



Scientific approaches to corruption risks

Shavkat NAZAROV¹

Tashkent State University of Law

ARTICLE INFO

Article history:

Received December 2024
Received in revised form
15 December 2024
Accepted 20 January 2025
Available online
25 February 2025

Keywords:

assessment,
management,
state,
corruption,
risk,
system,
scientific approaches,
legal,
countermeasure,
prevention.

ABSTRACT

This article describes issues related to scientific approaches to corruption risks. In addition, this article shows that the system for assessing corruption risks is related to the effectiveness of combating corruption, and the opinions of scientists on this issue are studied, and appropriate recommendations are given.

2181-1415/© 2025 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol6-iss1-pp302-308>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Коррупциявий ҳавф-хатарлар борасидаги илмий ёндашувлар

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

баҳолаш,
бошқарув,
давлат,
коррупция,
хавф-хатар,
тизим,
илмий ёндашувлар,
ҳуқуқий,
қарши кураш,
олдини олиш.

Мазкур мақолада коррупциявий хавф-хатарлар борасидаги илмий ёндашувларга доир масалалар баён этилган. Бундан ташқари, мазкур мақолада коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш тизими коррупцияга қарши курашиш борасидаги натижадорлиги билан боғлиқ эканлиги ва бу борадаги олимлар фикрлари ўрганилиб, тегишли тавсиялар берилган.

¹ Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Department of State Governance, Tashkent State University of Law. E-mail: savkatnazarov@gmail.com

Научные подходы к коррупционным рискам

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

оценка,
управление,
государство,
коррупция,
риск,
система,
научные подходы,
юридические,
контрмеры,
профилактика.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с научными подходами к оценке коррупционных рисков. Кроме того, анализируется взаимосвязь между системой оценки коррупционных рисков и эффективностью борьбы с коррупцией, приводятся мнения учёных по данному вопросу и даются соответствующие рекомендации.

Коррупцияга қарши сиёсатни ишлаб чиқишда халқаро ташкилотлар ва қўплаб давлатларнинг ҳукуматлари коррупция хавфини баҳолаш мумкин бўлган ёндашувларга эътиборни кучайтирмоқдалар. Коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш – коррупцияга қарши курашишнинг самарали профилактик механизмларидан бири ҳамда коррупцияга қарши ишлаб чиқилган чоралар ҳақиқий коррупция схемаларига мос келишини таъминлаш усулидир. Аммо, коррупция хавфини тизимли равишда баҳолашга имкон берадиган ягона усул мавжуд эмас.

Бугунги кунда коррупцияга қарши курашдаги илғор хорижий тажрибалар – коррупцияни келтириб чиқарувчи омилларни аниқлаш, муайян давлат органида коррупция хавфига энг заиф бўлган ҳукумат функцияларини аниқлаш зарурлигига асосланади.

Турли кўринишлардаги коррупциявий хавф-хатарларни таҳлил қилиш соҳада қонунчиликни ривожлантириш, коррупцияга қарши муносиб, самарали стратегияларни яратиш ва амалиётга жорий қилиш учун хизмат қилади.

Коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш борасидаги қарашлар, ёндашувларни ўрганиш, хавфни баҳолаш, уни илмий ёндашувларини таҳлил этиш долзарб аҳамиятга эга бўлиб бормоқда.

Айни вақтда Ўзбекистон Республикасида ҳам коррупцияга қарши муросасиз курашиш, унинг олдини олиш мақсадида бир қанча ишлар амалга оширилмоқда. Бу борада, 2019 йил 27 майда Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Ўзбекистон Республикасида коррупцияга қарши курашиш тизимини янада такомиллаштириш чора тадбирлари тўғрисида”ги ПФ–5729-сонли фармони қабул қилинди. Мазкур фармон асосида давлат органларига зиммасига юкланган вазифа ва функцияларни амалга оширишда юзага келадиган коррупциявий хавф-хатарларни мажбурий баҳолаш тартибини жорий қилиш юклатилди.

Мазкур фармон республикада коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш, аниқлаш ва олдини олишни қонунчилик даражасига олиб чиқиш учун биринчи асос бўлди.

Шунингдек, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2022 йил 11 майдаги ПҚ–240-сон “Давлат бошқаруви соҳасида коррупциявий хавф-хатарларни бартараф этиш механизмларини такомиллаштириш ва ушбу соҳада жамоатчилик иштирокини кенгайтириш чора-тадбирлари тўғрисида”[1]ги қарори ҳам муҳим аҳамиятга эгадир.

Мазкур қарорга мувофиқ, 2022 йил 1 сентябрдан бошлаб, қуйидагиларни назарда тутувчи “Е-Антикоррупция” лойиҳаси тўлиқ ишга тушириш ва лойиҳа “E-Anticor.uz” электрон платформасида амалга ошириш белгиланди.

Романо-герман ҳуқуқ оиласи тарихан шаклланиш жараёнида стандарт ечимларга асосланади. Давлат бошқаруви органларида коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш, аниқлаш ва олдини олишга қаратилган стандарт нормаларнинг киритилиши коррупция содир этиш имкониятларини чеклашга олиб келмаслиги ҳам мумкин. Шу сабабли, бу мавзуда илмий изланиш олиб бориш, назарий ва амалий тажрибаларни тадқиқ этиш мақсадга мувофиқдир.

Коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш (аниқлаш) ва олдини олиш методологиясини янада ривожлантириш, амалиётда қўллаш, доимий мониторингини амалга ошириш, таҳлилий ҳисоботлар тайёрлаш ҳамда таҳлил асосида вазиятни тушуниб этиш коррупцияга қарши самарали курашишга ёрдам бериши мумкин.

Агар маълум бир давлат коррупцияга қарши самарали курашишни ташкил қилишни истаса, давлат органлари функцияларининг ўзига хос хусусиятларидан келиб чиқиши мумкин бўлган аниқ коррупциявий хавф-хатарларга уларга қарши курашиш механизмларни “боғлаш”и зарур.

Давлат бошқарувида коррупциявий хавф-хатарлар ҳақида умумий тушунча ҳосил қилиш, шунингдек давлат бошқарув органларидаги коррупциявий хавф-хатарлар ҳақида билимларга эга бўлиш учун, аввало қуйидаги тушунчалар ҳақидаги назарий билимларга тўхталишимиз мақсадга мувофиқ бўлади.

Биринчи, давлат бошқаруви нима, давлат бошқаруви органлари ҳақидаги умумий ёндашувлар қандай?

хавф-хатар ҳақидаги умумий тушунчалар, шунингдек, коррупциявий хавф-хатарлар тўғрисидаги фикр-мулоҳазалар.

Айни вақтда бошқарув тушунчаси кенг маъно акс эттириб, бошқарув – бу бошқарув субъектининг бошқарув объектига нисбатан мақсадга мувофиқ ва доимий таъсир этиш жараёни ҳисобланади [2].

Шунингдек, ҳуқуқшунос олим Г.В. Атаманчукнинг фикрича, бошқарув – бу мақсадга мувофиқ, яъни инсонлар томонидан ўзларининг ижтимоий ҳаёт фаолиятларига онгли равишда, олдиндан белгиланган тартибда ташкил этиш ва тартибга солиш таъсири бўлиб, бевосита (ўзини ўзи бошқариш шаклида) ёки махсус тузилган органлар ва тузилмалар (давлат органлари, жамоат бирлашмалари) орқали амалга оширилиши мумкин [3].

Юқоридаги фикрга асосан, давлат бошқаруви ҳам бошқарув кўринишининг бир тури ҳисобланиб, давлатнинг фаолият мақсадини амалга ошириш учун зарур восита ҳисобланади.

Давлат бошқаруви тўғрисида ҳозирга қадар бир қанча олимлар томонидан турли фикрлар илгари сурилган. Хусусан, юридик фанлар номзоди, профессор Э.Хожиевнинг фикрига кўра, кўпгина ҳолларда, давлат бошқаруви қонун чиқариш ва одил судлов фаолияти доирасидан ташқарида бўлган давлат ва давлат-ҳокимият субъектларининг фаолияти сифатида намоён бўлади [4]. Бундан ташқари, Ю.Н. Стариловнинг фикрича, давлат бошқаруви ижро ҳокимиятини амалга ошириш мақсадида ташкил этилади. Ташкилий нуқтаи назардан, давлат бошқаруви – бошқарув субъекти (давлат, давлат органлари ёки мансабдор

шахслар)нинг бошқарув объекти (жамият, фуқаролар)га нисбатан ҳокимият таъсири ҳисобланади. Янада аниқлаштирадиган бўлсак, давлат бошқаруви – бу қонун асосида ва уни амалга ошириш мақсадида турли соҳаларда (ижтимоий-маданий, хўжалик ва маъмурий-сиёсий қурилиш) давлат бошқаруви функцияларини амалга оширувчи ижро ҳокимияти органларининг мақсадга мувофиқ ташкил этилган, қонуности, ижрочилик-фармойиш бериш ва тартибга солишга қаратилган фаолиятidir [5].

Давлат бошқарувидан кўзланган асосий мақсад давлатнинг тўлақонли фаолиятини ташкил этиш, ижро ҳокимиятини амалга ошириш, жамиятдаги ижтимоий муносабатларни тартибга солувчи қонунлар ижросини таъминлашдир. Яъни қонунларда белгиланган қоидалар, ҳуқуқ ёки мажбуриятлар, тақиқ ва чекловлар, имтиёзлар ва бошқаларни жамиятда қўллаш фаолияти десак муболаға бўлмайди.

Мазкур муносабатларни тартибга солиш, ҳар бир соҳада давлат бошқарувини таъминлаш зарурати давлат бошқарув органлари вужудга келишига сабаб бўлган.

Ҳар бир давлатда, унинг вазифалари ва функцияларини амалга оширилишини ташкил этилишига қараб, вазирликлар ва бошқа бошқарув органлари тузилади.

Хусусан, Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Республика давлат бошқаруви органлари тизимини такомиллаштириш тўғрисида”ги ПФ–3358-сонли Фармони асосида республикамиздаги давлат бошқарув органлари тизимлаштирилди.

Унга кўра, вазирликлар, давлат қўмиталари, қўмиталар, агентликлар, шунингдек улар ҳузурида ва Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ҳузурида ташкил этиладиган давлат бошқаруви тузилмалари республика давлат бошқаруви органлари жумласига киритилди.

Айни вақтда, республикамизда вазирликлар, давлат қўмиталари, агентликлар, қўмиталар, марказлар ҳамда инспекциялар давлат бошқаруви органлари ҳисобланади.

Шу билан бирга, давлат бошқарув органларининг асосий вазифа ва функциялари этиб қуйидагилар:

Ўзбекистон Республикаси қонунлари, Ўзбекистон Республикаси Президентининг фармонлари ҳамда бошқа норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар амалда рўёбга чиқарилишини, уларнинг ижроси устидан таъсирчан назорат амалга оширилишини таъминлаш;

ташқи ва ички сиёсатни амалга ошириш, давлатнинг ташқи ва ички хавфсизлигини таъминлаш;

мамлакатни стратегик ривожлантиришнинг устувор йўналишларини белгилаш, давлатнинг мақсадли дастурларини ишлаб чиқиш ҳамда уларни амалга оширишни ташкил қилиш, иқтисодий ислохотларни рўёбга чиқариш борасидаги чора-тадбирларни амалга ошириш;

инсоннинг конституциявий ҳуқуқлари ва эркинликларини, аҳолининг таълим, тиббий хизмат, ижтимоий таъминотга бўлган ҳуқуқларини таъминлаш ва ҳимоя қилиш, меҳнат бозорини тартибга солиш, ижтимоий соҳада умумдавлат бошқарув тизими фаолиятини бошқариш ва мувофиқлаштириш;

тегишли ҳуқуқий муҳитни яратиш, лицензиялаш, сертификатлаштириш ва стандартлаштириш орқали хўжалик юритувчи субъектлар фаолиятини давлат томонидан тартибга солиш;

солиқлар, божхона тўловларини йиғиш, давлат даромадларини тақсимлаш йўли билан хазинага оид вазифаларни амалга ошириш белгиланди.

Давлат бошқарув органларига вазифа ва функцияларнинг юклатилиши билан мазкур органлар ҳамда жимоний ва юридик шахслар ўртасида турли хил масалаларда ижтимоий, сиёсий, иқтиодий ва бошқа муносабатлар юзага келади.

Табиийки ушбу жараёнда давлат хизматчиси ёки мансабдор шахс унга юклатилган вазифа ва функцияларни бажариши учун ваколатларидан фойдаланади. Ушбу ваколатлардан фойдаланиш жараёнида мансабдор шахсда ўз манфаатини ёки учунчу шахс кўзлаб ҳаракат қилиш имконият бўлади. Айнан мана шундай ҳолатлар коррупциявий хавф-хатарларни келиб чиқишига сабаб бўлиши мумкин.

Шу тариқа давлат бошқарув органларида коррупциявий хавф-хатар, уни баҳолаш каби тушунчаларни қонунчилигимизга киритиш зарурати юзага келди.

Коррупция ҳақида умумий тушунчаларга эга бўлмасдан туриб, коррупциявий хавф-хатарлар ҳақида фикр юритиш мантиқан нотўғри бўлади. Чунки, коррупциянинг кўринишлари, турлари, содир бўлиш сабаблари ва ҳолатлари ҳақида билим ва кўникмаларга эга бўлинганидан сўнг коррупциявий хавф-хатарлар ҳақида тасаввур пайдо бўлади.

Коррупция ҳолатлари ва тарқалиши билан боғлиқ маълумотларни мунтазам равишда йиғиш ва таҳлил қилиш натижалари шуни кўрсатадики, коррупция дунёнинг ёки маъмурий тизимнинг бирор бир қисми учун кутилмаган муаммо эмас. Шу билан бирга, унинг турли шаклларда мавжудлигини ва айрим коррупция турлари баъзи жойларда бошқаларга қараганда кўпроқ содир бўлиши ҳам сир эмас.

Коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш тизимининг коррупцияга қарши курашиш борасидаги натижадорлиги илмий жиҳатдан ўрганилган бўлсада, лекин амалиётда коррупциявий хавф-хатарлар тушунчасига ягона таъриф берилмаган. Рус олимлари И.В. Левакин ва Ж.А. Шишованинг фикрича, коррупциявий хавф-хатарлар мансабдор шахсларнинг моддий манфаат кўриш мақсадида ҳаракатлари (ҳаракатсизлиги) учун давлат ва муниципал бошқарувида яратилган имкониятлардир [6].

Ф.Ф. Смирнов ушбу таърифга мазмунан яқинлашган ҳолда, коррупциявий хавф-хатарлар – бу бошқарувда объектив равишда ўрнатилган ёки субъектив равишда яратилган вазият бўлиб, у коррупция билан боғлиқ ҳуқуқбузарликлар содир этилишига имконият беришини таъкидлайди [7].

Ғарб олимлари коррупциявий хавф-хатарлар тушунчасини таърифлашда институционал ёндашиб, давлат бошқарувида коррупцияга қарши нормаларнинг ишлаши устидан назорат механизмлари ишламаслиги натижасида коррупция жиноятининг содир этилиш ҳолатлари [8].

Бизнинг фикримизча, коррупциявий хавф-хатарлар – ишониб топширилган ваколатдан манфаатдорликни кўзлаб моддий ёки номоддий фойда кўриш мақсадида қонунга хилоф равишда коррупциявий хатти-ҳаракатларни содир этиш эҳтимоли. Давлат бошқаруви соҳасида коррупциявий хавф-хатарларни аниқлаш ва

таҳлил қилиш, уларни келтириб чиқарувчи омилларни бартараф чораларини кўриш, бу борадаги ишларни мониторинг қилиш ҳамда коррупция ҳолатларини кескин минималлаштириш мақсадида Ўзбекистон Республика Президентининг 2019 йил 27 майдаги “Ўзбекистон Республикасида коррупцияга қарши курашиш тизимини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ–5729-сонли Фармони қабул қилинди.

Мазкур Фармон билан Республикада давлат органлари зиммасига юкланган вазифа ва функцияларни амалга оширишда юзага келадиган коррупциявий хавф-хатарларни вақти-вақти билан мажбурий баҳолаш амалиёти жорий этилди. Ушбу амалиёт давлат бошқарувини самарали амалга оширишда, давлат хизматчиларининг фаолиятида коррупция билан боғлиқ салбий ҳолатларни барвақт аниқлаш ҳамда бартараф этиш, энг асосийси, фуқароларнинг давлатга бўлган ишончини мустаҳкамлашда муҳим аҳамият касб этади.

Давлат бошқарувида коррупциявий хавф-хатарлар – давлат бошқарув органларига юклатилган вазифа ва функцияларни амалга оширишда мансабдор шахслар ёки оддий ходимлар томонидан мазкур вазифа-функцияларнинг коррупцияга энг заиф бўлган нуқталаридан фойдаланган ҳолда давлат хизматидан фойдаланувчилар учун сунъий бюрократик тўсиқлар қўйиш орқали коррупция ҳолатлари келтириб чиқаришга замин яратган ҳолда моддий манфаат кўриш эҳтимолидир [9].

Давлат раҳбаримизнинг ПФ–5729-сонли Фармонига асосан коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш бевосита ҳар бир давлат органининг зиммасига юклатилган бўлиб, баҳолаш натижалари бўйича:

– коррупциявий хавф-хатарга энг кўп дуч келадиган давлат хизматчиларининг фаолият соҳалари ва лавозимлари, шунингдек, уларнинг функциялари (ваколатлари)нинг рўйхатини шакллантириш;– идоравий коррупцияга қарши курашиш дастурлари ижросининг ҳар чораклик мониторингини амалга ошириш ва коррупциявий хавф-хатарларни минимум даражага тушириш чораларини кўриш;

– ҳар йили Ўзбекистон Республикаси коррупцияга қарши курашиш миллий кенгаши тегишли органлар ва ташкилотлар фаолиятида, шу жумладан, қонунчиликни ва ҳуқуқни қўллаш амалиётини такомиллаштириш орқали коррупциявий хавф-хатарларга барҳам бериш бўйича таклифларни киритиш баҳолашнинг амалга ошириш механизмлари сифатида белгиланганди.

Бундан ташқари, қарорда коррупциявий хавф-хатарларни қонунчилик ҳужжатларини такомиллаштириш, инсон омилини қисқартириш ва тегишли тартиб-таомиллар ва функцияларни рақамлаштириш, шаффофликни таъминлаш, жамоатчилик назоратини йўлга қўйиш орқали бартараф этиш лозимлиги алоҳида кўрсатилди. Давлат раҳбарининг ПҚ–240-сонли қарори ижросини таъминлаш ва коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш амалиётини самарали ташкил этиш мақсадида 2022 йилнинг 31 август куни “Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари, шу жумладан уларнинг ҳудудий бўлинмалари, давлат унитар корхоналари ва муассасалари, давлат улуши 50 фоиздан юқори ташкилотлар фаолиятида коррупциявий хавф-хатарларни аниқлаш ва баҳолаш” услугиёти давлат рўйхатидан ўтказилди (рўйхат рақами 3383).

Мазкур услубиёт билан коррупциявий хавф-хатарлар аниқлаш ва баҳолаш ишларини ташкил этиш тартиби, муддатлари, баҳолашнинг аниқ мезонлари ҳамда баҳолашда иштирок этувчи масъулларнинг вазифалари белгиланди.

Хулоса қиладиган бўлса, бугунги кунда Ўзбекистон Республикаси давлат бошқаруви соҳасида коррупциявий хавф-хатарларни баҳолаш амалиётининг ҳуқуқий асослари босқимча-босқич такомиллаштирилиб, етарли даражада шакллантирилди.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. <https://lex.uz/docs/6000285>
2. Вахра D.N., Россинский B.V., Стариков YU.N. *Administrativnoye pravo: Uchebnik dlya vuzov.* – М.: Norma, 2004. 19-б.
3. Atamanchuk G.V. *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya: Kurs leksiy.* М., 1997. 29-30-б.лар
4. Хojiyev E.T., Ма’мурий ҳуқуқ: Оliy о’қув yurtlari uchun darslik. – Т.: Adolat nashriyoti, 2006. 7-б.
5. Вахра D.N., Россинский B.V., Стариков YU.N. *Administrativnoye pravo: Uchebnik dlya vuzov.* – М.: Norma, 2004. 30-31б.
6. Левакин И.В., Шишова Ж.А. Коррупционные риски: понятие и основные подходы к их выявлению // Гражданин и право. 2009. No 11. С. 3-12.
7. Смирнов Ф.Ф. Проявление коррупционных рисков в деятельности государственных органов // Среднерусский вестник общественных наук. Серия: политология. 2017. No 1, том 12. С. 165-172.
8. Fazekas, M., Tóth, I., & King, L. (2016). An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22(3), 369–397. <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z>
9. Ўзбекистон Республика Президентининг “Ўзбекистон Республикасида коррупцияга қарши курашиш тизимини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ–5729-сонли Фармони. <https://lex.uz/docs/4355387>