РАЗРЫВ МЕЖДУ СОГЛАШЕНИЕМ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ В УПРАВЛЕНИИ ЗАКУПОЧНЫМ ПРОЦЕССОМ ПРОЕКТА «УКРЕПЛЕНИЕ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В УЗБЕКИСТАНЕ»

Абдулазизов Дониёл Назруллаевич
Консультант по управлению проектами
ORCID: https://orcid.org/0009-0003-3342-2461
https://doi.org/10.5281/zenodo.23120825

Аннотация. В тезисах представлены результаты пилотной диагностики разрыва между согласованной моделью управления и ее фактической реализацией в закупочном процессе проекта Всемирного банка «Укрепление системы социальной защиты населения в Узбекистане». Закупка информационно-технологического оборудования рассмотрена не как изолированная фидуциарная процедура, а как управленческий процесс преобразования средств финансирования в ресурсы, необходимые для функционирования информационной системы рынка труда и достижения результатов проекта. Для анализа применен предложенный автором индекс разрыва между соглашением и реализацией AIGI, оценивающий согласованность полномочий, дублирование контроля, организационные интерфейсы и управление версиями документов. Значение индекса по полному доступному циклу до подписания контрактов составило 15,3 балла из 100; около 86 процентов результата сформировано интерфейсными и конфигурационными разрывами. Установлено, что основная причина потери времени заключалась не в отсутствии полномочий и не в предварительном рассмотрении Всемирного банка, а в неполной передаче доказательственного пакета между последовательными участниками процесса. Предложены инструменты повышения прослеживаемости решений без ослабления содержательного контроля.

Ключевые слова: Всемирный банк, управление проектами, государственные инвестиции, закупочный процесс, институциональный разрыв, AIGI, организационный интерфейс, управление версиями, прослеживаемость решений

Эффективность государственного инвестиционного проекта определяется не только соответствием отдельных операций установленным правилам, но и способностью системы управления своевременно преобразовывать финансирование в результаты. Формально утвержденная процедура может включать компетентную комиссию, профессиональную оценку и внешний контроль, однако совокупный процесс все же теряет время, если решение одного участника передается следующему без однозначной связи между утвержденной версией документа, приложениями, замечаниями и доказательствами их устранения. На наш взгляд, именно на таких стыках возникает значительная часть управленческих задержек, которые традиционная отчетность фиксирует уже после их накопления.

Целью исследования является разработка воспроизводимого подхода к выявлению управленческого разрыва между архитектурой, закрепленной в соглашении о финансировании, документе оценки проекта, руководстве по операциям и плане закупок, и фактической последовательностью решений. Такой разрыв обозначен как Agreement-to-Implementation Gap, или разрыв между соглашением и реализацией. Единицей анализа выступает не проект либо

© Ushbu material Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) litsenziyasi asosida tarqatiladi.

организация в целом, а завершенный процесс, имеющий определенное начало, владельцев решений, контрольные точки и документальный результат.

Эмпирическим случаем избран пакет SSPS/RFB/2-12 проекта «Укрепление системы социальной защиты населения в Узбекистане» (Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан; на стадии заключения контрактов — Министерство занятости и сокращения бедности Республики Узбекистан). Предметом закупки являлось информационно-технологическое оборудование для информационной системы рынка труда. Данная система обеспечивала предоставление услуг занятости, администрирование программ рынка труда и формирование данных для показателей проекта [4-6]. Следовательно, закупка рассматривалась нами как часть цепочки достижения цели развития проекта (Project Development Objective, PDO), а не как самостоятельная административная функция. Подписание контракта само по себе не означает достижение PDO, однако несвоевременное приобретение оборудования сокращает период его установки и продуктивного использования.

Методическую основу составили анализ документов, прослеживание процесса и изучение отдельного случая [1; 2; 8]. Авторский индекс AIGI включает четыре измерения, каждое из которых оценивается по шкале от 0 до 4: R — отклонение фактического права решения от согласованного распределения полномочий; C — повторение одного предмета контроля без самостоятельной доказательственной функции; I — потери на организационных интерфейсах, включая неполную передачу материалов, повторные разъяснения и ожидание; V — отсутствие однозначной связи между версией документа, приложениями и утвердившим ее решением. Оценка макроэтапа рассчитывается по формуле $AIGI = 6{,}25 \times (R + C + I + V)$, где коэффициент 6,25 нормирует максимально возможную сумму 16 баллов до шкалы 100. Итог случая представляет собой среднее значение по непересекающимся макроэтапам.

При кодировании обязательная проверка, включая предварительное рассмотрение Всемирного банка, получает нулевое значение, если она охватывает самостоятельный риск, применяет иной критерий либо создает новое доказательство. Такой подход позволяет отделить полезный контроль от дублирования. Индекс не является оценкой законности закупки, рейтингом проекта или характеристикой деятельности отдельных работников. Он показывает, в какой части фактическая траектория процесса отклонилась от согласованной управленческой модели.

Документальную базу составили документ оценки проекта, соглашение о финансировании, руководство по операциям, план закупок, тендерная документация, протоколы вскрытия и закупочной комиссии, версии отчета об оценке, переписка в рамках предварительного рассмотрения Всемирного банка, письма о принятии предложений и два подписанных контракта [4-7]. Граница исследования охватывает цикл от подготовки закупки до подписания контрактов и не включает поставку, установку, приемку и эксплуатацию оборудования.

Таблица 1. Результаты пилотного применения AIGI к пакету SSPS/RFB/2-12

Измерение	Вклад в AIGI	Интерпретация
Полномочия R	0,0 балла	Отклонение права окончательного решения не установлено

© Ushbu material Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) litsenziyasi asosida tarqatiladi.

Измерение	Вклад в AIGI	Интерпретация
Дублирование C	2,1 балла	Выявлено ограниченное пересечение двух национальных проверок
Интерфейсы I	6,9 балла	Зафиксированы фрагментарные разъяснения и неполная первичная передача пакета
Версии V	6,3 балла	Четыре датированные версии оценочного отчета не были сведены в единый реестр конфигурации
Итог AIGI	15,3 из 100	Полный доступный цикл до подписания двух контрактов

В результате проведенного нами анализа установлено, что при плановой продолжительности 112 дней фактический цикл занял 285 дней; контракты были подписаны на 173 дня позднее базовой даты. Между вскрытием предложений и получением письма об отсутствии возражений прошло 129 календарных дней. При этом итоговая рекомендация, выбранные участники и цены оставались устойчивыми: два контракта общей стоимостью 3,37 млн долларов США соответствовали ценам, объявленным при вскрытии и одобренным Всемирным банком. Жалобы по закупке не зафиксированы, а нарушение правил закупок проведенным анализом не установлено.

Полученное значение 15,3 не следует интерпретировать как 15,3 процента неэффективности. Это нормированная интенсивность документально подтвержденного разрыва внутри заданной границы процесса. Из 15,3 балла 13,2 балла, или около 86 процентов, приходятся на организационные интерфейсы и управление версиями. Следовательно, ключевая управленческая проблема заключалась не в отсутствии формального владельца решения. Комиссия утвердила отчет об оценке от 5 декабря 2022 года; последующие исправления по замечаниям Всемирного банка не изменили результат оценки и не требовали повторного решения комиссии. Однако связь утвержденного отчета с последующими техническими редакциями не была отражена в едином перечне версий и приложений, вследствие чего следующему участнику приходилось восстанавливать контекст решения.

Научная новизна предлагаемого подхода состоит в операционализации разрыва на уровне конкретных макроэтапов и в раздельной оценке наличия контроля и качества передачи его результата. В отличие от простой оценки продолжительности, AIGI показывает механизм накопления времени: кто обладал правом решения, какую новую ценность создавала проверка, в какой точке происходила потеря контекста и можно ли однозначно установить авторитетную версию документа. Тем самым соблюдение правил не противопоставляется скорости, а рассматривается совместно с прослеживаемостью управленческой цепочки.

Практическим результатом исследования является предложение трех взаимосвязанных инструментов. Во-первых, к решению коллегиального органа должна прилагаться карта

© Ushbu material Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) litsenziyasi asosida tarqatiladi.

индивидуальных замечаний с указанием предмета, компетенции автора замечания, использованного доказательства, принятого решения и даты закрытия. Во-вторых, для тендерного документа, дополнения и оценочного отчета необходим реестр конфигурации, связывающий номер версии, комплект приложений, утвердивший орган и передачу в электронную систему систематического отслеживания обменов в сфере закупок Всемирного банка (Systematic Tracking of Exchanges in Procurement, STEP). В-третьих, единый журнал процессов и рисков должен фиксировать возврат, ожидание, владельца действия, срок и порог эскалации. Эти инструменты не заменяют профессиональную оценку, комиссию и предварительное рассмотрение Всемирного банка, а делают результат каждого контроля пригодным для последующего использования.

Таким образом, закупочный процесс следует включать в контур управления результатами проекта. Исследованный случай показывает, что формально корректный контрактный итог может сочетаться с предотвратимой потерей времени на организационных стыках. Мы считаем, что сокращение такого разрыва требует не дополнительного универсального согласования, а точной настройки передачи решений и управления конфигурацией документов. Предложенный индекс позволяет количественно обозначить проблемную зону, а карта замечаний, реестр конфигурации и журнал процессов и рисков переводят диагностический вывод в применимые управленческие процедуры.

Список использованной литературы

1. Project Management Institute. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide). 7th ed. Newtown Square, PA: PMI, 2021.
2. ISO 21502:2020. Project, programme and portfolio management — Guidance on project management. Geneva: International Organization for Standardization, 2020.
3. Pritchett L., Woolcock M., Andrews M. Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation // The Journal of Development Studies. 2013. Vol. 49, No. 1. P. 1-18. DOI: 10.1080/00220388.2012.709614.
4. Всемирный банк. Документ оценки проекта Uzbekistan: Strengthening the Social Protection System Project. Вашингтон, 2019.
5. Международная ассоциация развития, Республика Узбекистан. Соглашение о финансировании Credit No. 6446-UZ. 2019.
6. Министерство занятости и трудовых отношений Республики Узбекистан. Руководство по операциям проекта Strengthening the Social Protection System Project. Ташкент, 2019.
7. Всемирный банк. Procurement Regulations for IPF Borrowers: Procurement in Investment Project Financing. 4th ed. Washington, DC, 2020.
8. Yin R. K. Case Study Research and Applications: Design and Methods. 6th ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2018.

© Ushbu material Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) litsenziyasi asosida tarqatiladi.