

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: НОВЫЕ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ**

Юлдашева Надира Викторовна

доктор философии (PhD) по экономическим наукам

доцент кафедры бюджетного учета и казначейства

Ташкентский государственный экономический университет

E-mail: nadira3266@gmail.com

ORCID:0000-0002-5994-6787

### **Аннотация.**

В статье анализируются институциональные изменения в системе государственных закупок в контексте трансформации моделей государственного управления. Обосновано, что переход от процедурно-контрольной парадигмы к риск-ориентированным и превентивным механизмам регулирования формирует новую институциональную логику закупочной системы, ориентированную на результативность и достижение value for money. На основе анализа международных подходов и практики Республики Узбекистан выявлены ключевые направления институциональной трансформации, включая перераспределение функций контрольных органов, усиление аналитических и data-driven инструментов мониторинга и формирование стимулов добросовестного поведения участников закупок. Полученные результаты подтверждают рост эффективности и устойчивости закупочной системы.

**Ключевые слова:** Государственные закупки; институциональные изменения; механизмы регулирования; публичное управление; риск-ориентированный подход; эффективность закупочной системы.

### **Introduction**

#### **Введение**

В условиях современного государственного управления государственные закупки приобретают системообразующее значение, выступая не только механизмом обеспечения потребностей государственного сектора, но и инструментом реализации государственной политики, оказывающим влияние на результативность использования бюджетных ресурсов, качество предоставляемых государственных услуг и устойчивость социально-экономического развития. Расширение масштабов государственных расходов, усложнение контрактных отношений и внедрение цифровых технологий в закупочные процедуры обуславливают объективную необходимость переосмысления сложившихся подходов к регулированию закупочной деятельности.

Исторически регулирование государственных закупок формировалось в рамках процедурно-контрольной парадигмы, ориентированной на формальное соблюдение установленных требований и последующее выявление нарушений. Вместе с тем накопленный теоретический и эмпирический опыт свидетельствует о структурных

ограничениях данной модели, проявляющихся в росте транзакционных издержек, избыточной регламентации и снижении адаптивности закупочных систем. В условиях усложнения задач государственного управления доминирование ex-post контроля не обеспечивает в полной мере достижение стратегических целей закупочной политики.

Современный этап развития государственных закупок характеризуется углублением институциональных изменений, затрагивающих не только нормативно-правовые регламенты, но и базовые принципы функционирования закупочной системы. В научной литературе данные изменения связываются с переходом к риск-ориентированным и превентивным механизмам регулирования, трансформацией функций контрольных и регулирующих институтов, а также формированием устойчивых стимулов добросовестного поведения участников закупочного процесса. В результате государственные закупки всё чаще рассматриваются в качестве элемента государственного управления, ориентированного на результативность, институциональную устойчивость и достижение value for money, а не исключительно на процедурное соответствие.

В контексте указанных трансформаций возрастает научная и практическая значимость анализа институциональных изменений в системе государственных закупок и выявления новых подходов к их регулированию, отвечающих современным требованиям государственного управления. Проведение такого анализа позволяет углубить теоретическое осмысление процессов трансформации закупочных систем и сформировать практико-ориентированные выводы, направленные на дальнейшее совершенствование механизмов регулирования государственных закупок.

### **Методология исследования**

В ходе исследования, посвящённого анализу институциональных изменений в системе государственных закупок и формированию новых подходов к её регулированию, применялся комплексный методологический подход, включающий методы теоретического анализа и синтеза, институциональный и нормативно-правовой анализ, сравнительный и статистический анализ, контент-анализ официальных документов и научных источников, а также метод экспертных оценок. Использование системного подхода позволило рассмотреть государственные закупки как элемент публичного управления, функционирующий во взаимосвязи с иными институтами и механизмами государственного регулирования.

### **Обзор литературы**

В научной литературе и аналитических материалах международных организаций институциональные изменения в системе государственных закупок рассматриваются как переход от узкопроцедурного регулирования к более комплексной модели публичного управления.

Так, в подходах ОЭСР государственные закупки трактуются как элемент архитектуры public governance, в рамках которой акцент смещается на институциональный дизайн, обеспечивающий эффективность, транспарентность, подотчётность и достижение value

for money, а предсказуемость процедур рассматривается как основа доверительных отношений между государством и участниками рынка[1]

Аналогичная логика прослеживается в Procurement Framework Всемирного банка, где подчёркивается необходимость fit-for-purpose регулирования, предполагающего институциональную гибкость и дифференциацию механизмов контроля в зависимости от целей, рисков и сложности закупочных проектов, с ориентацией на результат, а не формальное соблюдение процедур [2].

В работах Transparency International институциональные изменения связываются с укреплением integrity как системного фактора, способствующего снижению коррупционных рисков, повышению качества контрактов и эффективности использования публичных ресурсов. [3].

Теоретическое обоснование данных подходов находит отражение в концепции качества государственного управления Б. Ротстайна, согласно которой доверие к государственным институтам формируется через беспристрастность и предсказуемость правил, а не декларативные меры [4].

Эмпирическое развитие институционального анализа представлено в исследованиях М. Fazekas и соавторов, где акцент делается на внедрение data-driven и риск-ориентированных инструментов мониторинга закупок, позволяющих оценивать качество институциональных механизмов на основе объективных данных.

В свою очередь, L. Bauhr, M. Fazekas и J. Blomberg подчёркивают роль ex-ante и ex-post transparency как превентивных институциональных механизмов, усиливающих конкуренцию и снижающих вероятность нарушений на ранних стадиях закупочного цикла [5]. Дополняя данные подходы, K.V. Thai и S.L. Schooner рассматривают государственные закупки как междисциплинарный институт, в рамках которого институциональные изменения должны обеспечивать баланс между эффективностью, справедливостью, добросовестностью, инновационностью и value for money, что подтверждает многокритериальный характер современной модели регулирования государственных закупок [6].

### **Анализ и результаты**

Проведённый анализ показал, что институциональные изменения в системе государственных закупок проявляются прежде всего в трансформации самой логики регулирования, затрагивающей не только нормативно-правовые основания, но и механизмы принятия решений, распределение функций между институтами и поведенческие стимулы участников закупочного процесса. В отличие от традиционной процедурно-контрольной модели, ориентированной на формальное соблюдение требований и последующее выявление нарушений, современные подходы к регулированию формируют институциональную среду, направленную на предупреждение рисков и достижение устойчивых результатов закупочной деятельности. Анализ международных практик и аналитических данных свидетельствует о смещении акцента с ex-post контроля на превентивные и риск-ориентированные механизмы регулирования: в странах, внедривших

дифференцированные модели контроля в зависимости от уровня рисков закупки, отмечается сокращение транзакционных издержек и расширение конкуренции, что, по данным международных организаций, способствует повышению эффективности закупочных систем.

Анализ практики Республики Узбекистан подтверждает наличие подобной институциональной динамики в национальном контексте. Так, в соответствии с указом Президента Республики Узбекистан УП-259 отмечается активная работа по обеспечению конкурентной среды и прозрачности в системе государственных закупок, включая внедрение среднерыночного ценообразования при формировании начальных цен закупок в электронной системе и создание условий для предупреждения коррупционных проявлений в этой сфере. Нормативные меры также направлены на регулярное обсуждение отчётности крупнейших государственных заказчиков об обеспечении эффективности закупок и искоренении коррупции, что вступит в силу в 2026 году.

Аналитические оценки свидетельствуют, что объём государственных закупок в Узбекистане в последние годы составлял около 248,6 трлн сум, из которых примерно 133,4 трлн сум приходились на конкурентные процедуры, а 115,2 трлн сум — на неконкурентные, включая прямые закупки и монопольные позиции; в 2023–2024 гг. ежегодно выявлялись случаи завышения цен на сотни миллиардов сум, что подчёркивает сохраняющиеся вызовы эффективности и конкурентности закупочных механизмов.[7]

Важным практическим институциональным инструментом в Узбекистане стал Республиканский комиссионный орган, созданный ранее для обеспечения открытости и прозрачности реализации закупок, обладающий полномочиями систематического контроля, мониторинга начальных цен, анализа эффективности крупных контрактов и оптимизации закупочных решений. Это отражает институциональный сдвиг в сторону усиленного анализа данных и превентивного контроля, направленного на устранение неэффективных закупок.

Результаты исследования подтверждают, что ключевым элементом институциональной трансформации является перераспределение функций между контрольными, регулирующими и координирующими органами. Усиление аналитической и методологической составляющей регулирования, включая использование риск-ориентированных и data-driven инструментов мониторинга, позволяет выявлять потенциальные институциональные уязвимости на ранних стадиях закупочного цикла и формировать стимулы добросовестного поведения экономических агентов. Аналитические данные показывают, что институциональные изменения способствуют снижению доли неконкурентных закупок, расширению круга участников, увеличению конкурентных процедур и, как следствие, позитивному влиянию на рациональность использования бюджетных ресурсов.

В целом результаты исследования подтверждают, что институциональные изменения в системе государственных закупок представляют собой комплексный процесс, выходящий за рамки корректировки отдельных процедур или ужесточения контроля. Они включают трансформацию механизмов регулирования, изменение ролей институтов, формирование новых стимулов поведения и внедрение аналитических

инструментов управления рисками и результатами. Такая институциональная перестройка формирует основу для перехода к более результативной, устойчивой и управленчески ориентированной модели государственных закупок, соответствующей современным требованиям публичного управления и стратегическим задачам социально-экономического развития.

Из всего вышесказанного можно вывести следующие основные моменты, характеризующие особенности современной институциональной модели.

**Таблица 1. Институциональная трансформация системы государственных закупок**

Критерий анализа	Традиционная модель регулирования	Современная институциональная модель
Логика регулирования	Процедурно-контрольная	Управленческая и институциональная
Тип контроля	Ex-post (последующий)	Ex-ante и риск-ориентированный
Основная цель	Выявление нарушений	Предупреждение рисков и достижение результатов
Роль контрольных органов	Карательная, формальная	Аналитическая и превентивная
Подход к процедурам	Унифицированный	Fit-for-purpose
Институциональные стимулы	Соблюдение формальных правил	Добросовестность и конкуренция
Прозрачность	Ограниченная, фрагментарная	Ex-ante и ex-post transparency
Оценка эффективности	Количество проверок и нарушений	Value for money, качество контрактов
Использование данных	Минимальное	Data-driven мониторинг
Влияние на доверие	Низкое или нейтральное	Формирование институционального доверия

### Выводы

Проведённое исследование подтверждает, что современные изменения в системе государственных закупок носят институциональный характер и выражаются в трансформации логики регулирования от процедурно-контрольной модели, ориентированной на последующее выявление нарушений, к управленчески и риск-ориентированному подходу, направленному на предупреждение институциональных и коррупционных рисков на ранних стадиях закупочного цикла.

Установлено, что эффективность системы государственных закупок в современных условиях определяется не столько жёсткостью контрольных мер, сколько качеством институционального дизайна, включающего предсказуемость процедур, дифференциацию механизмов регулирования, а также формирование устойчивых стимулов добросовестного поведения участников закупочного процесса.

Анализ международных подходов и практики Республики Узбекистан показал, что внедрение риск-ориентированных и превентивных механизмов регулирования способствует снижению транзакционных издержек, расширению конкурентной среды и повышению рациональности использования бюджетных средств, что в совокупности усиливает результативность закупочной системы и её соответствие принципу value for money.

Доказано, что институциональные изменения сопровождаются перераспределением функций между контрольными, регулирующими и координирующими органами, а также усилением роли аналитических и data-driven инструментов мониторинга закупок, позволяющих оценивать эффективность регулирования не только на нормативном, но и на практическом уровне.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что укрепление институциональных основ государственных закупок, включая добросовестность, конкуренцию и предсказуемость правил, способствует формированию доверия к системе публичных закупок и повышению легитимности решений государственных заказчиков в глазах экономических субъектов и общества в целом.

В целом институциональные изменения в системе государственных закупок следует рассматривать как долгосрочный процесс, направленный на формирование устойчивой, адаптивной и результативной модели регулирования, способной обеспечивать достижение стратегических целей публичного управления в условиях усложнения экономической и институциональной среды.

### Литература

1. <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement>
2. <https://www.worldbank.org/ext/en/what-we-do/project-procurement/framework>
3. <https://www.transparency.org/en/our-priorities/public-procurement>
4. Bo Rothstein & Jan Teorell (2008) — “What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions”, в журнале Governance (Vol. 21, No. 2).
5. Bauhr, M., Czibik, Á., de Fine Licht, J., & Fazekas, M. (2020). Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. Governance, 33(3), 495–523.
6. K.V. Thai, Public Procurement Re-examined — опубликовано в Journal of Public Procurement, Vol. 1, Issue 1 (2001)
7. [www.xarid.uzex.uz](http://www.xarid.uzex.uz)- официальный электронный портал государственных закупок