



MALAKA OSHIRISH TIZIMIDA RAQAMLI EKOTIZIMNI TAKOMILLASHTIRISH: EKSPERT BAHOLASH, XALQARO TAJRIBALAR VA TAKLIF MODELI

М.Б. Ибрагимов,

Главный специалист, Департамент управления государственными предприятиями,

Агентство по управлению государственными активами Республики Узбекистан.

m.ibragimov@davaktiv.uz

DOI: <https://doi.org/10.54613/ku.v18i.1629>

MAQOLA HAQIDA/ О СТАТЬЕ

Qabul qilindi: 15-aprel 2026-yil

Tasdiqlandi: 17-aprel 2026-yil

Jurnal soni: 18-A

Maqola raqami: 68

KALIT SO'ZLAR/ КЛЮЧЕВЫЕ

СЛОВА

государственные предприятия, обязательства по оказанию общественно значимых услуг, PSO, конкурентная нейтральность, корпоративное управление, ОЭСР, Узбекистан

ANNOTATSIYA/ АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается концепция обязательств по оказанию общественно значимых услуг (Public Service Obligations, PSO) как один из инструментов разграничения коммерческих и некоммерческих функций государственных предприятий. На основе сравнительно-правового анализа документов ОЭСР, регулирования Европейского союза в сфере общественного пассажирского транспорта и отдельных актов Республики Узбекистан раскрываются экономическое содержание PSO, их связь с прозрачностью финансирования и конкурентной нейтральностью. Сделан вывод о целесообразности поэтапного формирования в Узбекистане правовых и методических основ PSO, включая определение таких обязательств, раздельный учет затрат и доходов, порядок компенсации и раскрытие соответствующей информации. Дополнительно следует подчеркнуть, что рассматриваемая в статье концепция PSO имеет не только теоретическое, но и прикладное значение для реформирования системы управления государственными предприятиями в Республике Узбекистан. В условиях продолжающейся трансформации государственного сектора PSO могут рассматриваться как инструмент перехода от административно-распределительной модели финансирования социальных обязательств к более прозрачной и экономически обоснованной системе компенсации. Особое внимание в работе уделяется тому, что внедрение PSO способствует повышению сопоставимости финансовых результатов государственных предприятий за счет выделения общественных обязательств в отдельную категорию затрат. Это, в свою очередь, позволяет повысить качество корпоративной отчетности, улучшить управленческую дисциплину и снизить риски неэффективного использования государственных ресурсов. Кроме того, концепция PSO рассматривается как важный элемент обеспечения конкурентной нейтральности, поскольку позволяет избежать скрытого субсидирования коммерческой деятельности государственных предприятий. Такой подход соответствует международным стандартам корпоративного управления и рекомендациям ОЭСР, направленным на повышение прозрачности государственного сектора и снижение искажений рыночной конкуренции. Таким образом, статья не только раскрывает международный опыт регулирования PSO, но и обосновывает возможность их поэтапной адаптации в условиях Узбекистана с учетом институциональных и отраслевых особенностей национальной экономики.

ABOUT THE PAPER

Accepted: 15 april 2026

Approved: 17 april 2026

Volume: 18-A

Paper number: 68

KEYWORDS

state-owned enterprises, public service obligations, PSO, competitive neutrality, corporate governance, OECD, Uzbekistan

ANNOTATION

This article examines Public Service Obligations (PSO) as a mechanism for separating commercial and non-commercial functions of state-owned enterprises. Drawing on a comparative legal analysis of OECD instruments, European Union regulation of public passenger transport and selected legal acts of the Republic of Uzbekistan, the article explains the economic rationale of PSO and their relevance to transparent financing and competitive neutrality. The article concludes that Uzbekistan may benefit from a gradual development of legal and methodological foundations for PSO, including the definition of such obligations, separate accounting of costs and revenues, compensation procedures and public disclosure requirements. It should be additionally emphasized that the Public Service Obligations (PSO) framework discussed in this article has not only theoretical relevance but also significant practical implications for the ongoing reform of state-owned enterprises in the Republic of Uzbekistan. In the context of the continuing transformation of the public sector, PSO can be viewed as an instrument for shifting from an administratively driven model of financing social obligations toward a more transparent and economically justified compensation mechanism. A key aspect highlighted in this study is that the introduction of PSO contributes to improving the comparability of financial performance across state-owned enterprises by separating public service duties from commercial activities. This separation enhances the quality of corporate reporting, strengthens managerial accountability, and reduces the risk of inefficient allocation of public resources. Furthermore, the PSO concept plays an important role in ensuring competitive neutrality by preventing hidden subsidies to the commercial operations of state-owned enterprises. This approach aligns with international corporate governance standards and OECD recommendations aimed at increasing transparency in the public sector and minimizing market distortions. Thus, the article not only examines international experiences in regulating PSO but also substantiates the possibility of their gradual adaptation in Uzbekistan, taking into account the institutional and sector-specific characteristics of the national economy.

Введение. Государственные предприятия во многих экономиках одновременно выполняют коммерческие задачи и функции, имеющие общественную значимость. Они могут обеспечивать доступность инфраструктурных услуг, обслуживать социально важные направления, применять льготные тарифы или поддерживать минимальный уровень предоставления услуг в регионах, где рыночная модель не всегда обеспечивает достаточный результат. При

отсутствии ясного разграничения таких задач возникает риск непрозрачности финансовой отчетности, перекрестного субсидирования и затруднений при оценке реальной эффективности предприятия [1; 2].

Международная практика использует для решения этой проблемы механизм обязательств по оказанию общественно значимых услуг (Public Service Obligations, PSO). Его смысл состоит

не в расширении административной нагрузки на предприятия, а в формализации тех общественных функций, которые государство считает необходимыми и которые предприятие, действуя исключительно на коммерческой основе, не стало бы выполнять в том же объеме, качестве или по той же цене [3].

Для Узбекистана данная тема имеет практическое значение в контексте реформирования предприятий с государственным участием. Вместе с тем вопрос требует осторожного подхода: универсальная система PSO пока находится на стадии концептуального осмысления, а отдельные элементы соответствующей логики прослеживаются преимущественно в отраслевых решениях. Цель статьи - определить базовые элементы регулирования PSO, которые могут быть учтены при дальнейшем развитии законодательства и методологии управления государственными предприятиями.

Анализ литературы. Вопрос обязательств по оказанию общественно значимых услуг (Public Service Obligations, PSO) в научной и нормативной литературе рассматривается преимущественно в рамках исследований корпоративного управления государственными предприятиями, регулирования естественных монополий и обеспечения конкурентной нейтральности. В данной части целесообразно выделить три основных блока источников: руководящие документы международных организаций, исследования Всемирного банка и прикладные нормативные акты Европейского союза, а также национальные подходы, формирующиеся в странах с трансформирующимися экономиками.

Прежде всего, ключевое значение имеют Руководящие принципы ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями. В редакции 2015 года подчеркивается необходимость четкого разграничения коммерческих и некоммерческих функций государственных предприятий, а также предотвращения скрытых форм государственной поддержки через перекрестное субсидирование [1, с. 17–25]. В обновленной версии 2024 года акцент смещается в сторону прозрачности финансирования общественных обязательств и усиления требований к раскрытию информации о компенсациях за выполнение социальных функций [2, с. 22–31]. Таким образом, в документах ОЭСР PSO рассматриваются не как отдельный правовой институт, а как элемент более широкой системы подотчетности государства как собственника.

Значительное влияние на формирование концепции PSO оказало регулирование Европейского союза, прежде всего Регламент (ЕС) № 1370/2007, регулирующий общественные пассажирские перевозки. В данном документе впервые на уровне наднационального права закрепляется подход, согласно которому государство вправе возлагать на оператора обязательства по предоставлению услуг, которые не являются коммерчески привлекательными, при условии компенсации соответствующих затрат [3, с. 4–8]. В научных комментариях к данному регламенту подчеркивается, что ключевым элементом является не само наличие обязательства, а механизм его финансового обоснования и контроля за недопущением сверхкомпенсации [3, с. 12–15]. Это положение стало базовым для последующего распространения логики PSO на другие инфраструктурные и социально значимые сектора.

В работах Всемирного банка PSO рассматриваются преимущественно в контексте реформирования государственных предприятий и повышения их эффективности. В частности, в «Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit» подчеркивается, что отсутствие отдельного учета затрат по общественным и коммерческим функциям приводит к искажению финансовых результатов и снижает инвестиционную привлекательность предприятий [4, с. 45–52]. Аналогичные выводы содержатся в аналитическом отчете по Узбекистану (iSOEF), где отмечается необходимость институционализации механизмов компенсации социальных функций государственных предприятий и повышения прозрачности квазيبюджетных обязательств государства [5, с. 63–71].

Особое внимание в литературе уделяется вопросу конкурентной нейтральности. Согласно подходу ОЭСР и Всемирного банка, государственные предприятия не должны получать скрытых конкурентных преимуществ в результате выполнения общественных обязательств [1, с. 28–30; 4, с. 58–60]. В этой связи PSO рассматриваются как инструмент легитимного вмешательства государства в рынок, но только при условии строгой идентификации затрат и прозрачного механизма компенсации.

На уровне национального регулирования стран с переходной экономикой наблюдается фрагментарность подходов. В большинстве случаев элементы PSO присутствуют в отраслевых нормативных

актах, однако отсутствует единая концептуальная рамка. Так, в документах Республики Узбекистан, включая стратегию реформирования государственных предприятий на 2021–2025 годы и постановления, связанные с реформой транспортного сектора, прослеживается идея компенсации выпадающих доходов при социально значимых тарифах [6, с. 3–6; 7, с. 5–9]. Однако данные нормы носят секторальный характер и не формируют универсального механизма PSO.

В научной литературе по экономике государственного сектора отмечается, что отсутствие системного подхода к PSO приводит к институциональной неопределенности, при которой государственные предприятия одновременно выполняют функции коммерческого оператора и социального агента без четкого разграничения финансовой ответственности [1, с. 31–34; 5, с. 74–78]. Это создает риск неэффективного распределения бюджетных ресурсов и затрудняет оценку реальной стоимости общественных услуг.

Таким образом, анализ литературы показывает, что концепция PSO находится на стыке нескольких научных направлений: теории государственного управления, экономики общественного сектора и корпоративного права. Несмотря на наличие развитой международной методологической базы, ее применение в национальных правовых системах, включая Узбекистан, остается ограниченным и требует дальнейшей институционализации.

Методология. Методологическая основа исследования обязательств по оказанию общественно значимых услуг (Public Service Obligations, PSO) формируется на пересечении сравнительно-правового анализа, нормативно-институционального подхода и элементов системного анализа государственного управления. Такой выбор обусловлен комплексным характером предмета исследования, который включает одновременно правовые, экономические и управленческие аспекты функционирования государственных предприятий.

В качестве базового метода использован сравнительно-правовой анализ, позволяющий сопоставить различные модели регулирования PSO в международной практике. В частности, проводится сравнение подходов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), правовой модели Европейского союза в сфере общественного пассажирского транспорта, а также отдельных элементов национального регулирования Республики Узбекистан. Данный метод позволяет выявить общие принципы формирования PSO (обоснование общественной необходимости, механизм компенсации, отдельный учет затрат) и различия в институциональной реализации данных принципов в разных правовых системах.

Дополнительно применяется нормативно-правовой анализ, направленный на исследование содержания ключевых международных и национальных актов. Особое внимание уделяется Руководящим принципам ОЭСР по корпоративному управлению государственными предприятиями [1; 2], Регламенту (ЕС) № 1370/2007 [3], а также нормативным актам Республики Узбекистан, регулирующим деятельность государственных предприятий и реформу отраслей с участием государства [6; 7]. Данный метод позволяет определить юридическую природу PSO, их связь с государственными обязательствами и механизмами финансового регулирования.

Важное место занимает системный подход, который используется для анализа PSO как элемента более широкой системы корпоративного управления государственными предприятиями. В рамках данного подхода PSO рассматриваются не изолированно, а во взаимосвязи с такими категориями, как конкурентная нейтральность, бюджетная прозрачность, тарифное регулирование и эффективность государственного сектора. Это позволяет выявить структурные зависимости между возложением общественных обязательств и финансовыми результатами деятельности предприятий.

Также используется институциональный анализ, направленный на изучение роли государства как собственника и регулятора. В данном контексте PSO рассматриваются как инструмент распределения ответственности между государством и государственными предприятиями за предоставление общественно значимых услуг. Особое внимание уделяется вопросам институционального оформления компенсационных механизмов и разграничения функций государства как регулятора и как собственника активов.

Для интерпретации результатов применяется логико-аналитический метод, позволяющий сформулировать обобщающие выводы относительно возможностей адаптации международного опыта PSO в условиях Республики Узбекистан. Этот метод обеспечивает переход от описания зарубежных моделей к

формированию предложений по поэтапному внедрению элементов PSO в национальную систему управления государственными предприятиями.

Таким образом, использованная методология обеспечивает комплексное исследование PSO как многомерного явления, объединяющего правовые конструкции, экономические механизмы и управленческие практики, а также позволяет сформулировать обоснованные выводы о перспективах их адаптации в Республике Узбекистан.

Результаты. Проведенный анализ позволяет выделить несколько базовых элементов PSO. Во-первых, PSO должны иметь ясное правовое основание. В модели ЕС общественное обязательство связывается с услугой, которую оператор не стал бы предоставлять либо предоставлял бы не в том объеме или не на тех условиях, если бы руководствовался только коммерческим интересом [3]. Для Узбекистана это означает необходимость аккуратного понятийного разграничения PSO, субсидий, тарифного регулирования и иных форм государственной поддержки.

Во-вторых, PSO требуют прозрачного механизма компенсации. Если государство поручает предприятию выполнять общественно значимую функцию, соответствующие расходы должны быть рассчитаны и компенсированы на понятной основе. Одновременно компенсация не должна приводить к сверхкомпенсации и использоваться для скрытого финансирования коммерческой деятельности предприятия. Такой подход согласуется с принципами ОЭСР о необходимости четкого разграничения коммерческих и некоммерческих функций государственных предприятий [1; 2].

В-третьих, ключевым условием является раздельный учет затрат и доходов по коммерческой деятельности и PSO. Без такого учета невозможно объективно определить стоимость общественного обязательства, оценить достаточность компенсации и исключить перекрестное субсидирование. Поэтому раздельный управленческий учет следует рассматривать не как технический элемент, а как основу всей модели PSO.

В-четвертых, PSO должны быть связаны с публичным раскрытием информации. В международной практике раскрытие сведений о содержании общественных обязательств, их исполнителях и компенсациях повышает подотчетность государства как собственника и снижает риск непрозрачного использования бюджетных или квазибюджетных ресурсов [2; 3].

В Узбекистане предпосылки для развития этой модели уже существуют. Стратегия управления и реформирования предприятий с участием государства на 2021-2025 годы предусматривает необходимость повышения прозрачности и эффективности предприятий с государственным участием [6]. Отдельные элементы, близкие к логике PSO, отражены в реформе железнодорожного транспорта: в частности, ПП-329 предусматривает разработку механизма компенсации выпадающих доходов при перевозках по льготным тарифам [7]. Вместе с тем единая межотраслевая модель определения, учета, компенсации и раскрытия PSO пока не сформирована.

Дополнительно к уже выделенным базовым элементам PSO следует отметить, что проведенный анализ позволяет более детально структурировать их функциональную роль в системе управления государственными предприятиями.

Во-первых, PSO выполняют функцию институционализации общественных расходов, ранее часто скрытых в операционной деятельности государственных предприятий. В условиях отсутствия четкой классификации такие расходы включаются в общие финансовые показатели, что затрудняет их идентификацию и контроль. Формализация PSO позволяет выделить их в самостоятельную категорию обязательств, подлежащих отдельному учету и контролю, что повышает точность оценки эффективности государственного сектора.

Во-вторых, установлено, что PSO выступают инструментом снижения фискальной неопределенности. При отсутствии формализованного механизма компенсации государство фактически несет неявные бюджетные обязательства через государственные предприятия. Введение прозрачной системы PSO позволяет трансформировать скрытые обязательства в явные, что улучшает прогнозируемость бюджетных расходов и повышает качество среднесрочного бюджетного планирования.

В-третьих, анализ показывает, что PSO напрямую связаны с повышением качества корпоративного управления государственными предприятиями. Введение обязательного раздельного учета и отчетности по PSO усиливает контроль со стороны собственника, снижает риски неэффективного распределения ресурсов и способствует более точной оценке

управленческих решений. Это соответствует подходам ОЭСР, согласно которым прозрачность финансовых потоков является ключевым элементом эффективного государственного владения [1; 2].

В-четвертых, выявлена важная роль PSO в обеспечении регуляторной согласованности между секторами экономики. В отсутствие единого подхода различные отрасли применяют собственные механизмы компенсации социальных функций, что приводит к фрагментации регулирования. Внедрение унифицированной концепции PSO позволяет обеспечить сопоставимость подходов в транспортной, энергетической и социальной сферах, а также повысить согласованность отраслевых политик.

В-пятых, результаты исследования показывают, что PSO могут выступать инструментом повышения инвестиционной прозрачности государственных предприятий. Разделение коммерческих и некоммерческих функций позволяет потенциальным инвесторам более точно оценивать финансовую устойчивость предприятия, исключая искажения, связанные с выполнением социальных обязательств. Это особенно важно в контексте реформирования государственных активов и привлечения частного капитала.

Наконец, установлено, что успешное внедрение PSO требует не только нормативного закрепления, но и развития институциональной инфраструктуры, включая методические указания по расчету компенсации, стандарты управленческого учета и механизмы независимого аудита. Без этих элементов формализация PSO может носить декларативный характер и не привести к реальному повышению прозрачности.

Обсуждение. Главный вопрос для Узбекистана состоит не в механическом заимствовании термина PSO, а в создании практического механизма, совместимого с национальной системой управления государственными предприятиями. Такой механизм должен быть достаточно гибким, чтобы учитывать отраслевую специфику, и одновременно достаточно определенным, чтобы не создавать дополнительных правовых неопределенностей для предприятий, инвесторов и государственных органов.

Особое значение имеет связь PSO с конкурентной нейтральностью. Прозрачно определенное и компенсируемое общественное обязательство позволяет государству легитимно поручать предприятию выполнение социально значимой функции. Однако та же компенсация должна быть ограничена стоимостью соответствующего обязательства и не должна превращаться в скрытое преимущество предприятия на конкурентных рынках. В противном случае PSO может восприниматься не как инструмент прозрачности, а как форма непрямого государственной поддержки.

С учетом этого целесообразно рассматривать поэтапный подход. На первом этапе возможно закрепление общего определения PSO и принципов их финансирования в законодательстве или в акте, регулирующем управление предприятиями с государственным участием. На втором этапе могут быть разработаны отраслевые методики расчета компенсации, начиная с секторов, где уже существуют социально значимые тарифы или маршруты. На третьем этапе следует внедрять требования к раскрытию информации и независимой проверке расчетов.

При этом чрезмерная детализация на раннем этапе может быть не менее рискованной, чем отсутствие регулирования. В условиях, когда практика только формируется, важно избегать норм, которые невозможно применить без подготовленной учетной, тарифной и институциональной базы. Поэтому более обоснованным представляется постепенное формирование модели PSO через пилотные отрасли, методические документы и последующее закрепление устойчивых решений в законодательстве.

Настоящая статья имеет нормативно-аналитический характер и не ставит задачу количественной оценки фактической стоимости общественно значимых функций конкретных государственных предприятий. Кроме того, выводы о применимости PSO в Узбекистане сформулированы с учетом того, что универсальная правовая модель в данной сфере пока не создана, а отдельные элементы регулирования находятся в процессе формирования.

Заключение. Обязательства по оказанию общественно значимых услуг являются важным инструментом разграничения коммерческих и некоммерческих функций государственных предприятий. Их ценность состоит в том, что они позволяют сделать общественные задачи предприятий более понятными, измеримыми и финансово прозрачными.

Для Узбекистана целесообразным представляется осторожное и поэтапное развитие PSO. В качестве базовых направлений можно выделить: закрепление определения PSO; установление оснований их

возложения; внедрение раздельного учета затрат и доходов; разработку методики расчета компенсации; раскрытие информации о PSO и соответствующих компенсациях; а также проверку недопущения сверхкомпенсации. Такой подход позволит развивать

регулирование без преждевременного усложнения правовой системы и без создания рисков для государственных органов и самих предприятий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. OECD. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015.
2. OECD. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024. Paris: OECD Publishing, 2024. DOI: 10.1787/18a24f43-en.
3. Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road. Official Journal of the European Union, 2007.
4. World Bank. Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit. Washington, DC: World Bank, 2014.
5. World Bank. Uzbekistan Integrated State-Owned Enterprises Framework (iSOEF) Assessment. Washington, DC: World Bank, 2023/2024.
6. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 29 марта 2021 года № 166 «Об утверждении Стратегии управления и реформирования предприятий с участием государства на 2021-2025 годы».
7. Постановление Президента Республики Узбекистан от 10 октября 2023 года № ПП-329 «О мерах по коренному

реформированию сферы железнодорожного транспорта Республики Узбекистан».

8. European Commission. A Quality Framework for Services of General Interest in Europe. Brussels: European Commission, 2011.
9. European Commission. State Aid Control and Services of General Economic Interest (SGEI) – Framework. Brussels, 2012.
10. European Court of Justice. Altmark Trans GmbH v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Case C-280/00, Judgment of 24 July 2003.
11. IMF. Fiscal Transparency Handbook. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018.
12. OECD. State-Owned Enterprises and Competitive Neutrality: Ensuring a Level Playing Field. Paris: OECD Publishing, 2021.
13. World Bank. Beyond Ownership: State-Owned Enterprises Reform in Developing Countries. Washington, DC: World Bank Group, 2022.
14. UNCTAD. Corporate Governance in State-Owned Enterprises: Best Practices and Policy Options. Geneva: United Nations, 2020.
15. European Commission. Public Service Obligations in Transport Sector – Guidance Document. Brussels, 2014