



Munich Personal RePEc Archive

Perfection of the administration of state programs in the Republic of Kazakhstan

Iskakov, Aziz

Narxoz University

March 2017

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/77570/>
MPRA Paper No. 77570, posted 16 Mar 2017 14:33 UTC

Совершенствование администрирования государственных программ в Республике Казахстан

Ключевые слова: мониторинг, оценка, управление проектами, управление программами, государственное управление

Общеизвестно, что итоговый результат любого процесса зависит от ряда его составляющих: исходного материала, самого производственного процесса, контроля качества и квалификации исполнителя, а также внутренних и внешних факторов. Настоящая работа призвана рассмотреть данные элементы, применительно к оценке эффективности администрирования государственных программ. В качестве исходного материала принимаются программные документы и ресурсное обеспечение. Производственный процесс заключается в реализации программных документов, в то время как контроль качества представлен функциями мониторинга и контроля. Под кадровым обеспечением и его качеством мы понимаем работников органа, ответственного в сфере государственного планирования, и их квалификацию. Отметим, что внутренние и внешние факторы не рассматриваются в рамках настоящей статьи.

Гипотезой настоящего исследования является предположение о том, что действующая система государственного планирования обладает скрытым потенциалом развития, не реализуемого в силу низкого уровня квалификации привлекаемого персонала. Для доказательства гипотезы были использованы такие методы исследования как сравнительный анализ и анализ нормативно-правовых актов.

Стоит отметить, что ситуация с качественной реализацией процессов стратегического планирования и достижения стратегических целей и задач разнится в зависимости от конкретного государственного органа, однако для всех них характерны определенные системные факторы, оказывающие влияние на эффективность разработки, реализации и мониторинга отраслевых (и иных) государственных программ.

Данные факторы мы рассмотрим в разрезе положений Правил разработки и реализации государственных программ [3], расширив аналогичные положения, изложенные в работах Вечкинзовой Е.А. [12, 13, 14, 15] и Нигметова К.К. [16, 17], (см. табл. 1).

Таблица 1

№ п/п	Фактор	Причины
1	Низкое качество разработки программы	<ol style="list-style-type: none">1. Недостаточность отраслевого опыта и опыта в сфере управления проектами разработчиков программы.2. Нетранспарентность процесса разработки программ, отсутствие открытого обсуждения проекта программы с профессиональными сообществами, НПО и общественностью.3. Отсутствие независимой экспертизы проекта программы на стадии разработки.4. Сжатые сроки разработки проекта программы.5. Отдельные программы не имеют связи с отраслевыми/территориальными программами развития и стратегическими установками в развитии страны.6. Методическая и процедурная бессистемность подготовки и утверждения бюджетных программ.7. Недостатки действующей нормативной правовой базы. Существующим законодательством недостаточно детализирован вопрос методологии оценки эффективности программ на стадии разработки.8. В большинстве программ не закладываются адекватные

		<p>количественные и качественные показатели (индикаторы) как по реализации отдельных мероприятий, так и по достижению целей программ, что не позволяет провести объективную оценку хода реализации программы.</p> <p>9. В отдельных программах предлагаемые мероприятия и проекты не способствуют достижению целей программы.</p> <p>10. Отсутствие практики независимой оценки результатов по общим и промежуточным итогам реализации программы, оценки последующего воздействия программы не позволяет сделать вывод об эффективности способов, методов и технологий в конкретных региональных, отраслевых и прочих условиях и исключить их использование в последующих (планируемых, разрабатываемых) государственных программах.</p> <p>11. Отсутствие эффективной системы накопления знаний, создаваемых в ходе разработки, реализации и мониторинга государственных программ.</p> <p>12. Отсутствие требований, предъявляемых к качеству реализуемых мероприятий и оказываемых услуг по программе в силу отсутствия стандартов услуг и непрозрачности процесса оказания услуг.</p> <p>13. Некачественное проведение исследований и анализа состояния и тенденций развития соответствующей области реализации программы.</p>
2	Неэффективное ресурсное планирование	<p>14. Неэффективное расходование бюджетных средств в результате несоответствия реальной и запрашиваемой в бюджетных заявках стоимости услуг. Отсутствие качественного контроля эффективности реализации программ.</p> <p>15. Проект государственной программы видится в первую очередь, как инструмент получения финансирования операционной деятельности государственных органов, а не план решения проблем страны, населения и отрасли.</p> <p>16. Не проводится проработка альтернативных путей реализации мероприятий и проектов, основанных на сервисной модели взаимодействия.</p>

В качестве доказательства необходимости совершенствования процессов администрирования государственных программ, обратимся к Отчету о реализации государственной программы «Информационный Казахстан – 2020», отчетный период 2013-2015 гг.: *«В целом реализацию Государственной программы «Информационный Казахстан-2020» можно охарактеризовать положительно. Из 83 целевых индикаторов по итогам 2013-2015 годов достигнуто 33 целевых индикатора»*. Отметим, что в условиях отсутствия системы приоритизации целей, проектов и мероприятий, мы не можем определить степень критичности 33 достигнутых и 50 недостигнутых целевых индикаторов.

Отметим, что степень адекватности мероприятий и проектов, а также предлагаемых показателей эффективности и их целевых значений, специфике и потребностям отрасли мы не рассматриваем. Принимая эти факторы во внимание, можно заключить, что исполнение государственной программы в объеме 39% считается «в целом положительным» результатом, что говорит о серьезных проблемах связанных с системой оценки результатов реализации государственных программ.

Экономические показатели реализации вышеупомянутой программы также могли бы иметь более качественные значения за счет изыскания сервисных моделей взаимодействия с поставщиками работ и услуг. Рассмотрим выборку мероприятий, реализация которых могла быть воплощена на принципах сервисной экономики

(потребление сервиса, вместо приобретения собственности), приведенную в таблице (см. табл. 2).

Таблица 2

№	Категории работ и услуг	Номера мероприятий
1	Совершенствования программного обеспечения	24, 35, 39, 50, 51, 99, 105
2	Разработка и внедрение	38, 45, 47, 48, 61, 96, 103, 104, 155, 161
3	Перевооружение системы связи	101
4	Разработка профессиональных стандартов	142

В денежном выражении реализация данных мероприятий и проектов на принципах сервисной модели взаимодействия обеспечило бы экономию инвестиционных средств республиканского бюджета в объеме 33 928,54 млн. тенге (13,93% от общих затрат). Сравнив этот показатель с уровнем экономии, зафиксированным в отчете о реализации в объеме 4 596,1 млн. тенге (1,89%) мы можем заключить что ожидаемый эффект мог бы быть весьма существенным – увеличение экономии на 29 332,44 млн. тенге инвестиционного бюджета.

Основополагающим принципом сервисной модели экономической деятельности является переход от инвестиционных затрат и владению результатом работы (продуктов, сервисом, активом) к операционным расходам – потреблению сервиса. Базовым принципом развития ИТ-отрасли должна была послужить гарантия потребления сервиса, с закреплением технических критериев и стоимости услуги, со стороны государственного органа, без инвестирования в разработку сервисов. Исключение составляет разработка профессиональных стандартов, т.к. данный проект мог быть реализован в рамках установленных бюджетов организаций путем совместных встреч с представителями бизнеса, академических организаций и государственных органов.

Таким образом, опираясь на изученный пример, не являющийся прецедентом [12, 13, 14, 15] в данной сфере, результаты проведенного анализа текста Правил разработки и реализации и дополнительно изученные материалы можно заключить следующее:

1. Действующая система разработки государственных программ нетранспарентна, неэффективна и производится силами недостаточно квалифицированного персонала.
2. Системы оценки и ключевые показатели эффективности, закладываемые в ходе разработки государственных программ, не адекватны отраслевой специфике и современным практикам менеджмента, а также не способствуют рациональному и эффективному расходованию бюджетных средств.
3. В связи с тем, что система государственного планирования находится в Требуется рассмотрение целесообразности передачи функций по разработке проектов государственных программ и мониторингу их реализации в конкурентную среду (аутсорсинг), либо в адрес вновь созданного органа.

Непосредственная зависимость эффективности достижения целей и задач от уровня компетенции (качества) ответственного и привлекаемого персонала является неоспоримым фактом. В данном контексте особую важность приобретают академическое образование и профессиональные сертификации специалистов.

При этом следует принять во внимание то, что прохождение академического или краткосрочного обучения не является объективным подтверждением уровня компетенции специалиста. В доказательство данного утверждения можно привести следующий факт –

объективные методики оценки эффективности академических программ и соответствующий ренкинг, в настоящее время в Казахстане отсутствуют. Также нельзя привести определенные критерии эффективности, применимые к оценке краткосрочного обучения.

В этой связи международные сертификации специалистов в различных сферах деятельности являясь инструментом, наиболее объективным и близким к требованиям отраслей экономики и бизнеса – требования, предъявляемые к соискателям сертификации, идентичны вне зависимости от пола, возраста, страны проживания и гражданства – являются наиболее эффективным инструментом оценки реального уровня компетенции. В целях более объективной оценки текущей ситуации вкратце рассмотрим ряд международных сертификаций в различных сферах бизнеса, наиболее распространенных в Казахстане.

Project Management Institute (PMI) – одна из самых распространенных систем сертификации специалистов в сфере управления проектами. Включает в себя различные уровни сертификации, различающиеся по специализации – от помощника менеджера проекта до менеджера портфеля проектов, также включает в себя такие профилизации как управление рисками, бизнес-анализ, гибкие методологии управления проектами и т.д. К соискателям на каждый уровень предъявляются соответствующие требования к образованию, опыту работы (количеству часов в проектном управлении), а также количество часов авторизованного обучения.

Далее рассмотрим количество сертифицированных специалистов по системе PMI в Республике Казахстан, сравнительно с Итальянской Республикой (см. табл. 3). Также отметим что PMI имеет разветвленную сеть отделений (chapter), создаваемых по инициативе местных профессиональных сообществ. В Казахстане в настоящее время функционирует только Kazakhstan PMI Potential Chapter – отделение, не являющееся авторизованным, в то время как в Италии успешно функционирует 3 авторизованных отделения – PMI Northern Italy Chapter, PMI Central Italy Chapter и PMI - Southern Italy Chapter.

Таблица 3

№	Сертификация – PMI	Количество
1	Program Management Professional	1
2	Portfolio Management Professional	4
3	Project Management Professional	52
4	Agile Certified Practitioner	3
5	Professional in Business Analysis	1
6	Project Risk Management Professional	2
7	Project Scheduling Professional	2
8	Certified Associate in Project Management	3
	Всего	68

International Project Management association (IPMA) – распространенная система сертификации специалистов в сфере управления проектами. Сертификации в системе IPMA подразделяются на уровни А, В, С и D, соответствующие статусам «директор проекта» (project director), «ведущий менеджер проекта» (senior project manager), «менеджер проекта» (project manager) и «помощник менеджера проекта» (project manager associate) соответственно.

Казахстанская ассоциация проектных менеджеров, являющаяся территориальным представительством IPMA, отказалась от предоставления какой-либо информации, сославшись на свою незаинтересованность в результатах исследования и невозможности предоставления такого рода информации физическому лицу. Предлагаемые сведения

были взяты из открытых источников информации (см. табл. 4). Общая численность сертифицированных проектных менеджеров в системе IPMA в мире составляет более 250 тыс. человек.

Таблица 4

№	Сертификация – IPMA	Количество
1	IPMA – A level	3
2	IPMA – B level	23
3	IPMA – C level	295
4	IPMA – D level	768
	Всего	1 089

Chartered Financial Analyst (CFA) – одна из наиболее авторитетных профессиональных сертификаций в области финансов и инвестиций. Присваивается Институтом CFA (CFA Institute), международной организацией, объединяющей несколько десятков тысяч финансовых специалистов. Это звание получают финансовые специалисты, последовательно сдавшие три уровня экзаменов, а также имеющие не менее чем трехлетний опыт работы в сфере инвестиций и финансов. Кроме того, для получения CFA требуется принять этический кодекс и стандарты профессионального поведения CFA Institute, а также стать зарегистрированным членом CFA Institute и одного из местных обществ, входящих в эту организацию. В настоящее время в Казахстане насчитывается 69 Charterholders, при общей численности в мире составляет 120 тыс. человек.

Chartered Institute of Management Accountants (CIMA) – система сертификации, нацеленная на подготовку высококвалифицированных специалистов в сфере управленческого учета и финансов. К сожалению, политика организации не позволяет предоставлять информацию о численности специалистов и студентов в отдельно взятой стране или регионе. Общая численность членов ассоциации составляет 150 тыс. действующих членов.

Association of Chartered Certified Accountants (ACCA) – профессиональная ассоциация международного уровня, объединяющая специалистов в области финансов, учета и аудита. Ассоциация объединяет 188 тыс. членов по всему миру. К сожалению, политика конфиденциальности организации не позволила предоставить нам информацию о количестве ее членов в Казахстане.

The International Institute of Business Analysis (ИВА) – некоммерческая организация ассоциация, целью которой является продвижение и развитие бизнес-анализа как самостоятельной дисциплины. В членах данной организации состоит около 30 тыс. человек. В рядах организации отсутствуют сертифицированные специалисты – граждане Казахстана.

International Association of Outsourcing Professionals (IAOP) – глобальная некоммерческая организация, занимающаяся стандартизацией аутсорсинговой деятельности и развитием методологий сервисных моделей. Включает себя более 120 тыс. членов по всему миру. Среди членов данной организации нет ни одного сертифицированного специалиста из Республики Казахстан.

Отсутствие исследований о таком сегменте рынка труда, как сертифицированные международными организациями специалисты, а также закрытость политики предоставления информации со стороны международных организаций и отсутствие официальной политики делают затруднительным проведение глубокого анализа. Основываясь на сведениях о количестве сертифицированных специалистов в таких системах оценки как PMI, IPMA и CFA, мы можем заключить, что относительно общей численности экономически активного населения численность профессиональных кадров крайне мала. В численном выражении эти группы имеют следующие значения 8 907,2 тыс. человек экономически активного населения и 1 282 сертифицированных специалиста. Доля специалистов сертифицированных в системах PMI, IPMA и CFA составляет 1,44%.

Столь малое количество национальных кадров, прошедших сертификационные испытания международного уровня говорит о наличии определенных сдерживающих факторов. Данные факторы, оказывающие влияние на казахстанские профессиональные сообщества, можно условно разделить на 4 категории:

1. Формальные требования, предъявляемые к соискателям.
2. Физическая доступность прохождения сертификационных испытаний.
3. Сложность учебной программы и сертификационных испытаний.
4. Стоимостью подготовки (обучения) и сертификации.

Разберем данные категории поочередно. Требования к образованию и профессиональному опыту являются объективной нормой и служат фильтром заведомо неподготовленной аудитории. Среди вышеперечисленных систем исключением является СИМА, не предъявляющая формальных требований к образованию и опыту работы соискателя. Требование по прохождению определенного количества часов обучения, проведенного организацией или ее провайдером (авторизованным образовательным партнером) может являться определенным затруднением, однако это является также вполне объяснимым требованием по предварительной подготовке соискателя. Также некоторые системы сертификации не предъявляют требований к авторизованности пройденных учебных курсов. Курсы проводятся как очно, так и дистанционно, что исключает географическую привязку слушателя курса и поставщика образовательной услуги. Стоимость обучения на данных курсах варьируется и устанавливается конкретным поставщиком услуг самостоятельно, в то же время зачастую проводятся и бесплатные курсы. Также к формальным требованиям мы относим требования, обусловленные языком, на котором проводятся сертификационные испытания, в основном это английский и русский языки.

Физическая доступность, как правило, обуславливается способом сертификации. IPMA имеет институт ассессорства, в рамках которого ассессор может приехать к месту дислокации группы соискателей. PMI и ПВА проводят сертификации посредством компьютерных тестирований, проводимых в специализированных классах, предоставляемых сетью «Prometric». Также к физической доступности мы отнесем такие ограничения, как возможность проходить сертификационные испытания ограниченное количество раз в определенный период времени, в частности – экзамены CFA допускается проходить только 1 раз в год.

Фактор сложности программ сертификационных испытаний не требует неких комментариев, т.к. напрямую зависит от профессионального и академического бэкграунда соискателя, во многом обусловленного его финансовыми возможностями.

Для оценки доступности сертификации сравним стоимость прохождения сертификационных испытаний в системах управления проектами PMI и IPMA. В рамках настоящего материала мы не рассматриваем ситуацию, при которой работодатель производит оплату подготовки, сертификационных и иных взносов за работника.

Среднестатистическая заработная плата в Казахстане за 2016 г. составила чуть более 143 тыс. тенге [24], средний курс валют за тот же период USD/KZT (USDKZT_TOD) по данным Казахстанской фондовой биржи [5] составил 355,75 тенге. Стоимость сертификации IPMA на уровень C составляет 175 000 тенге, сопоставим данную величину со стоимостью сертификации уровня PMP PMI для не-членов PMI, составляющую 555 USD. В пересчете на среднегодовой курс 2016 г. мы видим, что сертификация IPMA-C дешевле, чем PMP PMI на 22 441,25 тенге. Отметим, что данные суммы не включают затраты на предварительную подготовку и образовательные материалы.

При этом стоимость сертификации по обеим системам – IPMA и PMI, превышает размер среднестатистической заработной платы на 32 и 54.4 тыс. тенге соответственно, что является наглядным показателем недоступности прохождения сертификационных

испытаний для большинства потенциальных соискателей в случае самостоятельной оплаты ими сертификационных и иных взносов.

Таким образом, мы видим, что в основе всех 4 категорий сдерживающих факторов лежит недоступность качественной подготовки и самих сертификационных экзаменов в силу низкого уровня реальных доходов населения. Качественная подготовка и непосредственно сертификационные экзамены стали бы значительно доступнее для широкого круга потенциальных соискателей, в случае если их финансовое благополучие позволяло нести такие затраты.

Далее рассмотрим предлагаемые изменения к Правилам разработки, реализации государственных программ [3], в целях повышения качественного уровня деятельности проводимой в рамках Системы стратегического планирования в Республике Казахстан. Предложения приведены в разрезе общей структуры жизненного цикла государственной программы, согласно Правилам разработки и реализации государственных программ (см. табл. 5).

Таблица 5

Этап	Предложение
Инициация	(п. 83-1) Внедрить механизм предложений концепций государственных программ от НПП РК «Атамекен», отраслевых ассоциаций, профессиональных сообществ, научных и академических организаций, НПО и т.д.
Разработка	<p>Этап разработки государственной программы должен включать в себя обязательное изыскание методов и моделей взаимодействия с конечным исполнителем без инвестиционных, капитальных затрат со стороны государственного бюджета на основе принципов сервисной экономической модели (аутсорс, ко-сорс, аутстафф, BSaaS, SaaS и т.д.), в т.ч. путем определения инсорсера в ходе реализации государственных, стратегических и иных программ и проектов.</p> <p>Разработка государственной программы должна сопровождаться приоритизацией целей, задач и целевых показателей в целях выделения наиболее значимых проектов и мероприятий, реализуемых в рамках государственной программы.</p> <p>Экспертиза проектов государственных программ должна проводиться публично с освещением ее результатов и выходных документов на портале Открытого Правительства и в электронных СМИ.</p> <p>(п. 84) Внедрить обязательное привлечение научно-исследовательских организаций, ученых и специалистов отрасли к разработке государственных программ и установить соответствующие критерии отбора.</p> <p>(п. 101, 103, 106, 107, 108) Реализовать переход от принципов индикативного планирования к попроектному формированию программы. Попроектный подход позволит проводить общие мероприятия по управлению финансовыми (валютными) и иными рисками, формировать бюджет программы исходя из ТЭО включаемых проектов и мероприятий как общую стоимость реализации (и владения) государственной программы. Также это приведет к конкретизации Планов мероприятий за счет указания более точной потребности в ресурсном обеспечении, сроков реализации и т.д.</p> <p>(п. 107) Организации, указываемые в Плане мероприятий в роли исполнителя, зачастую не являются конечными поставщиками закупаемых товаров, работ и услуг, в связи с чем требуется система мониторинга над всеми субподрядчиками.</p>
Реализация	Этап реализации программы не имеет ориентира на рациональное управление

	<p>бюджетом и максимизацию полезного эффекта для конечных бенефициаров проекта (мероприятия) государственной программы.</p> <p>В целях повышения эффективности реализации государственных программ требуется внедрение системы администрирования государственных программ силами наемных сертифицированных менеджеров и проектных команд с предоставлением соответствующих полномочий в рамках администрирования государственной программы и наложением соответствующей ответственности. Также требуется закрепление личной ответственности высшего руководства государственного органа-разработчика программы и программного менеджера за результаты реализации.</p> <p>Рекомендуется внедрение обязательной предварительной проверки и мониторинга потенциальных контрагентов проектов и мероприятий, реализуемых в рамках государственных программ, совместно с Национальным бюро противодействия коррупции Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции (антикоррупционной службой), Комитетом государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан, кредитных бюро и представителями бизнес-сообщества.</p>
Мониторинг	<p>В основе процесса мониторинга лежит система ключевых показателей, заложенная на этапе разработки. Следовательно, качество мониторинга напрямую зависит от качества реализации этапа разработки государственной программы и закладываемых инструментов.</p> <p>(п. 13) Требуется переход от мониторинга реализации документа к мониторингу реализации программы в разрезе проектов (мероприятий), достигнутого полезного эффекта (фактического исполнения), сроков реализации и объемов фактического финансирования.</p> <p>(п. 19) Необходимо включение в форму Заключения:</p> <ul style="list-style-type: none"> - результатов качественной оценки реализованных мероприятий, с учетом изучения мнения конечных потребителей (благополучателей); - информации об объеме сэкономленных средств (или удорожании) в рамках исполнения мероприятий, оценка влияния экономии (удорожания) на качество реализации. <p>(п. 113) Ежегодный отчет и предварительное заключение МНЭ должны направлять не только в Администрацию Президента Республики Казахстан, но и в Парламент Республики Казахстан, а также публиковаться на сайте Открытого Правительства и освещаться в СМИ.</p>
Оценка	<p>Этап оценки государственной программы должен быть расширен за счет внедрения системы учета фактического возврата государственных инвестиций от каждого проекта и мероприятия реализуемого в рамках программы. Отсутствует оценка эффективности органов, являющихся разработчиками программ, переход к дифференциальной модели оценки программ и их разработчиков не реализован.</p> <p>(п. 117, 118) Отчеты, заключение уполномоченного органа в сфере государственного планирование и постановление Счетного Комитета должны направлять не только в адрес Администрацию Президента Республики Казахстан, но и в Парламент Республики Казахстан, а также публиковаться на сайте Открытого Правительства и освещаться в СМИ.</p>
Контроль	<p>(п. 30, 31, 119) Необходимо расширение контроля полноты и своевременности выявления необходимости привлечения дополнительного информационно-аналитического, финансового, трудового и иного ресурсного обеспечения в случае явной недостаточности выделенных на момент оценки потребности.</p>
Завершение	<p>Завершением может считаться утверждение заключения ответственным органом, МНЭ и Счетным комитетом с последующим исключением</p>

	государственной программы из перечня реализуемых государственных программ.
--	--

Рассматривая вопрос об улучшении системы государственного планирования Республики Казахстан нельзя обойти вниманием тот факт, что работы по совершенствованию этих процессов должны проводиться как в части улучшения методологии управления программами и проектами, так и в части повышения эффективности операционной деятельности. Отметим что совершенствование операционной деятельности основано как на улучшении основной деятельности, так и на улучшении вспомогательных бизнес-процессов, таких как ведение бухгалтерского учета, финансовое и кадровое администрирование, организация информационного обмена (документооборота) и т.д. Также повышение эффективности бизнес-процессов достигается путем специализации организаций (или подразделений) на определенной бизнес-функции. Опираясь на вышесказанное, мы предлагаем следующее:

1. Создать орган, являющийся единым администратором всех государственных программ – Национальный Центр Управления Программами (далее – НЦУП), в целях функционального и структурного разделения операционной и проектной (программной, портфельной) деятельности государственных органов;
2. Внедрить компенсационный механизм финансовой поддержки членов профессиональных сообществ (физических лиц), успешно прошедших сертификационные испытания в рамках международной системы сертификации специалистов.

Выделение функций управления программами, портфелями и проектами в отдельную структуру широко применяется в таких казахстанских компаниях как «Корпорация Казахмыс», ФНБ «Самрук-Казына», НУХ «Байтерек», Назарбаев Университет, Университет Нархоз и т.д. В этих организациях перечисленные функции переданы проектным офисам, центрам управления проектами и т.д., являющимся структурными подразделениями или дочерними организациями. Как показывает мировая практика [21, 22, 23], данный инструмент является весьма эффективным решением ряда проблем, связанных с повышением управляемости и результативности проектного управления.

НЦУП представляет собой профессиональных разработчиков программной и проектной документации, бизнес- и инвестиционных аналитиков, а также менеджеров проектов и программ. К сфере деятельности НЦУП относятся:

1. Развитие методологии проектного управления с учетом отраслевых и региональных особенностей.
2. Разработка, администрирование, мониторинг и оценка эффективности реализации государственных программ и проектов. Проведение аудитов в ходе реализации программ.
3. Ведение архива реализации государственных программ и проектов, а также формирование банка знаний.
4. Разработка сервисных моделей взаимодействия с поставщиками с учетом специфики конкретного мероприятия.
5. Анализ опыта управления проектами в казахстанских компаниях, обмен опытом и рекомендациями в части методологии разработки, реализации, мониторинга и оценки проектов.
6. Проведение обучения, в т.ч. авторизованного, по управлению проектами, инвестиционному анализу, описанию и формализации бизнес-процессов и т.д. и экспертная поддержка ВУЗов в совершенствовании учебной программ в данных сферах.

Таким образом, на уровне центральных государственных органов происходит передача функций уполномоченного органа в сфере государственного планирования от Министерства национальной экономики к НЦУП, в то время как на уровне местных исполнительных органов происходит соответствующая передача в функциональное подчинение профильных структур местных исполнительных органов. В связи с усилившейся ролью Правительства Республики Казахстан [26] подчинение НЦУП Парламенту Республики Казахстан или Президенту Республики Казахстан позволит исключить потенциальный конфликт интересов и будет способствовать прозрачности ведения деятельности данным органом.

Стоит отметить, что создание НЦУП и передача ему функций уполномоченного органа в сфере государственного планирования, окажет существенное влияние на действующий уполномоченный орган – Министерство национальной экономики. За данным министерством останется формирование государственной политики в таких сферах как:

1. Налоговая и бюджетная политика, а также политика в области таможенного дела;
2. Государственные и гарантированные государством заимствования и долги;
3. Государственно-частное партнерство и государственные инвестиционные проекты;
4. Защита конкуренции и ограничения монополистической деятельности, управление естественными монополиями и регулируемые рынками, развитие конкуренции;
5. Международные экономические и финансовые отношения, в том числе регулирование международной экономической интеграции;
6. Развитие и поддержка частного предпринимательства, регулирование торговой деятельности;
7. Развитие системы государственного управления, региональное развитие, развитие местного самоуправления, управление государственными активами;
8. Регулирование цен на продукцию, товары и услуги по номенклатуре, установленной Правительством Республики Казахстан;
9. Осуществление статистической деятельности;
10. Осуществление межотраслевой координации по вопросам саморегулирования.

Высвободившуюся в связи с передачей функций рабочую силу будет возможно передать в НЦУП для последующей аттестации и трудоустройства. Аттестация персонала должна различаться в зависимости от занимаемой должности, в то же время руководители и ключевые специалисты должны быть сертифицированы в соответствии с установленной в НЦУП системой управления проектами.

На протяжении 2013-2014 гг. в профессиональной среде проектного менеджмента шли обсуждения того, будет ли ISO 21500 дополнением системы IPMA. В 2014 г. был издан национальный стандарт СТ РК ИСО 21500 «Руководство по управлению проектами», разработанный Союзом проектных менеджеров Республики Казахстан (далее – СПМ РК), являющийся по своей сути официальной версией перевода документа на казахский и русский языки. Датой введения данного стандарта является 1 января 2016 г.

В 2015 г. при поддержке Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и АО «Казахстанского центра государственно-частного партнерства» состоялся I Международный конгресс проектных менеджеров. Организатором конгресса выступила Kazakhstan Project Management Association (КМРА).

В настоящее время СПМ РК проводит собственную сертификацию специалистов – Certified Project Manager, основанную на положениях СТ РК ИСО 21500, РМВОК РМІ и Кодексе этики РМІ. К преимуществам данной стоимости можно отнести ее стоимость, составляющую 45 тыс. тенге. Также СПМ РК проводит сертификацию юридических лиц

на предмет соответствия системы управления проектами на предприятии положениям СТ РК ИСО 21500.

На основании этой информации, а также сведений о численности сертифицированных менеджеров по обеим системам мы можем заключить следующее – профессиональное сообщество специалистов управления проектами в Казахстане движется в направлении близком к системе IPMA и стандарту ИСО, в то время как методология PMI, представления PMI Kazakhstan Potential Chapter, не нашла широкого распространения.

Затрагивая вопрос о развитии профессиональных сообществ нельзя обойти стороной проект «Развитие трудовых навыков и стимулирование рабочих мест», реализуемый в рамках Стратегического сотрудничества Всемирного банка с Правительством Республики Казахстан, направленный на поддержку экономической диверсификации, развития навыков и реформ, связанных с рабочими местами. Данный проект основан на Соглашении о Займе № 8490-kz между Республикой Казахстан и Международным Банком Реконструкции и Развития, от 20 июля 2015 г., срок его реализации составляет 5 лет (2016-2020 гг.).

Целями этого проекта являются улучшение результатов в области занятости и трудовых навыков населения и повышение актуальности программ подготовки и обучения в учреждениях технического и профессионального образования и высших учебных заведениях. Исполнительным агентством реализации Проекта является Министерство здравоохранения и социального развития Республики Казахстан.

В рамках реализации данного проекта проводится работа по становлению основ Национальной системы квалификации Республики Казахстан. В рамках подкомпонета проекта 1.1. «Совершенствование профессиональных стандартов, включая процессы пересмотра и согласования» планируется разработать около 550 профессиональных стандартов. Профессиональные стандарты могут быть разработаны по инициативе объединений работодателей (ассоциаций и союзов) совместными группами экспертов, представляющих данные ассоциации и их членов, учебные заведения и научные организации.

Также данный проект включает в себя систему сертификационных центров, проводящих независимую оценку специалистов по тем или иным сферам деятельности в соответствии с утвержденными профессиональными стандартами в данной сфере. Организации, претендующие на включение в реестр центров сертификации специалистов, подают соответствующие заявления в Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен», т.к. НПП РК является держателем данного реестра.

Основными требованиями, предъявляемыми к организации-соискателю, является наличие программы сертификационного испытания, имеющей положительное экспертное заключение, выданное объединением (ассоциацией) работодателей на соответствующие контрольно-измерительные материалы и включает в себя практические задания, тестовые задания и/или ситуационные задачи, а также наличие 2 лет опыта работы в данной сфере деятельности [11].

Сертифицированные Центры проводят оценку квалификации специалистов, данная процедура проводится в соответствии с Методикой организации и проведения независимой сертификации квалификации специалистов [11]. Лицам, успешно прошедшим сертификационные испытания (квалификационный экзамен), Центром присваивается соответствующий уровень разряда, квалификации по конкретной специализации и выдается сертификат о присвоении (подтверждении) квалификации.

К сожалению, профессиональных стандартов и отраслевых рамок квалификаций в сфере управления проектами в настоящее время не разрабатывается. Тем не менее, данные процессы являются показателем того, что государство и бизнес-сообщество в лице НПП РК осознает критичность независимой оценки квалификации специалистов. Стоит отметить, что ориентация на международные системы сертификации специалистов не декларируется и не проводится на практике.

Системная финансовая поддержка членов профессиональных сообществ должна стать закономерным ответом на имеющиеся сдерживающие факторы развития профессиональных сообществ. Оператором данной функции может являться государство через НЦУП или АО «Центр международных программ», путем расширения программы «Болашак».

Схожий инструмент применяется в Национальном Банке Республики Казахстан в отношении профессиональных сертификаций типа АССА, СФА и т.д. В настоящее время была запрошена информация по данному механизму в целях изучения возможности использования данного опыта и соответствующие статистические данные. Суть поддержки, по мнению автора настоящего материала, должна заключаться в следующем компенсационном механизме, рассмотрим его пошагово.

1. *Соискатель профессиональной сертификации успешно проходит сертификационные испытания, оплатив участие в них из собственных средств.*
2. *Соискатель сертификации направляет подтверждающие документы (протокол, официальное письмо-подтверждение, платежные документы и т.д.) в орган-компенсатор.*
3. *Орган-компенсатор проверяет соответствие и достоверность предоставленной информации. Неудачные попытки прохождения испытаний не компенсируются.*
4. *Орган-компенсатор заключает с соискателем сертификации соглашение о компенсации, по условиям которого соискатель:*
 - a. *Принимает обязательство проработать в организациях-резидентах Казахстана определенный период времени (в зависимости от суммы компенсации).*
 - b. *Принимает обязательство возврата полной стоимости компенсации, при платежах размером не более 15% от ежемесячного официального дохода.*
 - c. *Орган-компенсатор переводит сумму всех подтвержденных доходов.*

Данный механизм обеспечивает возвратность средств, выделяемых на компенсацию сертификационных расходов, снижает финансовую нагрузку на соискателей сертификаций и способствует развитию профессиональных сообществ в Республике Казахстан. Оказание подобных услуг частной, в т. ч. некоммерческой организацией также возможно, т.к. данный механизм исключает получение органом-компенсатором прибыли, что делает невалидными риски связанные с нестабильностью потока успешных соискателей сертификации. Исключением является случай, при котором функции органа-компенсатора принимает на себя сертифицирующая организация или организация аффилированная с ней.

Рассмотрев системные проблемы, заложенные в регламентирующих государственное планирование документах, были выдвинуты ряд конкретных рекомендаций по совершенствованию действующей методологии. Проведя анализ кадрового обеспечения процесса администрирования государственных программ, были сформулированы специализированные инструменты.

Подводя итог вышесказанному, мы можем предположить, что реализация предложенных рекомендаций в части совершенствования операционной и программной (проектной) деятельности способна не только оказать существенное влияние на национальную экономику Республики Казахстан, но и повысить уровень доверия к государственным органам и системе государственного планирования со стороны населения, бизнеса и мировой общественности. Также выдвинутые инструменты положительно скажутся на индексах конкурентоспособности и развития человеческого капитала Казахстана, а также приведет к повышению уровня благосостояния населения республики.

Отметим, что в ходе проведения настоящего исследования был выработан ряд рекомендаций, представленных в ходе открытого обсуждения проекта государственной программы «Цифровой Казахстан – 2020». Автором настоящей статьи было выдвинуто 21 предложение касательно изменений системы целевых индикаторов, предлагаемых проектов и мероприятий, а также форматов их реализации. 18 из них были приняты положительно и внесены в проект государственной программы.

Список источников

1. Постановление Правительства Республики Казахстан № 1297 от 26.12.07 г. «О Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты»;
2. Указ Президента Республики Казахстан № 827 от 18.06.09 г. «О Системе государственного планирования в Республике Казахстан»;
3. Указ Президента Республики Казахстан № 931 от 04.03.10 г. «О некоторых вопросах дальнейшего функционирования Системы государственного планирования в Республике Казахстан»;
4. Указ Президента Республики Казахстан № 954 от 19.03.10 г. «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы»;
5. Постановление Правительства Республики Казахстан № 765 от 02.08.13 г. «О проекте Указа Президента Республики Казахстан "О Концепции совершенствования Системы государственного планирования, ориентированной на результаты"»;
6. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан № 9 от 08.01.15 г. «Об утверждении Правил и сроков разработки прогноза социально-экономического развития»;
7. Приказ министра финансов № 9 от 10.01.12 г. «Об утверждении Методики оценки эффективности управления бюджетными средствами государственного органа и Методики оценки эффективности управления денежными средствами Национального Банка Республики Казахстан».
8. Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета № 16-НҚ от 30.11.15 г. «Об утверждении Правил проведения оценки документов Системы государственного планирования Республики Казахстан, стратегий развития и планов развития национальных управляющих холдингов, национальных холдингов, национальных компаний, акционером которых является государство».
9. Приказ министра национальной экономики № 532 от 29.12.16 г. «Об утверждении Стратегического плана Министерства национальной экономики Республики Казахстан на 2017 – 2021 годы»
10. Приказ Министра здравоохранения и социального развития Республики Казахстан от 28 декабря 2015 года № 1035 «Об утверждении Правил разработки, введения, замены и пересмотра профессиональных стандартов»

11. Протокол Президиума Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» № 22 от 28.12.16 г. «Положение о порядке формирования и ведения Реестра центров сертификации специалистов и Реестра сертифицированных специалистов»
12. Вечкинзова Е.А. Оценка реализации государственных программ развития в Республике Казахстан // Известия УрГЭУ. 2008. №1 С.105-111.
13. Вечкинзова Е.А. Институциональные основы оценки эффективности государственных, отраслевых и региональных программ в Республике Казахстан // Известия УрГЭУ. 2009. №4 С.151-156.
14. Вечкинзова Е.А. Основные факторы, воздействующие на эффективность реализации государственных программ в Республике Казахстан // Вестник ЧелГУ. 2009. №26 С.110-112.
15. Вечкинзова Е.А., Мецик О.И. Линейный и дифференциальный подходы к оценке государственных программ и проектов // Российское предпринимательство. 2015. №20.
16. Нигметов К.К. Оценка стратегий и программ в системе государственного планирования Республики Казахстан // Вопросы управления. 2014. №3 (9) С.95-102.
17. Нигметов К.К. Теоретические аспекты развития государственного управления и стратегического планирования в условиях модернизации общества // G-Global virtual project of Astana Economic Forum. 2015.
18. Куур О.В. Анализ уровня инновационного развития предпринимательского сектора в республике Казахстан // Международный журнал экспериментального образования. 2015. №6 С.102-107.
19. Оралова С.Ш. Проблемы и анализ инновационного развития республики Казахстан // Приволжский научный вестник. 2015. №2 (42) С.71-76.
20. Мониторинг и оценка. Некоторые инструменты, методы и подходы // Всемирный Банк. 2004.
21. Дегтярева Н.А. Технология организации проектного офиса: региональный аспект // Символ науки. 2016. №10-3.
22. Пашкин В.Я., Пашкина Н.Л. Организация управления проектным офисом // Записки Горного института. 2014.
23. Борзенко-Мирошниченко А.Ю. Офис управления портфелем проектов регионального образовательного кластера // Управление проектами и развитие производства. 2011. №2.
24. Средняя зарплата казахстанцев в июле 2016 составила 143 650 тенге [Электрон.ресурс] – 2017 – [URL: https://forbes.kz/news/2016/08/12/newsid_118117](https://forbes.kz/news/2016/08/12/newsid_118117) (дата обращения 16.03.17)
25. Результаты торговли иностранными валютами – Казахстанская фондовая биржа (KASE) [Электрон.ресурс] – 2017 – [URL: http://www.kase.kz/ru/cur](http://www.kase.kz/ru/cur) (дата обращения 16.03.17)
26. Назарбаев анонсировал значительное усиление роли парламента и правительства [Электрон.ресурс] – 2017 – [URL: https://vlast.kz/novosti/21489-nazarbaev-anonsiroval-znacitelnoe-usilenie-roli-parlamenta-i-pravitelstva.html](https://vlast.kz/novosti/21489-nazarbaev-anonsiroval-znacitelnoe-usilenie-roli-parlamenta-i-pravitelstva.html) (дата обращения 16.03.17)
27. Конец РМВОК и РМР? Дункан: Сертификация по стандарту управлению проектами ISO 21500:2012 очевидно победит [Электрон.ресурс] – 2017 – [URL: http://www.projectprofy.ru/articles.phtml?aid=457](http://www.projectprofy.ru/articles.phtml?aid=457) (дата обращения 16.03.17)