# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО МЕХАНИЗМА ЗАЩИТЫ ЛИЦ, СООБЩАЮЩИХ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН: ОБОСНОВАНИЕ СОЗДАНИЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ В СТРУКТУРЕ АГЕНТСТВА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

**Акбаралиева Шохиста Аъзамжон кизи**

*https://doi.org/10.5281/zenodo.24405218*

***Аннотация.*** *В статье рассматривается система правовой защиты лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, в Республике Узбекистан.*

*Анализируются статья 28 Закона «О противодействии коррупции», результаты пятого раунда мониторинга ОЭСР и проект Детального руководства по реализации дорожной карты 2026 года. Обосновывается создание специализированного подразделения в структуре Агентства по противодействию коррупции. Авторская модель его деятельности включает первичную оценку рисков, правовое консультирование, межведомственную координацию и мониторинг случаев преследования сообщителей.*

***Ключевые слова:*** *противодействие коррупции, сообщитель о коррупции, осведомитель, защита заявителей, Агентство по противодействию коррупции, ОЭСР, институциональный механизм, преследование заявителей.*

## Введение

Эффективность противодействия коррупции зависит не только от выявления и расследования коррупционных правонарушений, но и от готовности граждан и работников сообщать о ставших им известными фактах. Лицо, сообщающее о коррупции, нередко оказывается в уязвимом положении: раскрытие его личности может повлечь угрозы, давление со стороны руководства, необоснованные дисциплинарные меры, увольнение или иные неблагоприятные последствия. Поэтому защита таких лиц является самостоятельным условием результативности антикоррупционной политики.

В Республике Узбекистан правовая основа соответствующих гарантий закреплена прежде всего в статье 28 Закона от 3 января 2017 года № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции». Вместе с тем наличие законодательной нормы должно сопровождаться организационным механизмом, который обеспечивает доступность защиты, координацию компетентных органов и системный анализ случаев возможного преследования.

Цель исследования — выявить институциональные недостатки механизма защиты лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, и обосновать создание специализированного подразделения в структуре Агентства по противодействию коррупции. Использованы формально-юридический, системный и сравнительно-правовой методы, а также анализ документов международного мониторинга.

## 1. Национальные правовые основы защиты сообщителей

Статья 28 Закона Республики Узбекистан «О противодействии коррупции» предусматривает государственную защиту лиц, сообщающих информацию о коррупционных правонарушениях, и их близких родственников. Сведения о сообщителях составляют служебную тайну и могут разглашаться в предусмотренных законом случаях при наличии письменных разрешений самого лица и руководителя органа, осуществляющего деятельность по противодействию коррупции.

При достаточных основаниях, подтверждающих реальную угрозу жизни и здоровью сообщителя или его близких родственников, угрозу насилия, уничтожения либо повреждения имущества, органы, осуществляющие противодействие коррупции, обязаны принять меры защиты в соответствии с законодательством о защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса.[1]

Закон запрещает посягательство на права и законные интересы сообщителей и их близких родственников в связи с сообщением о коррупции, а также нарушение работодателем их права на труд. Законом от 22 июня 2026 года № ЗРУ-1155 введена дополнительная гарантия: в течение двух лет в отношении лица, сообщившего обоснованную информацию о коррупционном преступлении в государственном органе, где оно работает, дисциплинарное взыскание не может применяться без предварительного уведомления Агентства по противодействию коррупции. Речь идёт не о полном запрете дисциплинарной ответственности, а о специальном процедурном условии. Кроме того, пункт 19 Указа Президента от 30 декабря 2025 года № УП-270 предусматривает внедрение практики предоставления Агентством охранного ордера для защиты сообщителей от преследования и притеснения в трудовой деятельности.[2]

Таким образом, законодательство предусматривает государственную защиту, конфиденциальность сведений, меры безопасности и гарантии от нарушения трудовых прав. Однако эти положения не определяют в полном объёме организационный порядок специализированного сопровождения обращений, первичной оценки рисков и системного мониторинга случаев преследования сообщителей.

Статусы сообщителя о коррупции и участника уголовного процесса могут совпадать, но не являются тождественными. При этом статья 4 Закона Республики Узбекистан «О защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса» допускает применение мер безопасности ещё до возбуждения уголовного дела в отношении заявителя, очевидца преступления или иных лиц, способствующих его предупреждению либо раскрытию. Следовательно, отсутствие процессуального статуса само по себе не исключает защиты от угроз жизни, здоровью и имуществу. Наряду с этим требуется учитывать риски трудового и профессионального преследования.

**2. Оценка международных мониторинговых материалов**

Для оценки институциональных условий защиты важен Базовый отчёт пятого раунда мониторинга антикоррупционных реформ в Узбекистане, опубликованный ОЭСР в 2024 году. На момент оценки специализированный орган, подразделение или сотрудники, отвечающие за систему защиты сообщителей, отсутствовали. В связи с этим индикатор 3.3, посвящённый специализированному органу, не оценивался, а общая оценка соответствия Узбекистана данному индикатору была отрицательной[3].

Мониторинговая группа ОЭСР подчёркивала необходимость законодательного закрепления задач и полномочий специального органа, определения компетенции других

[1] Закон Республики Узбекистан от 3 января 2017 года № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции», ст. 28. URL: https://lex.uz/docs/3088013

[2] Закон Республики Узбекистан от 22 июня 2026 года № ЗРУ-1155 «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Республики Узбекистан, направленных на повышение эффективности борьбы с коррупцией, обеспечение неотвратимости ответственности за коррупционные преступления». URL: https://lex.uz/ru/docs/8282675

[3] OECD. Baseline Report of the Fifth Round of Monitoring of Anti-Corruption Reforms in Uzbekistan. Paris: OECD, 2024. P. 64–65. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/baseline-report-of-the-fifth-round-of-monitoring-of-anti-corruption-reforms-in-uzbekistan_a7d9ab4c/363ba9d8-en.pdf

государственных органов, порядка сотрудничества и обмена данными. Отмечалась также целесообразность создания отдельного подразделения по защите сообщителей в Агентстве. Согласно представленным Узбекистаном данным, каналы сообщения о коррупции имелись более чем в 120 государственных органах и учреждениях. Поэтому выявленная проблема относилась прежде всего к координации защиты и сбору общенациональных данных, а не к полному отсутствию каналов для сообщений.[4]

Выводы мониторинга отражают положение, оценивавшееся ОЭСР, и не могут без дополнительной проверки характеризовать всю систему по состоянию на ноябрь 2026 года. Вместе с тем они ставят вопрос об организационном сопровождении сообщителя после подачи информации, если возникает угроза его правам или безопасности.

В проекте «Детального руководства по реализации мероприятий дорожной карты по повышению соответствия Узбекистана индикаторам оценки в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР. Защита осведомителей» (2026) предусмотрено законодательное закрепление специализированного подразделения в структуре Агентства. К предполагаемым направлениям деятельности отнесены рассмотрение жалоб на преследование, консультирование сообщителей, координация защитных мер, мониторинг, статистика и информационно-просветительская работа. Поскольку документ имеет статус проекта, его положения не являются действующими нормами или подтверждением уже принятого решения.[5]

Сопоставление национального законодательства и материалов ОЭСР свидетельствует о необходимости организационного обеспечения уже предусмотренных правовых гарантий.

**3. Основные проблемы реализации механизма защиты**

Первая проблема связана с организационной специализацией. Наличие каналов сообщения о коррупции в различных государственных органах не равнозначно наличию единого механизма защиты. При распределении соответствующих функций между разными структурами заявителю может быть сложно определить, куда обращаться при возникновении давления, а компетентным органам — обеспечить согласованное реагирование.

Вторая проблема заключается в различии видов преследования. Угроза жизни, здоровью или имуществу требует мер физической безопасности. В то же время увольнение, необоснованное дисциплинарное взыскание, понижение в должности, ухудшение условий труда и иное профессиональное давление требуют применения трудовых, служебных и иных правовых механизмов. Эти меры относятся к компетенции разных органов, поэтому специализированное подразделение не должно подменять их полномочия.

Третья проблема — обеспечение конфиденциальности и доверия. Формальное закрепление режима служебной тайны должно сопровождаться организационными и техническими гарантиями: ограничением доступа к сведениям, безопасным хранением данных, регистрацией доступа и ответственностью за неправомерное разглашение.

[4] OECD. Baseline Report of the Fifth Round of Monitoring of Anti-Corruption Reforms in Uzbekistan. Paris: OECD, 2024. P. 64. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/baseline-report-of-the-fifth-round-of-monitoring-of-anti-corruption-reforms-in-uzbekistan_a7d9ab4c/363ba9d8-en.pdf

[5] Проект. Детальное руководство по реализации мероприятий дорожной карты по повышению соответствия Узбекистана индикаторам оценки в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР. Защита осведомителей. 2026. С. 28. Проект документа, предоставленный для анализа.

Четвёртая проблема — недостаточная систематизация данных о случаях преследования. Для оценки эффективности защиты необходимо учитывать не только количество поступивших сообщений о коррупции, но и число обращений о давлении на сообщителей, виды предполагаемых нарушений, сроки реагирования, принятые меры и результаты рассмотрения. Без таких данных невозможно объективно определить, насколько законодательные гарантии работают на практике.

**4. Зарубежные подходы и значение их адаптации**

Для сравнительно-правового анализа представляет интерес Директива Европейского парламента и Совета ЕС 2019/1937 от 23 октября 2019 года о защите лиц, сообщающих о нарушениях права Союза. Согласно частям 4 и 5 статьи 12 компетентные органы должны назначать сотрудников, ответственных за получение и сопровождение сообщений и поддержание связи с заявителем; такие сотрудники проходят специальную подготовку. [6] Такой подход закрепляет персональную ответственность за работу с сообщителем. Однако его адаптация в Узбекистане требует учёта полномочий Агентства, правоохранительных органов, прокуратуры, судов и органов, рассматривающих трудовые споры.

Директива 2019/1937 не требует создания единого наднационального органа защиты сообщителей. Она предусматривает определение компетентных органов, независимые и автономные внешние каналы, необходимые ресурсы и обратную связь.

Статья 20 предусматривает доступ к независимой информации и консультациям, а также возможность предоставления мер поддержки через информационный центр или чётко определённый независимый административный орган.

В Великобритании, за исключением Северной Ирландии, защита работников от неблагоприятного обращения и увольнения сочетается с системой prescribed persons — определённых законом органов и регуляторов, которым работники вправе сообщать о нарушениях в пределах их компетенции. Они действуют в рамках отраслевых полномочий и, за установленными исключениями, публикуют годовые отчёты о полученных сообщениях и принятых мерах без раскрытия личности заявителей. Эта модель отражает принцип распределённой компетенции.[7]

Для Узбекистана представляют интерес предусмотренные европейской моделью независимость каналов, конфиденциальность, обратная связь и доступ к консультациям, а также британский принцип передачи информации профильным органам и публикации обезличенной статистики. При этом автор считает оправданным единый координационный центр в структуре Агентства, который сопровождал бы заявителя, не подменяя компетентные органы.

**5. Авторская модель специализированного подразделения**

Предлагается создать в структуре Агентства по противодействию коррупции специализированное подразделение по защите лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях. Его задачами должны стать организационное сопровождение сообщителя, первичная оценка рисков и координация взаимодействия с компетентными органами, а не расследование самих коррупционных правонарушений.

[6] Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Article 12(4)–(5). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
[7] Department for Business and Trade. Whistleblowing: for prescribed persons. GOV.UK, 7 April 2026. URL: https://www.gov.uk/guidance/whistleblowing-for-prescribed-persons

Подразделение целесообразно сформировать как самостоятельную структуру Агентства без статуса отдельного юридического лица. Его деятельность следует урегулировать положением с определением задач, штатной численности, подчинённости и гарантий функциональной самостоятельности. Руководителю подразделения необходим прямой канал доклада руководству Агентства по вопросам возможного вмешательства, конфликта интересов или преследования заявителя.

В рамках предлагаемой модели подразделение должно выполнять следующие функции:

1. принимать и регистрировать обращения о возможном преследовании в связи с сообщением о коррупционном правонарушении;
2. проводить первичную оценку характера и степени риска, определять необходимость направления информации в компетентные органы;
3. предоставлять заявителям правовую информацию о доступных гарантиях, порядке обжалования и способах защиты;
4. запрашивать необходимую информацию в пределах компетенции Агентства, направлять материалы компетентным органам и отслеживать результаты их рассмотрения в установленном порядке;
5. обеспечивать межведомственную координацию и обмен информацией с соблюдением требований о конфиденциальности;
6. вести обезличенную статистику, анализировать типичные случаи преследования и готовить периодические аналитические отчёты;
7. организовывать обучение сотрудников государственных органов и информационные мероприятия о гарантиях защиты сообщителей.

При выявлении признаков преступления подразделение должно направлять материалы в уполномоченный правоохранительный орган или прокуратуру с учётом правил компетенции и подследственности. При непосредственной угрозе жизни, здоровью или имуществу сообщителя оно должно информировать органы, уполномоченные принимать меры безопасности, и содействовать обращению за защитой. Такое сопровождение не предполагает вмешательства в процессуальную самостоятельность дознавателя, следователя, прокурора или суда.

При предполагаемом трудовом преследовании подразделение должно фиксировать обстоятельства, разъяснять способы защиты, в том числе порядок обращения в комиссию по трудовым спорам или суд, и при наличии законных оснований направлять материалы компетентным органам. Если жалоба касается государственной гражданской службы, следует учитывать специальный порядок и компетенцию соответствующих государственных органов. Агентство не вправе подменять органы, разрешающие трудовые споры.

Для предотвращения конфликта интересов следует предусмотреть особый порядок передачи обращения, касающегося Агентства, его должностных лиц либо работников подразделения, иному компетентному органу. При этом необходимо соблюдать требования к конфиденциальности и информированию заявителя.

Предлагаемая модель разграничивает физическую безопасность сообщителей и защиту их трудовых и профессиональных прав (таблица 1).

*Таблица 1. Два направления защиты сообщителей*

| Направление защиты | Возможные нарушения | Роль специализированного подразделения |
|---|---|---|
| Физическая безопасность | Угрозы жизни и здоровью, насилие, уничтожение или повреждение имущества | Первичная оценка риска, оперативное направление информации компетентным органам, координация взаимодействия |
| Трудовые и профессиональные права | Незаконное увольнение, необоснованное взыскание, понижение в должности, давление на рабочем месте | Приём жалоб, правовое консультирование, направление материалов компетентным органам, мониторинг результатов |

В положении о подразделении следует также определить сроки рассмотрения обращений, требования к специальной подготовке сотрудников и гарантии их функциональной самостоятельности.

Подразделение не должно самостоятельно признавать дисциплинарные взыскания незаконными, восстанавливать работников на работе, возбуждать уголовные дела или применять меры безопасности, отнесённые законом к полномочиям других органов. Его функция — координация и сопровождение обращений.

Научная новизна предлагаемой модели заключается в обосновании координационного подразделения с двумя направлениями защиты — физической безопасности и трудовых либо профессиональных прав. Модель объединяет первичную оценку рисков, правовое сопровождение, межведомственный мониторинг и формирование обезличенной статистики.

**Заключение**

В Узбекистане существует нормативная основа защиты лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях. Статья 28 Закона «О противодействии коррупции» закрепляет государственную защиту и конфиденциальность сведений, а изменения 2026 года усилили гарантии от дисциплинарного преследования. Однако эффективность этих норм зависит также от организации их применения.

Материалы мониторинга ОЭСР и упомянутый проект руководства 2026 года подтверждают значимость институционального аспекта защиты. Автор обосновывает создание в структуре Агентства специализированного подразделения, работающего на принципах конфиденциальности, межведомственной координации, функциональной самостоятельности и разграничения полномочий.

Двухконтурная модель, охватывающая физическую безопасность и трудовые либо профессиональные права, направлена на последовательное сопровождение сообщителей и систематизацию данных о случаях преследования. Практическая эффективность защиты должна оцениваться возможностью сообщать о коррупции без опасения незаконных негативных последствий.

**Список использованной литературы**

1. Закон Республики Узбекистан от 3 января 2017 года № ЗРУ-419 «О противодействии коррупции». URL: https://lex.uz/docs/3088013.
2. Закон Республики Узбекистан от 22 июня 2026 года № ЗРУ-1155 «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Республики

Узбекистан, направленных на повышение эффективности борьбы с коррупцией, обеспечение неотвратимости ответственности за коррупционные преступления». URL: https://lex.uz/ru/docs/8282675.

3. Указ Президента Республики Узбекистан от 30 декабря 2025 года № УП-270 «О дальнейшем совершенствовании системы предупреждения и противодействия коррупции в Республике Узбекистан», п. 19. URL: https://lex.uz/ru/acts/7962927.
4. Закон Республики Узбекистан от 14 января 2019 года № ЗРУ-515 «О защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса», ст. 4. URL: https://lex.uz/ru/acts/4159922.
5. OECD. Baseline Report of the Fifth Round of Monitoring of Anti-Corruption Reforms in Uzbekistan. Paris: OECD, 2024. P. 64–65. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/baseline-report-of-the-fifth-round-of-monitoring-of-anti-corruption-reforms-in-uzbekistan_a7d9ab4c/363ba9d8-en.pdf.
6. Проект. Детальное руководство по реализации мероприятий дорожной карты по повышению соответствия Узбекистана индикаторам оценки в рамках Стамбульского плана действий ОЭСР. Защита осведомителей. 2026. С. 28.
7. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Articles 12, 20. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj.
8. Department for Business and Trade. Whistleblowing: for prescribed persons. GOV.UK, 7 April 2026. URL: https://www.gov.uk/guidance/whistleblowing-for-prescribed-persons (дата обращения: 8 ноября 2026 г.).