ДАВЛАТ ОРГАНЛАРИДА ХОДИМЛАРНИ КОРРУПЦИЯГА ҚАРШИ ДИАГНОСТИКАДАН ЎТКАЗИШНИНГ ТАШКИЛИЙ-ҲУҚУҚИЙ ИНСТИТУТЛАРИ ВА МОЛИЯЛАШТИРИШ МЕХАНИЗМЛАРИ

Бойтураев Фарход Маматкаримович
Ўзбекистон Республикаси Жамоат хавфсизлиги университети мустақил изланувчиси.
Тошкент, 100109, Ўзбекистон, ORCID: 0009-0004-2134-7174
Эл.почта: *boyturayevfarhod@gmail.com* | ***Тел:*** *+99897-522-50-52*
https://doi.org/10.5281/zenodo.24079730

Аннотация. *Ушбу мақолада давлат органлари ва ташкилотларида ходимларни коррупцияга қарши барқарорлик даражасини диагностикадан ўтказиш жараёнининг институционал тузилмаси, Агентлик ва Марказ ўртасидаги ваколатлар тақсимоти, режа-жадвал шакллантириш ва молиялаштириш механизмлари чуқур таҳлил қилинган.*

Тадқиқотда хорижий тадқиқотчилар (Р. Клитгаард, С. Роз-Аккерман, Ж. Попе ва бошқ.) фикрлари ҳамда Сингапур (CPIB), Жанубий Корея (ACRC) ва АҚШ тажрибаси ўрганилган. Мақолада диагностика харажатларини бевосита давлат органлари томонидан шартномавий тўлаш тартибининг молиявий қарамлик хавф-хатарлари, хусусий сектор ва фуқаролик жамияти институтларини ихтиёрий диагностикага жалб этиш, «Коррупциядан холи бизнес» миллий сертификатлаш тизими ва жараённинг шаффофлигини ошириш бўйича муаллифлик таклифлари илгари сурилган.

Калит сўзлар: *коррупцияга қарши диагностика, институционал механизмлар, Коррупцияга қарши курашиш агентлиги, Раҳбар кадрларни баҳолаш маркази, молиялаштириш, шартномавий муносабатлар, хусусий сектор, National Integrity System.*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ИНСТИТУТЫ И МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДИАГНОСТИКИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ УСТОЙЧИВОСТИ СОТРУДНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Аннотация. *В данной статье анализируются институциональная структура процесса диагностики антикоррупционной устойчивости сотрудников государственных органов и организаций, распределение полномочий между Агентством по противодействию коррупции и Центром оценки руководящих кадров, а также механизмы формирования графиков и финансирования. В исследовании изучены труды зарубежных авторов (Р. Клитгаард, С. Роуз-Аккерман, Дж. Поуп и др.) и опыт Сингапура, Южной Кореи и США. Разработаны предложения по финансированию расходов на диагностику, привлечению частного сектора и повышению прозрачности.*

Ключевые слова: *антикоррупционная диагностика, институциональные механизмы, Агентство по противодействию коррупции, Центр оценки кадров, финансирование, договорные отношения, частный сектор.*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL INSTITUTIONS AND FINANCING MECHANISMS FOR DIAGNOSING ANTI-CORRUPTION STABILITY OF PUBLIC SERVANTS

Annotation. *This article analyzes the institutional structure of diagnosing anti-corruption stability among public servants in state bodies, the distribution of powers between the Anti-Corruption Agency and the Executive Assessment Center, schedule formation, and financing mechanisms. The research examines the scientific concepts of international authors (R. Klitgaard, S. Rose-Ackerman, J. Pope, etc.) and international practices from Singapore, South Korea, and the USA. Proposals are formulated regarding financing diagnostic expenditures, involving the private sector, and enhancing transparency.*

Keywords: *anti-corruption diagnostics, institutional mechanisms, Anti-Corruption Agency, Assessment Center, financing, contractual relations, private sector.*

Давлат бошқаруви ва давлат хизмати тизимида коррупцияга қарши курашиш стратегиясининг самарадорлиги бевосита институционал тузилмаларнинг ўзаро мувофиқлашган фаолиятига, ваколатларнинг аниқ чегараланишига ҳамда ташкилий-молиявий ресурслар билан таъминланганлик даражасига боғлиқдир. Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларида ҳалоллик стандартларини (integrity standards) қарор топтириш ва ходимларнинг коррупциявий омилларга қарши иммунитетини ошириш фақатгина якка тартибдаги баҳолаш тадбирлари билан чекланмай, мукаммал ва барқарор институционал-ҳуқуқий механизмга таяниши лозим.

Замонавий иқтисодий ва юридик фанлар тадқиқотлари шуни кўрсатадики, превентив антикоррупцион диагностика жараёнларини ташкил этишда иккита муҳим омил ҳал қилувчи аҳамиятга эга: биринчидан, баҳолашни амалго оширувчи ва уни мониторинг қилувчи ваколатли органлар ўртасидаги функционал мувофиқлик; иккинчидан, диагностика харажатларини молиялаштириш тизимининг холислиги ва молиявий қарамликнинг олдини олиш.

Давлат органлари ва ташкилотлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари, давлат муассасалари, давлат мақсадли жамғармалари ҳамда устав капиталида давлат улуши бўлган корхоналар раҳбар ва ходимларини коррупцияга қарши барқарорлик даражасини диагностикадан ўтказиш тизимини институционал-ҳуқуқий жиҳатдан таҳлил қилиш ва унинг молиявий механизмларини такомиллаштириш бўйича илмий таклифлар ишлаб чиқиш ўта муҳим академик ва амалий вазифа ҳисобланади.

Коррупцияга қарши институционал тузилмаларни ривожлантириш ва давлат хизматида баҳолаш механизмларини молиялаштириш масалалари халқаро академик доираларда кенг муҳокама қилиб келинмоқда.

Машҳур коррупцияшунос олим Роберт Клитгаард (R. Klitgaard) ўзининг концептуал тадқиқотларида таъкидлайдики, коррупцияга қарши ислоҳотларнинг муваффақияти бевосита институционал мувофиқлик (institutional alignment) ва барқарор молиялаштириш тизимига боғлиқдир. Клитгаард формуласига кўра ($C = M + D - A$), коррупция (C) монополия (M) ва дискрецион ваколатлар (D) ортганда ҳамда ҳисобдорлик (A) сусайганда авж олади. Шу сабабли, ходимларни диагностика қилувчи ва назорат қилувчи органлар мустақил ва холис бўлиши, уларнинг молиялаштириш манбалари эса баҳоланаётган субъектларнинг бевосита таъсиридан холи бўлиши зарур.

Тадқиқотчи Сьюзан Роз-Аккерман (S. Rose-Ackerman) ўз ишларида давлат хизматчиларини баҳолаш ва превентив назорат тизимлари холис фаолият юритиши учун уларнинг бюджети ва ташкилий мақоми аниқ чегараланиши лозимлигини кўрсатиб ўтади.

Олимнинг таъкидлашича, агар баҳоловчи муассаса баҳоланаётган давлат органи билан тўғридан-тўғри тижорат ёки шартномавий муносабатларга киришса, бу ҳолат билвосита манфаатлар тўқнашувига ёки молиявий қарамлик хавфига олиб келиши мумкин.

Жереми Попе (J. Pope) томонидан илгари сурилган National Integrity System концепциясига кўра, давлат бошқарувида коррупцияни камайтириш учун нафақат давлат хизматчиларини, балки хусусий сектор, нодавлат ташкилотлар ва фуқаролик жамияти институтларини ҳам антикоррупцион стандартизация ва диагностика тизимига жалб этиш

лозим. Ҳалоллик ва барқарорликни баҳолаш механизмлари хусусий сектор учун ҳам очиқ бўлганда мамлакатда яхлит коррупцияга қарши муҳит (integrity ecosystem) шаклланади.

Сингапурнинг Коррупциявий амалиётларни тергов қилиш бюроси (CPIB) ва Жанубий Кореянинг Фуқаролик ҳуқуқлари ва антикоррупция комиссияси (ACRC) тажрибасида давлат хизматчиларини ахлоқий ва касбий барқарорлик бўйича диагностика қилиш марказлашган давлат бюджети ҳисобидан амалга оширилади. Бу баҳоловчи муассасаларнинг тўлиқ мустақиллигини ва холислигини таъминлайди. АҚШда эса (Office of Government Ethics — OGE) давлат хизматчиларини кадрлар диагностикаси ва одобини баҳолаш ягона федерал стандартлар асосида марказлашган тартибда молиялаштирилади.

Давлат органлари ва ташкилотларида ходимларни коррупцияга қарши барқарорлик даражасини диагностикадан ўтказиш жараёни бир-бирини тўлдирувчи институционал субъектларнинг мувофиқлашган фаолиятига таянади.

Тизимда иккита асосий муассаса марказий ўрин тутади:

1. Коррупцияга қарши курашиш агентлиги – диагностика жараёнини умумий мониторинг қилиш, йиллик режа-жадвалларни тасдиқлаш, узрсиз сабабларга кўра тестга келмаган ходимлар бўйича интизомий таъсир чораларини қўллаш юзасидан тақдимнома киритиш ва умумий антикоррупцион сиёсатни мувофиқлаштириш вазифаларини амалга оширади.

2. Раҳбар кадрларни баҳолаш маркази – диагностиканинг ташкилий, техник ва методологик асосларини таъминлайди, рақамли платформани (AssessPro) юритади, тест саволларини ишлаб чиқади ва янгилайди ҳамда диагностика натижаларини автоматик шакллантиради.

Тизимли таҳлил шуни кўрсатадики, диагностикани режа-жадвал асосида ташкил этишда муайян ташкилий ва ресурслар билан боғлиқ муаммолар юзага келиши мумкин.

Режа-жадвалда ҳар бир ҳудуд кесимида бир ой учун ўртача 1000 нафар ходим назарда тутилган тақдирда, мамлакат бўйича 14 та ҳудудий тузилмада бир ойда 14,000 нафар ходимни диагностикадан ўтказиш талаб этилади.

Бу ҳолат Марказ ва унинг филиалларига, шунингдек техник платформага (AssessPro) жуда катта юклама туширади. Ходимларни юқори сифатли диагностикадан ўтказиш ва холисликни таъминлаш учун биометрик идентификациялаш ва рақамли прокторинг тизимларини янада кенгайтириш зарур бўлади.

Диагностика жараёнини молиялаштириш манбалари ва тартиб-таомилларини таҳлил қилиш қуйидаги муҳим институционал-ҳуқуқий муаммоларни кўрсатади:

Давлат органлари ва ташкилотлари ўз ходимларини коррупцияга қарши диагностикадан ўтказиш учун Марказ билан тўғридан-тўғри шартнома тузиши ва харажатларни ўз бюджет ёки бюджетдан ташқари маблағлари ҳисобидан тўлаши маданий-ҳуқуқий ва молиявий жиҳатдан муайян хавфларни юзага келтиради. Давлат органининг ўзи ўз ходимларини баҳолаш учун ҳақ тўлаши баҳоловчи ва баҳоланувчи ўртасида молиявий муносабатларни пайдо қилади.

Бу ҳолат, С. Роз-Аккерман томонидан таъкидланганидек, тўловларни кечиктириш ёки шартнома шартлари орқали баҳолаш холислигига ва мустақиллигига билвосита таъсир ўтказиш хавфини туғдириши мумкин. Молиявий мустақиллик бўлмаган жойда холис диагностика кўрсаткичлари сусайиши хавфи мавжуд.

Узрсиз сабабларга кўра диагностикада иштирок этмаган ходимларга нисбатан интизомий таъсир чораларини қўллаш бўйича Агентлик томонидан тақдимнома киритилиши тартиби Меҳнат кодекси нормаларига тўлиқ мувофиқлаштирилиши лозим.

Интизомий жавобгарлик асослари ва турлари Меҳнат кодексида қатъий белгиланган бўлиб, ушбу жараёнда ходимнинг меҳнат ҳуқуқлари ва кафолатлари лозим даражада ҳимоя қилиниши шарт.

Замонавий коррупцияга қарши сиёсат фақат давлат хизмати билан чекланиб қолмаслиги лозим. Ж. Попенинг «Миллий ҳалоллик тизими» концепциясига мувофиқ, хусусий сектор, тадбиркорлик субъектлари, нодавлат нотижорат ташкилотлари ва оммавий ахборот воситалари ходимларини ҳамда фуқароларни ихтиёрий асосда коррупцияга қарши барқарорлик даражасини диагностикадан ўтказиш механизмини жорий этиш юқори ижтимоий ва иқтисодий самра беради.

Хусусий сектор субъектлари учун шартнома асосида ихтиёрий диагностикадан ўтиш имконияти яратилиши уларнинг корпоратив комплаенс-назорат тизимини мустаҳкамлайди. Тадбиркорлик субъектлари ўз ходимларининг ҳалоллик даражасини баҳолаш орқали ички ўғрилик ва фирибгарлик хавфини камайтирадилар.

Шу муносабат билан, диагностикадан муваффақиятли ўтган ва юқори барқарорлик кўрсаткичига эга бўлган хусусий корхоналарга «Коррупциядан холи бизнес» (Corruption-Free Business) миллий сертификатини бериш тартибини жорий этиш мақсадга мувофиқдир. Ушбу сертификатга эга бўлган субъектларга давлат харидларида ва инвестиция лойиҳаларида қўшимча афзалликлар берилиши лозим.

Давлат органлари ва ташкилотларида ходимларни коррупцияга қарши барқарорлик даражасини диагностикадан ўтказишнинг институционал-ҳуқуқий ва молиявий механизмларини такомиллаштириш мамлакатда шаффоф ва самарали давлат бошқарувини қарор топтиришнинг муҳим шартидир. Олиб борилган академик тадқиқот натижасида қуйидаги концептуал ва амалий-ҳуқуқий таклифлар илгари сурилади:

1. Диагностикани молиялаштириш тизимини холислаштириш: Давлат органлари томонидан Марказга бевосита шартномавий тўлов тўлаш амалиётидан воз кечиб, диагностика харажатларини Коррупцияга қарши курашиш жамғармаси ёки республика бюджетидан марказлашган тартибда тўғридан-тўғри Марказга ажратиш механизмига ўтиш. Бу баҳоловчи муассасанинг молиявий мустақиллигини таъминлайди.

2. «Коррупциядан холи бизнес» миллий сертификатлаш тизимини жорий этиш: Хусусий сектор субъектлари ва тадбиркорлар учун ихтиёрий диагностика тизимини рағбатлантириш мақсадида муваффақиятли диагностикадан ўтган корхоналарга бериладиган миллий сертификатлаш тартибини ишлаб чиқиш.

3. Ташкилий ва техник ресурсларни оптимизация қилиш: Ҳудудий марказларда юзага келиши мумкин бўлган тирбандлик ва ресурслар чекловини бартараф этиш учун сунъий интеллект асосидаги масофавий биометрик прокторинг (proctoring) ва FaceID назоратини кенг жорий этиш.

4. Интизомий жавобгарлик кафолатларини мустаҳкамлаш: Узрсиз сабабга кўра диагностикада иштирок этмаган ходимларга нисбатан таъсир чораларини Меҳнат кодекси ва «Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида»ги Қонун нормалари билан тўлиқ мувофиқлаштириш.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати

1. Klitgaard R. Controlling Corruption. – Berkeley: University of California Press, 1988. – 230 p.
2. Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999. – 287 p.
3. Pope J. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. – Transparency International, 2000. – 364 p.
4. Quah J. S. T. Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream? – Emerald Group Publishing, 2011. – 280 p.
5. ISO 37001:2016. Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use. – Geneva: ISO, 2016.
6. Albrecht W. S., Albrecht C. O., Albrecht C. C., Zimbelman M. F. Fraud Examination. – Cengage Learning, 2015. – 672 p.
7. Greenberg J. Employee theft as a reaction to underpayment inequity: The hidden cost of pay cuts // Journal of Applied Psychology. – 1990. – Vol. 75(5). – P. 561-568.
8. Ўзбекистон Республикасининг 2022 йил 8 августдаги «Давлат хизмати тўғрисида»ги ЎРҚ-788-сон Қонуни // Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 09.08.2022 й., 03/22/788/0724-сон.
9. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2020 йил 29 июндаги «Ўзбекистон Республикасида Коррупцияга қарши курашиш тизимини такомиллаштириш бўйича қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида»ги ПФ-6013-сон Фармони // Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 30.06.2020 й., 06/20/6013/1002-сон.