

**АРХИТЕКТУРА КОНТРОЛЯ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ
МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ В
УЗБЕКИСТАНЕ**

Юлдашева Надира Викторовна,
Халилова Шохсанам Гайрат кизи
Шермухамедова Ширин Амонулаева

Аннотация

В данной статье проводится комплексный анализ архитектуры контроля в системе управления государственными закупками Республики Узбекистан с особым вниманием к институционально-правовым механизмам, обеспечивающим повышение эффективности, прозрачности и подотчетности данного сектора. На основе системного подхода рассматриваются ключевые нормативно-правовые акты, а также институциональные структуры, реализующие функции контроля и надзора, что позволяет выявить существующие пробелы и противоречия в действующем механизме управления закупками. Особое значение придается исследованию внедрения современных информационно-коммуникационных технологий и антикоррупционных мер как инструментов, способствующих повышению прозрачности и снижению рисков коррупции.

Ключевые слова: государственные закупки, институциональные механизмы, правовое регулирование, контроль и надзор, управление закупками, информационные системы, антикоррупционные меры, прозрачность закупок.

Introduction

Введение

Современные социально-экономические преобразования, осуществляемые в Республике Узбекистан, актуализируют необходимость всестороннего научного анализа и системного осмысления механизмов управления в сфере государственных закупок. В условиях институциональных реформ особое значение приобретает формирование действенной модели контроля, способной обеспечить прозрачность, подотчётность и целесообразное использование финансовых ресурсов государства. Эволюция системы государственного управления в стране неразрывно связана с укреплением правовых и организационных основ закупочной деятельности, что, в свою очередь, обуславливает научную значимость и практическую востребованность комплексного исследования данной проблематики.

На сегодняшний день в Узбекистане прослеживается поступательное развитие правового и институционального каркаса в сфере государственных закупок. В качестве одного из основополагающих нормативных актов, послуживших совершенствованию

данной сферы, послужил Указ Президента Республики Узбекистан №ПП–4544¹, который предусматривает комплекс мер, направленных на цифровизацию процедур, усиление конкурентной среды и повышение прозрачности закупок, что задало новые институциональные ориентиры для формирования более эффективной, открытой и устойчивой модели закупочной системы. [1].

Отмечая значимость институционального управления и контроля в качестве элементов архитектуры системы государственных закупок следовало бы отметить и привести аналитические оценки авторитетных международных организаций. Так, согласно отчёту ОЭСР «Insights on the Business Climate in Uzbekistan», 56% респондентов из числа предпринимателей охарактеризовали уровень прозрачности в сфере государственных закупок как неудовлетворительный.²[2]. Также в докладе «OECD Public Governance Reviews: Uzbekistan», подчёркивается необходимость углублённой модернизации системы государственного управления, в том числе посредством внедрения стратегического планирования, оценки результативности и совершенствования механизмов закупочной деятельности как одного из центральных направлений институциональных преобразований.

Следует особо подчеркнуть, что система государственных закупок выполняет не только функцию обеспечения общественных потребностей, но и представляет собой важнейший элемент бюджетной и экономической политики. Эффективность функционирования данной сферы оказывает прямое влияние на устойчивость макроэкономической среды, инвестиционную привлекательность, развитие конкурентных рынков, а также уровень доверия к институтам государственной власти. В связи с этим научное осмысление и критический анализ институциональной архитектуры и нормативно-правового регулирования государственного контроля за закупками приобретают первостепенное значение.

Дополнительным обоснованием необходимости всестороннего и глубокого изучения сферы государственных закупок служит антикоррупционная составляющая, требующая комплексного анализа и системного подхода.

Согласно индексу восприятия коррупции Transparency International, Узбекистан занимает 121-е место из 180 стран, что свидетельствует о сохраняющихся системных рисках в сфере управления публичными финансами.³[3]. Создание Агентства по противодействию коррупции, внедрение электронных платформ и усиление как предварительного, так и последующего контроля за процедурами закупок, требуют научной оценки их эффективности и соответствия международным стандартам. В данном контексте значительный научный интерес представляет интеграция ESG-подходов (экологическая устойчивость, социальная ответственность, надёжное

¹Указ Президента Республики Узбекистан от 26 ноября 2019 г. № №ПП–4544 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственных закупок». – **Собрание законодательства Республики Узбекистан**, 2019, № 47, ст. 1109.

²OECD. Insights on the Business Climate in Uzbekistan: Evidence from a survey of businesses. (2023). OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9ac46b98-en>

³Transparency International. Доклад о восприятии коррупции за 2024 год. — Berlin: Transparency International, 2024. — 50 с.

корпоративное управление) в деятельность государственных заказчиков как перспективного направления институционального обновления закупочной системы

Обзор литературы

Государственные закупки интерпретируются как форма стратегического сотрудничества между государствами, способствующая достижению приоритетных целей национального развития.

В. Е. Белов, рассматривая государственные закупки как экономическую категорию, определяет их как конкретизированную потребность государства в определённых товарах (с указанием количественных и качественных показателей). [4].

А. А. Демин, подходя к понятию «закупка» с позиции макроэкономической теории, трактует его как целенаправленную деятельность по регулярному и крупномасштабному приобретению товаров, работ и услуг для текущих нужд учреждений или ведомств, либо для инвестиционных целей. [5].

По мнению И. Турчинова, понятие государственных закупок может рассматриваться как особая форма размещения государственных заказов на товары, работы и услуги, финансируемых за счёт бюджетных средств, с целью удовлетворения государственных потребностей. Исходя из этого определения, государственные закупки выступают важным инструментом реализации государственных функций. [6].

Согласно определению, В. В. Сивченко, государственные закупки — это совокупность установленных процедур, направленных на приобретение за счёт публичных (бюджетных) средств товаров, работ и услуг для обеспечения выполнения функций государственных и местных органов власти. [7].

По мнению американского экономиста Стивена Келмана, государственные закупки представляют собой сложный и системный бизнес-процесс, осуществляемый в системе государственного управления, направленный на удовлетворение потребностей государства путём контрактного приобретения необходимых товаров и услуг из внешних источников. [8].

Методология исследования. При проведении научного исследования широко использовались следующие научно-исследовательские методы: системный и сравнительный анализ, статистический анализ, прикладной анализ, контент-анализ, индуктивно-дедуктивный подход, экономическое сопоставление, научное обобщение, статистические расчёты и методы научного прогнозирования.

Анализ и результаты

Эффективное функционирование системы государственных закупок в значительной степени определяется прочностью её институциональных основ. Прежде чем перейти к углублённому анализу данной системы в условиях Республики Узбекистан, необходимо теоретически обосновать содержание и составные элементы институциональной структуры, обеспечивающей регулирование и контроль в сфере закупок.

В рамках настоящего исследования под институциональными основами государственных закупок понимается совокупность устойчивых организационно-правовых и функциональных механизмов, обеспечивающих координацию, регламентацию и контроль закупочной деятельности со стороны уполномоченных государственных органов. Данная совокупность формирует каркас системы, от которого напрямую зависят такие ключевые характеристики, как прозрачность процедур, эффективность расходования бюджетных средств, уровень конкуренции и управляемость процессов.

К числу базовых институциональных элементов относят (рис.1):

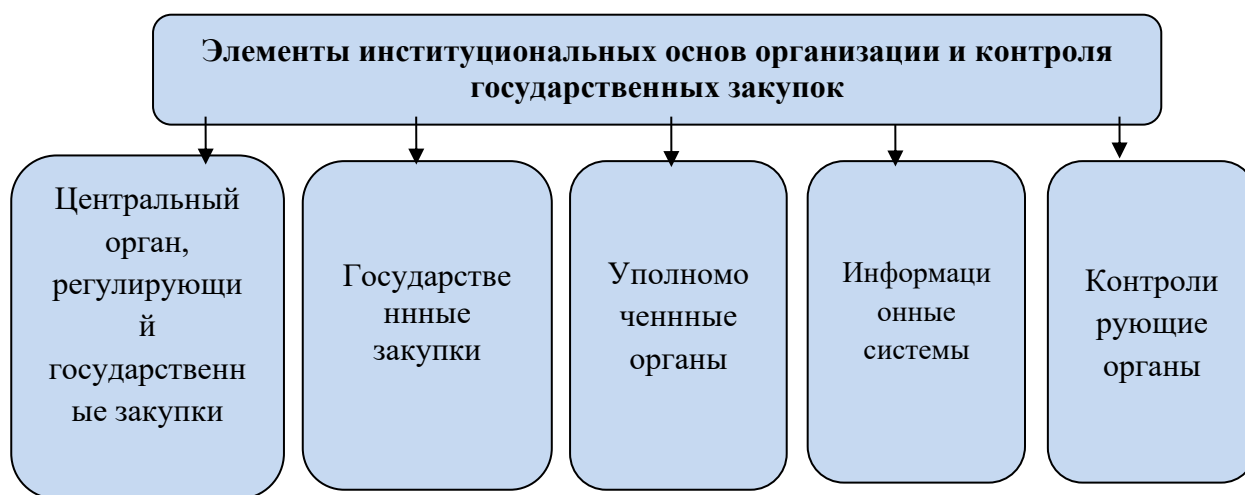


Рис. 1. Элементы институциональных основ организации и контроля государственных закупок⁴

Анализ действующего институционального поля Узбекистана позволяет выделить ряд ключевых субъектов, играющих центральную роль в функционировании системы государственных закупок. Среди них – Министерство экономики и финансов, обладающее стратегическими и координационными полномочиями; Счётная палата, осуществляющая внешний аудит; Инспекция государственного финансового контроля, выполняющая надзорные функции; внутренние аудиторские подразделения бюджетных организаций, а также платформа электронных закупок «xarid.uzex.uz», которая обеспечивает техническую реализацию закупочных процедур.

Эти структуры формируют межведомственную архитектуру, в рамках которой реализуются процессы планирования, проведения и мониторинга закупок. Их взаимодействие должно строиться на принципах интеграции, информационной открытости, функциональной согласованности и институциональной ответственности. В последние годы в Республике Узбекистан в сфере государственных закупок осуществляются масштабные институциональные преобразования, направленные на модернизацию и повышение эффективности системы. Одним из ключевых

⁴Герасимов, А. И. Институциональные основы регулирования государственных закупок в России: монография / А. И. Герасимов. – М.: Инфра-М, 2020. – С. 73.

направлений реформ стала цифровизация отрасли, предусматривающая активное внедрение информационно-коммуникационных технологий. Принятие в 2018 году Закона «О государственных закупках» и запуск единой электронной торговой платформы стали важными правовыми и организационными основами для реализации этих задач. В результате предпринятых мер существенно укрепились принципы открытости и подотчётности, повысился уровень прозрачности процедур и конкурентности закупочной среды.

Таблица 1 Общий объём закупок, осуществлённых бюджетными организациями Республики Узбекистан в 2021–2024 годах⁵

Годы	2021	2022	2023	2024
Общий объём закупок (трлн сум)	147,4	205	253	248.6
Количество договоров (млн)	Более 1,0	1.3	1.5	1.8

За последние три года в системе государственных закупок Республики Узбекистан произошли глубокие и системные преобразования, которые выразились как в количественном, так и в качественном росте. Анализ статистических данных показывает, что объёмы закупок значительно увеличились: если в 2022 году общий объём составил 205 трлн сумов (рост на 39% по сравнению с 2021 годом), то в 2023 году он достиг 253 трлн сумов (рост на 23,4%). В 2024 году наблюдается незначительное снижение до 248,6 трлн сумов (–1,7%), что обусловлено переходом к более сбалансированной фазе развития системы, оптимизацией бюджетных расходов и фискальной стабилизацией. Существенным фактором роста стало расширение финансируемых государством инфраструктурных и социальных проектов, а также включение в официальную статистику закупок крупных предприятий, таких как АО «Узбекнефтегаз» и «Навоийский ГМК». Вместе с тем наблюдается устойчивая динамика роста числа контрактов: с 1,3 млн в 2022 году до более чем 1,8 млн в 2024 году, что составляет увеличение на 38,5%. Ключевыми драйверами этого процесса стали цифровизация закупочной деятельности, внедрение электронных платформ, механизмов «электронного магазина» и аукционов на снижение начальной цены. Повышение открытости и доступности системы, особенно для субъектов малого и среднего бизнеса, способствовало расширению круга поставщиков и росту конкуренции.

В результате государственные закупки в Узбекистане трансформируются в инклюзивный, прозрачный и высокоэффективный инструмент регулирования экономической активности. Рассмотрим объёмы осуществлённых закупок за представленных период в разрезе видов закупок:

⁵ Составлена автором на основе данных электронной платформы xarid.uzex.uz

Таблица 2. Распределение государственных закупок по видам за 2022–2024 годы⁶

Виды закупок	Годы		
	2022	2023	2024
Электронный магазин	~10-12%	~10%	~12-13%
Аукцион на понижение стартовой цены	~35-40%	~40%	~42-45%
Отбор наилучшего предложения	~5-8%	~6-8%	~8-10%
Тендер	~15%	~15%	~15%
Прямые договора	~30-35%	~25-30%	~18-20%

В период с 2022 по 2024 годы в системе государственных закупок Республики Узбекистан наблюдались значительные преобразования, направленные на повышение прозрачности, эффективности и конкурентоспособности процедур. Аукцион на понижение стартовой цены, составивший в 2022 году 35–40% объёма закупок, к 2024 году доля увеличилась до 45%, став ключевым инструментом при закупке товаров и однотипных услуг. Электронный магазин, обеспечила более половины всех контрактов по количеству при доле 12–13% в стоимостном выражении, что подтверждает его бюджетную эффективность. Тендерные закупки, применяемые преимущественно при реализации крупных проектов, стабильно занимали около 15% объёма закупок, а их развитие по международным стандартам способствует усилению конкуренции. Отбор наилучшего предложения, применяемый для сложных и специализированных закупок, обеспечил около 10% от общего объёма, отражая рост требований к качеству. Среди неконкурентных закупок доля прямых договоров сократилась с 30–35% в 2022 году до 18–20% в 2024 году, что свидетельствует о снижении непрозрачных практик. Прогноз на 2025 год предполагает рост объёма закупок до 265–270 трлн сумов при среднем темпе роста 10,3%, а число договоров может достичь 2,0–2,2 миллиона. Ожидается увеличение доли аукционов на понижение стартовой цены до 48–50%, электронного магазина — до 14–15%, отбора наилучшего предложения — до 11–12%, при снижении доли прямых договоров до 10–12%. Совокупная доля конкурентных процедур может достичь 85–90%, что укрепит прозрачность и эффективность расходования бюджетных средств. В рамках совершенствования системы государственных закупок предполагается углубление цифровизации закупок, внедрение интеллектуальных алгоритмов и развитие «зелёных закупок», объём которых может достичь 60 трлн сумов, что подчёркивает растущую роль закупочной системы в устойчивом развитии.

⁶ Составлена автором на основе данных электронной платформы xarid.uzex.uz

Выводы

Результаты проведённого анализа позволяют сделать вывод о том, что, несмотря на масштабные институциональные и цифровые реформы в системе государственных закупок Узбекистана, в её функционировании сохраняются существенные структурно-организационные и процедурные диспропорции. В частности, выявлены такие проблемные аспекты, как преобладание неконкурентных форм закупок (через прямые договоры и электронные магазины), что снижает уровень транспарентности и повышает риск коррупционных проявлений. Кроме того, сохраняются ограничения в части обеспечения эффективной конкуренции, институционализации общественного контроля, а также сбалансированного подхода к оценке закупочной эффективности, где доминирует исключительно финансовый критерий.

В целях повышения результативности и устойчивости закупочной системы обосновано предлагается внедрение многоуровневых механизмов подотчётности и открытости, а также расширение цифровых решений с использованием технологий искусственного интеллекта, блокчейна и гражданских онлайн-платформ. Необходимым представляется также переход к комплексной системе оценки закупок, учитывающей не только экономические, но и социальные эффекты, наряду с укреплением кадрового потенциала и институциональной согласованности внутренних и внешних контрольных механизмов. Данные меры, на наш взгляд, могут стать основой для формирования более прозрачной, эффективной и ориентированной на устойчивое развитие модели управления государственными закупками в Узбекистане.

Литература

1. Указ Президента Республики Узбекистан от 26 ноября 2019 г. № №ПП–4544 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственных закупок». – Собрание законодательства Республики *Узбекистан*, 2019, № 47, ст. 1109.
- 2.OECD. Insights on the Business Climate in Uzbekistan: Evidence from a survey of businesses. (2023). OECD Publishing.DOI: <https://doi.org/10.1787/9ac46b98-en>
- 3.Transparency International. Доклад о восприятии коррупции за 2024 год. — Berlin: Transparency International, 2024. — 50 с.
- 4.Белов В.Е. Правовое регулирование размещения государственного заказа // Право и экономика. 2015. № 2).
- 5.Демин А.А. Государственный заказ как фактор развития государственного сектора трансформационной экономики: теоретико-экономические аспекты: Дисс. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2007. С. 63).
- 6.Турчинов А.И. Государственные закупки: правовой механизм. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
- 7.Сивченко В.В. Государственные закупки: теория и практика. — М.: Инфра-М, 201
- 8.Kelman S. Procurement and Public Management. Washington: AEI Press, 1990
- 9.Герасимов, А. И. Институциональные основы регулирования государственных закупок в России: монография / А. И. Герасимов. – М.: Инфра-М, 2020. – С. 73.
- 10 Данные официального сайта электронного портала xarid.uzex.uz