

ЖОБАЛЫҚ МЕНЕДЖМЕНТ PROJECT MANAGEMENT ПРОЕКТНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

УДК 338.24, 351/354, 65.01

О ВНЕДРЕНИИ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Аннотация. В статье обобщен казахстанский опыт применения инструментов проектного управления, отражены современные методы управления и подходы, применяемые в государственных органах Республики Казахстан. Автором проведен анализ последних изменений в части внедрения проектного менеджмента в систему государственного управления, по результатам которого выявлены ключевые проблемы в области планирования и реализации проектов и программ, и предложены пути их решения с помощью инструментов проектного менеджмента. Подходы и решения, предлагаемые в данной статье, базируются, с одной стороны, на следовании основным положениям традиционной методологии управления проектами и, с другой, на практическом опыте участия в проектной деятельности государственных органов.

Ключевые слова: проект, программа, портфель проектов, проектный менеджмент, государственное управление, модернизация, сертификация

Аңдатпа. Мақалада жобалық басқару құралдарын пайдаланудың қазақстандық тәжірибесі жинақталған, Қазақстан Республикасының мемлекеттік органдары қолданатын басқарудың заманауи әдістері мен тәсілдемелері көрсетілген. Автор мемлекеттік басқару жүйесіне жобалық менеджментті енгізуге қатысты соңғы өзгерістерді талдау, нәтижесінде жобалар мен бағдарламаларды жоспарлау және іске асыру бойынша басты мәселелерін анықтап, оларды жобалық менеджмент құралдарының көмегімен шешу жолдарын ұсынып отыр. Мақалада ұсынылған тәсілдемелер мен шешімдер, бір жағынан, жобалық басқару дәстүрлі әдістемесінің негізгі ережелеріне сүйенсе, екінші жағынан, мемлекеттік органдардың жобалық қызметіне тікелей қатысуының іс жүзіндегі тәжірибесіне негізделген.

Тірек сөздер: жоба, бағдарлама, жобалар портфелі, жобалық менеджмент, мемлекеттік басқару, жаңғыру, сертификаттау

Abstract. The article is devoted to the Kazakhstan experience in the application of project management tools, reflects modern management methods and approaches applied in the state bodies of the Republic of Kazakhstan. The author analyzes recent changes in the implementation of project management in the public administration system, the results of which identified key issues in planning and implementation of projects and programs and suggested ways of solving them using the tools of project management. Approaches and solutions proposed in this article are based, on the one hand, on following the basic provisions of the traditional project management methodology, and on the other on practical experience of participation in project activities of state bodies.

Keywords: project, program, portfolio, project management, public administration, modernization, certification

JEL codes: H110

ТАЙЖАНОВА Ж.А.	доктор PhD, руководитель Центра развития проектного менеджмента в государственном управлении, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан
-----------------------	--

В системе государственного планирования Республики Казахстан особое место занимают государственные, правительственные программы и программы развития территорий, которые разрабатываются в целях реализации вышестоящих документов, в первую очередь, Стратегии развития Казахстана до 2050 года. В рамках этих программ Правительство Казахстана ежегодно реализует большое количество государственных проектов. Однако анализ проектов за последние годы показывает, что порядка 70% проектов реализуются

неэффективно, несвоевременно либо не вовсе не достигают завершения.

Наиболее распространенными факторами и причинами их некачественной реализации являются:

- некачественная разработка программы/проекта;
- необоснованное планирование ресурсов;
- межведомственные барьеры;
- неполное/несвоевременное обеспечение договоров;
- использование неэффективных способов, методов и технологий управления.

В последнее время все более актуальными становятся подходы, принципы и инструменты проектного менеджмента. По оценкам зарубежных экспертов, сегодня в мире свыше 24 млн специалистов вовлечено в проектно-ориентированную деятельность по осуществлению преобразований в различных сферах. На управление проектами ежегодно расходуется около 10 трлн долларов США. Практика показывает, что применение стандартных проектных технологий в крупных проектах дает экономический эффект 15-20%. Институтом проектного менеджмента США прогнозируется, что к концу 2020 года на программы и проекты будет направляться около 30% мирового бюджета.

В Стратегии «Казахстан-2050» Глава государства отметил, что проектный менеджмент наряду со стратегическим планированием и финансовым программированием должен стать сутью обновлений в государственном управлении ближайшего будущего. Там же поставлена четкая цель – войти в тридчатку развитых экономик мира. Однако, как указано в программной статье Президента «Болашаққа бағдар: рухани жаңғыру», занять место в передовой группе, сохраняя прежнюю модель сознания и мышления, невозможно.

Задача переориентации общественного сознания стояла перед нашим государством еще в начале становления независимого Казахстана. Ее первые контуры были обозначены в рамках Стратегии «Казахстан-2030», благодаря которой построено современное государство. Агентством Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции в рамках реализации первой институциональной реформы по формированию профессионального государственного аппарата Плана нации – 100 конкретных шагов реализован комплекс мероприятий.

Так, в соответствии с указанным Планом внедрена карьерная модель государственной службы. Кандидаты, впервые поступающие на государственную службу и не имеющие опыта работы, начинают свою профессиональную деятельность исключительно с низовых должностей. При этом поступление на государственную службу и дальнейшее продвижение осуществляется с учетом имеющихся компетенций. Набор компетенций для претендента установлен в Типовых квалификационных требованиях к должностям корпуса «Б». К ним относятся: инициативность, аналитичность, этичность, ориентация на качество и потребителя, нетерпимость к коррупции. Для руководящих должностей дополнительно необходимы навыки лидерства и стратегического мышления. Их наличие проверяется в рамках специального тестирования.

Внедрена трехступенчатая система отбора, которая включает в себя: тестирование на знание законодательства, оценку личных качеств, собеседование в госоргане.

Разработана Единая рамка компетенций, на основе которой проведено тестирование более 67 тысяч государственных служащих в рамках комплексной аттестации. Тестирование позволило выявить уровень проявления следующих 11 компетенций:

- Управление деятельностью;
- Сотрудничество;
- Принятие решений;
- Оперативность;
- Саморазвитие;
- Ориентация на потребителя услуг;
- Информирование потребителей услуг;
- Добропорядочность;
- Ответственность;
- Инициативность;
- Стрессоустойчивость.

В ходе проведенной в 2017 году аттестации оценка личных компетенций госслужащих местных исполнительных органов выявила, что служащие регионов имеют общее представление о своих функциональных обязанностях и о деятельности госоргана. Многие руководители областных управлений показали недостаточное знание содержания стратегических и программных документов (*Стратегии Казахстана-2050, Плана Нации «100 конкретных шагов», Послания Главы государства народу Казахстана от 31 января 2017 года*).

Деятельность госорганов направлена на достижение стратегических целей государства, реализацию принимаемых программ. Их незнание служащим лишает смысла его деятельность. В этой связи служащий должен иметь точное видение итогового результата своей работы.

После тестирования аттестационная комиссия организовала индивидуальное собеседование, по результатам которого определила, что работники центральных аппаратов недостаточно проявляют компетенцию «сотрудничество», а у региональных служащих зачастую не хватает компетенции «саморазвитие». В ходе проведения собеседований было установлено, что не все руководители в достаточной степени понимают содержание и значение основных программных документов страны. Это служащие, которые в своей деятельности ограничиваются лишь исполнением поручений вышестоящих госорганов. В результате проведенных заседаний в отношении 973 (85%) служащих были приняты решения о соответствии занимаемым должностям, 130 (11%) рекомендованы к повышению, 36 (3%) – к понижению.

В Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан ведется работа по разработке специальных программ обучения для развития недостающих у

государственных служащих компетенций. Как отметил Н.А. Назарбаев в своей программной статье, «образование – самый фундаментальный фактор успеха в будущем».

Вместе с тем, в настоящее время внедряется факторно-балльная шкала, которая позволит выстроить систему оплаты труда с учётом масштаба, ответственности и сложности выполняемых функций. При этом оплата труда наиболее эффективных государственных служащих будет приближена к уровню корпоративного сектора. Такой подход отвечает принципу «равная оплата за равный труд» и будет стимулировать привлечение и дальнейшее развитие пула талантов на государственной службе.

В текущем году в качестве пилотных выступают два центральных (Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции и Министерство юстиции Республики Казахстан) и два местных государственных органа (акиматы Астаны и Мангыстауской области).

Предлагаемая шкала распределяет все должности по уровням, исходя из следующих 8 факторов:

- управление сотрудниками;
- ответственность;
- самостоятельность в работе;
- опыт работы;
- уровень специальных знаний;
- уровень контактов;
- сложность работы;
- последствия принимаемых решений.

Применение шкалы позволит:

- установить справедливую оплату труда в зависимости от требуемых компетенций и вклада в достижение стратегических целей и задач государственного органа;
- создать платформу для построения эффективной организационно-управленческой структуры государственного органа;
- получить единый измеритель должностей, обеспечивающий экономическую и научную обоснованность оплаты труда.

С внедрением данного метода будет обеспечен принцип справедливости в оплате труда, поскольку он позволит увязать размер заработной платы и значимость должности для организации. Такой метод внедрен на государственной службе США, Канады, Новой Зеландии, Малайзии, Сингапура, Великобритании.

Кроме того, еще одной мерой мотивации служащих является выплата бонусов за результативность работы и надбавок. Качество работы служащих корпуса «Б» будет оцениваться на основе выполнения годовых индивидуальных планов. Результаты такой оценки станут основанием для выплаты бонусов. Для этого будет использован метод обязательного ранжирования, т.е. составление списка

сотрудников, разделенных на группы в зависимости от результатов оценки.

По итогам оценки работники распределяются на 4 группы, достигших: превосходных результатов (до 10% от численности), высоких (35-45%), удовлетворительных (40-50%) и не удовлетворительных (до 5%). Первые две категории работников получают бонусы. При этом их размер для первой группы станет больше, чем для второй. Для нерезультативной категории будут составляться индивидуальные планы развития компетенций (обучение).

В целом, указанные подходы направлены на обеспечение достойного уровня оплаты труда государственных служащих и будут способствовать формированию профессионального государственного аппарата с учетом лучших международных практик.

В целях развития кадрового потенциала и дальнейшей профессионализации госаппарата Академией государственного управления при Президенте Республики Казахстан ведется работа по созданию единой системы обучения госслужащих, включающей Академию как центр и ее филиалы в регионах. Наряду с этим, Академией совершенствуются обучающие программы, нацеленные на развитие профессиональных и личностных компетенций государственных служащих.

Таким образом, на сегодняшний день имеется достаточный институциональный и кадровый потенциал для перехода к следующему этапу развития госслужбы – внедрению прорывных технологий управления и принятия решений, в том числе проектного менеджмента.

Основными преимуществами проектного управления являются оптимизация и структуризация бизнес-процессов, экономия ресурсов, обеспечение прозрачности за счет командной работы, достижение конкретных результатов через четкое планирование, персонификацию ответственности за достижение конечных результатов и эффективное межведомственное взаимодействие.

Необходимо отметить, что в настоящее время наблюдается высокая заинтересованность госорганов во внедрении различных подходов проектного управления. Уже сегодня в пилотном режиме проектный подход используется в реализации программ «Рухани Жаңғыру» и «Модернизация 3.0» (созданы проектные офисы и штабы внедрения).

В июне 2017 года Академией совместно с Администрацией Президента Республики Казахстан проведен интенсивный тренинг по реализации программы «Рухани жаңғыру» на основе проектного менеджмента. Обучением было охвачено 150 человек, в том числе сотрудники министерств и акиматов, задействованных в проектном управлении. Еще 150 госслужащих были обучены Академией основам проектного управления в октябре 2017

года для реализации программы «Модернизация 3.0». В текущем году подобное обучение планируется организовать для 300 работников офисов цифровизации в рамках реализации государственной программы «Цифровой Казахстан».

Вместе с тем, анализ внедрения проектного управления в пилотном режиме свидетельствует об одновременной имплементации отличных друг от друга зарубежных стандартов и подходов в казахстанскую практику, в том числе Стандарта Международной Ассоциации Управления Проектами (IPMA), Метода «PRINCE2» (Великобритания), Руководства «PMBoK» Института управления проектами (США), Руководства по управлению инновационными проектами и программами предприятий «P2M» (Япония).

При этом необходимо отметить, что у казахстанских госслужащих существует определенный дефицит знаний и навыков проектного управления. Соответственно имеется высокая потребность со стороны госорганов в методологической поддержке и обучении. На сегодняшний день обучение госслужащих основам проектного управления организуется различными центрами обучения и экспертами, как казахстанскими, так и зарубежными (из Российской Федерации, Украины, Великобритании). В свою очередь, ценовая политика данных центров и экспертов значительно превышает бюджетные возможности и утвержденные нормативы госорганов по обучению госслужащих.

Есть риск того, что подобный подход к организации обучения госслужащих не будет способствовать систематизации их знаний и компетенций, поскольку обучающие программы не всегда учитывают специфику казахстанской практики и особенности управленческой деятельности в госсекторе. В результате возникает вопрос о нецелесообразности использования ресурсов и снижения эффективности деятельности госорганов по внедрению проектного управления. В этой связи становится крайне необходимым систематизировать работу центральных и местных госорганов по использованию проектного управления в целях выработки единых подходов и стандартов.

Международный опыт показывает, что одним из наиболее эффективных механизмов внедрения проектного подхода является разработка адаптированного национального стандарта. Так, в Великобритании в 1994 году был разработан структурированный метод управления проектами, одобренный Правительством в качестве стандарта управления проектами – «PRINCE2». Особенность данного стандарта – ориентированность на получение качественного продукта по итогам реализации конкретных

проектов (законопроект, инфраструктурный объект, политика в социальной сфере и т.п.). В Японии в 1999 году разработан стандарт по управлению проектами P2M – Руководство по управлению инновационными проектами и программами предприятий. Эта методология ориентирована на улучшение организации в результате выполнения проектов, что позволило реализовать проекты с большей добавленной стоимостью и инновационные программы.

Соответствующие условия для разработки национального стандарта проектного управления в госсекторе и его внедрению имеются и в Казахстане. Как уже было отмечено выше, по итогам тестирования личностных компетенций в ходе комплексной аттестации выявлен пул госслужащих, у которых проявление таких компетенций, как управление деятельностью, принятие решений, инициативность и сотрудничество находится на высоком уровне. Как показывает международный опыт, наличие у госслужащих данных компетенций и ряда других, является одним из основных факторов успешного внедрения проектного управления. Соответственно, при формировании проектных офисов и штабов внедрения необходимо использовать результаты тестирования с целью отбора наиболее подготовленных госслужащих к проектной деятельности. Это также позволит организовать практико-ориентированное обучение основам проектной деятельности с одновременной оптимизацией бюджетных затрат.

Наряду с этим, в соответствии с поручением Руководителя Администрации Президента Республики Казахстан на заседании Национальной комиссии по модернизации общественного сознания от 26 мая 2017 года в Академии создан Центр развития проектного менеджмента в государственном управлении. Центр призван обеспечивать выработку единых подходов по внедрению и развитию проектного менеджмента в государственном управлении и создание соответствующей методологической базы.

Центром успешно проведена работа по прохождению аккредитации по национальному стандарту СТ РК ISO 21500-2014 «Руководство по управлению проектами», что позволит осуществлять с 2018 года профессиональную сертификацию госслужащих в области проектного менеджмента. Кроме того, достигнута договоренность между Центром и британской компанией SPOCE Project Management Ltd об обучении и сертификации госслужащих по методу «PRINCE2».

Центр тесно взаимодействует с Центральным (Канцелярия Премьер-Министра Республики Казахстан) и Координационным (Министерство национальной экономики Республики Казахстан) штабами внедрения проектного менеджмента, осуществляя на безвозмездной основе обучение и

консультативную поддержку деятельности проектных офисов центральных и местных исполнительных органов. Вместе с тем, он оказывает содействие филиалам Академии по развитию проектного менеджмента в регионах (в 2017 году проведены семинары-тренинги в Алматы, Алматинской, Мангыстауской, Атырауской, Карагандинской, Западно-Казахстанской, Южно-Казахстанской и Кызылординской областях).

Центром инициирован исследовательский проект «Методологическое и методическое обеспечение процесса внедрения проектного менеджмента в системе государственного управления» (по программе грантового финансирования научной и научно-технической деятельности МОН РК). На базе Центра ведется работа «Офиса Перемен» Академии, который призван помогать реализовывать сотрудникам Академии внутренние проекты, направленные на совершенствование ее деятельности.

Кроме того, свыше 30 сотрудников Академии имеют сертификаты о прохождении обучения основам проектного управления, в том числе по стандартам IPMA, PRINCE2, P2M. Соответственно имеется методологический потенциал для имплементации их отдельных возможностей в казахстанскую практику. Уже имеется конкретное видение по систематизации предпринимаемых госорганами усилий по внедрению проектного управления и выработке единой методологии. Подобный подход, в отличие от непосредственного заимствования зарубежных стандартов, является наиболее приемлемым для Казахстана. В результате будет выработан механизм реализации и управления проектами во всех госорганах с использованием единой методологии, инструментов и программного обеспечения, который в последующем можно будет транслировать на квазигосударственный и корпоративный секторы, что в свою очередь, повысит эффективность их взаимодействия с госсектором.

Вместе с тем, внедрение проектного менеджмента вкупе с дальнейшей модернизацией государственного аппарата приведет к формированию новой архитектуры государственной службы, редизайну организационной структуры государственных органов, пересмотру функциональных обязанностей госслужащих и квалификационных требований к ним.

Было бы целесообразным определить конкретный госорган, к примеру, Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции как государственный орган, уполномоченный в сфере государственной службы, в качестве координатора процессов внедрения проектного управления в государственных органах страны. Наряду с этим определить Академию государственного управления при Президенте

Республики Казахстан учебно-методологическим центром (центром компетенций) по вопросам проектного менеджмента в государственном секторе Казахстана.

С апреля прошлого года реализуется программа «Рухани жаңғыру», в рамках которой за Агентством закреплена реализация подпрограммы «Өзгерістерді өзіңнен баста». На сегодня в Агентстве создана группа управления проектом из числа работников центрального аппарата, слушателей и работников Академии, закреплены проектные роли членов группы.

Указанная подпрограмма направлена на модернизацию сознания широкого круга лиц – работников министерств, акиматов, подведомственных им организаций и гражданских служащих, правоохранительных и судебных органов, субъектов квазигосударственного сектора. Миссия подпрограммы «Өзгерістерді өзіңнен баста» видится в формировании образа конкурентоспособного, клиентоориентированного служащего «новой формации», готового и легко адаптируемого к происходящим внешним изменениям. Как отметил Глава государства «Чтобы выжить, надо измениться». Следует отметить, что эффективность реализации подпрограмм программы «Рухани жаңғыру» обусловлена тесным сотрудничеством госорганов всех уровней управления. Поэтому в достижение миссии подпрограммы «Өзгерістерді өзіңнен баста» необходимо установить продуктивное взаимодействие Агентства с местными исполнительными органами, субъектами квазигосударственного сектора.

Модернизация невозможна без изменения ряда привычек и стереотипов. К тому же общественное сознание требует не только выработки принципов модернизации, но и конкретных проектов. В связи с этим уже сейчас необходимо обеспечение на региональном уровне следующих мер.

1. Закрепление руководителей проектов на местах

С целью вовлечения руководящего звена местных госорганов в реализацию подпрограммы целесообразно руководителями проектов определять заместителей акимов или руководителей аппаратов акиматов соответствующих регионов, пользующихся доверием и авторитетом среди населения. Руководители будут осуществлять общую координацию реализации проектов.

2. Формирование команд реформаторов

В состав команд, наряду с руководителем проекта, целесообразно включать представителей территориальных органов Агентства, служащих местных исполнительных органов и субъектов квазигосударственного сектора. Также следует определить менеджера проекта, непосредственно через которого будет осуществляться взаимодействие группы управления проектом Агентства и команды

реформаторов соответствующего местного госоргана и субъекта квазигосударственного сектора.

3. Формулирование миссии местных исполнительных органов, субъектов квазигосударственного сектора

Любая инициатива требует видения конечного результата ее реализации. Миссия определяет основные направления проекта и пути его реализации. Правильно сформулированная миссия – залог эффективности проводимых изменений. В этой связи местным госорганам следует обозначить миссии проектов исходя из роли соответствующего госоргана в системе местного управления. Это позволит определить конечный результат, на достижение которого направлена проводимая работа.

4. Оптимизация бизнес-процессов

В настоящее время в деятельности большинства госструктур сложилась практика ориентации на процессы, а не качество и тем более результат исполнения. Затяжной характер процедур внутреннего согласования, излишний бумажный документооборот, сжатые сроки исполнения препятствуют оперативному и качественному исполнению функциональных обязанностей служащими. Данные обстоятельства могут создать трудности и при обеспечении мер, проводимых в рамках реализации подпрограммы.

В этой связи для достижения результативности проектов целесообразно оптимизировать внутренние бизнес-процессы на примере проводимой в этом направлении работы Агентства. Обеспечение названных мер даст старт реализации подпрограммы «Өзгерістерді езіңнен баста» на местах и позволит наладить эффективное взаимодействие Агентства и местных госорганов, субъектов квазигосударственного сектора.

По итогам реализации подпрограммы будет создана новая модель поведения служащего,

ориентированного на потребности населения, культивирующего в себе предприимчивость, конкурентоспособность и ответственность за свое будущее и будущее государства.

5. В целях повышения эффективности реализации государственных программ и проектов рекомендуется:

- определить Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции как уполномоченный орган по вопросам проектного менеджмента, а Академию государственного управления при Президенте Республики Казахстан – единым центром компетенций в области проектного менеджмента в государственном секторе;
- на базе Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан в целях повышения эффективности государственного управления и профессионализма госаппарата развивать академическое и профессиональное образование в области проектного менеджмента с последующей сертификацией;
- разработать и внедрить систему мотивации и стимулирования использования проектного менеджмента при разработке, реализации и мониторинге государственных программ и проектов;
- выстроить четкую институциональную схему взаимодействия всех заинтересованных сторон в реализации государственных программ и проектов на основе проектного подхода.

В целом, это достаточно непростые задачи, но если они не будут поставлены государством, то они и не будут решаться. Надо понимать, что стратегические задачи Казахстана не могут быть решены на базе прежних управленческих механизмов, и выходом из сложившейся ситуации может быть внедрение в систему государственного управления новых методов и технологий управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А.Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства»// www.akorda.kz
2. План нации – 100 конкретных шагов по пяти институциональным реформам Главы государства// www.adilet.gov.kz/ru/taxonomy/term/3030
3. Назарбаев Н.А. Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания //Статья Президента Республики Казахстан от 12 апреля 2017 года»// www.akorda.kz
4. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 10 января 2018 года «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции»// www.akorda.kz
5. Тайжанова Ж.А. Казахстан на пути к проектному менеджменту// Материалы 1 Международного конгресса проектных менеджеров в Республике Казахстан. – Астана: Казахстанский центр ГЧП, 2015. – 224 с. – С. 79–86. – ISBN 978-601-7800-26-0