

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ РАЗРЫВ МЕЖДУ СОГЛАШЕНИЕМ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ В УПРАВЛЕНИИ ОПЕРАЦИЯМИ ВСЕМИРНОГО БАНКА В УЗБЕКИСТАНЕ

Абдулазизов Дониёл Назруллаевич

Консультант по управлению проектами

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3342-2461>

<https://doi.org/10.5281/zenodo.23108465>

Аннотация. В тезисах обоснована необходимость рассматривать эффективность управления государственными инвестиционными операциями не только через соблюдение формальных требований, но и через степень преобразования согласованной институциональной архитектуры в устойчивую организационную практику. Предложено понятие разрыва между соглашением и реализацией, охватывающего правовое, организационное, процессное, контрольное, информационное, временное и кадровое измерения. На материалах выбранных операций Всемирного банка в Узбекистане показано, что наличие соглашения, операционного руководства, комиссий и реестров само по себе не гарантирует однозначности прав решений, своевременности согласований и прослеживаемости ответственности. Сформулирована шкала институционализации управленческих функций и предложен механизм предварительного институционального согласования, связывающий договорное требование, национальную норму, внутреннюю процедуру, владельца решения, срок и доказательство исполнения. Полученные выводы ориентированы на диагностику конкретных управленческих процессов, а не на ранжирование проектов или доказательство превосходства отдельного инструмента финансирования.

Ключевые слова: государственные инвестиционные проекты, Всемирный банк, институциональное управление, проектное управление, разрыв между соглашением и реализацией, IPF, PforR, управление рисками, права решений

Государственные инвестиционные операции Всемирного банка образуют сложную систему взаимодействия международного соглашения, национального законодательства, ведомственных регламентов и фактических управленческих практик. Их результативность зависит не только от объёма привлечённого финансирования и качества первоначального проектного дизайна, но и от способности исполнительного агентства переводить установленные требования в воспроизводимые процессы принятия решений. В этой связи ключевым объектом анализа становится не формальное наличие правил, а их институционализация: наличие определённого владельца, полномочия, срока, доказательства и механизма корректирующего воздействия.

Современная методология управления проектами исходит из необходимости адаптации процессов к содержанию и контексту операции [1]. Институциональная теория, в свою очередь, показывает, что формальное правило приобретает практическую силу лишь тогда, когда оно включено в регулирующие, нормативные и когнитивные структуры организации [2; 3]. Поэтому буквальное воспроизведение внешней формы признанного стандарта не тождественно возникновению управленческой способности. Организация может располагать операционным

Multidisciplinary research and Innovation (SICMRI 2026)

руководством, реестром рисков и многоуровневой системой согласований, однако не обеспечивать своевременного решения, если права участников пересекаются, критерии контроля повторяются, а совокупный срок процесса не имеет единственного владельца. Подобная ситуация соответствует описанному в литературе феномену институциональной мимикрии, при которой современная форма не сопровождается эквивалентной функциональностью [4].

Для обозначения указанного несоответствия предлагается категория «разрыв между соглашением и реализацией» (Agreement-to-Implementation Gap). Под ним понимается наблюдаемое отклонение фактической архитектуры конкретного управленческого решения от архитектуры, установленной соглашением о финансировании или займе, документом оценки, операционным руководством, программой действий и связанными национальными актами. Единицей анализа выступает не организация или проект в целом, а отдельный процесс: утверждение технического задания, оценка предложений, изменение контракта, принятие годового плана, подтверждение результата либо эскалация риска.

Разрыв имеет несколько взаимосвязанных измерений. Правовое измерение возникает, когда внутренний или национальный акт вводит несовместимое требование либо не отражает приоритет международного соглашения. Организационное измерение выражается в несоответствии между ответственностью за итог и правом окончательного решения. Процессное измерение связано с добавлением, исключением или перестановкой контрольных стадий. Контрольное измерение проявляется в повторении одного предмета и критерия проверки без новой информации. Информационный разрыв возникает при использовании несогласованных данных, версий и идентификаторов. Временной разрыв характеризуется отсутствием нормативного срока либо накоплением ожидания между этапами. Кадровый разрыв означает зависимость критической функции от отдельного специалиста без механизма замещения и передачи знания.

Эмпирическая проверка проведена методом сравнительного изучения случаев, анализа документов и прослеживания процессов. Основными источниками выступили соглашения, документы оценки, операционные руководства, отчёты о ходе и завершении реализации, закупочные планы, национальные решения и доступные рабочие материалы. В качестве углублённых случаев использованы проект «Укрепление системы социальной защиты населения в Узбекистане» (Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан), программа RESILAND CA+ «Устойчивое восстановление ландшафтов Узбекистана» (Агентство лесного хозяйства при Министерстве экологии, охраны окружающей среды и изменения климата Республики Узбекистан) и программа EduImkon «Переосмысление возможностей и обеспечение равенства в образовании» (Министерство экономики и финансов Республики Узбекистан). Выбор различающихся по инструменту и стадии операций позволяет исследовать механизм, но не создаёт статистически репрезентативной оценки всего портфеля.

Анализ показывает, что центральная управленческая проблема не сводится к недостатку регламентов. В проекте «Укрепление системы социальной защиты населения в Узбекистане» специализированная группа реализации выполняла технические, закупочные, финансовые и координационные функции, однако окончательные права решений оставались распределёнными между исполнительным агентством, коллегиальными органами и иными уполномоченными участниками [5]. Следовательно, ответственность группы за общий ход реализации не означала её

Multidisciplinary research and Innovation (SICMRI 2026)

формальной автономии. Риск возникал в точке соединения подготовительной функции с внешним правом утверждения.

В программе RESILAND CA+ «Устойчивое восстановление ландшафтов Узбекистана» сложность формируется вертикальными интерфейсами между центральной командой, постоянными подразделениями, территориальными лесохозяйственными организациями и местными исполнителями [6]. Даже при формально определённых функциях несинхронность годового плана, закупок, бюджетирования, подтверждения физического результата и отчётности способна задерживать управленческую информацию. В программе EduImkon «Переосмысление возможностей и обеспечение равенства в образовании» объектом интеграции является уже не совокупность проектных контрактов, а государственная программа, её результаты, данные и независимая верификация [7]. Поэтому механическое перенесение транзакционной модели IPF в PforR способно сформировать параллельную систему, ослабляющую ответственность владельцев национальной программы.

Для воспроизводимой диагностики предлагается шестиступенчатая шкала институционализации. Нулевой уровень означает, что управленческая функция не выявлена. На первом уровне она упомянута в соглашении либо методическом документе. На втором уровне утверждены процедура, форма, владелец и срок. Третий уровень подтверждается повторяющимися документальными следами применения и актуализации. Четвёртый уровень предполагает использование полученной информации для эскалации и корректирующего решения. Пятый уровень требует измеримого эффекта либо сопоставления показателей до и после внедрения. При отсутствии доступных рабочих записей корректной является формула «применение не подтверждено имеющимися источниками», а не категоричное утверждение об отсутствии инструмента.

Предлагаемая шкала принципиально отличается от рейтинга успешности проекта. Формально завершённая операция может содержать отдельные процессы с низкой институционализацией, тогда как новый проект способен иметь качественно разработанную процедуру, но ещё не располагать повторяющимися следами её применения. Оцениваться должны конкретные функции: управление версиями, назначение владельца риска, ведение журнала решений, использование данных реестра при эскалации, контроль срока коллегиального рассмотрения и подтверждение закрытия замечаний.

Практическим механизмом предупреждения разрыва является предварительное институциональное согласование. До вступления операции в силу либо существенной реструктуризации каждое критическое требование должно быть связано с национальным правовым основанием, внутренней процедурой, ответственным исполнителем, владельцем окончательного решения, сроком, уникальным предметом контроля и доказательством исполнения. Если дополнительная проверка покрывает новый существенный риск, применяет иной критерий или создаёт независимое доказательство, она является комплементарной. Если проверка повторяет тот же предмет и критерий без новой информации, но добавляет обязательный этап ожидания, она квалифицируется как дублирующая.

Таким образом, совершенствование управления государственными инвестиционными операциями требует не создания ещё одной параллельной структуры, а институциональной инженерии конкретных решений. Договорное обязательство должно получать однозначный

национальный механизм; организационная ответственность — соответствующее право решения; контроль — уникальный риск и доказательственную функцию; срок — владельца и порог эскалации. Такая конструкция позволяет перейти от статического соблюдения формальных требований к управлению наблюдаемой цепочкой «норма — решение — риск — доказательство — результат» и создаёт основу для сопоставимой оценки управленческой зрелости операций IPF и PforR.

Список использованной литературы

1. Project Management Institute. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. 8th ed. Newtown Square, PA: PMI, 2025.
2. North D. C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
3. Scott W. R. Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities. 4th ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.
4. Pritchett L., Woolcock M., Andrews M. Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation // Journal of Development Studies. 2012. DOI: 10.1080/00220388.2012.709614.
5. Всемирный банк. Документ оценки проекта «Укрепление системы социальной защиты населения в Узбекистане» (Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан). Вашингтон, 2019.
6. Всемирный банк. Документ оценки программы RESILAND CA+ «Устойчивое восстановление ландшафтов Узбекистана» (Агентство лесного хозяйства при Министерстве экологии, охраны окружающей среды и изменения климата Республики Узбекистан). Вашингтон, 2022.
7. Всемирный банк. Документ оценки программы EduImkon «Переосмысление возможностей и обеспечение равенства в образовании» (Министерство экономики и финансов Республики Узбекистан). Вашингтон, 2025.
8. Yin R. K. Case Study Research and Applications: Design and Methods. 6th ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2018.
9. ISO 31000:2018. Risk Management — Guidelines. Geneva: International Organization for Standardization, 2018.
10. Всемирный банк. Public Investment Management Reference Guide. Washington, DC: World Bank, 2020.