



ЭВОЛЮЦИЯ ИНСТИТУТА НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Кенжаев Тимур Исомович,
доктор философии юридических наук (PhD),
доцент / самостоятельный соискатель
Правоохранительной академии Республики Узбекистан.
ORCID: 0009-0002-5761-8795

Аннотация. В статье рассматриваются этапы становления и развития независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в Республике Узбекистан в период с 1996 года по настоящее время. Проанализированы институциональные и нормативные предпосылки формирования данного механизма, влияние модельного законодательства СНГ, а также национальные реформы в сфере противодействия коррупции. Особое внимание уделяется вопросам автономии экспертов, процедурам формирования реестра и роли независимых специалистов в правотворческом процессе. Сделан вывод о постепенной институционализации независимой антикоррупционной экспертизы при сохранении ряда организационных и процедурных проблем, требующих дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова. независимая антикоррупционная экспертиза, нормативно-правовые акты, коррупциогенные факторы, институционализация, правотворчество, автономия эксперта, реестр экспертов, модельное законодательство СНГ, антикоррупционная политика, Республика Узбекистан.

Abstract. The article examines the stages of formation and development of independent anti-corruption expertise of regulatory legal acts and their drafts in the Republic of Uzbekistan from 1996 to the present. It analyzes the institutional and regulatory prerequisites for the formation of this mechanism, the influence of CIS model legislation, and national reforms in the field of anti-corruption. Particular

attention is paid to the issues of expert autonomy, the procedures for forming the register, and the role of independent specialists in the law-making process. The conclusion is made about the gradual institutionalization of independent anti-corruption expertise while maintaining a number of organizational and procedural problems that require further improvement.

Keywords: *independent anti-corruption expertise, regulatory legal acts, corruption-prone factors, institutionalization, law-making, expert autonomy, register of experts, model CIS legislation, anti-corruption policy, Republic of Uzbekistan.*

Развитие института независимой антикоррупционной экспертизы в Республике Узбекистан обусловлено необходимостью обеспечения объективной оценки нормативно-правовых актов и их проектов. В условиях активного обновления законодательства возрастает риск включения в акты положений, допускающих неопределённость формулировок и чрезмерное усмотрение должностных лиц, что создаёт предпосылки для коррупционных проявлений.

Государственная антикоррупционная экспертиза, проводимая в системе исполнительной власти, играет важную роль, однако объективно ограничена организационной зависимостью от разработчика проекта. Это снижает возможность критической оценки отдельных норм и не всегда обеспечивает достаточную степень независимости выводов.

В научной литературе подчёркивается, что независимость эксперта является ключевым условием эффективности экспертизы. Б.Т. Бейсебаев рассматривает её как механизм компенсации ведомственной предвзятости¹, Н.А. Мельник указывает на снижение превентивного значения экспертизы при наличии заинтересованности субъекта её проведения². В зарубежной доктрине J. Pore относит независимые механизмы к институциональным гарантиям

противодействия коррупции³, а М. Johnston связывает коррупционные риски с особенностями нормативного распределения полномочий, требующими внешней оценки⁴. Аналогичную позицию занимает О.Б. Нематиллаев, подчёркивая значение реальной институциональной самостоятельности эксперта⁵. И.Р. Аминов и Р.Р. Фахретдинова характеризуют независимую экспертизу как «внешний фильтр правотворчества»⁶, тогда как М.Е. Омеляненко отмечает, что её эффективность невозможна без обязательности учёта экспертных заключений⁷.

Приведённые научные позиции подтверждают, что непредвзятость эксперта является не формальной характеристикой, а необходимым условием эффективности антикоррупционной экспертизы. Независимый эксперт не участвует в разработке проекта нормативного акта, не несёт ответственности за его принятие и не связан ведомственными интересами, что обеспечивает объективную оценку содержания проекта. Анализ осуществляется с точки зрения правовой определённости, соразмерности регулирования и недопущения избыточной дискреции, а не исходя из управленческой целесообразности.

В то же время институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов в Республике Узбекистан до настоящего времени не стал предметом самостоятельного комплексного исследования. Несмотря на развитие государственной антикоррупционной политики, научные публикации в основном посвящены общим вопросам противодействия коррупции или проблемам правотворчества в целом. Специальный анализ правовой природы, принципов организации и гарантий независимости экспертов остаётся недостаточно разработанным.

Следует отметить, что в 2023 году была заявлена диссертационная тема, посвящённая совершенствованию данного института, однако её результаты пока не опубликованы и не введены в научный оборот. Таким образом,

проблематика независимой антикоррупционной экспертизы сохраняет научную новизну и требует системного анализа.

Развитие указанного института обусловлено необходимостью формирования устойчивых механизмов предупреждения коррупции. В условиях обновления законодательства особое значение приобретает своевременное выявление нормативных положений, создающих предпосылки для злоупотреблений. Независимая экспертиза позволяет выявлять такие дефекты как на стадии подготовки проектов нормативных актов, так и при применении действующих норм. Ограничение её только анализом проектов снижает превентивный потенциал и не обеспечивает комплексного совершенствования нормативной среды.

Для оценки уровня институционализации независимой антикоррупционной экспертизы необходимо обратиться к истории её формирования в Республике Узбекистан, проанализировав изменения в субъектах экспертизы, её предмете и степени автономии экспертов.

1. Отправной точкой формирования предпосылок независимой антикоррупционной экспертизы в Республике Узбекистан следует считать 1996 год, когда был создан Институт мониторинга действующего законодательства при Олий Мажлисе Республики⁸. Среди его задач предусматривалось проведение научной экспертизы проектов законов с привлечением зарубежных специалистов и научных учреждений. Хотя в тот период антикоррупционная экспертиза не выделялась как самостоятельная процедура, возможность участия внешних экспертов свидетельствовала о формировании элемента профессиональной автономии при оценке нормативных инициатив.

По существу, был заложен механизм внешнего экспертного контроля правотворчества, основанный на привлечении лиц, не участвующих в разработке проекта. Такая модель создавала предпосылки для выявления

нормативных дефектов, в том числе потенциально содержащих коррупционные риски. Вместе с тем данный этап имел ограничения. Экспертиза распространялась только на проекты законов и не охватывала иные нормативно-правовые акты и действующее законодательство. Кроме того, коррупциогенные факторы не выделялись как самостоятельный предмет анализа.

Таким образом, 1996 год следует рассматривать как этап формирования институциональных предпосылок независимой антикоррупционной экспертизы, когда была закреплена идея привлечения внешних экспертов, но ещё отсутствовало целенаправленное выявление и анализ коррупционных рисков.

2. Принятие в 2000 году Закона Республики Узбекистан «О нормативно-правовых актах» стало важным этапом формирования нормативных предпосылок независимой антикоррупционной экспертизы. Закон предусматривал возможность проведения «иной экспертизы» проектов нормативно-правовых актов помимо правовой, включая экономическую, финансовую, научно-техническую, экологическую и другие виды анализа⁹. Перечень носил открытый характер, что допускало проведение антикоррупционной экспертизы как одного из направлений оценки качества регулирования.

Кроме того, была закреплена возможность привлечения организаций и лиц, не участвовавших в подготовке проекта, а также указана независимость экспертов от позиции органа, по поручению которого проводится экспертиза. Тем самым были заложены базовые элементы организационной и профессиональной автономии экспертной оценки.

Однако данная возможность носила преимущественно декларативный характер. Специальный механизм антикоррупционной экспертизы отсутствовал: не были определены критерии выявления коррупциогенных

факторов, методика анализа, круг уполномоченных субъектов и процедурные гарантии реализации экспертных выводов. Экспертиза оставалась факультативной и проводилась по усмотрению органа, что снижало её обязательность и превентивное значение. Коррупционные риски не выделялись в качестве самостоятельного предмета анализа.

Таким образом, в 2000 году была создана правовая основа для независимой экспертной оценки в целом, однако институт независимой антикоррупционной экспертизы как специализированный превентивный механизм ещё не был сформирован.

3. Важное значение для понимания генезиса независимой антикоррупционной экспертизы имеет Модельный закон государств – участников СНГ 2003 года «Основы законодательства об антикоррупционной политике». В нём впервые на межгосударственном уровне была прямо предусмотрена возможность проведения неофициальной антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов. Решение о её проведении предлагалось принимать субъектам антикоррупционной политики самостоятельно, с финансированием за счёт собственных средств. Тем самым была концептуально закреплена дифференциация официальной (государственной) и неофициальной (независимой, общественной) экспертизы¹⁰.

Независимая экспертиза рассматривалась как самостоятельная форма участия институтов гражданского общества и профессионального сообщества в предупреждении коррупции, а не как вспомогательный элемент государственной процедуры. Фактически был признан многоуровневый характер антикоррупционной экспертизы, включающий как государственные, так и автономные механизмы.

В научной литературе данное разграничение получило развитие. О.Н. Родионова отмечает различие функциональной природы

государственной и независимой экспертизы: первая встроена в систему публичного управления, вторая выполняет внешнюю корректирующую функцию¹¹. Е.В. Колодина подчёркивает, что независимая экспертиза усиливает общественный контроль за нормотворчеством¹². Аналогичную позицию занимает R. Klitgaard, рассматривающий внешние механизмы оценки как элемент системы «checks and balances», снижающий риски институциональной замкнутости¹³.

Таким образом, уже в 2003 году на уровне модельного акта была закреплена концепция разделения антикоррупционной экспертизы на государственную и независимую. Вместе с тем в Республике Узбекистан на тот момент данный механизм ещё не был институционально оформлен, что свидетельствовало о разрыве между нормативной моделью и её практической реализацией.

4. В 2005 году Институт мониторинга действующего законодательства при Олий Мажлисе был преобразован в структуру при Президенте Республики Узбекистан. Это расширило его полномочия и повысило институциональный статус. Институт получил право создавать научно-консультативные советы, экспертные и временные рабочие группы из числа учёных и специалистов для проведения экспертизы проектов законодательных актов и подготовки аналитических материалов¹⁴.

Данный этап способствовал расширению экспертной деятельности, включая анализ действующего законодательства, что позволило более глубоко оценивать качество нормативных актов и их соответствие правовым стандартам. Вместе с тем коррупционные риски ещё не выделялись как самостоятельный предмет исследования. Возможность выявления коррупциогенных факторов носила косвенный характер и не была институционально оформлена.

В то же время, до 2015 года отсутствовали чёткие процедуры и специальные нормативные акты, регулирующие проведение антикоррупционной экспертизы. Отсутствие установленного порядка и методики ограничивало её эффективность как превентивного инструмента и подтверждало необходимость законодательного закрепления механизма независимой антикоррупционной экспертизы и гарантий её реализации.

5. Новый этап развития института независимой антикоррупционной экспертизы в странах СНГ связан с принятием в 2012 году Модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». В отличие от Модельного закона 2003 года, где экспертиза делилась на официальную и неофициальную, в акте 2012 года закреплена категория «независимой антикоррупционной экспертизы». Тем самым был сделан акцент на институциональной автономии экспертов и их независимости от ведомственного и политического влияния.

Закон предложил конкретные механизмы реализации независимой экспертизы. В частности, введена система бесплатной аккредитации юридических и физических лиц, что направлено на обеспечение доступности участия и снижение рисков коммерциализации экспертной деятельности. Предусмотрены два источника финансирования – собственные средства организаций либо бюджетные средства в случаях, установленных национальным законодательством. При этом подчёркивается необходимость сохранения независимости экспертов даже при государственном финансировании.

Документ также закрепил квалификационные требования к экспертам: наличие высшего юридического образования, стажа работы и специальной подготовки в сфере антикоррупционной экспертизы. Для юридических лиц установлено требование о наличии в штате специалистов, соответствующих

этим критериям. Это направлено на повышение профессионального уровня и качества экспертных заключений¹⁵.

Таким образом, Модельный закон СНГ 2012 года сформировал более чёткую нормативную модель независимой антикоррупционной экспертизы и усилил её институциональные гарантии. Вместе с тем эффективность данного механизма в государствах – участниках зависит от его полноценной имплементации и адаптации к национальным правовым системам.

6. В 2015 году приказом Министра юстиции Республики Узбекистан была утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов. Это стало важным шагом в нормативном оформлении антикоррупционной экспертизы. Вместе с тем действие Методики распространялось только на проекты актов и не предусматривало привлечение независимых экспертов, что ограничивало возможности объективной оценки коррупционных рисков¹⁶.

В 2018 году в Методику были внесены изменения, расширившие её сферу применения на действующее законодательство. Это позволило выявлять коррупционные риски не только на стадии разработки проектов, но и в уже действующих нормах. Существенным нововведением стало закрепление возможности привлечения независимых экспертов и специалистов узкого профиля, что повысило профессиональный уровень и объективность экспертизы¹⁷.

Однако механизм независимой экспертизы оставался недостаточно урегулированным. Не были определены единые критерии отбора независимых экспертов, отсутствовала централизованная система координации и контроля их деятельности, а также процедурные гарантии обеспечения их независимости.

Следует учитывать, что ещё в 2017 году в Законе Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» была закреплена отдельная

статья об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов¹⁸. Это означало законодательное признание данного института. Однако экспертиза предусматривалась исключительно государственными органами и иными организациями в установленном порядке, без прямого закрепления роли независимых экспертов. Ограничение круга субъектов объективно снижало возможности для внешней и беспристрастной оценки.

Таким образом, несмотря на постепенное развитие нормативной базы в 2015–2018 годах, институт независимой антикоррупционной экспертизы на данном этапе ещё не был полностью институционализирован и нуждался в дальнейшем правовом и организационном совершенствовании.

7. Значимым этапом развития института независимой антикоррупционной экспертизы стало принятие постановления Президента Республики Узбекистан от 22 октября 2021 года № ПП–5263. Документ был направлен на совершенствование порядка проведения антикоррупционной экспертизы, усиление её научной основы и расширение участия независимых специалистов в оценке нормативно-правовых актов.

С 1 января 2022 года представителям научных организаций, высших образовательных учреждений и физическим лицам – независимым экспертам – было предоставлено право осуществлять научную и независимую антикоррупционную экспертизу. Заключение таких экспертов подлежат обязательному рассмотрению государственными органами с представлением отчёта о результатах их анализа¹⁹.

Постановлением также предусмотрено ведение Реестра экспертов по антикоррупционной экспертизе актов законодательства и их проектов. Полномочия по формированию и ведению реестра возложены на Министерство юстиции Республики Узбекистан²⁰. Предполагалось, что создание реестра и установление процедуры обязательного рассмотрения

экспертных заключений обеспечат транспарентность и повысят эффективность независимой экспертизы.

Вместе с тем практическая реализация данных положений оказалась ограниченной. За несколько лет функционирования механизма в реестр был включён крайне незначительный круг экспертов, а точнее всего один, что свидетельствует о недостаточной активности по формированию экспертного корпуса²¹. Отсутствие публичной отчётности и системной информации о результатах работы также снижает прозрачность данного института.

Таким образом, несмотря на нормативное закрепление механизма независимой антикоррупционной экспертизы, процесс его полноценной институционализации остаётся незавершённым. Сложившаяся практика указывает на необходимость совершенствования процедур формирования реестра, обеспечения открытости информации и усиления организационных гарантий функционирования независимой экспертизы.

8. Завершающим этапом на текущий момент стало принятие в 2023 году Закона Республики Узбекистан «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов». Несмотря на отсутствие принципиально новых механизмов, данный закон имеет значение с точки зрения институционализации антикоррупционной экспертизы на уровне самостоятельного нормативного акта. В нём уточнены процедуры проведения экспертизы и закреплена роль независимых и научных экспертов²².

Законом предусмотрено регулирование порядка ведения Реестра экспертов по антикоррупционной экспертизе, что свидетельствует о стремлении придать системе более структурированный характер. Это позволяет говорить о дальнейшем формальном укреплении института и признании его значимости в системе предупреждения коррупции.

Вместе с тем закрепление соответствующих норм носит во многом уточняющий характер и не привело к существенному изменению практики

проведения экспертизы. Эффективность закона будет зависеть от его реального применения, уровня вовлечённости независимых экспертов и обеспечения организационных гарантий их деятельности.

Для наглядного отражения этапов становления и развития независимой антикоррупционной экспертизы в Республике Узбекистан целесообразно представить их в виде схемы, охватывающей период с 1996 по 2023 год. Это позволит систематизировать ключевые изменения и проследить постепенную институционализацию данного механизма.



Таким образом, процесс становления и развития института независимой антикоррупционной экспертизы в Республике Узбекистан представляет собой сложный и многогранный процесс, в ходе которого были заложены важные институциональные предпосылки для реализации эффективной и независимой экспертной оценки нормативно-правовых актов. Несмотря на значительные шаги вперед, такие как принятие специализированных законодательных актов и процедурных гарантий, процесс остаётся незавершённым и требует дальнейших усилий по улучшению координации, прозрачности и

независимости экспертной деятельности. Важно отметить, что для достижения реальной эффективности в области антикоррупционной экспертизы необходимы дополнительные и реальные реформы, направленные на устранение институциональных ограничений, улучшение процедуры отбора экспертов и создание более прозрачной системы мониторинга и отчётности. В будущем развитие независимой антикоррупционной экспертизы должно стать ключевым элементом в системе правового регулирования, обеспечивая надёжную защиту от коррупционных рисков и способствуя формированию доверия общества к процессу нормотворчества.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1.] Бейсебаев Б.Т. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов: проблемы теории и практики. Алматы: Юрист, 2017. С. 73-75.
- [2.] Мельник Н.А. Антикоррупционная политика: теоретико-правовые основы. Киев: Юринком Интер, 2016. С. 112-115.
- [3.] Pope J. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. Berlin: Transparency International, 2000. P. 102-105.
- [4.] Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 29-32.
- [5.] Нематиллаев О.Б. Проблемы совершенствования механизмов антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов: магистерская диссертация. Ташкент: Правоохранительная академия Республики Узбекистан, 2023. С.28.
- [6.] Аминов И.Р., Фахретдинова Р.Р. Перспективы развития независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2020. № 11-4 (50). С. 13-15.
- [7.] Омеляненко М.Е. Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (по материалам практики проведения

- независимой экспертизы ВВГУ). Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета. 2023. Т. 15, № 1. С. 125-135.
- [8.] Постановление Кенгаша Олий Мажлиса Республики Узбекистан от 03.12.1996 г. № 322-I «О создании Института мониторинга действующего законодательства при Олий Мажлисе Республики Узбекистан». <https://lex.uz/docs/537NDATE=02.04.2005>. Дата обращения: 12.02.2026 г.
- [9.] Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 г. № 160-II «О нормативно-правовых актах» <https://lex.uz/docs/17141>. Дата обращения: 12.02.2026 г.
- [10.] Модельный закон государств - участников СНГ от 15.11.2003 г. № 22-15 «Основы законодательства об антикоррупционной политике». Официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. <https://iacis.ru/public/upload/files/1/1>. Дата обращения: 18.02.2026 г.
- [11.] Родионова О.Н. Проблемы организации и проведения антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации. Статья на сайте Международной Ассоциации содействия правосудию. <https://www.iaaj.net/node/530>. Дата обращения: 16.02.2026 г.
- [12.] Родионова О.Н. Проблемы организации и проведения антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации. Статья на сайте Международной Ассоциации содействия правосудию. <https://www.iaaj.net/node/530>. Дата обращения: 16.02.2026 г.
- [13.] Klitgaard R. Controlling Corruption. Berkeley: University of California Press, 1988. P. 45–48.
- [14.] Указ Президента Республики Узбекистан от 02.04.2005 г. № УП-3590 «О создании Института мониторинга действующего законодательства при Президенте Республики Узбекистан». <https://lex.uz/docs/252273>. Дата обращения: 06.02.2026 г.

[15.] Модельный закон государств - участников СНГ от 17.05.2012 г. № 37-12

«Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomda.

Дата обращения: 18.02.2026 г.

[16.] Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан от 25.12.2015 г. №

384-мх «Об утверждении Методики проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов» (рег. № 2745).

<https://lex.uz/docs/2848241?ONDATE=28.12.2015>. Дата обращения:

17.02.2026 г.

[17.] Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-

правовых актов и их проектов, утвержденная приказом министра юстиции Республики Узбекистан от 25.12.2015 г. № 384-мх. (рег. № 2745). В

редакции приказа министра юстиции Республики Узбекистан от 01.06.2018 г. № 307-мх (рег. № 2745-1). <https://lex.uz/docs/2848241>. Дата обращения:

17.02.2026 г.

[18.] Закон Республики Узбекистан от 03.01.2017 г. № ЗРУ-419 «О

противодействии коррупции». <https://lex.uz/docs/3088013>. Дата обращения:

17.02.2026 г.

[19.] Постановление Президента Республики Узбекистан от 22.10.2021 г. №

ПП–5263 «О мерах по дальнейшему совершенствованию проведения антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов». <https://lex.uz/docs/5691404>. Дата обращения: 18.02.2026 г.

[20.] Положение о порядке формирования и ведения реестра экспертов по

антикоррупционной экспертизе законодательных актов и их проектов, утвержденное приказом Министра юстиции Республики Узбекистан от

02.02.2022 г. № 2-мх (рег. № 3347). <https://lex.uz/docs/5846639>. Дата обращения: 18.02.2026 г.

[21.] Реестр экспертов по антикоррупционной экспертизе законодательных актов и их проектов. Официальный сайт Министерства юстиции Республики Узбекистан. <https://adliya.uz/uzb/posts/qonunchilik-hujjatlari-va-ularning-loyihalarini-ko>. Дата обращения: 18.02.2026 г.

[22.] Закон Республики Узбекистан от 08.08.2023 г. № ЗРУ-860 «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и их проектов». <https://lex.uz/ru/docs/6561898>. Дата обращения: 09.01.2026 г.