

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ

Юсупджанов Одил Абугафурович

Проректор УМЭД

E-mail: OYusufjonov@uwed.uz

Аннотация: В статье анализируется зарубежный опыт по борьбе с коррупцией. Рассматриваются итоги борьбы с коррупцией в тех странах, где проблемы решены достаточно успешно, подчеркивается роль международного сотрудничества правоохранительных органов и усилия отдельных международных организаций.

Ключевые слова: коррупция; коррупционная преступность; борьба с коррупцией; международно-правовые документы.

LEGAL MECHANISM FOR COMBATING CORRUPTION: THE EXPERIENCE OF FOREIGN STATES

Yusupdjanov Odil Abdugafurovich

Vice-Rector of UWED

E-mail: oyusufjonov@uwed.uz

Annotation: The article analyzes the foreign experience in the fight against corruption. The results of the fight against corruption in those countries where the problems have been solved quite successfully are considered, the role of international cooperation of law enforcement agencies and the efforts of individual international organizations are emphasized.

Key words: corruption; corruption crime; fight against corruption; international legal documents.

Важно отметить, что среди наиболее острых социальных проблем, стоящих перед современным миром, приоритетное место занимает коррупция. Коррупция не только находится в тесной связи с организованной и экономической преступностью, как это усматривается из аналитических документов, прогнозов и программ, посвященных борьбе с общественно опасными явлениями, но и в целом оказывает негативное воздействие на судьбу государства, общества, каждого гражданина.

Последствия коррупции наносят вред государству, снижают уровень доверия гражданина органам государственной власти, негативному влиянию также подвергается само общество, что в результате способствует повышению процессов дестабилизации.

В последние годы в нашей стране осуществлены значимые институционально-правовые реформы в области противодействия коррупции. Приняты системные меры, направленные на повышение правового сознания и правовой культуры населения, формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции.

В рамках реализации реформ усовершенствованы механизмы обеспечения защиты прав и интересов граждан, открытости деятельности органов государственной власти и управления, общественного и парламентского контроля, а также реформированы правовые основы деятельности правоохранительных и судебных органов.

Коррупция – чрезвычайно опасный вызов, изнутри разрушающий государство и наносящий урон нашей национальной безопасности, бескомпромиссная борьба с этим явлением – долг каждого из нас [1].

Как справедливо отмечено в Послании Президента Республики Узбекистан Олий Мажлису, если мы не искореним это порочное явление, нам не удастся создать реально благоприятный деловой и инвестиционный климат, ни одна сфера жизни нашего общества не будет развиваться.

Пока в борьбу с коррупцией не будут вовлечены все слои населения, лучшие специалисты, пока все наше общество не будет, образно говоря, привито «вакциной честности», мы не сможем достичь поставленных целей. От устранения последствий коррупции мы должны перейти к ее раннему предупреждению [2].

Исторически значимым этапом реформирования судебно-правовой системы стало принятие Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах [3], определившей важнейшие направления государственной политики в сфере совершенствования уголовного законодательства, которая подразумевает осуществление комплекса мер по модернизации государственного управления, включая реформирование судебно-правовой системы, обеспечение социальной справедливости, в частности – совершенствование организационно-правовых механизмов противодействия коррупции и повышение эффективности антикоррупционных мер.

Базовым документом, который определил ряд необходимых мер в сфере противодействия коррупции стал Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции», целью которого является регулирование отношений в области противодействия коррупции.

Необходимо отметить, что борьба с коррупцией постоянно остается в фокусе внимания Руководства нашей Республики. Еще большее усиление процессы борьбы с коррупцией получили в последнее время. В частности, в целях повышения эффективности системы противодействия коррупции, создания максимально благоприятного делового климата, продвижения позитивного имиджа страны на международной арене, а также в соответствии с задачами, определенными в Стратегии, подписан Указ Президента Республики Узбекистан от 29 июня 2020 года № УП-6013 «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан». Данный документ предусматривает образование Агентства по противодействию коррупции Республики Узбекистан. При этом, данное Агентство является специально уполномоченным государственным органом, ответственным за формирование и реализацию государственной политики в сфере предупреждения и противодействия коррупции в республике.

Как известно, коррупция является серьезным препятствием в реализации государственных программ и создает благоприятную почву для роста преступности. Помимо всего прочего, коррупция формирует недоверие общества к государству, она поражает, разъедает изнутри судебную систему и все правовые институты.

Это сказывается негативно на развитии страны, формирует в обществе «двойной стандарт» поведения и морали, когда значимость человека и его успешность зависят от материального положения, которое не всегда достигается законным путем.

В политической сфере коррупция также играет свою отрицательную роль, которая выражается в смещении целей политиков и разрушении политических ценностей. Что в итоге приводит к ведению несправедливой политической борьбы и подкупу должностных лиц.

Все вышеуказанное в итоге может привести не только к отрицательным последствиям во всех сферах, но и вызвать ответную реакцию со стороны общества.

В Узбекистане, как и в других странах мира, эта проблема исключительно актуальна и очевидно, что уверенное продвижение большинства современных реформ напрямую зависит от того, насколько эффективно будет вестись борьба с коррупцией, поэтому особое значение приобретает системное формирование антикоррупционных механизмов, среди которых важное место занимает использование правового инструментария.

Изучению понятия «коррупции», а также созданию, разработке методов противодействию коррупции уделялось внимание на протяжении всей истории развития социально-гуманитарного знания.

Понятие «коррупция» имеется в трудах Аристотеля (в своей работе «Политика» он выделял коррупцию как фактор, способный привести государство к вырождению или даже к гибели [4]), Н. Макиавелли (который в своем труде «Государь» сравнивал коррупцию с недугом, который вначале трудно распознать, но легко лечить, а позже легко распознать, но почти невозможно лечить), Т. Гоббс в «Левиафане» писал: «Люди, кичащиеся своим богатством, смело совершают преступления в надежде, что им удастся избежать наказания путем коррумпирования государственной юстиции или получить прощение за деньги или другие формы вознаграждения» [5, С. 229].

В научной литературе большинство авторов коррупцию рассматривают не как правовое явление, которое можно было бы квалифицировать конкретной нормой права (уголовного или административного), а как криминологический, социально-экономический феномен, отличающийся многоструктурным и многоуровневым содержанием [6]. Такой точки зрения придерживается С.В. Максимов, который к коррупционным деяниям относит: взяточничество; криминальный лоббизм; покровительство на основе личных связей; незаконное участие в предпринимательской деятельности лично или через близких либо доверенных лиц; предоставление исключительных прав на что-либо в целях корыстного использования; приобретение или отвлечение государственных средств и собственности для своей корпоративной группы; прямые или косвенные взносы в период избирательных кампаний в пользу определенных партий или лиц, а также на иные политические цели; незаконное распределение кредитов, дотаций и инвестиций [7, С. 43–44].

Немного иное мнения придерживается М.Д. Давитадзе, который считает, что к основным преступлениям с признаками коррупции

следует отнести: подкуп должностного лица; хищение – неправомерное присвоение или иное нецелевое использование должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо государственного, общественного, частного имущества, находящегося в ведении этого должностного лица в силу его полномочий; злоупотребление влиянием в корыстных целях; злоупотребление служебным положением; незаконное обогащение – значительное увеличение активов должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно может разумным образом обосновать; воспрепятствование осуществлению правосудия – применение физической силы, угроз, запугивания, обещание, предложение, предоставление неправомерного преимущества с целью склонения к даче ложных показаний, вмешательство в процесс дачи показаний или предоставления доказательств; отмыwanie коррупционных доходов [8, С.56].

Анализируя данные мнения, можно обнаружить их схожие черты и в то же время определенные различия. Авторы едины во мнении касательно субъективной стороны преступлений, где мотивом выступают корыстные побуждения, а целью – получение выгоды незаконным способом. Расхождение во мнениях заключается в определении, какие именно преступления следовало бы отнести к коррупционным.

В связи с изложенным, представляется целесообразным сформулировать следующее определение: Коррупционные преступления – неправомерное деяние, совершаемое должностным лицом в силу имеющихся полномочий, из корыстных побуждений, с целью личного обогащения, покровительства, предоставлении прав «незаконным носителям» и (или) подкупе иных лиц. В категорию данных преступлений можно отнести следующие виды преступлений: взяточничество, злоупотребление служебным положением, воспрепятствование осуществлению правосудия, хищение государственного имущества и средств, предоставление исключительных прав в целях корыстного использования и незаконное обогащение.

Коррупция оказывает исключительно деструктивное влияние на развитие нации и государства, а также негативно влияет на экономические и социально-политические процессы. Поэтому каждое государство сориентировано на борьбу с коррупцией, путем

разработки и реализации нормативно-правовой базы, планов, а также создания превентивных механизмов.

Противодействие коррупции – деятельность государственных органов, органов самоуправления граждан, институтов гражданского общества по предупреждению, выявлению коррупционных правонарушений, а также ликвидации их последствий.

В ФРГ нормативная база, направленная на борьбу с коррупцией, очень развита и основывается на следующих принципах:

- охранять государственную казну и конкуренцию посредством регистра коррупции;
- создавать стимулы для новой этики предпринимательства;
- запрещать должностным лицам, уволенным со службы за оказание протекции, в течение 5 лет иметь отношение к предпринимательству;
- ликвидировать пробелы в законах;
- вести санкционированный контроль за телефонными разговорами;
- урегулировать положение главного свидетеля посредством смягчения наказания;
- улучшать уголовное преследование путём создания центров по борьбе с коррупцией;
- обеспечивать широкую гласность своей деятельности;
- усилить контроль с целью предупреждения самообогащения, и злоупотребления субъективным правом [9].

С повышением чувствительности общества к проблеме коррупции, чему в значительной мере способствуют СМИ, в Германии увеличилось число расследуемых дел о коррупции. В области государственного управления были приняты предупредительные меры: разработаны рекомендации по противодействию коррупции в сфере законодательной и исполнительной власти.

К Рекомендациям прилагалось «Руководство к действию», предназначенное для руководителей, поскольку эффективность мер воздействия и предупреждения коррупции в первую очередь зависит, по мнению германских законодателей, от руководящих лиц государственной службы [10, С.335].

В соответствии с этими документами государственные служащие не вправе заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления, наблюдательного совета или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой другой правовой формы [11].

Для всякой иной работы, помимо службы, служащий обязан получить предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Разрешение не требуется для: принятия опекунов, ухода за больным или немощным, выполнения обязанностей по завещанию, отправления «свободной» профессии, управления собственным имуществом, деятельности, связанной с обучением и исследованиями в научных институтах и учреждениях [12, С.161].

Среди мер, направленных на противодействие коррупции, следует отметить порядок трудоустройства лиц, ушедших с высоких государственных постов. В течение установленного срока они должны получить разрешение правительства на работу в частном секторе или занятие коммерческой деятельностью, если они к ней имели отношение. В противном случае их поведение может рассматриваться как коррупционное [12, С.161].

Из опыта борьбы с коррупцией в Германии видно, что должностные лица находятся почти под постоянным контролем и отсутствует период для приобретения связей. В частности, в органах имеются уполномоченные должностные лица, выполняющие задачи антикоррупционного характера, создаются межведомственные комиссии, создан перечень должностей подверженных коррупции, порядок трудоустройства лиц, ушедших в отставку, а также ротация, проводимая каждые пять лет.

В связи с этим, представляет интерес опыт Сингапура по преодолению коррупции. В момент обретения независимости в 1965 году Сингапур был страной с очень высоким уровнем коррупции. За относительно короткий исторический период это государство прошло путь от бедной страны до высокоразвитой, с высоким уровнем жизни и постиндустриальными секторами экономики. Стратегия снижения коррупции была комплексной. Была произведена детальная регламентация деятельности чиновников, устранены двусмысленности в законодательных актах, позволявшее вольное их толкование, отменены многие разрешения и лицензирование, последовательно и неукоснительно соблюдался принцип верховенства закона и равенства всех перед законом, упрощены процедуры деятельности органов власти, установлен строгий контроль за соблюдением этических стандартов [13].

Упрощение процедуры деятельности органов власти, помогло Сингапуру избавиться от бюрократии, тем самым снизить уровень коррупции.

Сингапурская антикоррупционная кампания состояла из четырех элементов. Первым стало создание мощной независимой службы по борьбе с коррупцией. Вторым элементом – в ведение презумпции виновности чиновников. Третий элемент – радикальное повышение зарплаты чиновников. Четвертый элемент – формирование независимых, объективных СМИ, освещающих все обнаруженные факты коррупции.

Интересным аспектом Сингапурского Закона «О предотвращении коррупции» является то, что под запрещенную категорию «взятки» вошли не только деньги, подарки, гонорары, ценные бумаги и т.п., но и любая должность, работа и контракт; любая уплата, освобождение, погашение долга в рамках любого займа, обязательства и других задолженностей полностью и частично; любые другие услуги, предпочтения, преимущества любого вида, включая защиту от любого штрафа или неплатежеспособности, а также освобождение от действий или дисциплинарных взысканий; снисхождение к выполнению любой обязанности или права в рамках профессиональной деятельности. Более того, в этот список входит также любое предложение, попытка или обещание любого вознаграждения [14].

Разоблачение и дальнейшее применение санкций, демонстрация, публикация информации о должностных лицах, осуществивших незаконные коррупционные действия, может послужить наглядным примером последствий незаконных действий со стороны чиновников. А также продемонстрировать эффективность работы судебных и правоохранительных органов.

Аналогично, опыт борьбы с коррупцией в **Японии** базируется на наличии норм антикоррупционного характера, которые содержатся во многих национальных законах.

Как один из методов борьбы с коррупцией, в 2001 г. в Японии вступил в силу Закон «О раскрытии информации». Этот акт гарантирует гражданам право на доступ к официальной информации, имеющейся у правительственных учреждений, и возможность подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации в том случае, если правительство откажется ее обнародовать [15, С.195-217].

В дополнение имеются следующие способы борьбы с коррупцией:

в Японии существует контроль над расходами чиновников;

санкции за коррупцию затрагивают обе стороны коррупционной сделки, а также ее посредников;

действует запрет для чиновников устраиваться в частные компании после ухода с государственной службы.

Можно отметить, что борьба в Японии против коррупции ведется успешно, но при этом все же имеются способы обойти установленные запреты и ограничения. В немалой степени этому способствует менталитет японцев, их следование сложившимся веками традициям, устанавливающим взаимоотношения населения с чиновниками по принципу семейных, не позволяющих «выносить сор из избы».

К сожалению, такое негативное явление, как коррупция, не обошло стороной и наше государство. И у нас нередко такие преступления также совершаются должностными, руководящими лицами, которые совершают то или иное незаконное действия с целью получения подарков, денежных средств или услуг взамен.

В целях снижения латентной коррупционной преступности, в Узбекистане проводится значительная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы осуществления государственного контроля за деятельностью субъектов предпринимательства. В частности, ограничены полномочия контролирующих органов и перечень оснований для их вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов, сокращено число проверок, исключено дублирование контроля при их проведении, усовершенствованы формы и методы их проведения, внедрены четко обоснованные принципы формирования годовых и квартальных планов проверок деятельности субъектов предпринимательства. В кадровой политике закреплены нормы ротации, которая кроме задач своевременного и качественного комплектования государственных органов кадрами, оперативного маневрирования имеющимися кадровыми ресурсами, направлена на предупреждение коррупции, должностных преступлений и проступков [16].

Противоправные деяния со стороны органов власти и управления наказываются Уголовным кодексом Республики Узбекистан, который имеет перечень составов преступлений, за которые государством применяется наказание. Нужно обратить внимание, что антикоррупционная политика Узбекистана с каждым годом усиливается путем внесения изменений и дополнений в нормативные акты, присоединением к Конвенции ООН по противодействию коррупции (в 2008 г. Узбекистан присоединился к данному международному документу, который определил ряд необходимых мер в сфере противодействия коррупции), а также в 2010 году – к Стамбульскому плану действий по борьбе с коррупцией

Организации экономического сотрудничества и развития. Это стало важным этапом в реализации системных механизмов в сфере противодействия коррупции.

Как уже отмечалось, коррупция – один из факторов, препятствующих развитию государства, который затрагивает все сферы общественно-политической и экономической деятельности. Свойствами коррупции являются её быстрое развитие и укоренение.

Борьба с коррупцией остается в центре внимания нашего государства. Исторический опыт и современная практика, в том числе и в некоторых новых независимых государствах позволит нам использовать их опыт в улучшении антикоррупционного законодательства Республики Узбекистан.

Поэтому Узбекистан обращает особое внимание на зарубежный опыт в сфере противодействия коррупции. Желательно рассмотреть опыт Сингапура о «неприкосновенности должностных лиц» в более строгом понятии, и возможно произвести изменения в нашем соответствующем законодательстве. Так как неприкосновенность, которой пользуются должностные лица, в настоящее время не является функциональной, т.е. распространяется не только на действия, совершаемые ими при исполнении своих служебных обязанностей. В связи с этим, во избежание «увода от ответственности» таких лиц, следует, на наш взгляд, законодательно закрепить распространение неприкосновенности только на действия, совершаемые ими во время выполнения должностных обязанностей.

Как уже упоминалось выше, коррупция оказывает негативное влияние на все сферы жизни общества: экономику, социальную сферу, политику. Последствия, порождаемые этим явлением, не только препятствуют прогрессивному, поступательному развитию общества, но и представляют серьезную угрозу интересам национальной безопасности страны.

В то же время, к примеру, в Сингапуре основное место в антикоррупционной политике занимает предупреждение фактов коррупции за счет принятия мер государственного стимулирования, как в оплате труда, так и в отчетности государственных лиц об их имуществе, ротации кадров, а также в строгости наказания к тем, кто совершает коррупционные преступления. Кроме того, в Сингапуре особую роль играет профилактика коррупционных проявлений.

Общеизвестно, универсальных способов противодействия коррупции не существует, каждая страна должна выбирать собственную модель и систему антикоррупционных мер исходя из

своих внутренних положений, национальных свойств. Использование зарубежного опыта по противодействию в сфере коррупции в нашей стране не может проводиться путем копирования мер по борьбе с коррупцией, которые были эффективны в других странах. Эти меры всегда необходимо будет приспособлять к национальной модели для применения в нашей стране.

Однако, успешный опыт создания и реализации зарубежных стратегий противодействия коррупции необходимо тщательно изучать. На наш взгляд, учет зарубежного опыта, поможет нашей стране снизить уровень коррупции во всех отраслях деятельности.

На основе вышеизложенного стоит рассмотреть следующие пути решения данной «проблемы общества»:

приведение национального законодательства в соответствие с международными нормами.

совершенствование механизма, позволяющего обеспечить информационную прозрачность процесса принятия решений, затрагивающих интересы всего общества и государства

введение системы ротации государственных служащих (на основе опыта ФРГ и Сингапура);

усиление всестороннего общественного контроля за деятельностью должностных лиц в системе государственной службы.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Поздравительная речь Президента Республики Узбекистан по случаю дня Конституции. 7.12.2020 г. <https://president.uz/ru/lists/view/3990> (President Shavkat Mirziyoyev’s Greeting Remark on the Constitution Day. 7.12.2020. available at: <https://president.uz/en/lists/view/3990>).

2. Послание Президента Республики Узбекистан Олий Мажлису. 24.01.2020 г. <https://president.uz/ru/lists/view/3324>. (Text of President Shavkat Mirziyoyev’s Address to the Oliy Majlis. 24.01.2020)

3. Указ Президента Республики Узбекистан от 7.02.2017 №УП-494 «О стратегии действия по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» (Decree of the President of the Republic of Uzbekistan “On the Strategy of Action for the Further Development of the Republic of Uzbekistan” dated February 7, 2017, PF-4947).

4. Аристотель. Политика, URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/polit/aristot/index.php (Aristotel. Policy, available at: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/polit/aristot/index.php)

5. Гоббс Т., Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / – М.: Мысль, 1988. С.229. (Gobbs T. (1988), Leviathan, or the Matter, Form, and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil / – М.: Mysl)

6. Артемьева М.В. Коррупция и коррупционные преступления. Журнал «Юридическая наука», 2011. №1. (Corruption and corruption crimes ["Korrupsiya i korrupsionnye prestupleniya"]. Journal "Yuridicheskaya nauka", №1.)

7. Максимов С.В. Коррупция. Законная ответственность: монография. М.2000. (Maksimov S.V. (2000), Corruption. Legal responsibility: monograph)

8. Давитадзе М.Д. Коррупция: вид, причины и последствия// Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью: сб.науч.ст/ под ред.Н.Г.Кадникова и М.М.Малыковцева. М., 2000. (DavitadzeM.D. (2000) Corruption: type, causes and consequences)

9. Актуальные проблемы противодействия коррупции // Серия: Проблемы национальной безопасности №6(351), 2008 http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW200807061002/VSF_NEW20080706100207.htm (Topical Problems of Anti-Corruption Series: Problems of National Security // Actual problems of combating corruption)

10. Моисеев В.В., Прокуратов В.Н. Противодействие коррупции в современной России / Монография. – Орел:АПЛИТ. 2012. (MoiseevV.V., ProkuratovV.N. (2012), Anti-corruption in modern Russia / monograph. – Orel:APLIT.)

11. Моисеев В. Европейский опыт борьбы с коррупцией // Человек и труд. № 10–11, 2011. (Moiseev V. (2011), European experience in fighting corruption // Chelovek i trud. № 10–11.)

12. Моисеев В.В. Борьба с коррупцией в России// Монография. М.: Директ-Медиа. 2014. (Moiseev V.V. (2014), Fighting corruption in Russia / Monograf. M.: Direkt-Media.)

13. Сиротин А. «Лечение заразной жадности: Борьба с коррупцией в Сингапуре»: <http://www.finexg.ru/osobennosti-zakonodatelstva-singapura/> (Sirodin A. Treating Contagious Greed: Fighting Corruption in Singapore)

14. Мировой опыт борьбы с коррупцией: Сборник материалов научных семинаров и заседаний дискуссионного клуба (2011 – 2013) / Под ред. М.И.Амара. – М., 2014. (World experience in the fight against

corruption: Collection of materials of scientific seminars and sessions of the discussion club)

15. Имеется в виду Закон №42 «О доступе к информации, находящейся в ведении административных органов власти» 1999 г. См. также текст Закона: Савинцева М.И. Правовые основы современной журналистики и информационного общества в Японии; <http://www.japaneselaw.ru>. – М., 2006. (This refers to the Law No. 42 "On access to information held by the administrative authorities" of 1999, See also the text of the Law: Savintseva M.I. (2006), World experience in fighting corruption: Collection of materials of scientific seminars and sessions of the discussion club)

16. <http://parliament.gov.uz/ru/events/committee/3758>

17. Gulnoza Ilxomovna Yusupdjanova. (2022). CRIMINAL PROCEDURE FUNCTIONS. World Bulletin of Social Sciences, 8, 42-45. Retrieved from <https://scholarexpress.net/index.php/wbss/article/view/672>.

18. Yusupdjanova, G. I. (2021). The Role And Functions Of The Court In Criminal Proceedings In The New Uzbekistan. The American Journal of Political Science Law and Criminology, 3(11), 37-47.

19. Ilxomovna, G. Y. (2022, April). CRIMINAL PROCEEDINGS ARE IN THE FORM OF A DISPUTE CASE SOLVING FUNCTION. In International Virtual Conference on Language and Literature Proceeding (Vol. 1, No. 2).