

ЭВОЛЮЦИЯ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Юлдашева Надира Викторовна

доктор философии (PhD) по экономическим наукам

доцент кафедры бюджетного учета и казначейства

Ташкентский государственный экономический университет

E-mail: nadirak@mail.com

ORCID:0000-0002-5994-6787

Аннотация

В статье проведён комплексный анализ эволюции механизмов регулирования государственных закупок в Республике Узбекистан и зарубежных странах, с акцентом на теоретико-методологические и институциональные аспекты. Особое внимание уделено этапам становления закупочной системы в постсоветском пространстве и трансформации европейской модели в условиях цифровизации и роста требований к прозрачности. На основе сравнительно-правового подхода определены ключевые элементы эффективного регулирования: нормативно-правовая база, цифровые инструменты, участие МСП, контроль и ориентация на результат. Установлено, что Узбекистан демонстрирует устойчивую динамику реформ, направленных на гармонизацию с международными стандартами. В заключение обоснована необходимость институционального укрепления, развития цифровой инфраструктуры и внедрения механизмов оценки эффективности закупок.

Ключевые слова: государственные закупки, механизмы регулирования, эволюция регулирования, институциональные реформы, нормативно-правовая база, контрактная система, закупочная деятельность, эффективность закупок, антикоррупционные меры, прозрачность процедур, цифровизация, Европейский Союз.

Introduction

Введение

В последние годы проблема совершенствования механизмов регулирования государственных закупок приобретает всё большую значимость в контексте модернизации системы государственного управления. Как отмечается в ряде научных исследований, построение эффективной и транспарентной системы закупок рассматривается в качестве важного инструмента реализации экономической политики и обеспечения рационального использования бюджетных ресурсов.

В условиях масштабных институциональных преобразований, осуществляемых в Республике Узбекистан, модернизация системы государственных закупок становится одним из ключевых направлений социально-экономического развития. В соответствии с выводами, представленными в аналитических материалах Всемирного банка, результативная система государственных закупок выступает фундаментом для

укрепления прозрачности, расширения конкуренции и повышения эффективности управления государственными финансовыми потоками. В этой связи актуальной задачей является заимствование и адаптация международного опыта, в том числе модели Европейского союза, акцентирующей внимание на цифровой трансформации, антикоррупционных мерах и поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства.

Сравнительный анализ опыта Узбекистана и европейских стран позволяет не только выявить эффективные практики регулирования, но и адаптировать их с учётом национальных условий, менталитета деловой среды и уровня цифровой зрелости. Таким образом, трансформация механизмов регулирования государственных закупок становится необходимым условием для повышения институциональной устойчивости и результативности государственной политики в сфере управления финансовыми ресурсами государства.

Обзор литературы

Современные научные исследования в сфере государственных закупок характеризуются многообразием подходов к определению сущности и содержания механизмов их регулирования.

Понимание сущности и структуры механизмов регулирования государственных закупок требует анализа понятийного аппарата, представленного в современной научной и экспертной литературе. На сегодняшний день в исследованиях как отечественных, так и зарубежных авторов отсутствует единообразие в определении данного феномена, что обусловлено различиями в правовых системах, административных традициях и уровнях институционального развития.

В условиях реализации институциональных и цифровых реформ в Республике Узбекистан механизм регулирования государственных закупок формируется как системная многокомпонентная структура, объединяющая правовые нормы, административные процедуры, организационные институты и цифровые платформы. Согласно Закону «О государственных закупках» (редакция 2021 г.), закупки охватывают приобретение товаров, работ и услуг за счёт государственных средств с соблюдением установленных требований.[1]. В данном контексте механизм регулирования представляет собой совокупность инструментов, обеспечивающих планирование, исполнение, контроль и аудит закупочной деятельности с целью повышения прозрачности, эффективности и конкуренции в использовании бюджетных ресурсов.

Так, в российской научной школе под механизмом регулирования государственных закупок чаще всего подразумевается совокупность правовых, организационных, институциональных и цифровых инструментов, направленных на обеспечение законности, эффективности и прозрачности при осуществлении закупочной деятельности органов государственной власти и бюджетных учреждений. В частности, А.В. Курбангалеева определяет данный механизм как «систему нормативно закреплённых процедур, институтов и практик, обеспечивающих реализацию

государственной закупочной политики и контроль за целевым использованием бюджетных средств» [2].

С позиций цифровой трансформации сферы закупок, Е.А. Кондратьева акцентирует внимание на том, что ключевым элементом механизма регулирования является информационная инфраструктура, включающая Единую информационную систему (ЕИС), электронные торговые площадки, реестры поставщиков и автоматизированные системы аналитики [3]. Таким образом, в современных условиях понятие приобретает междисциплинарный характер, объединяя правовые, экономические и технологические компоненты.

В международной научной литературе термин «public procurement regulation mechanisms» трактуется шире и включает не только правовые и процедурные аспекты, но и стратегические цели государства, такие как достижение value for money, стимулирование инноваций, борьба с коррупцией и поддержка устойчивого развития. S. Arrowsmith раскрывает сущность регулирования закупок как «совокупность норм, процедур и политик, обеспечивающих справедливую, конкурентную и эффективную закупочную практику, соответствующую экономическим и социальным целям государства» [4].

Стивен Шунер (S. Schooner) в своей книге «Objectives for a System of Government Contract Law» интерпретирует механизмы регулирования через призму контрактного управления, подчёркивая важность баланса между прозрачностью и гибкостью, а также наличия эффективной системы управления рисками на всех стадиях закупочного цикла [5].

Таким образом, можно констатировать, что в научной литературе механизмы регулирования государственных закупок интерпретируются как многоуровневая система, обеспечивающая правовое, организационное, технологическое и институциональное сопровождение закупочной деятельности государства с целью достижения её эффективности, прозрачности и устойчивости.

Методология исследования

В методологическом основании данного исследования лежит интегративный междисциплинарный подход, объединяющий инструментарий институционального анализа, сравнительно-правового исследования, а также структурно-функциональной и системной методологии. Применение данной совокупности методов обеспечивает всестороннее осмысление эволюции механизмов регулирования государственных закупок в условиях текущих трансформаций институциональной среды, как на национальном, так и на международном уровне.

Анализ и результаты

Становление системы государственных закупок в странах постсоветского пространства началось в 1990-х годах в контексте перехода к рыночной экономике и необходимости создания прозрачных механизмов распределения бюджетных средств. На раннем этапе процессы институционализации носили фрагментарный и экспериментальный характер,

при этом отсутствовала полноценная нормативно-правовая база, а уровень развития институтов был недостаточен для эффективной реализации процедур закупок.

Постепенно, по мере проведения государственных реформ, система начала приобретать более упорядоченный характер. В 1990–2000-е годы основной акцент делался на формализацию процедур и разработку регламентирующих документов. Однако в условиях слабой институциональной среды эффективность этих мер оставалась ограниченной.

Лишь с середины 2000-х годов можно говорить о системном подходе к организации государственных закупок: появляются специализированные контрольные органы, усиливается законодательное регулирование, внедряются электронные платформы. Таким образом, к концу 2010-х годов система государственных закупок в большинстве стран СНГ оформилась как самостоятельный инструмент финансовой политики, ориентированный на принципы прозрачности, конкуренции и эффективности.

В нижестоящей таблице представлена эволюция механизмов регулирования государственных закупок в странах СНГ и ЕС.

Таблица 1 Поэтапная эволюция механизма регулирования системы государственных закупок в странах СНГ и ЕС¹

Этап	Период	Характеристика этапа
I. Формирование (1990-е – начало 2000-х)	1991–2005г.г.	Наследие плановой экономики. Первые законы. Отсутствие автоматизации.
II. Институционализация	2005–2010г.г.	Принятие профильных законов. Создание регулирующих органов.
III. Электронизация и реформа	2010–2020г.г.	Создание электронных платформ. Появление контрактной системы.
IV. Интеграция и цифровизация	2020г.–наст. время	OCDS(Open Contracting Data Standard) — Стандарт открытых данных в сфере государственных закупок), автоматизация, интеграция в ЕАЭС.

Государственные закупки в странах Европейского союза (ЕС) представляют собой неотъемлемый элемент функционирования единого внутреннего рынка и одновременно выполняют стратегическую функцию в контексте реализации социально-экономической политики региона. Как свидетельствуют официальные данные, объём закупок в ЕС достигает порядка 14% совокупного валового внутреннего продукта, что подчёркивает их значимость как инструмента государственной экономической активности.

Следует подчеркнуть, что в целях обеспечения эффективного, справедливого и прозрачного расходования государственных средств в ЕС была выстроена многоуровневая нормативно-институциональная система регулирования, охватывающая все стадии закупочного цикла - от планирования и объявления тендера до исполнения

¹ Составлена автором на основе проведенных исследований

контракта. В качестве правовой основы функционирования этой системы выступают директивы Европейского парламента и Совета ЕС, в частности, Директивы 2014/24/ЕС, 2014/25/ЕС и 2009/81/ЕС, обязательные к транспонированию в национальные правовые акты государств-членов. Данные правовые акты обеспечивают унификацию подходов и создают основу для гармонизированного применения закупочного законодательства на всём пространстве ЕС.

Особое внимание в европейской модели уделяется соблюдению таких ключевых принципов, как недискриминация, равный доступ, транспарентность, взаимное признание и пропорциональность. Важно отметить, что цели европейской закупочной политики не ограничиваются исключительно экономической эффективностью. Значительное место отводится вопросам устойчивого развития, стимулирования инновационной деятельности, охраны окружающей среды, а также поддержки малого и среднего предпринимательства. Таким образом, система государственных закупок в ЕС интегрирована в более широкий контекст реализации приоритетов социально ориентированной и экологически ответственной политики.

Отдельного рассмотрения заслуживает высокий уровень цифровизации закупочных процессов в ЕС. На сегодняшний день функционирование системы электронных закупок обеспечивается через специализированные платформы, включая TED (Tenders Electronic Daily), национальные электронные порталы и сеть PEPPOL. Эти цифровые инструменты способствуют формированию унифицированного и автоматизированного документооборота, снижению транзакционных издержек, минимизации коррупционных рисков и обеспечению доступа трансграничных поставщиков к закупочным процедурам. Внедрение стандартов e-CERTIS и e-Forms играет важную роль в обеспечении сопоставимости информации, что, в свою очередь, способствует более высокому уровню конкуренции на европейском закупочном рынке.

Наряду с этим, система контроля за соблюдением закупочного законодательства функционирует на двух уровнях: национальном и наднациональном. Внутри государств-членов действуют антимонопольные органы и специализированные комиссии по разрешению споров, тогда как на уровне Союза соответствующие функции возложены на Суд Европейского союза. Кроме того, особое значение имеет Директива о правовых средствах защиты (Remedies Directive), регламентирующая порядок обжалования решений заказчиков.

Таким образом, европейская модель государственных закупок представляет собой комплексную и институционально сбалансированную систему, сочетающую правовую определённость, технологичность и стратегическую направленность. Учитывая всё вышесказанное, можно утверждать, что ЕС выработал одну из наиболее развитых и эффективных моделей закупочного регулирования в международной практике.

Таблица 2 Сравнительный анализ механизмов регулирования государственных закупок: Узбекистан и международный опыт[6]

Направление регулирования	Республика Узбекистан	Международный опыт
Нормативно-правовая база	Закон «О государственных закупках», подзаконные акты, реформы под эгидой Минфина	Директивы ЕС, Соглашение GPA ВТО, национальные закупочные кодексы (США, Великобритания)
Цифровые инструменты	Единый портал государственных закупок (xarid.uzex.uz.), внедрение автоматизации и блокчейн-платформ	Электронные системы: TED (ЕС), SAM.gov (США)
Институциональная структура	Министерство экономики и финансов, Казначейство	Специализированные агентства и регуляторы: GSA (США), Управление по госзакупкам (ЕС)
Прозрачность и доступность информации	Открытые данные на xarid.uzex.uz, xt-xarid.uz, (new.cooperation.uz) публикация тендеров и контрактов	Обязательная публикация всей информации на открытых электронных платформах
Участие МСП	Стратегии вовлечения МСП, но участие остаётся ограниченным	Стимулы и квоты для МСП, упрощённые процедуры участия
Механизмы контроля и аудита	Финансовый контроль со стороны Минэкономфина и Счётной палаты, внешний аудит	Независимый аудит, антикоррупционные агентства, гражданский мониторинг
Ориентация на результат (value for money)	Формируется, преимущественно оценивается соблюдение процедур	Целевые показатели эффективности, KPI, социальные и экологические критерии

Система государственных закупок в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) в целом характеризуется высокой степенью централизации управления и унифицированным правовым регулированием. Как показывает анализ, нормативное обеспечение закупочной деятельности, как правило, осуществляется на базе специализированного законодательства, при этом непосредственное администрирование возложено на государственные органы, преимущественно подведомственные министерствам финансов.

Следует отметить, что типичными особенностями функционирования закупочных систем в данном регионе выступают стандартизированные процедуры проведения закупок, включая аукционы, конкурсы и запросы котировок, а также постепенный переход к электронным формам взаимодействия между участниками и заказчиками. Кроме того, во многих странах СНГ прослеживается формирование элементов контрактной системы, направленных на повышение эффективности управления закупочными циклами. Наиболее институционально зрелой в этом отношении является модель, реализованная в Российской Федерации, которая демонстрирует наибольшую структурную завершенность и правовую комплексность.

Вместе с тем, необходимо констатировать наличие ряда устойчивых проблем, общих для большинства стран СНГ. В их числе — ограниченный уровень конкуренции в закупочных процедурах, недостаточная транспарентность на различных стадиях закупочного цикла, а также существующие барьеры для полноценного участия субъектов малого и среднего предпринимательства в государственных торгах. Эти

факторы снижают потенциал закупочной системы как инструмента стимулирования экономической активности и требуют принятия дополнительных институциональных мер.

Анализ динамики развития системы государственных закупок в Республике Узбекистан позволяет выделить положительные тенденции, свидетельствующие о последовательной институциональной трансформации в данном направлении. Принятие новой редакции Закона «О государственных закупках», запуск и дальнейшее совершенствование национального электронного портала (zakupki.gov.uz), а также поэтапное внедрение международных стандартов прозрачности — в частности, Open Contracting Data Standard (OCDS) — подтверждают ориентацию реформ на укрепление принципов открытости, подотчётности и эффективности.

Следует особо подчеркнуть, что наблюдается прогресс в институционализации контрактной системы, развитии цифрового мониторинга и усилении антикоррупционной составляющей. Важно отметить и активную поддержку, оказываемую Узбекистану со стороны международных организаций, таких как Азиатский банк развития (ADB), Европейский банк реконструкции и развития (EBRD) и Всемирный банк, что способствует более глубокой интеграции в глобальное закупочное пространство.

Учитывая вышеизложенное, представляется целесообразным перейти к рассмотрению количественных параметров развития закупочных систем, что позволит выявить ключевые тенденции, сопоставить уровни зрелости различных моделей регулирования и обосновать направления дальнейшего совершенствования практики государственных закупок в Республике Узбекистан.

Таблица 2. Объём государственных закупок в отдельных странах ЕС (2021–2023 гг.)
[7]

Страна	2021 (млрд €)	2022 (млрд €)	2023 (млрд €)	Доля от ВВП (%)
Франция	205	220	230	14.4%
Германия	360	375	390	15.5%
Швеция	82	85	89	16.3%
Италия	245	260	275	14.2%
Польша	65	70	74	13.5%

Анализ представленных статистических данных позволяет сделать вывод о стабильной положительной динамике объёмов государственных закупок в странах Европейского союза за период 2021–2023 гг. Так, прирост объёмов закупочной деятельности во Франции и Германии составил 12,2% и 8,3% соответственно, что свидетельствует о ключевой роли государства в обеспечении макроэкономической устойчивости и поддержании совокупного спроса.

Наибольшая доля государственных закупок по отношению к ВВП зафиксирована в Швеции (16,3%) и Германии (15,5%), что отражает высокую степень институциональной

интеграции закупочной политики в общегосударственную экономическую стратегию. Даже в странах с относительно меньшими показателями, таких как Польша (13,5%), значение данного сектора остаётся существенно высоким.

Таким образом, обобщённые количественные параметры подтверждают, что система государственных закупок в странах ЕС выступает не только как инструмент бюджетного исполнения, но и как важнейший механизм реализации приоритетных социально-экономических задач, особенно в условиях глобальных вызовов и экономической нестабильности.

Выводы

Проведённый анализ позволил сформировать целостное представление о динамике развития механизмов регулирования государственных закупок как в национальном, так и в международном контексте. Установлено, что эволюция этих механизмов обусловлена необходимостью адаптации к изменяющимся условиям экономического управления, росту требований к прозрачности, подотчётности, а также активному внедрению цифровых технологий в процессы государственного сектора.

В Республике Узбекистан система регулирования государственных закупок находится на этапе интенсивной институциональной трансформации. Современная модель включает в себя элементы правового, организационного и цифрового характера. Вместе с тем сохраняется потребность в развитии инструментов, ориентированных на достижение конечных результатов (*value for money*), в расширении участия субъектов малого и среднего предпринимательства, а также в более глубокой интеграции практик риск-менеджмента.

Зарубежный опыт, особенно практика стран Европейского союза, свидетельствует о смещении акцентов от жёстко регламентированных и формализованных процедур к более гибким, стратегически ориентированным и цифровым моделям. В государствах, таких как Швеция, Германия и Польша, государственные закупки рассматриваются не только как механизм экономического регулирования, но и как инструмент реализации социально ориентированной, экологической и инновационной политики.

Сравнительно-правовой анализ позволил выявить универсальные характеристики эффективных закупочных систем: наличие унифицированной цифровой платформы, стабильной и предсказуемой правовой среды, участие независимых регулирующих структур, а также открытость и ориентация на цели устойчивого развития. Существенное значение приобретают практики оценки жизненного цикла товаров и услуг (LCC), поддержка малого и среднего бизнеса, использование ключевых показателей эффективности (KPI) и механизмов обратной связи.

В Республике Узбекистан на современном этапе прослеживается поступательная реализация реформ, направленных на внедрение ключевых элементов эффективного регулирования в сфере государственных закупок, с ориентацией на лучшие международные практики. Существенным достижением в этом направлении стало функционирование Единого информационного портала государственных закупок (www.xarid.uz), который обеспечивает интеграцию всех этапов закупочной деятельности

в цифровую среду, включая публикацию тендеров, электронную подачу предложений и мониторинг исполнения контрактов. Подобная цифровая трансформация служит основой для повышения открытости и оперативности закупочных процедур.

Значимым вектором реформ выступает институциональное и правовое укрепление системы. Принятие новой редакции Закона «О государственных закупках» в 2021 году и дальнейшая регламентация процедур на уровне подзаконных актов обеспечили нормативную основу для реализации принципов открытой конкуренции, прозрачности и эффективности. Уточнены положения по электронным торгам, планированию закупок и критериям квалификации поставщиков.

Сформирована система антикоррупционного контроля, включающая обязательное раскрытие информации о тендерах, функционирование реестра недобросовестных участников и участие надзорных органов в финансовом мониторинге. В рамках административной реформы прослеживается чёткое распределение функций между регулирующими, исполнительно-контрактующими и контрольными структурами, что способствует укреплению институциональной устойчивости.

Ведутся целенаправленные усилия по расширению участия малого и среднего бизнеса, включая упрощение тендерной документации, внедрение упрощённых процедур для малых закупок и реализацию образовательных инициатив. Тем не менее, применение таких инструментов, как оценка стоимости жизненного цикла (LCC), система ключевых показателей эффективности (KPI), методы риск-анализа и принципы устойчивых («зелёных») закупок, остаётся ограниченным и требует более глубокой адаптации к условиям национальной экономики.

В целом, процесс имплементации механизмов регулирования в Узбекистане демонстрирует позитивную динамику, однако переход к качественно новому уровню эффективности предполагает не только техническое усовершенствование процедур, но и системную интеграцию стратегических приоритетов, включая устойчивое развитие, инновационность и результативность бюджетных расходов.

Литература

1. Закон Республики Узбекистан от 22 апреля 2021 года ЗРУ-684 «О государственных закупках»
2. Курбангалеева А.В. Государственные закупки: институциональные механизмы и эффективность // Финансы и кредит. — 2021.
3. Кондратьева Е.А. Цифровая трансформация государственных закупок в России // Экономика и управление. — 2022.
4. Arrowsmith, S. Public Procurement Regulation: An Introduction. — University of Nottingham, 2010.
5. Schooner, S.L. Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law // *Public Procurement Law Review*, 2002.
6. World Bank. *Benchmarking Public Procurement 2021*. — www.worldbank.org
7. European Commission. (2023). Public Procurement Indicators 2021–2023. Retrieved from <https://ec.europa.eu>

8.OECD. (2023). Government at a Glance: Public Procurement Data. Retrieved from <https://www.oecd.org>

France – DAF (Direction des achats de l'État). Public procurement reforms. Retrieved from <https://www.economie.gouv.fr>

Germany – Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. e-Vergabe platform and procurement law. Retrieved from <https://www.bmwi.de>

Sweden – National Agency for Public Procurement (Upphandlingsmyndigheten). Retrieved from <https://www.upphandlingsmyndigheten.se>

Italy – ANAC. Monitoring and regulation of public procurement. Retrieved from <https://www.anticorruzione.it>

Poland – Public Procurement Office (Uzp). Platforma e-Zamówienia. Retrieved from <https://www.uzp.gov.pl>

EU Law – Directive 2014/24/EU, Directive 2014/25/EU, Directive 2014/23/EU. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu>