

**Сафаров Темур Уктамович**

*Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги бош маслаҳатчиси, Бош  
прокуратура академияси мустақил изланувчиси*

## **ДАВЛАТ ТАШКИЛОТЛАРИ ФУНКЦИЯЛАРИНИ БАЖАРИШ ЖАРАЁНИДА КОРРУПЦИЯ ХАВФЛАРИНИ АНИҚЛАШ – КОРРУПЦИЯГА ҚАРШИ КУРАШИШНИНГ САМАРАЛИ МЕХАНИЗМИ**

**Сафаров Темур Уктамович**

*Главный консультант Министерства юстиции Республики Узбекистан,  
независимый исследователь Академии Генеральной прокуратуры  
Республики Узбекистан*

## **ВЫЯВЛЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ПРОЦЕССЕ ВЫПОЛНЕНИЯ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ – ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

**Safarov Temur**

*Chief Consultant of the Ministry of Justice of the Republic of Uzbekistan,  
independent researcher of the Academy of General Prosecutor's Office of the  
Republic of Uzbekistan*

## **IDENTIFICATION OF CORRUPTION RISK IN FULFILLING FUNCTIONS OF STATE ORGANIZATIONS IS AN EFFECTIVE MECHANISM FOR FIGHTING CORRUPTION**

**Аннотация:** Мақолада давлат ташкилотлари томонидан ўз зиммасига юклатилган функцияларни амалга ошириш жараёнида юзага келаётган ёки юзага келиши мумкин бўлган коррупциявий хавф-хатарларни аниқлаш ва уларни бартараф қилиш бўйича муқобил ва самарали чораларни амалга ошириш натижасида, содир этилиши мумкин бўлган коррупцияга оид хатти-ҳаракатларнинг олди олиниши борасида фикрлар билдирилади.

**Калит сўзлар:** давлат ташкилотлари, коррупциявий хавф-хатарлар, Self-Assessment Integriteit, KNAВ, ички назорат, автоматлаштирилган тизим, KPI.

**Аннотация:** В статье рассмотрены мнения о предупреждении возможных коррупционных действий в результате выявления возникающих или потенциальных коррупционных рисков в ходе осуществления государственными организациями возложенных на них функций, а также реализация альтернативных и эффективных мер по их устранению.

**Ключевые слова:** государственные органы, коррупционные риски, Self-Assessment Integrity, KNAB, внутренний контроль, автоматизированная система, KPI.

**Abstract:** As a result of identifying potential or potential corruption threats in implementation of the functions assigned to them by public organizations and implementation of alternative and effective measures to eliminate them, possible actions of corruption nature are prevented.

**Keyword:** public authorities, corruption risks, Integrities self-assessment, KNAB, internal control, automated system, KPI.

Коррупциявий хавф-аниқлаш ва баҳолаш ишлари коррупцион нормаларни аниқлашдан ташқари, амалиётда қонунчилик ҳужжатларининг ишлаш ҳолатини ўрганади ва уни амалга ошириш жараёндаги коррупция содир қилиш усуллари ва йўллари аниқлаш ишларини ўз ичига қамраб олган доимий ишловчи механизм ҳисобланади.

Коррупция сабаблари етарли даражада батафсил ўрганилган ва бу борада С.В.Рйбак ва И.А.Гончаренконинг фикрига кўра “бу ерда катта муаммолар йўқ – барча ҳолатлари одатий эски ҳисобланади: иқтисодий беқарорлик, корхоналарнинг самарасиз ишлаши, ҳокимиятнинг алоҳида институтлари, давлат аппаратини бюрократлаштириш, бюджет маблағларини тақсимлаш, давлат буюртмалари ва харидлари, мутлақ ҳуқуқлар ва имтиёзлар, давлат мулкани тартибсиз хусусийлаштириш, банк ва бошқалар”[1].

Ушбу фикрда бўлганлар, бундай ҳолатлар коррупция учун қулай муҳит бўлиб, коррупция хавфи-хатарларини шакллантиради деб ҳисоблайди.

Шу сабабли ҳам юридик адабиётларда “коррупциявий хавф-хатар” тушунчасига турлича таъриф берилади. Мисол учун, И.Н.Дементьева коррупциявий хавф-хатарларни “давлат ва муниципал бошқарув тизимида киритилган мансабдор шахсларнинг ўз мансаб ваколатларини амалга оширишда ноқонуний равишда моддий ва бошқа манфаатлар олиш мақсадидаги ҳаракат/ҳаракатсизлиги натижасида давлат ва жамият манфаатларига зарар етказиш имкониятлари” деб ҳисоблайди[2].

Бизнинг фикримизча, коррупциявий хавф-хатарлар деганда – юридик аҳамиятга эга бўлган хатти-ҳаракатларни амалга ошириш ваколатларига эга бўлган шахслар томонидан, ўз мансаб ваколатларидан фойдаланган ҳолда коррупцияга оид хатти-ҳаракатларни содир қилиш имкониятлари (схемалари) тушунилади.

Ўзбекистон Республикасида коррупциявий хавф-хатарларни аниқлаш ишлари бўйича биринчи ишлар 2019 йилдаги Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Ўзбекистон Республикасида коррупцияга қарши курашиш тизимини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармониغا мувофиқ 2019 йил 1 июлдан бошлаб, давлат органлари томонидан зиммага юкланган вазифа ва функцияларни амалга оширишда юзага келадиган коррупция хавф-хатарларини вақти-вақти билан мажбурий баҳолаб бориш вазифасини амалга оширишдан бошланган.

Бироқ амалда давлат органлари ўз зиммаларидаги коррупциявий хавф-хатарларни аниқлаш бўйича самарасиз ва амалий характерга эга бўлмаган чора-тадбирларни бажаришдан иборат бўлди. Хусусан, тарғибот тадбирларини амалга ошириш, давра суҳбатларини ўтказиш, коррупцияга қарши тарғибот материалларини тарқатиш ва бошқалар[3].

Хорижий давлатларнинг коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш бўйича амалиёти кўриб чиқилган қуйидаги ҳолатлар аниқланди.

Хусусан, **Нидерландия** давлат хизматчилари фаолиятида коррупция хавфини баҳолашнинг “*Self-Assessment Integriteit*” ёки “*SAINT*” деб номланган методологиясини қўллаш амалиёти мавжуд[4]. Мазкур инглиз ҳуқуқи тамойилларига асосланган методология босқичли баҳолаш ассисментларидан иборатдир.

Transparency International ташкилоти томонидан эълон қилинган 2019 йилги ҳисоботга кўра дунё мамлакатлари Коррупция хавфини бартараф этиш индекси бўйича Нидерландия **180** мамлакат орасида **8**-ўринда туради.

**Болгарияда** давлат органларидаги коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш ҳукумат қарори билан тасдиқланган Услубиёт[5] асосида амалга оширилади. Ушбу Услубиётга кўра, коррупциявий хавф-хатар кўрсаткичлари тўртта тоифага бўлинади: объектив (масалан, бошқарувдаги монополия, индивидуал қарорлар қабул қилиш), субъектив (масалан, бошқарув фаолияти билан боғлиқ норматив ҳужжатларни билмаслик), ички (масалан, маъмурий салоҳиятнинг етарли эмаслиги ёки самарали назоратнинг йўқлиги) ва ташқи (масалан, қонун ҳужжатларининг тез-тез ўзгариши).

**Молдовада** давлат ташкилотларида коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш услубиёти ҳукумат қарори[6] билан тасдиқланган. Ушбу Услубиётга кўра, коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш икки босқичдан, яъни коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш ва аниқланган коррупциявий хавф-хатарларни минималлаштириш бўйича чораларни кўриш иборат.

**Литвада** “Коррупциянинг олдини олиш тўғрисида”ги Қонунга мувофиқ давлат ташкилотлари коррупциявий хавф-хатарларни баҳолашни ўзлари ёки бошқа мустақил ташкилотни танлаш йўли билан амалга ошириш мумкин. Шунингдек, ушбу Қонунда давлат ташкилотларида

коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш Литва Республикасининг “Ички назорат ва ички аудит тўғрисида”ги Қонунида белгиланган тартибда амалга оширилиши лозимлиги белгиланган.

Бундан ташқари, ISO 37001:2016 “Коррупцияга қарши курашиш менеджмент тизимлари” халқаро стандартида[7] ташкилотда коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш бўйича ишлаб чиқиладиган тартибларга алоҳида талаблар белгиланган. Хусусан: коррупциявий хавф-хатарларни баҳолашни даврий ўтказиб бориш, бунда ташкилотининг коррупциявий хавф-хатарлар даражасини аниқ белгилаш лозимлиги таъкидланган.

**Корея Республикасида** давлат бошқарув органларидаги коррупцияга қарши кураш тадбирлари самарадорлигини баҳолаш модели 1999 йилда ишлаб чиқилган бўлиб, кейин у бир неча бор такомиллаштирилган[8]. Моделда баҳолашнинг аниқ мақсадлари қуйидагиларга қаратилган:

- давлат секторида коррупциявий хавф-хатарлар мавжуд тармоқларни ва уларга сабаб бўлувчи омилларни аниқлаш;
- давлат ташкилотларидаги коррупция даражасини ўрганиш;
- давлат органларини коррупцияга қарши ташкил этиладиган тадбирлардаги иштирокини рағбатлантириш;
- коррупцияга қарши миллий стратегияни шакллантириш учун маълумотларни умумлаштириш.

**Коррупцияга қарши курашиш менеджменти тизимлари – қўллаш бўйича талаблар ва тавсияларга** мувофиқ ташкилотлар доимий равишда коррупцион рискларни баҳолаб боришлари лозимдир. Унга кўра, давлат органлари ва ташкилотлари коррупциянинг олдини олиш мақсадида манфаатлар тўқнашувининг олдини олиш, уларни аниқлаш бўйича ички ва ташқи омилларни олдиндан белгилаб олишлари лозим бўлади.

Мазкур ҳолатларни инобатга олган ҳолда давлат ташкилотларида коррупциявий хавф-хатарларни аниқлашнинг аниқ механизмини белгилаш бўйича Адлия вазирлиги тизимида апробациядан ўтган амалиётни бошқа давлат ташкилотларига жорий қилиш мақсадга мувофиқ.

Адлия вазирлиги тизимида коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш тартиби қуйидаги тартибда амалга оширилди:

коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш давлат ташкилотлари таркибий бўлинмалари раҳбарларини жалб қилган ҳолда коррупцияга қарши ички назорат тузилмалари томонидан ташкил этилади. Бунда, коррупцияга қарши ички назорат тузилмалари мавжуд бўлмаган давлат ташкилотларида коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш учун уларнинг таркибий бўлинмалари раҳбарларидан иборат ишчи гуруҳлар ташкил этилди;

ўз фаолиятида коррупциявий хавф-хатарларни (йиллик) баҳолаш ва коррупциявий хавф-хатарлар хариталари шакллантирилди;

вазирликнинг коррупциявий хавф-хатарлар харитаси асосида, аниқланган коррупциявий омилларни бартараф қилишни назарда тутувчи дастур ишлаб чиқилди.

Хусусан, ўтган 2020 ва 2021 йилларда Адлия вазирлиги тизимида коррупциявий хавф-хатарларни аниқлаш бўйича ишларга аҳамият берадиган бўлсак, қуйидагиларни қайд этишимиз мумкин:

1. 2020 йилда вазирлик ва унинг муассасаларига юклатилган функцияларни бажаришда коррупция хатарлари хавфи даражаси (**492** та) бўйича баҳоланди ва таснифланди. Сўнгра уларнинг таъсирини камайтириш бўйича ҳуқуқий ва ташкилий чоралар қабул қилинди.

Хусусан, вазирликнинг 10 дан зиёд ички ҳужжати (коррупцияга қарши курашиш сиёсати, коррупция тўғрисидаги хабарлар билан ишлаш регламенти, хавфларни баҳолашнинг услубий асослари) тубдан янгиланди[9].

2. 2021 йилда Адлия вазирлиги тизимидаги коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш натижаларини умумлаштириш натижасида **58** та (**31** та юқори, **27** та ўрта даражадаги) коррупциявий хавф-хатарлар аниқланган.

Мазкур аниқланган коррупциявий хавф-хатарларни минималлаштириш бўйича 2021 йил 9 августда Адлия вазири томонидан Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги тизимида коррупцияга қарши курашиш бўйича 2021–2022 йилларга мўлжалланган **54** та банддан иборат дастур тасдиқланди.

2021 йилда мазкур дастурда белгиланган ишларни амалга ошириш натижасида меҳнат муносабатларидаги иш юритув жараёнлари электронлаштирилди, ходимларнинг иш фаолияти самарадорлигини баҳолаш тартиби такомиллаштирилди, Давлат хизматлари агентлиги тизими ходимларининг коррупцияга қарши курашиш бўйича кўникмаларини ошириш ишлари йўлга қўйилди, коррупциявий хавф-хатари ўрта ва юқори йўналишда фаолият юритаётган ходимлар билан тушунтириш ишлари олиб борилмоқда[10].

Хусусан, бошқа давлат ташклотлардаги кадрлар билан ишлаш бўлинмалари энг коррупциявий хавф-хатари юқори бўлган соҳа йўналиш бўлганлиги сабабли Адлия вазирлиги тизимида кадрлар билан иш жараёнлари электронлаштирилди.

Бунинг натижасида Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Давлат бошқаруви соҳасида коррупциявий хавф-хатарларни бартараф этиш механизмларини такомиллаштириш ва ушбу соҳада жамоатчилик иштирокини кенгайтириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги 2022 йил 11 майдаги ПҚ–240-сон қарорида адлия тизимининг ижобий амалиётини барча давлат бошқаруви органларига жорий қилиш вазифаси белгиланди.

Ўз навбатида таъкидлаш лозимки, мазкур тизим ишга туширилиши билан Адлия вазирлигида:

таркибий тузилма, штатлар, лавозимлар ва ходимлар маълумотлари ягона **электрон базага бирлаштирилди, ахборотни тўплаш ва ишлов бериш жараёнлари автоматлаштирилди;**

барча **буйруқлар, шартномалар ва аризалар** фақат тизим орқали электрон равишда қабул қилинди;

ходимларнинг меҳнат интизомига риоя қилиши, яъни ишга келиш ва кетиши **юзни таниб олиш технологияси** орқали (Face ID) тўлиқ назорат қилиб борилади;

вакант лавозимларни эълон қилишдан тортиб, танлов ўтказиш ва натижалари бўйича ҳужжатлар расмийлаштиришгача тўлиқ электрон амалга ошириш имкони мавжуд (**www.vacancy.adliya.uz**);

мартаба даража, хизмат гувоҳнома ёки рухсатнома, рағбатлантириш ёки мукофотлар, қўлланилган жазо чоралари, антропометрик кўрсаткичлар, хизмат сафари, тиббиёт варақаси, кадрлар захираси, меҳнат дафтарчалари, хизмат текширувлари, ойлик устама ҳақ миқдорлари, телефон рақамлари ва электрон почта манзиллари ҳақидаги **маълумотларни рўйхатга олиш журналлари бекор қилиниб**, уларни фақат тизим орқали электрон равишда юритиш йўлга қўйилди;

бошқа вазирлик тизимидаги **электрон маълумот базалари билан интеграция қилиниши таъминланди;**

ходимларнинг **иш фаолияти самарадорлигини автоматик баҳолаш (KPI)** ва масофавий ўқитиш тизими жорий қилинди, вазирлик тизимида кадрлар бўйича таҳлиллар Big Data (катта ахборот) тамойили ишлай бошлади.

Натижада мазкур тизим давлат бошқаруви органларида жорий қилиниши мазкур соҳада вужудга келиши мумкин бўлган коррупциявий хавф-хатарларни бартараф қилишга ҳамда қуйидаги самарадорлик кўрсаткичларига эришишга хизмат қилади:

**бюрократик тўсиқларга чек қўйилади, инсон омили минимал даражага тушади;**

қоғоз учун **харажат тежалади** (йилига 600 млн сўм);

ҳужжатларни расмийлаштириш, маълумот тайёрлаш ва бошқа ишларга кетадиган **вақт кескин оптималлашади** (қунига 3-4 соат).

Юқоридагилардан келиб чиқиб, коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш ишларининг самарали йўлга қўйилиши тизимдаги муаммоларни аниқлаш ва ташкилотни соғломлаштиришга хизмат қиладиган узлуксиз механизм яратилишига ҳамда давлат ташкилотининг самарали фаолиятига хизмат қилади.

## Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. Рыбак С.В., Гончаренко И. А. Антикоррупционная политика Российской Федерации в системе государственной службы // Современные тенденции развития науки и технологий. 2017. № 3-8.
2. Дементьева И.Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти // Проблемы развития территории. 2012. Вып.2 (58). С. 75-85.
3. <https://moqqv.uz/uz/menu/izvestno-o-rabote-provodimoy-ministerstvom-sosedstva-i-podderzhki-semi-na-2020-god-po-borbe-s-korruptsiej>
4. <https://www.talentem.nl/Integriteit-sessment.html?gclid=>
5. <https://www.coe.int/en/web/corruption/-/launching-the-npo-sector-terrorist-financing-risk-assessment-in-bulgaria>
6. [https://www.legis.md/cautare/getResults?lang=ru&doc\\_id=110390](https://www.legis.md/cautare/getResults?lang=ru&doc_id=110390)
7. <https://www.iso.org/ru/iso-37001-anti-bribery-management.html>
8. [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=35262402](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35262402)
9. [https://minjust.uz/uz/anticorruption/work\\_in\\_progress/?ELEMENT\\_ID=101655](https://minjust.uz/uz/anticorruption/work_in_progress/?ELEMENT_ID=101655)
10. [https://minjust.uz/uz/anticorruption/work\\_in\\_progress/?ELEMENT\\_ID=103543](https://minjust.uz/uz/anticorruption/work_in_progress/?ELEMENT_ID=103543)