



# Система государственных финансов: реформа управления, направления совершенствования в Республике Узбекистан

**Зарина Хайриiddиновна Срождиддинова**

*E-mail: srojiddinova.zarina@gmail.com; szarrin@mail.ru*

*Ташкентский филиал РЭУ им. Г. В. Плеханова, г. Ташкент, Республика Узбекистан*

## **Аннотация**

Статья посвящена реформе управления государственными финансами в Республике Узбекистан, информативную базу написания которой составили законы, подзаконные акты и большой массив эмпирического информационного материала о системе государственных финансов страны с 1991 г. по настоящее время и ее развитии в соответствии с направлениями и мероприятиями, определенными двумя стратегиями реформы управления государственными финансами Республики Узбекистан (2007 и 2020 гг.). В статье показаны актуальность, цель и задачи реформы, описаны этапы развития системы государственных финансов Узбекистана, достигнутые результаты, проблемы и направления ее дальнейшего совершенствования.

**Ключевые слова:** государственные финансы, реформа управления государственными финансами, фискальная прозрачность, финансовый контроль, инициативное бюджетирование, махалля, бюджет махалли, среднесрочное планирование, стратегическое планирование

**JEL:** E6, H6, H7

**Для цитирования:** Срождиддинова З. Х. Система государственных финансов: реформа управления, направления совершенствования в Республике Узбекистан // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 3. С. 122–142. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-122-142>.

© Срождиддинова З. Х., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-122-142>

## **Public Finance System: Management Reform, Directions of Improvement in the Republic of Uzbekistan**

**Zarina Kh. Srojiddinova**

*Tashkent branch of the Russian Economic University named after G.V. Plekhanov, Tashkent, Uzbekistan*

*srojiddinova.zarina@gmail.com; szarrin@mail.ru*

## **Abstract**

The article is devoted to the reform of public finance management in the Republic of Uzbekistan. Its informative basis consisted of laws, by-laws and a large body of empirical information material on the country's public finance system from 1991 to the present, as well as on its development in accordance with the directions and measures defined by two strategies for reforming public finance management

of the Republic of Uzbekistan (2007, 2020). The article shows its relevance, purpose and objectives, describes stages of reforming and development of the public finance system of Uzbekistan, as well as achieved results, problems and directions of its further improvement.

**Keywords:** public finance, public finance management reform, fiscal transparency, financial control, initiative budgeting, mahalla, mahalla budget, medium-term planning, strategic planning

**JEL:** E6, H6, H7

**For citation:** Srojiddinova Z.Kh. (2023). Public Finance System: Management Reform, Directions of Improvement in the Republic of Uzbekistan. *Financial Journal*, 15 (3), 122–142 (In Russ.). <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-3-122-142>.

© Srojiddinova Z.Kh., 2023

---

---

## **ВВЕДЕНИЕ**

После распада Советского Союза и образования СНГ каждая из стран Содружества в поисках оптимальной модели развития в условиях перевода экономики на рыночные принципы ведения хозяйства работала над программами реформирования государственного и частного секторов, в т. ч. финансовой системы, без которых обеспечение макроэкономической стабилизации, сдерживание спада производства, бюджетного и финансово-инвестиционного кризиса, снижение инфляции, стабилизации национальной валюты не представлялось возможным. Эти страны впервые в своей практике формировали налоговую систему и фискальную политику, ориентированную на обеспечение расходов поступлениями от налогов, сокращение расходов бюджета на реальный сектор экономики и увеличение бюджетных расходов на финансирование социальной сферы и адресной поддержки населения — формирование условий для обеспечения социальной стабильности на трудном для всех этапе перестройки экономики. Узбекистан в числе стран СНГ после объявления независимости взял курс на перестройку экономики, в которой предстояло сократить долю государственной собственности, ограничить вмешательство государства в экономику, осуществить переход от закрытого к открытому обществу, что предопределило необходимость проведения в стране реформы системы государственных финансов, модернизация которой продолжается.

Основу исследования реформы управления государственными финансами (УГФ) в Узбекистане составили законы и подзаконные акты Республики Узбекистан, размещенные на официальном сайте национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/>.

### Обзор научных публикаций и материалов

В последние два десятилетия наблюдается растущий интерес зарубежных и отечественных ученых и специалистов к реформам, проводимым в сфере государственных финансов, подтверждением тому увеличение научных исследований и публикаций, посвященных актуальным аспектам бюджетной и финансово-контрольной деятельности государства, расширения по ним информации, обеспечения ее открытости и доступности для общественности. Цели обеспечения открытости государственных финансов прежде всего усматриваются в повышении качества государственного управления и контроля, эффективности бюджетных расходов [Tsindeliani et al., 2019], полноты учета государством потребностей и интересов общества, которому предоставляется возможность принять участие в обсуждении бюджетных процедур и повлиять на их направленность [Селюков, 2017], повысить уровень доверия общества к государственному аппарату [Минфин России, 2017] и заинтересованности налогоплательщиков в уплате налогов за счет убеждения населения в законности, надежности, справедливости и эффективности механизма их последующего распределения, обеспечивающего общую и индивидуальную пользу от данной уплаты [Озеров, 1906], развитии общественного контроля, позволяющего гражданам получать сведения о финансовой деятельности органов власти и государства в целом, оценивать полученную информацию с точки зрения соблюдения своих прав, свобод и законных интересов, принимать мотивированные решения о направлении обращений граждан, а также использовании судебной защиты [Беликов, 2017]. С учетом содержания обозначенных целей открытость бюджетных процедур признается решающим принципом управления публичными финансами [Поветкина, Хазова, 2014] — все это актуально и для узбекской практики [Срожиддинова, 2022].

При переориентации бюджетного процесса на достижение национальных целей следует иметь в виду риски повторения недостатков в ходе реализации данной задачи, известных по российскому опыту. Здесь необходимо обеспечить качественность целеполагания, в том числе конкретность и измеримость целей [Запорожан, 2019], и системность детализации целей от общих к индивидуальным по каждой сфере компетенции и по всем уровням власти, управления, исполнения, плотное оперативное взаимодействие организаций, участвующих в реализации национальных целей, направленность их деятельности на общие результаты. Важно учитывать особенности правового положения организаций участников и механизмов использования бюджетных средств, так как не всякая цель может быть достигнута одной и той же организацией и не каждый механизм сможет быть эффективным для достижения поставленной задачи. Важно избегать сохранения элементов неэффективных предшествующих форм бюджетных процедур и смещения приоритетов контрольной деятельности в сторону второстепенных задач.

Обзор публикаций по теме позволяет сделать вывод о целесообразности осмысления опыта зарубежных стран в сфере реформирования УГФ в целях их учета и возможного применения в узбекской практике.

### **РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ УЗБЕКИСТАНА В 2002–2018 гг.**

Объявление в 1991 г. Узбекистаном независимости потребовало проведения коренных реформ практически во всех сферах деятельности, в том числе в финансовой системе, включая одно из ключевых ее звеньев — государственные финансы.

Узбекистан — сложное унитарное государство (в состав Республики Узбекистан входит суверенная Республика Каракалпакстан, до 1991 г. Каракалпакская Автономная Советская Социалистическая Республика) с централизованной системой управления государственными финансами и ее основными элементами:

— государственным бюджетом<sup>2</sup>, который включает в себя доходы и расходы республиканского бюджета, бюджета Республики Каракалпакстан и местных бюджетов. Местные бюджеты формируют области, города и районы. Бюджет Республики Каракалпакстан, областные бюджеты и бюджет города Ташкента представляют собой консолидированные бюджеты, включающие в себя бюджеты административно-территориальных образований, находящихся на их территории и имеющих право формирования своих бюджетов<sup>3</sup>;

— государственным кредитом во всех формах его проявления — активный: государство — кредитор, пассивный: государство — заемщик и условный: государство — гарант; местные органы власти не имеют права заимствования средств, за исключением получения ссуд из госбюджета для покрытия кассового разрыва, образующегося в процессе исполнения бюджета на условиях: при погашении в течение года — беспроцентные, свыше года — двухпроцентные;

— государственным страхованием;

— государственными целевыми (внебюджетными) фондами<sup>4</sup>;

— государственными и местными унитарными предприятиями, наличие которых обусловлено необходимостью регулировать отдельные сферы экономики и оказания услуг.

Реформирование государственных финансов и управления ими в Республике Узбекистан было обусловлено переходом от плановой директивной экономики к рыночной, изменениями в системе государственного управления после объявления государством независимости. В рамках государственных программ по переходу к рыночной экономике была начата работа по подготовке широкого комплекса мероприятий, которые базировались на принципах [Каримов, 1993] приоритета экономики над политикой, возложения роли главного реформатора на государство, обеспечения верховенства закона, проведения сильной социальной политики, поэтапности и постепенности в реализации реформ. Все это предусматривало разграничение сфер влияния в системе управления, в том числе государственными финансами, ограничение вмешательства государства в экономику и ее стабилизацию.

Первые десять лет в развитии независимого Узбекистана (1991–2001 гг.) были наиболее тяжелыми для страны. В этот период осуществлялось формирование правовой базы, проводилась структурная перестройка экономики и денежная реформа, формировалась налоговая система, создавались отраслевые государственные компании, а также условия для развития малого и среднего бизнеса, менялась структура расходов бюджета государства, принимались меры для снижения дефицита государственного бюджета. Эти мероприятия требовали взвешенной экономической, социальной, фискальной и денежно-кредитной политики, финансовой и кадровой поддержки со стороны государства. Одной из важнейших задач в сфере государственных финансов того периода являлось достижение прозрачности и подконтрольности движения бюджетных средств на всех этапах бюджетного процесса. Слабый предварительный контроль и практическое отсутствие текущего контроля в условиях банковской системы исполнения бюджета приводили к постоянным

---

<sup>2</sup> До 1991 г. государственный бюджет советского Узбекистана входил в государственный бюджет Союза, где для каждой республики устанавливалась только общая сумма доходов и расходов. Рассмотрение и утверждение государственного бюджета советского Узбекистана в развернутом виде, закрепление доходов и размеров бюджетных расходов за бюджетами территорий республика осуществляла самостоятельно.

<sup>3</sup> Срождидинова З. Х. Бюджетная система Республики Узбекистан: учебник. Ташкент: InfoCOM.UZ, 2010.

<sup>4</sup> Первые пять внебюджетных фондов (Фонд занятости, Фонд восстановления минеральных ресурсов, Республиканский дорожный фонд, Узгосфонд и Фонд социального страхования) были образованы в Узбекистане в 1992 г. С 1995 г. средства внебюджетных фондов консолидируются в государственном бюджете с сохранением за ними целевой направленности использования. С начала формирования в Узбекистане консолидированного бюджета государственные целевые внебюджетные фонды, включенные в его состав, именуются государственными целевыми фондами. На текущий момент их 24.

недоимкам по налогам, сборам и обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы страны и, как следствие, к несвоевременному исполнению бюджетных расходов, отвлечению средств Центрального банка на беспроцентные ссуды для покрытия дефицита бюджетов, нецелевому и неэффективному использованию бюджетных средств.

В связи с этим в 2002 г. в целях активизации начатых в сфере управления государственными финансами реформ правительством страны была инициирована разработка проекта реформирования управления государственными финансами<sup>5</sup>, а в 2007 г. Президентом Республики Узбекистан утверждена стратегия «Реформы управления государственными финансами»<sup>6</sup>, конечной целью которой являлось совершенствование контроля над системой управления государственными финансами, реализация которой продолжается в Узбекистане по настоящее время.

Реформа включала следующие практические шаги: распределение ресурсов в соответствии с приоритетами и мерами политики Правительства Узбекистана; эффективное оказание услуг в разрезе использования ресурсов; поддержание налогово-бюджетной дисциплины; модернизация ключевых процессов в системе управления государственными финансами путем создания современной централизованной казначейской системы, введения современной бюджетной и учетной системы, включая новую бюджетную классификацию и новый план счетов бухгалтерского учета, внедрения среднесрочной бюджетной стратегии и программного бюджетирования<sup>7</sup>.

В рамках стратегии «Реформы управления государственными финансами» в Узбекистане в период с 2007 г. по настоящее время реализованы следующие меры.

1. В структуре Министерства финансов создан специализированный финансовый орган — Казначейство, подготовлены специалисты, осуществлен переход от банковской к казначейской системе исполнения бюджета, таким образом, были решены проблемы, связанные в числе прочего с отсутствием эффективного контроля за движением государственных средств и ростом недоимок в бюджет.

2. Введен единый казначейский счет, создана и функционирует информационная система управления государственными финансами (ИС УГФ). Таким образом, сформированы условия для введения оперативного контроля за движением государственных средств, полнотой и своевременностью исполнения доходов, целевым и своевременным осуществлением в полном объеме бюджетных расходов. Аккумуляция информации и средств на едином казначейском счете позволила эффективно управлять государственными средствами, в частности, оперативно регулировать дефицит бюджетов бюджетной системы, не допуская кассовых разрывов в исполнении доходов и расходов бюджетов, размещать временно свободные средства государства в активы, обеспечивая поступление дополнительных доходов в бюджет, и т. п.

3. Введена новая система бухгалтерского учета и отчетности, заменившая существовавшую фрагментированную систему, в которой некоторые части работали по кассовому методу, некоторые — по устаревшему методу начислений, а также новая бюджетная классификация, разработанная в соответствии с Руководством МВФ по статистике государственных финансов. Эти меры были направлены на усовершенствование финансовой отчетности; совершенствование управления активами и пассивами, измерение их эффективности; обеспечение устойчивости мер налогово-бюджетной политики; повышение

---

<sup>5</sup> Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан «О мерах по подготовке к реализации проекта «Реформа управления государственными финансами» № 144 от 26.04.2002 (утратило силу в связи с введением в действие Постановления Президента Республики Узбекистан № ПП-721 от 01.11.2007).

<sup>6</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по реализации проекта «Реформа управления государственными финансами» с участием Азиатского банка развития № ПП-721 от 01.11.2007.

<sup>7</sup> Стратегия реформы управления государственными финансами. URL: <http://www.adb.org/Documents/RRPs/UZB/41041UZBRRP.pdf>.

степени финансовой прозрачности; укрепление основ системы бухгалтерского учета затрат в субъектах системы государственного управления.

4. Продолжается работа по повышению степени финансовой прозрачности, внедрению среднесрочной бюджетной стратегии, программного бюджетирования и увеличению результативности использования бюджетных средств.

В целях усиления контроля за состоянием и движением государственных средств Указом Президента в 2002 г. в Узбекистане была создана Счетная палата<sup>8</sup>. Это самостоятельный и независимый в своих оценках орган, который осуществляет мониторинг и государственный надзор за исполнением государственного бюджета Республики Узбекистан и внебюджетных целевых фондов, состоянием и движением активов и пассивов государства, управлением и распоряжением золотовалютными резервами и внешними заимствованиями, подотчетный в своей деятельности президенту и Олий Мажлису (парламенту) Республики Узбекистан.

### **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ УЗБЕКИСТАНА**

На текущий момент в сфере государственных финансов Узбекистана:

— с целью повышения финансовой прозрачности формируется консолидированный (сводный) бюджет, объединяющий государственный бюджет, бюджеты государственных целевых фондов (перечень утверждается решением Кабинета министров Республики Узбекистан), а также средства Фонда реконструкции и развития Республики Узбекистан без учета трансфертов между ними, который с 2020 г. вводится в действие ежегодным Законом «О Государственном бюджете РУз» (до этого — ежегодным постановлением президента «О макроэкономических показателях и параметрах государственного бюджета»);

— в целях более полного учета и отражения бюджета сектора государственного управления и достижения соответствия международным стандартам с 2020 г. формируется общий фискальный баланс, включающий баланс консолидированного бюджета Республики Узбекистан и расходы на реализацию государственных программ за счет внешнего долга, покрываемого из государственного бюджета;

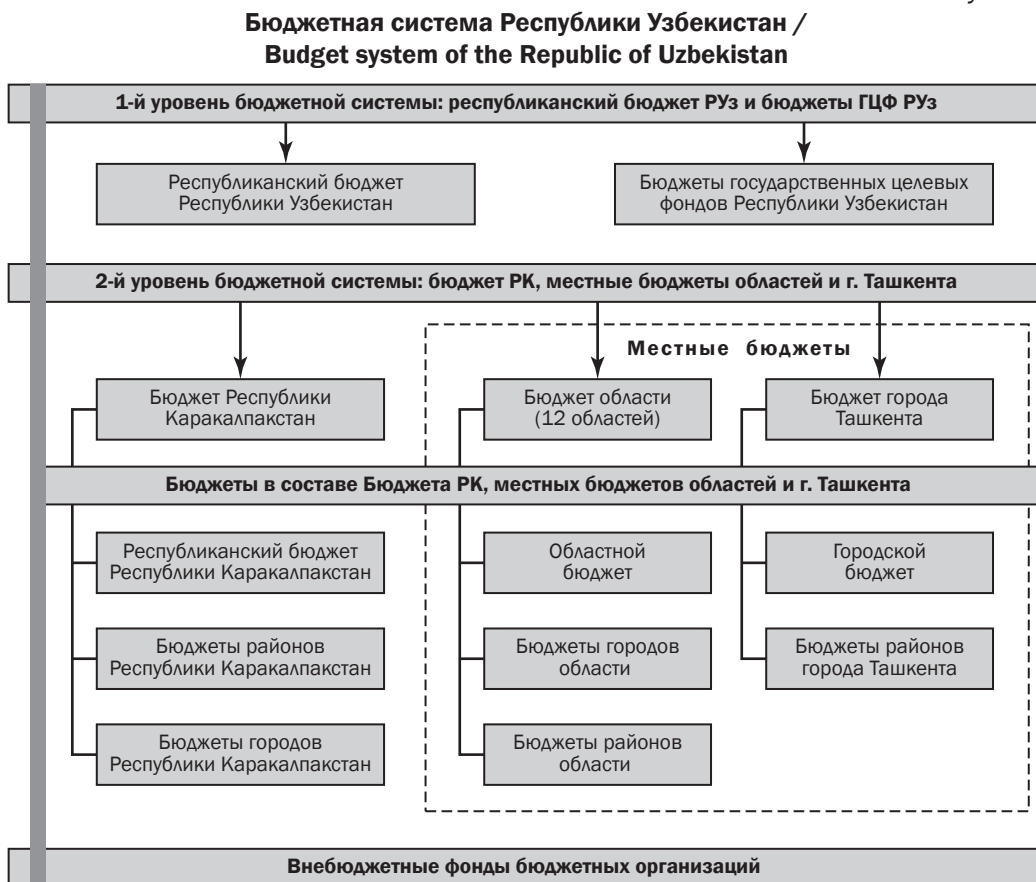
— установлена предельная величина суверенного долга (2019–2021 гг. — 50% к ВВП, 2022 г. — 60% к ВВП)<sup>9</sup>. Для достижения соответствия международным стандартам с 2020 г. расходы на погашение государственного долга (основной долг) не включаются в расходы государственного бюджета. Погашение основной суммы задолженности отражается в источниках финансирования дефицита бюджета;

— функционируют двухуровневая бюджетная и одноуровневая налоговая системы.

Бюджетная система страны была унифицирована, ее структура была укрупнена. Первый уровень представлен республиканским бюджетом Республики Узбекистан и бюджетами государственных целевых фондов, второй включает бюджет Республики Каракалпакстан, местные бюджеты областей и столицы Узбекистана, города Ташкента, в составе которых консолидируются бюджеты районов и городов соответствующего административно-территориального подчинения. Бюджеты второго уровня были укрупнены, бюджеты аулов, кишлаков и поселков городского типа были упразднены, а финансирование нужд этих административно-территориальных образований возложили на бюджеты районов, на территории которых они расположены. Бюджетная система Республики Узбекистан помимо бюджетов включает внебюджетные фонды бюджетных организаций.

<sup>8</sup> Указ Президента Республики Узбекистан «О создании Счетной палаты Республики Узбекистан» № УП-3093 от 21.06.2002.

<sup>9</sup> Бюджет для граждан. Проект-2019. URL: <https://openbudget.uz/ru/publicbudget>; Закон Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2022 год» № ЗРУ-742 от 30.12.2021.



Источник: составлено автором на основе гл. 2 действующего Бюджетного кодекса Республики Узбекистан (2014 г., с изм. от 2022 г.).

С введением в действие в 2020 г. новой редакции Налогового кодекса двухуровневая налоговая система, включавшая общегосударственные и местные налоги, формировавшие республиканский бюджет Республики Узбекистан, бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты, была заменена одноуровневой налоговой системой с едиными налогами на территории страны. Продолжает проводиться политика снижения налоговой нагрузки на экономику, распределение доходов между уровнями бюджетов бюджетной системы осуществляется централизованно в рамках закона «О Государственном бюджете Республики Узбекистан», регулирование доходной части местных бюджетов осуществляется в соответствии с порядком, установленным Бюджетным кодексом Республики Узбекистан (ст. 52)<sup>10</sup>. Данные меры обусловлены необходимостью обеспечения устойчивости и безопасности бюджетов бюджетной системы страны, решения проблем, имевших место в период функционирования двухуровневой налоговой системы, связанных с исполнением бюджета по доходам, низкой эффективностью местных налогов, контролем за налогами и регулированием доходов местных бюджетов, а в период пандемии они обеспечили возможность оперативно регулировать и поддерживать бюджеты бюджетной системы страны.

<sup>10</sup> Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Введен в действие 01.01.2014.

В 2020 г. для обслуживания и обеспечения эффективности управления государственным долгом при Казначействе без образования юридического лица вновь образован Гарантийный фонд<sup>11</sup>. Отметим, что в соответствии с законом Республики Узбекистан «О бюджетной системе»<sup>12</sup> Гарантийный фонд функционировал с 2000 г. до введения в 2014 г. Бюджетного кодекса, консолидировавшего в себе основные положения 50 законодательных и подзаконных актов, включая закон «О бюджетной системе»<sup>13</sup>.

Совершенствуется нормативно-правовое обеспечение, разработаны, введены в действие законы и подзаконные акты для обеспечения эффективного продвижения реформ в системе госфинансов. Их основу составляют: Конституция Республики Узбекистан (1992, новая редакция 2023 г.); Закон Республики Узбекистан «О государственной власти на местах» (1993 г., с изм. 2022 г.); Закон РУз «О бюджетной системе» (2000) и Закон РУз «О казначейском исполнении Государственного бюджета» (2004), которые утратили силу с введением в действие Бюджетного кодекса (2014), объединившего в себе основные положения этих двух законов; Налоговый Кодекс РУз (введен в действие: 1998 г., 2008 г., новая редакция — 2020 г.); Закон Республики Узбекистан «О государственных закупках» (2018); Закон Республики Узбекистан «О государственно-частном партнерстве» (2019); Закон Республики Узбекистан «О государственном бюджете» (2019, 2020, 2021, 2022). Подготовлен и на текущий момент рассматривается в парламенте Республики Узбекистан проект закона «О государственном долге» (2022). Таким образом, правовая основа функционирования госфинансов сформирована и продолжает совершенствоваться.

### **Управление государственными финансами: оценка эффективности**

В 2012 г. Всемирный банк провел диагностическую оценку фискальной прозрачности (ФТЕ), качества составления статистики госфинансов и достоверности раскрываемой информации государственного сектора Узбекистана. В настоящее время Узбекистан является единственным государством Центральной Азии, в котором была проведена оценка эффективности управления государственными финансами и их соответствия семи критериям эффективности (устойчивости бюджета; прозрачности государственных финансов; управления активами и обязательствами; бюджетно-налоговой стратегии и бюджетирования на основе экономической политики; предсказуемости и контроля исполнения бюджета; учета и отчетности; внешнего контроля и аудита) по методологии PEFA. В 2018 г. Миссия МВФ провела вторую оценку фискальной прозрачности, по итогам которой международные эксперты отметили достижения в части достоверности (реальности) бюджета, наличия более 58% основной и вспомогательной информации, эффективного управления задолженностью и процессом подготовки бюджета. По результатам оценки МВФ фискальной прозрачности система управления государственными финансами в Узбекистане соответствовала базовому и более высоким стандартам по 16 из 36 принципов.

На текущий момент работа в этом направлении продолжается. Так, Президентом страны поставлена задача по подготовке Узбекистана к участию в рейтинге открытости бюджета (индекс открытости бюджета отражает своевременность и полноту общедоступной бюджетной информации и рассчитывается на основе 95 количественных вопросов). Открытость бюджета позволит: привлечь к управлению бюджетными средствами граждан страны, с одной стороны, налогоплательщиков, с другой — получателей государственных

---

<sup>11</sup> Постановление Кабинета министров Республики Узбекистан «Об организации деятельности Гарантийного фонда по обслуживанию государственного долга при Казначействе Министерства финансов Республики Узбекистан» № 573 от 21.09.2020.

<sup>12</sup> Закон Республики Узбекистан «О бюджетной системе» № 158-II от 14.12.2000 (утратил силу 01.01.2014 с введением в действие Бюджетного кодекса).

<sup>13</sup> Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Введен в действие 01.01.2014.



услуг (бесплатное для граждан образование, здравоохранение, социальная защита и др.), финансируемых за счет средств бюджета; повысить эффективность контроля за бюджетными средствами при участии граждан; добиться больших успехов в борьбе с коррупцией, а также более эффективного функционирования бюджета на всех стадиях бюджетного процесса.

В Узбекистане проделана огромная работа по обеспечению открытости бюджетных данных и привлечению граждан к участию в бюджетном процессе<sup>14</sup>. До 2005 г. информация о государственном бюджете в постановлениях Кабинета министров, с 2006 по 2019 г. включительно в постановлениях Президента «О прогнозе основных макроэкономических показателей и параметрах государственного бюджета Республики Узбекистан» на каждый финансовый год публиковалась на сайте Национальной базы данных законодательства Республики Узбекистан (lex.uz) в извлечениях, содержащих информацию исключительно о ставках налогов. С 2020 г. информация о государственном бюджете публикуется в Законе РУз «О государственном бюджете Республики Узбекистан» и Постановлении Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению исполнения Закона Республики Узбекистан “О Государственном бюджете Республики Узбекистан”» на соответствующий финансовый год.

В условиях перехода к открытому обществу, демократизации принятия управленческих решений важное значение имеет повышение информированности граждан о процессах, происходящих в налогово-бюджетной сфере и основных фискальных рисках, — за счет повышения финансовой прозрачности бюджетного процесса на всех его этапах, что позволит повысить уровень вовлечения в процесс управления государственными средствами более широкого круга участников, в том числе население. Для обеспечения этих мер Министерство финансов последовательно увеличивает объем информации по бюджету, подлежащей раскрытию для общественности. В частности, введен порядок ежеквартального размещения на своих официальных веб-сайтах распорядителями бюджетных средств первого уровня, государственными целевыми фондами и Фондом реконструкции и развития Республики Узбекистан сведений о распределении и расходовании бюджетных средств, а Советом министров Республики Каракалпакстан, хокимиятами (исполнительный аппарат главы местной администрации) областей и города Ташкента, районов и городов — информации о приобретенных товарах и услугах, объектах, на которых проводятся работы по строительству, реконструкции и ремонту за счет дополнительных источников средств их бюджетов, а также сведений о финансировании строительно-ремонтных работ<sup>15</sup>.

С 2018 г. ежегодно составляется и публикуется «Бюджет для граждан», содержащий информацию о проекте государственного бюджета, утвержденном бюджете и об итогах его исполнения по завершении финансового года.

В 2019 г. был подготовлен и опубликован первый «Бюджет для граждан», содержащий информацию о бюджете самой крупной области Узбекистана — Ташкентской, которая имеет самый большой по объему доходов и расходов бюджет (3169,0 млрд сумов) среди 12 областей страны. Он составляет более трети объема государственного бюджета страны (в 2019 г. доходы государственного бюджета Узбекистана составили 112 165 млрд сумов, расходы — 118 008,7 млрд сумов)<sup>16</sup>.

В 2020 г. опубликован проект «Бюджета для граждан» города Ташкента и в 2022 г. — «Бюджет для граждан» с информацией по Наманганской области.

---

<sup>14</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» № ПП-3917 от 22.08.2018.

<sup>15</sup> Закон Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2020 год» № ЗРУ-589 от 09.12.2019.

<sup>16</sup> Бюджет для граждан Ташкентской области 2019 г. URL: <https://openbudget.uz/ru/publicbudget>.

Таблица 1

**Показатели ВВП, бюджетов, уровня инфляции  
и государственного долга Республики Узбекистан (2018 и 2022 гг.) /  
Indicators of GDP, budgets, inflation rate  
and public debt of the Republic of Uzbekistan (2018 and 2022)**

Индикаторы	2018		2022	
	трлн сумов	% к ВВП	трлн сумов	% к ВВП
<b>ВВП</b>	290,6		840,0	
<b>Консолидированный бюджет</b>				
доходы	95,5	32,9	254,6	30,3
расходы	99,4	34,2	280,1	33,3
дефицит (+, -)	-3,9	1,3	-25,5	3
<b>Государственный бюджет</b>				
доходы	62,229	21,41	200,0	23,8
расходы	62,170	21,39	214,8	25,6
дефицит (+, -)	+0,59	+0,02	-14,8	1,8
<b>Республиканский бюджет</b>				
доходы	43,9	15,11	157,0	18,7
расходы	36,7	12,63	157,7	18,8
трансферты бюджетам Республики Каракалпакстан и местным бюджетам (+, -)	-7,2	2,5	-14	1,7
<b>Бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты</b>				
доходы	18,3	6,3	43,0	5,1
расходы	25,5	8,8	57,1	6,8
трансферты из республиканского бюджета (+, -)	-7,2	2,5	-14	1,7
<b>Государственные целевые фонды</b>				
доходы	27,8	9,6	31,4	3,7
расходы	28,2	9,7	32,3	3,8
дефицит (+, -)	-0,4	0,1	-0,9	0,1
<b>Фонд реконструкции и развития</b>				
доходы	5,5	1,9	8,5	1,1
расходы	9,0	3,1	7,7	0,9
<b>Государственный долг</b>				
общий	млрд долл. США	% к ВВП	млрд долл. США	% к ВВП
внешний	14,8	29,2	23,3	40,4
внутренний	9,9		21,1	36,5
	4,8		2,2	3,9
<b>Уровень инфляции, прогноз</b>				
	12,4 - 13,4%		9%	

Источник: составлено автором по данным портала O`zbekiston Respublikasi "Ochiq Budget" Portali – OpenBudget (<https://openbudget.uz/en/publicbudget>) и данным по государственному долгу ([https://mf.uz/media/debt\\_bulletin/State\\_debt\\_2020.pdf](https://mf.uz/media/debt_bulletin/State_debt_2020.pdf)).

Данные табл. 1 показывают, что практически две трети консолидированного бюджета Узбекистана (65%) приходится на государственный бюджет, который включает республиканский бюджет Республики Узбекистан (46%), бюджет Республики Каракалпакстан и местные бюджеты (19%). Государственные целевые фонды составляют чуть более 29% консолидированного бюджета. В целях обеспечения реализации проектов по модернизации и техническому перевооружению базовых отраслей экономики, достижения динамичного, устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития страны, а также осуществления эффективной структурной и инвестиционной политики в Узбекистане в 2006 г. при Кабинете министров Республики Узбекистан был создан Фонд реконструкции и развития<sup>17</sup>, доходы и расходы которого включаются в состав

<sup>17</sup> Указ Президента Республики Узбекистан от 11.05.2006 № УП-3751.

консолидированного бюджета страны. Таким образом, объем консолидированного бюджета Узбекистана составляет порядка трети объема ВВП страны.

### **Усовершенствование финансового контроля, усиление общественного контроля за бюджетным процессом**

В сфере функционирования государственных финансов имеют место проблемы, связанные с недостатками организации государственного финансового контроля и его реализации. Так, организационная структура и статус органов государственного финансового контроля не охватывает все аспекты мобилизации и использования государственных финансов и активов — огромная их часть, переданная в распоряжение государственных хозяйствующих субъектов (унитарных предприятий и корпораций), находится вне зоны контроля органов государственного финансового контроля, вне поля зрения государства и общественности; возрастают объемы выявляемых в бюджетных организациях финансовых ошибок, недочетов, приписок; до 2019 г. отсутствовало публичное освещение результатов работы государственных органов и структур (не публиковались аналитические материалы Счетной палаты, не отчитывались о результатах своей деятельности министерства и ведомства, не было информации об эффективности работы Центрального банка по проведению денежно-кредитной и валютной политики, состоянию активов и обязательств страны, управления золотовалютными резервами); органы государственного финансового контроля в своей деятельности были больше ориентированы на решение поставленных сверху оперативных задач текущего характера.

В целях повышения эффективности функционирования государственных финансов в сфере государственного финансового контроля реализуются меры, направленные на повышение прозрачности и усиление общественного контроля за бюджетным процессом, совершенствование механизма бюджетного финансирования, учета и отчетности в бюджетных учреждениях, повышение ответственности министерств и ведомств за укрепление бюджетной дисциплины в подведомственных учреждениях. Осуществляется коренной пересмотр роли государственного финансового контроля в направлении профилактики и предупреждения нарушений бюджетного законодательства. В стране внедряются современные информационные технологии и международно признанные стандарты финансового контроля. В частности, на республиканском и территориальном уровнях созданы службы внутреннего аудита, в Министерстве финансов формируется Инспекция государственного финансового контроля с управлениями:

- 1) по работе со службами внутреннего аудита — для разработки национальных стандартов внутреннего аудита, других методических и нормативно-правовых актов; организации работы по повышению квалификации и сертификации работников инспекции и служб внутреннего аудита; подготовки и публикации отчетов о деятельности служб внутреннего аудита;
- 2) по проведению контрольного обмера на объектах строительства — для установления контроля за соответствием контрольных обмеров и произведенных затрат объему фактически выполненной работы на объектах строительства, осуществленных за счет средств бюджетов бюджетной системы;
- 3) комплаенс-контроля — для предупреждения злоупотреблений должностными полномочиями и других коррупционных проявлений в системе государственного финансового контроля<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «О дальнейшем повышении эффективности расходов Государственного бюджета Республики Узбекистан и совершенствовании деятельности органов государственного финансового контроля» № ПП-128 от 15.02.2022.

С 2022 г. в Узбекистане ведутся работы по подготовке программного комплекса «Электронный контролер-ревизор», который автоматизирует мониторинг. Первый этап работ завершен, для анализа рисков нарушения бюджетного законодательства, на основе обмена информацией с министерствами и ведомствами в режиме реального времени формируется база данных финансового контроля. Второй этап предусматривает завершение работ и запуск в текущем году модуля тематического контроля — контроля за деятельностью объекта государственного финансового контроля по отдельным вопросам на определенный период.

Как было отмечено выше, с 2018 г. в Узбекистане начата работа по вовлечению граждан в бюджетный процесс и реализацию бюджетной политики в части расширения их полномочий в принятии решений о распределении части бюджетных средств [REMPAL, 2020]. Для обеспечения участия граждан в процессе распределения бюджетных средств с направлением их на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения, в 2019 г. был запущен информационный портал «Открытый бюджет»<sup>19</sup>. Государство в целях повышения заинтересованности и активности граждан в бюджетном процессе с 2021 г. увеличило долю средств, подлежащих распределению на основе общественного мнения (табл. 2).

Таблица 2

**Источники финансирования мероприятий,  
реализуемых в рамках проектов инициативного бюджетирования,  
сформированных на основе общественного мнения /  
Sources of funding for activities implemented within the framework  
of initiative budgeting projects formed on the basis of public opinion**

Источники финансирования	Годы	
	2019–2020	2021–2023
Дополнительные источники доходов местных бюджетов (районов, городов)	по 10%*	по 30%**
Утвержденные расходы местных бюджетов (районов, городов)	-	по 5%**
Средства, выделяемые местным бюджетам (районов, городов) на ремонт местных внутренних дорог	-	по 50%***

\* Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по обеспечению открытости бюджетных данных и активного участия граждан в бюджетном процессе» № ПП-3917 от 22.08.2018; \*\* Закон Республики Узбекистан «О Государственном бюджете Республики Узбекистан на 2022 год» № ЗРУ-742 от 30.12.2021; \*\*\* Постановление Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему расширению финансирования мероприятий, сформированных на основе общественного мнения посредством информационного портала «Открытый бюджет» № ПП-5250 от 22.09.2021.

Источник: составлено автором.

Однако статистика активности граждан в инициативном бюджетировании свидетельствует о том, что портал, как один из инструментов их вовлечения в бюджетный процесс, на текущий момент востребован ими не в полной мере.

Так, по итогам недавно завершившейся кампании по приему предложений граждан о распределении бюджетных средств в рамках инициативного бюджетирования было зарегистрировано 69 700 предложений от 216 312 граждан страны<sup>20</sup>, что составляет 0,9% населения в возрасте от 15 лет и старше (по состоянию на март 2022 г. граждане в возрасте от 15 лет и старше составляют 73,5% численности населения Узбекистана, или 25 231 799 человек)<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> <https://openbudget.uz>.

<sup>20</sup> Официальный канал Министерства финансов Республики Узбекистан в Telegram «Moliya vazirligi». URL: <https://t.me/minfinuzb>.

<sup>21</sup> [https://countrymeters.info/ru/Uzbekistan#age\\_structure](https://countrymeters.info/ru/Uzbekistan#age_structure).

Причины сложившейся ситуации в том, что значительная часть населения проживает в отдаленных от столицы и областных центров районах, где имеют место систематические перебои в работе интернета; низкий уровень компьютерной грамотности, отсутствие у населения основ бюджетной грамотности; неосведомленность о практике и порядке участия граждан в распределении бюджетных средств с направлением их на финансирование мероприятий, сформированных на основе общественного мнения; низкая мотивация местных органов власти в организации системы обучения граждан основам финансовой и бюджетной грамотности на местах и др.

На текущем этапе развития инициативного бюджетирования в Узбекистане участие граждан в нем ограничено онлайн-голосованием за бюджет без обсуждения ими предложений о направлении бюджетных средств на решение важных с точки зрения жителей территории проблем. Исходя из анализа складывающейся узбекской практики<sup>22</sup> и зарубежного опыта [Cantador, Cortés-Cediel, 2018; Touchton et al., 2019], в том числе российского опыта организации инициативного бюджетирования [Вагин, 2020], необходимо:

1) ввести в этот процесс элемент обсуждения предложений граждан на этапе формирования проекта инициативного бюджета до начала голосования за него;

2) изучить российский опыт институционализации профессионального консалтинга инициативного бюджетирования и приступить к созданию Центра компетенций инициативного бюджетирования, аналогичного российскому, с размещением его подразделений в административно-территориальных образованиях страны для консультирования и поддержки инициативного бюджетирования на местах.

Методологической базой для Центра компетенций инициативного бюджетирования должен выступить Институт бюджетно-налоговых исследований при Министерстве финансов Республики Узбекистан, так как он выполняет функции координатора развития инициативного бюджетирования в стране.

В целях активизации и расширения участия граждан в бюджетном процессе, а в перспективе — в формировании бюджетной и налоговой политики страны, повышения эффективности бюджетных расходов и контроля за использованием бюджетных средств представляется необходимым и целесообразным задействовать существующий и функционирующий в Узбекистане уникальный институт гражданского общества — махаллю.

Махалля — жилой квартал, община, орган местного самоуправления в городах, поселках, кишлаках и аулах Узбекистана, который возглавляет аксакал (председатель), избираемый сходом граждан махалли. Данная форма организации самоуправления в Узбекистане не имеет своих финансовых ресурсов, ее деятельность регулирует закон «Об органах самоуправления граждан». В рамках реализации узбекской концепции «От сильного государства — к сильному гражданскому обществу» помимо Основного закона более ста нормативно-правовых документов определяют порядок участия органов самоуправления в различных сферах жизнедеятельности общества. В новой редакции закона Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан»<sup>23</sup>, учитывая важность института махалли, представляющего интересы и выступающего связующим звеном населения и государства, махаллю в пределах соответствующей территории наделили более широкими полномочиями (несмотря на то что они не входят в систему органов государственной власти).

Так, кенгаш (совет) схода граждан махалли уполномочен: оказывать содействие соответствующим государственным органам в проведении массово-политических, духовно-

---

<sup>22</sup> Ганиев О., Пугач И. *Партисипаторный бюджет Узбекистана: первые уроки и пути развития. Аналитический доклад.* Ташкент, 2023.

<sup>23</sup> Закон Республики Узбекистан «Об органах самоуправления граждан» № 915-XII от 02.09.1993 (в ред. Закона Республики Узбекистан № ЗРУ-350 от 22.04.2013).

просветительских, культурных, спортивных и других мероприятий, а также мероприятий по организации, охране и использованию охраняемых природных территорий; взаимодействовать с образовательными учреждениями по вопросам воспитания молодого поколения; представлять интересы схода граждан в государственных органах; осуществлять общественный контроль за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, качеством оказания коммунальных услуг, соблюдением правил застройки и содержания дворовых и придомовых территорий и т. д.<sup>24</sup>

Махалля, являясь уникальной формой социальной самоорганизации граждан, на протяжении веков формировала и сохранила особые принципы мотивации социального и экономического поведения населения, уважения общественных ценностей, этики взаимоотношений, гарантирующей безусловное выполнение принятых на себя обязательств и ответственности перед обществом. Узбекская махалля живет как единая семья, люди приходят в сход граждан, делятся своими предложениями, говорят о проблемах и сообща определяют пути их решения. Исходя из этого можно заключить, что именно центр схода граждан махалли, возглавляемый аксакалом, в тандеме с предложенным к созданию в Узбекистане Центром компетенций инициативного бюджетирования и его территориальными подразделениями могут активизировать участие граждан в распределении средств местных бюджетов и осуществлении контроля за их расходованием.

Актуальность данной рекомендации подтверждает решение Президента Республики Узбекистан по вопросам:

— распределения средств на инфраструктуру махаллей только через инициативный бюджет;

— расширения полномочий граждан в распределении средств местных бюджетов. Так, с этого года граждане будут распределять 30% дополнительных средств всех областных бюджетов (до настоящего времени они принимали участие в распределении части средств бюджетов городов и районов)<sup>25</sup>;

— внедрения в узбекскую практику системы «махаллинский бюджет» для самостоятельного решения проблем территории. В рамках эксперимента с начала этого года: в каждой области, в одном из районов с низкой собираемостью налогов функции сбора налогов на имущество и землю переданы махаллям с зачислением в махаллинский бюджет собранных средств; вводится практика представления хокимом (глава местной администрации) совместно с председателем махалли и помощниками хокима перечня проектов, подлежащих финансированию за счет средств бюджета махалли, на утверждение районному кенгашу (совету) народных депутатов. По итогам года практика после обобщения будет внедрена во всех районах и городах страны<sup>26</sup>.

Таким образом, на текущий момент в развитии инициативного бюджетирования важно сделать акцент на подготовку профессиональных консультантов (решение этого вопроса целесообразно возложить на Институт бюджетно-налоговых исследований и рекомендуемый к созданию Центр компетенций инициативного бюджетирования), которые по завершении обучения смогут на базе территориальных подразделений Центра организовать и запустить системное обучение основам финансовой и бюджетной грамотности, проведение семинаров, тренингов и вебинаров с широким освещением отечественной и зарубежной практики инициативного (партиципаторного) бюджетирования для депутатов районных, городских и областных кенгашей, аксакалов, местной и махаллинской

<sup>24</sup> Постановление Президента Республики Узбекистан «Об организации деятельности Министерства по поддержке махалли и старшего поколения» № ПП-147 от 01.03.2022.

<sup>25</sup> Деньги на инфраструктуру махаллей будут выделять только через «Инициативный бюджет». URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2022/10/12/participatory-budgeting/>.

<sup>26</sup> В махаллях появится свой бюджет и право собирать налоги. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2022/10/12/mahalla-budget/>.

администрации, а также населения всех возрастных групп с последующим формированием из числа обученных граждан инициативных групп для обсуждения предложений населения о распределении бюджетных средств.

В обучении граждан основам финансовой и бюджетной грамотности важно задействовать СМИ, запустив в них специальные циклы образовательных программ, ориентированных на разные возрастные группы граждан, а также использовать рекламу с размещением ее на LED-экранах, расположенных в общественных местах, в социальных сетях и т. п. В учреждениях системы образования на всех ее уровнях в учебные планы необходимо включить специальный курс для обучения школьников и студентов основам финансовой, бюджетной и налоговой грамотности.

Для успешного функционирования территориальных подразделений Центра компетенций инициативного бюджетирования необходимо предусмотреть в их структуре ресурсные онлайн-центры с банком информации о лучших зарубежных практиках организации инициативного (партисипаторного) бюджетирования, доступных в пользовании и удобных для поиска необходимых материалов и взаимодействия пользователей с материалами ресурсного онлайн-центра (комментарии, «лайки», организация обсуждения и др.).

Эти меры позволяют:

- расширить охват и активизировать вовлечение граждан в бюджетный процесс, подготовить инициативные группы граждан к обсуждению бюджетных вопросов с представителями местных органов власти, к публичным обсуждениям, дебатам, а также организовать подготовку публичной отчетности;

- сформировать основу для перехода к следующей ступени вовлечения граждан в бюджетный процесс — к партисипаторному бюджетированию, расширение которой, в свою очередь, будет зависеть не только от реформ в сфере государственных финансов, но и от реформ в сопряженных сферах<sup>27</sup>.

Без действенной децентрализации (как финансовой, так и административной) развитие партисипаторного бюджетирования не может быть значимым. Анализ влияющих на него факторов показывает, что при низкой финансовой автономии приемлемыми могут быть только консультационные модели, при которых участие граждан ограничено консультированием (без участия в принятии решений). Многие эксперты, опираясь на узкое определение партисипаторного бюджетирования (процесс, открытый для любого гражданина, желающего в нем участвовать, в котором прямая демократия сочетается с представительной и который включает обсуждения и предусматривает перераспределение средств в пользу бедных территорий и саморегулирование), не признают такие модели партисипаторной практикой. Чтобы двигаться к более продвинутым моделям партисипаторного бюджетирования, основанным на реальном участии граждан в принятии решений, необходима финансовая и административная децентрализация, реформа, предусматривающая развитие института выборности местных органов власти, формирование стимулов и механизмов их взаимодействия с населением и подотчетности перед ним, продолжение укрепления органов самоуправления граждан. Демократизация процесса назначения и освобождения глав представительной и исполнительной власти на местах с переходом к выборной системе руководителей территорий позволит усилить заинтересованность руководителей в диалоге с гражданами.

Остановимся еще на одной проблеме, требующей неотложного решения. Как мы отмечали ранее, в узбекской практике инициативного бюджетирования предусмотрено

---

<sup>27</sup> Ганиев О., Срождидинова З., Аношкина В. Лучшая международная практика и возможности внедрения партисипаторного бюджетирования в Узбекистане: аналитический доклад / Подготовлен в рамках проекта ПРООН, Министерства финансов Республики Узбекистан «Финансирование устойчивого развития в Узбекистане». ПРООН/ECUNDP, 2020. URL: [www.uz.undp.org](http://www.uz.undp.org).

непосредственное участие (онлайн) граждан в процессе распределения части бюджетных средств с подачей предложения об их направлении либо на решение актуальных и неотложных проблем своей территории, либо на поддержку инициативного бюджета граждан других территорий путем голосования на информационном портале «Открытый бюджет». Проектные предложения-победители определяются посредством подсчета количества голосов, отданных за каждое предложение; сведения о финансировании мероприятий, сформированных на основе общественного мнения, публикуются на портале «Открытый бюджет» и сайтах хокимиятов (администрации) районов и городов.

Проблема заключается в том, что граждане подают предложения и голосуют за проекты, имеющие важность для них, членов их семей, связанные, как правило, с местом их проживания — махаллей. При этом вариативность численности семей, проживающих в махаллях, составляет от 500 до 1 тыс. семей и более, в исключительных случаях махалля может быть образована с населением менее 500, но не менее 100 семей (в труднодоступных и горных районах, а также военных городках)<sup>28</sup>. Соответственно, у махаллей с большим количеством проживающих семей выше шансы на получение большинства голосов при голосовании за финансирование выдвинутых ими предложений за счет бюджетных средств, нежели у махаллей с меньшей численностью семей. Для создания равных условий участия жителей махаллей с различной численностью семей при голосовании за проекты и получении финансирования необходимо ввести дифференциацию махаллей по группам (первая группа численностью до 500 семей, вторая — от 501 до 1 тыс. семей и третья — от 1001 и более семей) и осуществлять отбор предложений и голосование в каждой из групп.

В продолжение реализации реформы в сфере управления государственными финансами Узбекистан в числе стран — членов ООН одобрил программу «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в соответствии с которой с 2019 г. была начата работа по включению национальных целей устойчивого развития (ЦУР) в параметры государственного бюджета, их интеграция в государственные программы и обсуждение при подготовке и рассмотрении проекта государственного бюджета Республики Узбекистан. Так, уже в 2019 г. около 72% расходов государственного бюджета было связано с финансированием ЦУР.

### **Среднесрочное бюджетное планирование**

Следующая важная мера, определенная Стратегией реформы УГФ 2007 г. как важное условие поддержания макроэкономической и налогово-бюджетной устойчивости, была реализована в 2019 г. утверждением параметров консолидированного бюджета Республики Узбекистан на 2019 г. и бюджетных ориентиров на 2020–2021 гг., таким образом, был осуществлен переход на среднесрочное бюджетное планирование, которое выступает промежуточной стадией между краткосрочным и долгосрочным бюджетным планированием.

Работа по переходу на среднесрочное планирование показателей государственного бюджета была начата в 2004 г. Министерство финансов использовало экспериментальный вариант среднесрочной бюджетной стратегии (СБС), что помогло ему определить последствия мер фискальной политики для будущих периодов и воздействие новых мер политики на базовые уровни расходов. Планировалось, что первоначально это будет проект по типу «сверху-вниз» (среднесрочная финансовая стратегия), охватывающий Министерство финансов и Министерство экономики для обеспечения устойчивости годового

---

<sup>28</sup> Положение о порядке образования, объединения, разделения и упразднения махаллей городов, поселков, кишлаков и аулов, а также установления и изменения их границ, присвоения им наименований и переименования / Приложение к постановлению Кабинета министров Республики Узбекистан № 48 от 04.03.2014.



бюджета, улучшенного интегрирования ведения бюджета капитальных и текущих расходов и выведения финансовых потолков для предложений по годовому бюджету, а отраслевые министерства будут включать СБС в подготовку бюджета на основе экспериментальных программ по типу «снизу-вверх». Основу для этой работы заложат результаты предварительного экспериментального проекта в Министерстве финансов и выбранных отраслевых министерствах, который направлен на то, чтобы в бюджетных предложениях уделить больше внимания целям, приоритетам и результатам мер политики и снизить значимость использования затратных норм. Программное бюджетирование не планировалось вводить полностью до тех пор, пока не будет завершена успешная реализация полного экспериментального проекта и введена новая казначейская система, включающая ИС УГФ<sup>29</sup>.

Переход на среднесрочное бюджетное планирование в совершенствовании подготовки бюджета в рамках Стратегии-2007 включал в том числе внедрение в процесс составления бюджета этапа разработки первичных количественных ограничений и переход к программному бюджетированию. Так, в 2005 г. в рамках мер по совершенствованию бюджетного планирования и оптимизации бюджетных расходов был начат перевод учреждений системы здравоохранения (учреждений первичной медико-санитарной помощи), а с 2008 г. учреждений образования (детских дошкольных учреждений, школ, профтехучилищ и вузов) на новый порядок планирования и финансирования, исходя из норматива затрат в расчете на одного получателя услуги (подушевое финансирование)<sup>30</sup>.

Мировой финансовый кризис 2008 г. внес свои коррективы в сроки внедрения СБС в узбекскую практику. Так, формирование базы для перехода от краткосрочного к среднесрочному бюджету началось в 2012 г. с бюджетного запроса на подготовку бюджетных заявок на три года, впоследствии этот порядок был закреплен Бюджетным кодексом Республики Узбекистан<sup>31</sup>.

Непредвиденные обстоятельства в период реализации первого среднесрочного бюджета 2019–2021 гг., вызванные началом в 2020 г. коронавирусной пандемии и глобальных кризисных явлений, потребовали внесения изменений в впервые введенный Закон о годовом бюджете, в утвержденные им предельные размеры бюджетных ассигнований республики в связи с масштабным увеличением дополнительных расходов на здравоохранение, социальную помощь, инвестиции, трансферты и сокращением поступлений доходов, в первую очередь налогов, в бюджет. Стимулирующая бюджетно-налоговая политика 2021 г., достаточные резервы и высокие цены на золото позволили официальным органам смягчить социально-экономические последствия пандемии и сохранить стабильность<sup>32</sup>. Благодаря этим мерам в декабре 2021 г. был принят второй среднесрочный бюджет (государственный бюджет РУз на 2022 г. и бюджетные ориентиры на 2023–2024 гг.).

Процесс развития требует корректировки, внесения изменений, совершенствования для достижения лучших конечных результатов — процесс развития среднесрочного и стратегического планирования не является исключением. Пристальное внимание и актуализация данного аспекта объясняются тем, что от качества построения системы стратегического планирования зависят темпы, уровень и показатели социально-экономического развития страны. Для продвижения и обеспечения эффективности данного процесса важно изучение зарубежного опыта выстраивания (включая законодательство) системы

<sup>29</sup> Срождинова З. Х. *Бюджетная система Республики Узбекистан: учебник*. Ташкент: InfoCOM.UZ, 2010.

<sup>30</sup> Нурмухамедова Б. И., Срождинова З. Х., Сугирбаев Б. Б. *Планирование расходов на образование в Республике Узбекистан: учебное пособие*. Ташкент: Info Capital Group, 2012.

<sup>31</sup> Бюджетный кодекс Республики Узбекистан. Статья 83. Введен в действие 01.01.2014.

<sup>32</sup> Узбекистан: Заключительное заявление персонала МВФ по итогам консультаций 2022 г. в соответствии со статьей IV. URL: <https://www.imf.org/ru/News/Articles/2022/04/13/mcs041322-uzbekistan-staff-concluding-statement-of-the-2022-article-iv-mission>.

и механизмов стратегического планирования как важной предпосылки для среднесрочного бюджетного планирования и программного бюджетирования. В связи с этим большой интерес представляет активно развивающаяся российская система стратегического планирования. Россия, сталкиваясь с проблемами в процессе подготовки и внедрения системы среднесрочного и стратегического планирования, в поисках их решения накопила большой опыт [Дементьев, 2012; Андрианов и др., 2020], который будет полезен в поисках путей решения проблем в процессе внедрения среднесрочного и стратегического планирования в узбекскую практику. В частности, в вопросах: выстраивания цепочки «прогнозирование — программно-целевое планирование — контроль исполнения»; формирования системы государственного стратегического планирования по вертикали (для узбекской практики: центральный уровень — области, Республика Каракалпакстан, г. Ташкент — районы, города) и горизонтали (межведомственное и межотраслевое взаимодействие); подготовки закона «О государственном стратегическом планировании», который в рамках этого процесса свяжет правоотношения всех его участников в единую систему; создания и совершенствования подсистем системы стратегического планирования, как основных (принятия решений, управления изменениями и стратегического контроля), так и вспомогательных (информационно-аналитической, организационно-кадровой, методологической, управления стратегическим планированием).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что в ходе развития независимого Узбекистана изменение основных экономических законов, переход к рыночным отношениям положили начало коренным преобразованиям в системе УГФ, в течение 30 лет в стране сформирована организационно-правовая основа ее функционирования, созданы институты, правовая база, фундамент которой составляют Конституция Республики Узбекистан (1992, новая редакция 2023), Налоговый кодекс Республики Узбекистан (1997, 2007, 2019), Бюджетный кодекс Республики Узбекистан (2013), закон РУз «О Государственном бюджете Республики Узбекистан» (с 2019, ежегодный), закон РУз «О Счетной палате Республики Узбекистан» (Указ Президента 2002, 2019), другие законы и подзаконные акты.

Реформа системы государственных финансов в Узбекистане продолжается, направления и меры по ее дальнейшему развитию, совершенствованию структуры и качественным преобразованиям обозначены в утвержденной в 2020 г. второй «Стратегии совершенствования системы управления государственными финансами Республики Узбекистан на 2020–2024 годы». В рамках основных направлений ее развития намечена реализация следующих мер:

- разработка стратегического подхода к фискальной политике и переход на результативность и эффективность, в частности в направлении совершенствования бюджетного процесса, разработки среднесрочной бюджетной методологии, повышения результативности бюджета и эффективности государственных инвестиций. На текущий момент внедряется система «Бюджетирования, ориентированного на подотчетность» с применением на начальном этапе программного бюджетирования, для чего Министерство финансов при участии международных экспертов формирует целевые индикаторы расходов бюджетов министерств и ведомств страны и приступает к внедрению системы целевого планирования;

- повышение институционального потенциала и ответственности участников бюджетного процесса за обеспечение достоверности макрофискальных прогнозов на основе дальнейшего совершенствования законодательной базы в сфере УГФ, укрепление функций макрофискального анализа, реструктуризация Министерства экономики и финансов, повышение качества предоставления услуг налоговой службой, совершенствование системы государственных закупок;

- расширение бюджетных полномочий, повышение подотчетности и усиление ответственности распорядителей бюджетных средств и органов государственной власти на местах;
- внедрение системы оценки фискальных рисков, ведение учета финансовых активов и обязательств и эффективного управления ими;
- укрепление финансовой дисциплины на основе унификации стандартов бюджетного учета, совершенствование системы внутреннего контроля и аудита, усиление парламентского и общественного контроля за бюджетным процессом;
- обеспечение открытости, полноты и соответствия бюджетной информации международным стандартам<sup>33</sup>.

Для успешной реализации второго этапа реформы управления государственными финансами в Узбекистане, основные направления и меры которой обозначены во второй Стратегии «Реформы управления государственными финансами» (2020), важен учет опыта реализации первой Стратегии (2007), которая при всей своей амбициозности не была реализована в полной мере по ряду причин, связанных в первую очередь с установлением последовательности предусмотренных в ней направлений и мероприятий, а также с созданием соответствующей системы обучения и наращивания потенциала. В связи с этим особое внимание необходимо уделить мерам по: разработке и формированию механизма реализации предусмотренных в Стратегии направлений развития системы УГФ; определению и выстраиванию последовательности и взаимоувязанности направлений развития; оценке полномочий участников процесса и их расширению; своевременному обучению и наращиванию кадрового потенциала; своевременному формированию соответствующей законодательной базы и активному использованию международного опыта.

Представляется, что начатая в Узбекистане в 2022 г. административная реформа, направленная на построение эффективной системы управления с четкой регламентацией деятельности органов исполнительной власти, в результате которой Министерство финансов после реструктуризации расширилось и было преобразовано в Министерство экономики и финансов, в структуру которого вошли в том числе Министерство экономики, Налоговый, Таможенный комитеты и Кадастровое агентство, должна создать предпосылки и способствовать продвижению реформы управления государственными финансами в Узбекистане.

### Список источников

1. Андрианов К. Н. и др. Необходимость и важнейшие направления развития системы стратегического планирования социально-экономического развития в РФ // Представительная власть — XXI век. 2020. № 1–2. С. 35–41.
2. Беликов Е. Г. Общественный финансовый контроль как фактор развития социальной государственности / Финансовый контроль в сфере публичных и частных финансов: материалы Международной научно-практической конференции. Под ред. И. А. Цинделиани. Москва: РГУП, 2017.
3. Вагин В. В. Обзор мирового опыта партисипаторного (инициативного) бюджетирования: лучшие практики и уроки для Узбекистана. Аналитический доклад. Проект ПРООН и МФ РУ. Ташкент, 2020.
4. Дементьев В. В. Стратегическое планирование — залог успешного развития // Бюджет. 2012. № 7. С. 2–5.
5. Запорожан А. Я. Актуальные вопросы финансовой политики современной России. Управленческое консультирование. 2019. № 2. С. 34–43. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-2-34-43>.
6. Каримов И. А. Узбекистан — собственная модель перехода на рыночные отношения. Ташкент: Узбекистон, 1993. 122 с.
7. Общественное участие в бюджетной политике и бюджетном процессе. Создание и/или укрепление соответствующих механизмов в странах PEMPAL. Подготовлено Рабочей группой бюджетного сообщества (БС) по вопросам бюджетной грамотности и прозрачности бюджета. Май 2020. URL: [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop\\_bitwg\\_knowledge\\_product\\_public\\_participation\\_rus.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop_bitwg_knowledge_product_public_participation_rus.pdf).
8. Озеров И. Х. Большие города, их задачи и средства управления: Публ. Лекция. 2-е изд., значительно доп. Москва: Т-во И. Д. Сытина, 1906. 135 с.

<sup>33</sup> Официальный канал Министерства финансов Республики Узбекистан в Telegram «Moliya vazirligi».

9. Поветкина Н. А., Хазова Е. В. Интегрированные информационные системы управления публичными финансами в обеспечении прозрачности бюджетной системы Российской Федерации // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 11–17. <https://doi.org/10.12737/5496>.
10. Селюков А. Д. Учет диалектики публичных и частных интересов в процессе осуществления финансовой деятельности государства // Публичное право сегодня. 2017. № 1. С. 12–17.
11. Срождинова З. Х. Актуальные аспекты дальнейшего развития инициативного бюджетирования в узбекской практике: сборник материалов Международной научно-практической конференции «Инициативное бюджетирование в Республике Узбекистан: особенности и перспективы развития». Ташкент, 30 марта 2022 г.
12. Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики: сборник методических материалов. Москва: Минфин России, 2017. 599 с.
13. Cantador I., Cortés-Cediel M. E. Towards Increasing Citizen Engagement in Participatory Budgeting Digital Tools / Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age / ACM, 2018. Article 91. P. 1–2. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209389>.
14. Touchton M. et al. The Digital Revolution and Governance in Brazil: Evidence from Participatory Budgeting // Journal of Information Technology & Politics. 2019. Vol. 16. Iss. 2. P. 154–168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>.
15. Tsindeliani I. et al. (2019). Influence of the Budgetary Law on State Management in the Conditions of the Development of the Digital Economy // Informatologia. Vol. 52. No. 1–2. P. 17–27. <https://doi.org/10.32914/i.52.1-2.3>.

## References

1. Andrianov K.N. et al. (2020). Necessity and the Most Important Directions of Development of the System of Strategic Planning of Socio-Economic Development in the Russian Federation. *Predstavitel'naya vlast' — 21 vek — Representative Power — XXI Century*, 1–2, 35–41 (In Russ.).
2. Beikov E.G. (2017). Public Financial Control as a Factor in the Development of Social Statehood. In: Financial Control in the Field of Public and Private Finance: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. Moscow, November 25, 2016 / Ed. I.A. Tsindeliani. Moscow: RGUP (In Russ.).
3. Vagin V.V. (2020). Review of the World Experience of Participatory (Initiative) Budgeting: Best Practices and Lessons for Uzbekistan. Analytical report. Project of UNDP and Ministry of Finance of the Republic of Uzbekistan: Tashkent (In Russ.).
4. Dementiev V.V. (2012). Strategic Planning is the Key to Successful Development. *Budget*, 7, 2–5 (In Russ.).
5. Zaporozhan A.Y. (2019). Topical Issues of the Financial Policy of Modern Russia. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie — Administrative Consulting*, 2, 34–43 (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2019-2-34-43>.
6. Karimov I.A. Uzbekistan — its Own Model of Transition to Market Relations. Tashkent: Uzbekiston, 1993. 122 p. (In Russ.).
7. PEMPAL (2020). Public Participation in Budget Policy and Budget Process. Creation and/or Strengthening of Appropriate Mechanisms in Countries. Prepared by the Budget community (BC) working group on budget literacy and budget transparency. May 2020 (In Russ.). Available at: [https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop\\_bltwg\\_knowledge\\_product\\_public\\_participation\\_rus.pdf](https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2020/bcop_bltwg_knowledge_product_public_participation_rus.pdf).
8. Ozerov I.Kh. (1906). Financial Reform in Russia: Where Does the State Get Money from and What Does it Spend on. Moscow: Tipo-lit. P.I. Pashkova Publ., 135 p. (In Russ.).
9. Povetkina N.A., Khazova E.V. (2014). Integrated Information Systems of Management of Public Finance in Provision of Transparency of Budget System of the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava — Journal of Russian Law*, 9, 11–17 (In Russ.). <https://doi.org/10.12737/5496>.
10. Selyukov A.D. (2017). Accounting for the Dialectics of Public and Private Interests in the Process of Implementing the Financial Activities of the State. *Publichnoe pravo segodnya — Public Law Today*, 1, 12–17 (In Russ.).
11. Srojiddinova Z.Kh. (2022). Urgent Aspects of Further Development of Initiative Budgeting in Uzbek Practice. In the collection of materials of the International scientific and practical conference «Initiative budgeting in the Republic of Uzbekistan: features and prospects of development». Tashkent, March 30 (In Russ.).
12. Ministry of Finance of Russia (2017). Public Finance Management: International Experience in Implementing the Principles of Best Practice: a collection of methodological materials. 599 p. (In Russ.).
13. Cantador I., Cortés-Cediel M.E. (2018). Towards Increasing Citizen Engagement in Participatory Budgeting Digital Tools. In Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in The Data Age. New York: ACM. Art. 91. P. 1–2. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209389>.
14. Touchton M. et al. (2019). The Digital Revolution and Governance in Brazil: Evidence from Participatory Budgeting. *Journal of Information Technology & Politics*, 16 (2), 154–168. <https://doi.org/10.1080/19331681.2019.1613281>.
15. Tsindeliani I. et al. (2019). Influence of the Budgetary Law on State Management in the Conditions of the Development of the Digital Economy. *Informatologia*, 52 (1–2), 17–27. <https://doi.org/10.32914/i.52.1-2.3>.

**Информация об авторе**

**Зарина Хайриддиновна Срожиддинова**, кандидат экономических наук, доцент, почетный профессор Ташкентского финансового института, национальный консультант UNDP Project «Financing for Sustainable Development in Uzbekistan» и Комитета по бюджету и экономическим реформам Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан, г. Ташкент

**Information about the author**

**Zarina Kh. Srojiddinova**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Honorary Professor of the Tashkent Financial Institute, National Consultant of the UNDP Project “Financing for Sustainable Development in Uzbekistan” and the Committee on Budget and Economic Reforms of the Legislative Chamber of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan, Tashkent

Статья поступила в редакцию 15.02.2023  
Одобрена после рецензирования 02.04.2023  
Принята к публикации 08.06.2023

Article submitted February 15, 2023  
Approved after reviewing April 2, 2023  
Accepted for publication June 8, 2023