Taraqqiyot spektri
ILMIY JURNALI
Vol 2 № 5 2026

ОТ УСМОТРЕНИЯ К ПРОЦЕДУРЕ: превентивные механизмы противодействия коррупции в сфере административных процедур Республики Узбекистан

Нормухамедова Сурайёхон Бобир кизи
Почта: s.normukhamedova@gmail.com

Аннотация. В статье исследуются превентивные (предупредительные) механизмы противодействия коррупции в сфере административных процедур Республики Узбекистан. Кодификация административно-процедурного законодательства рассматривается как ключевое средство ограничения дискреционных полномочий должностных лиц — основного источника коррупционных рисков при взаимодействии граждан и государства. Раскрывается система национальных правовых инструментов превенции и проводится их сопоставление с зарубежными моделями (Германия, Республика Корея, Грузия, Эстония). Формулируются предложения по дальнейшему совершенствованию превентивного антикоррупционного регулирования.

Ключевые слова: административная процедура; противодействие коррупции; превенция; дискреционные полномочия; цифровизация государственных услуг; конфликт интересов; зарубежный опыт.

1. Постановка проблемы

Административная процедура представляет собой урегулированный нормами права порядок деятельности административных органов по рассмотрению и разрешению индивидуальных дел, затрагивающих права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц. Именно на этой стадии — при выдаче

разрешений и лицензий, регистрации, предоставлении государственных услуг и применении мер принуждения — возникает непосредственный контакт частного лица с носителем публичной власти, а вместе с ним и наиболее распространённые, «бытовые» коррупционные риски. Принятие Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах»[1] ознаменовало переход от ведомственного усмотрения к процедурной определённости и заложило правовую основу для системной превенции коррупции в данной сфере.

Методологически противодействие коррупции принято разделять на репрессивную (выявление, пресечение, наказание) и превентивную (устранение причин и условий) составляющие. Международные стандарты, прежде всего Конвенция ООН против коррупции,[2] отдают приоритет предупреждению, признавая, что наиболее эффективным является не наказание уже совершённого деяния, а конструирование таких процедур, в которых коррупционное поведение становится затруднительным или невыгодным. Настоящая работа сосредоточена именно на превентивном измерении и его реализации в административно-процедурном законодательстве Узбекистана.

2. Административная процедура как объект антикоррупционной превенции

Корень коррупционных проявлений в публичном управлении традиционно усматривается в дискреционных полномочиях — праве должностного лица действовать по собственному усмотрению при отсутствии чётко формализованных критериев. Чем шире усмотрение и чем менее прозрачен процесс принятия решения, тем выше монопольная позиция чиновника и тем ниже его подотчётность, что и образует благоприятную среду для злоупотреблений. Соответственно, превентивная

[1] Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах» от 8 января 2018 г. № ЗРУ-457 (вступил в силу 10 января 2019 г.) // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан, lex.uz.

[2] См.: Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., ст. 5, 7, 10); Республика Узбекистан присоединилась к Конвенции в 2008 году.

задача административно-процедурного права состоит в том, чтобы сузить пространство неконтролируемого усмотрения, заменив его предсказуемыми правилами.

Закон «Об административных процедурах» решает эту задачу посредством закрепления системы процедурных принципов и гарантий: законности и соразмерности; запрета злоупотребления формальными требованиями; права быть выслушанным; обязательной мотивированности административного акта; установления предельных сроков рассмотрения; а также запрета истребования у заявителя документов и сведений, которыми орган располагает или может получить самостоятельно.[3] Каждый из этих институтов одновременно выполняет антикоррупционную функцию: мотивированность решения делает произвол видимым, предельные сроки лишают должностное лицо возможности извлекать выгоду из искусственного затягивания, а принцип межведомственного взаимодействия сокращает число поводов для прямого контакта заявителя с чиновником.

Особое превентивное значение имеет институт «молчания администрации»: если уполномоченный орган не принял решение в установленный срок, заявление при определённых условиях считается удовлетворённым.[4] Тем самым устраняется сама экономическая основа коррупционного вымогательства, поскольку бездействие органа более не создаёт для заявителя неопределённости, которую можно было бы «разрешить» неправомерным платежом.

[3]Принцип запрета истребования у заявителя документов и сведений, которые могут быть получены органом самостоятельно в порядке межведомственного взаимодействия, соответствует европейскому принципу «однократности» (once-only principle).

[4]Институт «молчания администрации» (молчаливого согласия) рассматривается в доктрине как процедурная гарантия, исключающая выгоду органа от затягивания рассмотрения обращения.

3. Национальная система превентивных мер

Превенция коррупции в сфере административных процедур в Узбекистане носит комплексный характер и не исчерпывается процессуальным законом. Базовым актом выступает Закон «О противодействии коррупции»,[5] который выделяет предупреждение коррупции именно в сфере административных процедур в самостоятельное направление государственной политики.[6] Институциональным гарантом реализации этой политики является специализированный уполномоченный орган — Антикоррупционное агентство,[7] наделённое функциями оценки коррупционных рисков и антикоррупционной экспертизы нормативных актов.

Самостоятельный блок превентивного регулирования образуют меры предотвращения и урегулирования конфликта интересов. Принятие отдельного Закона «О конфликте интересов», а также законодательства о государственной гражданской службе[8] формализовало обязанности служащих по декларированию личной заинтересованности и устранило ситуации, в которых частный интерес должностного лица способен повлиять на беспристрастное исполнение административной функции.

Наиболее значимым технологическим направлением превенции выступает цифровизация. Перевод государственных услуг в электронную форму через единый портал интерактивных государственных услуг и развитие центров оказания государственных услуг по принципу «единого окна» минимизируют

[5] Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» от 3 января 2017 г. № ЗРУ-419 (с последующими изменениями и дополнениями, в том числе от 25 февраля 2025 г. № ЗРУ-1038).

[6] Статья 22 Закона «О противодействии коррупции» прямо посвящена мерам по предупреждению коррупции в сфере административных процедур, выделяя данную сферу в самостоятельный объект превенции.

[7] Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан» от 29 июня 2020 г. № УП-6013, которым учреждено Антикоррупционное агентство.

[8] Закон Республики Узбекистан «О конфликте интересов» от 5 июня 2024 г. № ЗРУ-931 (вступил в силу 6 декабря 2024 г.); см. также Закон «О государственной гражданской службе» от 8 августа 2022 г. № ЗРУ-788.

непосредственный контакт заявителя и чиновника, обеспечивают автоматическую фиксацию сроков и обезличивают распределение обращений. Эти меры закреплены в качестве программных ориентиров на уровне стратегического планирования.[9] Новейшим шагом стало решение о поэтапном внедрении программного комплекса «Цифровой комплаенс», предполагающего использование технологий искусственного интеллекта для выявления и оценки коррупционных рисков на основе анализа данных,[10] что отражает переход от реактивного контроля к предиктивной (упреждающей) модели.

4. Зарубежный опыт и его сопоставление

Сравнительно-правовой анализ позволяет верифицировать обоснованность избранных национальных решений. Континентальная модель кодификации административной процедуры восходит к германскому Закону об административном производстве[11], который первым системно формализовал стадии производства, право на заслушивание и требование мотивированности акта; узбекский закон воспринял эту юридическую технику, доказавшую свою антикоррупционную результативность за счёт предсказуемости административного процесса.

Технологическое направление иллюстрирует опыт Республики Корея, где сеульская система OPEN ещё на рубеже веков обеспечила гражданам возможность в режиме реального времени отслеживать движение своих заявлений по всем стадиям

[9] Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022–2026 годы, утверждённая Указом Президента Республики Узбекистан от 28 января 2022 г. № УП-60; Стратегия «Узбекистан — 2030», утверждённая Указом от 11 сентября 2023 г. № УП-158.

[10] Указ Президента Республики Узбекистан «О дальнейшем совершенствовании системы предупреждения и противодействия коррупции в Республике Узбекистан» от 30 декабря 2025 г. № УП-270, предусматривающий, в частности, поэтапное внедрение программного комплекса «Цифровой комплаенс» с использованием технологий искусственного интеллекта.

[11] Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) от 25 мая 1976 г. (ФРГ) — кодифицированный акт, ставший образцом для административно-процедурного законодательства ряда государств континентальной правовой семьи.

рассмотрения.[12] Прозрачность процесса как таковая, без усиления санкций, привела к ощутимому снижению коррупции в разрешительных процедурах — вывод, прямо подтверждающий ставку Узбекистана на цифровую прозрачность.

Организационную модель «единого окна» наиболее последовательно реализовала Грузия, где «Дома юстиции» объединили разрозненные услуги множества ведомств в едином физическом и цифровом пространстве,[13] что резко сократило число посредников и точек дискреции. Эстонская инфраструктура межведомственного обмена данными и принцип «однократности», в свою очередь, демонстрируют, как технологическое устранение повторных обращений снижает саму потребность гражданина контактировать с должностным лицом.[14] Включённость Узбекистана в международные механизмы мониторинга подтверждает совместимость национальной политики с признанными стандартами превенции.[15]

5. Выводы и предложения

Проведённый анализ позволяет заключить, что превентивная антикоррупционная политика Республики Узбекистан в сфере административных процедур опирается на три взаимодополняющих опоры: процедурную (ограничение усмотрения через кодифицированные правила и гарантии), институциональную (специализированный уполномоченный орган и регулирование конфликта интересов) и технологическую (цифровизация услуг и предиктивный анализ рисков). Такое

[12] Система OPEN (Online Procedures ENhancement for civil applications) внедрена Сеульским столичным правительством (Республика Корея) в 1999 году; обеспечивает онлайн-отслеживание гражданами стадий рассмотрения их обращений в режиме реального времени.

[13] Реформа «Домов юстиции» (Public Service Halls) и Агентства гражданского реестра Грузии (начало 2000-х годов) — пример объединения разрозненных административных услуг по принципу «единого окна» и «единого пространства».

[14] Эстонская инфраструктура межведомственного обмена данными X-Road и реализация принципа «однократности» рассматриваются как модель снижения числа прямых контактов заявителя с должностным лицом.

[15] См.: Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией Сети ОЭСР по борьбе с коррупцией в Восточной Европе и Центральной Азии, участником которой является Республика Узбекистан.

сочетание соответствует передовому зарубежному опыту и логике международных стандартов, отдающих приоритет предупреждению перед наказанием.

В порядке совершенствования регулирования представляется целесообразным: во-первых, последовательно сокращать остаточные дискреционные полномочия путём перевода оценочных понятий в формализуемые критерии и расширения сферы действия института «молчания администрации»; во-вторых, обеспечить полноту и достоверность данных, лежащих в основе автоматизированной оценки коррупционных рисков, при одновременных гарантиях защиты персональных данных и права на обжалование решений, принятых с участием алгоритмов; в-третьих, усилить мониторинг правоприменения, поскольку эффективность процедурных гарантий определяется не только их закреплением в законе, но и реальной практикой их соблюдения. Дальнейшая результативность превенции будет зависеть от способности правовой системы сохранять баланс между технологической эффективностью, прозрачностью и процессуальными правами участников административных правоотношений.