

ВНЕДРЕНИЕ СТАНДАРТОВ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ НА
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Смаилова Айнура Сагидулла кизи

Магистр Университета мировой экономики и дипломатии

Расулов Мероншоҳ Раҳимжон ўғли

Независимый исследователь Академии правоохранительных органов

Аннотация: В статье анализируются феномен «добропорядочности» в государственной службе и пути её развития.

Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, добропорядочность, государственный сектор, коррупция.

Аннотация: Мақолада давлат хизматидаги "ҳалоллик" феномени ва унинг давлат хизматида ривожланиши йўллари таҳлил қилинган.

Калит сўзлар: давлат хизмати, давлат хизматчиси, ҳалоллик, давлат сектори, коррупция.

Annotation: The article analyzes the phenomenon of "integrity" in public service and the ways of its development in public service.

Key words: public service, public servant, integrity, state sector, corruption.

АКТУАЛЬНОСТЬ

Добропорядочность представляет собой одну из основ политической, экономической и социальной системы общества и, таким образом, является важным фактором экономического и социального благосостояния и процветания каждого индивидуума и общества в целом. Добропорядочность является жизненно важным для сферы публичного управления, защиты общественных интересов и поддержания таких фундаментальных ценностей как приверженность плюралистической демократии, основанной на верховенстве права и соблюдении прав человека.

Являясь фундаментом государственного органа, государственные служащие должны олицетворять собой добропорядочность. В данном случае соответствие понятию добропорядочность – это получение оценки общества за такие качества как добропорядочность, благородство, честность, справедливость, неподкупность. Формирование добропорядочности государственных служащих является единственным способом построения эффективной государственной службы, где основными аспектами являются этика или высокая культура общения, нулевая терпимость к коррупции и соблюдение общечеловеческих норм морали.



МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Комитет экспертов ООН по государственному управлению, связывает добропорядочность с «честностью и надежностью государственных служащих при выполнении ими своих задач»⁵⁰.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет её как «последовательное соблюдение и приверженность общепризнанным этическим ценностям, принципам и нормам с целью отстаивания и обеспечения приоритета общественных интересов над частными в публичном секторе»⁵¹.

Более того данная организация разработала проект «Рекомендации по вопросам публичной добропорядочности» которые включают в себе 13 стандартов⁵² добропорядочности в публичном секторе.

Всемирная торговая организация (ВТО) отмечает, что «один из фундаментальных стандартов поведения вытекает из требования добросовестности. Добропорядочность подразумевает не только честность, правдивость и свобода от коррумпированного влияния, а также добропорядочность в качестве международного публичного должностного лица»⁵³. Далее в нем говорится: «Сотрудники должны регулировать свое поведение с учетом интересов ВТО и избегать попадания в такое положение, когда их частные интересы фактически или потенциально могут вступать в противоречие с интересами ВТО».

Таким образом, согласно этим определениям, добропорядочность в государственном секторе означает качество действий, предпринимаемых государственными служащими, измеряемое на основе фундаментальных правил и общественных ценностей.

В современном мире многие развитые государство уделяют большое внимание на добропорядочность в государственном секторе. Одним из таких государств является Нидерланды где публичная добропорядочность была поставлена на повестку дня ещё в начале 1990-х годов. Нидерландская правительственная система выполняет ряд задач для своих граждан и в общей сложности в системе работают около 915 000 государственных служащих (включая систему образования). В государственном секторе работает около 117 000 государственных служащих, в муниципалитетах - 148 000 (Министерство внутренних дел и по делам королевства). В Нидерландах относительно крупное и хорошо функционирующее центральное правительство, о чем свидетельствуют баллы по Индикаторам управления в мире (World Governance Indicators, Всемирный банк),

⁵⁰ www.unpan.org/DPADM/CEPA/UNCommitteeofExpertsonPublicAdministration/tabid/1454/language/en-US/Default.aspx

⁵¹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-ru.pdf>

⁵² Рекомендации совета ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности. 2020 г. www.oecd.org/gov/ethics

⁵³ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm6_e.htm



которые, по данным Transparency International (2020) имеют прочную репутацию добропорядочности. Кроме этого в рейтинге Index of Public Integrity в 2019 году Нидерланды заняли 4 место, и на сегодняшний день они сохраняют лидерство и находятся на 5 месте⁵⁴.

Министерство внутренних дел опубликовало свои первые документы о политике добропорядочности в середине 1990-х годов. Впоследствии стандарты добропорядочности были включены в Закон “О государственных служащих”. Сюда входили правила в отношении подработок, отчетности о финансовых интересах, а также процедуры изобличения («whistleblowing») и защиты. Служба общей разведки и безопасности открыла горячую линию, по которой люди могли анонимно сообщать о нарушениях добропорядочности. Министерство финансов разработало метод проведения аудита добропорядочности. В 2006 году был обновлен Закон о государственных служащих. Среди прочего, от государственных органов требовалось проводить политику добропорядочности, устанавливать кодексы поведения и приносить присягу. На этом этапе государственные органы также взяли на себя обязательство соблюдать ряд основных стандартов. В них были сформулированы дальнейшие инструкции по разработке политики добропорядочности. Например, правительственные организации должны были уделять внимание набору и отбору персонала, проводить социальные опросы на уязвимые должности, защищать конфиденциальную информацию и разрабатывать процедуры публичных закупок и заключения контрактов. Чтобы поддержать государственные органы во внедрении этих новых стандартов, в 2006 году Министерство внутренних дел и по делам королевства приняло решение сформировать Национальное управление по добропорядочности Нидерландов (BIOS - Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector)⁵⁵. Именно такие высокие стандарты помогли Нидерландам стать развитым демократическим государством и быть ведущих местах в международных рейтингах.

Не смотря на то, что в законодательстве Узбекистана понятие добропорядочности государственных служащих только началось, в системе отечественной государственной службы в последние годы были созданы предпосылки добропорядочности, и оно развивается хорошими темпами.

К примеру, по Постановлению Президента Узбекистана “Об организации деятельности Агентства государственных услуг при Министерстве юстиции Республики Узбекистан” в 2017 году было создано Агентство государственных услуг при Министерстве юстиции Узбекистана. Это также является одним из основных признаков добропорядочности, так как обеспечение бесконтактного взаимодействия с

⁵⁴ Индекс публичной добропорядочности <https://corruptionrisk.org/ipi-ranking/>

⁵⁵ Integrity management in the public sector «The Dutch approach», Leo Huberts | Alain Hoekstra (red.), В IO S, The Hague 2016. P.11



государственными служащими позволит оперативно получать государственные услуги без коррупционного риска для населения, существенно облегчит повседневную жизнь граждан, устраним случаи бюрократизма и волокиты.

Агентство было создано на базе Управления по координации и развитию оказания государственных услуг Министерства юстиции Республики Узбекистан и его территориальных отделов, а также Единых центров по оказанию государственных услуг субъектам предпринимательства по принципу «одно окно». Теперь по принципу «одно окно» услуги предоставляются не только к субъектам предпринимательства, но и ко всем другим юридическим и физическим лицам. На сегодняшний день Агентство государственных услуг в 2022 году было присоединено в структуру Министерства юстиции Республики и продолжает свою деятельность в качестве одного из департаментов министерства.

Следующим большим шагом в развитии сферы государственной службы стало создание Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан (АРГОС). Данное Агентство контролирует кадровые вопросы в государственных и организациях.

Основными задачами АРГОС являются разработка реформ в сфере государственной гражданской службы, координация кадровой политики государственных органов, внедрение инновационных методов управления кадровым персоналом, руководство Национальным кадровым резервом, внедрение системы оценки эффективности госслужащих, организация открытого независимого конкурсного отбора на вакантные места и прочее.

АРГОС был образован по Указу Президента Республики Узбекистан “О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан” от 3 октября 2019 г., № УП-5843 и Постановлению Президента “О мерах по организации деятельности Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан” от 3 октября 2019 г., № ПП-4472.

По документам АРГОС подчиняется непосредственно Президенту республики. Документом установлено, что прием на госслужбу, за исключением избираемых и назначаемых в особом порядке должностей, будет проводиться путем открытого конкурса. С 1 января 2020 года – в пилотном режиме в органах управления и во всех государственных организациях, с 1 января 2021 года – во всех структурах, где предусмотрена госслужба.

Проведение отбора, а также организация курсов повышения квалификации госслужащих полностью контролируется АРГОС. Кандидаты, выигравшие конкурс, не могут быть освобождены от занятой должности без согласования с данным ведомством и его территориальными филиалами.



Следующим большим успехом для системы добропорядочности в госслужбе Узбекистана стало создание Агентства по противодействию Республики Узбекистан («Агенство») коррупции. Оно было создано по Указ Президента Республики Узбекистан “О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан” от 29 июня 2020 г., № УП-6013. В своей деятельности Агентство подчиняется Президенту и отчитывается перед Парламентом.

Согласно документу, Агентство является специально уполномоченным государственным органом по разработке и реализации государственной политики в области предупреждения и борьбы с коррупцией.

В его задачи также входит:

- обеспечение системного анализа состояния и тенденций распространения коррупции в стране, выявлением сфер, наиболее подверженных коррупционным рискам;
- внедрение в органах государственного и хозяйственного управления системы, внутреннего антикоррупционного контроля («комплаенс контроля») и других международных антикоррупционных инструментов;
- формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;
- обеспечение эффективности антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов;
- внедрение в государственную службу стандартов добропорядочности («вакцины добропорядочности»), организация системы декларирования доходов и имущества госслужащих;
- антикоррупционный контроль в области государственных закупок и использование средств госбюджета;
- международное сотрудничество, в том числе в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (ОЭСР), укрепление авторитета страны, повышение ее позиций в международных рейтингах.

По сути это организации вместе с АРГОС стали передовыми по осуществлению реформ в сфере государственной службе, так как на их плечи возложен большой груз по изучению и исследованию текущего положение государственной службы и коррупции в стране и даче своих рекомендаций по реформированию системы управления и снижению коррупции в стране.

Создание такой организаций также является выполнением 6 статьи Конвенции ООН против коррупции принятый в 2003 году, где сказано, что «Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа или, в надлежащих случаях, органов, осуществляющих предупреждение коррупции...»⁵⁶.

⁵⁶ Конвенции ООН против коррупции,

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml



Также в 2021 году была запущена практика по награждению лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях или оказавших иным образом содействие в борьбе с коррупцией, которое также является стандартом добропорядочности. Данная практика основывается на Постановлении Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении положения о порядке награждения лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях или оказавших иным образом содействие в борьбе с коррупцией» от 31 декабря 2020 г., № 829⁵⁷.

О внедрении такой системы предлагается в девятой рекомендации ОЭСР в своих рекомендациях публичной добропорядочности. Конечно по рекомендации ОЭСР возможность таких действий более широка, так как в нем говорится о любых правонарушениях, тогда как в постановлении идет речь только о коррупционных преступлениях. По сути такая разница не имеет большого значения так, как сфера охватываемая постановлением довольно широкая, к примеру, в Постановлении под административное правонарушение коррупционной направленности подпадают статьи 61-1 (подкуп служащего негосударственной коммерческой или иной негосударственной организации), 193-1 (подкуп служащего государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан), 193-2 (незаконное получение служащим государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан материальных ценностей или имущественной выгоды) Кодекса об административной ответственности, а в состав уголовных правонарушений коррупционной направленности входят пункт «г» часть 2 статьи 167 (хищение путем присвоения или растраты, совершенное путем злоупотребления должностным положением), пункт «в» части 3 статьи 168 (мошенничество с использованием служебного положения), статьи 192-9 (коммерческий подкуп) и 192-10 (подкуп служащего негосударственной коммерческой или иной негосударственной организации), 205 (злоупотребление властью или должностными полномочиями), 209 (должностной подлог), 210 (получение взятки), 211 (дача взятки), 212 (посредничество во взяточничестве), 213 (подкуп служащего государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан), 214 (незаконное получение служащим государственного органа, организации с государственным участием или органа самоуправления граждан материальных ценностей или имущественной выгоды), 243 (легализация доходов, полученных от преступной деятельности с использованием служебного положения) и 301 (злоупотребление властью, превышение или бездействие власти).

⁵⁷ Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан «Об утверждении положения о порядке награждения лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях или оказавших иным образом содействие в борьбе с коррупцией» от 31 декабря 2020 г., № 829



Такая практика информирования о правонарушениях, о правах и обязанностях, а также информирование людей о доступных им ресурсах имеет решающее значение для создания атмосферы доверия и профессионализма системы государственной службы.

Также 6 июля 2021 года был принят Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по созданию среды нетерпимого отношения к коррупции, кардинальному сокращению коррупционных факторов в государственном и общественном управлении, а также широкому вовлечению общественности в этот процесс». Действия и предложения, предписанные в этом Указе, если они будут реализованы должным образом, то в будущем это могут привести к большому скачку в развитии сферы государственной службы без коррупции.

Несмотря на вышеперечисленные положительные действия и результаты, некоторые вопросы до сих пор требуют решения. К примеру:

- Не существует правового основания для декларирования доходов и имущества государственных служащих.
- Не смотря на то, что в Государственной программе по противодействию коррупции на 2021-2022 годы⁵⁸ была поставлена задача разработать проект Кодекса этики государственных служащих, он до сих пор не был опубликован на сайте regulation.gov.uz для общественного обсуждения.

Предложение

- Принять Закон «О декларировании доходов и имущества государственных служащих». Необходимо постепенно внедрять декларирование доходов и имущества госслужащих, т.е. в первую очередь декларировать доходы и имущество руководителей на национальном, региональном и местном уровнях, а затем охватывать оставшихся госслужащих;
- Создать электронную платформу по декларированию доходов и имущества государственных служащих используя опыт европейских государств, в частности опыт Нидерландов и Словении;
- Несмотря на то, что в законодательстве имеется Постановление «Об утверждении типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах», остается открытым вопросы принятие единого Кодекса поведения или этики государственных служащих и её реального применения, выявления нарушений в этой области и рычаги привлечения к ответственности нарушителей. Если сказать простым языком то, до сих пор не ясно кто осуществляет надзор или же контролирует исполнения норм этического поведения.

⁵⁸ Указ Президента Республики Узбекистан о мерах по созданию среды нетерпимого отношения к коррупции, кардинальному сокращению коррупционных факторов в государственном и общественном управлении, а также широкому вовлечению общественности в этот процесс от 6 июля 2021 г., № УП-6257



Правила этического поведения государственных служащих является составной частью формирования добропорядочности в государственной службе. Первоначальным методом достижения результатов по формированию таких качеств у государственных служащих возможно при масштабном просвещении и тренингах.

- Необходимо создать проект, который поможет определить уровень коррумпированности кандидатов (проверка на добропорядочность), которые поступают на государственную службу, где проводится независимый конкурсный отбор используя практику развитых зарубежных стран (рекомендуется изучение опыта Великобритании и Нидерланды).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Integrity management in the public sector «The Dutch approach», Leo Huberts | Alain Hoekstra (red.), В IO S, The Hague 2016. P.11
2. Индекс публичной добропорядочности, 2019 г. <https://integrity-index.org/?yr=2019>
3. Рекомендации совета ОЭСР по вопросам публичной добропорядочности. 2020 г. www.oecd.org/gov/ethics
4. Конвенции ООН против коррупции, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml
5. Указ Президента Республики Узбекистан о мерах по созданию среды нетерпимого отношения к коррупции, кардинальному сокращению коррупционных факторов в государственном и общественном управлении, а также широкому вовлечению общественности в этот процесс от 6 июля 2021 г., № УП-6257
6. Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан об утверждении положения о порядке награждения лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях или оказавших иным образом содействие в борьбе с коррупцией от 31 декабря 2020 г., № 829
7. www.unpan.org/DPADM/CEPA/UNCommitteeofExpertsonPublicAdministration/tabid/1454/language/en-US/Default.aspx
8. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-ru.pdf>
9. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm6_e.htm
10. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm6_e.htm

