

Коридоры без координации: почему цифровые реформы торговли в Узбекистане пока не привели к созданию единой экспортной системы

Зебо Исакова

*доктор экономических наук (DSc), Международный
Университет Кимё, Ташкент, Узбекистан*

Аннотация

Правительства стран Центральной Азии вложили значительные средства в «аппаратную», и «программную» части торговли: железные дороги, автотрассы и порты, а также цифровые системы. Но новая инфраструктура не облегчает торговлю, если экспортеры по-прежнему сталкиваются с медленной и плохо связанной между собой бюрократией, даже после того, как ее процедуры были модернизированы и переведены в онлайн.

Узбекистан – показательный пример. Исследования показывают, что, несмотря на значительный прогресс, торговые ведомства страны по-прежнему недостаточно обмениваются информацией и координируют свои действия. Экспортеру порой приходится подавать одни и те же данные в несколько ведомств, работать в разных онлайн-системах и ждать получения одного разрешения, прежде чем можно запросить следующее. Из-за этого трудно прогнозировать расходы и сроки поставок.

Правительство Узбекистана способно устанавливать детальные целевые показатели по экспорту и пристально следить за их достижением, однако эти системы верхнего уровня не всегда улучшают положение дел с конкретными партиями груза. В настоящей работе это явление называется разрывом двухуровневого управления: правительство отслеживает торговлю на верхнем уровне, тогда как ведомства, оформляющие грузы на нижнем уровне, все еще не действуют как единая система.

Больше всего от этого страдает малый бизнес – он меньше всего способен компенсировать задержки и непредвиденные расходы. Крупные компании могут

нанимать специалистов, пользоваться услугами таможенных брокеров и создавать дополнительные товарные запасы, чтобы себя обезопасить.

Что показывает (и чего не показывает) рост экспорта

Открытие Узбекистана для торговли, начавшееся в 2017 году, было масштабным. Отношение торгового оборота к ВВП более чем удвоилось после того, как начался вал реформ, достигнув [71,6 процента в 2022 году](#). В 2024 году [внешнеторговый оборот](#) составил \$65,9 млрд, включая около \$27 млрд экспорта и \$39 млрд импорта. Этот рост стал следствием [крупных изменений в политике](#): в 2017 году правительство либерализовало валютный рынок и снизило среднюю эффективную ставку с 15,3 процента в том же году до примерно 7,5 процента в 2020 году.

Впрочем, эта цифра требует оговорок. На немонетарное золото пришлось [27,8 процента](#), или около \$7,5 млрд, а на остальной экспорт – примерно \$19,5 млрд. Это соотношение показано на Рисунке 1.

Рисунок 1. Структура экспорта Узбекистана, 2024 год

Показатель экспорта	Значение	Доля в общем объеме экспорта
Экспорт всего	\$27 млрд	100 процентов
Немонетарное золото	\$7,5 млрд	27,8 процента
Экспорт без учета немонетарного золота	\$19,5 млрд	72,2 процента

Источник: расчеты автора на основе данных [Национального статистического комитета Республики Узбекистан, «Внешнеэкономическая деятельность, январь–декабрь 2024 года»](#)

Сравнение без учета золота более показательно для целей этой статьи, поскольку оно не проходит через ту же административную цепочку, что и плодоовощная продукция, переработанные продукты питания или промышленные товары. Суть не в том, вырос ли экспорт, а в том, способна ли система поддержать более широкий круг товаров и предприятий. По данным [Всемирного банка](#), экспортом занимаются лишь 6 процентов узбекских компаний: в стране много предприятий,

выращивающих продукцию или производящих товары, но продают за рубеж немногие.

Сразу стоит сказать: Узбекистан, безусловно, добился реального и значимого прогресса в упрощении процедур торговли. Это подтверждает [оценка ОЭСР по упрощению процедур торговли в Центральной Азии](#), согласно которой Узбекистан показал наибольшее в регионе относительное улучшение показателей Индикатора упрощения процедур торговли за период с 2019 по 2022 год. Вместе с тем в том же докладе отмечены слабые места в цифровизации и автоматизации торговых процедур, электронном обмене данными, внедрении национального «Единого окна» и взаимодействии между пограничными ведомствами.

К похожему выводу пришел и отдельный [опрос ОЭСР среди иностранных компаний, работающих в Узбекистане](#). Опрошенные компании сообщали о узких местах в логистике и сбоях, из-за которых международная торговля становится медленной и дорогостоящей. Опрос был небольшим и узконаправленным, поэтому он дает скорее качественную картину опыта компаний, чем статистически репрезентативную оценку масштаба проблемы в целом по стране.

Одна поставка, много контрольных инстанций

Цифровизация процедур сама по себе не создает единого процесса. Компании по-прежнему приходится отдельно взаимодействовать с таможней, сертифицирующими органами, банками и другими государственными ведомствами. Если их системы не обмениваются данными, экспортеру может понадобиться подавать одну и ту же информацию несколько раз и ждать одобрений по очереди, даже там, где некоторые проверки можно было бы проводить одновременно. Переход на онлайн формы избавляет от похода в офис, но не заставляет ведомства работать сообща.

Узбекистан значительно продвинулся в цифровизации торговых процедур. Таможенное «Единое окно» объединило разрешения, электронные платежи и управление рисками в более автоматизированную систему. Однако, по [оценке ОЭСР системы упрощения процедур торговли Узбекистана](#), интеграция остается неполной, а взаимодействие между внутренними пограничными ведомствами носит по большей части несистемный характер. В докладе рекомендуется наладить электронный обмен данными, унифицировать требования к информации,

обеспечить совместимость пограничных систем и автоматизировать управление рисками во всех ведомствах, участвующих в пограничном контроле.

Эта оценка не доказывает, что упомянутые ОЭСР ведомства до сих пор остаются вне «Единого окна». Официальный [портал Uzbekistan Trade Info](#) направляет участников торговли к таможенному «Единому окну», системе электронного таможенного декларирования, системам E-Transit, E-Warehouse, мониторингу внешнеторговых контрактов и «Единому окну» Узбекских железных дорог. Эти сервисы охватывают всю сделку, но не обязательно образуют единый сквозной интерфейс.

Официальная [процедура экспорта тканей автомобильным транспортом](#) наглядно показывает эту структуру. Экспортеру нужно зарегистрировать внешнеторговый контракт, получить документы о происхождении товара, организовать перевозку, подать электронную таможенную декларацию, пройти таможенное оформление и пограничные формальности. В совокупности эти этапы задействуют сразу несколько ведомственных и цифровых интерфейсов.

Описанная процедура не воспроизводит конкретную, реально прослеженную поставку и не измеряет задержки и издержки отдельного экспортера. Имеющиеся данные также не показывают, как часто чиновники вмешиваются в процесс вручную. Тем не менее они показывают, что одна-единственная сделка может проходить через несколько административных этапов и цифровых интерфейсов. Узбекистану не хватает не цифровых сервисов как таковых – ему нужно, чтобы эти сервисы работали слаженно.

От внутреннего барьера к проблеме транзитного коридора

Проблема координации становится еще сложнее, когда груз пересекает границы нескольких стран. Узбекистан – это страна с двойной континентальной изоляцией, поэтому для выхода к морскому порту товары должны пройти транзитом как минимум через две другие страны. Поэтому эффективность транспортного коридора зависит не только от дорог и железных дорог. Таможенные декларации, транзитные гарантии и информация о грузах также должны передаваться между национальными органами, пограничными пунктами и транспортными операторами.

Это особенно важно для Транскаспийского маршрута, или Среднего коридора. По [оценке ОЭСР](#), надежному транзиту препятствуют сложные пограничные процедуры, ограниченный обмен данными и недостаточная координация между разными видами транспорта. Вывод доклада прост: вложения в физическую инфраструктуру не раскроют весь свой потенциал, если параллельно не будут улучшаться пограничные процедуры и информационные системы.

Региональные проекты уже начали решать эту проблему. [Система расширенного транзита и общего информационного обмена CAREC](#) (CATS/ICE) проходит пилотное тестирование в Азербайджане, Грузии и Узбекистане и призвана поддержать электронный обмен данными между таможенными администрациями. Узбекистан также подключил свою таможенную систему к международной системе [eTIR](#). Эти инициативы должны обеспечить распознавание и использование информации, введенной на одном участке коридора, на следующем: у более быстрой железной дороги немного пользы, если груз прибывает на границу раньше своих документов.

Кому принадлежит платформа

Участие частного бизнеса в создании цифровой торговой инфраструктуры само по себе не проблема. Поставщик способен предложить техническую экспертизу, финансирование и более быструю реализацию проекта, чем государство могло бы обеспечить в одиночку. Главный критерий – сохраняет ли государство реальный контроль над ключевыми данными и может ли оно подключать, изменять или заменять систему, не оказавшись в зависимости от одного поставщика.

Этот вопрос особенно актуален применительно к предлагаемой национальной цифровой платформе «E-Logistics». В июне 2026 года правительство [объявило о запуске проекта в формате государственно-частного партнерства](#). Платформа должна перевести в цифровой формат грузовые документы, автоматизировать обмен данными с таможенными и транспортно-контрольными органами и обеспечить сквозное отслеживание грузов. Проект пока находится на стадии закупки, поэтому речь не идет о свершившейся привязке к одному поставщику. Напротив, это возможность предотвратить такой риск еще до того, как будут зафиксированы условия контракта и техническая архитектура.

Привязка к поставщику возникает тогда, когда ключевые данные, программное обеспечение или техническую документацию невозможно передать или

подключить к другим системам. [Межведомственная интеграционная платформа Узбекистана](#), построенная на технологиях с открытым исходным кодом, показывает, что такая зависимость не является неизбежной. Контракты на будущие торговые платформы должны гарантировать доступ к данным, совместимые форматы, надлежащую техническую документацию и реальную возможность перехода к другому поставщику.

Разрыв двухуровневого управления

[Стратегия «Узбекистан – 2030»](#) установила целевой показатель роста экспорта на уровне 15 процентов в год без учета золота, возложив ответственность за его достижение на Министерство инвестиций, промышленности и торговли. Она также предусматривала увеличение числа предприятий-экспортеров и доли готовой и полуготовой продукции в экспорте. Достижение этих целей требует выхода куда более широкого круга компаний и товаров на внешние рынки.

На состоявшемся в [январе 2024 года президентском совещании по вопросам инвестиций, промышленности и экспорта](#) было отмечено, что товарный экспорт в 2023 году не вырос, а в двух крупных отраслях и четырех регионах даже сократился. Также было отмечено, что недостаточно ведется работа по обеспечению признания узбекских сертификатов за рубежом, а уже полученные фитосанитарные разрешения для экспорта сельскохозяйственной продукции используются не в полной мере.

Один из выводов этого совещания особенно наглядно демонстрирует проблему координации. Хотя сертификаты и разрешения, необходимые для экспорта продовольствия, фруктов и овощей, уже были переведены в цифровой формат, пограничный контроль по-прежнему был разделен между четырьмя разными ведомствами. Правительство приняло решение передать соответствующие функции пограничного контроля Таможенному комитету.

Это и есть разрыв двухуровневого управления на практике. На стратегическом уровне правительство ставит экспортные цели и распределяет ответственность за результат. Но на операционном уровне каждая поставка по-прежнему проходит через несколько ведомств, работающих по разным процедурам и использующих отдельные информационные системы. Информация поступает на центральный уровень для мониторинга, однако координация не спускается вниз с такой же

эффективностью. В результате система интегрирована на уровне контроля и наблюдения, но не на уровне исполнения.

Материалы совещания не доказывают, что именно раздробленность пограничного контроля стала причиной отсутствия роста экспорта в 2023 году – на экспорт влияют внешний спрос, производство, логистика и доступ к рынкам. Тем не менее, они показывают, что низкие показатели экспорта сочетались с разделением операционной ответственности между различными ведомствами, а консолидация стала частью ответных мер. Чиновники, ответственные за недостатки в сфере инвестиций, торговли и технического регулирования, были отстранены от должностей, а министров и заместителей глав регионов было решено оценивать по показателям эффективности.

Вывод не в том, что все функции, связанные с экспортом, должны быть сосредоточены в одном ведомстве. Таможенный контроль, фитосанитарный надзор, безопасность пищевой продукции и техническое регулирование выполняют разные задачи. Необходимо выстроить их работу с данными, процедурами и ответственностью вокруг всего экспортного процесса. Перевод сертификата в цифровой формат – это полезный шаг, но более глубокая реформа заключается в том, чтобы все ведомства признавали одну и ту же информацию и действовали на ее основе.

Кто платит

Каждая повторная подача документов, каждое отдельное согласование и каждая задержка увеличивают стоимость экспорта. Груз может простаивать на складе, транспортные компании – выставять счета за время ожидания, экспортеры – срывать сроки поставки, а производители – замедлять выпуск продукции в ожидании импортных комплектующих. Проблема не только в самой задержке, но и в неопределенности, которую она создает вокруг итоговой стоимости и сроков поставки.

Эта нагрузка распределяется неравномерно. Крупные компании могут держать в штате таможенных специалистов, пользоваться услугами брокеров, создавать дополнительные запасы и покрывать складские расходы. У небольших компаний пространства для ошибки гораздо меньше. Исследования ОЭСР показывают, что торговые издержки тяжелее всего ложатся на компании, которые торгуют нечасто,

работают с небольшими партиями и не имеют специализированного персонала. Одна непредвиденная статья расходов способна свести на нет всю прибыль от заказа.

Неопределенность также подталкивает компании держаться привычных товаров, клиентов и маршрутов. Цель Узбекистана – не просто нарастить стоимость экспорта, а дать возможность продавать за рубеж большему числу самых разных предприятий. Новые коридоры могут пропускать больше грузов, но если ориентироваться в административной системе способны только уже состоявшиеся экспортеры, выгоды от торговли не станут более широко распределены.

Ключевой вывод

Следующее испытание для Узбекистана – сможет ли его цифровая торговая система поддержать рост экспорта без учета золота и увеличение числа экспортеров. Следующий этап реформ должен объединить уже существующие системы, а не запускать еще одну обособленную платформу.

Во-первых, Таможенному комитету следует сделать автоматизированные решения по управлению рисками прозрачными и допускающими пересмотр. Если уполномоченное должностное лицо меняет решение, система должна фиксировать причину – для последующего аудита. Пограничным ведомствам стоит координировать риск-ориентированный контроль, чтобы один и тот же груз не проходил одинаковую проверку заново в каждом ведомстве.

Во-вторых, у каждой поставки должна быть одна-единственная электронная запись. Экспортеру достаточно один раз ввести базовую информацию, а таможня, сертифицирующие органы, банки и логистические компании будут получать из нее нужные данные и вносить туда свои решения. Ведомствам не обязательно использовать одинаковое программное обеспечение, но они должны применять общие форматы данных и защищенные каналы связи.

В-третьих, правительствам и партнерам по развитию стоит применять один и тот же критерий к каждой региональной или донорской платформе. Прежде чем начинать финансирование, нужно четко определить, с какими национальными

системами она будет связана, какими данными будет обмениваться, кто вправе ее изменять и кто будет ее сопровождать после завершения финансирования.

В-четвертых, государственным органам следует заранее прописывать в контрактах условия выхода. Если правительство нанимает частную компанию для разработки информационной системы, оно должно учитывать, что в будущем может понадобится сменить подрядчика. Контракт должен гарантировать, что данные останутся у государства, что будет предоставлена понятная документация о работе системы и что систему можно будет передать другой компании, не перестраивая все с нуля. Кроме того, при выборе подрядчика следует учитывать совокупные затраты на весь срок эксплуатации системы, а не только первоначальную стоимость и скорость реализации проекта.

Наконец, мониторинг должен приводить к конкретным действиям. Если данные на центральном уровне показывают, что задержки сохраняются, определенное ведомство должно в установленный срок провести проверку и пересмотреть соответствующие процедуры, требования к данным или кадровые ресурсы. Узбекистан уже ведет централизованный мониторинг экспортных показателей. Более сложная задача – четко закрепить за ведомствами ответственность за устранение сбоев на всем пути прохождения груза.

Такие реформы превратили бы цифровизацию из набора разрозненных онлайн-процедур в предсказуемый сквозной процесс. Будущие инвестиции в транспортные коридоры стоит оценивать по тому, смогут ли больше компаний беспрепятственно проводить свои грузы через регулирующие их ведомства.

CAPS Unlock

Мнения, изложенные в настоящей статье, отражают исключительно позицию автора и не представляют институциональную позицию CAPS Unlock или какой-либо организации, с которой аффилирован автор. CAPS Unlock публикует данную статью как вклад в информированную общественную дискуссию. Факт публикации не означает поддержки анализа или выводов, представленных в ней.

Мы приветствуем отклики, критику и альтернативные точки зрения – в особенности от исследователей и практиков, имеющих непосредственный опыт работы с рассматриваемыми вопросами. Если вы хотите вступить в диалог по материалам статьи, предложить ответный материал или направить свой вклад в раздел «Аргумент», свяжитесь с нами по почте editorial@capsunlock.org или через наш сайт capsunlock.org.