“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=377

2026-yil
7-son
iyul
ISSN 3093-8546



Антикоррупционная экспертиза в системе национальных документов стратегической направленности

Тимур Кенжаев,
Доктор философии юридических наук (PhD), доцент / самостоятельный соискатель
Правоохранительной академии Республики Узбекистан
e-mail: t.kenjayev@gmail.com

Аннотация. Maqolada O‘zbekiston Respublikasining strategik hujjatlari tizimida normativ-huquqiy hujjatlar va ularning loyihalarini korrupsiyaga qarshi ekspertizadan o‘tkazishning o‘rni tadqiq etiladi. Uning normotvorchilik sifatini oshirish hamda korrupsiogen omillardan xoli qonunchilikni shakllantirish vositasi sifatidagi ahamiyati asoslanadi. Maqolada korrupsiyaga qarshi ekspertizaning huquqiy baholashga doir yordamchi tartib-taomildan normotvorchilik va amaldagi qonunchilik sohasida korrupsiyaning oldini olishga qaratilgan mustaqil mexanizmga aylanish jarayoni ochib beriladi.

Калит сўзлар. korrupsiyaga qarshi ekspertiza, normativ-huquqiy hujjatlar, normativ-huquqiy hujjatlar loyihalari, korrupsiogen omillar, strategik rejalashtirish

Аннотация. В статье исследуется место антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в системе стратегических документов Республики Узбекистан. Обосновывается её значение как инструмента повышения качества нормотворчества и формирования законодательства, свободного от коррупциогенных факторов. Раскрывается эволюция антикоррупционной экспертизы от вспомогательной процедуры правовой оценки к самостоятельному механизму предупреждения коррупции в сфере нормотворчества и действующего законодательства.

Ключевые слова. антикоррупционная экспертиза, нормативно-правовые акты, проекты нормативно-правовых актов, коррупциогенные факторы, стратегическое планирование

Annotation. The article examines the role of anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their drafts within the system of strategic documents of the Republic of Uzbekistan. It substantiates its importance as a tool for improving the quality of lawmaking and forming legislation free from corruption-generating factors. The article reveals the evolution of

anti-corruption expertise from an auxiliary procedure of legal assessment into an independent mechanism for preventing corruption in the sphere of lawmaking and existing legislation.

Keywords. anti-corruption expertise, regulatory legal acts, draft regulatory legal acts, corruption-generating factors, strategic planning

Коррупция представляет собой одну из наиболее серьёзных угроз устойчивому развитию общества и государства. Её негативное воздействие проявляется не только в сфере государственного управления, но и в экономической, социальной, политической и правовой жизни. Коррупционные проявления нарушают конституционные права и свободы граждан, препятствуют формированию равных условий предпринимательской деятельности, ослабляют добросовестную конкуренцию, снижают эффективность публичного управления и подрывают доверие общества к праву как основному регулятору общественных отношений.

В научной литературе справедливо подчёркивается, что коррупция поражает общество изнутри, ослабляя его институциональные, нравственные и правовые основы [1:24]. При этом её предупреждение невозможно без развития устойчивой нормативно-правовой базы, способной не только закреплять меры ответственности, но и устранять причины и условия, создающие возможности для коррупционного поведения. В этом смысле современная антикоррупционная политика должна быть ориентирована не только на выявление и пресечение уже совершённых коррупционных правонарушений, но и на предупреждение самой возможности их возникновения.

Особое значение в данной системе имеет антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. Она позволяет выявлять пробелы, коллизии, неопределённость правовых норм, избыточное административное усмотрение, отсутствие прозрачных процедур, необоснованные исключения и иные коррупциогенные факторы как на стадии разработки проектов нормативно-правовых актов, так и в уже действующем законодательстве.

В условиях масштабных реформ, проводимых в Республике Узбекистан, значение антикоррупционной экспертизы существенно возрастает. Активное обновление законодательства, расширение нормотворческой деятельности, усложнение общественных отношений и необходимость оперативного правового сопровождения реформ объективно повышают риск появления дефектов нормативного регулирования. Поэтому антикоррупционная экспертиза должна рассматриваться не как формальная процедура, а как один из ключевых инструментов обеспечения

качества законодательства и реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции.

В научной доктрине стратегическое планирование традиционно рассматривается как деятельность по определению долгосрочных целей, приоритетов и механизмов развития государства. В сфере противодействия коррупции документы стратегической направленности выполняют не только программную, но и нормативно-ориентирующую функцию. Они формируют основные направления государственной политики, определяют институциональные механизмы её реализации и закрепляют приоритеты совершенствования законодательства.

В Республике Узбекистан институционализация антикоррупционной экспертизы на стратегическом уровне получила отражение в ряде ключевых документов: стратегиях развития страны, государственных программах по противодействию коррупции, концепциях совершенствования нормотворческой деятельности и других актах Президента Республики Узбекистан. Их значение состоит не только в декларации необходимости противодействия коррупции, но и в формировании комплексного механизма её предупреждения, в рамках которого антикоррупционная экспертиза постепенно приобретает системообразующее значение.

Особое место занимает Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» 2017 года. Он закрепил основы государственной политики в сфере противодействия коррупции и предусмотрел реализацию соответствующих мер посредством государственных и иных программ [2]. Это свидетельствует о переходе к программно-целевому подходу, в рамках которого антикоррупционная экспертиза включается в систему стратегического управления и рассматривается как один из инструментов предупреждения коррупционных рисков.

Важным фактором развития антикоррупционной экспертизы стала высокая нормотворческая активность, наблюдаемая в Узбекистане после 2017 года. Масштабное обновление законодательства, с одной стороны, отражает динамику реформ, а с другой – объективно повышает риск возникновения юридико-технических ошибок, пробелов, коллизий, правовой неопределённости и иных дефектов регулирования. В таких условиях антикоррупционная экспертиза приобретает значение системного фильтра, обеспечивающего баланс между оперативностью правового регулирования и его качеством.

Одним из ключевых документов, оказавших определяющее влияние на развитие современной антикоррупционной политики Узбекистана, стала **Стратегия действий** по пяти приоритетным направлениям развития Республики

Узбекистан в 2017–2021 годах[3]. Данный документ стал отправной точкой системной модернизации государственного управления, судебно-правовой системы и правовой политики.

В рамках Стратегии особое значение было придано обеспечению верховенства закона, совершенствованию организационно-правовых механизмов противодействия коррупции и повышению эффективности антикоррупционных мер. Тем самым была сформирована концептуальная основа перехода от фрагментарного к комплексному подходу в сфере предупреждения коррупции.

Стратегия действий предопределила формирование последующего массива нормативно-правовых актов и программных документов, ориентированных на развитие превентивных антикоррупционных механизмов. В данном контексте антикоррупционная экспертиза получила импульс к дальнейшему развитию как инструмент оценки качества нормативного регулирования и предупреждения коррупциогенных факторов.

Государственная программа по противодействию коррупции на 2017–2018 годы стала важным этапом операционализации Закона «О противодействии коррупции». Её значение состояло в переходе от общих нормативных установок к конкретным организационно-правовым мерам[4].

Принципиально важно, что в данной программе было предусмотрено поручение по подготовке предложений, направленных на совершенствование правовых основ и повышение эффективности антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. Это свидетельствует о признании антикоррупционной экспертизы не только как теоретически значимого, но и как практически необходимого элемента государственной антикоррупционной политики.

Включение антикоррупционной экспертизы в государственную программу показало её постепенную трансформацию из вспомогательного элемента правовой экспертизы в обязательный компонент превентивного противодействия коррупции. При этом речь шла не только о совершенствовании методики проведения экспертизы, но и о формировании устойчивых организационных и институциональных основ её применения.

Однако потенциал программного регулирования в этот период был реализован не в полной мере. Задачи по совершенствованию правовых, методических и организационных основ антикоррупционной экспертизы нуждались в дальнейшей конкретизации.

Важным этапом институционального развития нормотворчества стало принятие **Концепции совершенствования нормотворческой деятельности**. Данный документ оказал существенное влияние на формирование системной, внутренне согласованной и качественной законодательной

базы[5].

Концепция выступила не только программным документом, определяющим направления совершенствования нормотворчества, но и методологической основой повышения качества нормативно-правового регулирования. В её рамках антикоррупционная экспертиза была концептуально интегрирована в более широкий механизм оценки нормативных решений.

Особое значение имело внедрение элементов модели «умного регулирования», основанной на использовании научно обоснованных и технологически обеспеченных методов подготовки нормативно-правовых актов. В рамках данного подхода антикоррупционная экспертиза стала рассматриваться как обязательный элемент оценки воздействия актов законодательства.

Таким образом, Концепция способствовала переходу от изолированного применения антикоррупционной экспертизы к её системному использованию в процессе подготовки нормативных решений. Она заложила предпосылки для трансформации антикоррупционной экспертизы из вспомогательного инструмента правовой оценки в самостоятельный элемент обеспечения качества законодательства.

Следующим значимым этапом стало принятие **Государственной программы по противодействию коррупции на 2019–2020 годы**. Наряду с иными мерами данный документ предусматривал внедрение практики открытого размещения результатов антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов на официальном веб-сайте Республиканской межведомственной комиссии по противодействию коррупции, впоследствии преобразованной в Национальный совет Республики Узбекистан по противодействию коррупции[6].

Такой механизм следует рассматривать как важный шаг в направлении институционализации принципов прозрачности и подотчётности в нормотворческой деятельности. Публикация результатов антикоррупционной экспертизы способна повысить качество принимаемых нормативных решений, усилить общественный контроль и создать дополнительный барьер для включения коррупциогенных факторов в проекты нормативно-правовых актов.

В этой связи представляется целесообразным закрепить на законодательном уровне требование об обязательном опубликовании результатов антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. Такое требование должно распространяться как на экспертизу, проводимую государственными органами, так и на заключения независимых экспертов. Одновременно необходимо установить единые требования к форме и содержанию публикуемых заключений,

срокам их размещения и ответственности за неисполнение данной обязанности.

Существенным этапом развития системы противодействия коррупции стало **создание в 2020 году специализированного антикоррупционного органа** – Агентства по противодействию коррупции. Формирование данного органа было обусловлено необходимостью повышения эффективности государственной антикоррупционной политики, усиления координации деятельности государственных органов и совершенствования механизмов предупреждения коррупции.

Принципиально важно, что создание Агентства не носило спонтанного характера, а было предусмотрено системой документов стратегического планирования. Это свидетельствует о наличии межинституционального консенсуса по вопросу укрепления национальной системы противодействия коррупции.

В числе основных задач Агентства было определено обеспечение эффективности антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов, анализ состояния данной деятельности, а также выработка предложений по её дальнейшему совершенствованию[7]. Тем самым антикоррупционная экспертиза получила институциональное закрепление на уровне специализированного органа государственной власти.

Создание Агентства существенно усилило значение антикоррупционной экспертизы как инструмента предупреждения коррупции в нормотворческом процессе. Она стала рассматриваться не только как процедура правовой оценки, но и как объект системного мониторинга, координации и управленческого воздействия.

Государственная программа по противодействию коррупции на 2021–2022 годы закрепила курс на углубление превентивных механизмов противодействия коррупции и придала дополнительный импульс развитию антикоррупционной экспертизы.

Принципиальной особенностью данной программы стала ориентация на реализацию концепции «законодательство, свободное от коррупции»[8]. В рамках данного подхода антикоррупционная экспертиза рассматривается уже не как изолированная процедура выявления коррупциогенных факторов, а как интегрированный элемент механизма обеспечения качества нормативно-правового регулирования.

Программа предусматривала дальнейшее совершенствование порядка проведения антикоррупционной экспертизы актов законодательства и их проектов, включая разработку обновлённой модели экспертизы. К числу концептуально значимых направлений относились расширение видов экспертизы за счёт внедрения научной и независимой экспертизы, усиление ответственности

государственных органов за качество подготовки нормативно-правовых актов, внедрение планирования экспертизы и установление механизмов обязательного устранения выявленных коррупциогенных факторов.

Таким образом, государственная программа 2021–2022 годов отразила переход к качественно новой модели функционирования антикоррупционной экспертизы. Её доктринальное значение состоит в том, что экспертиза стала рассматриваться не только как юридическая процедура, но и как управленческий инструмент формирования законодательства, устойчивого к коррупциогенным факторам.

Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022–2026 годы стала следующим важным этапом, в рамках которого антикоррупционная политика получила развитие на более высоком уровне. Особое значение имеет цель 84 Стратегии, связанная с выявлением сфер и отраслей, подверженных коррупции, повышением эффективности системы предотвращения коррупционных факторов, внедрением современных информационных технологий и расширением взаимодействия с институтами гражданского общества[9].

Данные положения имеют непосредственное значение для развития антикоррупционной экспертизы. Выявление коррупционно уязвимых сфер позволяет определить приоритетные направления экспертной оценки; внедрение информационных технологий создаёт предпосылки для автоматизации выявления коррупциогенных факторов; развитие общественного контроля усиливает значение независимой, научной и общественной экспертизы.

Наиболее важным в доктринальном плане является закрепление ориентира на разработку нормативно-правовых актов на основе принципа «законодательство без коррупции». Данный принцип позволяет рассматривать антикоррупционную экспертизу как один из ключевых инструментов антикоррупционно ориентированного нормотворчества, направленного на предупреждение коррупциогенных факторов на всех стадиях жизненного цикла нормативно-правового акта.

Государственная программа по противодействию коррупции на 2023–2024 годы стала этапом операционализации превентивных механизмов, ориентированных на снижение коррупционных рисков в наиболее уязвимых сферах общественных отношений. Особое значение имеет реализация проектов «Сфера без коррупции» в отраслях с повышенным уровнем коррупционных рисков.

В рамках указанного подхода предусматривается проведение антикоррупционной экспертизы актов, регулирующих соответствующие сферы, определение комплекса мер по выявлению и устранению коррупциогенных факторов, обеспечение открытости и прозрачности, развитие

общественного контроля и повышение эффективности внутреннего антикоррупционного контроля[10].

Данный подход свидетельствует о переходе от общей модели антикоррупционной экспертизы к её секторальному и риск-ориентированному применению. Если ранее экспертиза преимущественно рассматривалась как универсальная процедура оценки нормативно-правовых актов, то в рамках проектов «Сфера без коррупции» она приобретает более адресный характер.

В доктринальном плане значение данного этапа состоит в том, что антикоррупционная экспертиза начинает использоваться не только как средство выявления коррупциогенных факторов, но и как инструмент практической имплементации результатов экспертного анализа.

Стратегия «Узбекистан – 2030» закрепляет дальнейшее развитие антикоррупционной политики с акцентом на системную превенцию коррупции, повышение качества государственного управления и формирование законодательства, устойчивого к коррупциогенным факторам.

Особое значение имеет положение о необходимости обеспечения разработки 100 процентов нормативно-правовых актов на основе принципа «законодательство, свободное от коррупции»[11]. Данное положение позволяет рассматривать этот принцип не только как политико-правовой ориентир, но и как универсальный критерий качества нормотворческой деятельности.

В контексте настоящего исследования данный подход имеет принципиальное значение, поскольку современная модель антикоррупционной экспертизы включает три взаимосвязанных аспекта: превентивный – экспертизу проектов нормативно-правовых актов; ретроспективно-корректирующий – экспертизу действующего законодательства; плюралистический – развитие независимой антикоррупционной экспертизы с участием научного сообщества, институтов гражданского общества и отдельных экспертов.

Тем самым антикоррупционная экспертиза трансформируется в комплексный инструмент правового и институционального воздействия, обеспечивающий выявление, оценку и устранение коррупционных рисков на всех стадиях жизненного цикла нормативно-правового акта.

Важным этапом современного развития антикоррупционной политики стал переход к новой модели её реализации, основанной на интеграции стратегических целей с конкретными программными механизмами и институциональными инструментами. В отличие от ранее применявшейся практики принятия краткосрочных государственных программ, современный подход ориентирован на долгосрочное управление коррупционными

рисками[12].

Особое значение имеют положения, направленные на повышение эффективности выявления и устранения коррупциогенных факторов. По существу, они формируют новую институциональную модель антикоррупционной экспертизы действующего законодательства, в которой системно закрепляется координирующая роль Агентства по противодействию коррупции.

Данная роль выражается в координации деятельности по проведению антикоррупционной экспертизы и устранению коррупционных рисков в действующих нормативно-правовых актах, межведомственном взаимодействии, сборе результатов экспертизы, формировании планов-графиков проведения экспертизы и развитии риск-ориентированного подхода.

В научном плане это свидетельствует о переходе от децентрализованной и эпизодической модели проведения антикоррупционной экспертизы к координируемой, планово-регулярной и риск-ориентированной системе. Одновременно формируется единый информационно-аналитический контур антикоррупционной экспертизы, основанный на последовательном цикле: выявление коррупциогенных факторов – анализ – устранение – отчётность – мониторинг результатов.

Проведённый анализ показывает, что развитие антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в Республике Узбекистан тесно связано с эволюцией национальных документов стратегической направленности. На первоначальном этапе антикоррупционная экспертиза воспринималась преимущественно как вспомогательный элемент правовой экспертизы и общего анализа качества нормативно-правовых актов. Однако в дальнейшем она постепенно трансформировалась в самостоятельный правовой институт, встроенный в систему стратегического управления, нормотворческой деятельности и государственной антикоррупционной политики.

Ключевой особенностью современного этапа является переход от фрагментарного использования антикоррупционной экспертизы к её системной институционализации. Это проявляется в закреплении принципа «законодательство, свободное от коррупции», расширении предмета экспертизы, развитии экспертизы действующего законодательства, усилении роли независимой и научной экспертизы, внедрении цифровых инструментов и формировании координирующей роли специализированного антикоррупционного органа.

Антикоррупционная экспертиза в современных условиях должна рассматриваться не только как процедура выявления коррупциогенных факторов, но и как механизм нормативной

диагностики законодательства. Её задача заключается не только в фиксации отдельных дефектов правового регулирования, но и в выявлении причин их появления, оценке правоприменительных последствий, обеспечении устранения выявленных рисков и предупреждении их повторного возникновения.

Таким образом, в Республике Узбекистан формируется качественно новая модель антикоррупционной политики, в которой антикоррупционная экспертиза выступает не как элемент временных государственных программ, а как устойчивый институциональный механизм, интегрированный в систему стратегического управления. Дальнейшее развитие данного института требует законодательного закрепления открытости результатов экспертизы, усиления ответственности за неустранение коррупциогенных факторов, развития независимой и научной экспертизы, цифровизации экспертных процедур и формирования единой системы мониторинга эффективности принимаемых мер.

Список использованной литературы

1. Фазилов Ф. М. Предупреждение легализации доходов, полученных от преступной деятельности. Наука и образование сегодня, 2021. № 3 (62). С.24;

Моисеев В. В., Прокуратов В. Н. Противодействие коррупции в современной России. М: Директ-Медиа, 2014. С. 41-43.

2. Закон Республики Узбекистан от 03.01.2017 г. № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции». Ведомости палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 2021 г. приложение к № 4.

3. Указ Президента Республики Узбекистан от 07.02.2017 г. № УП–4947 «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан». https://lex.uz/ru/docs/3107042.

4. Постановление Президента Республики Узбекистан от 02.02.2017 г. № ПП–2752 «О мерах по реализации положений Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции». https://lex.uz/ru/docs/3105127.

5. Указ Президента Республики Узбекистан от 08.08.2018 г. № УП–5505 «Об утверждении Концепции совершенствования нормотворческой деятельности». https://lex.uz/ru/docs/3858812.

6. Указ Президента Республики Узбекистан от 27.05.2019 г. № УП–5729 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан». https://lex.uz/ru/docs/4355399.

7. Указ Президента Республики Узбекистан от 02.03.2020 г. № УП–5953 «О Государственной программе по реализации Стратегии действий по пяти приоритетным направлениям развития Республики Узбекистан в 2017–2021 годах в «Год развития науки, просвещения и цифровой экономики». https://lex.uz/ru/docs/4751567.

Guvohnoma № 636478 Litsenziya C-5669732 ISSN 3093-8546

8. Указ Президента Республики Узбекистан от 06.07.2021 г. № УП–6257 «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». https://lex.uz/ru/docs/5495531.

9. Указ Президента Республики Узбекистан от 28.01.2022 г. № УП–60 «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022 – 2026 годы». https://www.lex.uz/en/docs/5841077.

10. Указ Президента Республики Узбекистан от 27.11.2023 г. № УП-200 «О Стратегии развития Нового Узбекистана на 2022–2026 годы». https://www.lex.uz/en/docs/5841077.

11. Указ Президента Республики Узбекистан от 11.09.2023 г. № УП–158 «О Стратегии «Узбекистан – 2030». https://lex.uz/ru/docs/6600404.

12. Указ Президента Республики Узбекистан от 30.12.2025 г. № УП-270 «О дальнейшем совершенствовании системы предупреждения и противодействия коррупции в Республике Узбекистан». https://www.lex.uz/uz/docs/7962927.