

**ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО
МЕХАНИЗМА
ПО АНТИКОРРУПЦИОННОМУ ОБУЧЕНИЮ СОТРУДНИКОВ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

Т.Сафаров – прокурор
Правоохранительной академии
Республики Узбекистан

Аннотация: В данном исследовании рассматривается вопрос формирования независимой отрасли права «Антикоррупционное право Республики Узбекистан» ввиду формирования на практике превентивных механизмов противодействия коррупции, а также наличие отдельных международных документов и национальных нормативно-правовых актов направленные на регулирования правоотношений направленные на предупреждения коррупции.

Ключевые слова: антикоррупционное обучение, базовое обучение, профессиональное обучение, «Антикоррупционное право Республики Узбекистан».

Abstract: This study examines the issue of forming an independent branch of law «Anti-corruption law of the Republic of Uzbekistan» in view of the formation of preventive mechanisms for combating corruption in practice, as well as the existence of individual international documents and national legal acts aimed at regulating legal relations aimed at preventing corruption.

Keywords: Anti-corruption training, basic training, professional training, «Anti-corruption law of the Republic of Uzbekistan».

В соответствии с Конвенцией ООН против коррупции каждое государство-участник стремится к осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы не избираемые публичные должностные лица могли соответствовать требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций.

Соблюдение этих минимальных требований международной Конвенции по сей день является самой актуальной задачей каждого государства, в том числе и Республики Узбекистан.

По мнению научных исследователей и по нашему мнению, формирование научно-правовой базы по противодействию коррупции как отдельного правового института является также актуальным направлением для Республики Узбекистан, так как, как мы уже отмечали, коррупция в одной стране по своей сути и характеристике не может быть идентичной коррупциям в других странах.

Однако ввиду введения превентивных механизмов по противодействию коррупции в государственных органах на основе международного стандарта ISO 37001 «Системы менеджмента по противодействию коррупции», а также законодательства по введению внутреннего финансового аудита, появилась необходимость совершенствования данного механизма путем обогащения его «циклично» обновляемой научно-правовой базой или, иными словами, независимой отрасли права по противодействию коррупции.

Мнения ученых по поводу создания антикоррупционного права как независимой отрасли права разные. Так, некоторые ученые¹ поддерживают идею выделения антикоррупционного права в самостоятельную отрасль, аргументируя это следующими доводами:

1. Комплексность и специфика проблемы: коррупция является сложным и многогранным явлением, которое требует специализированного подхода для эффективного противодействия ей. Создание независимой отрасли антикоррупционного права позволит уделить особое внимание коррупции и разработать специализированные нормы, процедуры и инструменты для ее пресечения.

2. Усиление независимости и эффективности: выделение антикоррупционного права в отдельную отрасль может способствовать

¹ Алымова Д.П., Афонченко Т.П., Касторская Е.В., Касторский Г.Л., Набатова А.Э., Нуртаев Р.Т. Антикоррупционное право: учебник. – СПб.: Университет при МПА ЕврАзЭС, 2021. – 336 с.

укреплению независимости антикоррупционных органов и системы правосудия. Это может способствовать более эффективной борьбе с коррупцией, исключая возможные конфликты интересов и влияние коррупционных структур.

3. Специализация и экспертиза: создание отдельной отрасли права позволяет сосредоточить внимание специалистов и экспертов в области борьбы с коррупцией, что будет способствовать развитию специализированных знаний, методов и подходов к противодействию коррупции.

В конечном счете решение о создании антикоррупционного права как самостоятельной отрасли зависит от законодательной политики и особенностей каждой страны, ее правовой системы и потребностей в борьбе с коррупцией.

Существует множество ученых, которые внесли значительный вклад в развитие сферы противодействия коррупции и которые придерживаются данной позиции: А. Лахман², А. Комарова³, С. Алексеев⁴, М. Лепихов⁵, А. Морозова⁶, В. Сырых⁷, национальных ученых: Н. Салаев, Б. Хидояттов, Г. Туляганова, С. Ниёзова и т. д.⁸.

Однако стоит отметить, что есть иные точки зрения – не все ученые поддерживают создание независимой отрасли антикоррупционного права. Они аргументируют это тем, что коррупция должна быть борьбой,

² Лахман А.Г. Антикоррупционное право (проблемы формирования и развития). – Хабаровск, 2013. – 228 с.

³ Комарова А.И. Институализация антикоррупционного права как комплексной отрасли правовой системы России: концептуально-теоретический аспект // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. – 2013. – № 2 (3). – С. 30–38.

⁴ Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. – 2-е изд. – М., 2009. – 566 с.

⁵ Лепихов М.И. Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения: моногр. – М., 2005. – 297 с.

⁶ Морозова А.А. Теория государства и права: учебник. – 4-е изд. – М., 2010. – 384 с.

⁷ Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. – М., 2002. – 340 с.

⁸ Салаев Н., Хидояттов Б., Туляганова Г., Ниёзова С. Коррупцияга қарши курашиш: ўқув қўлланма. – Т.: ТДЮУ нашриёти, 2018. – 97-б.; Пулатов Ю.С., Алимов Г.А. Квалификация и предупреждение коррупционных преступлений: Монография. – Т.: ГУП “ITELLEKT EKSPERT”, 2016. – С. 3.

интегрированной в общую систему права и встроенной в существующие отрасли, такие как уголовное, административное и гражданское право.

В Республике Узбекистан полномасштабная реализация задач, предусмотренных Конвенцией, началась после принятия Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», что провоцировало созданию превентивных механизмов, которые требуют формирования научно-правовой базы в частности в сфере повышения знаний граждан и государственных служащих в области противодействия коррупции.

Так, к примеру, в соответствии с пунктом 18 Государственной программы по противодействию коррупции на 2017–2018 годы о внесении изменений и дополнений в программы обучения, повышения квалификации и переподготовки преподавателей образовательных учреждений и специалистов государственных органов предусмотрено введение специальных учебных программ и занятий в области противодействия коррупции.

Однако реализация данных задач не имела систематичности и эффективности, так как она носила характер «устрашения» путем доведения до сведения всех государственных служащих последствий коррупционных действий.

В качестве доказательств этому можно рассмотреть статистику совершенных коррупционных преступлений в 2020 (1 723) и 2022 (3 116) годы⁹. При анализе последствий совершенных коррупционных преступлений всегда рассматриваются причины и условия, которые сопровождаются административной «вседозволенностью» и бесконтрольностью, что и следует признать объектом антикоррупционного обучения государственных служащих.

⁹ Статистические данные Генеральной прокуратуры МВД Республики Узбекистан // Письмо от 16.07.2021 г. № 19/10а-21; Коррупцияга қарши кураш: мансабдор шахслар жиноятчилиги таҳлили [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.prokuratura.uz/#/korrupsiyagaqarshi> (дата обращения: 12.04.2023); Мансабдор шахслар жиноятчилиги таҳлили // Ўзбекистон Республикаси Бош прокуратураси хузуридаги Иқтисодий жиноятларга қарши курашиш департаментининг расмий Telegram-каналы [Электронный ресурс]. – URL: <https://t.me/uzbprokuratura/25616> (дата обращения: 12.04.2023).

Несформированность данной отрасли права как независимой от других отраслей права может привести к отрицательным последствиям из-за различного научного толкования права, сугубо в интересах различных отраслей, а может даже в частных интересах.

Так, например, исследователем Г. Нурмухаммедовой по научному направлению 12.00.08 (Уголовное право. Криминология. Уголовно-исполнительное право) дается следующее определение понятию «коррупция»: – «это действие или бездействие лиц, **уполномоченных на выполнение государственных функций, или лиц, приравненных к ним**, а также выполнение ими служебных или должностных обязанностей с нарушением законных интересов общества и государства, а также выполнение данных действий от имени или в интересах юридического лица»¹⁰. Тогда как известный факт, что коррупция – это явление социальное (общественное), которое может возникнуть и в государственном, и в негосударственном секторах (и не может относиться только к лицам, выполняющим государственные функции).

Также научным исследователем Ю. Исомиддиновым по научному направлению 09.00.04 (Социальная философия) **логически доказывается**, что дальнейшее совершенствование методологических, практических аспектов функций институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией, таких как общественный контроль, регулирование, действия (продвижение, раскрытие в сообществе), имеет первостепенное значение. В частности, он предлагает:

- в нынешних условиях растущей коррупции во всех сферах общественной жизни внести некоторые позитивные изменения в снижении уровня коррупции **путем внедрения в общество норм гражданского общества и верховенства закона;**

¹⁰ Нурмухаммедова Г.Б. Криминологическая характеристика преступлений, связанных с коррупцией и совершенствование их профилактики: Дис. ... докт. филос. (PhD) по юрид. наукам: 12.00.08. – Т., 2021. – С. 32.

- в борьбе с коррупцией уделять особое внимание **духовности и просвещению**. На основе духовности и просвещения важно **привлекать граждан, «привитых вакциной честности»**, на соответствующие должности государственного служащего¹¹.

Исходя из этого, по нашему мнению, исследования, проводимые в других отраслях науки, связанные с коррупционной тематикой, необходимо подвергнуть правовой оценке научных экспертов антикоррупционного направления, что, по-видимому, не практикуется в отраслях науки.

В связи с этим необходимо консолидировать научные мнения по противодействию коррупции и создать единый подход к пониманию основ «национальной коррупции», так как, как уже отмечалось выше, социально-политическое состояние каждого государства не идентично, особую роль здесь играют национальные традиции и стандарты. Научный подход разрешения коррупционных рисков в правоотношениях должен основываться на утвержденных антикоррупционных доктринах в виде антикоррупционного права Республики Узбекистан.

Ввиду данных обстоятельств «антикоррупционное право Республики Узбекистан» как независимую отрасль права следует разделить на следующие институты:

- антикоррупционное право в государственном управлении;
- антикоррупционное право в быту;
- антикоррупционное право в коммерческой деятельности;
- антикоррупционное право в некоммерческой деятельности;
- международное антикоррупционное право.

При этом данные институты «антикоррупционного права» следует подразделить на субинституты, которые составят целостную систему данного права. Формирование «антикоррупционного права» как отдельной отрасли права позволит создать единый подход к созданию учебных программ и стандартов для

¹¹ Исомиддинов Ю.Ю. Механизмы снижения влияния коррупции на устойчивость государственного и общественного управления (социально-философский анализ): Дис. ... докт. филос. (PhD) по фил. наукам: 09.00.04. – Самарканд, 2021. – С. 29, 42.

обучения школьников, студентов различных вузов, государственных служащих и других.

Следует отметить, что антикоррупционное обучение и коммуникация способствует формированию правового сознания у граждан, их информированию о существующих механизмах предотвращения и противодействия коррупции как на бытовом, так и на профессиональном уровнях.

По мнению А. Куприянова, главная цель антикоррупционного обучения – это устойчивое формирование антикоррупционного мировоззрения, прочных этико-нравственных основ личности, гражданской позиции и устойчивых элементов антикоррупционного поведения¹².

По нашему мнению, главная цель антикоррупционного обучения — это устойчивое формирование нетерпимого отношения к коррупции и стремления в исключении коррупционных рисков, а также устранения в сознании правового нигилизма.

Согласно статье 16 Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», в целях противодействия коррупции государственные органы и иные организации принимают необходимые меры по повышению правового сознания и правовой культуры населения, формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупции, в том числе путем проведения разъяснительной работы, **организации правового воспитания и образования**, научно-практических мероприятий, разработки учебно-методической и научной литературы по вопросам противодействия коррупции¹³.

Субъектами антикоррупционного обучения являются образовательные учреждения, которые реализуют антикоррупционную политику государства в соответствии с образовательными стандартами и другими нормативно-правовыми актами в данной области.

¹² Куприянов А.Ю. Роль антикоррупционного законодательства как правовой базы формирования антикоррупционного мировоззрения // Человек. Общество. Культура: сб. ст. – Вып. 4. – Саранск, 2012. – С. 125–128

¹³ Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. – URL: <https://lex.uz/docs/3088013>

Исходя из этого, реципиентами антикоррупционного обучения являются в основном лица от 3 до 60 лет. Следовательно, если известен круг лиц, которые являются субъектами (получателями) антикоррупционного образования, то антикоррупционное обучение можно разделить на два вида:

1) базовое – для всех граждан, направленное, скорее, на предотвращение коррупции;

2) профессиональное – для специалистов государственного и частного секторов, направленное как на предотвращение, так и на противодействие коррупции.

Антикоррупционное обучение и коммуникация является важным элементом антикоррупционной системы, эффективным превентивным инструментом, направленным на предотвращение коррупции посредством формирования надлежащей культуры поведения и нетерпимости к коррупции.

В связи с тем, что объект нашего исследования ограничен, антикоррупционное обучение рассмотрим в рамках профессионального вида обучения для государственных служащих. Ввиду того, что выше была определена основная цель и виды обучения, то следует также указать и формы антикоррупционного обучения государственных служащих.

По данным исследования Ассоциации сертифицированных экспертов по мошенничеству (ACFE) за 2022 год: 57 % от всех случаев нарушений, выявленных в органах власти, являются коррупционными; 150 тыс. долларов США – таков средний размер ущерба от одного коррупционного нарушения¹⁴. Согласно результатам анализа этой же Ассоциации, проведение регулярного антикоррупционного обучения имеет следующие положительные стороны:

¹⁴ Occupational Fraud 2022: A Report to the Nations [Электронный ресурс]. – URL: <https://legacy.acfe.com/report-to-the-nations/2022/> (дата обращения: 07.05.2023).

1) обучающие мероприятия по противодействию мошенничеству и коррупции увеличивают вероятность того, что работники сообщат о нарушении:

45 % случаев нарушений выявлены «по наводке», в организациях, где проводилось соответствующее обучение для работников;

37 % случаев нарушений выявлены в организациях, где не проводилось соответствующее обучение для работников;

2) работники чаще используют «горячие линии» для сообщений о нарушениях, если для них проводится обучение:

58 % «наводок» сообщено через «горячую линию» в организациях, где проводилось обучение работников;

42 % «наводок» сообщено через «горячую линию» в организациях, где не проводилось обучение работников;

3) проведение обучающих мероприятий для рядовых работников и руководителей:

снижает величину среднего размера ущерба от одного случая нарушения на 45 % и 39 % соответственно;

сокращает срок выявления нарушений на 6 и 3 месяца соответственно¹⁵.

По нашему мнению, при определении форм и методов обучения, а также формировании обучающих материалов в области противодействия коррупции лица, ответственные за антикоррупционное обучение сотрудников государственных органов, должны основываться на следующих приоритетных задачах:

- формирование общего представления о сущности коррупции, ее формах, особенностях проявления в различных сферах жизни общества, причинах, социально опасных и вредных последствиях этого явления;

¹⁵ Там же.

- формирование поведенческой модели, основанной на строгом и неукоснительном соблюдении законодательства Республики Узбекистан и нравственно-этических ценностях антикоррупционного поведения;

- ознакомление работников с принципами, требованиями и процедурами, направленными на противодействие коррупции;

- формирование умения выявлять и предупреждать обстоятельства, способствующие реализации коррупционных рисков, проявлять нетерпимость к коррупционному поведению.

Вместе с тем антикоррупционное обучение может проводиться в виде:

- общего антикоррупционного обучения для всех работников;

- антикоррупционного обучения для должностей, наиболее подверженных коррупционному риску;

- специального антикоррупционного обучения для работников, ответственных за элементы системы противодействия коррупции в государственных органах.

Общее антикоррупционное обучение является обязательным для всех работников государственных органов и направлено на получение знаний и навыков в области противодействия коррупции, включая основные нормы законодательства Республики Узбекистан и внутренних актов государственных органов, правила и порядок действий при выявлении случаев коррупционных правонарушений, а также ответственность за их совершение.

По результатам общего антикоррупционного обучения работники государственных органов должны проходить тестирование, направленное на проверку усвоения и понимания изученного материала и возможности применения полученных знаний и навыков на практике.

Антикоррупционное обучение для должностей, наиболее подверженных коррупционному риску, помимо информации, включенной в общее антикоррупционное обучение, должно содержать информацию о:

- методах идентификации и минимизации коррупционных рисков;

- формах и видах проявления коррупции на высокорисковых должностях с целью недопущения коррупции.

Антикоррупционное обучение для должностей, наиболее подверженных коррупционному риску, проводится независимо от общего антикоррупционного обучения.

Специальное антикоррупционное обучение для работников, ответственных за эффективное функционирование системы противодействия коррупции в государственных органах, проводится не реже одного раза в два года в форме повышения квалификации путем привлечения экспертов в области противодействия коррупции, а также участия в тренингах, организуемых специализирующимися компетентными третьими лицами.

Общее антикоррупционное обучение работников государственных органов должно быть практически ориентированным и обеспечивать получение новых или повторение:

- знаний антикоррупционного законодательства Республики Узбекистан, внутренних актов государственных органов по вопросам противодействия коррупции, в том числе в части установленных запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, требований к служебному поведению, последовательности действий государственных органов при выявлении правонарушений коррупционного характера;

- навыков применения полученных знаний, включая способность оценить коррупционные риски в различных областях деятельности государственных органов, умение применять на практике установленные меры противодействия коррупции.

В частности, исходя из анализа результатов опроса, респондентами, которые высказались о среднем и низком качестве составленных учебных материалов, отмечены следующие недостатки: отсутствие разъяснений по антикоррупционным требованиям с примерами; большой объем учебных материалов, который необходимо освоить; не указывается, какие меры необходимо предпринимать в каждом конкретном случае. Например,

при конфликте интересов (реальном или потенциальном), получении коррупционных предложений (как отличить их от остальных случаев, от просьб о правовой помощи), оказании знаков гостеприимства (в каких ситуациях допускается, в каких – нет).

На основе вышеизложенного предлагается осуществить следующие комплексные мероприятия по формированию качественного и эффективного обучения государственных служащих:

1. Создать такую отрасль правовой науки, как «антикоррупционное право Республики Узбекистан». При этом установить его спецификацию в виде: антикоррупционное право в государственном управлении; антикоррупционное право в быту; антикоррупционное право в коммерческой деятельности; антикоррупционное право в некоммерческой деятельности; международное антикоррупционное право.

2. Антикоррупционное обучение предлагается разделить на два вида: 1) базовое – для всех граждан, направленное в большей степени на предотвращение коррупции; 2) профессиональное – для специалистов государственного и частного секторов, направленное как на предотвращение, так и на противодействие коррупции.

3. Введение порядка согласования или рецензирования научных результатов исследований в других отраслях науки, которые направлены на развитие доктринальных основ «антикоррупционного права Республики Узбекистан».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» [Электронный ресурс]. – URL: <https://lex.uz/docs/3088013>
2. Алымова Д.П., Афонченко Т.П., Касторская Е.В., Касторский Г.Л., Набатова А.Э., Нуртаев Р.Т. Антикоруptionное право: учебник. – СПб.: Университет при МПА ЕврАзЭС, 2021. – 336 с.
3. Лахман А.Г. Антикоруptionное право (проблемы формирования и развития). – Хабаровск, 2013. – 228 с.
4. Комарова А.И. Институализация антикоруptionного права как комплексной отрасли правовой системы России: концептуально-теоретический аспект // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 2: Юридические науки. – 2013. – № 2 (3). – С. 30–38.
5. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. – 2-е изд. – М., 2009. – 566 с.
6. Лепихов М.И. Конституционно-правовые основы деятельности Российской Федерации по социальной защите населения: моногр. – М., 2005. – 297 с.
7. Морозова А.А. Теория государства и права: учебник. – 4-е изд. – М., 2010. – 384 с.
8. Сырых В.М. Введение в теорию образовательного права. – М., 2002. – 340 с.
9. Салаев Н., Хидоятов Б., Туляганова Г., Ниёзова С. Коррупцияга қарши курашиш: ўқув қўлланма. – Т.: ТДЮУ нашриёти, 2018. – 97-б.; Пулатов Ю.С., Алимов Г.А. Квалификация и предупреждение коррупционных преступлений: Монография. – Т.: ГУП “ ITELLEKT EKSPERT”, 2016. – С. 3.
10. Статистические данные Генеральной прокуратуры МВД Республики Узбекистан // Письмо от 16.07.2021 г. № 19/10а-21; Коррупцияга қарши кураш: мансабдор шахслар жиноятчилиги таҳлили [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.prokuratura.uz/#/korrupsiyagaqarshi> (дата обращения: 12.04.2023);
11. Мансабдор шахслар жиноятчилиги таҳлили // Ўзбекистон Республикаси Бош прокуратураси ҳузуридаги Иқтисодий жиноятларга қарши курашиш департаментининг расмий Telegram-канали [Электронный ресурс]. – URL: <https://t.me/uzbprokuratura/25616> (дата обращения: 12.04.2023).
12. Нурмухаммедова Г.Б. Криминологическая характеристика преступлений, связанных с коррупцией и совершенствование их профилактики: Дис. ... докт. филос. (PhD) по юрид. наукам: 12.00.08. – Т., 2021. – С. 32.
13. Исомиддинов Ю.Ю. Механизмы снижения влияния коррупции на устойчивость государственного и общественного управления (социально-философский анализ): Дис. ... докт. филос. (PhD) по фил. наукам: 09.00.04. – Самарканд, 2021. – С. 29, 42.

14. Куприянов А.Ю. Роль антикоррупционного законодательства как правовой базы формирования антикоррупционного мировоззрения // Человек. Общество. Культура: сб. ст. – Вып. 4. – Саранск, 2012. – С. 125–128

15. Occupational Fraud 2022: A Report to the Nations [Электронный ресурс]. – URL: <https://legacy.acfe.com/report-to-the-nations/2022/> (дата обращения: 07.05.2023).