

МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Голибжон Абдуазизов¹

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы противодействия коррупции в системе государственной службы. Проводится герменевтический анализ понятия «коррупция», а также обзор отечественного антикоррупционного законодательства. Более того изучаются причины совершения государственными служащими коррупционных правонарушений, а также то, как можно положительно воздействовать на их поведение. Далее, представлен обзор зарубежного опыта борьбы с коррупцией в государственной службе, делаются выводы о перспективах совершенствования отечественных мер по противодействию коррупционной деятельности государственных служащих.

Ключевые слова: коррупция, коррупционная деятельность, государственный служащий, чиновник, конфликт интересов.

ВВЕДЕНИЕ

Коррупция, как негативное социально-правовое явление, выступает постоянной и неотъемлемой частью любого общества, в котором существуют властные отношения. Нет государств без коррупции, но ее уровень в разных странах существенно различается. В целях введения комплексных мер по борьбе и предотвращению коррупции в стране был принят Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» (03.01.2017 г.), положения которого получили свое развитие в актах Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» (№ ПП-2752 от 02.02.2017 г.) и «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан» (№ ПП-5729 от 27.05.2019 г.). Кроме того, в 2020 году было создано Агентство по противодействию коррупции Республики Узбекистан, который является специально уполномоченным государственным органом, ответственным за формирование и реализацию государственной политики в сфере предупреждения и противодействия коррупции.²

ДИСКУССИЯ

В Индексе восприятия коррупции Transparency International (TI) за 2021 год Республика Узбекистан улучшила свою позицию на 6 пунктов, заняв 140-е место из 180 стран и успешно поднявшись за последние годы на 17 пунктов. Согласно последнему отчету TI, Узбекистан входит в шестерку стран с наиболее стабильным ростом за последние пять лет.

Однако меры и механизмы противодействия коррупции, предлагаемые в действующем антикоррупционном законодательстве, все еще недостаточны, о чем свидетельствует как статистика коррупционных преступлений, так и исследования независимых международных организаций. По данным Республиканского центра по изучению общественного мнения «Ижтимоий фикр», 43,2 процента предпринимателей, принявших участие в исследовании, подвергались коррупционным действиям со стороны контролирующих органов. На самом деле, каждый двадцатый респондент считал такую практику довольно распространенной. Кроме того, более 70 процентов от общего числа случаев взяточничества и злоупотребления властью, о которых сообщалось в СМИ, касались государственных служащих.

¹ Главный инспектор Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан, соискатель Высшей школы судей Республики Узбекистан. Email: gabduazizov@gmail.com.

² Указом Президента Республики Узбекистан от 29 июня 2020 года № УП-6013 «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан».

Согласно статистическим данным, в первой половине 2021 года за коррупционные нарушения уголовные дела возбуждены в отношении 2544 должностных лиц. Общий размер ущерба оценён в 592,5 млрд сумов, тогда как за весь 2020 год он составил 500 млрд сумов³. При этом, граждан принуждают давать взятки не только за незаконные действия, но и за исполнение должностными лицами органов государственного управления своих прямых должностных обязанностей в рамках закона. Например, в первой половине 2021 года к ответственности за совершение коррупционных нарушений больше всех привлекались должностные лица Министерства здравоохранения — 107 человек.⁴

Тем не менее, реальное снижение уровня коррупции на государственной службе возможно, о чем свидетельствует опыт ряда зарубежных стран, где уровень коррупции в государственном секторе минимален. Например в немецкой системе государственной службы прочно «встроены» механизмы, препятствующие самой возможности совершения коррупционных правонарушений, в которых на сегодняшний день разработана относительно развитая модель противодействия коррупции (Максимов, 2020). Анализ немецкой антикоррупционной модели выявил ряд отличий в организации предупреждения коррупции.

Немецкая система дает более четкое представление о сущности, формах и видах коррупционных проявлений. В Германии формами проявления коррупции на государственной службе являются специфические виды нарушений. Этические, которые включают в себя нормы поведения лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, и правовые, которые представляют собой коррупционные правонарушения, дифференцированные на гражданско-правовые, дисциплинарные, административные правонарушения и преступления (Деллинг, 2007). В Узбекистане законодательное определение коррупции в настоящее время закреплено в Законе «О противодействии коррупции». Однако термин «коррупция» не определен в процессуальных актах страны. При этом в национальном законодательстве отсутствует понятие «виды и формы коррупции», в котором излагаются основные подходы к классификации коррупции и форм ее проявлений. Таким образом, считается, что именно отсутствие этих основополагающих понятий приводит к тому, что действующее законодательное определение коррупции не может в полной мере способствовать предупреждению коррупции на государственной службе и, следовательно, должно быть скорректировано с учетом как доктринальных представлений о коррупции, так и норм международного права.

С другой стороны, как в Германии, так и в Узбекистане система органов, осуществляющих антикоррупционные мероприятия непосредственно на государственной службе, а также антикоррупционный мониторинг, предполагает создание специальных подразделений в структуре существующих государственных организаций. Эти подразделения, осуществляющие деятельность по предупреждению коррупции, можно разделить по функциям: правоохранительные органы, органы и подразделения, осуществляющие меры по предупреждению коррупции в конкретных государственных органах и специализированные органы, созданные для координации деятельности по противодействию коррупции.

В Германии государственными ведомствами, осуществляющими меры по борьбе с коррупцией, являются федеральные ведомства уголовной полиции Федеративной

³ 1 доллар США составляет примерно 11 000 узбекских сум.

⁴ Коррупционные правонарушения, зафиксированные в отношении других государственных органов: Министерство народного образования (74); Министерство дошкольного образования (64); Министерство транспорта (55); Министерство энергетики (32); Министерства водного хозяйства, занятости и трудовых отношений (по 26 в каждом); Кадастровое агентство — 24; Министерство высшего и среднего специального образования (23); Министерство культуры, Государственный налоговый комитет (по 15 в каждом); Министерство по поддержке махалли и семьи (14); Министерство сельского хозяйства (13); Министерство жилищно-коммунального хозяйства (10); Министерство финансов, хокимияты (по 9 в каждом); Государственный комитет ветеринарии и развития животноводства (5); Инспекция по контролю за агропромышленным комплексом (4); банковская сфера (66); организации с государственной долей (69); <https://www.gazeta.uz/ru/2021/09/24/korruption-stat/>

Республики Германии, Прокуратура города Мюнхена и несколько Управлений уголовной полиции земель. Омбудсмены и юристы также могут эффективно участвовать в предупреждении коррупции в стране. В Узбекистане такие подразделения созданы в Службе государственной безопасности Республики Узбекистан, Министерстве внутренних дел Республики Узбекистан и Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан.

Только за 2021 год органами прокуратуры Республики Узбекистан проведено более восьми тысяч расследований, по которым выявлены нарушения и приняты соответствующие меры по обеспечению соблюдения законности. В целях восстановления нарушенных прав граждан в суды подано около четырех тысяч исков.⁵ Кроме того, по инициативе Генеральной прокуратуры при поддержке Программы развития ООН (ПРООН) завершено внедрение комплексной системы антикоррупционного контроля в государственных предприятиях «Узбекнефтегаз» и «Узкимёсаноат». Этот процесс активно продолжается в министерствах и других государственных ведомствах.

В результате этих усилий с каждым годом улучшаются позиции Узбекистана в международных рейтингах и антикоррупционном индексе. В Индексе верховенства закона Всемирного проекта правосудия Узбекистан занял 85-е место из 139 стран, что на 14 позиций выше, чем в 2020 году. Также было занято 70-е место в 2021 году, что на 26 пунктов выше, чем в 2016 году, по фактору «отсутствие коррупции».⁶ Тем не менее, стране еще предстоит выполнить ряд задач для дальнейшего улучшения своих позиций в международных рейтингах и показателях.⁷

Кроме того, мероприятия по повышению осведомленности государственных служащих по вопросам коррупции осуществляются комиссиями по соблюдению требований надлежащего служебного поведения и урегулированию конфликта интересов. Кроме того, также планируется ввести должность специалиста по предупреждению коррупции, основной задачей которого будет предотвращение возникновения коррупции в государственных органах (Денисов 2005). В аналогичном контексте Указом Президента одной из основных задач кадровых служб государственных органов и организаций определено формирование высокой профессиональной этики, развитие культуры противодействия коррупции, нулевой терпимости к коррупции.⁸ В соответствии с положениями настоящего Указа, а также с учетом немецкого опыта представляется возможным назначить кадровые отделы государственных органов и организаций координирующими рабочими органами комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов и возложить на них функцию предотвращения коррупции среди государственных гражданских служащих.

Следовательно, в целях обеспечения эффективности и надлежащего выполнения поставленных задач предлагается повысить статус кадровых подразделений, в соответствии с которым руководители кадров приобретают статус советников руководителей своих государственных органов и организаций по кадровой политике и получают вознаграждение, медицинские и транспортные льготы наравне с заместителями руководителей своих государственных органов и организаций.

Еще одним необходимым элементом, который необходимо учитывать для предупреждения коррупции на государственной службе, является наличие антикоррупционных ограничений, т. е. правил антикоррупционной безопасности и, которые устанавливаются в качестве мер дисциплинарной ответственности. Эти меры безопасности выступают в

⁵ В прошлом году было возбуждено 2 345 коррупционных дел, обеспечена неотвратимость наказания в отношении 2 804 должностных лиц.

⁶ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/factors/2021/Uzbekistan/Absence%20of%20Corruption/>

⁷ <https://kun.uz/89997008>

⁸ Постановление Президента Республики Узбекистан от 3 октября 2019 года № ПП–4472 «О мерах по организации деятельности Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан»

качестве защиты государственных служащих и способствуют предупреждению коррупционных преступлений в этой сфере (Хлонова, 2009б).

Безусловно, применение антикоррупционных правил и санкций безопасности всегда связано с ограничением прав и свобод граждан. Именно поэтому введение антикоррупционных мер безопасности требует соответствующих оснований. Считается, что социально-криминологическим основой применения антикоррупционных мер безопасности является характер власти, которая является одновременно источником повышенной опасности и объектом защиты. Поэтому к лицам, поступающим на государственную гражданскую службу, должны предъявляться особые требования. В Германии под правилами антикоррупционными безопасности в системе государственной гражданской службы понимаются специальные ограничения, применяемые при поступлении и пребывании лица на государственной службе или занятии должности государственной службы, целью которых является снижение возможности использования служебного положения в незаконных целях.

Программа первоочередных мер по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан⁹ предусмотрено закрепление на законодательном уровне основных понятий, положений и гарантий в сфере государственной гражданской службы в Республике Узбекистан путем принятия Закона Республики Узбекистан «О государственной гражданской службе» с учетом рекомендаций зарубежных экспертов и мнения широкой общественности. Исходя из изложенного, при разработке настоящего Закона считается целесообразным закрепить следующие основные положения государственной гражданской службы:

- Введение запрета на получение подарков и вознаграждений в связи с прохождением государственной службы в период нахождения на государственной службе и определенный период после ухода с государственной службы, если такое вознаграждение выплачивается в связи с уже исполненными должностными обязанностями; и установить обязанность государственных служащих письменно информировать своих руководителей о любом подарке, полученном в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей;
- Установить четкий порядок действий государственных служащих в случае получения незаконного приказа;
- Введение принципа «четырёх глаз» - привлечения не менее двух сотрудников - как одного из правил антикоррупционной безопасности в особо коррупционных сферах государственной службы;
- Внедрение системы обязательной ротации кадров в сферах, где коррупция на государственной службе наиболее распространена, что должно включать определение коррупционноопасных должностей, установление максимального срока пребывания на таких должностях, четких планов ротации, введение социальных гарантий в случае перевода и возможности совмещения ротации с карьерным ростом.

Другим измерением является введение сочетания умеренных уголовно-правовой ответственности за коррупционные правонарушения с неотвратимостью дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, сопровождаемой восстановительными и компенсационными мерами. Важнейшим элементом профилактики коррупции в системе государственной службы любого государства являются меры ответственности. Анализ процесса реформирования уголовной политики Республики Узбекистан показал, что, столкнувшись с возрастающим числом преступлений, законодатель привык отвечать на это ужесточением уголовной ответственности. Однако

⁹ Указ Президента Республики Узбекистан от 3 октября 2019 года № УП–5843 «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республики Узбекистан».

криминализация отдельных видов правонарушений и преступлений, в том числе коррупционных, а также ужесточение мер ответственности не всегда являются правильными и успешными в предотвращении коррупционного поведения и практики. В Германии акцент делается на индивидуализацию мер дисциплинарной ответственности и возмещения (компенсации) вреда. Анализ судебной практики по коррупционным преступлениям показал, что, ориентируясь на такие наказания, как лишение свободы и штраф, правоприменитель не использует потенциал уголовного наказания в виде лишения определенного права (Уильямс, 2010).

Таким образом, представляется возможным увеличить размер наказания в виде лишения определенного права за квалифицированные правонарушения злоупотребления должностными полномочиями, превышения служебных полномочий и получения взятки, установив для ч. 1 ст. 205, ч. 1 ст. 206 и ч. 1 ст. 210 Уголовного кодекса Республики Узбекистан, где максимальное дополнительное наказание составляет до 10 лет, и по ч. 2 ст. 205, ч. 2 ст. 206 и ч. 4 ст. 210 УК Уголовного кодекса Республики Узбекистан, где максимальное наказание составляет до 20 лет.

Также целесообразно декриминализовать деяние дачи и получения взятки за законные действия в случае, если сумма взятки составляет менее 1 000 000 сум или пятикратного размера базовой величины¹⁰, квалифицировав это деяние как административное правонарушение. В Германии для предотвращения коррупции на государственной гражданской службе активно применяются административные санкции, особенно в части привлечения к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Дисциплинарная ответственность за коррупционные правонарушения является видом юридической ответственности, меры которой чаще всего применяются на практике к государственным гражданским служащим (Денисов 2005). Кроме того, расширение превентивного потенциала административных взысканий возможно за счет введения административной ответственности за коррупционные правонарушения с применением широкого спектра санкций, таких как штрафы, снижение заработной платы и дисквалификация (принудительное увольнение с работы).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании изложенного считается необходимым:

- Отказаться от практики дальнейшего увеличения размеров санкций уголовного наказания в виде лишения свободы и штрафа в пользу наказания в виде запрета занимать определенную должность в качестве как основного, так и дополнительного наказания;
- Декриминализовать составы дачи и получения взятки за законные действия в случае, если размер взятки составляет менее 1 000 000 сум или пятикратного размера базовой величины, с одновременным установлением административной ответственности за данное деяние;
- Расширить использование институтов административной и дисциплинарной ответственности в качестве санкций по обеспечению выполнения правил антикоррупционной безопасности;
- Усилить роль Агентства Республики Узбекистан по противодействию коррупции путем обеспечения достаточными кадровыми ресурсами, обеспечение его независимости, расширения его инспекционной и контрольной роли.
- Создание доступных каналов для сообщения о коррупции и принятие мер по обеспечению защиты разоблачителей;

¹⁰ С 1 сентября 2019 года вместо термина «минимальная заработная плата» используется термин «базовая величина». Базовая величина используется при определении суммы налогов, сборов, штрафов, государственных пошлин и других платежей за оказание коммунальных услуг.

- Всемерно повышать квалификацию сотрудников судей и юристов в отношении прямого применения Конвенции ООН против коррупции (КПК ООН) и толкования национального законодательства в свете этой Конвенции.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Деллинг, Дитер (2007) Handbuch der Korruption Prävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung, Verlag CH Beck Munich, 2007. S. 48
- Денисов С.А. (2005) Возможности использования института административной ответственности для противодействия коррупции государственных служащих // Административная ответственность: вопросы теории и практики. стр. 452
- Карабанов А.Л., Мелькин С.К. (2010) «Современные проблемы противодействия коррупции: уголовно-правовые и криминологические аспекты» М.: Вольтер Клувер, С. 38-39.
- Уильямс, А. (2010) Проливая свет на ресурсное проклятие: эмпирический анализ взаимосвязи между природными ресурсами, прозрачностью и экономическим ростом. Мировое развитие 39 (4): 490-505.
- Хлонова Н.В. (2009) Организационно-правовые основы предупреждения коррупции в федеративном государстве на примере Германии; <http://www.pravo.ru/review/view/11332/>
- Хлонова Н.В. (2009) Система антикоррупционных запретов, связанных с получением вознаграждения государственными служащими: проблемы и перспективы развития; <http://www.pravo.ru/review/view/11327/>