“ADOLAT”
MILLIY HUQUQIY AXBOROT MARKAZI
Guvohnoma № 636478
Litsenziya C-5669732

“HUQUQ va BURCH+” —
«ПРАВО и ДОЛГ+» —
"RIGHT and DUTY+"
Journal home page:
https://adolatmarkazi.uz/magazine/electron?id=357

2026-yil
3-son
mart
ISSN 3093-8546



Административные процедуры как особая сфера возникновения и проявления конфликта интересов

Мавлонбек Журабоев,
Ташкентского государственного юридического университета
Магистрант
e-mail: mavlonbekjurabayev@gmail.com

Аннотация. Tadqiqotda ma’muriy tartib-taomillar manfaatlar to‘qnashuvining yuzaga kelishi va namoyon bo‘lishining o‘ziga xos sohasi ekanligi asoslantirilgan. Manfaatlar to‘qnashuvi tushunchasi, uning potensial va real shakllari, shuningdek, ma’muriy qarorlar qabul qilish jarayoniga shaxsiy manfaatdorlikning ta’siri ko‘rib chiqilgan. Ma’muriy tartib-taomillarning asosiy elementlari va ularning oldini olish mexanizmlari tahlil qilingan. Ma’muriy tartib-taomillarning ommaviyligi, tomonlarning asimmetriyasi, ma’muriy ixtiyoriylikning mavjudligi va qarorlarni tayyorlashning “ichki” bosqichlari protsessual tarafkashlik ehtimolini oshirishi ko‘rsatilgan.Xatarlarni minimallashtiruvchi protsessual kafolatlarga alohida e’tibor qaratildi: rad etish va o‘zini o‘zi rad etish instituti, ma’muriy tartib-taomillar tamoyillari, shikoyat qilish mexanizmlari. Ma’muriy jarayonning obyektivligi va adolatliligini mustahkamlashga qaratilgan ularni qo‘llash samaradorligini oshirish bo‘yicha umumiy takliflar shakllantirilgan.

Калит сўзлар. manfaatlar to‘qnashuvi, shaxsiy manfaatdorlik, korrupsiya, davlat boshqaruvi, ma’muriy tartib-taomillar, ma’muriy ixtiyoriylik, rad etish.

Аннотация. В исследовании обосновано, что административные процедуры являются особой сферой возникновения и проявления конфликта интересов. Рассмотрены понятие конфликта интересов, его потенциальная и реальная формы, а также влияние личной заинтересованности на процесс принятия административных решений. Проанализированы основные элементы административных процедур ипроцедурныемеханизмыихпредупреждения. Показано, что массовый характер административных процедур, асимметрия сторон, наличие административного усмотрения и «внутренних» стадий подготовки решений повышают вероятность процедурной пристрастности. Рассмотрены процессуальные гарантии, минимизирующие риски: институтотводаи самоотвода,принципы административных процедур, механизмы обжалования, и сформулированы общие предложения по повышению эффективности их применения.

Ключевые слова. конфликт интересов, личная заинтересованность, коррупция, государственное управление, административные процедуры,

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

административное усмотрение, отвод.

Annotation. The study substantiates that administrative procedures are a special sphere of the emergence and manifestation of conflict of interest. The concept of conflict of interest, its potential and real forms, and the influence of personal interest on the administrative decision-making process are examined. The main elements of administrative procedures and the procedural mechanisms for their prevention were analyzed. It has been shown that the mass nature of administrative procedures, the asymmetry of the parties, the presence of administrative discretion, and the "internal" stages of decision preparation increase the likelihood of procedural bias. Procedural guarantees that minimize risks: the institution of recusal and self-recusal, the principles of administrative procedures, appeal mechanisms are considered, and general proposals for improving the effectiveness of their application are formulated.

Keywords. conflict of interest, personal interest, corruption, public administration, administrative procedures, administrative discretion, rejection.

В последние годы в нашей стране последовательно осуществляются масштабные реформы, направленные на предупреждение и противодействие коррупции, а также на устранение коррупциогенных факторов во всех сферах государственного и общественного строительства [1]. Повышение эффективности системы предотвращения коррупционных факторов, а также ускоренное продолжение работы по формированию в обществе непримиримого отношения к коррупции определены в числе ключевых ориентиров стратегии развития страны на ближайшие годы [2]. В данном контексте противодействие коррупции рассматривается не как разовая кампания, а как системная деятельность, включающая нормативное регулирование, институциональные механизмы контроля и профилактические меры.

В рамках антикоррупционной политики особое место занимает конфликт интересов, поскольку он представляет собой типичную ситуацию, создающую риск отклонения должностного лица от требований законности, объективности и беспристрастности при осуществлении служебных полномочий. Международные стандарты и рекомендации также фиксируют, что конфликт интересов относится к числу ключевых рисков добропорядочности и требует системного управления, поскольку он способен подрывать доверие к публичным институтам и качеству управленческих решений [6; 7]. При этом в последние годы конфликт интересов всё чаще рассматривается не только как элемент антикоррупционной политики, но и как самостоятельная правовая категория, требующая чёткого нормативного определения, процедур

выявления и действенных механизмов урегулирования. Такая постановка вопроса обусловлена тем, что конфликт интересов способен возникать ещё до совершения коррупционного правонарушения и, не будучи своевременно выявленным, формирует благоприятную среду для злоупотреблений и снижает уровень доверия к публичной власти [7].

Актуальность данной проблематики подтверждается развитием нормативной базы, направленной на регулирование отношений, связанных с конфликтом интересов, включая принятие Закона Республики Узбекистан от 05.06.2024 г. № ЗРУ-931 «О конфликте интересов» [3]. Наличие самостоятельного закона свидетельствует о переходе от фрагментарного регулирования к более целостной модели предупреждения и урегулирования конфликта интересов на основе единых стандартов, что имеет принципиальное значение для единообразия правоприменения и для укрепления процедурных гарантий беспристрастности в деятельности государственных органов и иных организаций.

Переходя к раскрытию понятия конфликта интересов, следует отметить, что в юридической литературе встречается множество подходов к его определению: одни авторы акцентируют внимание на противоречии публичного и частного интереса, другие — на риске влияния личной заинтересованности на служебные решения, третьи — на необходимости процедурного реагирования (самоотвод, отстранение, передача полномочий и т. п.). В доктринальном плане конфликт интересов обычно описывается как ситуация, при которой частный (вторичный) интерес способен исказить независимость служебного (профессионального) суждения и поставить под сомнение беспристрастность решения даже при отсутствии факта уже совершённого правонарушения [8; 9]. Современные исследования подчёркивают, что ошибки в понимании конфликта интересов (например, смешение с коррупцией или чрезмерно узкая трактовка) снижают эффективность его профилактики и могут приводить к формальному подходу в регулировании [10]. В научно-практической литературе по публичной службе конфликт интересов раскрывается как проблема соотношения юридических и нравственных требований к служащему, правил служебного поведения и личных интересов, при которой публичный интерес рискует быть подменён частным [11]. Сравнительно-теоретический анализ категорий «личная заинтересованность» и «конфликт интересов» также показывает, что определяющим является не только наличие интереса как такового, но и его связь с осуществлением властных полномочий, а также потенциальное либо реальное влияние на принимаемое решение [12].

Вместе с тем для обеспечения единообразного правоприменения ключевое значение имеет легальное

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

определение, закреплённое в законе. Так, в Законе Республики Узбекистан «О конфликте интересов» под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных или служебных обязанностей и при которой возникает (реальный конфликт интересов) либо может возникнуть (потенциальный конфликт интересов) противоречие между личной заинтересованностью и правами, законными интересами граждан, организаций, общества или государства [3, ст. 3]. Одновременно закон раскрывает категорию «личная заинтересованность» как любую выгоду или преимущество, которые могут быть получены сотрудником государственного органа или иной организации либо связанными с ним лицами в результате непосредственного либо косвенного принятия им решения или иного участия в соответствующем процессе [3, ст. 3].

Исходя из доктринальных подходов и легального определения, конфликт интересов целесообразно рассматривать как комплексную юридическую конструкцию, включающую несколько взаимосвязанных элементов. Во-первых, предпосылкой конфликта интересов выступает наличие публичного статуса и полномочий лица (должностного лица, служащего либо иного уполномоченного субъекта), поскольку именно служебная деятельность такого лица должна быть ориентирована на публичный интерес и подчинена требованиям законности, объективности и беспристрастности [11; 12]. Во-вторых, конфликт интересов неотделим от категории частного (личного) интереса: он становится юридически значимым тогда, когда пересекается со сферой реализации полномочий и способен воздействовать на служебное поведение [9; 11]. В-третьих, ключевым признаком выступает риск влияния (или реальное влияние) личной заинтересованности на подготовку и принятие решения: именно поэтому конфликт интересов может проявляться как в форме уже сложившегося противоречия (реальный конфликт), так и в форме ситуации риска (потенциальный конфликт), требующей профилактического реагирования [3; 7]. Такой подход соответствует международным рекомендациям, согласно которым конфликт интересов не обязательно является коррупцией, но способен создавать условия для коррупционного поведения и потому должен выявляться и управляться до наступления негативных последствий [7].

Поскольку конфликт интересов связан с влиянием личной заинтересованности на служебные решения, он чаще всего возникает в тех сферах, где присутствуют властные полномочия, дискреция и распределение ресурсов. К числу наиболее типичных сфер относятся: государственная (в том числе гражданская) служба и кадровые решения (назначение,

продвижение, дисциплинарные меры, ротация), где личные связи и иные формы заинтересованности способны влиять на объективность управленческих действий [5]; государственные закупки и заключение договоров, где пересекаются публичные ресурсы и частные интересы потенциальных исполнителей; разрешительно-лицензионные и регистрационные процедуры (выдача разрешений, лицензий, регистрация прав и объектов); контрольно-надзорная деятельность и проверки; распределение льгот, субсидий, грантов и иных форм поддержки; земельно-имущественные и градостроительные решения; финансово-налоговые и иные направления, в которых административное усмотрение и оценка обстоятельств дела существенно влияют на права и обязанности частных лиц.

Объединяющим для перечисленных сфер является то, что конфликт интересов «юридически оживает» не абстрактно, а в рамках процедурной деятельности: там, где конкретный вопрос рассматривается, доказательства оцениваются, проект решения готовится, согласовывается и оформляется итоговый акт. Следовательно, для дальнейшего анализа необходимо перейти от общего понимания конфликта интересов к исследованию той правовой формы, в которой принимаются управленческие решения и обеспечиваются гарантии их законности и беспристрастности. Такой формой выступают административные процедуры, общий правовой каркас которых закреплён Законом Республики Узбекистан от 08.01.2018 г. № ЗРУ-457 «Об административных процедурах» [4]. Именно административные процедуры являются наиболее показательным пространством возникновения и проявления конфликта интересов, поскольку в их рамках административные органы принимают индивидуальные решения, затрагивающие права и законные интересы граждан и организаций, а личная заинтересованность должностного лица способна повлиять на ход рассмотрения дела и содержание итогового административного акта.

Прежде всего необходимо уточнить, что Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах» закрепляет административную процедуру как процессуальные правила, регламентирующие административно-правовую деятельность административных органов, а административное производство — как урегулированный процедурой процесс рассмотрения административного дела, принятия административного акта, его пересмотра по административной жалобе и исполнения административного акта [4, ст. 4].

Сфера действия Закона охватывает административно-правовую деятельность административных органов в отношении заинтересованных лиц, включая лицензионные, разрешительные, регистрационные процедуры, процедуры оказания государственных услуг и

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

иную административно-правовую деятельность; при этом закон содержит и перечень отношений, на которые его действие не распространяется [4, ст. 3].

Указанные положения важны для рассматриваемой темы, поскольку показывают: конфликт интересов наиболее вероятен именно там, где административный орган реализует властные полномочия «точечно» — в отношении конкретного лица, через административный акт или административные действия, и где результат процедуры прямо затрагивает права и законные интересы заявителя.

Административные процедуры по своей природе являются пространством оценки и выбора, а не только механического применения нормы. Это особенно заметно в условиях административного усмотрения (дискреционного полномочия), под которым закон понимает право административного органа применить одну из допустимых мер либо воздержаться от её применения на основе собственной оценки правомерности и целесообразности [4, ст. 4].

Именно наличие усмотрения, оценочных категорий и необходимости сопоставления конкурирующих интересов делает административную процедуру уязвимой к влиянию личной заинтересованности должностного лица. В научной литературе административный процесс нередко рассматривается как сфера «балансирования» между конфликтующими интересами, когда заранее заданные правовые ответы отсутствуют либо неполны, а итог зависит от содержания административного усмотрения [13].

Закон «Об административных процедурах», по сути, формирует систему процедурных гарантий, которые опосредованно работают и как инструменты минимизации конфликта интересов. [4, ст. 5]. Для конфликта интересов эти принципы имеют прикладное значение: чем выше прозрачность процедуры, чем сильнее закреплено право лица быть выслушанным и чем жёстче ограничено усмотрение требованиями законности и соразмерности, тем меньше «пространства» остаётся для пристрастного поведения и тем выше вероятность выявления личной заинтересованности через процессуальные механизмы.

Однако ключевое значение для связи административных процедур и конфликта интересов имеет то, что Закон прямо предусматривает институт отвода и самоотвода. Так, в качестве обстоятельств, исключающих участие должностного лица административного органа в производстве, названы случаи, когда оно является заинтересованным лицом, состоит в родстве/свойстве с участником, является представителем участника либо ранее участвовало в этом качестве, ранее выступало как лицо, содействующее разрешению дела, а также когда оно иным образом лично, прямо или косвенно заинтересовано в исходе либо имеются обстоятельства,

вызывающие сомнение в его беспристрастности [4, ст. 31].

Заинтересованные лица вправе заявить отвод при наличии указанных оснований; отвод должен быть мотивированным, может заявляться на любой стадии до принятия административного акта, а принявшее заявление должностное лицо обязано приостановить рассмотрение и передать вопрос об отводе на разрешение уполномоченному лицу; при этом закон закрепляет и обязанность немедленно заявить самоотвод при наличии оснований [4, ст. 32]. Тем самым административная процедура становится не просто «сферой риска», но и сферой, где конфликт интересов получает процессуальный контур: он может быть заявлен, рассмотрен и устранён до принятия административного акта, то есть до наступления юридически значимых последствий.

Важным является и то, что закон закрепляет набор процедурных стадий и механизмов, на которых конфликт интересов проявляется наиболее типично. На стадии рассмотрения административного дела существенную роль играют: надлежащее извещение участников (как условие реального участия и контроля со стороны заинтересованного лица); работа с доказательствами и их оценка, где риск субъективизма особенно высок в условиях дискреции; соблюдение процессуальных сроков, поскольку затягивание либо ускорение процедуры также может быть формой пристрастного воздействия. Отдельного внимания заслуживает механизм административного обжалования: закон предусматривает подачу административной жалобы в установленный срок (как общее правило — не позднее тридцати дней), рассмотрение жалобы вышестоящим органом в полном объёме и возможность обращения в суд при несогласии с результатом либо при непринятии решения в срок. В контексте конфликта интересов это означает, что даже если личная заинтересованность не была выявлена на ранних стадиях, административная жалоба способна выступить механизмом «вторичного контроля» и исправления последствий процедурной пристрастности.

Несмотря на то что Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах» закрепляет принципы законности, равноправия, открытости и права быть выслушанным, а также предусматривает институт отвода и самоотвода, само по себе наличие этих механизмов ещё не гарантирует автоматического предотвращения конфликта интересов. Практическая эффективность зависит от того, насколько должностные лица способны своевременно идентифицировать ситуации личной заинтересованности, корректно применять самоотвод, обеспечивать реальное право заявителя на отвод и фиксировать в материалах дела обстоятельства, вызывающие сомнение в беспристрастности. Следовательно, конфликт интересов в административном

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

производстве следует рассматривать не только как «ситуацию риска», но и как процедурный дефект управления, который должен нейтрализоваться до принятия административного акта.

Административные процедуры обоснованно выделяются в качестве особой сферы возникновения и проявления конфликта интересов по сравнению с другими направлениями публичной деятельности. Во-первых, именно здесь формируется и реализуется индивидуальное властное решение в отношении конкретного лица: административное производство охватывает рассмотрение административного дела, принятие административного акта, его пересмотр по административной жалобе и исполнение, то есть весь цикл возникновения юридически значимых последствий для заинтересованного лица. Во-вторых, административные процедуры являются массовой и регулярной «точкой контакта» граждан и организаций с государством: в их рамках решаются вопросы разрешительного, регистрационного, лицензионного и иного характера, непосредственно затрагивающие жизненно важные и экономически значимые интересы. В-третьих, в административном производстве присутствует асимметрия сторон: административный орган обладает властными полномочиями, доступом к информации и возможностями по сбору и оценке доказательств, тогда как заявитель зависит от результата и соблюдения процедурных гарантий. В-четвёртых, особую уязвимость создаёт наличие административного усмотрения (дискреционного полномочия) и оценочных элементов, когда итог решения во многом зависит от оценки обстоятельств дела и выбора допустимого варианта действия. В таких условиях личная заинтересованность может проявляться не только как прямое предпочтение результата, но и в «тонких» процессуальных формах: выбор объёма проверки, приоритетность рассмотрения, отбор доказательств, интерпретация фактов, формирование проекта административного акта и его мотивировочной части.

Принципиально важно, что именно в административных процедурах конфликт интересов получает процессуально оформленный механизм нейтрализации. Закон прямо устанавливает обстоятельства, исключающие участие должностного лица в административном производстве (включая прямую или косвенную личную заинтересованность и иные обстоятельства, вызывающие сомнение в беспристрастности), а также закрепляет институт отвода и обязанность немедленного самоотвода при наличии соответствующих оснований. Тем самым административная процедура выступает не только средой возникновения и проявления конфликта интересов, но и юридическим пространством его раннего выявления и предотвращения до принятия административного акта.

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

Вместе с тем для усиления практической результативности данных норм представляется обоснованным укрепить «стыковку» Закона Республики Узбекистан «О конфликте интересов» и Закона Республики Узбекистан «Об административных процедурах» по двум направлениям. Во-первых, целесообразно на уровне ведомственных регламентов (а при необходимости — и на уровне закона) закрепить обязательный процедурный «фильтр» конфликта интересов при принятии административного дела к производству: краткую декларацию отсутствия личной заинтересованности, базовую проверку аффилированности (родство/свойство, участие в организациях, имущественная связь, представительство) и фиксацию результата в материалах дела. Такой подход соответствует превентивной логике, при которой риск нейтрализуется до совершения процессуально значимых действий. Во-вторых, следует более чётко увязать нарушение правил отвода/самоотвода с юридическими последствиями для административного акта. Поскольку закон прямо предусматривает исключение участия при наличии заинтересованности и сомнений в беспристрастности, игнорирование этих требований должно квалифицироваться как существенный процедурный дефект, влияющий на законность и устойчивость административного решения, особенно когда затронуты права и законные интересы заявителя. Это усиливает превентивный эффект, поскольку повышает цену «процедурной пристрастности» и снижает стимулы использовать административную процедуру в целях частной выгоды.

Таким образом, административные процедуры обоснованно квалифицируются как особая сфера возникновения и проявления конфликта интересов, поскольку они концентрируют принятие индивидуальных решений, включают элементы дискреции и внутренней подготовки, затрагивают права и законные интересы граждан и организаций и одновременно содержат процессуальные механизмы нейтрализации заинтересованности (отвод/самоотвод), дополняемые принципами законности, равноправия и права быть выслушанным. Итоговое значение исследования конфликта интересов именно в административных процедурах состоит в том, что своевременное выявление и предупреждение личной заинтересованности обеспечивает реальную беспристрастность административного производства, повышает качество и устойчивость административных актов, снижает количество жалоб и судебных споров и, в конечном счёте, укрепляет доверие общества к государственным институтам и эффективность антикоррупционной политики.

Список использованной литературы

Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан». от 29.06.2020 г. № УП-6013 // URL: https://lex.uz/uz/docs/4875786.

Указ Президента Республики Узбекистан «О дополнительных мерах по последовательному продолжению и выведению на новый этап реформ в рамках приоритетных направлений развития страны до 2030 года». от 16.02.2026 г. № УП-21 // URL: https://lex.uz/ru/docs/8050774.

Закон Республики Узбекистан «О конфликте интересов». от 05.06.2024 г. № ЗРУ-931 // URL: https://lex.uz/ru/docs/6952745.

Закон Республики Узбекистан «Об административных процедурах». от 08.01.2018 г. № ЗРУ-457 // URL: https://lex.uz/ru/docs/3492203.

Закон Республики Узбекистан «О государственной гражданской службе». от 08.08.2022 г. № ЗРУ-788 // URL: https://lex.uz/uz/docs/6146009.

United Nations Convention against Corruption (UNCAC). adopted 31.10.2003; entered into force 14.12.2005 // URL: https://treaties.un.org/doc/Treaties/2003/12/20031209%2002-50%20PM/Ch_XVIII_14p.pdf.

OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences. 2003 // URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/01/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_g1gh3c56/9789264104938-en.pdf.

Davis M. Conflict of Interest // Business & Professional Ethics Journal. 1982. Vol. 1. No. 4 (Summer). P. 17–28. DOI: 10.5840/bpej1982149 // URL: https://www.pdcnet.org/bpej/content/bpej_1982_0001_0004_0017_0027.

Stark A. Conflict of Interest in American Public Life. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000 // URL: https://archive.org/details/conflictofintere0000star.

Fung A., Thompson D. Conflict of interest in government: Avoiding ethical and conceptual mistakes // Governance. 2024. DOI: 10.1111/gove.12870 // URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12870?utm_medium=article&utm_source=researchgate.net .

Ноздрачев А.Ф. (отв. ред.). Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие. М.: ИНФРА-М, 2016 // URL: https://izak.ru/upload/iblock/f0f/f0f8c267d56eab6c3142ee9da32b3447.pdf.

Штыров В.А. Понятия личной заинтересованности и конфликта интересов в сфере государственного управления: сравнительное теоретико-правовое исследование // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2024. № 4 (65). С. 83–90 // URL: https://journals.igps.ru/temp/6c5c1734b3bbc0f74e896e6b985e1ea6.pdf.

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

Barak-Erez D. The Administrative Process as a Domain of Conflicting Interests // Theoretical Inquiries in Law. 2005. Vol. 6. No. 1. P. 193–214 // URL: https://www.tau.ac.il/law/barakerez/articals/6t.pdf.