МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН)

Махмудов Алишер Тимур угли
Ташкентского государственного юридического университета

Annotation. *The article examines anti-corruption and the protection of human rights in the civil service through the interaction of international and national law. It offers a comparative legal analysis of the UN Convention against Corruption, the International Covenant on Civil and Political Rights and the relevant legislation of the Republic of Uzbekistan. The author argues that corruption is a direct threat to human rights and proposes measures to strengthen an integrity-based public service system.*

Keywords: *anti-corruption, civil service, human rights, international law, national legislation, conflict of interest.*

Annotatsiya. *Mazkur maqolada xalqaro va milliy huquqning o‘zaro munosabati kontekstida davlat xizmatida korrupsiyaga qarshi kurashish hamda inson huquqlarini ta’minlash masalalari tahlil qilinadi. BMTning Korrupsiyaga qarshi konvensiyasi, Fuqarolik va siyosiy huquqlar to‘g‘risidagi xalqaro pakt hamda O‘zbekiston Respublikasi qonunchiligining tegishli normalari qiyosiy-huquqiy jihatdan o‘rganiladi. Muallif korrupsiya inson huquqlariga bevosita tahdid ekanligini asoslab, davlat xizmatida halollik tizimini mustahkamlash bo‘yicha takliflar beradi.*

Kalit so‘zlar: *korrupsiyaga qarshi kurash, davlat xizmati, inson huquqlari, xalqaro huquq, milliy qonunchilik, manfaatlar to‘qnashuvi.*

Аннотация. *В статье рассматриваются вопросы противодействия коррупции и обеспечения прав человека на государственной службе в контексте взаимодействия международного и национального права. В сравнительно-правовом аспекте анализируются Конвенция ООН против коррупции, Международный пакт о гражданских и политических правах и*

соответствующие нормы законодательства Республики Узбекистан. Автор обосновывает, что коррупция является прямой угрозой правам человека, и предлагает меры по укреплению системы добросовестной государственной службы.

Ключевые слова: *противодействие коррупции, государственная служба, права человека, международное право, национальное законодательство, конфликт интересов.*

Введение

Коррупция в системе государственного управления остаётся одной из наиболее серьёзных угроз верховенству права, легитимности власти и реализации прав человека. Она подрывает принцип равенства граждан перед законом, искажает процесс принятия решений, снижает доверие к государственным институтам и препятствует устойчивому развитию. Государственная служба занимает в этой системе особое место: именно через неё человек вступает в повседневное взаимодействие с государством — получает документы, социальные услуги, разрешения, обращается за защитой своих прав. Поэтому честность и подотчётность государственных служащих являются непосредственным условием реального, а не декларативного обеспечения прав и свобод.

Актуальность темы обусловлена тем, что в последние годы Республика Узбекистан проводит масштабные реформы в сфере государственного управления и противодействия коррупции, одновременно развивая сотрудничество с международными организациями и принимая на себя международные обязательства. Это ставит вопрос о том, насколько национальное законодательство согласуется с международными стандартами и какие механизмы необходимы для их эффективной реализации.

Цель статьи — проанализировать во взаимосвязи международные и национальные правовые основы противодействия коррупции на государственной службе с точки зрения обеспечения прав человека и сформулировать предложения по их совершенствованию. Для достижения цели решаются следующие задачи: определить ключевые международные стандарты; рассмотреть национальную правовую и институциональную базу; выявить взаимосвязь между коррупцией и нарушением прав человека; обозначить направления дальнейшего развития. Методологическую основу

исследования составляют формально-юридический, сравнительно-правовой и системный методы.

1. Международно-правовые стандарты противодействия коррупции

Фундаментом международных стандартов служат универсальные документы в области прав человека. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. закрепила равенство людей в достоинстве и правах, а также право каждого на равный доступ к государственной службе в своей стране [1]. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. развил эти положения: статья 25 гарантирует каждому гражданину право без неоправданных ограничений принимать участие в ведении государственных дел и допускаться на общих условиях равенства к государственной службе [2]. Узбекистан присоединился к Пакту в 1995 г., приняв обязательство приводить национальное законодательство и практику в соответствие с его нормами.

Специальным универсальным актом является Конвенция ООН против коррупции 2003 г., вступившая в силу в 2005 г. [3]. Её особенность — комплексный подход, охватывающий четыре направления: предупреждение коррупции (глава II), криминализацию и правоохранительную деятельность (глава III), международное сотрудничество (глава IV) и возвращение активов (глава V). Применительно к государственной службе наибольшее значение имеют статьи 7 и 8. Они требуют формировать систему найма, продвижения и ротации служащих на основе принципов эффективности, прозрачности и объективных критериев, таких как заслуги и профессиональная пригодность, обеспечивать справедливую оплату труда, а также вводить кодексы поведения, меры по предупреждению конфликта интересов и системы декларирования. Статья 33 предлагает государствам рассмотреть возможность защиты лиц, добросовестно сообщающих о фактах коррупции, а статья 13 — содействовать активному участию общества в профилактике коррупции [3]. Варианты национальной имплементации этих положений описаны в Законодательном руководстве ООН [4]. Узбекистан ратифицировал Конвенцию в 2008 г.

Региональные стандарты дополняют универсальные. Рекомендация Комитета министров Совета Европы № R (2000) 10 о кодексах поведения публичных должностных лиц, принятая 11 мая 2000 г., содержит Типовой кодекс, в котором сформулированы общие принципы службы: законность,

беспристрастность, добросовестность, правила в отношении подарков, предотвращение конфликта интересов [5]. Хотя Узбекистан не является членом Совета Европы, эти положения служат полезным ориентиром для сравнительно-правового анализа. В рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией Сети по борьбе с коррупцией ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии, к которому Узбекистан присоединился в марте 2010 г., проводится независимый мониторинг национального законодательства и практики [6]. Такая экспертная оценка позволяет выявлять пробелы и вырабатывать рекомендации.

Важно подчеркнуть различную юридическую природу этих документов. Конвенции обязательны для участвующих государств, тогда как рекомендации и кодексы относятся к «мягкому праву» (soft law). Однако именно мягкое право нередко определяет содержание национальных реформ, формируя единые ожидания относительно поведения государственных служащих и организации публичной администрации.

2. Национальная правовая и институциональная база Республики Узбекистан

Конституция Республики Узбекистан, принятая 8 декабря 1992 г. и изложенная в новой редакции по итогам референдума 30 апреля 2023 г. (в силе с 1 мая 2023 г.), закрепляет, что высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь и достоинство (ст. 13), а государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами (ст. 2) [7]. Для темы статьи принципиальное значение имеют три положения. Во-первых, международные договоры Республики Узбекистан признаны составной частью правовой системы и имеют приоритет перед законом в случае расхождения (ст. 15). Во-вторых, граждане имеют равные права на доступ к государственной службе (ст. 37) и право на общественный контроль за деятельностью государственных органов (ст. 36). В-третьих, обеспечение прав и свобод человека провозглашено высшей целью государства (ст. 54). Новая редакция также предусматривает ежегодное заслушивание палатами Олий Мажлиса Национального доклада о противодействии коррупции (ст. 93) и избрание Сенатом руководителя республиканского антикоррупционного органа по представлению Президента (ст. 95).

Основным специальным актом является Закон «О противодействии коррупции» от 3 января 2017 г. № ЗРУ-419 [8]. Среди его принципов —

законность, приоритетность прав, свобод и законных интересов граждан, открытость и прозрачность, взаимодействие государства и гражданского общества, приоритетность мер по предупреждению коррупции и неотвратимость ответственности (ст. 4). Закон определяет понятия коррупции и конфликта интересов (ст. 3), устанавливает меры предупреждения коррупции в государственном управлении, включая правила этического поведения, конкурсный отбор и продвижение по службе на основе личных и профессиональных качеств, антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов (ст. 19, 24), а также порядок урегулирования конфликта интересов (ст. 21). Работники государственных органов обязаны сообщать о случаях склонения их к коррупционным правонарушениям (ст. 26), а лица, сообщающие о коррупции, и их близкие родственники находятся под защитой государства (ст. 28). Статья 2 Закона прямо устанавливает приоритет международного договора над внутренним антикоррупционным законодательством.

Существенным шагом институционального развития стало образование Указом Президента от 29 июня 2020 г. № УП-6013 «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан» Агентства по противодействию коррупции [9]. Агентство подчиняется Президенту и подотчётно палатам Олий Мажлиса; оно формирует и реализует государственную политику в сфере предупреждения коррупции, координирует деятельность министерств и ведомств, организует внедрение системы внутреннего антикоррупционного контроля (комплаенс-контроля) и отвечает за подготовку ежегодного Национального доклада (ст. 8-1 Закона) [8, 9]. Наряду с этим Закон «О государственной гражданской службе» от 8 августа 2022 г. № ЗРУ-788, вступивший в силу в ноябре 2022 г., определил статус, права и обязанности гражданских служащих, принципы приёма на службу, включая равенство прав граждан на доступ к ней, а также механизмы предотвращения коррупции и конфликта интересов; оценка деятельности служащих строится на показателях эффективности (KPI), а лица, совершившие коррупционные преступления, на службу не принимаются [10].

Сравнительный анализ показывает, что национальное законодательство в целом воспроизводит ключевые подходы Конвенции: профилактику, открытость, участие общества и неотвратимость ответственности. Вместе с тем эффективность системы зависит не столько

от наличия норм, сколько от их применения — от независимости контролирующих органов, достаточности ресурсов, прозрачности процедур и реальной ответственности независимо от занимаемой должности.

3. Коррупция и права человека на государственной службе

Связь между коррупцией и правами человека носит двусторонний характер. Во-первых, коррупция непосредственно нарушает права: право на равный доступ к государственной службе (ст. 25 Пакта), право на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом (ст. 14 Пакта), право на образование и охрану здоровья, когда доступ к ним фактически обусловлен неформальными платежами. В научной литературе подчёркивается, что издержки коррупции неравномерно распределяются в обществе и тяжелее всего ложатся на малообеспеченных граждан, которые не располагают ресурсами для «неформального» решения вопросов [11].

Во-вторых, права человека выступают инструментом борьбы с коррупцией. Свобода выражения мнения и доступ к информации позволяют обществу контролировать деятельность власти; право на обращение и обжалование даёт гражданину возможность оспорить неправомерные действия служащего; свобода объединений обеспечивает участие гражданского общества, на что прямо указывает статья 13 Конвенции ООН против коррупции [3]. В национальном праве этим целям служат конституционные гарантии свободы получения информации (ст. 33), права обращаться в государственные органы (ст. 40) и судебной защиты от незаконных действий должностных лиц (ст. 55) [7]. Следовательно, антикоррупционная политика, не опирающаяся на права человека, оказывается неполной и менее устойчивой.

Особого внимания заслуживает положение самих государственных служащих. Требования к их поведению должны сочетаться с гарантиями: справедливой оплатой труда, стабильностью службы, защитой от необоснованного увольнения и давления. Служащий, который сообщает о нарушении, нуждается в защите от преследования; без неё антикоррупционные нормы остаются декларативными, а коллеги не склонны сообщать о нарушениях. Вопрос защиты заявителей остаётся одним из ключевых в международной практике, и статья 28 Закона «О противодействии коррупции» [8] закладывает его нормативную основу. Баланс между строгостью требований и гарантиями прав служащих является условием устойчивой системы добросовестной службы.

4. Проблемы и направления совершенствования

Проведённый анализ позволяет выделить ряд направлений, требующих дальнейшего внимания.

Во-первых, необходимо укреплять институциональную независимость и ресурсное обеспечение антикоррупционных органов, а также чётко разграничивать их полномочия с полномочиями правоохранительных органов, чтобы исключить дублирование и конкуренцию компетенций.

Во-вторых, принципиальная норма о защите лиц, сообщающих о коррупции (ст. 28 Закона), нуждается в детализации и подтверждении практикой: конфиденциальность, защита от дисциплинарного и иного преследования, доступ к правовой помощи и возмещение причинённого вреда, как это предполагает статья 33 Конвенции ООН против коррупции.

В-третьих, статья 8 Конвенции призывает развивать системы декларирования имущества и интересов должностных лиц; такую систему важно сочетать с проверкой достоверности сведений и разумным уровнем публичного раскрытия. Здесь необходим баланс между правом общества на информацию и правом на неприкосновенность частной жизни, который должен определяться законом и соответствовать принципу соразмерности.

В-четвёртых, принцип меритократии должен получить практическое воплощение: открытые конкурсы, объективные критерии оценки, прозрачная ротация и карьерный рост, сокращение дискреционных полномочий при принятии решений.

В-пятых, значительный потенциал заключается в цифровизации: электронные государственные услуги, открытые данные и электронные закупки сокращают прямые контакты между гражданином и служащим и тем самым уменьшают возможности для злоупотреблений. При этом сами цифровые системы требуют надёжной защиты персональных данных.

В-шестых, необходимо формировать антикоррупционную культуру и правовую грамотность населения, в том числе через образовательные организации, поскольку нетерпимость к коррупции в обществе является важным дополнением правовых мер.

Международные индексы, в частности Индекс восприятия коррупции Transparency International [12], служат одним из ориентиров, однако они отражают восприятие и не заменяют углублённого правового анализа; на национальном уровне Агентству поручено совместно с институтами гражданского общества составлять Национальный индекс восприятия коррупции [8]. Для оценки эффективности реформ необходимы показатели

применения норм: количество и результаты расследований, сроки рассмотрения обращений граждан, доля отменённых решений, результаты проверок деклараций.

Заключение

Противодействие коррупции на государственной службе неразрывно связано с обеспечением прав человека: коррупция нарушает права, а соблюдение прав и свобод, в свою очередь, создаёт условия для общественного контроля над властью. Международные стандарты, прежде всего Конвенция ООН против коррупции и Международный пакт о гражданских и политических правах, задают единые ориентиры, а национальное законодательство Республики Узбекистан — Конституция, Закон «О противодействии коррупции» и Закон «О государственной гражданской службе» — в целом согласуются с этими стандартами.

Дальнейшее развитие системы требует перехода от нормативного закрепления к практической эффективности: укрепления независимости и ресурсов антикоррупционных институтов, надёжной защиты заявителей, реализации принципа меритократии, цифровизации государственных услуг и повышения правовой культуры. Сочетание строгих требований к государственным служащим с гарантиями их прав и прав граждан позволит сформировать модель государственной службы, основанную на доверии, законности и уважении к человеку.

Список литературы

1. Всеобщая декларация прав человека: принята резолюцией 217 A (III) Генеральной Ассамблеи ООН 10 дек. 1948 г. – Нью-Йорк: ООН, 1948.

2. Международный пакт о гражданских и политических правах: принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН 16 дек. 1966 г. – Нью-Йорк: ООН, 1966.

3. Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции: принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН 31 окт. 2003 г. – Нью-Йорк: ООН, 2004.

4. Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption. 2nd rev. ed. – New York: United Nations, 2012.

5. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member states on codes of conduct for public officials: adopted 11 May 2000. – Strasbourg: Council of Europe, 2000.

6. OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia: Istanbul Anti-Corruption Action Plan [Электронный ресурс]. – URL: https://www.oecd.org/corruption/acn/ (дата обращения: 23.10.2026).

7. Конституция Республики Узбекистан: принята 8 дек. 1992 г.; новая редакция принята на референдуме 30 апр. 2023 г. (вступила в силу 1 мая 2023 г.) [Электронный ресурс]. – URL: https://constitution.gov.uz (дата обращения: 23.10.2026).

8. Закон Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» от 3 янв. 2017 г. № ЗРУ-419 [Электронный ресурс]. – URL: https://lex.uz/docs/3088008 (дата обращения: 23.10.2026).

9. Указ Президента Республики Узбекистан от 29 июня 2020 г. № УП-6013 «О дополнительных мерах по совершенствованию системы противодействия коррупции в Республике Узбекистан» [Электронный ресурс]. – URL: https://lex.uz/docs/4875786 (дата обращения: 23.10.2026).

10. Закон Республики Узбекистан «О государственной гражданской службе» от 8 авг. 2022 г. № ЗРУ-788.

11. Rose-Ackerman S., Palifka B. J. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. 2nd ed. – Cambridge: Cambridge University Press, 2016. – 618 p.

12. Transparency International. Corruption Perceptions Index [Электронный ресурс]. – URL: https://www.transparency.org/en/cpi (дата обращения: 23.10.2026).