექტურად ასახავს სამსახურის მუშაობას <http://www.transparency.ge/node/4438>

შეამოწმონ წლიური ანგარიშგება. კანონმდებლობაში არაა პირდაპირი მითითება აუდიტორულ კონტროლზე, როგორც კორუფციის პრევენციის მექანიზმზე, მაგრამ, გამომდინარე იქიდან, რომ აუდიტის წარმოების ერთ-ერთ მიზანს საწარმოს საქმიანობის კანონთან შესაბამისობის შემოწმება წარმოადგენს, შეიძლება ამაში კორუფციული ქმედებების გამოვლენაც მოვიაზროთ.¹⁴²

კონტროლის შესუსტებაზე მიუთითებს უწყებათა მაკონტროლებელი ფუნქციების დეფორმაციის ტენდენცია.¹⁴³

3.4. კერძო სექტორში კორუფციის განვითარების ფაქტორები

3.4.1. პირდაპირ შესყიდვებში საჯარო მოხელეების მონაწილეობა.

„საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველოს“ 2013 წლის კვლევის თანახმად, ზოგიერთ კერძო კომპანიასთან, რომელიც ხშირად იღებს სარგებელს პირდაპირი კონტრაქტებით, საჯარო მოხელეები (ზოგიერთ შემთხვევაში – სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის პირებიც კი) არიან დაკავშირებული. ეს კომპანიებია „კია მოტორსი“, „იბერია სერვისი“, „ცეკური“, „პეესპე“, „ნიუჰოსპიტალსი“, „თეგეტა მოტორსი“ და სხვ., რომელთაც მრავალმილიონიანი კონტრაქტები აქვთ გაფორმებული.¹⁴⁴

3.4.2. პირდაპირი შესყიდვების დროს თანხების დაუზოგავობა.

გამარტივებული შესყიდვის განხორციელების შემთხვევაში სახელმწიფო ვერ ახერხებს თანხების დაზოგვას, რაც ტენდერის მეშვეობით მიიღწევა. გამარტივებული ელექტრონული ტენდერის შემთხვევაში კი, მაგალითად, შემსყიდველს შეუძლია, განსაკუთრებული შემთხვევების გარდა,

¹⁴² გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 59

¹⁴³ საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2015, გვ. 5-6

¹⁴⁴ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ სახელმწიფოს შესყიდვების კანონში ცვლილებების რეკომენდაციით გამოდის: <http://w.bpn.ge/biznesi/2421-qsarhashoriso-gamtcvirvalobaq-sakhelmtsifos-shesyidvebis-kanonshi-cvilebebis-rekomendacith-gamodis.html>

პრეტენდენტს არ მოსთხოვოს კვალიფიკაციის დამადასტურებელი დოკუმენტაცია, რაც ზრდის კორუფციულ რისკებს.¹⁴⁵

3.4.3. იმ ფირმებთან თანამშრომლობა, რომლებსაც არ აქვთ შემოთავაზებული სამუშაოების წარმოების გამოცდილება. კონკურენტული ვაჭრობის გარეშე ხელშეკრულების იმ ფირმასთან გაფორმება, რომელსაც საჭირო სამუშაოების წარმოების გამოცდილება არ აქვს, ყოველთვის ბევრ კითხვას აჩენს. მათ უნდა გაეცეს ჯეროვანი პასუხები ანტიკორუფციული სტანდარტების შესაბამისად.

3.4.4. ბიუჯეტის ხარჯვითი ნაწილის დაუსაბუთებელი გაზრდა. აქ იგულისხმება თანხების გამარტივებული წესით დახარჯვა სხვადასხვა მიზნით, მათ შორის, სამშენებლო სამუშაოებისთვის, თანხების ზეგეგმურად გამოყოფა საწვავისა და ავტოსატრანსპორტო საშუალებების შესყიდვისთვის. 2013-2014 წლებში თბილისის მერიის საწვავის ხარჯებმა 2.4 მლნ ლარი შეადგინა. 746,592 ლარი მერიამ ავტოსატრანსპორტო საშუალებებში 2013 წელს დახარჯა (2014 წელს უწყებას მანქანები გამარტივებული შესყიდვებით არ შეუძენია). ამ ფასად მან 21 მანქანა შეიძინა. აქედან ერთი იყო სატვირთო მანქანა (განკუთვნილი საქონლის ტრანსპორტირებისათვის), დანარჩენი 20 კი – სედანის ტიპის მანქანა. მანქანებზე დახარჯული მთელი ეს თანხა მხოლოდ ორ კომპანიაზე – „კია მოტორს ჯორჯია“-ზე და „ავტო თრეიდ ინ“-ზე გადანაწილდა.¹⁴⁶

3.4.5. კონკურენციის მოთხოვნათა უგულვებელყოფა. გამარტივებულ შესყიდვებთან დაკავშირებით საჭიროა გამარტივებული შესყიდვების

¹⁴⁵ პრემიერმინისტრის განცხადება შესყიდვებთან დაკავშირებით მანკიერ პრაქტიკას ახალისებს (16 მარტი 2015: <http://www.transparency.ge/node/5097>)

¹⁴⁶ სახელმწიფო შესყიდვები 2013-2014 წლებში: როგორ და რაში იხარჯება ბიუჯეტი. თბ. 2015: http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/saxelmcpo_shesqidvebi_2013-2014_clebshi.pdf, გვ. 20-21

სათანადო რეგულირება,¹⁴⁷ რასაც ადადსტურებენ განხორციელებული გამოკვლევები.¹⁴⁸

3.4.6. ფასწარმოების ხელოვნური შეცვლა. ერთ-ერთი ტენდერის სატენდერო დოკუმენტაციის შესწავლით ირკვევა, რომ იმ შემთხვევაში, როცა პრეტენდენტების მიერ შეთავაზებული მიწოდების საბოლოო ფასები მნიშვნელოვნად განსხვავდება ერთმანეთისაგან.¹⁴⁹

3.5. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკა

3.5.1. ზოგადი დებულებები. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკა სამ მიმართულებას მოიცავს:

1. ადგილობრივ თვითმმართველობაში საზოგადოების მონაწილეობის პრობლემატიკა. კერძოდ, აუცილებელია გადაწყდეს შემდეგი საკითხები: 1) ადგილობრივ თვითმმართველობაში სოციალური ჯგუფების მონაწილეობის მიზნით მათი ინტერესების დადგენა; 2) საზოგადოებრივი აზრის გათვალისწინების მექანიზმის რეგლამენტაცია; 3) მოსახლეობის სამოქალაქო აქტივობის ამაღლებაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების როლის გაძლიერება; 4) ქალაქის თვითმმართველობის ორგანოებისადმი მოქალაქეთა დამოკიდებულების პრობლემატიკის გადაწყვეტა; 5) ქალაქის სოციალური ცხოვრებისადმი მოქალაქეთა დამოკიდებულების პრობლემატიკის გადაწყვეტა.

¹⁴⁷ საქართველოს დღემდე არ აქვს განახლებული და სათანადო წესით დატკიცებული ანტიკორუფციული სტრატეგია“ (24. 12. 2014): <http://news.ge/ge/news/story/115941-saqartvelos-dghemde-ar-aqvs-ganakhlebuli-da-satanado-tsesit-datkitsebuli-antikoruftsiuli-strategia>

¹⁴⁸ მმართველობის ხარისხის გამოკითხვა - საქართველოს ბიუროკრატის შეფასება 2014 წელს. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). თბ., 2016, გვ. 7

¹⁴⁹ აუდიტის სამსახური გლდანისა და სამგორის გამგეობების საქმიანობაში გამოვლენილ დარღვევებს ასაჯაროებს : <http://politcommersant.ge/detalpage.php?newsid=1576#sthash.wXE2TjzF.dpuf>

3.5.2. ადგილობრივ თვითმმართველობაში სოციალური ჯგუფების მონაწილეობის მიზნით მათი ინტერესების დადგენა, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციული საქმიანობის მნიშვნელოვანი მიმართულება.¹⁵⁰

3.5.3. მოსახლეობისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის პრობლემატიკა ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციულ საქმიანობაში. კორუფციის თავიდან აცილებისადმი ანტილეგალისტური მიდგომა იმით არის განპირობებული, რომ მოსახლეობისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობას მხოლოდ კანონი ვერ უზრუნველყოფს. მნიშვნელოვანია ფართო კრიმინოლოგიური პროგრამები. როგორც მართებულად აღნიშნავს თ. ჰარტი, არ შეიძლება იმის უარყოფა, რომ გამჭვირვალობის ახალი სტანდარტების დამკვიდრება გამოწვეულია იმ ეჭვებით, რომ ხელისუფლების გაუმჭვირვალობა ხელს უწყობს ძალაუფლების გადამეტებას და კორუფციას. მართლაც, აღნიშნული მიდგომა გამართლებულია – გამჭვირვალობა ხელს უშლის ძალაუფლების გადამეტებას.¹⁵¹

საქართველოს მასშტაბით 2012-2013 წლებში განხორციელებულმა პროექტმა „საჯარო ინფორმაციის მონაცემთა ბაზა - www.opendata.ge“ კვლავ გამოკვეთა ის ძირითადი პრობლემები, რომლებიც საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობისა და ინფორმაციის თავისუფლების საკითხებს ეხება. სამართლებრივ ჭრილში პრობლემატიკა აისახება ორი მიმართულებით: საჯარო დაწესებულებათა მიერ ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელ საკანონმდებლო ნორმათა არასწორი ინტერპრეტირება;

¹⁵⁰ ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო. USAID. 2014, გვ. 11- 12

¹⁵¹ თ. ჰარტი. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა: <https://idfi.ge/public/upload/pdf/Research/Hart%20research%20-%20Geo%20-2.pdf>, გვ. 19-20

საჯარო დაწესებულებათა მიერ ინფორმაციის თავისუფლების მარეგულირებელ საკანონმდებლო ნორმათა უგულებელყოფა.¹⁵²

საჯარო დაწესებულებები ხშირად ცდილობენ ინფორმაციის ღიაობის საწინააღმდეგო პრაქტიკა გაამყარონ შესაბამის სამართლებრივ ნორმათა იმგვარი ინტერპრეტირების გზით, რომელიც უსაფუძვლოდ აყენებს საჯარო ინფორმაციის მომთხოვნს წაგებიან მდგომარეობაში. რიგ შემთხვევებში იგივე შეიძლება ითქვას სასამართლო პრაქტიკაზე.¹⁵³

3.5.4. „საჯარო ინფორმაციის“ არასწორი განმარტება, როგორც ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების ანტიკორუფციულ საქმიანობაში უარყოფითი მოვლენა.¹⁵⁴

3.5.5. საქართველოში კრიმინოლოგიური გამოკვლევების შედეგად დადგენილი ზოგადსოციალური ფაქტორები. საქართველოში კრიმინოლოგიური გამოკვლევების შედეგად დადგინდა შემდეგი ზოგადსოციალური ფაქტორები: 1) სამოქალაქო საზოგადოების სისუსტე; 2) საზოგადოების გაუცხოება (მოწყვეტა) ხელისუფლებისგან,¹⁵⁵ 3) დემოკრატიული პოლიტიკური ტრადიციების არარსებობა;¹⁵⁶ 3) პარტიული სისტემის განუვითარებლობა და ჩამოუყალიბებლობა; 4) კანონმდებლობის არასრულყოფილება.

¹⁵² საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში. საინფორმაციო ბიულეტენი. №5. 2012-2013. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI): https://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Geo-2013_angarishi_opendata.pdf, გვ. 18–20, 54

¹⁵³ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში. საინფორმაციო ბიულეტენი №5. 2012-2013. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI): https://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Geo-2013_angarishi_opendata.pdf, გვ. 55

¹⁵⁴ საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა საქართველოში. საინფორმაციო ბიულეტენი №5. 2012-2013. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI): https://www.osgf.ge/files/2013/publikaciebi%202013/Geo-2013_angarishi_opendata.pdf, გვ. 54

¹⁵⁵ დ. დედარიანი. საჯარო სამსახურის რეფორმის ანალიზი: <https://idfi.ge/ge/analysis-of-civil-service-reform>

¹⁵⁶ კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ. 2011., გვ. 39–48

3.5.6. მხილების დასაშვებობის საზღვრები. როგორც მ. ლორთქიფანიძე აღნიშნავს, „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონში არსებული ერთ-ერთი დათქმა ის არის, რომ საზოგადოებრივი ინტერესი, რომლის დაცვასაც მხილება ემსახურება, უფრო დიდი უნდა იყოს, ვიდრე მხილებით გამოწვეული ზიანი. კანონი არ განსაზღვრავს, თუ ვინ და როგორ უნდა დაადგინოს ეს, რაც ყოველ ცალკეულ შემთხვევაში კანონის განსხვავებული ინტერპრეტაციის შესაძლებლობას ქმნის. საკანონმდებლო ჩარჩო თავისთავად შეიცავდა პრობლემას არსებული ნორმების პრაქტიკაში განხორციელების მხრივ. შიდა აუდიტისა და ინსპექციის ორგანოები რეალურად დამოუკიდებელი არ არიან და კონკრეტულ შემთხვევებში ზომების მიღების უფლებამოსილება შესაბამისი უწყების ხელმძღვანელებთან (ანუ პოლიტიკური თანამდებობის პირებთან) თანხმდება. პრაქტიკაში არსებული საჯარო სამსახურის პოლიტიზების დონის გათვალისწინებით, არ არსებობს გარანტია, რომ უწყების ხელმძღვანელობა მიუკერძოებელი არბიტრი და საჯარო ინტერესების დამცველი იქნება მაშინ, როდესაც საქმე იმავე უწყებაში აღმოჩენილ დარღვევებს ეხება.¹⁵⁷ ამ მიმართულებით დადგენილია კიდევ სხვა მიზეზებიც¹⁵⁸

¹⁵⁷ მ. ლორთქიფანიძე. მამხილებლის ინსტიტუტი - კანონმდებლობა და პრაქტიკა: http://www.mdgeorgia.ge/geo/view_news/385

¹⁵⁸ ეს მონაცემი 2015 წლის 05 აგვისტოს ინფორმაციაა. ცვლილებები უკვე მიღებულია (იხ. საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის №4358-IX კანონი); საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 19

თავი IV

კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებები

4.1. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკა საჯარო სექტორში.

4.1.1. **ზოგადი დებულებები.** საჯარო სექტორში კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკის დახასიათებისას „კონვენცია“ თანამიმდევრულად ავითარებს ლიბერალური პოზიტივიზმის კონცეფციას, რომლის თანახმად, საზოგადოებაში არსებული კონსენსუსის ძირითადი ბირთვი კრისტალიზებულია კანონში.¹⁵⁹ აქედან გამომდინარეობს სახელმწიფო პოლიტიკის სრულყოფასთან დაკავშირებული საკითხების მნიშვნელობა. შესაბამისად საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის ამოცანებია: კორუფციის პრევენცია კორუფციული რისკების შემცირების გზით; კორუფციული პრაქტიკის გამოვლენა, მისი აღმოფხვრის მექანიზმების შემუშავება და გაძლიერება: საჯარო სექტორში კეთილსინდისიერების, ღიაობის, ანგარიშვალდებულებისა და გამჭვირვალობის პრინციპების განმტკიცება; კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის საერთაშორისო სტანდარტებთან კანონმდებლობის შესაბამისობის უზრუნველყოფა და კორუფციული ფაქტების ეფექტიანი გამოვლენა; საერთაშორისო ორგანიზაციებისა და ღია მმართველობის პარტნიორობის ფარგლებში აღებული ვალდებულებების შესრულების ხელშეწყობა; კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის მიზნით საერთაშორისო თანამშრომლობის განვითარება და გაძლიერება; კორუფციის პრევენციის პროცესში სამოქალაქო სექტორის მონაწილეობის უზრუნველყოფა; კონკურენტუნარიანი ბიზნეს სექტორის განვითარებისათვის ხელშეწყობა; კორუფციული რისკების შესახებ

¹⁵⁹ იხ., მაგალითად: T. Sellin (1962a), *The conflict of conduct norms, extract from Culture, Conflict and Crime*, New York: Social Science Research Council, 1938, pp. 63–70; M. Wolfgang, L. Savitz and N. Johnson, eds, *The Sociology of Crime and Delinquency*, London: Wiley, 1962; New York: Wiley, 1970

საზოგადოებრივი ინფორმირებულობის გაზრდა; კორუფციაზე საზოგადოებრივი რეაგირების მექანიზმების გაძლიერება.¹⁶⁰

4.1.2. სამუშაოს შეუბღალველობა, სამართლიანობა და პირის შესაძლებლობები, როგორც სამუშაოზე მიღების, სამსახურის გავლისა და სამსახურებრივი დაწინაურების პროცესში პირის დაცვის პირობა.

აღნიშნული საკითხი ქართველ მკვლევრებს განხილული აქვთ. ისინი ყურადღებას ამახვილებენ პრევენციულ ზომაზე, კერძოდ, იმაზე, რომ დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების განსაზღვრის კრიტერიუმები ზედმიწევნით ზუსტი და უნიფიცირებულიუნდა იყოს. წარსულში ეს პრიციპი დაცული არ ყოფილა. უმრავლეს შემთხვევაში ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოები დამატებით საკვალიფიკაციო მოთხოვნებს არ განსაზღვრავდნენ, ხოლო ზოგიერთ შემთხვევაში ასეთი მოთხოვნები ობიექტური კრიტერიუმების გარეშე და ისიც მხოლოდ საკონკურსო პროცედურების დაწყებისას განისაზღვრებოდა.¹⁶¹

4.1.3. საჯარო სამსახურის კორუფციისაგან დაცვის, საჯარო თანამდებობათა დასაკავებლად კადრების შერჩევის და მათი მომზადების პროცედურები.

„საჯაროსამსახურის შესახებ“ საქართველოს 2015 წლის 27 ოქტომბრის კანონის მე-17 მუხლი ამის გარანტად კანონმდებლობას აცხადებს. მასში აღნიშნულია, რომ საჯარო სამსახური ხორციელდება გამჭვირვალედ და ღიად, საქართველოს კანონმდებლობით დადგენილი წესით.¹⁶² ამ შემთხვევაში მეტად მნიშვნელოვანია შემდეგი საკითხი: რამდენად იცავს არსებული კანონმდებლობა საჯარო სამსახურს კორუფციისაგან?

„ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის

¹⁶⁰ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 8-9

¹⁶¹ ვ. სალამაძე, ლ. ფანიაშვილი. თვითმმართველობის მოხელეთა უნარები – საქართველოში ადგილობრივი დემოკრატიის განვითარების წლიური ანგარიში (2006 წელი). თბ., 2007, გვ. 111

¹⁶² „საჯარო სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (27.10.2015, №4346-ის)

საკრებულოს აპარატის მოხელეთა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 5 დეკემბრის №16-43 დადგენილების მე-8 მუხლის თანახმად, ატესტაციის ჩატარების ფორმებს, შესაბამისი შეფასების ფორმულარებს, სატესტო მეთოდიკებსა და თემატიკას, მოხელის მიერ დაკავებული თანამდებობის სპეციფიკის გათვალისწინებით, განსაზღვრავს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის მოხელეთა საკონკურსო-საატესტაციო კომისია ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს თავმჯდომარესთან შეთანხმებით. ამის გარდა გასათვალისწინებელია, რომ, დადგენილების მე-11 მუხლის შესაბამისად, 2015 წლის 1 ივლისამდე ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ვაკანტური თანამდებობების დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსის და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ატესტაციის ტესტირების ეტაპების ჩატარების მეთოდიკა, თემატიკა და შეფასების კრიტერიუმები განსაზღვრულია „ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ვაკანტური თანამდებობის დასაკავებლად გამოცხადებული კონკურსისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ატესტაციის ტესტირების ეტაპების ჩატარების მეთოდიკის, თემატიკისა და შეფასების კრიტერიუმების დამტკიცების შესახებ“ საჯარო სამსახურის ბიუროს უფროსის 2014 წლის 10 სექტემბრის №73/სა ბრძანებით.¹⁶³

4.1.4. სამსახურებრივი დაწინაურების პრობლემატიკის გადაწყვეტა.
როგორც კორუფციის მკვლევრები აღნიშნავენ, ამ მიმართულებით მეტად

¹⁶³ „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის ადგილობრივი თვითმმართველობის წარმომადგენლობითი ორგანოს – ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის მოხელეთა საკონკურსო-საატესტაციო კომისიის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს დადგენილება (5.12.2014, №16-43)

აქტუალურია კადრების როტაციის პრობლემა და აუცილებელია მისი გადაწყვეტა.¹⁶⁴

4.1.5. სათანადო ანაზღაურება და სამართლიანი ხელფასების დადგენაზე ყურადღების გამახვილება. ამ მიმართულებით მეტად აქტუალურია თბილისის თვითმმართველობის თანამშრომლების ანაზღაურების დადგენის კრიტერიუმის განსაზღვრა. მნიშვნელოვანია, სახელფასო ფონდის განაწილებისას გათვალისწინებულ იქნეს როგორც თვითმმართველობის ორგანოების (კერძოდ, საკრებულოს) აპარატის თანამშრომლების, ისე მერიის პერსონალის წახალისება.¹⁶⁵

4.1.6. არჩევით საჯარო თანამდებობებზე ასარჩევ კანდიდატთა დაფინანსების გამჭვირვალობაზე ყურადღების გამახვილება. ამ საკითხს „კონვენცია“ უკავშირებს მე-7 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტს, რომელშიც აღნიშნულია, რომ საჯარო ფუნქციის შესრულებისას გათვალისწინებული უნდა იყოს მასთან დაკავშირებული კორუფციული რისკის ფაქტორი. აქედან გამომდინარეობს მეტად მნიშვნელოვანი დასკვნა: არჩევით საჯარო თანამდებობებზე ასარჩევ კანდიდატთა დაფინანსებასა და მათი ფუნქციების შესრულებას შორის უნდა არსებობდეს ისეთი ბალანსი, რომელიც კორუფციული რისკის ფაქტორს გამორიცხავს.¹⁶⁶

¹⁶⁴ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 25

¹⁶⁵ საკრებულოს, მერიის ადმინისტრაციის, საქალაქო სამსახურების და გამგეობების შრომის ანაზღაურება 2015-2016 წლებში (ათას ლარებში): <http://factcheck.ge/article/irakli-abesadze-vs-davith-narmania/>; მმართველობის ხარისხის გამოკითხვა - საქართველოს ბიუროკრატის შეფასება 2014 წელს. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). თბ. 2016, გვ. 8

¹⁶⁶ ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მართვის სამართლებრივი ასპექტები. USAID. 2014, გვ. 21-22

საჯარო მოხელის ანაზღაურების დადგენის კრიტერიუმის პრობლემატიკასთან მნიშვნელოვანია ბონუსების გაცემის ერთიანი სისტემის დანერგვა¹⁶⁷ და შესაბამისად სუბიექტივიზმის აღმოფხვრა¹⁶⁸

4.1.7. საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის სტანდარტიზაციის საკითხი.
„კონვენციის“ მე-8 მუხლის თანახმად, მისი რეალიზაციის ფორმას საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსი. საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის სტანდარტიზაციის იდეას წინ უძღოდა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის 1996 წლის 12 დეკემბრის №51/59 რეზოლუცია „კორუფციის წინააღმდეგ მოქმედება“ (და მისი დანართი „საჯარო მოხელეთა ქცევის საერთაშორისო კოდექსი“) და „საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსების თაობაზე“ წევრი სახელმწიფოებისადმი ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2000 წლის 11 მაისის №R(2000)10 რეკომენდაცია (და მისი დანართი „საჯარო მოხელეთა ქცევის მოდელური კოდექსი“).

ამ ნორმატიული აქტების გათვალისწინებით, საჯარო სამსახურში ეთიკის კოდექსი უნდა მოიცავდეს ძირითად პრინციპებსა და მათ განმარტებებს, ასევე საჯარო მოსამსახურის ქცევის დეტალურ მოწესრიგებას და, ამასთანავე, უნდა ვრცელდებოდეს საჯარო სამსახურში დასაქმებულ ყველა პირზე (გამონაკლისების გათვალისწინებით).¹⁶⁹ მეტად მნიშვნელოვანია, დადგინდეს საჯარო სამსახურში ეთიკის კოდექსის შესრულების მექანიზმები, ისევე როგორც მისი დებულებების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის ზომები.¹⁷⁰ ასევე გასათვალისწინებელია, რომკოდექსი

¹⁶⁷ ანაზღაურების სისტემები საჯარო სამსახურში (შედარებითი ანალიზი: ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, სლოვაკეთი, გაერთიანებული სამეფო, საქართველო). საჯარო სამსახურის ბიურო. თბ., 2013, გვ. 11

¹⁶⁸ რატომ არის თანამშრომლის შეფასება რთული?: <http://insource.ge/ge/node/201>

¹⁶⁹ საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის შესახებ ანგარიში იანვარი-ივნისი, 2015 წელი, გვ. 8

¹⁷⁰ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 29

უნდა ითვალისწინებდეს ამკრძალავ ნორმებსაც. ყოველ კონკრეტულ აკრძალვას თან უნდა ახლდეს კონკრეტული სანქცია.¹⁷¹

4.1.8. კორუფციაზე საჯარო მოხელის რეაგირების შესაძლებლობა და ფორმები. „კონვენციაში“ განვითარებული ქვეყნების პირობებში შედგა და ამიტომ მასში კორუფციის პრევენციისადმი სოციოლოგიური მიდგომა აისახა.¹⁷² ეს იმას ნიშნავს, რომ „კონვენცია“ ყურადღებასძირითადად ამახვილებს თავად სისტემაზე, რომელმაც ხელი უნდა შეუწყოს კორუფციაზე რეაგირების შესაძლებლობების განვითარებას. ამიტომ „კონვენციის“ მე-8 მუხლში სინამდვილეში შემდეგი საკითხია დასმული: რა მოთხოვნებს უნდა აკმაყოფილებდეს მმართველობის სისტემა, რომ მისი განხორციელების შედეგად თანამდებობის პირმა კორუფციულ ფაქტზე ქმედითი რეაგირება შეძლოს? ამ საკითხის გადაწყვეტა მნიშვნელოვანია მართვის ყველა დონისათვის, მათ შორის თვითმმართველობის ორგანოებისათვის.

„კონვენციის“ მე-8 მუხლის კითხვას პასუხს სცემს ავსტრალიის კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის დამოუკიდებელი კომისია (ICAC). მისი დასკვნების მიხედვით, იმისათვის, რომ თანამდებობის პირმა კორუფციულ ფაქტზე ქმედითი რეაგირება შეძლოს, სისტემაში უნდა არსებობდეს: 1) კორუფციის თავიდან აცილების საფუძველი: ხელმძღვანელი პირის მხარდაჭერა, რათა მან წაახალისოს კორუფციის თავიდან აცილების კონკრეტული ინიციატივები; ორგანიზაციული კულტურა; ორგანიზაციული ღირებულებები და სტანდარტები; ორგანიზაციის მართვის პოლიტიკა; 2) კორუფციის ფაქტის გამოვლენის შესაძლებლობა: შემოწმების სისტემა; შიდა ანგარიშგება; საჩივრების განხილვის პროცედურათა სისტემა; შიდა აუდიტი

¹⁷¹ გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 29

¹⁷² გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 29-30

და სამუშაოს მიმოხილვა; 3) კორუფციის სავარაუდო ფაქტზე რეაგირების საშუალებები: შიდა გამოკვლევები; სათანადო ორგანოებისთვის გადასაცემად ინფორმაციის დასაბუთების პოლიტიკა; დისციპლინური ზომების სტრატეგია; კორუფციის თავიდან აცილების კონტროლის მუდმივი მიმოხილვა; 4) კორუფციული რისკის მართვის სისტემა: კორუფციული რისკის მართვისადმი მიდგომა; კორუფციული რისკის გამოვლენისა და მართვის ტაქტიკა; შიდა შემოწმების ფორმები.¹⁷³

აღნიშნულ ღონისძიებათა შორის მეტად მნიშვნელოვანია კორუფციული რისკის მართვისადმი კომპლექსური მიდგომა,¹⁷⁴ რომლის თანახმად კორუფციულ აქტებზე საჯარო მოხელის რეაგირება არ ამოიწურება ფინანსური მდგომარეობის დეკლარირებით.¹⁷⁵

4.1.9. ინტერესთა კოლიზიის პრობლემის კანონმდებლობით დადგენილი ზომებისა და სისტემის მეშვეობით გადაწყვეტა. „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონი გულისხმობს ინტერესთა შეუთავსებლობას, ე. ი. საჯარო მოსამსახურის ქონებრივი ან სხვა პირადი ინტერესების დაპირისპირებას სახელმწიფო სამსახურის ინტერესებთან.

თანამედროვე კრიმინოლოგიის სოციოლოგიური მიმართულება „ინტერესთა კოლიზიის“ („ინტერესთა შეუთავსებლობის“) საკითხის განხილვისას გამოყოფს ორი სახის ზომებს: 1. ინტერესთა შეუთავსებლობის შემზღვევად ზომებს; 2. ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების ზომებს. ცხადია, რომ მსოფლიოს ყველა ქვეყანაში ინტერესთა

¹⁷³ Preventing corruption - The ICAC: <https://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption>

¹⁷⁴ „შიდა აუდიტორთა სახელმძღვანელო პრინციპების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2010 წლის 30 ივლისის №1013 განკარგულება: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/2260865>

¹⁷⁵ Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption. OECD Publishing. 2011, p. 81

შეუთავსებლობის რეგულირება მეტად რთულია. შესაბამისად, კორუფციის მხოლოდ ამ მეთოდით შემცირება შეუძლებელია.¹⁷⁶

ინტერესთა შეუთავსებლობის¹⁷⁷ თავიდან აცილების სისტემის შექმნისათვის მნიშვნელოვანია შემდეგი ღონისძიებები: ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების ღონისძიებებში ე. წ. „მბრუნავი კართან“ (revolving door) დაკავშირებული მოვლენების აღმოფხვრა; თვითმმართველობის ორგანოებში მოხელეთა შეფასების ნათელი კრიტერიუმების შემუშავება; რაციონალური სტრუქტურის დანერგვა, რომელიც არ გამოიწვევს თვითმმართველობის მოხელეთა შტატების დაუსაბუთებელ გაზრდას; ბიუჯეტის ხარჯების სამუშაოთა აღწერილობების გათვალისწინებით გაზრდა; კონკრეტული თანამდებობისათვის დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების სამუშაოთა აღწერილობების გათვალისწინებით დადგენა; პერიოდული ანგარიშგების სისტემის მოხელის სამუშაო გეგმების გათვალისწინებით შემუშავება.

4.1.10. საჯარო შესყიდვების სისტემის რეგულირების საკითხი კორუფციის თავიდან აცილების თვალსაზრისით. „კონვენციის“ მე-9 მუხლის თანახმად, სახელმწიფოს ანტიკორუფციული პოლიტიკა მართვის ნებისმიერ დონეზე კერძო სექტორთან ურთიერთობაში საჯარო შესყიდვების რეგულირების

¹⁷⁶ „თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემის დანერგვა მნიშვნელოვანი ნაბიჯი იქნება საქართველოში ანტიკორუფციული სისტემის გაძლიერებისკენ, მისი საშუალებით თანამდებობის პირთა შემოსავლები იქნება კიდევ უფრო გამჭვირვალე და სანდო, შესაბამისად გაიზრდება საზოგადოების წინაშე თანამდებობის პირთა ანგარიშვალდებულება.“ (თანამდებობის პირთა ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების მონიტორინგის სისტემები (შედარებითი ანალიზი). თბ., 2013, გვ. 17)

¹⁷⁷ „ინტერესთა შეუთავსებლობის“ ინსტიტუტი საქართველოშიც არაერთ დაუძლეველ პრობლემას აწყდება. „ქართული კანონმდებლობით „საჩუქრის“ განმარტება ძალზე აბსტრაქტულია. იგი მოიცავს როგორც ქონებას, ქონებრივი ვალდებულებისაგან გათავისუფლებას (მაგალითად, სესხი), ასევე ნებისმიერ მომსახურებას. . . თანამდებობის პირის ახლო ნათესავის მიერ საჩუქრის აღების ფაქტების გამოვლენა და მასზე მონიტორინგის დაწესება ფაქტობრივად გამორიცხულია.“ (გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. 2006, გვ. 33,34)

პრობლემატიკით არ ამოიწურება. მიუხედავად ამისა „კონვენცია“ ამ საკითხს სპეციალურად გამოყოფს, რასაც საფუძვლად უდევს თანამედროვე მაკროეკონომიკური პროცესების მოთხოვნები. „კონვენციის“ მე-9 მუხლის დანიშნულების უფრო ზუსტად გასაგებად უნდა გავითვალისწინოთ, რომ ეკონომიკური კონტექსტი არ ემთხვევა მის ნორმატიულ ფორმას. მაგალითად, საჯარო ფინანსების მართვის პრობლემატიკა ამ მუხლის მე-2 ნაწილშია ასახული, ხოლო პირველ ნაწილში საჯარო შესყიდვების საკითხები განისაზღვრება. სინამდვილეში, საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა საჯარო შესყიდვების საფუძველია და, თუმცა იგი მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილითაა გათვალისწინებული, ეკონომიკური თვალსაზრისით ამ მუხლში ათვლის წერტილად მოიაზრება. „კონვენციის“ მე-9 მუხლში გამოიყოფა საჯარო შესყიდვების სამი მიმართულება: 1) საჯარო შესყიდვების სისტემა, როგორც საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ქვესისტემა, 2). საჯარო შესყიდვების სისტემის შექმნა კორუფციის თავიდან ასაცილებლად¹⁷⁸ და 3) საჯარო შესყიდვების სისტემის ამსახველი ინფორმაციის შენახვა და დოკუმენტაციის ფალსიფიკაციის წინააღმდეგ მიმართული სამოქალაქოსამართლებრივი და ადმინისტრაციული ღონისძიებები.¹⁷⁹

4.1.11. სასამართლოში და პროკურატურაში მოუსყიდველობის განმტკიცება და კორუფციის ყველანაირი შესაძლებლობის აღმოფხვრა. „კონვენციის“ მე-7 მუხლში დასახელებულია კიდევ ერთი გარემოება - საჯარო სექტორში ისეთი სისტემების ხელშეწყობა და განმტკიცება, რომლებიც უზრუნველყოფს გამჭვირვალობას და ხელს შეუშლის ინტერესთა კოლიზიის შექმნას.¹⁸⁰

¹⁷⁸ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 31

¹⁷⁹ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 32

¹⁸⁰ Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity. United Nations. New York, 2011, გვ. 30; Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences. Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime

გამოკვლევები ადასტურებს, რომ იმ ქვეყნების სისტემებში, სადაც ეთიკაზე ყურადღებას არ ამახვილებენ, სასამართლო პროცესების ეფექტიანობა და კორუფციის თავიდან აცილების შესაძლებლობა ძალიან დაბალია. ასეთივე შედეგი დგება იმ შემთხვევაში, როდესაც უგულვებელყოფილია ღრმა ინსტიტუციური სტრატეგია, მაგალითად, როდესაც თავიანთი სამუშაო ადგილების შესანარჩუნებლად მოხელეები მოკლევადიანი უპირატესობის მოსაპოვებელ ინსტიტუციურ რეფორმებს მიმართავენ.

მოსამართლის პროფესიული ქცევის სტანდარტები

საქართველოს სამოსამართლო ეთიკის წესების“ მე-2 მუხლის თანახმად, მოსამართლე უნდა იყოს კანონისა და მოსამართლის ფიცის ერთგული, მართლმსაჯულების განხორციელებისას – კანონისა და სამართლის უზენაესობის გარანტი.¹⁸¹ „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლში განსაზღვრულია მოსამართლის პროფესიული ქცევის სტანდარტის კრიტერიუმი – თანამდებობრივი მდგომარეობის მართლმსაჯულებისა და სამსახურებრივი ინტერესების საზიანოდ გამოუყენებლობა.¹⁸² ამრიგად, მოსამართლის პროფესიული ქცევის სტანდარტების ჩარჩო პრინციპია სასამართლო სისტემის ფუნქციონირების მიუკერძოებელი უზრუნველყოფა. მოსამართლის პროფესიული ქცევის სტანდარტების მიმართ ასეთი მიდგომა მხოლოდ „კონვენციას“ არ ახასიათებს. „მოსამართლეთა ქცევის ბანგალორის პრინციპების“ შესაბამისად, კორუფციის თავიდან აცილებისა და აღმოფხვრის საკითხი უშუალოდ

Prevention. Vienna, March 2001, p. 8:

<https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp14.pdf>

¹⁸¹ საქართველოს სამოსამართლო ეთიკის წესები: <http://www.supremecourt.ge/judges-self-governance/judges-ethics-code/>

¹⁸² „საქართველოს საერთო სასამართლოების მოსამართლეთა დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და დისციპლინური სამართალწარმოების შესახებ“ საქართველოს კანონი (23.02.2000): <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/16774>

უკავშირდება სასამართლო სისტემის მიუკერძოებლობის უზრუნველყოფას. ამ პრინციპების თანახმად, მოსამართლე თავის პროფესიულ საქმიანობას უძღვნის სამოსამართლო ფუნქციების შესრულებას, რომლებშიც შედის არა მხოლოდ სამოსამართლო და თანამდებობრივი მოვალეობების შესრულება სასამართლო განხილვისას და გადაწყვეტილების გამოტანა, არამედ სხვა ამოცანებიც, რომლებიც მოსამართლის თანამდებობასთან ან სასამართლოს საქმიანობასთან არის დაკავშირებული.¹⁸³

როგორც ზევით აღინიშნა, „კონვენციის“ მე-7 მუხლით განსაზღვრულია ინსტიტუციური რეფორმის აუცილებლობა, რომელიც მჭიდროდ უნდა უკავშირდებოდეს მოხელის ქცევის სტანდარტებს. ასეთ მიდგომას ავითარებს გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ბიუროს (UNODC) გამოკვლევა.¹⁸⁴

მომდევნო წლებში ახლებურად ყალიბდება მოსამართლის თანამდებობის დაკავების წესი. ვენეციის კომისიის დასკვნაში გამოთქმული რეკომენდაციის გათვალისწინებით, საკანონმდებლო დონეზე განისაზღვრება მოსამართლეობის კანდიდატთა შერჩევის კრიტერიუმები და მათი მახასიათებლები.¹⁸⁵ მეორე მხრივ, როგორც „Transparency International“-ს მიაჩნია, კორუფციული დანაშაულის სასამართლო დევნა პოლიტიკურად მოტივირებულია ან მხოლოდ წვრილმან ფაქტებს ეხება.¹⁸⁶

პროკურორის პროფესიული ქცევის სტანდარტები

საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის შეფასებით, საქართველოს პროკურატურის დამოუკიდებლობის, ასევე კანონის

¹⁸³ **Bangalore Principles of Judicial Conduct. 2002:**
http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

¹⁸⁴ „მოსამართლეთა ქცევის ბანგალორის პრინციპები“ და მისი კომენტარები. თბ. 2015, გვ. 60-61

¹⁸⁵ საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის შესახებ ანგარიში, იანვარი-ივნისი, 2015, გვ. 13

¹⁸⁶ The state of corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine. Transparency International. 2015, p. 3

უზენაესობის პრინციპების დაცვის დანაშაულების ეფექტიანი გამოძიებისა და სისხლისსამართლებრივი დევნის უზრუნველყოფის მიზნით, მნიშვნელოვან ცვლილებას წარმოადგენს „პროკურატურის შესახებ“ საქართველოს კანონში 2013 წელს განხორციელებული ცვლილებები, რომლებითაც სრულად შესრულდა OECD-ACN-ის რეკომენდაცია ამ საკითხზე. ცვლილებების თანახმად, იუსტიციის მინისტრი აღარ არის სისხლისსამართლებრივი დევნის განმახორციელებელი და არ ერევა პროკურატურის მიერ ცალკეული სისხლის სამართლის საქმეების გამოძიებაში ან/და სისხლისსამართლებრივ დევნაში. იგი ასევე არ ერევა პროკურატურის საკადრო პოლიტიკაში. იუსტიციის მინისტრის კომპეტენციას არ წარმოადგენს პროკურატურის მუშაკებისათვის დისციპლინური პასუხისმგებლობისა და მათთვის წოდებების მინიჭების საკითხების გადაწყვეტა. პროკურატურის სისტემასთან დაკავშირებით მნიშვნელოვანი ცვლილებების მიუხედავად, პროკურატურის დამოუკიდებლობის გაზრდის, ანგარიშვალდებულების მკაფიოდ განსაზღვრის და ზოგადად პროკურატურის სისტემის რეფორმის მიზნით 2014 წელს გაიმართა სისხლის სამართლის სისტემის რეფორმის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს სხდომა, სადაც პროკურატურის სისტემის შემდგომი ინსტიტუციური რეფორმის შესახებ იქნა მიღებული გადაწყვეტილება. შესაბამისად, აღნიშნული რეფორმის შედეგები ასევე მნიშვნელოვან გავლენას მოახდენს პროკურატურის ანგარიშვალდებულებასა და გამჭვირვალობაზე და კორუფციული დანაშაულების ეფექტიან გამოვლენასა და სისხლისსამართლებრივ დევნაზე.¹⁸⁷

საქართველოს პროკურატურის მუშაკთა ეთიკის კოდექსის (დამტკიცებულია საქართველოს გენერალური პროკურორის 2006 წლის 19 ივნისის №5 ბრძანებით) მე-4 მუხლის თანახმად, პროკურატურის მუშაკი

¹⁸⁷ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 25-26

უნდა მოქმედებდეს პატიოსნებისა და პასუხისმგებლობის მაღალი სტანდარტებით. პროკურატურის სისტემის განმტკიცება უკავშირდება ღრმა ინსტიტუციურ ცვლილებებს და, შესაბამისად, პროკურორების ეთიკის მიმართ მოთხოვნების სრულყოფას.¹⁸⁸ ამ ორი კომპონენტისადმი ცალმხრივი მიდგომა ანტიკორუფციული პოლიტიკის არაეფექტიანობას განაპირობებს. განვიხილოთ აღნიშნული კომპონენტები:

1. პროკურორების პროფესიული საქმიანობის სტანდარტები.

ამ მხრივ მეტად მნიშვნელოვანია პროკურორების პროფესიული პასუხისმგებლობის სტანდარტები, ძირითადი უფლებები და მოვალეობები“. ეს დოკუმენტი 1999 წლის 23 აპრილს პროკურორთა საერთაშორისო ასოციაციამ მიიღო. ამ დოკუმენტით განსაზღვრულია შემდეგი საკითხები: პროფესიული ქცევა, დამოუკიდებლობა, მიუკერძოებლობა, როლი სისხლის სამართლის პროცესში, პროკურორის უფლებებისა და შესაძლებლობების გაფართოება.¹⁸⁹

2. ინსტიტუციური რეფორმის პრობლემატიკა

საერთაშორისო ორგანიზაციები ყურადღებას ამახვილებენ ორ მიმართულეობაზე: ა) პროკურორების ანტიკორუფციული სპეციალიზაცია (მოთხოვნები სპეციალიზაციისადმი,¹⁹⁰ მოთხოვნები პროკურორების ანტიკორუფციული სწავლებისადმი, საერთაშორისო თანამშრომლობა

¹⁸⁸ Judicial Integrity - Assessing Challenges and Results of Capacity Development Interventions. UNODC. 2014, pp. 2–9

¹⁸⁹ Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors adopted by the International Association of Prosecutors on the twenty third day of April 1999:http://www.iap-association.org/getattachment/34e49dfe-d5db-4598-91da-16183bb12418/Standards_English.aspx

¹⁹⁰ The role of public prosecution in the criminal justice system. Recommendation Rec(2000)19. Adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 6 October 2000: http://www.procuracassazione.it/procuragenerale-resources/resources/cms/documents/COE_CM_20001006_Recommendation_2000_19_en.pdf

კორუფციასთან ბრძოლაში;¹⁹¹ ბ) კორუფციასთან ბრძოლის კუთხით პროკურატურის სისტემის პოტენციალის განმტკიცების სტრატეგია¹⁹²

სისხლის სამართლის რეფორმებისა და სისხლის სამართლის მართლმსაჯულების პოლიტიკის საერთაშორისო ცენტრის (შემდგომ – „ცენტრი“) კვლევის თანახმად, კორუფცია, როგორც ორგანიზებული დანაშაულობის ფორმა, პროკურატურისაგან სპეციალურ, სტრატეგიულ მიდგომას მოითხოვს. „ცენტრის“ აზრით, ამ კუთხით პროკურატურამ ყურადღება უნდა გაამახვილოს შემდეგ საკითხებზე: სტრატეგიული მოქმედებების შესაძლებლობების გაძლიერება,¹⁹³ უწყებათა თანამშრომლობის შესაძლებლობის გაფართოება, უწყებათა თანამშრომლების მომზადების პროცედურული საკითხების გადაწყვეტა, პროკურატურის საქმიანობის მართვის პრობლემატიკა,¹⁹⁴ დანაშაულის გახსნასთან დაკავსირებული მართვის პრობლემატიკა, მართვის პრობლემატიკა, რომელიც ეხება იურიდიულ პირთა კრიმინალური საქმიანობის აღკვეთას და შესაბამისი ფაქტების გამოძიების შესაძლებლობებს, მართვის პრობლემატიკა, რომელიც ეხება კორუფციის, როგორც ტრანსნაციონალური დანაშაულობის ფორმის, გამოძიების შესაძლებლობებს, გამოძიების თანამედროვე მეთოდების ეფექტიანი გამოყენების შესაძლებლობა, მართლმსაჯულების სისტემაში კორუფციის თავიდან აცილება, მოწმეთა, დაზარალებულთა და მართლმსაჯულების თანამშრომელთა დაცვის პოტენციალის განვითარება,¹⁹⁵ კორუფციის

¹⁹¹ Anti-corruption specialisation of prosecutors in selected European countries. 2011, pp. 14–17

¹⁹² Y. Dandurand. Strategies and Practical Measures to Strengthen the Capacity of Prosecution Services in Dealing with Transnational Organized Crime, Terrorism and Corruption. International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy. 2005, pp. 4–16: <http://icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Enhanced%20prosecution%20Qatar%20Summit.pdf>

¹⁹³ საქართველოს იუსტიციის სამინისტროს 2015 წლის ბიუჯეტის შესრულების წლიური ანგარიში, გვ. 2-4

¹⁹⁴ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 26

¹⁹⁵ Y. Dandurand. Strategies and Practical Measures to Strengthen the Capacity of Prosecution Services in Dealing with Transnational Organized Crime, Terrorism and Corruption. International

თავიდან აცილების პოლიტიკაში ადამიანის უფლებების დაცვის გაძლიერება.¹⁹⁶

4.1.12. კორუფციული დანაშაულის სასამართლო პრაქტიკის ზოგიერთი პრობლემური საკითხი. კორუფციულ დანაშაულთან ბრძოლაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება სასამართლო პრაქტიკას. მისი ანალიზი სამართლის სფეროში დაგროვილი გამოცდილების დადგენის საშუალებას იძლევა. ამ მიმართულებით განსაკუთრებით აქტუალურია სასამართლოების პოზიცია, მათ მიერ იმ რთული საკითხების შეფასება, რომლებიც არსებით გავლენას ახდენს კორუფციული დანაშაულის კვალიფიკაციაზე და სასჯელის დანიშვნაზე. ამ საკითხთა წრეს მიეკუთვნება:

კორუფციული დანაშაულის სუბსუმციის საკითხები

ქრთამის აღების კვალიფიკაციის დროს ბოროტი განზრახვის დასადგენად აუცილებელია მტკიცებულებათა სისტემა, რომელმაც უნდა გამოირიცხოს ბრალდების ირიბ ჩვენებებზე აგება. საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლოს 2015 წლის 22 იანვრის გადაწყვეტილების თანახმად, მოწმის ირიბი ჩვენება ვერ აკმაყოფილებს უტყუარობის კონსტიტუციურ-სამართლებრივ სტანდარტს, რის გამოც ასეთი ჩვენება საფუძვლად არ უნდა დაედოს გამამტყუნებელ განაჩენს. ამ მხრივ საგულისხმოა დ. კ-ს და მ. ჯ-ს სისხლის სამართლის საქმე.¹⁹⁷

ბრალდების შესახებ დადგენილების თანახმად, დ. კ-ს ბრალი ედებოდა საქართველოს სსკ-ის 338-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“, მე-3 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტებით, 214-ე მუხლის მე-2 და მე-6 ნაწილებით იმაში,

Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy 2005:
<http://icclr.law.ubc.ca/sites/icclr.law.ubc.ca/files/publications/pdfs/Enhanced%20prosecution%20Qatar%20Summit.pdf>

¹⁹⁶ პერსონალურ მონაცემთა დაცვის ინსპექტორი. ანგარიში. პერსონალურ მონაცემთა დაცვის მდგომარეობა საქართველოში. 1 მარტი, 2014 წელი, გვ. 13

¹⁹⁷ საქართველოს საკონსტიტუციო სასამართლო - გადაწყვეტილება 1/1/548 "საქართველოს მოქალაქე ზ. მიქაძე საქართველოს პარლამენტის წინააღმდეგ" საკონსტიტუციო სასამართლოს გადაწყვეტილება (22/01/2015): <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2714193>

რომ ჩაიდინა მოხელის მიერ პირდაპირ, განსაკუთრებით დიდი ოდენობით ფულის მოთხოვნა და მიღება თავის ან სხვა პირის სასარგებლოდ, რათა ამ მოხელემ თანამდებობრივი უფლება-მოვალეობების შესრულებისას ქრთამის მიმცემის ან სხვა პირის სასარგებლოდ განახორციელოს რაიმე ქმედება ან თავი შეიკავოს რაიმე ქმედების განხორციელებისგან, გამოიყენოს თავისი თანამდებობრივი ავტორიტეტი ანალოგიური მიზნის მისაღწევად, აგრეთვე განახორციელოს სამსახურებრივი მფარველობა; ასევე – სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირის მიერ განსაკუთრებით დიდი ოდენობით ფულის პირდაპირი მოთხოვნა და მიღება თავის ან სხვა პირის სასარგებლოდ, რომ ამ მოხელემ გამოიყენოს თავისი თანამდებობრივი ავტორიტეტი, რათა ქრთამის მიმცემის ან სხვა პირის სასარგებლოდ მიღწეულ იქნეს რაიმე ქმედების განხორციელება ან რაიმე ქმედების განხორციელებისაგან თავის შეკავება, აგრეთვე განახორციელოს სამსახურებრივი მფარველობა; ასევე – საქართველოს საბაჟო საზღვარზე განსაკუთრებით დიდი ოდენობით მოძრავი ნივთის გადმოტანა, ჩადენილი დოკუმენტების მოტყუებითი გამოყენებით და საბაჟო დეკლარაციებში ყალბი მონაცემების შეტანით, ორგანიზებული ჯგუფის მიერ.

მ. ჯ-ს ბრალი ედებოდა საქართველოს სსკ-ის 24-ე, 338-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“, მე-3 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტებით, 214-ე მუხლის მე-2 და მე-6 ნაწილებით, 362-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტით, 210-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით იმაში, რომ ჩაიდინა ქრთამის აღებაში დახმარება, კერძოდ, მოხელის, სახელმწიფო-პოლიტიკური თანამდებობის მქონე პირის მიერ პირდაპირ ფულის მოთხოვნასა და განსაკუთრებით დიდი ოდენობით ფულის მიღებაში დახმარება თავის ან სხვა პირის სასარგებლოდ, რათა ამ მოხელემ თანამდებობრივი უფლებამოსილების შესრულებისას ქრთამის მიმცემის და სხვა პირის სასარგებლოდ განახორციელოს ქმედება, აგრეთვე გამოიყენოს თავისი სამსახურებრივი

ავტორიტეტი ანალოგიური მიზნის მისაღწევად და განახორციელოს სამსახურებრივი მფარველობა; ასევე – საქართველოს საბაჟო საზღვარზე განსაკუთრებით დიდი ოდენობით მოძრავი ნივთის გადმოტანა, ჩადენილი დოკუმენტების მოტყუებითი გამოყენებით და საბაჟო დეკლარაციებში ყალბი მონაცემების შეტანით, ორგანიზებული ჯგუფის მიერ; ასევე – ყალბი ოფიციალური დოკუმენტის დამზადება გამოყენების მიზნით და გამოყენება, რამაც გამოიწვია მნიშვნელოვანი ზიანი; ასევე – ჯგუფთან ერთად სხვა საგადასახადო ისეთი დოკუმენტების დამზადება და გამოყენება, რომლებიც არ არის ფასიანი ქაღალდი.

თბილისის საქალაქო სასამართლოს 2014 წლის 27 მაისის განაჩენით დ. კ-ი ცნობილ იქნა უდანაშაულოდ და გამართლდა საქართველოს სსკ-ის 338-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ და მე-3 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტებით, 214-ე მუხლის მე-2 და მე-6 ნაწილებით წარდგენილ ბრალდებებში; მასვე განემარტა მიყენებული ზიანის ანაზღაურების უფლება.მ. ჯ-ი ცნობილ იქნა უდანაშაულოდ და გამართლდა საქართველოს სსკ-ის 24-ე, 338-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ და მე-3 ნაწილის „ე“ ქვეპუნქტებით წარდგენილ ბრალდებაში; მასვე სსკ-ის 214-ე მუხლის მე-2 და მე-6 ნაწილებით მიესაჯა 12 წლით, 362-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტით – 4 წლით, ხოლო 210-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით – 4 წლით თავისუფლების აღკვეთა; „ამნისტიის შესახებ“ 2012 წლის 28 დეკემბრის საქართველოს კანონის საფუძველზე სსკ-ის 214-ე მუხლის მე-2 და მე-6 ნაწილებით, 362-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტით დანიშნული სასჯელები შეუმცირდა ერთი მეოთხედით, ხოლო სსკ-ის 210-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით დანიშნული სასჯელი – გაუნახევრდა და განესაზღვრა: სსკ-ის 214-ე მუხლის მე-2 და მე-6 ნაწილებით – 9 წლით, 362-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ბ“ ქვეპუნქტით – 3 წლით, ხოლო 210-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით – 2 წლით თავისუფლების აღკვეთა; შთანთქმის პრინციპის

გამოყენებით მ. ჯ-ს დანაშაულთა ერთობლიობით საბოლოოდ მიესაჯა 9 წლით თავისუფლების აღკვეთა.

როგორც აღნიშნული საქმის ფაქტობრივი გარემოებები მოწმობს, ი. ი. და ნ. დ. შეთანხმდნენ, დადგენილი ტექნოლოგიების უხეში დარღვევით ყურძნის მასალასთან ეთილის ან სხვა სახის სპირტის შერევით და ტექნოლოგიური მანიპულაციებით ეწარმოებინათ ფალსიფიცირებული საკონიაკე სპირტი. უკანონო ბიზნესის განხორციელებისათვის მათ სჭირდებოდათ მართლსაწინააღმდეგო გზით საბაჟო პრობლემების გადაწყვეტა. ამ მიზნით ისინი დაუკავშირდნენ მ. ჯ-ს, რომელიც იყო დ. კ-ს (ფინანსური პოლიციის უფროსის) დის ქმარი. მ. ჯ. დაჰპირდა მათ, რომ თავისი ნათესავის დახმარებით მოაგვარებდა საბაჟოს საკითხებს.

საკასაციო პალატამ პროკურორის საკასაციო საჩივარი არ დააკმაყოფილა, რადგან პირველი შეხვედრა, როდესაც ი. ი-ს მითითებით მოხდა შეთანხმება დ. კ-თან ე. წ. სპირტის ბიზნესის თაობაზე, შედგა დ. კ-ს, მ. ჯ-სა და ი. ი-ს შორის. შესაბამისად, ნ. დ-მა მხოლოდ ი. ი-გან გადმოცემით იცოდა ამ შეხვედრის თაობაზე, რაც იმას ნიშნავს, რომ ამ შემთხვევაში ნ. დ-ს ჩვენება წარმოადგენს მოწმის ირიბ ჩვენებას. ანალოგიურად, საკასაციო პალატამ მიიჩნია, რომ ი. ი-მ ერთ-ერთი მორიგი შეხვედრისას გაორმაგებული თანხა შესთავაზა ქრთამის სახით დ. კ-ს. ამ შეხვედრასაც, მოწმის განმარტებით, ესწრებოდნენ დ. კ-ი, მ. ჯ-ი და თავად ი. ი-ე, რაც მიუთითებს იმაზე, რომ ნ. დ-მა ამ შეხვედრის თაობაზედაც მხოლოდ ი. ი-გან გადმოცემით იცოდა. შესაბამისად, ამ შემთხვევაშიც ნ. დ-ს ჩვენება წარმოადგენს მოწმის ირიბ ჩვენებას. ირიბია ასევე ნ. დ-სა და ი. ი-ს ჩვენებების ის ნაწილი, რომლებშიც ისინი განმარტავენ, რომ თანხების გაზრდა ხდებოდა დ. კ-ს მოთხოვნით, ვინაიდან ასეთის შემსწრე და თვითმხილველები თვითონ არ ყოფილან და ეს ფაქტი მათთვის ცნობილი იყო მ. ჯ-გან (რომელიც არ ყოფილა დაკითხული), ხოლო რაც შეეხება ნ. დ-სა და ი. ი-ს ერთობლივ შეხვედრას დ. კ-თან, ამ შეხვედრაზე, მოწმეთა

განმარტებით, ქრთამის მოთხოვნის ან მიღების ფაქტს ადგილი არ ჰქონია. როგორც მათი ჩვენებით ირკვევა, აღნიშნულ შეხვედრაზე დ. კ-მა მათ გააცნო იმდროინდელი ფინანსური პოლიციის უფროსი, დ. კ-ე, რომელსაც დ. კ-მა უთხრა, რომ მოესმინა ი. ი-სა და ნ. დ-თვის და დახმარებოდა.

ამ მოსაზრებების გამო საკასაციო პალატამ პროკურორის საკასაციო საჩივარი არ დააკმაყოფილა და თბილისის სააპელაციო სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა პალატის 2015 წლის 24 მარტის განაჩენი დატოვა უცვლელად.

სასამართლო პრაქტიკის გაცნობა ცხადყოფს, რომ გამოძიება ვერ ადგენს ქრთამის აღების ნიშნებს და ახდენს აღნიშნული ქმედების გადაკვალიფიცირებას სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტებაზე (საქართველოს სსკ-ის 333-მუხლი). მაგრამ ამ შემთხვევაშიც სასამართლო ვერ ასაბუთებს, რა არის სახელმწიფოს კანონიერი ინტერესის არსებითი დარღვევა, რაც სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტების კვალიფიკაციის არგუმენტად ცხადდება. ამის გარდა, თავს იჩენს ქმედების კვალიფიკაციასთან დაკავშირებული სხვა პრობლემები.

კორუფციული დანაშაულისათვის სასჯელის დანიშვნის სასამართლო პრაქტიკა

კომერციული დანაშაულის სწრაფად განსახილველად სასამართლო ხშირად იყენებს საპროცესო შეთანხმებას. ამ შემთხვევაში საყურადღებოა საპროცესო შეთანხმების პირობის დარღვევის დასაბუთების საკითხი. სასამართლო პრაქტიკის ანალიზი მოწმობს, რომ ამ მხრივ სავალალო მდგომარეობაა. სასამართლო საპროცესო შეთანხმების დამტკიცების შესახებ განაჩენის გაუქმების თაობაზე პროკურატურის საჩივარს ფორმალურად იხილავს. სწორად შეაფასა თუ არა სასამართლომ საქმე, ძნელი გასარკვევია, რადგან იგი არ იხილავს საკითხს, ჰქონდა თუ არა მსჯავრდებულს დროებითი

მატერიალური გასაჭირი, და, თუკი ჰქონდა, რით აპირებდა დაკისრებული ვალდებულების შესრულებას.

საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა სასამართლო პალატის 2012 წლის 27 მარტის განჩინებით¹⁹⁸ ი. ზ-ი, ს. წ-ი, ა. მ-ი და დ. ს-ი, ზ. მ-ე, ბ. ს-ა, ზ. ზ-ი, ა. ო-ი და თ. ხ-ე ცნობილ იქნენ დამნაშავედ სსკ-ის 180-ე მუხლის მე-4 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით, ხოლო ზ. მ-ე, ბ. ს-ა, ზ. ზ-ი და თ. ხ-ე – აგრეთვე სსკ-ის 221-ე მუხლის მე-2 ნაწილის „ა“ ქვეპუნქტით.

ი. ზ-მ და დ. ს-მ შექმნეს ჯგუფი შპს „...“-ს დიდი ოდენობის თანხის თაღლითურად დაუფლების მიზნით. ამ მიზნის განსახორციელებლად ისინი დაუკავშირდნენ შპს „...“-ს კონტრაქტორი ფირმების თანამშრომლებს (ა. ო-ს, ზ. ზ-ს, თ. ხ-ს, ბ. ს-ს და ზ. მ-ს) და რკინიგზის განყოფილების საქარხნო სადგურზე არსებული სასწორის მწონავებს (ს. წ-ს და ა. მ-ს). მათ მანიპულირება უნდა მოეხდინათ შპს „...“-ში ჩაბარებული შავი ლითონის (ჯართის) წონაზე და ხელოვნურად გაეზარდათ იგი. აღნიშნული თაღლითური გზით მიღებულ შემოსავალს კი ორგანიზებული ჯგუფის წევრები გაინაწილებდნენ. ზემოაღნიშნული ორგანიზებული ჯგუფის წევრების მიერ ხელოვნურად მომატებულმა შავი ლითონის (ჯართის) საერთო წონამ შეადგინა 214 ტონა. ამასთან, შპს „...“-მ სს „...“-ს სასწორის მომსახურებაში გადაუხადა ტონაზე 2,5 ლარი, რითაც ორგანიზებული ჯგუფის წევრების დანაშაულებრივი საქმიანობის შედეგად შპს „...“-ს მიადგა დიდი ოდენობით – 100474.43 ლარის, მნიშვნელოვანი მატერიალური ზიანი.

¹⁹⁸ საქართველოს უზენაესი სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა პალატის განჩინება (№105აპ-12, 27.03.2012)

ზ. ზ-ი და თ. ხ-ე დაუკავშირდნენ ვ. ყ-ს და შესთავაზეს, რომ მათ მიერ შპს „...“-ში შეყვანილ, შავი ლითონით დატვირთულ თითო სატვირთო ვაგონზე გადაუხდიდნენ 100 აშშ დოლარს იმის სანაცვლოდ, რომ მას თავისი სამსახურებრივი ვალდებულებების დარღვევით ყურადღება არ გაემახვილებინა ვაგონში შავ ლითონთან ერთად 4 ტონა მიწისა და სხვადასხვა მინარევის არსებობაზე. თანხმობის მიღების შემდეგ, 2010 წლის 14 დეკემბრიდან 2010 წლის 22 დეკემბრამდე, ზ. ზ-მ და თ. ხ-მ შპს „...“-ში შეიყვანეს 16 სატვირთო ვაგონი, რომლებზედაც მიწის და სხვადასხვა მინარევის მომატებულმა საერთო წონამ შეადგინა 64 ტონა, რის სანაცვლოდაც ზ. ზ-მ და თ. ხ-მ შპს „...“-გან მიიღეს დამატებით 32603.079 ლარი, ხოლო ვ. ყ-ს, დაპირებისამებრ სხვადასხვა დროს გადაუხადეს 2745 ლარი.

ზ. ზ-სა და საქართველოს მთავარ პროკურატურას შორის გაფორმებული საპროცესო შეთანხმების პირობების მიხედვით, ზ. ზ-ს შეფარდებული დამატებითი სასჯელის, ჯარიმის თანხა – 75000 ლარი სრულად უნდა გადაეხადა 2011 წლის 31 დეკემბრამდე. იმავე ოქმით ზ. ზ-ს განემარტა, რომ საქართველოს სისხლის სამართლის საპროცესო კოდექსის 215-ე მუხლის მე-4 ნაწილის შესაბამისად, თუ ის დაარღვევდა საპროცესო შეთანხმების პირობებს, პროკურატურა ზემდგომ სასამართლოს მიმართავდა საჩივრით საპროცესო შეთანხმების დამტკიცების შესახებ განაჩენის გაუქმების თაობაზე.

პროკურატურა თავის საჩივარში ფაქტის კონსტატაციით შემოიფარგლა და მისი მიზეზიარ დაუდგენია. როგორც აღნიშნულია შესაბამის განჩინებაში, საქმეში არსებული აღსრულების ეროვნული ბიუროს ქვემო ქართლის სააღსრულებო ბიუროს 2012 წლის 24 იანვრის წერილით ირკვევა, რომ ზ. ზ-ს დღევანდელი მდგომარეობით სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ გადახდილი აქვს მხოლოდ 30000 ლარი, ხოლო დარჩენილ ნაწილზე – 45000 ლარზე – მიმდინარეობს იძულებითი აღსრულება. ამდენად, ზ. ზ-მ

დაარღვია 2011 წლის 28 ივნისს მასთან გაფორმებული საპროცესო შეთანხმების პირობა და არ უზრუნველყო დაკისრებული ჯარიმის – 75000 ლარის სრულად გადახდა სახელმწიფო ბიუჯეტის სასარგებლოდ, რაც, საქართველოს სსსკ-ის 215-ე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, საპროცესო შეთანხმების დამტკიცების შესახებ სასამართლოს განაჩენის გაუქმების საფუძველია.

თავის მხრივ, სასამართლო პროცედურული მსჯელობით შემოიფარგლა და გვერდი აუარა პროკურატურის საჩივრის დასაბუთების საკითხს. განჩინების მიხედვით, საქართველოს სსსკ-ის 215-ე მუხლის მე-4 ნაწილის თანახმად, თუ მსჯავრდებულმა დაარღვია საპროცესო შეთანხმების პირობა, პროკურორი უფლებამოსილია დარღვევის გამოვლენიდან 1 თვის ვადაში ზემდგომ სასამართლო ინსტანციაში შეიტანოს საჩივარი საპროცესო შეთანხმების დამტკიცების შესახებ სასამართლოს განაჩენის გაუქმების თაობაზე. ამავე მუხლის მე-5 ნაწილის თანახმად, ამ შემთხვევაში საპროცესო შეთანხმების დამტკიცების შესახებ სასამართლოს განაჩენის გაუქმებისას სასამართლო საქმეს უბრუნებს პროკურორს. ზემოაღნიშნულიდან გამომდინარე, საკასაციო პალატას მიაჩნია, რომ თბილისის სააპელაციო სასამართლოს სისხლის სამართლის საქმეთა პალატის 2011 წლის 28 ივნისის განაჩენი ზ. ზ-ს მსჯავრდების ნაწილში უნდა გაუქმდეს და საქმე დაუბრუნდეს პროკურორს.

4.2. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკა კერძო სექტორში

„კონვენციის“ მე-12 მუხლში რამდენიმე მიმართულება გამოიყოფა:

4.2.1. კერძო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის სტანდარტების გაძლიერება. კერძო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის სტანდარტების გაძლიერება ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი მიმართულებაა. მისი რეგლამენტაციის ნორმატიული საფუძველი იყო

„ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების რეგულირების შესახებ“ საქართველოს კანონი¹⁹⁹ და „აუდიტორული საქმიანობის შესახებ“ საქართველოს კანონი²⁰⁰. გარდა ამისა, არსებობს ნორმები, რომლებიც აღნიშნული მიმართულების მარეგლამენტირებელი დებულებების დაცვასა და კონტროლს უზრუნველყოფს. ისინი მოცემულია საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსში და „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონში.²⁰¹ ასეთ ნორმებს შეიცავდა „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონიც.²⁰²

საქართველოს პროფესიონალ ბუღალტერთა და აუდიტორთა ფედერაციის (ბაფის) ინიციატივითა და უშუალო მონაწილეობით 1997–2015 წლებში მიღებულ იქნა კანონი ბუღალტრული აღრიცხვისა და ანგარიშგების რეგულირების შესახებ.²⁰³ განხორციელებული ღონისძიებების მიუხედავად, სპეციალისტების შეფასებით, კერძო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის სტანდარტების რეგულირების პროცესში კვლავ არის გარკვეული პრობლემები, რომლებმაც შეიძლება ხელი შეუწყოს კორუფციულ რისკს.²⁰⁴

¹⁹⁹ „ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ“ საქართველოს კანონი (8.06.2016)

²⁰⁰ „სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის შესახებ“ საქართველოს კანონი (29.06.2012): http://sao.ge/files/kanonmdebloba/saxelmcifo-auditis-samsaxuris-shesaxeb-saqartvelos-kanoni_GEO.pdf

²⁰¹ „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი (28.06.2001): <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/15364%23!>

²⁰² „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ (24.02.2004): <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/13438>; „ფინანსური პოლიციის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილებებისა და დამატებების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი (09.12.2005): <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/27664>

²⁰³ საქართველოს პროფესიონალ ბუღალტერთა და აუდიტორთა ფედერაცია (ბაფ): <http://www.gfpa.ge/site/?tid=3&color=blue&lid=3&sid=11&artid=8>

²⁰⁴ ქართული აუდიტური კომპანიების ლიდერთა ხუთეული უცვლელია – „ააფი“. #2(26), 2010: <http://aaf.ge/index.php?menu=2&jurn=26&rubr=6&mas=882>; ნ. პირტახია. აუდიტის ბაზარზე დღეისთვის შეიძლება ითქვას ქაოსია - ზურაბ ჯავახიშვილი: <http://www.ttimes.ge/archives/25432>; გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში. 2014, გვ. 1; სახელმწიფო აუდიტის სამსახურის მუშაობის შესახებ საპარლამენტო დასკვნა არაობიექტურად ასახავს სამსახურის მუშაობას <http://www.transparency.ge/node/4438>

ამასთან, „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველომ“ 2013 წლის კვლევაში მიიჩნია, რომ დაგეგმილი ადგილობრივი თვითმმართველობის რეფორმის ფარგლებში ადგილობრივ დონეზე უნდა გაძლიერდეს შიდა საზედამხედველო მექანიზმები, ხოლო ხელისუფლების საგამომიებო უწყებებმა, მათ შორის, სახელმწიფო აუდიტის სამსახურმა, მეტი ძალისხმევა უნდა გამოიჩინონ საბიუჯეტო თანხების ხარჯვის უკეთ ზედამხედველობისათვის. გარდა ამისა, ორგანიზაციის რეკომენდაციით, ხელისუფლებამ უნდა უზრუნველყოს ამ უწყებების პოლიტიკური დამოუკიდებლობა და მათი საზედამხედველო ფუნქციის სათანადოდ შესასრულებლად საჭირო რესურსებით მომარაგება.²⁰⁵

აღსანიშნავია კიდევ ერთი პრობლემური საკითხი. საჭიროა ეტაპობრივად გაიზარდოს ეფექტიანობის აუდიტის წილი სახელმწიფო აუდიტის საქმიანობაში და გაიზარდოს აუდიტის სამსახურის მიერ გაცემული რეკომენდაციების შესრულების მაჩვენებელი.²⁰⁶

აქტუალურია კიდევ ორი პრევენციული მიმართულება: 1. საჯარო ფინანსების მართვის ეფექტიანობისა და გამჭვირვალობის ასამაღლებლად სახელმწიფო აუდიტის მიერ მთავრობის შესაძლებლობების განვითარებისა და ანგარიშვალდებულების ხელშეწყობა და 2. შიდა ფინანსური კონტროლის სისტემის განვითარება როგორც ცენტრალური, ისე ადგილობრივი ხელისუფლების დონეზე.²⁰⁷

4.2.2. მეწარმეთა საქმიანობის სტანდარტებისა და პროცედურების შემუშავების ხელშეწყობა. ამ საკითხთან დაკავშირებით, „კონვენციის“ თანახმად, მნიშვნელოვანია სამი მიმართულება:

²⁰⁵ „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ სახელმწიფოს შესყიდვების კანონში ცვლილებების რეკომენდაციით გამოდის:<http://w.bpn.ge/biznesi/2421-qsarhashoriso-gamtcvirvalobaq-sakhelmtsifos-shesyidvebis-kanonshi-cvilebebis-rekomendacith-gamodis.html>

²⁰⁶ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 34

²⁰⁷ საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 34

1. სამართალდამცავ ორგანოებსა და შესაბამის კერძო ორგანიზაციებს შორის თანამშრომლობის ხელშეწყობა.²⁰⁸
2. იმ სტანდარტებისა და პროცედურების შემუშავების ხელშეწყობა, რომლებიც განკუთვნილია შესაბამისი კერძო ორგანიზაციების მუშაობაში კეთილსინდისიერი გარემოს შესაქმნელად, ქვევის კოდექსების ჩათვლით მეწარმეთა, აგრეთვე შესაბამისი პროფესიის ყველა წარმომადგენლის მიერ თავისი საქმიანობის სწორად, კეთილსინდისიერად განხორციელებისათვის და ინტერესთა კოლიზიის წარმოშობის თავიდან აცილებისათვის, აგრეთვე კომერციულ საქარმოებსა და მათთან სახელშეკრულებო დამოკიდებულებაში მყოფ სახელმწიფოს შორის კეთილსინდისიერი კომერციული პრაქტიკის წახალისებისათვის.²⁰⁹
3. კერძო ორგანიზაციების საქმიანობის გამჭვირვალობის ხელშეწყობა და, სათანადო შემთხვევებში, საიდენტიფიკაციო ღონისძიებების გატარება იმ

²⁰⁸ Prevention of fraud, corruption and bribery committed through legal entities for the purpose of financial and economic gain. ASSER Institute. 2012: <http://www.asser.nl/upload/documents/20121205T032523->

[Comparative%20Overview%2026%20Oct%202012%20final.pdf](http://www.asser.nl/upload/documents/20121205T032523-Comparative%20Overview%2026%20Oct%202012%20final.pdf), p. 68; საქართველოს მესამე რაუნდის შეფასების ანგარიში (2013), გვ. 107 – იხ. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 39; საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე საქართველოს მთავრობის 17/06/2014 დადგენილება: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/237385>; საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 32- 40; საქართველოს მთავრობის დადგენილება №400 2014 წლის 17 ივნისი, საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების სტრატეგია „საქართველო 2020“ – იხ. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 39; ანტიკორუფციული საბჭოს სამდივნო, „საქართველოს 2010-2013 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების შეფასების ანგარიში“ (2014) – იხ. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 17

²⁰⁹ „საქართველოს შინაგან საქმეთა სამინისტროს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს მთავრობის 2013 წლის 13 დეკემბრის №337 დადგენილება: <http://police.ge/files/pdf/debuleba/saministros%20debuleba/337.15.pdf>; „საქართველოს მთავარი პროკურატურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2013 წლის 10 ივლისის №38 ბრძანება: <https://www.matsne.gov.ge/ka/document/view/1966261>; საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია, გვ. 19, 38-39

ფიზიკური და იურიდიული პირების მიმართ, რომლებიც მონაწილეობენ კორპორაციული ორგანიზაციების შექმნასა და მართვაში.²¹⁰

4.2.3. მეწარმეთა საქმიანობის კონტროლის პროცედურების ხელშეწყობა. ამ საკითხთან დაკავშირებით, „კონვენციის“ თანახმად, მნიშვნელოვანია სამი მიმართულება:

1. იმ პროცედურების ბოროტად გამოყენების თავიდან აცილება, რომლებიც არეგულირებს კერძო ორგანიზაციების საქმიანობას, სუბსიდიებთან და ლიცენზიებთან დაკავშირებული პროცედურების ჩათვლით;²¹¹
2. ინტერესთა კოლიზიის წარმოშობის თავიდან აცილების მიზნით იმ საჯარო თანამდებობის პირებისთვის შეზღუდვის დაწესება, რომლებიც მათი გადადგომის ან პენსიაზე გასვლის შემდეგ ეწევიან კომერციულ საქმიანობას, რომელსაც პირდაპირი კავშირი აქვს იმ ფუნქციებთან, რომლებსაც ეს საჯარო თანამდებობის პირები ახორციელებდნენ თანამდებობაზე ყოფნისას ან რომელთა შესრულებაზედაც კონტროლს ახორციელებდნენ.
3. იმის უზრუნველყოფა, რომ კერძო ორგანიზაციებს, მათი სტრუქტურებისა და მოცულობის შესაბამისად, ჰქონდეთ შიდა აუდიტორული კონტროლის განხორციელების მექანიზმები, რათა მათ შეძლონ კორუფციული ქმედებების გამოვლენა და თავიდან აცილება, და რომ ასეთი კერძო ორგანიზაციების ანგარიშები და მოთხოვნილი საფინანსო

²¹⁰ „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო სერვისების განვითარების სააგენტოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს იუსტიციის მინისტრის 2012 წლის 13 ივლისის №117 ბრძანება: <http://www.sda.gov.ge/wp-content/uploads/2015/04/brzaneba-N117.pdf#>

²¹¹ „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონი (28.06.2001): http://momxmarebeli.ge/images/file_116380.pdf; „სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლის შესახებ“ საქართველოს კანონში ცვლილების შეტანის თაობაზე“ საქართველოს კანონი (24.06.2016): <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3327068>; გ. გვენეტაძე. კანონმდებლობა და სამეწარმეო საქმიანობის კონტროლი – ბიზნესი და კანონმდებლობა 2008. №7-8: <http://www.nplg.gov.ge/gsd/cgi-bin/library.exe?e=d-01000-00---off-0period--00-1---0-10-0---0--0direct-10---4-----0-11--11-ka-50---20-about---00-3-1-00-0-0-11-1-1-OutfZz-8-00&cl=CL1.12&d=HASH4c0cca8ee10f573dd0db9c.9>=1>

უწყისები ექვემდებარებოდეს აუდიტსა და სერტიფიკაციის სათანადო პროცედურებს.²¹²

4.2.4. ბუღალტრული აღრიცხვის წარმოების და ფინანსური ანგარიშგების წარდგენის მოწესრიგება, ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის მართლსაწინააღმდეგო განხორციელების აღკვეთა²¹³

4.3. კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობა

4.3.1. ზოგადი დებულებები. „კონვენციაში“ კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობის საკითხი ცალკე მიმართულების სახით, მე-13 მუხლშია გამოყოფილი. მის გადასაწყვეტად დასახულია ორი ამოცანა: 1. კორუფციის თავიდან აცილებაში ცალკეული პირებისა და ჯგუფების (სამოქალაქო საზოგადოების, არასამთავრობო ორგანიზაციებისა და სათემო ორგანიზაციების) აქტიური მონაწილეობა; 2. კორუფციის არსებობის, მისი მიზეზებისა და საფრთხის შესახებ საზოგადოების შეგნების ამაღლების აქტიური ხელშეწყობა.

ამ ამოცანების გადაწყვეტას ხელს უწყობს შემდეგი ღონისძიებები:

- გამჭვირვალობის გაძლიერება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩაბმის ხელშეწყობა;
- მოსახლეობისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა;
- მოსახლეობის ინფორმირებისთვის ისეთი ღონისძიებების გატარება, რომლებიც ხელს შეუწყობს კორუფციის მიმართ შეურიგებლობის ატმოსფეროს შექმნას, აგრეთვე საჯარო განათლების პროგრამების

²¹² გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. 2006, გვ. 59

²¹³ Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003F0568>

შემოღებას, სკოლებსა და უნივერსიტეტებში სასწავლო პროგრამების ჩათვლით;

- კორუფციის შესახებ ინფორმაციის თავისუფლად მოძიების, მიღების, გამოქვეყნებისა და გავრცელების პატივისცემა, წახალისება და დაცვა; ასეთ თავისუფლებებზე შეიძლება დადგინდეს გარკვეული შეზღუდვები მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში და იმდენად, რამდენადაც ეს აუცილებელია: ა) სხვა პირთა უფლებების ან მათი რეპუტაციის პატივისცემისათვის; ბ) ეროვნული უსაფრთხოების ან საჯარო წესრიგის, მოსახლეობის ჯანმრთელობის ან ზნეობრიობის დაცვისათვის; -

მოსახლეობის ინფორმირებულობა კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი ორგანოების შესახებ; ასეთ ორგანოებთან მოსახლეობის დაშვების უზრუნველყოფა;

- მოსახლეობისთვის დანაშაულის²¹⁴ ნებისმიერი შემთხვევის გამო ამ ორგანოებისათვის მიმართვის (მათ შორის, ანონიმურის) წარდგენის საშუალების მიცემა.

4.3.2. გამჭვირვალობის გაძლიერება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩაბმის ხელშეწყობა²¹⁵. შემთხვევითი არ არის, რომ გამჭვირვალობის გაძლიერება უშუალოდ უკავშირდება გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩაბმის ხელშეწყობას, რადგან ამ საკითხებში ერთი და იმავე პროცესის ორი, მჭიდროდ დაკავშირებული ასპექტი აისახება. შეიძლება ითქვას, რომ მათ შორის პირდაპირპროპორციული კავშირი არსებობს. გამჭვირვალობის შესუსტება თავისთავად იწვევს გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის აქტიურობის შემცირებას; და პირიქით, გამჭვირვალობის გაძლიერება იმას

²¹⁴ იგულისხმება „დანაშაული“ „კონვენციის“ გაგებით („კონვენციის“ ტერმინოლოგია გარკვეულწილად განსხვავდება სისხლის სამართლის დოგმატიკის მოთხოვნისაგან).

²¹⁵ ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო. USAID. 2014, გვ. 42-43, 50-58

ნიშნავს, რომ ქვეყანაში შექმნილია ყველა პირობა გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩაბმის ხელშეწყობისათვის.

4.3.3. მოსახლეობისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა.

თვითმმართველობის პროცესში მოქალაქეთა ჩართულობა არ ნიშნავს მოქალაქეებისათვის კითხვის დასმას, რის გაკეთება სურთ ან რა სერვისებს ითხოვენ. მოქალაქეთა ჩართულობა ქმნის პლატფორმას მნიშვნელოვანი დიალოგისთვის, რომელიც საშუალებას აძლევს უწყებებს, მიაწოდონ ინფორმაცია საზოგადოებას და მოითხოვონ მოქალაქეებისგან რჩევები კარგი გადაწყვეტილების მიღების მიზნით, რესურსების მინიმალური ათვისებით. ამასთან, ეს ნიშნავს მოქალაქეების გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ჩართვას, როდესაც საზოგადოება თანამშრომლობით განხორციელებული გადაწყვეტილებების გამართლებისა და მხარდაჭერისათვის თავადაც შეიძლება გამოყოფდეს გარკვეულ რესურსებს.²¹⁶

ამ შემთხვევაში დიდი მნიშვნელობა ენიჭება ინფორმაციის ხელმისაწვდომობის კრიმინოლოგიური გზების დადგენას, აგრეთვე თვითმმართველობის შესაბამისი პროგრამების (მინიპროგრამების) შემუშავებას. ასეთი პროგრამებია: ქალაქში კორუფციის თავიდან აცილების ორგანიზაციული უზრუნველყოფის პროგრამა,²¹⁷ ქალაქის პირობებში ანტიკორუფციული პროპაგანდის განხორციელების პროგრამა,²¹⁸ ადგილობრივი თვითმმართველობის ანტიკორუფციული საქმიანობის შესახებ მოსახლეობის ინფორმირების პროგრამა,²¹⁹ თანამდებობის პირების კორუფციული საქმიანობის შესახებ მოქალაქეთა შეტყობინებისათვის

²¹⁶ ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო. USAID. 2014, გვ. 42

²¹⁷ R. Klitgaard, R. Maclean-Abaroa, H. Lindsey Parris. *Corrupt Cities A Practical Guide to Cure and Prevention*. Institute for Contemporary Studies Oakland, California. 2000

²¹⁸ *The United Nations Convention against Corruption A Strategy for Safeguarding against Corruption in Major Public Events*. UNITED NATIONS. New York. 2013, pp. 7–21

²¹⁹ *The National Corruption Perception Survey*. 2013: <http://gacsomaliland.org/wp-content/uploads/2015/06/Corruption-Final-Report-UNDP-booklet-FINAL-Design.pdf>

პირობების შექმნის პროგრამა,²²⁰ ანტიკორუფციული მუნიციპალური პროგრამების შესრულებისა და მუნიციპალური მომსახურების შეთავაზების სამართლებრივი რეგულირების პროგრამა,²²¹ კორუფციული რისკის შემცირების მიზნით თვითმმართველობის ორგანოებში საკადრო პოლიტიკის რეალიზაციის პროგრამა.²²²

4.3.4. კორუფციის შესახებ ინფორმაციის თავისუფლად მოძიების, მიღების, გამოქვეყნებისა და გავრცელების პატივისცემა, წახალისება და დაცვა.

როგორც ზევით აღინიშნა, ასეთ თავისუფლებებზე შეიძლება დადგინდეს გარკვეული შეზღუდვები მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში და იმდენად, რამდენადაც ეს აუცილებელია.

კორუფციის შესახებ ინფორმაციის გავრცელების პატივისცემა, წახალისება და დაცვა კორუფციის თავიდან აცილების სტრატეგიული მიმართულებაა. ამ მიმართულების განვითარებაზე ყურადღებას ამახვილებენ საზოგადოებრივი ორგანიზაციები.

საქართველოში არსებულ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციებს მიაჩნიათ, რომ პროექტისათვის „პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის“ აუცილებელია მამხილებლის ინსტიტუტის დაცვის კანონმდებლობის სრულყოფა და ამასთან დაკავშირებული ადმინისტრაციულ ორგანოთა შიდა სახელმძღვანელო პრინციპების შემუშავება.²²³

²²⁰ ამ მხრივ საინტერესოა ლატვიის ანტიკორუფციული ბიუროს გამოცდილება. იხ.: Informative report «About activities of the Corruption Prevention and Combating Bureau (KNB) from 1st January 2015 to 30th June 2015»: http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/info_zinoj_eng_2015_1pusg.pdf

²²¹ საქართველოში საკითხის სამართლებრივი რეგულირებისთვის იხ.: A. Ivanov. ANTI-CORRUPTION POLICY AND LEGAL REGULATIONS FOR COUNTERACTING CORRUPTION IN GEORGIA-Law and modern states. 2013, №4, pp. 50–56

²²² Local governance in developing countries (Edited by A. Shah). The World Bank. Washington, D.C. 2006, pp. 56–59 pp. 56-59, 372, 384, 409–412

²²³ სამოქალაქო საზოგადოების ორგანიზაციების რეკომენდაციები „პარტნიორობა ღია მმართველობისთვის“ (Open Government Partnership) საქართველოს სამოქმედო გეგმასთან დაკავშირებით: <http://www.csb.gov.ge/uploads/recommendtion.pdf>, გვ. 6

როგორც მ. ლორთქიფანიძე აღნიშნავს, საჯარო სექტორში სავარაუდო კორუფციული და სამართალდარღვევის ფაქტების მხილების წახალისება საჯარო ინტერესების დასაცავად და საჯარო ანგარიშვალდებულების კულტურის დასამკვიდრებლად არსებითია. საჯარო მოსამსახურეებს აქვთ წვდომა მათ სამუშაოსთან დაკავშირებულ უახლეს ინფორმაციაზე და ხშირად ისინი პირველები აღმოაჩენენ სამართალდარღვევებს. უმეტეს სამართლებრივ სისტემებში საჯარო მოსამსახურეები ვალდებულიც კი არიან, ამხილონ კორუფციული და სხვაგვარი დარღვევის შემცველი ფაქტები. თუმცა მამხილებლები შეიძლება მათი უშუალო ზემდგომი პირების მხრიდან დაშინების, დევნის, ძალადობის ობიექტები აღმოჩნდნენ. შესაბამისად, მხილების წახალისება დაკავშირებულია მამხილებლის დაცვის შესაბამის საკანონმდებლო გარანტიებთან.

მამხილებლის ინსტიტუტი მეტად რთულია და მოიცავს შემდეგ სამართლებრივ ელემენტებს: 1. მამხილებლის ზეწოლისაგან დაცვას; 2. გამჭვირვალე, ეფექტიანი საჯარო სამსახურის ჩამოყალიბებაში მონაწილეობის სტიმულირებას.

საჯარო სამსახურში მამხილებელთა დაცვის სამართლებრივი მექანიზმები ასახულია „საჯარო სამსახურში ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის შესახებ“ საქართველოს კანონის V¹ თავში. 2009 წელს შეტანილი ცვლილებების გათვალისწინებით, დაუშვებელია მამხილებლის წინააღმდეგ რაიმე სისხლისსამართლებრივი, სამოქალაქო, ადმინისტრაციული ან სადისციპლინო სანქციების გამოყენება, თუ მხილება კეთილსინდისიერად განხორციელდა. აკრძალულია მამხილებელზე ზეწოლა, მისი სამსახურიდან გათავისუფლება ან დროებით დათხოვნა. მამხილებლისა და მოწმის ვინაობა შეიძლება საიდუმლო დარჩეს იმ პირისთვის, რომელსაც მიღებული ინფორმაცია ეხება. გასათვალისწინებელია, რომ კანონმდებლობა კრძალავს მხილების ისეთ გზებს, რომლებიც კანონს ეწინააღმდეგება. განსაკუთრებით დაუშვებელია

„დანაშაულის პროვოცირება“. ის აკრძალულია სისხლის სამართლის კანონმდებლობით.

5. დასკვნა

კორუფციის შემცირების მიზნით საჭიროა კორუფციის თავიდან აცილების პოლიტიკის ძირითადი მიმართულებების განსაზღვრა, რისთვისაც აუცილებელია გათვალისწინებულ იყოს:

- სამუშაოს შეუბღალველობა, სამართლიანობა და პირის შესაძლებლობები, როგორც სამუშაოზე მიღების, სამსახურის გავლისა და სამსახურებრივი დაწინაურების პროცესში პირის დაცვის პირობა. ამ მიმართულებით დიდ ქალაქში (თბილისში) არსებითი მნიშვნელობა აქვს ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს აპარატის შინაგანაწესის, თანამდებობრივი ინსტრუქციების და მოხელეთა დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების, აგრეთვე, ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის შინაგანაწესის, თანამდებობრივი ინსტრუქციების და მოხელეთა დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების დაზუსტებას ანტიკორუფციული პოლიტიკის თვალსაზრისით, რასაც მოითხოვს „კონვენციის“ მე-7 მუხლი.

- საჯარო სამსახურის კორუფციისაგან დაცვის, საჯარო თანამდებობათა დასაკავებლად კადრების შერჩევის და მათი მომზადების პროცედურები. ამ მიმართულებით გასათვალისწინებელია, რომ კანონქვემდებარე აქტის გამოცემის და საკითხის რეგლამენტაციის ძირითადი ტვირთი მოდის იმ ჯგუფზე, რომელიც შეიძლება კორუფციის რისკის წინაშე აღმოჩნდეს. ე. წ. „მანკიერი წრის“ გასარღვევად აუცილებელია ადგილობრივი თვითმმართველობის მოხელის ატესტაციის პროცესის გამჭვირვალობისათვის ღონისძიებების განხორციელება. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია: საატესტაციო საკითხების საჯაროობა კანდიდატისთვის სასამართლოში გასაჩივრების უფლების დაუბრკოლებლად რეალიზაციის საშუალების მისაცემად; საატესტაციო საკითხების ელექტრონული პროგრამების მეშვეობით გაანალიზება;

საატესტაციო კომისიების მუშაობაში საზოგადოებრივი ორგანიზაციების წარმომადგენელთა და სპეციალისტ-მეცნიერთა მონაწილეობის გაზრდა.

- სამსახურებრივი დაწინაურების პრობლემატიკის გადაწყვეტა. ამ მიმართულებით მეტად აქტუალურია კადრების როტაციის პრობლემა და აუცილებელია მისი გადაწყვეტა.

- სათანადო ანაზღაურება და სამართლიანი ხელფასების დადგენაზე ყურადღების გამახვილება. ამ მიმართულებით მეტად აქტუალურია თბილისის თვითმმართველობის თანამშრომლების ანაზღაურების დადგენის კრიტერიუმის განსაზღვრა. მნიშვნელოვანია, სახელფასო ფონდის განაწილებისას გათვალისწინებულ იქნეს როგორც თვითმმართველობის ორგანოების (კერძოდ, საკრებულოს) აპარატის თანამშრომლების, ისე მერიის პერსონალის წახალისება. ამ მიმართულებით კვლევის შედეგად დადგინდა, რომ: ა) საჯარო სამსახურში თანამდებობის პირების შრომის ანაზღაურება ახლოსაა მსგავსი კვალიფიკაციის მქონე პირების ანაზღაურებასთან კერძო სექტორში; ბ) საჯარო მოხელეები იღებენ საკმარის შრომის ანაზღაურებას; გ) საჯარო მოხელეების შრომის ანაზღაურება დაკავშირებულია სამუშაოს შესრულების შეფასებასთან; დ) პენსიაზე გასული საჯარო მოხელეები იღებენ საკმარის სახელმწიფო პენსიას; ე) საჯარო მოხელეები ნებართვის გარეშე აცდენენ სამსახურს; ვ) საჯარო სექტორში დაქირავების პირობები დარეგულირებულია ისეთი კანონით, რომელიც არ ვრცელდება კერძო სექტორში დასაქმებულებზე; ზ) ძირითადი ეთნიკური და რელიგიური ჯგუფები პროპორციულად არიან წარმოდგენილი საჯარო სამსახურში.

- არჩევით საჯარო თანამდებობებზე ასარჩევ კანდიდატთა დაფინანსების გამჭვირვალობაზე ყურადღების გამახვილება. ამ საკითხს „კონვენცია“ უკავშირებს მე-7 მუხლის პირველი ნაწილის „დ“ ქვეპუნქტს, რომელშიც აღნიშნულია, რომ საჯარო ფუნქციის შესრულებისას გათვალისწინებული

უნდა იყოს მასთან დაკავშირებული კორუფციული რისკის ფაქტორი. აქედან გამომდინარეობს მეტად მნიშვნელოვანი დასკვნა: არჩევით საჯარო თანამდებობებზე ასარჩევ კანდიდატთა დაფინანსებასა და მათი ფუნქციების შესრულებას შორის უნდა არსებობდეს ისეთი ბალანსი, რომელიც კორუფციული რისკის ფაქტორს გამორიცხავს.

- საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის სტანდარტიზაციის საკითხი. „კონვენციის“ მე-8 მუხლის თანახმად, მისი რეალიზაციის ფორმაა საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის კოდექსი. საჯარო თანამდებობის პირთა ქცევის სტანდარტიზაციის იდეას წინ უძღოდა გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის გენერალური ასამბლეის 1996 წლის 12 დეკემბრის №51/59 რეზოლუცია „კორუფციის წინააღმდეგ მოქმედება“ (და მისი დანართი „საჯარო მოხელეთა ქცევის საერთაშორისო კოდექსი“) და „საჯარო მოხელეთა ქცევის კოდექსების თაობაზე“ წევრი სახელმწიფოებისადმი ევროპის საბჭოს მინისტრთა კომიტეტის 2000 წლის 11 მაისის №R(2000)10 რეკომენდაცია (და მისი დანართი „საჯარო მოხელეთა ქცევის მოდელური კოდექსი“). მეტად მნიშვნელოვანია, დადგინდეს საჯარო სამსახურში ეთიკის კოდექსის შესრულების მექანიზმები, ისევე, როგორც მისი დებულებების დარღვევისათვის პასუხისმგებლობის ზომები.

- კორუფციაზე საჯარო მოხელის რეაგირების შესაძლებლობა და ფორმები. იმისათვის, რომ თანამდებობის პირმა კორუფციულ ფაქტზე ქმედითი რეაგირება შეძლოს, სისტემაში უნდა არსებობდეს:

1. კორუფციის თავიდან აცილების საფუძველი: ხელმძღვანელი პირის მხარდაჭერა, რათა მან წაახალისოს კორუფციის თავიდან აცილების კონკრეტული ინიციატივები; ორგანიზაციული კულტურა; ორგანიზაციული ღირებულებები და სტანდარტები; ორგანიზაციის მართვის პოლიტიკა.

2. კორუფციის ფაქტის გამოვლენის შესაძლებლობა: შემოწმების სისტემა; შიდა ანგარიშგება; საჩივრების განხილვის პროცედურათა სისტემა; შიდა აუდიტი და სამუშაოს მიმოხილვა.

3. კორუფციის სავარაუდო ფაქტზე რეაგირების საშუალებები: შიდა გამოკვლევები; სათანადო ორგანოებისთვის გადასაცემად ინფორმაციის დასაბუთების პოლიტიკა; დისციპლინური ზომების სტრატეგია; კორუფციის თავიდან აცილების კონტროლის მუდმივი მიმოხილვა.

4. კორუფციული რისკის მართვის სისტემა: კორუფციული რისკის მართვისადმი მიდგომა; კორუფციული რისკის გამოვლენისა და მართვის ტაქტიკა; შიდა შემოწმების ფორმები.

- ინტერესთა კოლიზიის პრობლემის კანონმდებლობით დადგენილი ზომებისა და სისტემის მეშვეობით გადაწყვეტა. ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების სისტემის შექმნისათვის მნიშვნელოვანია შემდეგი ღონისძიებები: ინტერესთა შეუთავსებლობის თავიდან აცილების ღონისძიებებში ე. წ. „მბრუნავი კართან“ (revolving door) დაკავშირებული მოვლენების აღმოფხვრა; თვითმმართველობის ორგანოებში მოხელეთა შეფასების ნათელი კრიტერიუმების შემუშავება; რაციონალური სტრუქტურის დანერგვა, რომელიც არ გამოიწვევს თვითმმართველობის მოხელეთა შტატების დაუსაბუთებელ გაზრდას; ბიუჯეტის ხარჯების სამუშაოთა აღწერილობების გათვალისწინებით გაზრდა; კონკრეტული თანამდებობისათვის დამატებითი საკვალიფიკაციო მოთხოვნების სამუშაოთა აღწერილობების გათვალისწინებით დადგენა; პერიოდული ანგარიშგების სისტემის მოხელის სამუშაო გეგმების გათვალისწინებით შემუშავება.

- საჯარო შესყიდვების სისტემის რეგულირების საკითხი კორუფციის თავიდან აცილების თვალსაზრისით. „კონვენციის“ მე-9 მუხლის დანიშნულების უფრო ზუსტად გასაგებად უნდა გავითვალისწინოთ, რომ

ეკონომიკური კონტექსტი არ ემთხვევა მის ნორმატიულ ფორმას. მაგალითად, საჯარო ფინანსების მართვის პრობლემატიკა ამ მუხლის მე-2 ნაწილშია ასახული, ხოლო პირველ ნაწილში საჯარო შესყიდვების საკითხები განისაზღვრება. სინამდვილეში, საჯარო ფინანსების მართვის სისტემა საჯარო შესყიდვების საფუძველია და, თუმცა იგი მე-9 მუხლის მე-2 ნაწილითაა გათვალისწინებული, ეკონომიკური თვალსაზრისით ამ მუხლში ათვლის წერტილად მოიაზრება.

„კონვენციის“ მე-9 მუხლში გამოიყოფა საჯარო შესყიდვების სამი მიმართულება:

1. საჯარო შესყიდვების სისტემა, როგორც საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის ქვესისტემა. ამ მიმართულებით „კონვენცია“ გამოყოფს საკითხებს, რომლებიც პირობითად შეიძლება ორ ჯგუფად დაიყოს: ა) საჯარო ფინანსების მართვის სისტემასთან დაკავშირებული საკითხები და ბ) საჯარო ფინანსების მართვის სისტემის კონტროლის საკითხები.

2. საჯარო შესყიდვების სისტემის შექმნა კორუფციის თავიდან ასაცილებლად

3. საჯარო შესყიდვების სისტემის ამსახველი ინფორმაციის შენახვა და დოკუმენტაციის ფალსიფიკაციის წინააღმდეგ მიმართული სამოქალაქოსამართლებრივი და ადმინისტრაციული ღონისძიებები.

- სასამართლოში და პროკურატურაში მოუსყიდველობის განმტკიცება და კორუფციის ყველანაირი შესაძლებლობის აღმოფხვრა. ეს პრევენციული ღონისძიება სამ მნიშვნელოვან გარემოებას უკავშირდება. „კონვენციის“ მე-11 მუხლში მხოლოდ ორი გარემოებაა დასახელებული: ა) პატიოსნება, ანუ პრინციპულობა და აღებული ვალდებულებების ერთგულება და ბ) სოციალური პასუხისმგებლობის სპეციფიკური ფორმების მნიშვნელობა.

- მოსამართლის პროფესიული ქცევის სტანდარტები. „კონვენციის“ მე-7 მუხლით განსაზღვრულია ინსტიტუციური რეფორმის აუცილებლობა,

რომელიც მჭიდროდ უნდა უკავშირდებოდეს მოხელის ქცევის სტანდარტებს. ასეთ მიდგომას ავითარებს გაეროს ნარკოტიკებისა და დანაშაულის წინააღმდეგ ბრძოლის ბიუროს (UNODC) გამოკვლევა. გამოთქმული მოსაზრების მიხედვით, სასამართლოს მთლიანობის უზრუნველყოფის ზომები, როგორცაა მოსამართლეთა ქცევის კოდექსი, სასამართლო სისტემის პოტენციალის განმტკიცების ინიციატივებს უნდა შეესაბამებოდეს.

- პროკურორის პროფესიული ქცევის სტანდარტები. ამ მიმართულებით მნიშვნელოვანია: პროკურორების პროფესიული საქმიანობის სტანდარტები (პროფესიული ქცევა, დამოუკიდებლობა, მიუკერძოებლობა) . - პროკურორის როლი სისხლის სამართლის პროცესში. პროკურორებმა თავიანთი მოვალეობა ობიექტურად, თანამიმდევრულად და სწრაფად უნდა შეასრულონ. სამართალწარმოებაში პროკურორებმა აქტიურად უნდა იმოქმედონ: ეს უნდა მოხდეს იმ შემთხვევაში, როდესაც კანონმდებლობით ან დანაშაულის გამოძიების პრაქტიკით არის დაშვებული;

დანაშაულის გამოძიების ზედამხედველობის დროს დაცული უნდა იყოს ადამიანის ძირითადი უფლებები;

საქმის წარმოება უნდა გაგრძელდეს, თუ ის საიმედო და მისაღებ მტკიცებულებებს ეფუძნება, და უნდა შეწყდეს ასეთი მტკიცებულებების არარსებობის შემთხვევაში; სისხლისსამართლებრივი დევნა არ უნდა სცილდებოდეს მითითებულ მტკიცებულებებს;

- ქვეყნის კანონმდებლობისა და პრაქტიკის თანახმად, პროკურორებმა უნდა შეასრულონ საზედამხედველო ფუნქციები სასამართლო გადაწყვეტილებების შესრულებასთან დაკავშირებით ან სხვა ფუნქციები, უნდა იმოქმედონ საზოგადოებრივი ინტერესების შესაბამისად;

- პროკურორებმა უნდა დაიცვან პროფესიული საიდუმლოება;

- ქვეყნის კანონმდებლობისა და სამართლიანი სასამართლო განხილვის მოთხოვნების შესაბამისად, გათვალისწინებული უნდა იყოს დაზარალებულთა და მოწმეთა კანონიერი ინტერესები და პრობლემები; პროკურორები უნდა ეცადონ, რომ ნებისმიერი დაზარალებული მხარე ინფორმირებული იყოს ხელისუფლების ზემდგომ ორგანოში ან სასამართლოში გასაჩივრების უფლების შესახებ; დაცული უნდა იყოს ბრალდებულის უფლებები სხვა ორგანოებთან თანამშრომლობის საშუალებით;
- პროკურორებმა ბრალდებულს უნდა გაუმჟღავნონ სათანადო ინფორმაცია კანონისა და სამართლიანი სასამართლო განხილვის მოთხოვნათა შესაბამისად;
- უნდა დადგინდეს მტკიცებულების კანონიერება და კონსტიტუციურობა;
- მტკიცებულებებზე დროულად უნდა ითქვას უარი, როდესაც არსებობს საფუძვლიანი ეჭვი, რომ ისინი მიღებულია უკანონო მეთოდების გამოყენებით, ბრალდებულის უფლებების სერიოზული დარღვევის, წამებისა და არასათანადო მოპყრობის გზით;
- უნდა გადაწყდეს იმ პირთა პასუხისმგებლობის საკითხი, რომლებიც მტკიცებულებების მოპოვების უკანონო ხერხებს მიმართავენ;
- სათანადო ყურადღება უნდა მიექცეს დევნის შეწყვეტის ან პირობითი მსჯავრის საკითხის გადაწყვეტას.
- პროკურორის უფლებებისა და შესაძლებლობების გაფართოება.
- პროკურორების ანტიკორუფციული სპეციალიზაცია.
- მოთხოვნები პროკურორების ანტიკორუფციული სწავლებისადმი.
- კორუფციასთან ბრძოლის კუთხით პროკურატურის სისტემის პოტენციალის განმტკიცების სტრატეგია.
- სტრატეგიული მოქმედებების შესაძლებლობების გაძლიერება.

- უწყებათა თანამშრომლობის შესაძლებლობის გაფართოება.
- უწყებათა თანამშრომლების მომზადების პროცედურული საკითხების გადაწყვეტა.
- პროკურატურის საქმიანობის მართვის პრობლემატიკა.
- მართვის პრობლემატიკა, რომელიც ეხება დანაშაულის გახსნას.

კორუფციის პრევენციის პოლიტიკაში მნიშვნელოვანია კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკა კერძო სექტორში. ამ მიმართულებით აქტუალურია:

- კერძო სექტორში ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის სტანდარტების გაძლიერება.
- მეწარმეთა საქმიანობის სტანდარტებისა და პროცედურების შემუშავების ხელშეწყობა.
- მეწარმეთა საქმიანობის კონტროლის პროცედურების ხელშეწყობა.
- ბუღალტრული აღრიცხვის წარმოების და ფინანსური ანგარიშგების წარდგენის მოწესრიგება, ბუღალტრული აღრიცხვისა და აუდიტის მართლსაწინააღმდეგო განხორციელების აღკვეთა.

კორუფციის პრევენციის პოლიტიკაში ასევე მნიშვნელოვანია კორუფციული დანაშაულობის თავიდან აცილების პოლიტიკაში საზოგადოების მონაწილეობა. ამ ამოცანების გადაწყვეტას ხელს უწყობს შემდეგი ღონისძიებები:

- გამჭვირვალობის გაძლიერება და გადაწყვეტილებების მიღების პროცესში მოსახლეობის ჩაბმის ხელშეწყობა;
- მოსახლეობისათვის ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა;
- მოსახლეობის ინფორმირებისთვის ისეთი ღონისძიებების გატარება, რომლებიც ხელს შეუწყობს კორუფციის მიმართ შეურიგებლობის ატმოსფეროს შექმნას, აგრეთვე საჯარო განათლების პროგრამების

შემოღებას, სკოლებსა და უნივერსიტეტებში სასწავლო პროგრამების ჩათვლით;

- კორუფციის შესახებ ინფორმაციის თავისუფლად მოძიების, მიღების, გამოქვეყნებისა და გავრცელების პატივისცემა, წახალისება და დაცვა; ასეთ თავისუფლებებზე შეიძლება დადგინდეს გარკვეული შეზღუდვები მხოლოდ კანონით გათვალისწინებულ ფარგლებში და იმდენად, რამდენადაც ეს აუცილებელია: ა) სხვა პირთა უფლებების ან მათი რეპუტაციის პატივისცემისათვის; ბ) ეროვნული უსაფრთხოების ან საჯარო წესრიგის, მოსახლეობის ჯანმრთელობის ან ზნეობრიობის დაცვისათვის; - მოსახლეობის ინფორმირებულობა კორუფციის წინააღმდეგ მებრძოლი ორგანოების შესახებ; ასეთ ორგანოებთან მოსახლეობის დაშვების უზრუნველყოფა;

- მოსახლეობისთვის დანაშაულის ნებისმიერი შემთხვევის გამო ამ ორგანოებისათვის მიმართვის (მათ შორის, ანონიმურის) წარდგენის საშუალების მიცემა.

გამოყენებული ლიტერატურის ნუსხა

სტატიები

1. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მართვის სამართლებრივი ასპექტები. *სტატიების კრებული*. USAID. თბ., 2014, 130 გვ.;
2. ასანიძე ს. უკანონო შემოსავლის ლეგალიზაციის (ფულის გათეთრების) კრიმინოლოგიური დახასიათება. *სამართალმცოდნეობის დოქტორის აკადემიური ხარისხის მოსაპოვებლად წარმოდგენილი დისერტაციის ავტორეფერატი*. თბ., 2011, 218 გვ.;
3. ბიზნესმენები პოლიტიკაში და პოლიტიკოსები ბიზნესში. მბრუნავი კარის პრობლემა საქართველოში. *კრებული*. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. თბ., 2013, 45 გვ.;
4. ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში. 1991-2014. *სტატიების კრებული*. სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი. თბ., 2015, 177 გვ.;
5. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. *კრებული*. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, 230 გვ.;
6. პაიჭაძე ნ. და სხვ. უმუშევრობის პრობლემა საქართველოში და მისი დაძლევის გზები – *ეკონომიკა და ბიზნესი*. ტომი IX. №1, 2016, გვ. 9-27;
7. თანამდებობის პირთა შემოსავლებისა და ქონებრივი მდგომარეობის დეკლარაციების შემოწმების მექანიზმები (მსოფლიო პრაქტიკა). საჯარო სამსახურის ბიურო. *კრებული*. 2012, 14 გვ.;

8. კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში. საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი. *კრებული*. საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012, 126 გვ.;
9. მეფარიშვილი გ. საბანკო ანგარიშების მონიტორინგი, როგორც საგამოძიებო მოქმედება – საიუბილეო კრებული მიძღვნილი რ. შენგელიას 70 წლისადმი. „სამართლის პრობლემები“. თბ., 2012, გვ. 524–530;
10. ლლონტი გ., მ. ფაჩულია, თ. ჭანტურია. დანაშაულისა და უსაფრთხოების კვლევა - საქართველო, 2012 – *აკადემიური მაცნე*. თბ., 2014, №3, 1-64 გვ.;
11. ხმიადაშვილი მ. ურბანიზაცია და მისი ეკონომიკური ასპექტები – ეკონომიკა და საბანკო საქმე. 2015. ტომი 3. №1, გვ. 29-42;
12. საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში. *კრებული*. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2015, 50 გვ.;
13. ანტიკორუფციულმა სააგენტომ საბურთალოს რაიონის გამგეობის უფროსი სპეციალისტი ქრთამის აღების ფაქტზე დააკავა: <http://police.ge/ge/antikoruftsulma-saagentom-saburtalos-raionis-gamgeobis-ufrosi-spetsialisti-qrtamis-aghebis-faqtze-daakava/7859>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
14. აუდიტის სამსახური გლდანისა და სამგორის გამგეობების საქმიანობაში გამოვლენილ დარღვევებს ასაჯაროებს: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/348627-auditis-samsakhuri-gldanisa-da-samgoris-gamgeobebis-saqmianobashi-gamovlenil-darghvevebs-asajaroeb.html?ar=A>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

15. წვრილმანი კორუფციის დონე საქართველოში კვლავ დაბალია - „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“: <http://medianews.ge/ge/tsvrilmani-koruftsiis-done-saqartveloshi-kvlav-dabalia-saertashoriso-gamchvirvaloba-saqartvelo/17995>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული 19.06.2018;
16. გამარტივებული სახელმწიფო შესყიდვები – კორუფციის რისკები: <http://transparency.ge/simplified-procurement>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
17. გახმაურებული სისხლის სამართლის საქმეების მონიტორინგის III ანგარიში. მონიტორინგის პერიოდი: 2014 წლის მაისი - 2015 წლის ივნისი. *კრებული*. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“: <http://www.transparency.ge/ge/content/stub-734>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
18. დანელია ბ. IDFI და თბილისის საკრებულო საკრებულოს დაფინანსებაზე სხვადასხვაგვარად ითვლიან: http://for.ge/view.php?for_id=46293&cat=3. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
19. დევდარიანი დ. საჯარო სამსახურის რეფორმის ანალიზი: <https://idfi.ge/ge/analysis-of-civil-service-reform>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
20. დღეს საქართველოში აქტუალურია ეკონომიკური ზრდის შეჩერების თემა: <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=220&lang=geo>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
21. ევგენიძე ნ. რეგიონალური ეკონომიკური დისბალანსი: <http://www.radiotavisupleba.ge/a/25361017.html>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
22. კვასხვაძე ჰ. საქართველოს ეკონომიკური მდგომარეობა: პროპაგანდა თუ რეალობა? February 4, 2015: <https://eparticipationge.wordpress.com/2015/02/04/%E1%83%A1%E1%83>

- %90%E1%83%A5%E1%83%90%E1%83%A0%E1%83%97%E1%83%95%E1%83%94%E1%83%9A%E1%83%9D%E1%83%A1-%E1%83%94%E1%83%99%E1%83%9D%E1%83%9C%E1%83%9D%E1%83%9B%E1%83%98%E1%83%99%E1%83%A3%E1%83%A0%E1%83%98/ . უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
23. კუკავა მ. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი: ანალიზი და რეკომენდაციები: <http://www.transparency.ge/node/4869>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
24. ლორთქიფანიძე მ. მამხილებლის ინსტიტუტი - კანონმდებლობა და პრაქტიკა: http://www.mdfgeorgia.ge/geo/view_news/385. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
25. ნეპოტიზმი, თანამდებობის ბოროტად გამოყენება, მექრთამეობა: საზოგადოებრივი აზრის გამოკითხვის შედეგები: <http://www.transparency.ge/en/node/5491>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
26. თბილისის მერიას ბიუჯეტის არამიზნობრივ განკარგვაში ადანაშაულებენ. აგვისტო 25, 2010: <http://www.radiotavisupleba.ge/a/2137356.html>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
27. ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის რისკები კულტურის სამინისტროში. *კრებული*. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2016: http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/interesta-sheutavseblobisa-da-korupciis-riskebi-kulturis-saministrosi.pdf. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
28. ირაკლი აბესაძე vs დავით ნარმანია: <http://factcheck.ge/article/irakli-abesadze-vs-davith-narmania/>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

29. IFC-ის კვლევის თანახმად, მეწარმეთა აზრით კორუფცია საქართველოში თითქმის ნულოვან დონეზეა: <http://w.bpn.ge/ekonomika/24561-ifc-is-kvlevis-thanakhmad-metsarmetha-azrith-korufcia-saqarthveloshi-thithqmis-nulovan-donezea.html?lang=ka-GE>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
30. თბილისის 2015 წლის ბიუჯეტი - კორუფცია, ნეპოტიზმი და ჩინოვნიკებზე განსაკუთრებული ზრუნვა: <http://www.unm.ge/ge/news/tbilisis-2015-clis-biujeti-korupcia-nepotizmi-da-chinovnikebze-gansakutrebuli-zrunva>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
31. კვინტრადე ნ. 7 თვეში დაკავებული 20 საჯარო მოხელე და ქრთამის აღების 103 პროცენტით გაზრდილი სტატისტიკა: <http://www.ipress.ge/new/10770-7-tveshi-dakavebuli-20-sajaro-mokhele-da-qrtamis-aghebis-103-procentit-gazrdili-statistika>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
32. კუკავა მ. 2015 წლის სახელმწიფო ბიუჯეტის პროექტი: ანალიზი და რეკომენდაციები. 10 დეკემბერი 2014: <http://www.transparency.ge/blog/2015-tslis-sakhelmtsipo-biujetis-proekti-analizi-da-rekomendatsiebi?page=1>). უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
33. ლექვინაძე ი. როგორ ვებრძოლოთ უმუშევრობას. უმსხვილესი დამსაქმებლები საქართველოში: <http://forbes.ge/blog/25/rogor-vebrZoloT-umuSevrobas>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
34. მერია კომპანიებს, რომლებთანაც ხელშეკრულებები აქვს დადებული, პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ იყენებს. 27 თებერვალი 2016: <https://unm.ge/ge/news/meria-kompaniebs-romlebtanac>

xelshekrulebebi-akvs-dadebuli-politikuri-oponentebis-cinaagmdeg.

უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

35. მერია, ტენდერები და კორუფცია - რა პრეტენზიები აქვს საკრებულოს ნარმანიასთან?: <http://pirveliradio.ge/?newsid=49045>.

უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

36. მერიის "ქონების მართვის სააგენტოს" უფროსი დავით ჭედია სისხლის სამართლის პასუხისმგებლობაში მისცეს. 22 ივლისი / 2014:

[https://bpn.ge/finansebi/5388-meriis-qdonebis-marthvis-saagentosq-ufrosi-davith-tcedia-siskhlis-samarthlis-pasukhismgeblobashi-](https://bpn.ge/finansebi/5388-meriis-qdonebis-marthvis-saagentosq-ufrosi-davith-tcedia-siskhlis-samarthlis-pasukhismgeblobashi-miscs.html?lang=ka-GE)

[miscs.html?lang=ka-GE](https://bpn.ge/finansebi/5388-meriis-qdonebis-marthvis-saagentosq-ufrosi-davith-tcedia-siskhlis-samarthlis-pasukhismgeblobashi-miscs.html?lang=ka-GE). უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

37. რა ოდენობის პრემიები რიგდებოდა თბილისის მერიაში გიგი უგულავას მმართველობისას: <http://kvira.ge/157344>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

38. ნადირაძე ი. – დავით ნარმანია და თბილისის მერია კორუფციაში ეგლობიან. თებერვალი 4, 2015: [https://bpn.ge/finansebi/9149-irakli-nadiradze-davith-narmania-da-thbilisis-meria-korufciashi-](https://bpn.ge/finansebi/9149-irakli-nadiradze-davith-narmania-da-thbilisis-meria-korufciashi-eflobian.html?lang=ka-GE)

[eflobian.html?lang=ka-GE](https://bpn.ge/finansebi/9149-irakli-nadiradze-davith-narmania-da-thbilisis-meria-korufciashi-eflobian.html?lang=ka-GE). უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

39. პირტახია ნ. აუდიტის ბაზარზე დღეისთვის შეიძლება ითქვას ქაოსია - ზურაბ ჯავახიშვილი: <http://www.ttimes.ge/archives/25432>.

უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

40. პრემიერმინისტრის განცხადება შესყიდვებთან დაკავშირებით მანკიერ პრაქტიკას ახალისებს. 16 მარტი 2015:

<http://www.transparency.ge/node/5097>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

41. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა“ სახელმწიფოს შესყიდვების კანონში ცვლილებების რეკომენდაციით გამოდის:

- <http://w.bpn.ge/biznesi/2421-qsarhashoriso-gamtcvirvalobaq-sakhelmtsifos-shesyidvebis-kanonshi-cvilebebis-rekomendacith-gamodis.html>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
42. საზოგადოებრივი აზრის კვლევის შედეგები კორუფციის მხრივ მდგომარეობის გაუარესებაზე მიუთითებს: <http://www.transparency.ge/node/5998>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
43. საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის პრაქტიკაში განხორციელება პრობლემად რჩება: <http://www.transparency.ge/node/5692>). უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
44. ვირსალაძე თ. რატომ გახშირდა სახელმწიფო სტრუქტურებში კორუფციის ფაქტები? : <http://politcommersant.ge/detalpage.php?newsid=6809> - უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
45. საქართველოს ეკონომიკის ნახევარზე მეტი თბილისზე მოდის. 5 იანვარი, 2016: <http://www.tabula.ge/ge/story/103442-saqartvelos-ekonomikis-naxevarze-meti-tbilisze-modis>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
46. საქართველოს დღემდე არ აქვს განახლებული და სათანადო წესით დატკიცებული ანტიკორუფციული სტრატეგია“ (24. 12. 2014): <http://news.ge/ge/news/story/115941-saqartvelos-dghemde-ar-aqvs-ganakhlebuli-da-satanado-tsesit-datkitsebuli-antikoruftsiuli-strategia>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
47. საქართველოს ეკონომიკური ტრანსფორმაცია: დამოუკიდებლობის 20 წელი. „ევროპული ინიციატივა – ლიბერალური აკადემია თბილისი“. 2012: http://www.ei-lat.ge/images/stories/The_Economic_Transformation_of_Georgia_

- 83%99%E1%83%95%E1%83%9A%E1%83%94%E1%83%95%E1%83%90-
pdf. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
53. ტენდენციები თბილისის მერიის ახალი ადმინისტრაციის შესყიდვებში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2014: <http://www.transparency.ge/node/4895>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
54. უგულავას ბრალდების საქმეს მთავარი პროკურატურა გამოიძიებს. 2013-12-20 10:10:27: http://pog.gov.ge/geo/news?info_id=239. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
55. ქარჩავა თ. ინტერვიუ პოლიტოლოგ რ. საყვარელიძესთან: http://www.for.ge/view.php?for_id=52376&bloger_id=22&cat=12. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
56. უფსკრული ხელფასებს შორის საქართველოში: https://bpn.ge/analizi/2372-ufskruli-khelfasebs-shoris-saqarthveloshi.html?lang=ka GE&fb_action_ids=10201993467132379&fb_action_types=og.recommends&fb_source=other_multiline&action_object_map=%5B63. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
57. შესყიდვების სააგენტოს სამეთვალყურეო საბჭო უქმდება: <http://www.interpressnews.ge/ge/politika/188012-shesyidvebis-saagentos-samethvalyureo-sabtco-uqmdeba.html?ar=A>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
58. შსს-მ კორუფციული სქემა გამოავლინა და ქრთამის აღების ფაქტზე ორი პირი ამხილა: <http://police.ge/ge/shss-m-koruftsiuli-sqema-gamoavlina-da-qrtamis-aghebis-faqtze-ori-piri-amkhila/5616>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
59. ჩიხლაძე გ. ადგილობრივ თვითმმართველობებში საჯარო მოსამსახურეთა რაოდენობის ზრდა საშუალოდ 17 მილიონი ლარით გაზრდის საბიუჯეტო ხარჯებს. 09 დეკემბერი 2014:

- <http://www.transparency.ge/blog/adgilobriv-tvitmmartvelobebshi-sajaro-mosamsakhureta-raodenobis-zrda-sashualod-17-milioni-larit-gazrdis-sabiujeto-kharjebis>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
60. 2015 წლის მსოფლიოს კორუფციის აღქმის ინდექსი: საქართველო 48-ე ადგილზეა 168 ქვეყანას შორის: <http://www.transparency.ge/node/5748>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
61. Caza B., L. Cortina. From Insult to Injury: Explaining the Impact of Incivility (2007) – *Basic and Applied Social Psychology*, 29(4), pp. 335-350;
62. Cho W., M. Kirwin. A Vicious Circle of Corruption and Mistrust in Institutions in sub-Saharan Africa: A Micro-level Analysis – *Working Paper* No. 71, 2007, pp. 1-27;
63. Glaeser E. and B. Sacerdote. Why is There More Crime in Cities? – *Journal of Political Economy*. 1999. Vol. 107, No. 6, pp. 225-257;
64. Ivanov A. ANTI-CORRUPTION POLICY AND LEGAL REGULATIONS FOR COUNTERACTING. CORRUPTION IN GEORGIA – *Low and modern states*. 2013, №4, pp. 50-56;
65. Menes R. Corruption in Cities: Graft and Politics in American Cities at the Turn of the Twentieth Century – *The National Bureau of Economic Research* (NBER). Working Paper No. 9990. Cambridge. 2003, pp. 1-36;
66. Newhouse M. Institutional Corruption: A Fiduciary Theory – *Cornell Journal of Law and Public Policy*. Volume 23. Issue 3. 2014, pp. 553-594;
67. Tombs S. Workplace harm and the illusions of law – Criminal obsessions: Why harm matters more than crime. *Centre for crime and Justice studies. Second edition*. 2008, pp. 41-62;
68. The Independent Commission Against Corruption. UNODC – Open-Ended Intergovernmental Working Group on the Prevention of Corruption: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/worki>

nggroup4/2011-August-22-

24/Replies_to_CU_2011_45/20110523_Mauritius_English.pdf.

უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

69. Polaine M. at al. Criminalizing Bribery of National and Foreign Public Officials – ADB/OECD *Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific*. 3rd Master Training Seminar – Pakistan, 14-17 February 2005, pp.1-25;
70. The state of corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine. *Journal Transparency International*. 2015: <http://gsdrc.org/document-library/the-state-of-corruption-armenia-azerbaijan-georgia-moldova-and-ukraine/>;
71. Thompson D. Two Concepts of Corruption. 2013 – Edmond J. *Safra Working Papers*, No. 16, pp.1-24;
72. Transparency International: Georgia 51st in 2012 Corruption Perceptions Index:http://www.transparency.org/news/pressrelease/20121205_transparency_international_georgia_51st_in_2012_corruption_percept.
უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

წიგნები

73. ადგილობრივ თვითმმართველობაში მოქალაქეთა ჩართულობის სახელმძღვანელო. USAID. 2014, გვ. 194;
74. ადგილობრივი თვითმმართველობის აღმასრულებელი ორგანოს მართვის სამართლებრივი ასპექტები, რედაქტორი: დავით ზარდიაშვილი. USAID. 2014, გვ. 130;
75. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია „კორუფციის წინააღმდეგ“ და საქართველოს კანონმდებლობა. ამერიკის იურისტთა ასოციაცია, ცენტრალური ევროპისა და ევრაზიის სამართლებრივი ინიციატივა. USAID. 2006, გვ. 230;

76. გამყრელიძე ო. საქართველოს სისხლის სამართლის კოდექსის განმარტება. თბ., 2008, გვ. 260;
77. კორუფცია საქართველოში. კრიმინოლოგიური ანალიზი და სასამართლო პრაქტიკის კომენტარი. თბ., 2011, გვ. 400;
78. მმართველობის ხარისხის გამოკითხვა - საქართველოს ბიუროკრატის შეფასება 2014 წელს. ინფორმაციის თავისუფლების განვითარების ინსტიტუტი (IDFI). თბ., 2016: <https://idfi.ge/ge/qog-expert-survey-assessing-bureaucracy-in-georgia-2015>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
79. საქართველოს ანტიკორუფციული კანონმდებლობის განხორციელება პრაქტიკაში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2015, გვ. 50;
80. ჰარტი თ. საჯარო ინფორმაციის ხელმისაწვდომობა: <https://idfi.ge/public/upload/pdf/Research/Hart%20research%20-%20Geo%20-2.pdf>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
81. Loughman B., R. Sibery. *Bribery and Corruption: Navigating the Global Risks*. Wiley (Wiley Corporate F&A). 1 edition, 2011, 448 p.;
82. Loughman B., R. Sibery. *Bribery and Corruption*. John Wiley & Sons, Inc. 2012, 432 p.;
83. Rose-Ackerman S., P.Carrington. *Anti-Corruption Policy Can International Actors Play a Constructive Role?* Carolina Academic Press. 2013, 324 p.

ადგილობრივი და საერთაშორისო დოკუმენტები

84. ანაზღაურების სისტემები საჯარო სამსახურში (შედარებითი ანალიზი: ესტონეთი, ლატვია, ლიტვა, სლოვაკეთი, გაერთიანებული სამეფო, საქართველო). საჯარო სამსახურის ბიურო. თბ., 2013;
85. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის კონვენცია ტრანსნაციონალური ორგანიზებული დანაშაულის წინააღმდეგ

- საქართველოს საერთაშორისო ხელშეკრულება და შეთანხმება.
15/11/2000: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1485286>.
უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
86. დანაშაულის სტატისტიკა თბილისში (2010-2013):
https://opendatablog.wordpress.com/2014/01/21/tbilisshi_dafiqsirebuli_dan_ashaulis_statistika/. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
87. ეკონომიკური მიმოხილვა. საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო:
http://www.economy.ge/uploads/publications/economy_8484723758fdf66e4c9332.50742461.pdf. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
88. ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები. ეფექტიანობის აუდიტის ანგარიში. 2014:
<https://budgetmonitor.ge/components/files/saxelmwifo-Sesyidvebi.pdf>.
უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
89. სისხლის სამართლის სტატისტიკის ერთიანი ანგარიში. საანგარიშო პერიოდი - 2010 წლის ივნისი:
http://www.geostat.ge/cms/site_images/_files/georgian/crime/ivnisi/ivnisis-angarishi.pdf. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
90. ირაკლი აბესაძე vs დავით ნარმანია: <http://factcheck.ge/article/irakli-abesadze-vs-davith-narmania/>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
91. ინტერესთა შეუთავსებლობისა და კორუფციის რისკები კულტურის სამინისტროში. „საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო“. 2016:
<http://www.transparency.ge/ge/post/report/interesta-sheutavseblobisa-da-koruptsiis-riskebi-kulturisa-da-dzeglta-datsvis-saministroshi>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

92. კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში. საქართველოში გატარებული რეფორმების ქრონიკა. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012;
93. „კორუფციის წინააღმდეგ ბრძოლის უწყებათაშორისი საკოორდინაციო საბჭოს შემადგენლობისა და დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის ბრძანებულება. 26/12/2008 - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/104218>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
94. კორუფციასთან ბრძოლა საჯარო სამსახურებში. რეკონსტრუქციისა და განვითარების საერთაშორისო ბანკი, საერთაშორისო განვითარების ასოციაცია ან მსოფლიო ბანკი. 2012;
95. მერია კომპანიებს, რომლებთანაც ხელშეკრულებები აქვს დადებული, პოლიტიკური ოპონენტების წინააღმდეგ იყენებს. 27 თებერვალი 2016: <https://unm.ge/ge/news/meria-kompaniebs-romlebtanac-xelshkrulebebi-akvs-dadebuli-politikuri-oponentebis-cinaagmdeg>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
96. საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის შესახებ ანგარიში. იანვარი-ივნისი, 2015 წელი: <http://justice.gov.ge/Ministry/Index/288>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
97. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის და საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგიის განხორციელების 2015-2016 წლების სამოქმედო გეგმის დამტკიცების შესახებ - საქართველოს საკანონმდებლო მაცნე. 23/04/2015: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2818704>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

98. საქართველოს ეროვნული ანტიკორუფციული სტრატეგია:
<http://justice.gov.ge/Ministry/Index/174>. უკანასკნელად იქნა
 გადამოწმებული - 19.06.2018;
99. საქართველოს ეროვნული და საერთაშორისო ანტიკორუფციული
 ვალდებულებების შესრულების მონიტორინგი. თბილისი, 2008;
100. საქართველოს სოციალურ-ეკონომიკური განვითარების
 სტრატეგიის „საქართველო 2020“ დამტკიცებისა და მასთან
 დაკავშირებული ზოგიერთი ღონისძიების თაობაზე 17/06/2014
 საქართველოს მთავრობის დადგენილება:
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2373855>. უკანასკნელად იქნა
 გადამოწმებული - 19.06.2018;
101. საქართველოს 2015-2016 წლების ეროვნული ანტიკორუფციული
 სამოქმედო გეგმის შესრულების პროგრესის შესახებ ანგარიში.
 იანვარი-ივნისი, თბილისი, 2015 წელი;
102. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური: 2013 წელს ჩატარებული
 აუდიტები (ნაწილი II): <http://www.transparency.ge/node/4467>.
 უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
103. სტატისტიკის ეროვნული სამსახური:
http://www.geostat.ge/?action=page&p_id=145&lang=geo. უკანასკნელად
 იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
104. თანამდებობის პირთა შემოსავლებისა და ქონებრივი
 მდგომარეობის დეკლარაციების შემოწმების მექანიზმები (მსოფლიო
 პრაქტიკა). საჯარო სამსახურის ბიურო. 2012;
105. ფინანსური ხასიათის დანაშაულების სტატისტიკა (2004-2014):
https://opendatablog.wordpress.com/2014/04/03/finansuri_xasiatis_danasha_ulebis_statistika/. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
106. „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის 2015 წლის ბიუჯეტის
 დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის

- საკრებულოს 2014 წლის 19 დეკემბრის №18-57 დადგენილება:
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2636328>. უკანასკნელად იქნა
გადამოწმებული - 19.06.2018;
107. 2015-2017 წლების საქართველოს რეგიონული განვითარების
პროგრამა: http://gov.ge/files/381_43285_728272_1215-1.pdf.
უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
108. ხაჭაპურიძე ე. თინათინ ხიდაშელი: „თბილისის ბიუჯეტი
არამიზნობრივად იხარჯება“:
<https://forum.ge/?f=29&showtopic=34324348>. უკანასკნელად იქნა
გადამოწმებული - 19.06.2018;
109. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in
International Business Transactions – Convention on Combating Bribery of
Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related
Documents. OECD. 2011: http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. უკანასკნელად იქნა
გადამოწმებული - 19.06.2018;
110. Civil Law Convention on Corruption (Strasbourg, 4.XI.1999):
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f6>. უკანასკნელად იქნა
გადამოწმებული - 19.06.2018;
111. Criminal Law Convention on Corruption (Strasbourg, 27.I.1999):
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007f3f5>. უკანასკნელად იქნა
გადამოწმებული - 19.06.2018;
112. Eighth UN Congress on the Prevention of Crime and Treatment of
Offenders. Havana, Cuba, 27 August - 7 September 1990-
A/CONF.144/28/Rev.1;

113. Foreign Corrupt Practices Act: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
114. Judicial Corruption in Developing Countries: Its Causes and Economic Consequences – Centre for International Crime Prevention, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. Vienna, March 2001: <https://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp14.pdf>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
115. Measures against corrupt practices of transnational and other corporations, their intermediaries and others involved (UN General Assembly resolution 3514(XXX) of (15 December 1975): <http://www.refworld.org/docid/3b00f04050.html>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
116. Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering (December 1988): <http://www.bis.org/publ/bcbsc137.pdf>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
117. Preventing and combating corrupt practices and the transfer of proceeds of corruption, facilitating asset recovery and returning such assets to legitimate owners, in particular to countries of origin, in accordance with the United Nations Convention against Corruption (Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2012) [on the report of the Third Committee A/67/458]: Sixty-seventh session- A/RES/67/192;
118. Special Eurobarometer 374. Corruption. Conducted by TNS Opinion & Social at the request of Directorate-General Home Affairs. Survey coordinated by Directorate-General Communication. 2012;
119. United Nations Convention against Corruption (General Assembly resolution 58/4 of 31 October 2003) – United Nations Convention against

- Corruption. UNITED NATIONS. New York. 2004:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
120. United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988:
https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
121. United Nations Convention against Transnational Organized Crime (General Assembly resolution 55/25 of 15 November 2000) – United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto. UNITED NATIONS. New York. 2004:
https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERETO.pdf.
 უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

საკანონმდებლო აქტები:

122. ბუღალტრული აღრიცხვის, ანგარიშგებისა და აუდიტის შესახებ საქართველოს კანონი (8 ივნისი 2016 წ.):
<https://matsne.gov.ge/ka/document/download/3311504/0/ge/pdf>.
 უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
123. „სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოსთან არსებული სამეთვალყურეო საბჭოს დებულების დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2001 წლის 5 ივნისის 224 ბრძანებულება:
<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/114982>.
 უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;

124. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონი (20.04.2005): <http://www.civilin.org/welfare/law/012.pdf>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
125. „საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოში რეორგანიზაციისა და საჯარო სამართლის იურიდიული პირის – სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულებისა და სტრუქტურის დამტკიცების თაობაზე“ საქართველოს მთავრობის 2014 წლის 23 აპრილის 306 დადგენილება:
<http://procurement.gov.ge/getattachment/AboutAgency/debuleba.pdf.aspx>.
უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
126. „გამარტივებული შესყიდვის, გამარტივებული ელექტრონული ტენდერისა და ელექტრონული ტენდერის ჩატარების წესის დამტკიცების შესახებ“ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს თავმჯდომარის 2011 წლის 7 აპრილის 9 ბრძანება:
https://matsne.gov.ge/sites/default/files/files/samartlebrivi_aqtebi/9.pdf.
უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018;
127. „ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის მერიის მუნიციპალური შესყიდვების საქალაქო სამსახურის დებულების დამტკიცების შესახებ“ ქალაქ თბილისის მუნიციპალიტეტის საკრებულოს 2014 წლის 22 დეკემბრის 19-64 დადგენილება;
128. „საჯარო მოხელეთა ატესტაციის წესის დამტკიცების შესახებ“ საქართველოს პრეზიდენტის 2009 წლის 5 თებერვლის №47 ბრძანებულება;
129. Code of Conduct for Law Enforcement Officials (Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979):
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>. უკანასკნელად იქნა გადამოწმებული - 19.06.2018

ცხრილები და ნახაზები

ცხრილი №2-1

შსს-ში რეგისტრირებული კორუფციული დანაშაული							
დანაშაულის სახეები	2002	2003	2004	2007	2008	2009	2010
რეგისტრირებული დანაშაული	16658	17397	24856	54746	44644	35949	34739
მათ შორის: კორუფციული დანაშაული	410	406	814	1176	776	800	751
1. სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება, 2. სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება	92	114	416	476	285	253	187
3. ქრთამის აღება, 4. ქრთამის მიცემა	27	16	39	109	50	106	143
5. სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა. კანონით აკრძალული საქუქრის მიღება 6. სამსახურებრივი სიყალბე, 7. სამსახურებრივი გულგრილობა	291	276	359	591	388	441	421

ცხრილი №2-2

პატიმრების რაოდენობა საქართველოს პირველი ინსტანციის სასამართლოთა მონაცემების მიხედვით							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
გასამართლებული პირების საერთო რაოდენობა	9071	9168	16911	21170	20804	18354	22319
1. სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება	68	221	265	165	147	86	88
2. სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება							
3. ქრთამის აღება, 4. ქრთამის მიცემა	7	61	120	195	60	121	132
5. სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა							
6. კანონით აკრძალული საქუქრის მიღება, 7. სამსახურებრივი სიყალბე, 8. სამსახურებრივი გულგრილობა	59	185	229	220	122	100	121

ნახაზი №2-3

www.opendata.ge

**თბილისში რეგისტრირებული დანაშაული -
2013-2012 წწ. 11 თვე**

დანაშაული	2013			2012		
	სულ	გაიხსნა	%	სულ	გაიხსნა	%
სულ მომხდარი	9684	5034	52.0	7857	1697	21.6
მკვლელობა	18	17	94.4	35	27	77.1
მკვლელობის მცდელობა	51	45	88.2	84	60	71.4
ჯანმრთელობის განზრახ მძიმე დაზიანება	52	35	67.3	44	25	56.8
ყაჩაღობა	184	101	54.9	141	53	37.6
ძარცვა	281	173	61.6	281	79	28.1
ქურდობა	5648	1320	23.4	6443	785	12.2
ბინის ქურდობა	724	113	15.6	443	72	16.3
ავტოტრანსპორტის უკანონო დაუფლება	44	31	70.5	39	18	46.2
ყაჩაღობით	5	4	80.0	2	2	100.0
ძარცვით	5	4	80.0	1	1	100.0
ქურდობით	34	23	67.6	36	15	41.7
გამოძალგა	16	4	25.0	20	8	40.0
ნარკოტიკული დანაშაული	3384	3305	97.7	766	640	83.6
მეტრთამეობა	6	3	50.0	4	2	50.0

ნახაზი №2-4

ქრთამის აღების მუხლით დაწყებული ხიხლიხსამართლებრივი დევნის შემთხვევები 2006-2014 წლებში www.opendata.ge										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (16 აპრ)	სულ:
საჯარო რეესტრი				1	1					2
ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო					3					3
საგამომიებო დეპარტამენტი	1		1		2					4
სტანდარტების, ტექნიკური რეგლამენტებისა და მეტროლოგიის ეროვნული სააგენტო				1	2	2				5
სოციალური მომსახურების სააგენტო	5									5
თავდაცვის სამინისტრო			3	1		1				5
განათლებისა და მეცნიერების სამინისტრო						5		1		6
სოფლის მეურნეობის სამინისტრო					8			1	1	10
გარემოსა და ბუნებრივი რესურსების დაცვის სამინისტრო					8			1	2	11
კერძო სექტორი	1		1			3	10			15
სხვა	2		5		6	2		9		24
შემოსავლების სამსახური	7		7	10	8	1	3	1		37
ადგილობრივი თვითმმართველობა		1		2	24	7	6	30	4	74
ჯამი:	16	1	17	15	62	21	19	43	7	201

ცხრილი №2-5

დანაშაულის სახეობები	2005		2006		2007		2008		2009	
	ყველა საქმე	განაჩენი	ყველა საქმე	განაჩენი	ყველა საქმე	განაჩენი	ყველა საქმე	განაჩენი	ყველა საქმე	განაჩენი
საქმეების რაოდენობა	11974	7358	15849	13602	18927	17526	15357	17639	15483	15592
1. სამსახურებრივი უფლებამოსილების ბოროტად გამოყენება	328	158	344	197	222	231	71	115	64	62
2. სამსახურებრივი უფლებამოსილების გადამეტება										
3. ქრთამის აღება, 4. ქრთამის მიცემა	121	48	133	86	105	111	36	44	97	83
5. სამეწარმეო საქმიანობაში უკანონო მონაწილეობა 6. კანონით აკრძალული საჩუქრის მიღება 7. სამსახურებრივი სიყალბე 8. სამსახურებრივი გულგრილობა	167	97	175	119	110	98	61	80	66	73

ცხრილი №2-6

	2011	2012	2013	2014	2015	ჯამი
ქმედება, რომელსაც კორუფციული დანაშაულობის ყველა ნიშანი აქვს:						
სსკ-ის 164 ¹ მუხლი	1	51	0	1	0	53
სსკ-ის 221-ე მუხლი	20	17	4	6	7	54
სსკ-ის 203-ე მუხლი	0	1	0	1	2	4
სსკ-ის 338-ე მუხლი	63	20	85	87	129	384
სსკ-ის 339-ე მუხლი	28	7	21	7	7	70
სსკ-ის 339 ¹ მუხლი	10	1	3	1	1	16
სსკ-ის 341-ე მუხლი	37	16	27	10	24	114
ჯამი	159	113	140	113	170	695
გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება:						
სსკ-ის 190-ე მუხლი	0	0	1	0	0	1
სსკ-ის 194-ე მუხლი	58	93	31	31	35	248
სსკ-ის 194 ¹ მუხლი	2	0	0	0	0	2
სსკ-ის 332-ე მუხლი	77	115	302	101	64	659
სსკ-ის 333-ე მუხლი	127	167	291	182	300	1067
სსკ-ის	0	3	0	0	1	4

337-ე მუხლი						
სსკ-ის 340-ე მუხლი	0	1	0	0	0	1
ჯამი	264	379	625	314	400	1982
საერთო ჯამი	423	492	765	427	740	2847

ცხრილი №2-7

დევნის დაწევა										
	2011		2012		2013		2014		2015	
	აბს.	%	აბს.	%	აბს.	%	აბს.	%	აბს.	%
ქმედება, რომელსაც კორუფციული დანაშაულობის ყველა ნიშანი აქვს: სსკ-ის 164 ¹ , 203-ე, 221-ე, 338-ე, 339-ე, 339 ¹ , 341-ე მუხლები	159	37,58	113	23,26	140	18,3	113	26,46	170	2,98
გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება: სსკ-ის 190-ე, 194-ე, 194 ¹ , 332-ე, 333-ე, 337-ე, 340-ე მუხლები	264	62,41	379	76,73	625	81,69	314	73,53	400	70,17
ჯამი	423		490		765		427		570	

ცხრილი №2-8

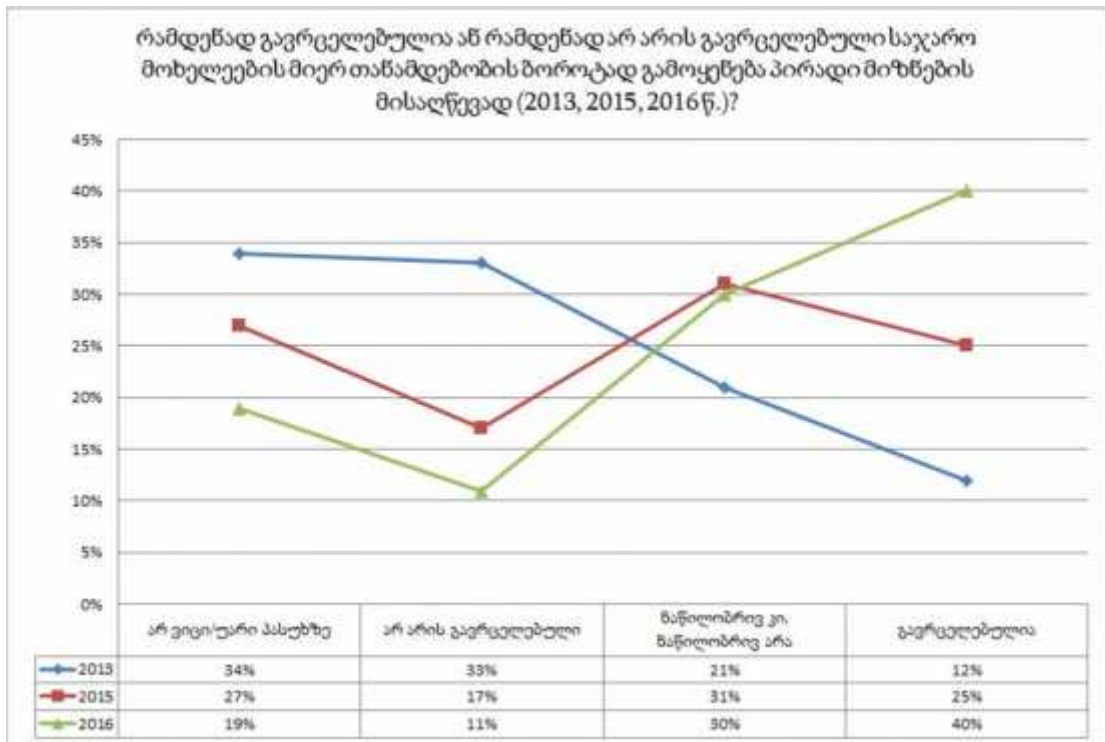
დევნის შეწყვეტა										
	2011		2012		2013		2014		2015	
	აბს.	%	აბს.	%	აბს.	%	აბს.	%	აბს.	%
ქმედება, რომელსაც კორუფციული დანაშაულობის ყველა ნიშანი აქვს: სსკ-ის 164 ^ა , 203-ე, 221-ე, 338-ე, 339-ე, 339 ^ა , 341-ე მუხლები	0	-	4	40	1	5,55	2	6,25	3	25,0
გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება: სსკ-ის 190-ე, 194-ე, 194 ^ა , 332-ე, 333-ე, 337-ე, 340-ე მუხლები	0	-	6	60	17	94,44	30	93,75	9	75,0
ჯამი	0		10		18		32		12	

ცხრილი №2-9

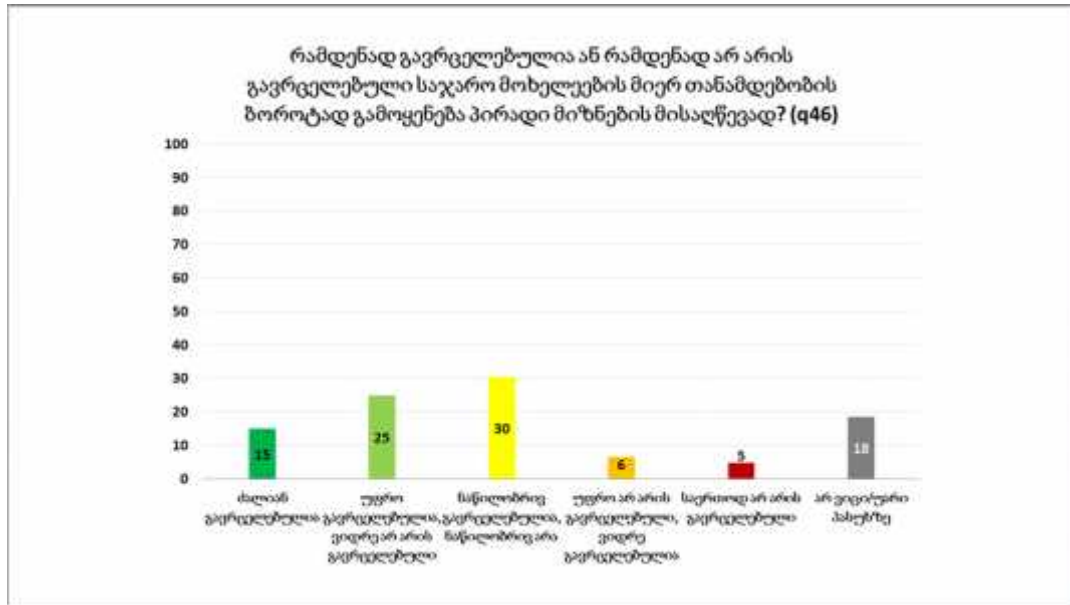
გამამტყუნებელი განაჩენით დასრულებული საქმეები									
	2011 ²²⁴		2013		2014		2015		
	აბს.	%	აბს.	%	აბს.	%	აბს.	%	
ქმედება, რომელსაც კორუფციული დანაშაულობის წინააღმდეგ ნიშანი აქვს: სსკ-ის 164 ¹ , 203-ე, 221-ე, 338-ე, 339-ე, 339 ¹ , 341-ე მუხლები	323	57,98	95	65,97	112	67,46	118	76,12	
გამორჩენის მიზნით თანამდებობის პირის მიერ ჩადენილი ქმედება: სსკ-ის 190-ე, 194-ე, 194 ¹ , 332-ე, 333-ე, 337-ე, 340-ე მუხლები	234	42,01	49	34,02	54	32,53	37	23,87	
ჯამი	557		144		166		155		

²²⁴ 2012 წლის მონაცემები არ არსებობს.

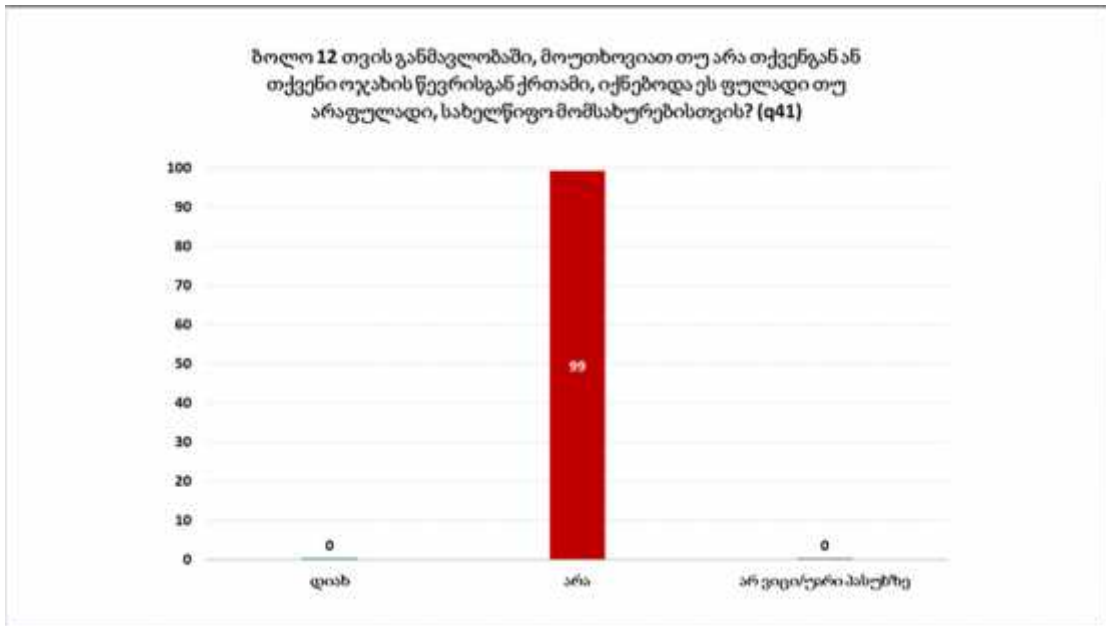
ნახაზი №2-10



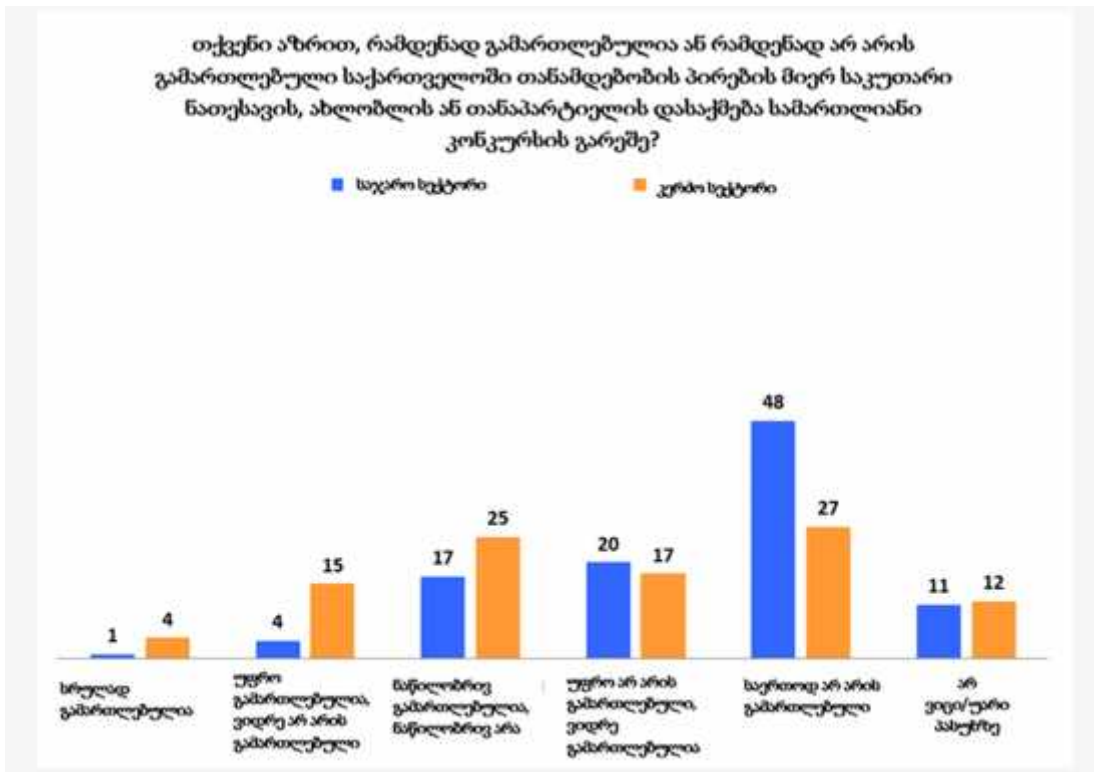
ნახაზი №2-11



ნახაზი №2-12

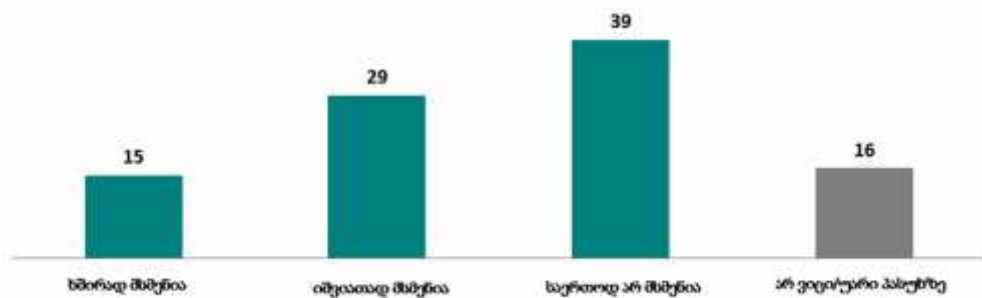


ნახაზი №2-13

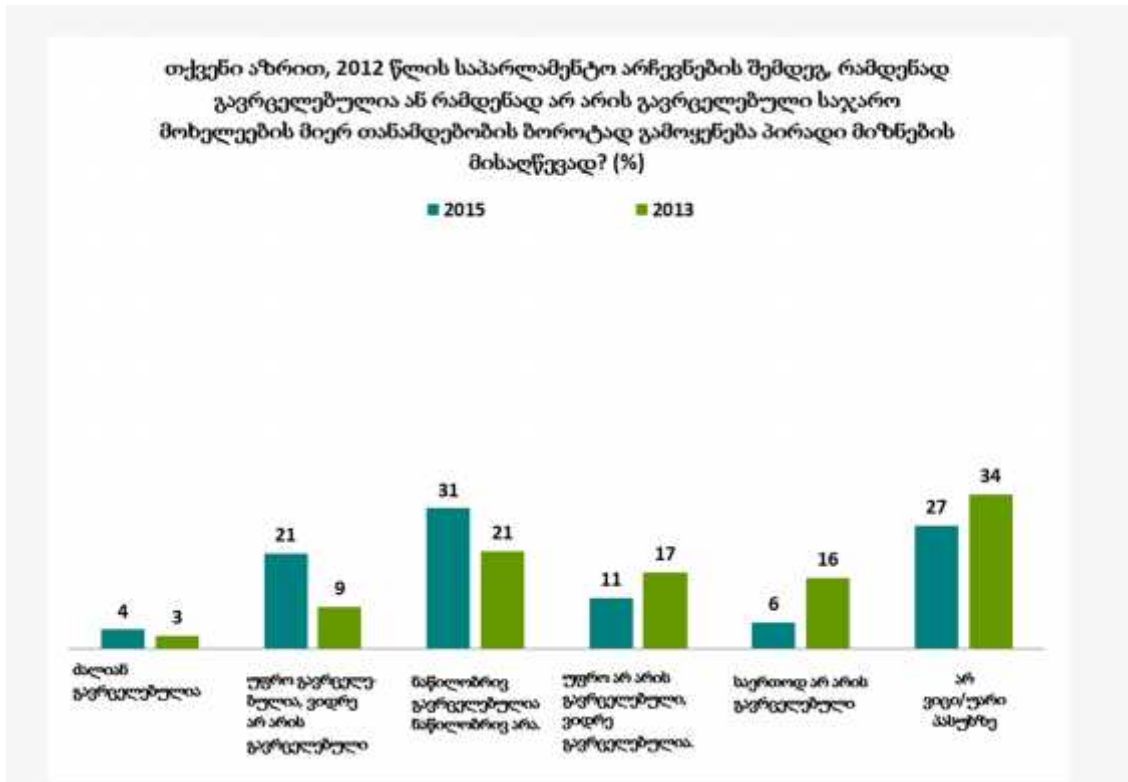


ნახაზი №2-14

მედიით გავრცელებულ ინფორმაციას თუ არ ჩავთვლით, ბოლო ორი წლის განმავლობაში გაშენიათ თუ არა ისეთი შემთხვევების შესახებ, როდესაც საჯარო სამსახურში გამოცხადებულ ვაკანსიაზე კონკურსი არასამართლიანად ჩატარდა და უპირატესობა ხელმძღვანელების მეგობრებს, ნათესავებს ან თანაპარტიელებს მიენიჭათ?



ნახაზი №2-15



ნახაზი №2-16

ბოლო 12 თვის განმავლობაში, მოუთხოვიათ თუ არა თქვენგან ან თქვენი ოჯახის წევრისგან ქრთამი, იქნებოდა ეს ფულადი თუ არაფულადი, სახელწიფო მომსახურებისთვის?

