



QAZAQSTAN RESPUBLIKASY PREZIDENTI ÄKIMSHILIGININ  
MEMLEKETTİK BASQARÝ BÖLİMİ



IPMA  
Global  
Project  
Excellence  
Award

**Gold Winner**

## АЗАМАТТАРДЫҢ ӘЛ-АУҚАТЫН ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТТІК АППАРАТТЫҢ ТИІМДІЛІГІН ЖАҚСARTU: ЖОБАЛЫҚ МЕНЕДЖМЕНТТИ ЕНГІЗУДІҢ ҚАЗАҚСТАНДЫҚ ТӘЖІРИБЕСІ

IMPROVING THE PROSPERITY OF CITIZENS  
AND EFFECTIVENESS OF THE STATE APPARATUS: KAZAKHSTAN'S  
EXPERIENCE IN IMPLEMENTING PROJECT MANAGEMENT

УЛУЧШАЯ БЛАГОСОСТОЯНИЕ ГРАЖДАН И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
АППАРАТА: КАЗАХСТАНСКИЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

# QAZAQSTAN COUNTRY CASE

Astana, 2023

**АЗАМАТТАРДЫҢ ӘЛ-АУҚАТЫН ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТТІК  
АППАРАТТЫҢ ТИІМДІЛІГІН ЖАҚСARTУ: ЖОБАЛЫҚ  
МЕНЕДЖМЕНТТІ ЕНГІЗУДІҢ ҚАЗАҚСТАНДЫҚ ТӘЖІРИБЕСІ**

Бұл зерттеуді Астана мемлекеттік қызмет хабының (ACSH) тапсырысы бойынша  
Ә. Ахметов, А. Евниев, Е. Әбіл, М. Жұмағали дайындады.

Авторлар:

**Әлтайыр Ахметов, Арман Евниев, Ерлан Әбіл, Марғұлан Жұмағали.**

**Әлтайыр Ахметов** – Қазақстан Республикасы Президенті Әкімшілігінің Мемлекеттік басқару бөлімінің меңгерушісі, IPMA «Level C» сертификатталған жоба жетекшісі, сертификатталған SCRUM Master, ҚР СТ стандарты бойынша сертификатталған жоба менеджері, бизнес-процестерді басқару бойынша сертификатталған маман (BPMN 2.0), заң ғылымдарының кандидаты, мемлекеттік басқару магистрі (Ұлыбритания), кәсіби коуч (ICU/ICTA).

**Арман Евниев** – «Қазақстан Республикасының Жоба менеджерлері одағы» ЗТБ вице-президенті, «Yevniy consulting group» ЖШС консалтингтік компаниясының негізін қалаушы, ҚР СТ ISO 21500-2014, ҚР СТ ISO 21503-2018, ҚР СТ ISO 21504-2016 стандарттары және PRINCE2 Foundation бойынша сертификатталған жоба менеджері, Easy Project бойынша сертификатталған кәсіби маман. 2010 жылы Қазақстанның Ұлттық жобалық басқару жүйесінің тұжырымдамасын әзірлеу жөніндегі жұмыс тобын басқарды, Ұлттық жобалардың іске асырылуын мониторингтеу офисінің және бірқатар мемлекеттік органдардағы жобалық кеңселердің бұрынғы басшысы.

**Ерлан Әбіл** – Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының ректоры, IPMA «Level C» сертификатталған жоба жетекшісі және PRINCE2 Practitioner, PRINCE2 бойынша аккредиттелген тренер және ҚР СТ ISO 21500-2014, ҚР СТ ISO 21503-2018, ҚР СТ ISO 21504-2016 ұлттық стандарттарының тренер-кеңесшісі.

**Марғұлан Жұмағали** – «IPM2» ЖШС консалтингтік және тренингтік компаниясының сарапшысы ([www.ipm2.kz](http://www.ipm2.kz)), IPMA Global Project Excellence Awards дүниежүзілік үздік жобалар байқауының іс басындағы халықаралық төрешісі және ассессоры, Green Project Management 360 жүйесі бойынша жобаларды бағалау және сертификаттау жөніндегі халықаралық консультант – ассессор, IPMA «Level B» күрделі жобалардың, бағдарламалар мен портфельдердің сертификатталған аға басшысы, P2M-ның стратегия және инновациялық жобалар мен бағдарламаларды басқару жөніндегі сертификатталған аға басшысы, Green Project Manager GPM-b тұрақты «жасыл» жобалардың сертификатталған жетекшісі, IPMA ISB4 стандарты бойынша ұлттық ассессор, ҚР Үкіметінің Ұлттық жобалық офисінің Сараптамалық-әдіснамалық кеңесінің мүшесі, PMO Global Institute қауымдастырылған мүшесі, PMO Global Alliance зерттеулерді дамыту жөніндегі мүшесі, IPMA Global Project Excellence Awards дүниежүзілік үздік жобалар байқауының алтын кубогының екі дүркін иегері (2017 және 2021 жылдар), мемлекеттік басқару магистрі (Жапония), кәсіби коуч және тәлімгер (ICU/ICTA), 2000 жылдан бастап жобалар мен бағдарламаларды басқару бойынша практик маман.



## МАЗМҰНЫ

<b>КІРІСПЕ</b>	<b>6</b>
<b>1-ТАРАУ. ЖОБАЛЫҚ МЕНЕДЖМЕНТТІ ЕНГІЗУ ТӘЖІРИБЕСІ</b>	<b>8</b>
«Жоғарыдан төменге» қолдау көрсету	8
Жағдай	8
Міндеттер	10
Әрекеттер	10
Нәтижелер	11
Алынған сабақтар	12
Өзгерістер драйвері	12
Жағдай	12
Міндеттер	12
Әрекеттер	12
Нәтижелер	13
Алынған сабақтар	13
Әдістеме	14
Жағдай	14
Міндеттер	14
Әрекеттер	14
Нәтижелер	16
Алынған сабақтар	17
Ұйымдық құрылымдар	17
Жағдай	17
Міндеттер	18
Әрекеттер	18
Нәтижелер	18
Алынған сабақтар	19
Мотивация	20
Жағдай	20
Міндеттер	20
Әрекеттер	20
Нәтижелер	20
Алынған сабақтар	20
ЖБАЖ	21
Жағдай	21
Міндеттер	22
Әрекеттер	22
Нәтижелер	22
Алынған сабақтар	23
Ынтымақтастық және байланыс	23
Жағдай	24
Міндеттер	24

Әрекеттер	24
Нәтижелер	25
Алынған сабақтар	25
<b>2-ТАРАУ. ӨЗЕКТІ СЫН-ТЕГЕУРІНДЕР МЕН ПРАКТИКАЛЫҚ ҰСЫНЫСТАР</b>	<b>27</b>
«Жоғарыдан төменге» қолдау көрсету	27
Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар	27
Өзгерістер драйвері	27
Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар	27
Әдістеме	28
Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар	28
Ұйымдық құрылымдар	30
Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар	30
Мотивация	30
Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар	30
ЖБАЖ	31
Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар	31
Ынтымақтастық және байланыс	32
Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар	32
<b>ҚОРЫТЫНДЫ</b>	<b>33</b>
<b>ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ДЕРЕККӨЗДЕРДІҢ ТІЗІМІ</b>	<b>36</b>

## Қысқартылған сөздер мен аббревиатуралардың тізімі

МБА – Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы

ҚР ПӘ – Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігі

АӨК – Агроөнеркәсіптік кешен

ҰЭМ ЖБД – Ұлттық экономика министрлігінің Жобалық басқару департаменті

ЖБАЖ – Жобалық басқарудың ақпараттық жүйесі

ЖАО – Жергілікті атқарушы орган

ҰЖБЖ – Қазақстан Республикасының Ұлттық жобалық басқару жүйесі

ҰЖО – Ұлттық жобалық офис

ЭЫДҰ – Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымы

СДУ – Сүлейман Демирел университеті

МЖЖ – Мемлекеттік жоспарлау жүйесі

ҚР СТ ISO – Қазақстан Республикасының Жобалық басқару жөніндегі ұлттық стандарты

ОМО – Орталық мемлекеттік орган

ЖБО – Премьер-Министр Кеңесінің Жобалық басқару орталығы

МБЖМДО – Мемлекеттік басқарудағы жобалық менеджментті дамыту орталығы

GRM P5 – Портфельдерді, бағдарламаларды және жобаларды ұйымның тұрақты даму стратегиясына сәйкес келтіруге мүмкіндік беретін стандарт

IPMA – Халықаралық жобаларды басқару қауымдастығы

PMBoK – Жобаларды басқару бойынша білім жинағы

PMO Global Alliance – PMO (жобаларды басқару кеңселері) тақырыбы аясында ортақ қызығушылықпен бас қосқан кәсіпқойлардың жаһандық қауымдастығы

ICU – Халықаралық коучтар одағы

ICTA – Халықаралық коучтар мен тренерлер қауымдастығы

IPMA ISB – IPMA Халықаралық жобаларды басқару қауымдастығы әзірлеген жобаларды, бағдарламаларды және портфельдерді басқару мамандарының құзыреттілігіне қойылатын халықаралық талаптарды сипаттайтын стандарт

ISO – Халықаралық стандарттау ұйымы

KPI – Стратегиялық көрсеткіштер мен индикаторлардың онлайн-аналитикасы

PMO Value Ring – Жобалық кеңселерді құруға және дамытуға құрылымдық, қадамдық тәсілді ұсынуға бағытталған әдістеме

PRINCE2 – бұл бүкіл жобаны басынан аяғына дейін ұйымдастыруға және бақылауға негізделген жобаларды басқару тәсілі

P2M – Инновациялық жобалар мен бағдарламаларды басқару стандарты

QazPMA – Qazaqstan Project Management Awards жобалық басқару жөніндегі ұлттық конкурс

## КІРІСПЕ

Бүгінде әлемдік экономика жаңа сын-қатерлермен және дағдарыстармен бетпе-бет келуде.

VANI әлемі<sup>1</sup> жағдайында икемділік пен бейімділік, шектеулі ресурстарды басқарудың тиімділігі мен ұтымдылығы басымдыққа ие болады.

Әлем елдерінің үкіметтері сын-қатерлер мен қауіптерді еңсере отырып, мемлекетті басқару кезінде басқару модельдері деңгейінде бәсекелеседі. Әлемнің дамыған экономикалары жобаға бағытталған тәсілмен жұмыс істейтіні бекерден-бекер емес. Жекелеген елдердің жобалық менеджментті сәтті қолдануы бойынша мысалдардан оның әлеуметтік және экономикалық реформаларды сапалы жүргізу үшін айтарлықтай оң өзгеріс беретінін көруге болады.

Жобалық менеджмент сыртқы және ішкі ортадағы тұрақты өзгерістер жағдайында стратегиялық міндеттерді барынша тиімді шешуге мүмкіндік пен барлық мүдделі тараптар үшін орасан зор артықшылықтар береді. Мысалы, азаматтардың нақты табыстары мен олардың әл-ауқатының артуы, жұртшылықтың шешім қабылдау процесіне қатысуы, азаматтар мен бизнес өкілдерінің елдің дамуына атсалысуы, мемлекеттік аппаратқа деген сенімнің артуы.

Мемлекет пен бизнестің жобаларды бірлесіп іске асыруы күрделі ауқымды жобалар мен бағдарламаларды жүзеге асыру кезінде адал бәсекелестік пен күш-жігерді біріктіру үшін қолайлы орта қалыптастыратын жобалық менеджменттің іскерлік этикасына негізделген кәсіпкерлік мәдениетті дамытуға ықпал етеді.

Сәйкесінше, жобалық менеджментті енгізетін мемлекеттік аппарат іс-шаралар жоспарлары мен тапсырмаларды ресми орындаудан қоғамдық маңызы бар нәтижелерге қол жеткізуге, бюрократиядан арылтуды тездетуге, есептілікті жоюға, цифрлық шешімдерді қолдануға, бизнес-процестерді реинжинирингтеу мен автоматтандыруға біртіндеп көшеді.

Бұл тұрғыда мемлекеттік басқаруда ескірген «вебериандық» модельді<sup>2</sup> қолдану Қазақстанның бәсекеге қабілеттілігін айтарлықтай төмендететін фактор болады.

Бюрократия мен иерархияға негізделген функционалдық ұйымдық құрылым мен әкімшілік-бақылау моделі жүргізіліп жатқан реформалардың нәтижелілігіне, бұл сәйкесінше мемлекет пен қоғамның бәсекеге қабілеттілік деңгейіне теріс әсер етеді.

Жоғарыда айтылғандарды ескере отырып, кейстің мақсаттары мемлекеттік басқару жүйесін трансформациялау қажеттілігін негіздеу және Қазақстанның мемлекеттік органдарының басшылығы тарапынан іс-әрекеттердің кейінге қалдырылмауы, кідірмеуі атмосферасын құру болып табылады.

ҚР Президенті Қ.К. Тоқаев мемлекеттік басқару жүйесінің «халық үніне құлақ асатын мемлекет» және «адамға бағытталған» тұжырымдамаларын ұсынды, бұл шешім қабылдау процесіне стейкхолдерлерді тартуды көздейді [1]. Жобалық менеджмент мүдделі тараптардың тиімді қарым-қатынасын, әріптестігін және ынтымақтастығын қамтитындықтан, Мемлекет басшысы Ұлттық жобалық басқару жүйесін дамытуға серпін берді.

Алдағы кезеңге (2023-2025 жж.) арналған қазақстандық кейсте әзірленген ұсыныстар және халықаралық тәжірибені ескере отырып, Қазақстан Республикасының Ұлттық жобалық басқару жүйесіндегі (бұдан әрі – ҰЖБЖ) ой-пайымдар мемлекеттік органдардың басшылары мен мамандары үшін құнды болмақ.

Сонымен қатар, кейсте сипатталған практикалық ұсыныстар халықаралық аудитория үшін де құнды бола алады. Себебі сын-қатерлер жалпы бірдей болғандықтан,

---

<sup>1</sup> Vani әлемі – бұл тұжырымдама айқын құрылымы жоқ жылдам әрі күрделі, абыл-сабыл әлемді білдіреді.

<sup>2</sup> Вебериандық модель – бюрократияның вебериандық моделі «ұтымды жоспарланған» құрылымдар ең адекватты болатын тұрақты және болжамды әлемді болжайды.

Қазақстанда алынған сабақтар үкіметтер басшылығына, сондай-ақ ресурстарды ұтымды пайдалана отырып, қысқа мерзімде реформалардың сапалы нәтижелеріне қол жеткізуге мүдделі басшылар үшін қызықты болуы мүмкін.

Кейстің құндылығы Қазақстанда жобалық менеджментті енгізудегі қателіктерді талдау, қарсылық пен сын-қатерлерді жеңу тәжірибесін сипаттау болып табылады. Мұндай ақпаратты ашу өзге елдердің тәжірибесін сипаттау кезінде сирек кездеседі, негізінен авторлар жетістіктерімен ғана бөлісіп жатады.

Сондықтан кейс өзгерістерді басқару және жобалық менеджмент саласындағы сарапшылар мен практиктердің көбіне пайдалы болады, өйткені қазақстандық тәжірибе оларға Қазақстанда туындаған тәуекелдерді болжауға және оларды жоюға көмектеседі.

ҰЖБЖ-ның қалыптасу тарихын шартты түрде мынадай үш кезеңге бөлуге болады:

- 1-кезең (1997-2017 жж.) – бастапқы, қажетті мүдделі тараптардың жинақталуы;
- 2-кезең (2017-2019 жж.) – пилоттық енгізу;
- 3-кезең (2019-2025 жж.) – масштабтау және жүйелі енгізу.

3-кезең келесідей екі фазаға бөлінеді:

- 1-фаза (2019-2022 жж.) – жобалық басқарудың бірыңғай экожүйесін қалыптастыру;
- 2-фаза (2023-2025 жж.) – ҰЖБЖ-ны толыққанды қалыптастыру, пайда табу және

практикалық нәтижелер алу.

1-тараудың құрылымы STAR әдіснамасына негізделген (жағдайды, міндеттерді, әрекеттер мен нәтижелерді сипаттау)<sup>3</sup>. Тарауда: жобалық менеджментті енгізудің ретроспективасы, мақсаттары мен міндеттері, қабылданған басқару шешімдері және алынған нәтижелер сипатталған.

Авторлар назар аударуды қажет ететін жеті негізгі мәселе мен аспектілерді атап өтті. Сәйкесінше, алынған сабақтар, сондай-ақ ҰЖБЖ дамуының үшінші кезеңінің екінші фазасында еңсеру қажет болатын өзекті негізгі сын-тегеуріндер сипатталған.

2-тарауда басқа елдердің үкіметтері үшін пайдалы болуы мүмкін ҰЖБЖ-ны одан әрі жетілдіру бойынша практикалық ұсыныстар келтірілген.

Мемлекеттік басқаруды трансформациялау мақсатында жобалық менеджментті қолдануға қатысты ұсынылатын әмбебап ұсыныстар зерттеудің негізгі нәтижесі болып табылады.

Зерттеуді жүргізген авторлар жобалық менеджмент стратегияны құруға және өзгерістерге дайын болуға ғана емес, сонымен қатар мемлекеттік органдар жүзеге асыратын саясат пен реформалардың тиімділігін арттыруға ықпал ететін сенімді құрал екеніне кәміл сенімді.

Зерттеу Астана мемлекеттік қызмет хабының тапсырысы бойынша және Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының Мемлекеттік басқарудағы жобалық менеджментті дамыту орталығының сараптамалық-талдамалық қолдауымен жүргізілді.

Осы істің басы-қасында жүрген аталған авторлардың жеке тәжірибесі зерттеуге қолданбалы сипат береді.

---

<sup>3</sup> STAR әдістемесі іс жүзінде туындаған жағдайды/проблеманы сипаттауға, шешілуі керек міндеттерді тұжырымдауға, осы міндеттерді шешуге арналған әрекеттерді, сондай-ақ қол жеткізілген нәтижені сипаттауға арналған.



## **1-ТАРАУ. ЖОБАЛЫҚ МЕНЕДЖМЕНТТІ ЕНГІЗУ ТӘЖІРИБЕСІ**

Жұмыста алдыңғы кезендерде Қазақстанда жобалық менеджментті енгізу процесіндегі сын-тегеуріндер, қателіктер мен алынған сабақтар сипатталған, сондай-ақ ағымдағы қолдану процесінің барысына сипаттама берілген.

### **«Жоғарыдан төменге» қолдау көрсету**

#### **Жағдай**

Бірінші кезеңді (1997-2017 жж.) ҰЖБЖ-ны қалыптастырудың және елімізде жобалық басқару саласында қажетті құзыреттер көлемінің жинақталуының бастауы деп санауға болады.

Жобалық менеджментті мемлекеттік басқаруға енгізу идеясы алғаш рет ресми түрде 1997 жылы Президент Н.Ә. Назарбаевтың «Қазақстан-2030. Барлық қазақстандықтардың өсіп-өркендеуі, қауіпсіздігі және әл-ауқатының артуы» Жолдауында айтылды. Тұңғыш Президент стратегиялық жоспарлау, қаржылық бағдарламалау мен жобалық менеджмент таяу болашақтағы мемлекеттік басқарудағы жаңарудың өзегіне айналуға тиіс екенін атап өтті [2].

Сонымен қатар түрлі іс-шаралар, семинарлар, мастер-кластар өткізіле бастады. 2002 жылы Алматы қаласында «Жобаларды басқару: Қазақстан-2002» атты бірінші халықаралық симпозиум өтті. Қазақстандық Жобаларды басқару қауымдастығы мен Қазақстанның Жоба менеджерлері одағы құрылып, Қазақстанда алғашқы сертификатталған жоба менеджерлері пайда болды.

2010 жылы ҰЖБЖ-ның тұжырымдамасы әзірленіп, онда мемлекеттік органдар қызметінің нәтижелілігін арттыратын тәсілдер сипатталды. Жалпы, Үкімет мемлекеттік бағдарламаларды басқару жүйесін құру және жауапкершілікті дербестендіру бойынша әрекет жасай бастайды. Алайда, алдыңғы бастамалар сияқты, тұжырымдаманың идеялары тиісті деңгейде орындалмай, одан әрі дамымай тұрақтап қалады.

Осылайша, ел басшылығы тарапынан саяси қолдаудың әлсіз болуы себебінен жобалық менеджментті енгізу басшылардың жасырын қарсылығымен және қызығушылығының декларативті болуымен қатар жүрді. Мемлекеттік аппараттың қарсылық танытуы қажетті құзыреттер көлемінің, нормативтік-құқықтық реттеу мен әдістеменің жоқтығымен, мемлекеттік қызметшілердің бұл бағыттағы білімінің аздығымен, олардың қосымша жұмыс көлемі болады деп қорқақтауымен және жосықсыз басқарушылар үшін «ашықтық қауіпті боп көрінуімен» байланысты болды. Нәтижесінде ҰЖБЖ-ны қалыптастыру ісі баяу қарқынмен жүрді.

Бұл мәселе бәріне ортақ болғандықтан, онымен көптеген мемлекеттер кезігуі мүмкін. Мысалы, Қытай елі жобалық менеджментті белсенді дамытуына қарамастан, бастапқы кезеңде білікті жоба менеджерлерінің тапшылығына тап болды.

Десе де, Қазақстандағы жеке және квазимемлекеттік сектор жобалық менеджменттің артықшылықтарын тезірек көріп, оны ірі инвестициялық және инфрақұрылымдық жобаларды іске асыру кезінде пайдалана бастады.

Екінші кезең (2017-2019 жж.) – мемлекеттік басқару жүйесіне жобалық менеджментті практика жүзінде пилоттық енгізу кезеңі, бұл кезеңде мынадай бірқатар дәйекті оқиғалар орын алды:

- 2017 жылғы қаңтар – Бас прокурор Ж. Асановтың бастамасымен Президент Әкімшілігінің қолдауымен Бас прокуратурада Жобалық кеңсе құрылып, прокуратура органдарын трансформациялау бағдарламасы іске қосылды;

- 2017 жылғы мамыр – Президент Әкімшілігінің Басшысы Ә. Жақсыбековтің тапсырмасымен «Рухани жаңғыру» қоғамдық сананы жаңғырту бағдарламасын басқару кеңсесі құрылды;

- 2017 жылғы маусым – Қазақстан Республикасының Премьер-Министрі Б. Сағынтаев Астана экономикалық форумының ашылуында Үкіметтің қызметіне жобалық менеджмент енгізілетінін жариялады;

- 2017 жылғы маусым – Президент Әкімшілігінің Басшысы Ә. Жақсыбековтің тапсырмасымен ҚР Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясында (МБА) Мемлекеттік басқарудағы жобалық менеджментті дамыту орталығы (МБЖМДО) құрылды.

2017 жылы халықаралық жобалық қоғамдастық мойындаған жобалық басқаруды қолданудың алғашқы оң нәтижелеріне қол жеткізілді, оның ішінде ҚР Бас прокуратурасы жобаларының Мәскеу қаласында өткен «Жобалық Олимп» халықаралық конкурсына қатысуын атауға болады, ол мемлекеттік басқарудағы жобалық менеджмент бойынша Қазақстаннан қатысқан жалғыз финалист болды. Сөйтіп, Бас прокуратураның бірден 5 жобасы конкурстың жеңімпазы атанды. «Түрмеде отырғандарды азайту бойынша 10 шара» жобасы «Кешенді жобаны басқару» – «Жылдың үздік жобасы» номинациясында 1-ші орынға ие болды. «Прокуратура. Smart – басқару» номинациясында «Бизнесті қорғау» жобасы 1-орынды иеленді. Сонымен қатар, «Үздік цифрлық жоба» жеке номинациясы бойынша «Заңдылық» жобасы жеңіске жетті. Бас прокуратураның ішкі коммуникациялар жүйесін қайта жаңғырту бойынша – «Өзгерістер бағдарламасы» жобасы жеке аталып өтіп, сертификатпен марапатталды.

Бұдан бөлек, «Рухани жаңғыру» қоғамдық сананы жаңғырту бағдарламасын іске асыру шеңберінде жобалық басқару сәтті енгізілгені атап өтілді. Бағдарлама аясында:

- әр өңірде матрицалық құрылым бойынша жобалық кеңселер ашылды, жұмыс бюрократиялық кідіріссіз, жобалық есептілік көлемі аз бола отырып жүргізілді;

- қоғамдық сананы жаңғырту бағдарламасын іске асыруға жұмысты қайта бағдарлау үшін қолданыстағы идеологиялық құжаттарға ревизия жүргізілді;

- Бағдарлама шеңберінде өңірде іске асырылатын жобалар мен іс-шаралар тізілімі жасалды;

- Бағдарламаның іске асырылуына мониторинг жүргізу жүйесі әзірленді;

- тиісті қаржы көлемін қайта бөлу қамтамасыз етілді.

Осы кезеңде МБА мемлекеттік қызметшілерді жобалық менеджментке белсенді оқыту ісін бастап кетті. МБА-да бұл міндетті негізгі мақсаты жобалық басқару саласында кәсіби білім беруді дамыту және сертификаттауды ұйымдастыру болып табылатын МБЖМДО орындады. 2018 жылы МБЖМДО Ұлттық аккредиттеу орталығында аккредиттеуден сәтті өтіп, ҚР СТ ISO ұлттық стандарттары негізінде жобалық менеджмент саласындағы персоналдың сәйкестігін растау жөніндегі орган мәртебесіне ие болады.

2018 жылы ҚР Үкіметінің қаулысымен алғаш рет жобалық тәсіл негізінде АӨК дамытудың 2017-2021 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасын іске асырудың пилоттық форматы қабылданды, оның ішінде нәтижелерге қол жеткізбегені үшін саяси лауазымды тұлғалардың жауапкершілігін дербестендіру тетігі көзделді [3]. 2019 жылы бұл тәсіл Түркістан облысының даму жоспарын іске асыру үшін де қолданылды.

Екінші кезеңде мемлекеттік басқаруға жобалық тәсілді іс жүзінде енгізу процесі заңнаманың бірқатар кедергілері мен кемшіліктеріне тап болды, бұл қолданыстағы нормативтік-құқықтық базаны жетілдіруді және жаңасын әзірлеуді талап етті.

Бұл кезеңде жан-жақты жүргізілген белсенді жұмысқа қарамастан, жобалық тәсілді енгізу бойынша әлі де үлкен жұмыс тұрды. Жобалық менеджменттің әдістемесі алғаш қолданылған бірінші жобалық кеңсенің Бас прокуратурада ашылғанын, «Рухани Жаңғыру» кеңсесі құрылғанын баса айта кеткен жөн.

Жекелеген мемлекеттік органдар аясында жобалық менеджментті енгізудің барлық әрекеттері пилоттық сипатта болды және мемлекеттік басқару жүйесіндегі толыққанды жобалық тәсіл туралы айту ертерек еді. Негізгі себептердің ішінен қажетті деңгейде саяси еріктің болмауынан мемлекеттік органдар басшыларының ашық және жасырын қарсылық танытуын айтуға болады.

Сонымен қатар, еліміздегі жинақталған тәжірибе, білікті жоба менеджерлерінің қажетті көлемі, қабылданған шешімдер мен Қазақстанда жобалық басқаруды енгізу бойынша бірінші және екінші кезеңдерде іске асырылған шаралар үшінші кезеңге – стратегиялық бағдарламалық құжаттарды іске асырудың пәрменді құралы ретінде жобалық менеджментті практика жүзінде пайдалану кезеңіне өту үшін институционалдық негіз болды.

Үшінші кезеңнің бірінші фазасы (2019-2022 жж.) – елімізде жобалық басқарудың бірыңғай экожүйесін қалыптастыру кезеңі болды.

2019 жылы сайланған ҚР Президенті Қ.К. Тоқаев бір жағынан кәсіби (ЭЙДҰ-ның бағалауы бойынша), екінші жағынан, айтарлықтай көптірілген, тежелген және бюрократияланған мемлекеттік аппаратқа келеді. Ол кезде жобалық менеджмент құқықтық тұрғыдан тыс болған еді. Мемлекеттік органдардың қызметі қалай өзгеретіні жайында нақтылық болмады. Мемлекеттік аппараттағы жасырын қарсылыққа байланысты жобалық менеджмент басшылардың қызығушылығына қарамастан баяу дамыды.

2020 жылы бюрократияның жасырын қарсылығы аясында жағдай COVID-19 пандемиясымен, нарықтардың тұрақсыздығымен және жылдам дамыған сыртқы өзгерістермен қиындай түсті.

Осы қиын жағдайда Мемлекет басшысы жобалық менеджментті енгізу бойынша өзінің саяси қалауын нақты білдірді. Сөйтіп Қ.К. Тоқаевтың бұл іске жеке қатысуы, оның көшбасшылығы мен табандылығы еліміздегі барлық мемлекеттік басқару жүйесін жаңғыртуға айтарлықтай күш берді. Мәселен, 2020 жылғы қаңтарда Үкіметтің кеңейтілген отырысында Президент елге қажетті реформаларды жүргізудің практикалық құралы ретінде жобалық тәсілді енгізу керектігі туралы тікелей тапсырма берді.

Осылайша, алғашқы екі кезеңде (1997-2019 жж.) ҰЖБЖ-ның қалыптасуы жүйесіз және негізінен идеяны жақтаушылардың құлшынысының арқасында, «жоғарыдан төменге» нақты қолдау болмай жүрді.

### **Міндеттер**

ҰЖБЖ-ны қалыптастыру саяси қолдауды қажет етеді, өйткені жобалық менеджментті енгізгенде реформалардың орындалуы қамтамасыз етіледі. Осыған орай «жоғарыдан төменге» қолдау алу үшін мынадай негізгі міндеттер қойылды:

Бірінші. Мемлекеттік аппараттың қарсылығын жеңу үшін жобалық тәсілді ілгерілету процесіне ел басшылығын тарту.

Екінші. Мемлекеттік органдар мен ұйымдардың бірінші басшыларының хабардарлығы мен процеске қатысуын арттыру.

### **Әрекеттер**

Мемлекеттік басқару ісіне жобалық менеджментті тиімді енгізу үшін Ұлыбританияның сарапшылары мемлекеттің саяси элитасының жасырын қарсылығын жою үшін Үкіметтің атынан Премьер-Министрдің қолдауына жүгінуді ұсынса, Малайзия елінің сарапшылары белгісіздікпен (тәуекелдерді басқару) жұмыс істеу дағдысын дамыту керектігін алға тартты.

Бақытымызға орай, елімізде жобалық менеджментті нақты енгізуді қамтамасыз ететін үш фактор бар. Елімізде жобалық қоғамдастық немесе идеяны іске асыруға дайын жанкүйерлер пулы қалыптастырылған. Сонымен қатар мемлекеттік аппаратта жобалық менеджментті енгізуді басқаруға және оны іс жүзінде қолдануға қабілетті тұлғалар мен бөлімшелер пайда болды. Ал ел басшылығының жобалық тәсілдің тиімділігін түсінуі және саяси қолдауды қамтамасыз етуі шешуші факторға айналды.

Мәселен, Мемлекет басшысының тікелей тапсырмаларын орындау аясында келесідей бірқатар шаралар жүзеге асырылды:

1. 2019 жылдан бастап ҚР ПӘ-нің Басшылары мемлекеттік органдарға жобалық менеджменттің артықшылықтарына назар аудара отырып, жаңа жұмыс технологиялары мен әдістерін қолдану қажеттілігі туралы аналитикалық жазбалар негізінде тапсырмалар бере бастады.

2. ҚР Президенті Әкімшілігі мемлекеттік басқаруда жобалық менеджментті дамыту мәселесін ерекше бақылауға алды.

3. Шақырылған сарапшылармен бірлесіп мемлекеттік органдардың жобалық басқаруды енгізу үдерісіне қарсылық таныту себептеріне талдау жүргізілді. Талдау нәтижесінде негізгі мынадай себептер анықталды:

- 1) жобалық басқарудың мәні мен мақсаттары туралы аз білу;
- 2) бірінші басшылардың жұмысқа атсалысудан қашқақтауы;
- 3) дәстүрлі жұмыс әдістері (бюрократиялық менталитет).

Осы сын-қатерлерді жеңу мақсатында ҚР ПӘ мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің қызметкерлерімен Agile-форматта<sup>4</sup> тұрақты негізде кездесулер өткізді.

Бұл бағыттағы жұмыс мүдделі тараптардың қажеттіліктерін анықтау мақсатымен әдістемелік түрде жүзеге асырылды. Мәселен, 2020 жылғы 24 қаңтарда ҚР Үкіметінің кеңейтілген отырысында Мемлекет басшысы Қ.К. Тоқаев ОМО мен ЖАО, даму институттарының, оның ішінде индустрияландыру және экспортты дамыту шеңберінде өзара іс-қимыл жасаудың тиімділігін арттыру мақсатында мемлекеттік органдардың қызметіне жобалық басқарудың заманауи тәсілдерін енгізуді тапсырды.

4. 2020 жылдың басында ҚР ПӘ Басшысының тапсырмасымен МБА-ның МБЖМДО-ға барлық мемлекеттік органдардың жобалық қызметін бірыңғай әдіснамалық үйлестіру функциясы берілді.

5. 2022 жылы Мемлекет басшысы «Бюрократиядан арылту туралы» Жарлық (бұдан әрі – Жарлық) қабылдады [4]. Жарлықта мемлекеттік қызметшілер қызметінің негізгі қағидаттарының бірі ретінде мәннің нысаннан басымдығы немесе нәтиженің процестен үстемдігі анықталды, бұл негізінен жобалық тәсілмен қамтамасыз етіледі.

6. Барлық деңгейдегі мемлекеттік қызметшілер оқытылды. МБА «Назарбаев Университеті» ДББҰ-мен бірлесе отырып, 2019 жылдан бастап мемлекеттік органдардың топ менеджерлері үшін «Жаңа формация басшысы» бағдарламасын әзірлеп, енгізді. Жоғарыда аталған барлық бағдарламаларда жобалық менеджмент қамтылған.

### **Нәтижелер**

Жоғары басшылықтың саяси қолдауы, жекелеген мемлекеттік органдар басшыларының атсалысуы және жобалық менеджментті енгізуге деген кешенді тәсіл салыстырмалы түрде қысқа мерзімде үшінші кезеңнің бірінші фазасында мынадай нәтижелерге қол жеткізуге мүмкіндік берді.

2021 жылдың басында Қазақстанда заң актісі деңгейінде «жобалық басқару» ұғымының ресми анықтамасы пайда болды [5].

Мемлекеттік басқару жүйесін реформалау шеңберінде Мемлекет басшысының бірқатар жарлықтары мен Үкіметтің қаулылары қабылданып, мемлекеттік жоспарлау жүйесінің құжаттарын іске асыру кезінде жобалық тәсілді міндетті түрде қолдану көзделді [6-7].

Үкімет Жобалық басқаруды жүзеге асыру қағидаларын (Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2021 жылғы 31 мамырдағы № 358 қаулысы) бекітті және жобалық басқару саласындағы уәкілетті орган қылып Ұлттық экономика министрлігін айқындады [8].

Жоғарыда аталған шешімдер мен нормативтік-құқықтық актілерді орындау аясында ҚР Премьер-Министрінің өкіміне сәйкес Ұлттық жобалық офис мәртебесімен Ұлттық жобалардың іске асырылуын мониторингтеу офисі құрылды [9].

Одан кейін, Ұлттық экономика министрлігінің бұйрығымен Жобалық басқарудың үлгілік регламенті [10] бекітілді, оның негізінде барлық мемлекеттік органдар 2021 жылы жобалық басқару бойынша өз регламенттерін қабылдады.

---

<sup>4</sup> Agile-формат – итерациялық тәсіл арқылы жылдамдық пен сапаны арттыру мақсатында жобаларды икемді басқаруға арналған әдістер мен тәжірибелер жиынтығы.

## **Алынған сабақтар**

«Жоғарыдан төменге» принципі бойынша мемлекеттік басқару жүйесіне жобалық тәсілді енгізу сияқты өзгерістерге қол жеткізу басқа басқару шешімдерін «төменнен жоғарыға» енгізу бойынша жүзеге асырылған алдыңғы әрекеттерімен салыстырғанда өзінің тиімділігі жоғары екенін көрсетті. «Жоғарыдан төменге» принципіне мән бермей, оны елемей уақыт пен адам ресурстарының үлкен шығындарына әкеледі.

Қазақстандық тәжірибе еліміздің жоғары басшылығын реформалау процесіне тарту үшін кешенді жұмыс жүргізу өте қажет екендігін дәлелдеді, өйткені жобалық басқаруды енгізу жылдамдығы саяси қолдаудың деңгейіне байланысты болады.

## **Өзгерістер драйвері**

### **Жағдай**

2010 жылы ҰЖБЖ-ның тұжырымдамасын әзірлеу барысында сарапшылар мемлекеттік бағдарламаларды басқару тәсілдерін қайта қарау, сертификатталған жоба менеджерлерінің санын көбейту және қолайлы нормативтік және әдіснамалық орта құру қажет екендігін атап өткен болатын [11].

Сол кездің өзінде-ақ қолдау және үйлестіру органын құрмай, әдістемені әзірлемей және енгізбей, сондай-ақ тұрақты негізде қызметкерлерді оқытпай, жобалық басқаруды енгізу әрекеттері сәтсіздікке ұшырайтыны белгілі болған еді.

### **Міндеттер**

Сәйкесінше, ҰЖБЖ-ның алдағы көрінісін және бірыңғай әдіснаманы әзірлеу, мемлекеттік органдардың басшылығы мен қызметкерлерінің жобалық менеджмент саласындағы құзыреттілік деңгейін арттыру мақсатында «өзгерістер драйверін» құру талап етілді.

### **Әрекеттер**

2013 жылы Академия базасында «Жобалық менеджмент зертханасы» құрылып, мемлекеттік қызметшілерді оқыту бағдарламаларына «Жобаларды басқару» курсы енгізілді. Мемлекеттік басқаруда жобалық менеджментті қолданудың халықаралық тәжірибесі және стандарттарды, әдістемелер мен үздік тәжірибелерді бейімдеу мүмкіндігі зерттелді [12].

2016 жылы «Жобаларды басқару жөніндегі нұсқаулық» ҚР СТ ISO 21500 ұлттық стандарты бекітіліп, қолданысқа енгізілді [13].

Бастапқы кезеңде Президент Әкімшілігі Басшысының тапсырмасымен құрылған Орталық жобалық менеджмент саласындағы құзыреттілік пен мемлекеттік органдарға әдіснамалық көмек көрсету бағытына күш-жігерін салды.

2017 жылы Президент Әкімшілігі Басшысының тапсырмасымен Академияда Мемлекеттік басқарудағы жобалық менеджментті дамыту орталығы құрылып, ол басында жобалық менеджмент саласындағы құзыреттерді шоғырландыруға және мемлекеттік органдарға әдіснамалық жәрдем көрсетуге баса назар аударды.

Орталық тренер-кеңесші пулын жасақтауға және жобалық менеджмент саласында оқыту сапасын арттыруға белсенді түрде қолдау көрсетеді.

2018 жылы Орталық Ұлттық аккредиттеу орталығында аккредиттеуден сәтті өтіп, ҚР СТ ISO ұлттық стандарттары негізінде жобалық менеджмент саласындағы персоналдың сәйкестігін растау жөніндегі орган мәртебесін алады. Бұл аккредитация Орталыққа кандидаттардың біліктілік деңгейінің жоба, бағдарлама, портфель басшысы және тренер-кеңесші деңгейлеріне сәйкестігін айқындауға өкілеттік береді.

2020 жылы ҚР СТ ISO ұлттық стандарттары бойынша тренер-кеңесшілерді даярлау бағдарламасы іске қосылды.

2020 жылғы наурызда Президент Әкімшілігі Басшысының тапсырмасымен Орталыққа мемлекеттік органдардың жобалық қызметін әдіснамалық қолдау және

үйлестіру функциясы беріліп, дайындалған тренер-кеңесшілер мемлекеттік органдардың жобалық кеңселеріне қолдау көрсетуді қамтамасыз етеді.

Мемлекеттік қызметшілерге арналған барлық білім беру бағдарламаларына «Жобалық басқару» пәні енгізіліп, оның аясында сертификаттау ұйымдастырылады.

Академия алаңында отандық сарапшылардың қатысуымен жұмыс тобы құрылып, оның функцияларына бірыңғай әдістемені және тиісті нормативтік-құқықтық актілерді әзірлеу кіреді.

2020 жылы Академия Президент Әкімшілігінің бастамасымен «Qazaqstan Project Management Awards» жобалық басқару жөніндегі жыл сайынғы конкурсты (бұдан әрі – Конкурс) ұйымдастырады. Конкурстың мақсаты мемлекеттік басқаруда жобалық менеджментті танымал ету және өз қызметінде жобалық менеджменттің әдістері мен құралдарын енгізетін және қолданатын ұйымдарды қолдау болып табылады.

2022 жылдан бастап Академия мемлекеттік органдардың басшылық құрамын, мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің қызметкерлерін барлық үш деңгей (жобаларды басқару, бағдарламаларды басқару, бағдарламалар мен жобалар портфельдерін басқару) бойынша оқытады.

### **Нәтижелер**

Осылайша, Қазақстанда өзгерістердің белсенді драйверінің рөлін Академия сәтті орындап шығады.

Жұмыс тобы ҰЖБЖ-ның тұжырымдамалық көзқарасын қалыптастырып, мемлекеттік органдардың жобалық қызметінің бірыңғай әдістемесін және тиісті нормативтік құқықтық актілердің жобаларын әзірледі.

Мәселен, 2022 жылдың соңында ҚР СТ ISO ұлттық стандарттары бойынша 53 сертификатталған тренер-кеңесші даярланды, 2619 мемлекеттік қызметші оқытылып, олардың 1833-іне сертификат берілді.

Жобалық басқару саласында мемлекеттік қызметшілердің біліктілігін арттыруға және сертификаттауға, сондай-ақ мемлекеттік органдардың жобалық қызметіне консультациялық-әдіснамалық тұрғыдан қолдау көрсетуге көңіл бөлу Академияға жобалық басқарудың ұлттық экожүйесін қалыптастыруға айтарлықтай үлкен үлес қосуға мүмкіндік берді.

2020 жылдан бастап жыл сайын «QazPMA» конкурсы өткізіледі. 2021 жылы «QazPMA-2020» конкурсы жоба ретінде IPMA Global Project Excellence Awards дүниежүзілік үздік жобалар байқауында алтын жүлдеге ие болды [14].

### **Алынған сабақтар**

#### **Формалды енгізу**

2019 жылға қарай мемлекеттік аппарат жобалық менеджментті қолдануға дайын еместігін көрсетті. Оны мемлекеттік органдар жүйесіз қолданды және дайындалған менеджерлердің қажетті көлемі болмады. Мемлекеттік қызметшілер аяқасты «ойынның жаңа ережелері бойынша» жұмысқа бейімделуге мәжбүр болды, бұл оларға қорқыныш пен күйзеліс әкелді.

Іс жүзінде мемлекеттік органдар өз қызметінде көптеген өзгерістерге және қарсылыққа ықпал еткен түсініксіздік деңгейіне тап болды. Нормативтік орта мен әдістеменің, дайындалған кадрлардың және қалыптасқан жобалық инфрақұрылымның болмауы себебінен мемлекеттік аппаратқа әкімшілік қысым іс жүзінде жобалық менеджменттің декларативті және ресми енгізілуіне әкелді.

#### **Тәсілдің беделін түсіру**

Уақыт өте келе өзгерістерді енгізу барысындағы біршама сәтсіз әрекеттер жобалық басқарудың құралдары негізгі қызметпен қатар жұмыста қолданылуға жарамайды, қосымша жүктеме мен артық жұмыс әкеледі деген пікір қалыптастырды. Сөйтіп, мемлекеттік қызметшілер теріс тәжірибе жинақтап, сенімін жоғалта бастайды. Басқарушы құрам өзгерістерді бұрмалау ретінде қабылдап, оларды қолдауды тоқтатады.

#### **Портфельдік және бағдарламалық деңгейлердің құзыреттері**

Бағдарламалар мен портфельдерді басқару үшін жобаларды басқару құзыреттілігі жеткіліксіз. Орталық екі мыңға жуық сертификатталған жоба менеджерін дайындағанына карамастан, олардың алған білімдерін мемлекеттік органдардың қызметіне енгізу мәселесі ашық күйінде қалып отыр. Оқытылған мемлекеттік қызметшілер алған құзыреттерін практикада қолданбайды.

Бұның себептерінің бірі – сертификатталған қызметкерлердің басым көпшілігі жобаны басқару деңгейінде оқытылады, ал олардың негізгі қызметі бағдарламалық және портфельдік басқару деңгейлерімен байланысты.

## **Әдістеме**

### **Жағдай**

Бұл бөлімде мемлекеттік басқарудағы жобалық менеджменттің бірыңғай әдістемесін әзірлеу тәжірибесі, қол жеткізілген нәтижелер мен алынған сабақтар сипатталған.

2017 жылға дейін қазақстандық жобалық қызмет саласында жобалық басқарудың түрлі әдістемелері мен стандарттары болып, түрлі тәсілдерді жақтаушылар арасында бәсекелестіктер орын алды. Өртүрлі инвестициялық және инфрақұрылымдық жобаларды басқару кезінде бір-бірінен өзгеше стандарттар, құралдар мен терминологиялық аппараттар қолданылды. Сонымен қатар, институционалдық және әлеуметтік жобалар жоба ретінде қабылданбай, олар тиісінше тиімсіз басқарылды. Мемлекеттік жобалар мен бағдарламаларды іске асырудың ашық еместігі, азаматтар үшін ақпараттың қолжетімсіздігі және азаматтар үшін мемлекеттік органдар жұмысының қолайлылығын бағалау жүйесінің болмауы, сондай-ақ азаматтардың олардың жұмысына деген сенімінің төмен болуы байқалды. Жүйесіздік мемлекеттік қызметшілерді оқыту мен сертификаттаудың бірыңғай тәсілдерінің жоқтығынан да көрінді.

Мемлекеттік жоспарлау жүйесінің құжаттарын әзірлеу және іске асыру әдістемесі жобалық тәсілді қолдануды көздемеді және жобаларды, бағдарламалар мен портфельдерді басқаруға қойылатын әдіснамалық ерекшеліктер мен талаптарды ескермеді.

Жобалық қызметті біртұтас нормативтік-құқықтық реттеудің жоқтығы мемлекеттік аппараттың қарсылық танытуының басты факторына айналды. Мысалы, қытайлық сарапшылар жобалық тәсілді енгізудегі негізгі қауіп ретінде жобалық басқару бағытындағы заңнаманың жетілмегендігін атайды. 2017 жылдан бастап Қазақстанда мемлекеттік органдар үшін жобалық басқарудың бірыңғай әдістемесін әзірлеуге дәйекті талпыныстар жасалды, бірақ бәрібір де 2019 жылға дейін бірыңғай әдістеме әзірленбеді.

### **Міндеттер**

2019 жылдың соңына қарай жобалық басқаруды жеделдетіп енгізу және мемлекеттік аппараттың жасырын қарсылығын жеңу аясында ҚР Үкіметінің алдында мынадай үш негізгі міндет тұрды:

Бірінші. Жобалық, бағдарламалық және портфельдік деңгейлерде басқаруды қамтамасыз ететін жобалық тәсілдің бірыңғай әдістемесін әзірлеу.

Екінші. Тиісті нормативтік-құқықтық актілерді қабылдау арқылы жобалық менеджменттің әдістемесін ресімдеу.

Үшінші. Жобалық менеджмент әдістемесінің тиімділігін бағалау.

### **Әрекеттер**

2020 жылдың басында ҚР Президенті Әкімшілігі мемлекеттік аппараттың бірыңғай жобалық басқару стандарты бойынша жұмыс істеу қажет екендігі туралы шешім қабылдайды және Орталыққа мемлекеттік органдардың жобалық қызметіне әдіснамалық қолдау көрсету бойынша функциялар береді.

Орталық өз қызметін халықаралық әдістемелер мен стандарттарды (PMBoK, IPMA ICB, PRINCE2, P2M, ISO, GPM P5, PMO Value Ring және т.б.) зерттеуге және талдауға, сондай-ақ олардың қазақстандық мемлекеттік басқару жүйесіне бейімделуіне бағыттады.

Бұл кезде жобаларды басқару үшін халықаралық стандарттар негізінде жобалық менеджменттің ұлттық әдістемесін әзірлеген Қытайдың үлгісі ескерілді.

2020 жылғы наурыздан бастап (COVID-19 пандемиясы жағдайында) Орталық мемлекеттік органдар, ЖОО, тренинг-орталықтар, кәсіби қауымдастықтар мен одақтар (КАУП-IPMA, PMI Kazakhstan Chapter, ҚР-ның Жоба менеджерлері одағы, Green Project Management-Global аумақтық өкілі) өкілдерінің қатарынан 30-дан астам сарапшыны тарта отырып, жобалық басқарудың әдістемесін әзірледі. Жұмыс апта сайынғы SCRUM-кесте<sup>5</sup> негізінде Zoom және MS Teams платформаларын қолдана отырып онлайн форматта ұйымдастырылды. Топ мүшелерінің жедел өзара байланыс орнатуы үшін WhatsApp, Telegram және MS Teams мессенджерлерінде чаттар құрылды.

Бірінші кезеңде әзірленетін әдістемеге қойылатын негізгі талаптар тұжырымдалды, атап айтқанда:

- мемлекеттік органдарда жобаға бағдарланған ұйымдық құрылымдарды қалыптастыруды көздейтін жобалық басқарудың барлық үш деңгейін (жобалар, бағдарламалар, портфельдер) регламенттеу;
- терминологияның қарапайымдылығы мен нақтылығы, сондай-ақ ұғымдық аппараттың ҚР-да қабылданған жобалық басқару стандарттарына (ISO 21500) сәйкес келуі;
- ЖОО-ларды, магистранттар мен докторанттарды жобалық басқарудың әдістемесін әзірлеуге тарту.

Жалпы жұмыс тобы аясында 90-нан астам кездесулер мен талқылаулар өткізілді. Бұл жұмыстың қорытындысы бойынша Жобалық басқаруды жүзеге асыру қағидалары мен Жобалық басқарудың үлгілік регламентіне негіз болған жобалық басқарудың әдістемесі әзірленді [8,10].

Әзірленген әдістеме шеңберінде мынадай негізгі ережелер қабылданды:

1. Мемлекеттік аппараттың қызметі бағдарламалық және портфельдік деңгейде регламенттелді. Жобаларды басқару деңгейінде жобалық менеджменттің үздік тәжірибелерін пайдаланудың артықшылықтарын кеңейту мақсатында өз таңдауына сәйкес гибридті басқару технологиялары мен аджайл-әдістерді қоса алғанда, жобалық менеджменттің әртүрлі стандарттарын, әдістері мен құралдарын қолдануға мүмкіндік берілді (ISO 21500-2014 «Жобаларды басқару жөніндегі нұсқаулық»; PRINCE2; PMI PMBOK Government extension; IPMA Individual Competence Baseline; GPM P5™ Жобаларды басқаруда тұрақты дамуды қамтамасыз ету бойынша стандарт).

2. Мемлекеттік органның жобалық басқаруының үлгілік ұйымдық құрылымы айқындалды, ол саланың/бағыттың/өңірдің/мемлекеттік органның ерекшелігін ескере отырып түзетілуі мүмкін.

3. Жобалық қызметке қатысушылар арасында ақпаратпен, құжаттармен, түсініктемелермен (комментарийлермен) алмасуды қоса алғанда, мемлекеттік органдардың жобалық қызметі электрондық цифрлық қолтаңбамен қол қою мүмкіндігімен жобалық басқарудың ақпараттық жүйесінде (бұдан әрі – ЖБАЖ) жүзеге асырылады.

4. Тапсырмаларды, оның ішінде жобалық басқару шеңберінде орындалатын жеке және заңды тұлғалардың өтініштері бойынша тапсырмаларды бақылауға қою мен бақылаудан алу, мерзімдерін бекіту, оларды орындауға жауапты лауазымды тұлғаларды тағайындау ЖБАЖ-да жүзеге асырылады.

5. Қоғамдық мониторинг институтын, оның ішінде жобаларды іске асыру барысының және нақты қол жеткізілген қоғамдық-маңызды нәтижелердің жобалардың мерзімдерін, сапасын, құнын қоса алғанда, жоспарланған параметрлерге сәйкестігі тұрғысынан енгізу.

6. Мемлекеттік органның жобалық кеңсесі жанынан Ситуациялық-талдау орталығы құрылып, ол ЖБАЖ-дың бизнес-аналитика және визуализация құралдарымен

---

<sup>5</sup> SCRUM-кесте – міндеттердің ағымдағы жай-күйін бақылауға, прогресті көруге, ағымдағы және болашақ кезеңдерге болжам жасауға мүмкіндік беретін көрнекі диаграмма.



жаратқандырылған басқа ақпараттық жүйелермен және аналитикалық платформалармен интеграциясы негізінде портфельдерді, бағдарламалар мен жобаларды іске асыру барысы туралы ақпаратты жинауды, өңдеуді, талдауды және ұсынуды қамтамасыз етеді.

7. Портфельді, бағдарламаны және жобаны басқаруға қатысушылардың құзыреттері мен өкілеттіктері анықталды.

8. Мемлекеттік органдардың тиімді өзара іс-қимыл жасау және жобалардың/бағдарламалардың/портфельдердің міндеттерін басқару үшін бірлескен кросс-функционалдық жоба командаларын құруы апта сайынғы SCRUM-кестеге сәйкес жүзеге асырылады.

9. Жобалық персонал қызметінің негізгі аспектілері, оның ішінде: жобалық рөлдер, ситуациялық-талдау орталықтары, коммуникациялық орталықтар қызметкерлерінің, мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің сараптамалық кеңестері хатшыларының, жобалық басқару жөніндегі консультанттардың функциялары, қызметкерлерді көтермелеу және ынталандыру шаралары, жобалық басқару бойынша жыл сайынғы ұлттық конкурсты өткізу регламенттелді.

10. Жергілікті атқарушы органдардың (бұдан әрі – ЖАО) жобалық қызметінің ерекшеліктері ескерілді. Облыстарды, республикалық маңызы бар қалаларды, астананы дамыту жоспарын іске асыру үшін қолданылатын жобалық тәсіл аумақта және тиісті өңірдің ел деңгейінде стратегиялық мақсаттарға қол жеткізуге қосқан үлесін ескере отырып, жалпыұлттық басымдықтағы портфельдерде көзделген мақсаттарға қол жеткізуді бірлесіп қамтамасыз етуге бағытталған ЖАО-ның жобалық кеңселері мен ОМО-ның жобалық кеңселері арасындағы өзара іс-қимылдың матрицалық құрылымының болуын көздейді.

Әдістеменің соңғы жобасын жұмыс тобы 2021 жылдың қаңтарында аяқтады.

Қосымша жұмыс тобы келесі заңнамалық актілерге түзетулер әзірледі:

- мемлекеттік органдарда жобалық органдарды құру, ЖБАЖ, жобалық рөлдерді бекіту, ведомствоаралық өзара іс-қимыл, көтермелеу, мемлекеттік қызметшілерді жобалық кеңселерге іссапарға жіберу, сондай-ақ ел басшылығы берген тапсырмалардың орындалуын бақылауды ұйымдастыру мәселелерін қоса алғанда, Үкімет пен мемлекеттік органдардың қызметіне жобалық басқаруды тұтастай енгізуге мүмкіндік беретін 2020 жылғы 29 маусымдағы Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексіне;

- Қазақстан Республикасының Бюджет кодексіне, оның ішінде мемлекеттік органдардың жобалық қызметін қаржыландыру мәселелерін регламенттеу бөлігінде [15].

«Ел үміті» өзгерістерді басқару бойынша салалық менеджерлерді даярлау бағдарламасы шеңберінде құрылыс саласы мысалында салалық саясатқа (инжинирингтік қызметтер ретінде) жобалық тәсілді енгізу бойынша ұсыныстар дайындалды, оларды Премьер-Министр іс жүзінде іске асыру үшін мақұлдады.

Әдістемені келісу кезеңінде жаңа тәсілді енгізуге қарсы бағытталған мемлекеттік аппараттың жасырын және ашық қарсылығы байқалды. Осы сын-тегеурінді еңсеру мақсатында Президент Әкімшілігі әдістеменің мәні мен жобалық менеджменттің артықшылықтарын егжей-тегжейлі сипаттайтын тапсырмалар мен талдамалық жазбалар жолдады.

## **Нәтижелер**

Нәтижелер – 1-фаза (2019-2022 жж.)

2020 жылдың басында басталған жұмыстың қорытындысы Жобалық басқаруды жүзеге асыру қағидаларын қабылдау және Мемлекеттік органдарды жобалық басқарудың үлгілік регламентін қабылдау болды [8,10]. Осы нормативтік құжаттарды қабылдау мемлекеттік органдардың жобалық қызметін регламенттеуге және ҰЖБЖ-ның одан әрі үдемелі дамуын қамтамасыз етуге мүмкіндік берді.

Әдістеме жұртшылықтың қатысуымен және нақты лауазымды тұлғалар жауап беретін қызметтің негізгі көрсеткіштерін белгілей отырып жасалған іс-қимыл жоспарын толық сипаттай келе, егжей-тегжейлі бағдарламалар құруды көздейтін бірқатар дәйекті

қадамдарды қарастырады. Мұндай тәсіл мемлекеттік қызметшілер жүргізетін жұмыстың ашықтығы мен есептілігін қамтамасыз етеді.

Әдістеменің тиімділігін бағалау үшін 2022 жылдың соңында мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің, ұлттық жобалық офистердің өкілдерінен және жобалық басқару саласындағы сарапшылардан тұратын жұмыс тобы құрылды. Жұмыс тобы осы кейстің 2-тарауында баяндалған әдістемені одан әрі жетілдіру бойынша бірқатар ұсыныстар ұсынды.

Сонымен қатар, құрылыс саласындағы жобаларды басқару бөлігінде инжинирингтік қызметтерді дамыту бойынша ұсыныстар бейінді министрлікте кадрлардың жиі ауысуы мен құзыреттер деңгейінің төмен болуына байланысты іске асырылмады.

### **Алынған сабақтар**

Жобалық басқару әдістемесін әзірлеу және енгізу тәжірибесі келесідей бірқатар сабақтарды алуға мүмкіндік береді:

#### **Пилоттық енгізу**

Әдістемені әзірлеуді және енгізуді жеке саладан және/немесе өңірден бастап пилоттық режимде параллель жүзеге асыру орынды және тиімді. Дәл осы пилоттық енгізу негізгі кедергіні еңсеруге – жаңа жұмыс әдістеріне бейімделу қиын мемлекеттік қызметшілердің ойын өзгертуге мүмкіндік береді.

Осы тәсілді енгізу кезінде осындай жағдайға Біріккен Араб Әмірліктерінің үкіметтік акселераторының қызметкерлері тап болды, олар бірден жаңа жұмыс әдістеріне бейімделе алмады.

#### **Сүйемелдеу (қолдау көрсету)**

Әдістемені әзірлеу және оны нормативтік актімен бекіту жеткіліксіз. Әдістемені консультациялық-әдіснамалық сүйемелдеусіз енгізу тәсілдің ресми түрде ғана қолданылуына және оның біртіндеп беделінің түсуіне әкеледі.

#### **Үздіксіз жақсарту**

Еңбек өнімділігі мен ұйымдық мәдениеттегі өзгерістерді бақылап отыру қажет, бұл әдістеменің тиімділігін бағалауға және оны жетілдіруге мүмкіндік береді (PDCA).

#### **Жобааралық байланыс және үйлестіру**

Бағдарламалық деңгейде түпкілікті нәтижелер үшін дербес жауапкершілік тетіктерінің болмауына байланысты мемлекеттік органдарда функциялардың шашыраңқылығы орын алады. Бағдарлама деңгейінде жобааралық байланыстардың жоқтығы және оларды бір жерден басқара алмау ресурстарды ұтымсыз пайдалануға, шығындарға, іс-әрекеттердің сәйкес келмеуіне және жалпы нәтижелерге қол жеткізбеуге әкеледі.

### **Ұйымдық құрылымдар**

#### **Жағдай**

Қазақстан желілік-функционалдық ұйымдық құрылымдар негізінде жұмыс істейтін мемлекеттік басқарудың әкімшілік-бақылау жүйесімен жұмыс істейді, оның кемшілігі қатаң иерархиялық вертикаль болғандығында, онда шешімдер «жоғарыда» қабылданады, бұл қатардағы қызметкерлердің бастамасыздығы мен жауапсыздығын тудырады. Ұйымдық құрылымдардың икемсіздігі мен бюрократиялық оқшаулануы жобалық менеджментті ілгерілетуге үлкен кедергілер болып табылады.

Жобалық менеджмент матрицалық негізде өзара әрекеттесетін далиған және икемді құрылымдардың болуын жөн көреді. Бүгінгі таңда мемлекеттік аппараттағы құрылымдар функционалдық принцип бойынша ұйымдастырылған, матрицалық жұмыс принципіне көшірілмеген.

Қазақстанның мемлекеттік секторында жобалық менеджментті дамыту процесі жобалық басқаруды енгізудің ұйымдастырушылық негізі ретінде жобалық кеңселерді институттандырумен қатар жүрді.

2011 жылы ҰЖБЖ тұжырымдамасын әзірлеу кезінде сарапшылар жобалық басқару саласындағы уәкілетті органды анықтап, Ұлттық жобалық офисті құруды ұсынды. Қазақстанның мемлекеттік органдарында алғашқы жобалық кеңселер 2017 жылдан бастап құрылды (Бас прокуратура, Президент Әкімшілігі, ҚР АШМ (Ауыл шаруашылығы министрлігі), Түркістан облысының әкімдігі және т.б.).

### **Міндеттер**

Осылайша, ҰЖБЖ-ны енгізудің екінші кезеңінің соңына қарай (2019 ж.) Қазақстанның жобалық басқарудың бірыңғай ұйымдық құрылымын дамыту бөлігінде мынадай міндеттер тұрды:

Бірінші. Мемлекеттік органдардың матрицалық жобалық бағдарланған ұйымдық құрылымын кезең-кезеңімен енгізу үшін жағдайлар жасау.

Екінші. Қазақстанда жобалық басқару саласын дамытуға жауапты уәкілетті мемлекеттік органды айқындау.

Үшінші. Мемлекеттік басқарудағы жобалық менеджменттің бүкіл экожүйесі үшін бірыңғай ұйымдастырушылық және әдіснамалық орталық рөлін орындай алатын Ұлттық жобалық офисті құру.

Төртінші. Мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің бірыңғай архитектурасын қалыптастыру.

### **Әрекеттер**

2021 жылы Ұлттық экономика министрлігі жобалық басқару саласындағы уәкілетті орган атанады, сондай-ақ Премьер-Министрдің өкімімен матрицалық құрылым негізінде Ұлттық жобалардың іске асырылуын мониторингтеу офисі құрылып, ол іс жүзінде Ұлттық жобалық офистің (бұдан әрі – ҰЖО) рөлін атқарады. ҰЖО-ның негізгі мақсаттары мемлекеттік органдардың қызметіне жобалық басқаруды кешенді енгізу және мемлекеттік органдардың жобалық кеңселері арасында өзара іс-қимылды ұйымдастыру болып табылады.

2021 жылы барлық орталық және жергілікті мемлекеттік органдарда: еліміздің 17 өңірінде, 18 министрлікте, 4 агенттікте және Жоғарғы Сотта жобалық кеңселер ашылады.

2021 жылы қабылданған жобалық басқару әдістемесі: жобалық кеңсенің үлгілік матрицалық ұйымдық құрылымын, қызметкерлердің толық жұмыспен қамтылуын, сондай-ақ коммуникациялық және ситуациялық-талдау орталықтарын жасақтауды көздейді [9].

2022 жылы Президент Әкімшілігі жанынан Президент айқындайтын басым бағыттар бойынша нәтижені қамтамасыз етуге бағытталған Нәтижеге қол жеткізуді басқару кеңсесі – Delivery Unit құрылады.

### **Нәтижелер**

2022 жылдың соңына қарай Қазақстанда ҰЖО бастаған жобалық басқарудың біртұтас экожүйесі қалыптасты, ол мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерімен Agile-форматта артық бюрократиялық рәсімдерсіз және құжат айналымынсыз өзара іс-қимыл жасауды қамтамасыз етеді.

ҰЖО матрицалық құрылым бойынша Премьер-Министр Кеңсесінің Жобалық басқару орталығы (бұдан әрі – ЖБО), Ұлттық экономика министрлігінің Жобалық басқару департаменті (бұдан әрі – ҰЭМ ЖБД) және МБА базасында құрылды. Айта кету керек, тек жобалық кеңселер ғана матрицалық принцип бойынша құрылған, ал мемлекеттік органдарда құрылымдарды матрицалық принцип бойынша құру бүгінгі күнге дейін енгізілмеген.

Матрицалық құрылымдар шеңберінде өзара қарым-қатынас жасау кросс-функционалды байланыстардың арқасында өзінің тиімділігін көрсетті. Оң нәтиже әртүрлі ведомстволардың жоспарларын жедел түзету және ұзақ хат алмасусыз синхрондау арқылы шығындардың төмендеуімен байланысты.

Мемлекеттік органдардан және олардың ведомстволық бағынысты ұйымдарынан іссапарға жіберілген аз қызметкерлермен ҰЖО өз алаңында мемлекеттік органдар мен мүдделі ұйымдар өкілдерінің жедел өзара іс-қимылын қамтамасыз етеді.

ҰЖО жұмысында апта сайынғы SCRUM-кездесулер шеңберінде мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерімен өзара іс-қимылды ұйымдастыру үшін әртүрлі құралдар мен әдістер, соның ішінде Agile қолданылады.

Жобалық кеңселердің жобалық жетілуіне жүргізілген талдау жобалық басқару әдістемесінің талаптарына сәйкес жобалық кеңселерді құрған мемлекеттік органдар өздерінің нәтижелілігін айтарлықтай арттыра алғанын көрсетті. Сонымен қатар, осы міндетті ресми түрде және толық жұмыспен қамту шарттарында қызметкерлермен жасақтамай орындаған мемлекеттік органдар төмен нәтижеге қол жеткізді. Бұл кейіннен қызметкерлер мен басшылықтың алдында жобалық тәсілдің беделін түсірді.

### **Алынған сабақтар**

#### **Көшбасшылық нәтиже береді**

Мемлекеттік органдарда жобалық менеджментті енгізуді талдау басшылардың көпшілігі әдістемені толық түсінбестен жобалық кеңселер құрғанын және қалдық қағидат бойынша кеңсемен өзара іс-қимыл жасағанын көрсетті. Сонымен қатар, мемлекеттік органдардың бірқатар басшылары көшбасшылық таныта отырып, жобалық басқару әдістемесін саналы түрде қолданып, жобалық кеңсенің артықшылықтарын дұрыс пайдалана білді. Нәтижесінде көшбасшылық осы мемлекеттік органдарда сәтті іске асырылған жобалар санының және жобалық басқарудың жетілу деңгейінің артуына әкелді.

Еңбекті ұйымдастыру мәселелерінде және құзыреттіліктің төмен деңгейі жағдайында нақтылықтың жоқтығына қарамастан, көшбасшы-басшылардың жауапкершілікті өз мойнына алуға деген дайындығы және олардың жаңа нәрсе жасауға деген ұмтылысы сайып келгенде нәтиже берді. Осылайша, жобалық кеңсе қызметінің тиімділігі басшылардың өзара қарым-қатынас жасауға, оларды қолдауға деген ұмтылысына байланысты.

#### **Бірыңғай жобалық матрица**

Бірінші кезеңде мемлекеттік органдар құрған көптеген жобалық кеңселер шашыраңқы және жүйесіз жұмыс істеді. Тиімді қарым-қатынас пен серіктестікті қамтамасыз ету үшін жобалық кеңселер жобалық кеңселердің бірыңғай архитектурасында құрылуы керек. Бұл жұмыс бір орталықтан – Ұлттық жобалық офистен жүзеге асырылуы және үйлестірілуі тиіс.

#### **Қосарлы (екі) жұмыс алшақтату факторы ретінде**

Бүгінгі таңда мемлекеттік органдар операциялық қызметке кіріп кеткен, бұл мемлекеттік қызметшілердің жұмыс ауқымының артуына алып келеді. Жобалық менеджментті енгізу барысында жобалық кеңселердің қызметкерлері жобалық басқару жүйесі шеңберінде де, дәстүрлі бюрократия шеңберінде де тапсырмаларды орындауды жалғастыра берді.

Жобалық кеңселерге іссапарға жіберілген мемлекеттік қызметшілер жобалық кеңсе құрамындағы жұмысымен бір уақытта негізгі жұмыс орны бойынша өздерінің функционалдық міндеттерін орындауға мәжбүр болды. Сондай-ақ, жобалық кеңселерде мемлекеттік органдармен, құрылымдық бөлімшелермен және орындаушылармен «көлденең» байланыстарды дамытуда қиындықтар туындады. Мәселен, жергілікті атқарушы органдардың 17 жобалық кеңсесінің тек 10 басшысы ғана жұмысты толық жұмыспен қамту жағдайында орындайды, қалған органдарда басшылар жұмысты басқа жұмыспен қатар алып жүреді. Министрліктердегі жағдай да дәл осыған ұқсас құрылған 24 жобалық кеңсенің тек 8-і ғана толық жұмыспен қамту жағдайында қызмет етеді.

Қосымша жұмыс көлемі және қосарланған жұмыс мемлекеттік органдар қызметкерлері тарапынан жобалық тәсілді енгізуге қарсылық туғызды. Осылайша, негізгі жұмысты жобалық қызметпен ұштастыру жалпы алғанда жобалық менеджменттің және оның ішінде жобалық кеңселер қызметінің беделін түсіруге әкеледі.

## **Мотивация**

### **Жағдай**

2019 жылға дейін жобалық менеджментті енгізу тәжірибесі ҰЖБЖ-ны енгізуге қызығушылықтың әртүрлі екенін көрсетті. Басқарудың әртүрлі деңгейлеріндегі мемлекеттік қызметшілер жалпы қызығушылық пен қолдау танытты, алайда басқарушы құрам көп жағдайда өзгерістерге немқұрайлылық немесе жасырын қарсылық көрсетіп жатты.

Материалдық ынталандыру жүйесі түпкілікті нәтижелерге байланысты емес және мемлекеттік қызметшілерді мақсаттарға жетуге, сондай-ақ жобалық менеджментті қолдануға ынталандырмайды. Жобалық тәсілді енгізгені немесе саботаж жасағаны үшін мемлекеттік органдардың басшыларын көтермелеу немесе жауапкершілікке тарту тетігі де жоқ.

Айта кету керек, 2019 жылға қарай мемлекеттік аппаратта жобалық менеджментті енгізуге материалдық емес ынталандыру іс жүзінде болмады.

### **Міндеттер**

Мемлекет басшысының жобалық тәсілді енгізу жөніндегі тапсырмасын толыққанды іске асыру үшін мемлекеттік аппараттың мотивациясын қамтамасыз етуге бағытталған шаралар кешенін әзірлеу орынды болып көрінді. Осыған байланысты келесідей екі міндет қойылды:

Бірінші. Мемлекеттік қызметшілерге еңбекақы төлеу жүйесін жетілдіру, оның ішінде жобалық қызметті жүзеге асыруды материалдық ынталандыру тетігін енгізу;

Екінші. Материалдық емес ынталандыру құралдарын және «жұмсақ қолдаудың» басқа механизмдерін дамыту.

### **Әрекеттер**

2017 жылдан бастап мемлекеттік қызметшілердің, оның ішінде жобалық кеңселер қызметкерлерінің еңбекақысын өзгерту бойынша реформа жүзеге асырылуда. 2021 жылы орындалатын функциялардың маңыздылығына және жауапкершілік көлеміне қарай лауазымдарды бағалау мен жалақы мөлшерін саралауға негізделген жаңа жалақы жүйесі енгізілді.

2020 жылы жобалық менеджментті енгізуді «ынталандыратын» іс-шара ретінде алғаш рет «Qazaqstan Project Management Awards» жобалық басқару жөніндегі ұлттық конкурс өткізілді, ол IPMA Global Project Excellence Awards 2021 дүниежүзілік үздік жобалар байқауында алтын жүлдеге ие болды. Конкурс жыл сайын үш негізгі номинация бойынша өтіп отырады: «Үздік жоба», «Үздік жоба менеджері», «Үздік жобалық кеңсе». Жеңімпаздар Мемлекет басшысының қатысуымен өтетін салтанатты іс-шарада марапатталады.

Конкурс жобалық менеджментті енгізуді материалдық емес ынталандырудың тиімді тетігіне айналды. Конкурсқа қатысушылар ортасы үнемі кеңейіп келеді және бүгінде мемлекеттік органдардың ғана емес, квазимемлекеттік ұйымдардың, бизнестің, ЖОО-лардың және үкіметтік емес сектордың өкілдерін де қамтиды.

QazPMA конкурсының қорытындысы бойынша мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің барлық басшыларының, сарапшылардың және өзге де мүдделі тараптардың қатысуымен жеңімпаздар форумы өткізіледі, онда ҰЖБЖ-ны одан әрі дамыту бойынша ұсыныстар әзірленіп, талқыланады.

### **Нәтижелер**

Жалпы, мемлекеттік аппаратта материалдық ынталандыру, оның ішінде жобалық менеджментті енгізуге ынталандыру үшін қажетті тетіктер бар. Алайда, бүгінгі күні бұл мүмкіндік толығымен пайдаланылмай отыр.

Президент Әкімшілігінің қолдауының арқасында мемлекеттік қызметшілерді жобалық қызметті жүзеге асыруға ынталандыратындай еңбекақы төлеу жүйесін өзгертудің орындылығы, қажеттілігі мен өзектілігі туралы түсінік пайда болуда.

Ұлттық конкурс мемлекеттік органдар үшін материалдық емес ынталандыру құралы ретінде әсер етіп, басқарушы буынға жобалық менеджмент идеясын ілгерілетуге серпін берді.

Бұдан бөлек, ұлттық конкурс Қазақстандағы мемлекеттік органдардың қызметінде одан әрі қолдану үшін жобалық менеджменттің озық үздік тәжірибелерімен алмасу бойынша кәсіби алаңға айналды.

### **Алынған сабақтар**

#### **Материалдық ынталандыруға кешенді көзқарас**

Мемлекеттік қызметшілерді материалдық ынталандыруды басқа элементтермен өзара байланыстыра отырып, ҰЖБЖ элементі ретінде қарастырған жөн. Оның ішінде ұйымдастырушылық мәселелер кешенін (жобалық рөлдер, сыйлықақы беру, іссапарға жіберу, аттестаттау, құзыреттілік деңгейі, нәтижелерді бағалау, негізгі көрсеткіштер мен индикаторлар және т.б.) нақтылау және регламенттеу қажет.

#### **Бәсекелестік жобалық топтарды ынталандыру құралы ретінде**

2020 жылы бірінші QazPMA ұлттық конкурсын өткізу тәжірибесі өзінің тиімділігін көрсетті. Осыған байланысты оны жыл сайын өткізу және қатысушылардың санаттарын (мемлекеттік органдар, квазимемлекеттік сектор, бизнес, ҮЕҰ, ЖОО) кеңейтіп отыру туралы шешім қабылданды.

Конкурс тәжірибе алмасу, жаңа білім алу, ынтымақтастық пен серіктестікті жақсарту алаңына айналды. Қатысушылардың бағасы мен пікірлері бойынша конкурс мемлекеттік қызметшілердің үздік тәжірибелерді зерделеу, құзыреттілік деңгейін арттыру және мансаптық өсу үшін мүмкіндіктер ашатын жобалық менеджменттің мәні туралы білімін арттырды. Сонымен қатар, тәжірибе көрсетіп отырғандай, барлық мемлекеттік органдар конкурсқа қатыса бермейді, негізінен бұл бірінші басшылардың қызығушылығының болмауымен байланысты.

### **ЖБАЖ**

#### **Жағдай**

Қазақстанда бағдарламалар мен жобаларды басқарудың тиімділігін арттыру үшін бірыңғай ақпараттық жүйеде мемлекеттік органдардың және өзге де мүдделі қатысушылардың маңызды жобаларын бірлесіп жүргізу қажеттілігі алғаш рет 2011 жылы Ұлттық жобалық басқару жүйесінің тұжырымдамасын әзірлеу кезінде туындады.

Алайда, Президент Әкімшілігінің қолдауымен құрылған «Рухани жаңғыру» қоғамдық сананы жаңғырту бағдарламасының жобалық кеңсесі әртүрлі мемлекеттік органдардың бірыңғай ақпараттық жүйеде бірлесіп жұмыс істеуі бойынша алғашқы практикалық қадамдарды 2017 жылы ғана жасағанын атап өткен жөн.

2017 жылы Үкімет «Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасын қабылдады [16]. Бірақ көрсеткіштер мен іс-шаралардың мониторингі ақпараттық жүйеде фрагментті түрде жүргізіліп, жүйенің өзі әртүрлі басқару деңгейлерінде (Bitrix-24) жұмыс істеуге мүмкіндік бермеді. Осылайша, 2019 жылға қарай мемлекеттік органдарда жобаларды басқарудың ақпараттық жүйелері іс жүзінде қолданылмай, ЖБАЖ барлық мемлекеттік органдар үшін бірыңғай құрал бола алмады.

## **Міндеттер**

2019 жылға қарай орталық және өңірлік мемлекеттік органдарға, сондай-ақ өзге де мүдделі қатысушыларға артық бюрократиясыз және қағаз құжат айналымынсыз жобаларды бірлесіп жедел басқаруды жүзеге асыруға мүмкіндік беретін бірыңғай ЖБАЖ-ды енгізу қажеттілігі туындады. Осыған байланысты келесідей міндеттерді шешу қажет болды:

Бірінші. Мемлекеттік аппаратта жобаларды, бағдарламаларды, портфельдерді басқару үшін бірыңғай кросс-платформа ретінде ЖБАЖ-ды енгізу.

Екінші. Мемлекеттік аппаратта ЖБАЖ-ды қолдану үшін нормативтік-құқықтық негіз қалыптастыру.

## **Әрекеттер**

Үкіметтердің жобаларды басқарудың ақпараттық жүйелерін құру мен пайдаланудың халықаралық тәжірибесі зерттелді. Портфельді, бағдарламалар мен жобаларды басқарудың әртүрлі жүйелерінің функционалдығына талдау жүргізілді. Нәтижесінде ЖБАЖ-ға қойылатын талаптар тұжырымдалып, ол үшін қолданыстағы шешімді бейімдеу немесе жаңа IT-шешімді әзірлеу қажет болды.

2019 жылы Түркістан облысында өңірдің құрылымдық бөлімшелеріне жобаларды бірлесіп жүргізуге мүмкіндік беретін кросс-платформа (Easy Project) пилоттық режимде іске қосылды. 2020 жылдың наурыз айынан бастап пилоттық іске қосу аясында барлық орталық және жергілікті мемлекеттік органдар біртіндеп қосылды. ЖБАЖ-ды пилоттық енгізу бюджет қаражатын бөлусіз жүзеге асырылды және ол жобалық менеджментті қолдануды бастау қажеттілігімен байланысты болды.

2020-2022 жылдар аралығында пилоттық ЖБАЖ-дың функционалы стратегиялық көрсеткіштер мен индикаторлардың онлайн-аналитикасын (KPI) қоса алғанда кеңейтіле түсті. Мемлекеттік органдар мен квазимемлекеттік ұйымдарда ЖБАЖ-ды толыққанды енгізу үшін қажетті қаржылық пен адами ресурстарға қажеттілік есептелді.

2022 жылы Үкімет ЖБАЖ-ды енгізуге қаражат бөлді. Цифрландыру саласындағы уәкілетті орган бірыңғай ЖБАЖ-ды сатып алуды ұйымдастырды және мемлекеттік органдарға оған қолжетімділік берілді.

2021 жылы ЖБАЖ-ды қолдану үшін құқықтық негіз құру бөлігінде мемлекеттік органдардың ЖБАЖ-да жобалық қызметті жүзеге асыру мүмкіндігін көздейтін нормативтік-құқықтық актілер қабылданды. 2022 жылдың сәуірінде Президенттің Бюрократиядан арылту туралы Жарлығымен мемлекеттік ақпараттық ресурстарда қамтылған ақпаратты сұратуға және ұсынуға тыйым салынды, бұл мемлекеттік қызметшілердің ЖБАЖ-ға өтіп, жұмыс істеуіне ықпал етті [4].

## **Нәтижелер**

Бірыңғай ЖБАЖ-ды енгізу бойынша қабылданған шаралардың нәтижелері:

- тестілік кросс-платформада 45-тен астам орталық және өңірлік мемлекеттік органдардан 6 мыңға жуық қызметкердің тәжірибелік бірлескен жұмысы ұйымдастырылды;

- жобалардың міндеттері мен ресурстарын жоспарлау сапасы жақсарды, жобалардың іске асырылу барысына нақты бақылау жүрді;

- ЖБАЖ-ды масштабтаудың өміршеңдігі мен қажеттілігі, сондай-ақ ашықтық, проактивті мониторинг және қоғамдық бақылау құралдары есебінен сыбайлас жемқорлық тәуекелдерінің алдын алудың пәрменділігі дәлелденді;

- Кодекс, Жарлық және Үкімет қаулылары деңгейінде нормативтік-құқықтық актілер қабылданды, мемлекеттік қызметшілердің ЖБАЖ-ды қолдануы үшін жағдайлар жасалды;

- ЖБАЖ-да Президенттің сайлауалды бағдарламасының іске асырылуын мониторингтеу және Мемлекет басшысының негізгі тапсырмаларының орындалуын бақылау жүргізілуде.

### **Алынған сабақтар**

ЖБАЖ-ды енгізу процесі бірқатар маңызды сабақтарды алуға мүмкіндік берді:

#### Енгізудегі кешенді тәсіл

Мемлекеттік қызметшілердің мақсат қою, стратегиялық көрсеткіштер мен индикаторларды сәйкестендіру және ажырату, GAP-талдау, жоспарланған нәтижелерге қол жеткізу үшін жұмыстар мен ресурстарды жоспарлау саласында құзыреттері мен дағдыларының деңгейі төмен екендігі анықталды. Жобалық қызметке тартылған мемлекеттік органдар қызметкерлерінің көпшілігі жобалық менеджментті ЖБАЖ-ға деректерді ресми енгізумен бірдей көреді. Жұмысты жеңілдетуге арналған ЖБАЖ-ды пайдалану ағымдағы жұмысқа қосымша жүктеме ретінде қабылданады.

Осыған байланысты мемлекеттік қызметшілердің жұмысына жобалық тәсілді кешенді енгізу қажет екендігі туралы қорытынды жасалады. Бұл ЖБАЖ-мен бір уақытта түсінікті ойын ережелерін, оқытуды және қызметкерлер үшін ең қолайлы жағдайларды қамтамасыз етуді көздейді.

#### Стратегиялық нысандар үшін орталықтандырылған тәсіл

Қолданыстағы заңнамаға сәйкес ақпараттандыру объектілерін орталық және жергілікті мемлекеттік басқару органдары жеке сатып алуы тиіс. Бұл талап мемлекеттік органдардың түрлі өнімдерді, оның ішінде әртүрлі IT-шешімдерді сатып алуына ықпал етеді.

Сонымен бірге, ЖБАЖ мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлеріндегі жұмыстардың байланысын қамтамасыз ететіндігін ескере отырып, мұндай өнімдерді бірге сатып алған жөн. Бұл, өз кезегінде, интеграцияға кететін уақыт шығындарын болдырмауға және бюджет қаражатын үнемдеуге мүмкіндік береді. Бұл тұста, орталықтандырылған ақпараттық жүйені дамыту кезінде IT-шешімдердің бәсекелестігі қамтамасыз етілуі мүмкін.

#### Есептіліктің қайталануы

Мемлекеттік органдардың ЖБАЖ-ға деген сенімінің төмен екендігі байқалады, өйткені жүйе пилоттық режимде жұмыс істейді. Бүгінде мемлекеттік қызметшілер жобалар мен бағдарламаларды ЖБАЖ-да жүргізуге және сонымен қатар дәстүрлі әдіспен оларға қатысты жазбаша сұраулар мен есептер форматында есеп беруге мәжбүр. Есептіліктің қайталануы екі форматтағы жұмыстарды бір уақытта орындауды талап ететін заңнамада қалыптасқан құқықтық қайшылықтардың салдары болып табылады. Атап айтқанда, ЖБАЖ-ды қолдану форматы императивті түрде белгіленбейді және тек мүмкіндік ретінде қарастырылады.

Бұл жобалық тәсілге қатысты қарсылықтың болуы мен оның беделін түсірудің маңызды факторларының бірі болып саналады.

#### Деректердің дұрыстығы мен сенімділігі – ЖБАЖ-ға сенудің негізгі факторы

Іс жүзінде мониторинг пен бақылауды қамтамасыз ететін бірқатар құралдар бар. Деректердің сенімділігі әртүрлі көздерден алынған ақпаратты салыстыру арқылы қамтамасыз етіледі.

Бүгінгі таңда Қазақстанда мұндай құралдар іс жүзінде қолданылмайды, бұл ЖБАЖ-ға деген сенімнің болмауына әкеледі. Осылайша, деректердің дұрыстығы мен өзектілігіне күмәндану ЖБАЖ мен жалпы жобалық менеджментті енгізудегі тағы бір тежегіш фактор болып табылады.

### **Ынтымақтастық және байланыс**

Мүдделі тараптармен ынтымақтастық пен байланыс орнату жобалық менеджменттің негізгі құзыреттерінің бірі болып табылады, өйткені ол «халық үніне құлақ асатын мемлекет» қағидатының көрінісі болып саналады және стейкхолдерлермен бірлесіп шешім қабылдауды, олардың мемлекеттік міндеттерді іске асыруға атсалысуы мен қанағаттануын қамтамасыз етеді.



## **Жағдай**

Қазақстанда экспорттық және жобалық қоғамдастықтардың мемлекеттік институттармен ынтымақтастығының барлық форматтарын нығайту мен кеңейтуді көздейтін жобалық өзара іс-қимыл қағидаттары алғаш рет 2011 жылы сипатталып, ұсынылды, олардың қатарында мыналар бар:

- қатысушы немесе сарапшы болып қатысатын ұйымның меншік нысанына қарамастан, мүдделі қатысушылар өкілдерінің арасынан бірлескен кросс-функционалды командаларды құру;

- Agile тәсілдерін енгізу және жоба менеджерлерінің этикасын сақтау;

- жобалық рөлдер мен жауапкершілік матрицасы негізінде өзара іс-қимыл жасау және ынтымақтастық орнату;

- жобалық басқару бойынша кәсіби кеңесшілер мен салалық сарапшыларды тарту.

ҰЖБЖ-ны құру мен дамытудың алдыңғы кезеңдеріндегі осы қағидаттарға сүйене отырып, жекелеген мемлекеттік органдарда жобалық қызметке қатысушылардың ынтымақтастығы мен коммуникациясының сапалы жаңа форматтарын енгізуге талпыныстар жасалды («Жетісу» әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациясы - 2011 ж., Ауыл шаруашылығы министрлігі - 2013-2016 жж., Бас прокуратура - 2017 ж., Президент Әкімшілігі - 2017 ж., Премьер-Министр Кеңесі - 2017-2018 жж.).

Сонымен қатар, Қазақстанның мемлекеттік басқару жүйесінде мемлекеттік органдар арасындағы өзара іс-қимыл, әдетте, сызықтық-функционалды және тігінен-иерархиялық ұйымдық құрылымдар шеңберінде «жоғарыдан төменге» қарай жүргізілді.

Тиісінше, басқарудың көлемді көп деңгейлі құрылымы сөзсіз бюрократиямен, функциялар мен өкілеттіктерді қатаң реттеумен қатар жүрді, бұл ұжымдық жауапсыздыққа, құжат айналымының экспоненциалды артуына, ресми есептерге және төмен нәтижелерге әкелді.

Мұндай жағдайларда «қолмен басқару» немесе «тапсырмалармен басқару» басқарудың барлық деңгейлерінде жалғыз тиімді әдіс болып қала берді. Өзара іс-қимылдың бұл әдісі мемлекеттік жобаларды іске асыру кезінде бастамашылықты, креативтілікті және жеделдікті шектеуді жалғастыруда.

## **Міндеттер**

Орын алған жағдайды өзгерту үшін келесідей міндеттерді шешу қажет болды:

Бірінші. Бірлескен жобалар мен бағдарламаларды іске асыру барысында мемлекеттік органдар арасында тиімді өзара іс-қимылды ұйымдастыру.

Екінші. Әр жобаның барлық кезеңдерінде мүдделі тараптарды тартуды және стейкхолдерлердің жобаны басқару мен нәтижелерге қанағаттануын бақылауды қамтамасыз ету.

## **Әрекеттер**

Осы міндеттерді орындау үшін 2019 - 2022 жылдары ынтымақтастық пен байланыстың практикалық құралдарын әзірлеуге және оларды мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлеріне дәйекті түрде көшіруге мүмкіндік беретін іс-қимылдар жүзеге асырылды, оның ішінде:

1) 2019 жылы Түркістан облысы әкімдігінің Жобалық кеңесі пилоттық режимде өңірде іске асырылатын туризм саласындағы бірнеше жобалар аясында «Қазақтуризм» АҚ-ның Жобалық кеңесімен (ресми хаттар мен есептерсіз) тікелей жедел өзара іс-қимылды жасауды бастады. Тесттік түрдегі ЖБАЖ байланыс құралы болды. Бұдан әрі өңірмен өзара іс-қимыл жасаудың осы форматына денсаулық сақтау және білім министрліктерінің құрылымдық бөлімшелері қосылды;

2) 2020 жылдың басынан бастап Орталық 45-тен астам орталық және жергілікті атқарушы мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің қызметіне апта сайынғы SCRUM-кеңестер негізінде онлайн-форматта ұйымдастырушылық және әдіснамалық қолдау көрсетті, оның барысында мүдделі мемлекеттік органдар өкілдері мен шақырылған

сарапшылардың тікелей ынтымақтастығы мен жедел байланысы орнады. Нақты нысаналы көрсеткіштер бірлесіп әзірленіп, жобаларды жоспарлау процесі жүзеге асырылды;

3) жобалық басқарудың әдістемесін әзірлеу барысында жобалар мен бағдарламаларды іске асыру кезінде мемлекеттік органдардың өзара іс-қимыл форматы регламенттелді;

4) QazPMA жобалық менеджмент жөніндегі ұлттық конкурс жобалық менеджменттің құралдары мен әдістерін қолданудың озық тәжірибелерімен алмасу үшін коммуникациялық алаңға айналады;

5) 2021 жылы ҰЖО алаңында барлық мемлекеттік органдар мен басқа да мүдделі қатысушылардың жобалық кеңселері үшін бірыңғай диалог алаңы құрылады. Осы уақытқа дейін қажетті ақпаратпен алмасу және проблемалық мәселелер тікелей ҰЖО алаңында, тақырыптық онлайн-чаттарда, сондай-ақ SCRUM-кесте бойынша апта сайынғы жұмыс кеңестерінде шешіледі;

6) 2021 жылдан бастап ҰЖО-ның ынтымақтастық пен байланыс орнату бойынша жоғарыда сипатталған барлық тәсілі тиісті құрылымдық бөлімшелермен және жобалық қызметтің басқа да қатысушыларымен жұмысты ұйымдастыру үшін мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің деңгейіне қолданылады. Бұл ретте орталық мемлекеттік органдармен салыстырғанда жергілікті атқарушы органдардың белсенділігі неғұрлым жоғары болғанын атап өткен жөн;

7) 2021 жылдың екінші жартысында консультанттардың қатысуымен ҰЖО-ның Коммуникациялық орталығының жұмысы ұйымдастырылды, оның аясында бағдарламалар мен жобаларды іске асыру кезінде мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің коммуникациялық стратегиялары мен коммуникациялық жоспарларын әзірлеу әдістемесі әзірленді.

### **Нәтижелер**

ОМО мен ЖАО-ның қатысуымен онлайн-форматтағы апта сайынғы SCRUM-кеңестердің нәтижесінде апта сайынғы SCRUM-форматта жобалардың/бағдарламалардың/портфельдердің міндеттерін жедел басқару үшін бірлескен кросс-функционалдық жоба командаларын құру мүмкіндігімен Agile-форматта тікелей ынтымақтастық пен жедел байланыстар орнатылды.

QazPMA жыл сайынғы форумы шеңберінде жобалық менеджментті қолданудың үздік тәжірибелерімен алмасу мемлекеттік органдардың жобалық басқару бойынша жеке және ұйымдастырушылық құзыреттерін дамытуды жеделдетуге мүмкіндік берді. Ең жақсы нәтиже көрсеткен мемлекеттік органдардың тәжірибесін белсенді пайдаланудың арқасында мемлекеттік органдар арасындағы байланыс жақсара бастады.

Мемлекеттік органдардың қызметіне Agile негізгі қағидаттары мен түрлі құралдарын іс жүзінде енгізудің тұрақты тренді белгіленді. Ұжымдарда өзара құрмет пен сенім қалыптаса бастап, әртүрлі мемлекеттік органдар мен ұйымдардың қызметкерлері бюрократиясыз және құжат айналымынсыз өзара қарым-қатынас жасай бастады.

Сондай-ақ, мемлекеттік органдардың басшы құрамы мен олардың баспасөз қызметтерін жобалық кеңселердің жұмысына тарту бөлігінде белгілі бір нәтижелерге қол жеткізілді.

### **Алынған сабақтар**

Ынтымақтастық пен байланыстың жаңа форматтарын енгізу процесі мынадай маңызды деген үш «сабақ» алуға мүмкіндік берді:

Мемлекеттік органның басшылығы мен жобалық кеңсесі арасында байланыстың жоқтығы

Бағдарламалар мен жобаларды іске асыру процесінде мемлекеттік органдардың басшыларын тікелей ынтымақтастық пен байланыс жасаудың Agile-форматына толықтай тарту мүмкін болмады. Бұл өздеріндегі жобалық кеңселер қызметкерлерінің сенімін жоғалтуға және ынтаның болмауына әкеледі.

Мемлекеттік органның жобалық кеңсесі мен баспасөз қызметі арасында байланыстың жоқтығы

Мемлекеттік органдардың баспасөз қызметтері, бір жағынан, жобалық тәсілді қолдана отырып, мемлекеттік органдар орындайтын бағдарламалар мен жобалардың іске асырылу барысы мен нәтижелерін жариялау үшін, екінші жағынан жобалық кеңселердің қызметін жариялау және жұртшылық пен кәсіпкерлерге олардың нақты жобаларды іске асыруға тікелей қатысу мүмкіндіктері мен тетіктерін түсіндіру үшін мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің жұмысына жүйелі түрде қатыстырылмаған;

Жобалық кеңселердің жұртшылықтан алыс болуы, жобаларға қатысудың мүмкін еместігі, орындалатын бағдарламалар мен жобалардың нәтижелері туралы ақпараттың жетіспеуі мемлекеттік органдардың қызметіне сенімсіздік тудырады және тұтастай алғанда мемлекетке деген сенім деңгейін төмендетеді.

Мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің коммуникациялық орталықтарының қызметін ұйымдастырушылық және әдіснамалық тұрғыдан қолдауды қамтамасыз етуге тиіс ҰЖО-ның Коммуникациялық орталығының қызметін жандандыру үшін ресурстар қарастыру қажет.

Салалық сарапшылар мен мемлекеттік органның жобалық кеңсесі арасында байланыстың жоқтығы

Стратегиялық мақсат қою, КРІ жіктеу және жобалар мен бастамаларды сәйкестендіру, GAP-талдау<sup>6</sup> жүргізу процесінде мемлекеттік органдарға сараптамалық қолдау көрсету үшін ҰЖО базасында Think tank<sup>7</sup> – салалық сарапшылар топтарының жұмысын ұйымдастыру әрекеттері сәтсіз болды.

Проблемаларды талдау және стратегиялық құжаттарды, көрсеткіштер мен индикаторларды әзірлеу кезінде салалық сараптаманың жеткіліксіздігі себебінен мемлекеттік органдарда жеткілікті деңгейде пысықталмаған немесе қате КРІ-ді іске асыру және оларға қол жеткізу үшін қаржылық және өзге де ресурстарды бөлу тәуекелдері орын алады.

Сондай-ақ, мемлекеттік органдардың жобалық кеңселеріндегі ситуациялық-талдау орталықтарының қызметін ұйымдастырушылық және әдіснамалық қолдауды қамтамасыз етуге тиіс ҰЖО-ның басқару шешімдерін қолдау және Ситуациялық-талдау орталығының қызметін қалпына келтіру үшін ресурстар қарастыру қажет.

---

<sup>6</sup> GAP-талдау – берілген мақсатқа жету үшін қадамдарды іздейтін стратегиялық талдау әдісі.

<sup>7</sup> Think tank – зерттеу және кеңес беру үшін құрылған ғылыми-зерттеу талдау ұйымы немесе сараптамалық топ.

## **2-ТАРАУ. ӨЗЕКТІ СЫН-ТЕГЕУРІНДЕР МЕН ПРАКТИКАЛЫҚ ҰСЫНЫСТАР**

### **«Жоғарыдан төменге» қолдау көрсету**

#### **Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар**

«Жоғарыдан төменге» қолдау көрсету – ADKAR<sup>8</sup> өзгерістерді басқару моделіне сәйкес өзгерістер бастамасын сәтті жүзеге асырудың маңызды тәжірибелерінің бірі. Осылайша, жобалық менеджментті енгізудің өзекті сын-тегеуріні әр ұйымның басшылығы тарапынан қолдауды қамтамасыз ету болып табылады.

#### **Бірінші сын-тегеурін. Реформаларды іске асырудың нәтижелілігі**

Қолданыстағы бюрократия шеңберінде қойылған мемлекеттік міндеттерді «ескі тәсілмен» шешу қаупі бар. «Бақылау иллюзиясы» және ресми есептер негізінде нәтижелерге қол жеткізу туралы шешім қабылдау жағдайында нақты көрінетін әлеуметтік маңызды артықшылықтарға қол жеткізе алмау әбден мүмкін.

#### **Ұсыныстар**

Бюджет қаражатын оңтайлы жұмсай отырып, ҚР Президентінің сайлауалды бағдарламасының көрсеткіштері мен индикаторларына және басқа да реформаларға мемлекеттік органдардың өз қызметінде жобалық менеджмент әдістемесін қолдануының арқасында сапалы қол жеткізуге болады.

Осыған байланысты алдағы кезеңде биліктің атқарушы тармағының басшылығына жобалық тәсілді енгізу мәселесін көтеру маңызды, өйткені Үкімет басшылығының атсалысуы өзгерістерді енгізу процесіне күш беретін айтарлықтай маңызды әкімшілік ресурс болып табылады.

Бұл ретте Премьер-Министр Кеңесін Үкімет аппаратына трансформациялау барысында мемлекеттік органдар басшыларының нақты нәтижелер үшін жауапкершілігін дербестендіре отырып, ҰЖБЖ-ны қалыптастыру бойынша міндетті Премьер-Министрге жүктеген жөн.

#### **Екінші сын-тегеурін. Өзгерістерге қарсылық таныту**

Енгізудің осы кезеңінде мемлекеттік органдар басшылары тарапынан декларативтік қолдау болып, іс жүзінде әрекетсіздік қаупі орын алады.

#### **Ұсыныстар**

Еліміздің стратегиялық жоспарларын сәтті іске асыру үшін мемлекеттік органдардың басшы құрамының жобалық менеджменттің құралдары мен әдістерін, мүмкіндіктері мен артықшылықтарын білуін күшейту өте маңызды.

Мемлекеттік органдардың бірінші басшылары өзгерістердің маңыздылығы мен қажеттілігін жеткізуге, өз ведомствосында жобалық басқару құндылықтарына белсенді қолдау көрсетуге тиіс. Жобалық менеджментке атсалысу және оны қолдану үшін ынталандыру және жауапкершілікке тарту тетіктерін қарастыру ұсынылады.

### **Өзгерістер драйвері**

#### **Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар**

Өзгерістер драйвері маңызды элемент болып табылады, өйткені жобалық менеджментті енгізу процестер мен тәжірибелердегі өзгерістерді қажет етеді. Адамдарды өзгерістерді қабылдауға және бейімдеуге ынталандыратын және шабыттандыратын өзгеріс драйверін табу керек.

#### **Бірінші сын-тегеурін. Өзгерістер агенттерінің қажетті көлемін жасақтау**

---

<sup>8</sup> ADKAR – қызметкерлердің тиісті мінез-құлқын қолдау арқылы жеке деңгейдегі өзгерістерді басқаруға арналған нұсқаулық. ADKAR моделінің атауы адамдар өз көзқарастары мен мінез-құлқының өзгеруі барысында өтетін кезеңдердің атауларынан шыққан.

Мемлекеттік қызметшілердің барлығы жобалық менеджмент құралдарымен таныс деуге келмейді. Бүгінгі таңда мемлекеттік қызметшілердің жалпы санынан сертификатталған жоба менеджерлерінің 2%-ы жобалық тәсілді жүйелі енгізу үшін қажетті көлемді қамтамасыз ете алмай отыр. Жалпы, мемлекеттік аппаратта неғұрлым білікті, жобалық менеджментті түсінетін және қолдайтын мемлекеттік қызметшілер жобалық жетілу деңгейінің әртүрлі болуына қарамастан, мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінде жиналған.

#### Ұсыныстар

2025 жылға қарай мемлекеттік қызметшілердің кемінде 20%-ын жобалық басқару бойынша құзыреттер деңгейіне оқыту және сертификаттау ұсынылады. Оның ішінде, Президент Әкімшілігі мен Үкімет аппаратының қызметкерлерін қоса алғанда, мемлекеттік органдардың барлық басшылық құрамы бағдарламалар мен портфельді басқару бойынша кәсіби құзыреттерді меңгеруі тиіс.

Мысалы, Қытайдағы жұмыс берушілер жоғары оқу орындарына білім беру бағдарламаларына жобалық менеджмент пәнін енгізуді белсенді түрде ұсына бастады, ал жұмысқа қабылдау кезінде жобалық менеджмент саласындағы құзыреттерді қызметкердің негізгі дағдысы ретінде қарастыра бастады.

Сондықтан жобаларды басқару, бағдарламаларды басқару, портфельдерді басқару сияқты үш деңгей бойынша жобалық менеджмент саласындағы құзыреттерді растау үшін мемлекеттік органдардың басшы құрамына, мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерінің қызметкерлеріне оқыту мен сертификаттауды ұйымдастыру қажет. Оның ішінде, МБА-ның филиалдарында ЖАО-ның құрылымдық бөлімшелерінің басшылары мен қызметкерлерін оқытуды жандандыру керек.

Бұл тұста мемлекеттік органдардың қызметкерлері мен жобалық кеңселердің қызметкерлерін әдіснамалық, ұйымдастырушылық және өзге де қолдаумен тұрақты қамтамасыз ету маңызды. Енгізуді оқыту, тұрақты негіздегі консультациялар және бүкіл процесті, соның ішінде инфографика мен бейне сабақтар арқылы кезең-кезеңімен түсіндіру жолымен қолдап отыру керек.

Президент Әкімшілігі деңгейінде Премьер-Министрдің орынбасарларын қоса алғанда, мемлекеттік органдардың басшы құрамының оқуға қатысуын және кейіннен атсалысуын бақылау орынды болмақ.

Жаңадан тағайындалған саяси мемлекеттік қызметшілер үшін «Жаңа формация басшысы» бағдарламасы аясында «Бағдарламаны басқару жөніндегі нұсқаулық» ISO 21500-2014, ISO 21503 стандарттары бойынша оқыту мен сертификаттауды қосу ұсынылады.

Ең алдымен мемлекеттік органдардың жобалық кеңселерін тек сертификатталған жоба менеджерлерімен жасақтау қажет.

Басқарушыларды даярлайтын жоғары оқу орындарында бакалавриат, магистратура және докторантураның білім беру бағдарламалары шеңберінде жобалық менеджмент пәнін енгізу қажет.

#### **Әдістеме**

##### **Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар**

Бірінші сын-тегеурін. Жобалық менеджменттің дұрыс әдістемесін таңдау және оны ұлттық заңнамаға сапалы инкорпорациялау жобалық тәсілді сәтті енгізу мен Қазақстан Президенті көтерген ауқымды саяси және әлеуметтік-экономикалық реформаларды сапалы іске асырудың негізгі факторы болып табылады.

##### Ұсыныстар

Алдағы кезеңде жобалық басқарудың әдістемесін жетілдіруді жалғастыру және мынадай бірқатар шараларды жүзеге асыру қажет:

а) төмендегілерді қамтамасыз ете отырып, мемлекеттік органдардың процесстік және жобалық қызметінің аражігін ажырату:

- бизнес-процестерді сипаттау, реинжинирингтеу және автоматтандыру;
  - жобалық құжаттаманы дайындау;
  - баламалы регламенттеуші ережелерді алып тастай отырып бағдарламаларды басқарудың қабылданған әдістемесіне (Жобалық басқаруды жүзеге асыру қағидалары [8]) сәйкес ұлттық жобаларды басқару және жобааралық байланыстарды қамтамасыз ету;
- б) нормативтік-құқықтық базаны жетілдіру, оның ішінде:
- ұлттық стандарттар, Әкімшілік рәсімдік-процестік кодекс [5], Қағидалар, Үлгілік регламент [10] және құжат айналымы мен есептілікті реттейтін актілер;
  - жобалық басқарудың терминологиялық аппараты;
  - мемлекеттік қызметшілердің бағдарламалық және портфельдік деңгейлерде процесс үшін емес, түпкілікті нәтижелер үшін дербес жауапкершілігін қамтамасыз етудің императивті тетіктерін енгізу;
  - міндетті консультациялық-әдіснамалық қолдау;
  - бағдарламалар мен жобаларды тек түпкілікті нәтижелер бойынша ғана емес, оларды іске асыру барысында да қоғамдық мониторинг және бақылау тетіктерін дамыту;
  - сараптамалық-әдіснамалық кеңестің жұмысын жандандыру;
  - жалпы танылған стандарттар мен үздік тәжірибелер негізінде жобалық басқарудың жетілу моделін әзірлеу;
  - жобалық басқарудың жетілу деңгейі мен жетілу деңгейін бағалау нәтижелеріне сәйкес бірінші басшылардың атсалысуы бойынша мемлекеттік органдардың рейтингін енгізу;
  - жобалық кеңселердің қызметін реттейтін ұлттық стандартты әзірлеу;
  - әрбір мемлекеттік орган үшін жобалық басқарудың жетілуін арттыру жоспарларын әзірлеу;
  - бюджеттік процеске жобалар мен бағдарламаларды басқару жоспарларын әзірлеуді қосу;
  - Жоғары аудиторлық палатамен бірлесіп жобалар мен бағдарламалардың табыстылығы мен нәтижелілігін бағалау әдістемесін әзірлеу;
  - жобалық басқару әдістемесінің тиімділігін бағалауды әзірлеу;
  - типтік жобалардың жіктеуішін әзірлеу;
  - жобалық тәсілді мемлекеттік құрылымдар қызметінің цифрлық трансформация процесстерімен синхрондау (Мемлекеттік басқаруды цифрлық трансформациялау ережелері) [16].
- в) төмендегілерге тиісті өзгерістер мен толықтырулар енгізе отырып, құрылыс саласындағы жобаларды басқару бөлігінде инжинирингтік қызметтерді дамыту:
- «Қазақстан Республикасындағы сәулет, қала құрылысы және құрылыс қызметі туралы» заңға [17];
  - ҚР Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 3 ақпандағы № 71 бұйрығымен бекітілген Сәулет, қала құрылысы және құрылыс қызметі саласында инжинирингтік қызметтер көрсету қағидаларына [18];
  - ҚР Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 19 наурыздағы № 229 бұйрығымен бекітілген Тапсырыс берушінің (құрылыс салушының) қызметін ұйымдастырудың және функцияларын жүзеге асырудың қағидаларына [19];
  - құрылыстағы баға белгілеу бойынша нормативтік құжаттарға;
  - құрылыс саласындағы жобаны басқару бойынша қызметтің тиімді жұмыс істеу тетігін қалыптастыру мақсатында қолданыстағы нормативтік-құқықтық актілерге енгізілетін өзгерістер мен толықтырулар тізбесін жасауға қатысты талдауды жүзеге асыру (Азаматтық кодекс (ерекше бөлім), Кәсіпкерлік кодекс, «Мемлекеттік сатып алу туралы», «Өзін-өзі реттеу туралы», «Техникалық реттеу туралы» Заң) [20-24]

## **Ұйымдық құрылымдар**

### **Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар**

Жобалық менеджментті сәтті енгізу үшін ұйым ішінде тиімді құрылымдар құру қажет. Бұл жобалық менеджмент инфрақұрылымын қалыптастыруды және процестер мен процедураларды орнатуды қамтуы мүмкін.

#### **Бірінші сын-тегеурін. Жобалық кеңселерді жүйесіз құру**

Мемлекеттік органдардың көптеген жұмыс топтарына жобалық кеңселер мәртебесін беру тұтастай алғанда жобалық тәсілдің беделін түсіреді және ҰЖБЖ-ға теріс әсер етеді.

**Ұсыныс.** Жобалық архитектураны құру кезінде «бір мемлекеттік орган = бір бағдарламаны басқару кеңсесі» принципін ұстану керек. Құрылатын барлық басқа жобалық кеңселер тиісті мемлекеттік органның бағдарламаларды басқару кеңсесінің ұйымдық құрылымының бір бөлігі болуға тиіс.

Мысалы, Ұлыбританияда жобалық басқару жүйесін Үкіметте арнайы құрылған бөлімше, яғни жобалық кеңсе басқарады. Бұл бөлімше жобалық басқару саласындағы білім мен құзыреттердің өзегі болып табылады және ірі мемлекеттік жобаларды қолдау мен басқаруға жауапты. Премьер-Министрдің тікелей есеп беруі мен қолдауы бөлімшенің сәтті және тиімді жұмыс істеуінің негізгі факторы болып табылады.

#### **Екінші сын-тегеурін. Матрицалық құрылым**

Сызықтық-функционалды құрылымдар сыртқы және ішкі өзгерістерге тез жауап бере алмайды. Тиісінше, мемлекеттік органдар тігінен-иерархиялықтан «далиған» құрылымдарға көшуі тиіс.

**Ұсыныс.** Далиған холакратикалық құрылымға, желілік басқару моделіне көшу өте радикалды шара болып келеді. Осыған орай, осы кезеңде келісімшарттық қызметпен бірге «әлсіз» матрицалық құрылымды өтпелі модель ретінде қарастыруға болады.

#### **Үшінші сын-тегеурін. Қаржыландыру**

Жобалық кеңселердің қызметін қаржыландыру мәселесі жүйелі түрде шешілмеген. Тиісінше, ҰЖБЖ институт ретінде қалыптаспай, жобалық тәсілдің беделі түсуі мүмкін.

**Ұсыныс.** Инжинирингтік қызметтерді қаржыландыру, жобалық кеңселердің қызметі мен мәртебесі, қызметкерлерге еңбекақы төлеу және ынталандыру мәселелерін нормативтік тұрғыдан реттеу керек.

#### **Төртінші сын-тегеурін. Кедергісіз кіру**

Жобалық кеңселердің қызметкерлері ағымдағы қызметпен қатар негізгі жұмысын да жалғастыруда, өйткені мемлекеттік органдардың басшылары ЖК-мен толық көлемде тығыз өзара іс-қимыл жасаудың маңыздылығын түсінбеуде.

**Ұсыныс.** Жобалық кеңсесінің басшысына қажет болған жағдайда проблемаларды, оның ішінде мемлекеттік қызметшілерді көтермелеу немесе оларды жауапқа тарту бөлігінде ұсыныстарды қарау құқығымен мемлекеттік органның бірінші басшысының штаттан тыс кеңесшісі мәртебесін беру. Жобалық кеңселердің қызметкерлерін ағымдағы қызметтен босатуды қамтамасыз ету.

## **Мотивация**

### **Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар**

Жоба қызметкерлері мен қатысушыларын енгізу/іске асыру процесіне қызығушылық танытып, толық қатысуы үшін ынталандырып отыру керек. Бұл пайдалы құралдар мен қолдау көрсетуді қамтуы мүмкін.

**Бірінші сын-тегеурін.** Әкімшілік және саяси мемлекеттік қызметшілер арасында жобалық менеджмент бойынша оқуға қатысуға және сертификат алуға деген мотивацияның/ынтаның төмен болуы.

**Ұсыныс.** Мемлекеттік лауазымдарға орналасу бойынша үлгілік біліктілік талаптарына тиісті халықаралық және ұлттық сертификаттармен біліктілік деңгейін растай

отырып, жобалық басқару саласындағы құзыреттердің тиісті деңгейіне қойылатын талаптарды енгізу.

Екінші сын-тегеурін. Мемлекеттік қызметшілерге еңбекақы төлеудің қолданыстағы жүйесі жобалық қызметті жүзеге асыруға ынталандырмайды. Материалдық ынталандыру жүйесі түпкілікті нәтижелерге байланысты емес, ол мемлекеттік қызметшілерге жобалық тәсілді қолдануға мотивация бермейді.

Ұсыныс. Жобалық қызметті жүзеге асыруға ынталандыру үшін қызметкерлерді материалдық ынталандыру тетіктерін пайдалану бойынша жұмыс жүргізу қажет. Қызметкерді «А» функционалды блогына жатқызу критерийі ретінде жобалық рөлдің орындалуын қосқан жөн. Жобалық тәсілді қолдану мемлекеттік қызметшілердің қызметін бағалау, бонустар төлеу, көтермелеу, оқыту, ротациялау, мемлекеттік лауазымын төмендету не жұмыстан шығару нәтижелерінде де көрініс табуы тиіс.

Үшінші сын-тегеурін. QazPMA конкурсының мықты ынталандырушы сипатын ескере отырып, жобалық менеджмент бойынша жыл сайынғы ұлттық конкурсты өткізу практикасын жалғастыру қажет.

Ұсыныс. Сондай-ақ, QazPMA конкурсын оның мәртебесін көтеру және тиісті қаржыландыру жолымен дамыту бойынша жұмыс жасаған жөн.

Сонымен қатар сәтті жобалар мен бағдарламалардың тәжірибесімен, жобаларды басқару жөніндегі уәкілетті органның веб-сайтында жариялай отырып, жоба жетекшілерінің аяқталған жобалар бойынша бейнепрезентацияларын тарату жолымен бөлісу қажет.

## **ЖБАЖ**

### **Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар**

Мемлекеттік жүйелерде жобаларды басқару мақсатында сенімді және қолжетімді IT-инфрақұрылым мен қолдау талап етіледі. Бұған жобаларды жоспарлау мен қадағалауға арналған құралдар мен жүйелер, сондай-ақ осы технологияларды тиімді пайдалану үшін қызметкерлерді оқыту және қолдау кіруі мүмкін.

Алдыңғы кезеңдегі тәжірибе өзекті сын-тегеуріндерді анықтауға және бірыңғай ЖБАЖ-ды енгізу және дамыту бөлігінде алдағы кезеңге арналған нақты ұсыныстарды тұжырымдауға мүмкіндік береді.

Бірінші сын-тегеурін. Бірыңғай әдістемесіз және қызметкерлерді жобалық менеджментке оқытпай ЖБАЖ-ды масштабтау бағдарламалар мен жобалардың мәлімделген мақсаттарына қол жеткізуге мүмкіндік бермейді. Нәтижесінде, мемлекеттік қызметшілердің білетіндігі аз болуы себебінен оларға жүктелген артық жұмыс көлемі алдағы кезеңге арналған ҰЖБЖ-ны қалыптастыру үшін сын-тегеурін болып табылады.

Ұсыныс. Мемлекеттік қызметшілердің жұмысына жобалық тәсілді кешенді енгізу қажет. Бизнес-процестерді реинжинирингтеу және мемлекеттік қызметшілердің қызметін стандарттау керек. Бұл тұста қызметкерлердің жобалық менеджмент саласындағы құзыреттілік деңгейін арттыру ұсынылады. Сондай-ақ, ЖБАЖ-дың ақпараттық жүйелер архитектурасындағы рөлі мен орнын, оның басқа ақпараттық жүйелермен және дерекқормен интеграциялануы үшін байланысын анықтап алу керек.

Екінші сын-тегеурін. Өртүрлі ақпараттық жүйелерде мемлекеттік органдардың жобалық қызметін ұйымдастыру олардың өзара іс-қимылын қиындатады, құжат айналымы мен есептіліктің ағымдағы көлемін азайтуға мүмкіндік бермейді, бұл мемлекеттің ЖБАЖ-ды енгізу мен дамытуға арналған шығындарын айтарлықтай арттырады.

Ұсыныс. Ақпараттандырудың стратегиялық объектісі ретінде ЖБАЖ-ды бірлесіп енгізген жөн, өйткені ол мемлекеттік органдар мен басқа да мүдделі тараптардың онлайн форматта көлденең және тік өзара іс-қимыл жасауын қамтамасыз етеді.

Үшінші сын-тегеурін. Жобалар мен бағдарламалардың нәтижелеріне қол жеткізе алмау нақты емес және ескірген деректер негізінде қабылданған басқару шешімдерінің сапасының төмендігімен байланысты.



Ұсыныс. Деректердің дұрыстығын қамтамасыз ету жолдары ретінде келесі құралдарды қарастырған жөн:

- бейне бақылау;
- ЖБАЖ-ға растайтын құжаттарды, есептерді және материалдарды енгізу;
- ақпараттық жүйелермен және дерекқорлармен интеграция (мысалы, проблемалық мәселелердің тізімі бұқаралық ақпарат құралдарының, азаматтардың өтініштері мен қоғамның сұраныстарының деректерін автоматты түрде жинау негізінде құрылуы керек);
- фискалдық және басқа бақылаушы органдардың тікелей ЖБАЖ-да онлайн мониторинг жүргізуі;
- ЖБАЖ-ға кіру мүмкіндігімен жобаларға қоғамдық мониторинг жүргізу;
- қызметтің негізгі көрсеткіштері бойынша мемлекеттік органдардың рейтингтерін көрсете отырып, онлайн платформада көрсеткіштерді жариялау;
- мемлекеттік органдар басшыларының ЖБАЖ-ға енгізілген ақпараттың дұрыстығы үшін дербес жауапкершілігін қамтамасыз ету (ҚР Президентінің «Мемлекеттік аппараттың қызметін бюрократиядан арылту жөніндегі шаралар туралы» Жарлығына сәйкес) [4].

Осы құралдарды енгізу объективті және сенімді деректер (data-driven) негізінде басқарушылық шешімдер қабылдауға және сыбайлас жемқорлық тәуекелдерін айтарлықтай төмендетуге мүмкіндік береді.

## **Ынтымақтастық және байланыс**

### **Өзекті сын-тегеуріндер мен ұсыныстар**

Барлық мүдделі тараптар арасындағы тиімді ынтымақтастық пен қарым-қатынас мемлекеттік жүйелерде жобаларды басқаруды сәтті енгізу үшін өте маңызды рөл атқарады. Бұған тұрақты кездесулер мен жаңартулар, нақты күтілетін нәтижелер мен міндеттер, сондай-ақ жанжалдарды шешудің тиімді тетіктері арқылы қол жеткізуге болады.

Бірінші сын-тегеурін. Өзара іс-қимыл жасау мен байланыс орнату моделін өзгерту

Өзара іс-қимыл жасау мен байланыс орнату форматының өзгеруі қарым-қатынастың түбегейлі өзгеруін көздейді. Ұйымдық мәдениеттің жүйелі өзгеруі сөзсіз мемлекеттік аппараттың қарсылығын тудырады.

### Ұсыныстар

1. Өзгерістерді басқарудың оңтайлы модельдерін қолданған жөн (мысалы, ADKAR). Ең алдымен, жоспарланған өзгерістердің өзектілігі, жеделдігі және қажеттілігі мәселесін көтеру керек.

2. Мыналар арқылы тиімді серіктестік пен ынтымақтастықты қамтамасыз ету:

- матрицалық ұйымдық құрылымға көшу;
- өзара іс-қимыл жасау мен байланыс орнату мәселелерін әдістемеді регламенттеу;
- барлық мүдделі тараптардың (кәсіпкерлердің, үкіметтік емес сектордың, азаматтық қоғамның, сараптамалық қоғамдастықтың) ЖБАЖ-ға тең қатысуы;
- жобалар мен бағдарламаларда байланыс орнату жоспарларын әзірлеу және басқару;
- қоғам тарапынан кері байланыс ұйымдастыру;
- мемлекеттік органдардың басшылық құрамы арасында коммуникациялық, оқыту және сараптамалық алаңдарды, оның ішінде бейресми ведомствоаралық коммуникацияларды ұйымдастыру.

Мысалы, БАӘ-нің үкіметтік акселераторы әріптестік пен ынтымақтастық қағидаттарын ұстана отырып, мемлекеттік қызметшілерді, қоғам мен бизнесті тарта отырып, әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешеді.

## ҚОРЫТЫНДЫ

Қорытындылай келе, авторлар зерттеудің негізгі идеяларының қысқаша мазмұнын жасап, кейсте ұсынылған негізгі ойларды қысқаша қорытындылайды. Мемлекеттік басқаруға жобалық менеджментті енгізудің қазақстандық тәжірибесін сипаттау және талдау осындай реформаны сәтті іске асыру үшін қажетті бірқатар өзара байланысты аспектілерді бөліп көрсетуге мүмкіндік берді.

Тиісті саяси қолдаусыз жобалық менеджментті енгізу процесі ұзақ және ауыр болуы мүмкін. Басшылықтың осы процеске басынан бастап қатысуы қарсылықты тиімді жеңуге мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, мемлекеттік аппаратқа әкімшілік қысым көрсету жобалық менеджменттің декларативті және формальды енгізілуіне әкеледі. Осыған орай енгізу процесінің барлық қатысушылары үшін белсенді жағдай жасайтын белгілі бір «өзгерістер драйвері» қажет. Мұндай драйвер, ең алдымен, нормативтік орта мен әдістемені қалыптастыруға, кадрлар даярлауға және басшы құрамға консультациялық қолдау көрсетуге жәрдемдесетін құзыреттер орталығы болуға тиіс.

Нақтылық пен ойынның айқын ережелері болмаған кезде мемлекеттік секторда жобалық менеджментті енгізу идеясы сәтсіздікке ұшырайды. Сондықтан енгізудің маңызды аспектілерінің бірі ресми түрде қабылданған және басқа нормативтік-құқықтық актілерге қайшы келмейтін мемлекеттік портфельді, бағдарламалар мен жобаларды басқару әдістемесінің болуы болып табылады. Бұл жағдайда әдістеменің тиімділігін үнемі бағалап отыру арқылы оның үздіксіз жетілдірілуін қамтамасыз ету маңызды.

Мемлекеттік органдардың жүйесіз құрылған және әртүрлі жұмыс істейтін көп жобалық кеңселері жобалық менеджментті әйтеуір бір енгізуге ықпал етеді. Алайда, жобалық кеңселердің тиімділігі мен нәтижелілігін қамтамасыз ету үшін олар біртұтас құрылымда құрылып, матрицалық принцип бойынша өзара әрекеттесуі керек, ал кросс-ведомстволық үйлестіру бір жерден жүзеге асырылуы керек. Мемлекеттік органдардың және жалпы мемлекеттік аппараттың қызметін ауыстыру үшін матрицалық құрылымдарға көшу қажет болады.

Реформаларды жүргізудің табыстылығының маңызды факторы тиімді мотивация болып табылады. Сонымен қатар, материалдық ынталандыру маңызды, бірақ ол мотивацияның жалғыз құралы емес. Конкурстар мен жарыстар, жобалық рөлдер, іссапар, аттестаттау, құзыреттілік деңгейін бағалау, нәтижелерді бағалау және т.б. сияқты шаралар кешенін қолдану қажет.

Жобалық басқарудың бірыңғай ақпараттық жүйесі мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлеріндегі (жобалық, бағдарламалық және портфельдік) жұмыстардың байланысын қамтамасыз етеді. Мұндай бағдарламалық жасақтаманы орталықтандырылған түрде сатып алған жөн. Бұл интеграцияға уақыт пен ресурстарды кетірмейді және ресурстарды үнемдейді.

Сала сарапшыларымен, азаматтармен және бизнеспен тиімді байланыс орнату стейкхолдерлердің қанағаттануын қамтамасыз етеді. Жұртшылықтың алдында жобалық кеңселердің ашықтығы, жобаларға қатысу мүмкіндігі, орындалатын бағдарламалар мен жобалардың нәтижелері туралы ақпараттың қолжетімділігі мемлекеттік органдардың қызметін оң қабылдауға жол ашады және тұтастай алғанда мемлекетке деген сенім деңгейін арттырады.

Ең бастысы, дәстүрлі бюрократия мен функционалдық басқарудан мемлекеттік сектордағы басқарудың тиімді құралдары мен әдістеріне көшу мемлекеттік басқару жүйесінің айтарлықтай өзгеруін көздейді. Демек, ҰЖБЖ-ның қалыптасуы мен дамуы жоғарыда аталған аспектілерді ескере отырып, жобалық бағдарлама ретінде қарастырылуы керек. Мұндай ауқымдағы өзгерістер жүйелі сипатта болғандықтан, оларды әкімшілік реформаның ажырамас бөлігі ретінде қарастырған жөн.

Осы материалды дайындау кезінде мынадай үш негізгі мақсат қойылды.

Біріншіден, Қазақстандағы жобалық менеджмент эволюциясының жиырма жылдан астам тәжірибесін сипаттау, талдау және жүйелеу.

Екіншіден, зерттеуге мүмкіндігінше қолданбалы сипат беру, оны өз ұйымында немесе елінде жобалық басқарумен айналысатын практиктер үшін пайдалы ету. Қазақстанның алған сабақтарына сүйене отырып, практиктер ел, сала, өңір немесе жекелеген ұйым ауқымында жобалық менеджментті енгізудің нақты жоспарын әзірлеп, іске асыра алады.

Үшіншіден, жобалық менеджментті қолдану проблемаларын одан әрі халықаралық ғылыми-практикалық тұрғыдан зерттеу үшін негіз қалыптастыру. Практиктер мен зерттеушілердің өзара қарым-қатынас жасауы мен пікір алмасуының кез келген түрі құпталады. Сіздерге ыңғайлы болу үшін зерттеудің [www.qzpmcase.com](http://www.qzpmcase.com) веб-сайты құрылды, онда осы кейстің электрондық нұсқасымен танысып, өз пікірлеріңізбен бөлісе аласыздар.

Болашақта мемлекеттік секторда жобалық менеджментті қолдану мәселелері бойынша халықаралық ынтымақтастық әртүрлі елдердің сарапшылары мен ғалымдарының басын қоса алады. Авторлардың пікірінше, бұл осындай зерттеулерді жалғастыруға, тәжірибе алмасуға, талдау жүргізуге және үкіметтерге практикалық ұсыныстар әзірлеуге мүмкіндік береді. Мемлекеттік басқарудағы жобалық менеджмент саласында халықаралық құзыреттер орталығы нысанындағы бірыңғай сараптамалық-талдамалық алаң жаһандық сын-қатерлермен бірлесіп тиімді жұмыс жасауды қамтамасыз ете алады.

Қорытындылай келе, ҰЖБЖ-ны қалыптастыру үшін мүдделі тараптардың қосқан үлесі ерекше екенін атап өткіміз келеді. Ең алдымен, авторлар Мемлекет басшысы Қ.К. Тоқаевтың саяси қолдауы Қазақстанның Ұлттық жобалық басқару жүйесін құру үшін қаншалықты құнды болғанын айтып жеткізе алмайды.

Президент Әкімшілігінің Басшысы О.Бектенов пен оның бірінші орынбасары Т.Сүлейменовке, Парламент Сенатының төрағасы М.Әшімбаевқа, Премьер-Министр А.Смайыловқа, Премьер-Министрдің орынбасары - Сыртқы істер министрі М.Нұртілеуге, Премьер-Министрдің орынбасары - Үкімет аппаратының басшысы Ғ.Қойшыбаевқа, Стратегиялық жоспарлау және реформалар агенттігінің төрағасы Ә.Ерғалиевке, Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің төрағасы Д.Жазықбаевқа Қазақстанда жобалық менеджментті енгізу және дамыту мақсатында жағдай жасағандары үшін үлкен алғыс білдіреміз.

ҚР Парламенті Сенаты Төрағасының орынбасары Ж. Асановтың қосқан үлесі орасан зор, ол еліміздің конституциялық органдарын басқара отырып, іс жүзінде мемлекеттік басқаруда жобалық тәсілдің нәтижелі әрі тиімді болғанын көрсетті.

Сондай-ақ авторлар Ә. Исекешев пен А. Бугубаевқа, сондай-ақ Нәтижеге қол жеткізуді басқару кеңсесінің (Delivery Unit) бүкіл командасына жобалық тәсілді енгізуді белсенді және кәсіби қолдағаны үшін алғыс білдіреді.

Ұлттық экономика министрі Ә. Қуантыровтың, Цифрлық даму, инновациялар және аэроғарыш өнеркәсібі министрі Б. Мусиннің, Ұлттық жобалардың іске асырылуын мониторингтеу офисінің және Цифрлық үкіметті қолдау орталығы қызметкерлерінің, орталық және жергілікті мемлекеттік органдардағы жобалық кеңсе қызметкерлерінің мемлекеттік басқару жүйесіне жобалық тәсілді іс жүзінде енгізуге қосқан үлесі үлкен екенін атап өткен жөн.

Зерттеу авторлары Астана мемлекеттік қызмет хабына, БҰҰДБ мен Басқарушы комитеттің төрағасы Ә. Байменовке зерттеуді ұйымдастырушылық және ресурстық жағынан қолдағаны үшін алғыс айтады, сондай-ақ IPMA кеңесінің төрағасы Рейнхард Вагнерге консультациялық көмек, құнды ұсыныстар мен кеңестер бергені үшін зор ризашылығын білдіреді.

Авторлар «Qazaqstan Country Case» жобасының команда мүшелері Ә. Қартовқа, А. Махинге және Берік Д. нәтижеге бағдарланып, осы зерттеуді іске асырғаны үшін шын жүректен алғыс білдіреді.

Сонымен қатар, авторлар жобалық менеджменттің құралдары мен әдістерін жетілдіру жолында аянбай еңбек етіп келе жатқан отандық және шетелдік ғалымдарға, сарапшыларға, тренер-кеңесшілер мен кәсіби қауымдастықтар өкілдеріне, жалпы бүкіл жобалық қоғамдастыққа үлкен алғыс білдіреді.

## ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ДЕРЕККӨЗДЕРДІҢ ТІЗІМІ

1. «Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 26 ақпандағы № 522 Жарлығы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>
2. Қазақстан - 2030 Барлық қазақстандықтардың өсіп-өркендеуі, қауіпсіздігі және әлауқатының артуы. Ел Президентінің 1997 жылғы Қазақстан халқына Жолдауы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000881/history>
3. «Қазақстан Республикасының агроөнеркәсіптік кешенін дамытудың 2017 – 2021 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2018 жылғы 12 шілдедегі № 423 қаулысы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000423>
4. «Мемлекеттік аппараттың қызметін бюрократиядан арылту жөніндегі шаралар туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2022 жылғы 13 сәуірдегі № 872 Жарлығы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000872>
5. «Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі» Қазақстан Республикасының 2020 жылғы 29 маусымдағы № 350-VI кодексі. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>
6. «Қазақстан Республикасының сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатының 2022 – 2026 жылдарға арналған тұжырымдамасын бекіту және Қазақстан Республикасы Президентінің кейбір жарлықтарына өзгерістер енгізу туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2022 жылғы 2 ақпандағы № 802 Жарлығы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>
7. «Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік жоспарлау жүйесін бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2017 жылғы 29 қарашадағы № 790 қаулысы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>
8. «Жобалық басқаруды жүзеге асыру қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2021 жылғы 31 мамырдағы № 358 қаулысы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000358>
9. «Ұлттық жобалардың іске асырылуын мониторингтеу офисін құру туралы» Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің 2021 жылғы 23 ақпандағы № 37-ө өкімі. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/R2100000037>
10. «Мемлекеттік органдарды жобалық басқарудың үлгілік регламентін бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2022 жылғы 13 қаңтардағы № 2 бұйрығы. Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінде 2022 жылғы 20 қаңтарда тіркелген. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200026582>
11. «Қазақстан Республикасы Президентінің "Әділетті Қазақстан: бәріміз және әрқайсымыз үшін. Қазір және әрдайым" сайлауалды бағдарламасын іске асыру жөніндегі шаралар туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2022 жылғы 26 қарашадағы № 2 Жарлығы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000002>
12. «Мемлекеттік қызмет өткерудің кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 152 Жарлығы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152>
13. «Жобаларды басқару жөніндегі нұсқаулық» ҚР СТ ISO 21500-2014 Қазақстан Республикасының ұлттық стандарты (ISO 21500:2012 guidance on project management, IDT). Available: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39196466](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39196466)
14. 2021 Finalists in the category IPMA Project Excellence Awards Small-/ Medium- Sized projects announced. Available: <https://awards.ipma.world/news/2021-finalists-in-the-category-ipma-project-excellence-awards-small-medium-sized-projects-announced/>.
15. «Қазақстан Республикасының Бюджет кодексі» Қазақстан Республикасының 2008 жылғы 4 желтоқсандағы № 95-IV кодексі. Available:

- [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_)
16. «Цифрлық Қазақстан» мемлекеттік бағдарламасын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің күші жойылған 2017 жылғы 12 желтоқсандағы № 827 қаулысы. Күші жойылды - Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2022 жылғы 17 мамырдағы № 311 қаулысымен. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827>
  17. «Қазақстан Республикасындағы сәулет, қала құрылысы және құрылыс қызметі туралы» Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 16 шілдедегі № 242 Заңы. Available: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000242\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000242_)
  18. «Сәулет, қала құрылысы және құрылыс қызметі саласында инжинирингтік қызметтер көрсету қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 3 ақпандағы № 71 бұйрығы. Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінде тіркелген. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010401>
  19. «Тапсырыс берушінің (құрылыс салушының) қызметін ұйымдастырудың және функцияларын жүзеге асырудың қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрінің 2015 жылғы 19 наурыздағы № 229 бұйрығы. Қазақстан Республикасының Әділет министрлігінде 2015 жылы 24 сәуірде тіркелген. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010795>
  20. «Қазақстан Республикасының азаматтық кодексі (ерекше бөлім)» Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 1 шілдедегі № 409 кодексі. Available: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409_)
  21. «Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексі» Қазақстан Республикасының кодексі 2015 жылғы 29 қазандағы № 375-V ҚРЗ. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>
  22. «Мемлекеттік сатып алу туралы» Қазақстан Республикасының Заңы 2015 жылғы 4 желтоқсандағы № 434-V ҚРЗ. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>
  23. «Өзін-өзі реттеу туралы» Қазақстан Республикасының Заңы 2015 жылғы 12 қарашадағы № 390-V ҚРЗ. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000390>
  24. «Техникалық реттеу туралы» Қазақстан Республикасының Заңы 2020 жылғы 30 желтоқсандағы № 396-VI ҚРЗ. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000396>



IMPROVING THE PROSPERITY OF CITIZENS  
AND EFFECTIVENESS OF THE STATE APPARATUS: KAZAKHSTAN'S  
EXPERIENCE IN IMPLEMENTING PROJECT MANAGEMENT



This case study was prepared by A. Akhmetov, A Yevniyev, Y. Abil, M. Zhumagali by order of the Astana Civil Service Hub (ACSH).

Authors:

**Altair Akhmetov, Arman Yevniyev, Yerlan Abil, Margulan Zhumagali.**

**Altair Akhmetov** – Head of Public Administration Department of the Presidential Administration of the Republic of Kazakhstan, certified Project Manager IPMA® "Level C", PRINCE2, ISO, SCRUM Master, Business Process Management (BPMN 2.0), Master of Law, Master of Public Administration (UK), Professional Coach ICU/ICTA.

**Arman Yevniyev**– Vice-President of the Kazakhstan Project Managers Union, founder of Yevniy Consulting Group LLP, certified Project Manager PRINCE2, ISO, Easy Project (PPMIS). In 2010, he led the Working Group on the Concept Development of the National Project Management System of Kazakhstan, ex-head of the Government Project Portfolio Management Office established for monitoring the implementation of national projects and Programme Management Offices of government agencies.

**Yerlan Abil** – Rector of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, certified Project Manager IPMA® "Level C", PRINCE2, accredited Trainer PRINCE2, Trainer-Consultant ISO.

**Margulan Zhumagali** – Expert of the Presidential Administration Delivery Unit, Consultant and Trainer of the IPM2” LLP, Judge and Assessor of the IPMA® Global Project Excellence Awards, International Consultant–Assessor Green Project Management 360 System, certified Project Manager IPMA® "Level B", Green Project Manager GPM-b, Senior Project and Programme Manager P2M, National Assessor IPMA® ICB4, member of Methodological Council of the Government Project Portfolio Management Office, Associate member of the PMO Global Institute, member of the Research Development of the PMO Global Alliance, two-time Gold Winner of the IPMA® Global Project Excellence Awards (2017, 2021), Master of Public Administration (Japan), Professional Coach and Mentor ICU/ICTA.

## TABLE OF CONTENT

<b>INTRODUCTION</b>	<b>6</b>
<b>CHAPTER 1. PROJECT MANAGEMENT IMPLEMENTATION EXPERIENCE</b>	<b>9</b>
“Top-Down” Support	9
Situation	11
Tasks	11
Actions	11
Results	12
Lessons Learned	13
The Driver of Change	13
Situation	13
Tasks	13
Actions	13
Results	14
Lessons Learned	14
Methodology	15
Situation	15
Tasks	15
Actions	15
Results	18
Lessons Learned	18
Organizational Structures	18
Situation	17
Tasks	19
Actions	19
Results	19
Lessons Learned	20
Motivation	21
Situation	21
Tasks	21
Actions	21
Results	22
Lessons Learned	22
Project Portfolio Management Information System (PPMIS)	22
Situation	22
Tasks	23
Actions	23
Results	23
Lessons Learned	24
Cooperation and Communication	24
Situation	25
Tasks	25

Actions	25
Results	26
Lessons Learned	26
<b>CHAPTER 2. CHALLENGES AND PRACTICAL RECOMMENDATIONS</b>	<b>28</b>
“Top-Down” Support	28
Challenges and Recommendations	28
The Driver of Change	28
Challenges and Recommendations	28
Methodology	29
Challenges and Recommendations	29
Organizational Structures	30
Challenges and Recommendations	30
Motivation	31
Challenges and Recommendations	31
Project Portfolio Management Information System (PPMIS)	32
Challenges and Recommendation	32
Cooperation and Communication	33
Challenges and Recommendations	33
<b>CONCLUSION</b>	<b>34</b>
<b>LIST OF REFERENCES</b>	<b>36</b>

## List of abbreviations

APA – the Academy of Public Administration under the President

BANI – Brittle, Anxious, Non-linear, and Incomprehensible

PA – the Presidential Administration

AIC – Agro-industrial complex

DPM MNE — Department of Project Management of the Ministry of National Economy

PPMIS — Project Portfolio Management Information System

LGE — Local Government Entity

CGE — Central Government Entity

NPMS — National Project Management System

GPPMO — Government Project Portfolio Management Office

PgMO – Programme Management Office

OECD— Organisation for Economic Co-operation and Development

SDU— Suleyman Demirel University

SPS— State Planning System

ST RK ISO — National Standard for Project Management of the Republic of Kazakhstan

CPM — Project Management Center of the Prime Minister's Office

CPMDPA — Center for Project Management Development in Public Administration

GPM P5™ —is an international standard that allows to bring portfolios, programmes and projects in line with the organization's strategy in the field of sustainable development

IPMA® —International Project Management Association, the world's first project management association, founded in 1965

PMBok — Project Management Body of Knowledge

PMO Global Alliance — A global community of professionals united by a common interest in the topic of PMOs (Project Management Offices)

ICU — International Coaches Union

ICTA — International Coach & Trainer Association

IPMA® ICB — A standard describing international requirements for the competence of project/programme/portfolio management specialists, developed by IPMA®

ISO —International Organization for Standardization

KPI — Key performance indicators

PMO Value Ring — Methodology aimed at providing a structured step-by-step approach to the creation and development of project management offices

PDCA – Plan-Do-Check-Act

PRINCE2 — A structured project management method endorsed by the UK government as the standard for social project management

P2M — A Guidebook of Project and Program Management for Enterprise Innovation, is a project management standard based on the Japan's experience since 1999

QazPMA — National project management competition “Qazaqstan Project Management Awards”

## INTRODUCTION

Today, the world economy continues to face new challenges and crises.

In conditions of the BANI-world<sup>1</sup>, it has become crucial to prioritize flexibility, adaptability, efficiency, and rationality in managing limited resources.

The governments of countries worldwide, overcoming challenges and threats, compete at the level of management models to effectively govern their states. It is no accident that the developed economies across the globe have embraced a project-oriented approach to management. Successful implementation of project management in various countries highlights the potential for high-quality social and economic reforms.

Project management enables the efficient resolution of strategic tasks amidst constant changes in both the internal and external environment, providing significant advantages for all stakeholders. These benefits include increased real incomes and improved well-being for citizens, increased public participation in decision-making processes, a sense of involvement among citizens and businesses in the country's development, and increased trust in the state apparatus.

The collaborative implementation of projects by both the state and business promotes the development of an entrepreneurial culture based on ethical principles of project management, fostering a conducive environment for fair competition and collaborative efforts in the implementation of complex large-scale projects and programs.

As a result, the state apparatus implementing project management will gradually transition from the mere formal execution of action plans and instructions to ensuring the implementation of socially significant results. This will involve accelerating the de-bureaucratization process, eliminating unnecessary reporting, adopting digital solutions, and reengineering and automating business processes.

The outdated "Weberian" model<sup>2</sup> of public administration has contributed to a significant decrease in Kazakhstan's competitiveness. The administrative and control model, with its functional organizational structure based on bureaucracy and hierarchy, has negatively impacted the effectiveness of ongoing reforms and, consequently, the competitiveness of the state and society as a whole.

In response to these challenges, the primary objectives of the present case are to justify the need for public administration system transformation and create a sense of urgency among the leadership of Kazakhstan's government entities to take action.

---

<sup>1</sup> BANI-world is a concept that describes a set of characteristics that are becoming increasingly prevalent in our modern world. The term "BANI" stands for "brittle, anxious, non-linear, and incomprehensible." The idea is that our world is becoming more fragile and unpredictable, leading to increased anxiety and confusion among individuals and societies. The concept of BANI-world was introduced by the futurist and philosopher Gerd Leonhard, who has written extensively on the topic. Find more information about BANI-world and Gerd Leonhard's work on his website at <https://www.futuristgerd.com/bani/>.

<sup>2</sup> The Weberian model of bureaucracy assumes a stable and predictable world, for which "rationally planned" structures are most appropriate. The Weberian model of bureaucracy is a theoretical model developed by the sociologist Max Weber. This model describes an ideal type of bureaucracy characterized by a hierarchical organizational structure, division of labor, formalized rules and procedures, impersonality, and a clear system of authority and control. According to Weber, a bureaucracy is the most efficient and rational way to organize large-scale administrative tasks, such as those carried out by modern governments and corporations. However, Weber also recognized the potential for bureaucracies to become overly rigid and bureaucratic, and he emphasized the importance of maintaining a balance between formalized procedures and flexibility. See Weber, Max. "Bureaucracy." In *Weber's Rationalism and Modern Society*, edited by Tony Waters and Dagmar Waters, 225-252. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

To this end, the President of the Republic of Kazakhstan, Mr. Kassym-Jomart Tokayev, has put forward the concepts of a "listening state" and "human-centricity", a public administration system focused on human needs, which involves engaging stakeholders in the decision-making process. Since project management involves effective communication, partnership, and collaboration among stakeholders, the President has provided impetus for the development of the National Project Management System (NPMS).

The recommendations developed in this case for the coming period (2023-2025) and the vision of the NPMS, based on international experience, will prove invaluable for managers and specialists working within government entities.

In addition to being valuable for a domestic audience, the practical recommendations outlined in the Kazakhstan case are also relevant and valuable for an international audience. Given that many of the challenges faced by Kazakhstan are universal, the lessons learned in Kazakhstan could be of interest to government leadership and managers worldwide who are seeking to achieve high-quality results from reforms in a short time frame while making the most efficient use of resources.

Another valuable aspect of the Kazakhstan case is its analysis of failures in the implementation of project management in the country, as well as the description of the resistance and challenges that had to be overcome. This level of transparency and openness in sharing both successes and failures are rare in case studies from other countries, where authors tend to focus more on their successes.

Therefore, the case will be useful to a wide range of experts and practitioners in the field of change management and project management. By studying the challenges faced and lessons learned in Kazakhstan, they can anticipate and mitigate similar risks in their own projects and initiatives.

The history of NPMS development can be divided into three stages:

- Stage 1 – from 1997 to 2017 - the initial groundwork was laid for the development of the NPMS, and a critical mass of stakeholders was accumulated.
- Stage 2 – from 2017 to 2019 - involved the pilot implementation of the NPMS framework in several government entities.
- Stage 3 – from 2019 to 2025 - is divided into two phases:
  - Phase 1 – from 2019 to 2022 - formation of a unified project management ecosystem.
  - Phase 2 – from 2023 to 2025 - full-fledged NPMS formation, deriving benefits and obtaining practical results.

The structure of Chapter 1 is based on the STAR methodology (situation description, tasks, actions, and results)<sup>3</sup>. The chapter describes a retrospective of the implementation of project management, goals, and objectives, taken management decisions and the results obtained.

The authors have identified seven main problems and aspects that require attention. Consequently, the Lessons Learned report describes the key challenges that need to be addressed in the Phase 2 of the Stage 3 of the NPMS development.

Chapter 2 offers practical recommendations for improving the NPMS, which may be useful to governments of other countries.

The main outcome of the case is a set of recommendations for utilizing project management in the transformation of public administration. These recommendations focus on improving the interaction between government authorities and public.

---

<sup>3</sup> The STAR methodology is designed to describe a situation/problem that actually arose in practice, formulate a task that needed to be solved, describe actions to solve this problem, as well as a description of the result achieved.

According to authors, project management is a valuable tool for establishing a strategic vision and preparing for organizational change. Additionally, it can enhance the effectiveness of policy and reform initiatives undertaken by government entities.

The study was commissioned by the Astana Civil Service Hub (UNDP in Kazakhstan), with expert and analytical support of the Center for Project Management Development in Public Administration (CPMDPA) of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan.

The authors' firsthand experience with implementing project management provides the research with practical and applied focus.

## CHAPTER 1. PROJECT MANAGEMENT IMPLEMENTATION EXPERIENCE

The case study outlines the challenges, failures, and lessons learned in previous stages of implementing project management in Kazakhstan as well as provides an overview of the current progress of the implementation effort.

### **“Top-Down” Support**

#### Situation

The Stage 1 (1997-2017) can be viewed as the initial stage of NPMS development and establishment a strong foundation of project management competencies in the country.

The first idea of introducing project management into public administration was officially formulated in 1997 in the Address of President Mr. Nursultan Nazarbayev "Kazakhstan-2030. Prosperity, Security and Welfare Improvement for All Kazakh Citizens". The first President noted that strategic planning, financial programming, and project management should become the essence of public administration transformation in the near future [2].

In subsequent years, a variety of events, seminars, and workshops were held to promote the adoption of project management in Kazakhstan. In 2002, the First International Symposium "Project Management: Kazakhstan – 2002" took place in Almaty. The Kazakhstan Project Management Association (IPMA member association) and Union of Project Managers of Kazakhstan were established. The first certified project managers appear in Kazakhstan.

In 2010, the Concept of the NPMS was introduced, outlining approaches to increase the effectiveness of government entities. The Government began making efforts to establish a programme management system with clear accountability. However, similar to earlier initiatives, the ideas within the Concept were not fully implemented and developed.

Thus, in conditions of weak political support from the country's leadership, the introduction of project management was accompanied by hidden resistance and declarative interest of managers. This resistance was due to several factors, including a lack of critical competencies, inadequate regulatory and methodology frameworks, low awareness among civil servants, and a fear of increased workload and potential scrutiny for dishonest civil servants. As a result, the NPMS development proceeded slowly.

This problem is universal, since many states face it. For instance, China, despite actively promoting project management, also experienced an acute shortage of qualified project managers at the initial stage.

Meanwhile, the private and quasi-public sectors in Kazakhstan recognized the benefits of project management much more swiftly and started using it in the execution of significant large-scale investment and infrastructure projects.

The Stage 2 (2017-2019) involved the practical pilot implementation of project management in public administration system, marked by several consecutive events:

- January 2017 - the PgMO was established in the Prosecutor General's Office on the initiative of the Prosecutor General Mr Zhakyp Asanov, with the support of the Presidential Administration. This was followed by the launch of a programme for the transformation of prosecutor's offices.
- May 2017 - the PgMO for Modernization of Public Consciousness “Ruhani Zhangyru” was established on the initiative of the Head of the President Administration Mr. Adilbek Dzhaksybekov.
- June 2017 - Prime Minister of the Republic of Kazakhstan Mr. Bakhytzhan Sagintayev announced the introduction of project management in the activities of the Government during the Astana Economic Forum.



- June 2017 – on behalf of the Head of the Presidential Administration Mr. Adilbek Dzhaksybekov, the Center for Project Management Development in Public Administration (CPMDPA) was established at the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (APA).

In 2017, Kazakhstan achieved its first notable successes in project management, recognized by the international project community. The projects of the Prosecutor General's Office were recognized as finalists in the international competition "Project Olympus" held in Moscow, which focused on project management in public administration. The projects' success demonstrated the positive impact of project management on public administration in Kazakhstan. Five projects of the Prosecutor General's Office became the winners of the competition. Among them, the project "10 measures to reduce the prison population" won the 1st place in the nomination "Complex Project Management – Best Project of the Year". The project "Business Protection" won the first place in the nomination "Prosecutor's Office. Smart management", while "Zandylyk" won the best digital project nomination. Moreover, a separate certificate was awarded to the project "Programme of Changes" of the Prosecutor General's Office, which aimed to reboot the internal communications system.

In addition, the successful implementation of project management within the framework of the Programme of Modernization of Public Consciousness "Ruhani Zhangyru" was also noted. Within the framework of the Programme, several accomplishments were achieved, including:

- Establishment of PMO in each region, following a matrix structure approach, which enabled work to be carried out without bureaucratic delays and with minimal project reporting.
- Revision of current ideological documents for the reorientation of work on the implementation of the programme of modernization of public consciousness.
- Formation of a register of projects and activities implemented in the region within the framework of the Programme.
- Development of a system for monitoring the implementation of the Program.
- Ensuring the redistribution of appropriate financial resources.

During this period, the APA took an active role in project management training of civil servants through its CPMDPA. The main objective of the CPMDPA is to develop professional education and organize certification in the field of project management. In 2018, the CPMDPA was accredited by the National Accreditation Center and became a body for confirming the compliance of personnel in the field of project management based on the national ISO standards.

In 2018, the Government adopted a pilot format for the implementation of the State Programme for the Agriculture Development for 2017-2021 based on project management approach. This pilot format included a mechanism for holding political officials responsible for failing to achieve results. This was the first time such an approach was taken. In 2019, a similar approach was used to implement the Turkestan region Development Plan.

At the Stage 2, the practical implementation of the project management approach in public administration faced a number of obstacles and shortcomings in legislation. As a result, there was a need for the improvement and development of new regulatory frameworks. Although there was comprehensive and dynamic work done during this stage, a significant amount of work remained to be done to fully implement the project management approach. It is noteworthy that the first PgMO were established in the Prosecutor General's Office and the Office of "Ruhani Zhangyru", where project management methodology was applied.

All attempts to implement project management within certain government entities were of a pilot nature, and it was premature to speak of a full-fledged project management approach in government management system. Among the main reasons, both open and hidden resistance

from government officials should be noted, in the absence of the necessary level of political will.

At the same time, the accumulated experience in the country, the critical mass of competent project managers, decisions made, and measures implemented in Stage 1 and 2 have become an institutional basis for the transition to Stage 3 of practical use of project management as an effective tool for implementing strategic programme documents.

Phase 1 of the Stage 3 (2019-2022) became a stage of forming a unified project management ecosystem in the country.

In 2019, the newly elected President Mr. Kassym-Jomart Tokayev, inherited a professional (according to OECD assessments), but at the same time rather bloated, clumsy and overbureaucratized state apparatus. At that time, project management existed outside the national legal framework. There was no clarity on how exactly the activities of government entities should change. Due to the hidden resistance of the bureaucracy, project management developed slowly, despite the declared interest of government officials.

In 2020, against the backdrop of sabotage and hidden resistance from the bureaucracy to implement reforms, the situation was further complicated by the COVID-19 pandemic, market instability, and high speed of external changes.

In these difficult conditions, the President clearly expressed his political will to implement project management. In the future, Mr. Kassym-Jomart Tokayev's personal involvement, his leadership and persistence gave a powerful impetus to the modernization of the entire public administration system in the country. So, in January 2020, at an expanded Government meeting, the President gave a direct instruction to introduce a project management approach as a practical tool for conducting the necessary reforms in the country.

Thus, in the first two stages (1997-2019) the NPMS development was carried out unconsciously, haphazardly and mainly due to the enthusiasm of the supporters of the idea, in the absence of clearly defined top-down support.

### **Tasks**

The NPMS development requires political support, as the implementation of reforms is ensured through the adoption of project management. In this regard, the following key tasks have been set to obtain top-down support:

First, involvement of the country's leadership in the process of promoting the project management approach to overcome resistance from the state apparatus.

Second, increase awareness and involvement among top leaders of government entities and organizations.

### **Actions**

To effectively implement project management in public administration, British experts recommend seeking the Government support through the Prime Minister to neutralize hidden resistance from the state political elite.

Fortunately for Kazakhstan, the country has three factors that ensure the real implementation of project management. The country has formed a project community or a pool of enthusiasts of the idea, ready to actively participate in its implementation. At the same time, individuals and departments capable of managing the implementation and applying project management in practice have appeared in the Government. However, the decisive factor was that the country's leadership realized the effectiveness of the approach and provided political support.

Hence, several measures have been taken in accordance with the direct instructions of the President, including:

1. Since 2019, directives have been issued to government entities by the Heads of the Presidential Administration based on analytical notes on the need to apply new technologies and methods of work, with a focus on the benefits and advantages of project management.

2. The Presidential Administration has taken special control over the issue of developing project management in public administration.

3. In conjunction with the experts involved, an analysis was conducted to identify the causes for the resistance of government entities to the implementation of project management processes. The main causes were identified as follows:

- 1) *low awareness of the essence and goals of project management;*
- 2) *reluctance of senior officials to get involved in the work;*
- 3) *traditional methods of work (bureaucratic mentality).*

To overcome these challenges, the Presidential Administration held regular meetings with PgMO staff of government agencies in an Agile- format<sup>4</sup>.

Work in this direction was carried out systematically, with the identification of the needs of stakeholders. So, on January 24, 2020, at an expanded Government meeting, the President Mr. Kassym-Jomart Tokayev instructed to ensure the implementation of modern project management approaches in the activities of government entities in order to increase the effectiveness of interaction between the central and local governments, development institutions, including within the framework of industrialization and export development.

4. At the beginning of 2020, by the order of the Head of the Presidential Administration, the function of unified methodological coordination of project activities of all government entities was assigned to CPMDPA.

5. In 2022, the President adopted the Decree “About Debureaucratization” [4], which established one of the key principles of civil servants' activities - the priority of substance over form or the primacy of results over processes, which is largely ensured by the project management approach.

6. Training of civil servants at all levels has been organized. The APA, in collaboration with the Nazarbayev University, has developed and implemented the "New Formation Leader" Programme for top management of government entities, starting from 2019. All the aforementioned programmes include a course on project management.

## **Results**

Political support from top leadership, involvement of leaders from certain government entities, and a comprehensive approach to the introduction of project management have allowed for the following results to be achieved in a relatively short period of time during the Phase 1 of the Stage 3.

At the beginning of 2021, an official definition of the term “project management” at the legislative level was introduced into Kazakh law [5].

As part of the government system reform, a number of President decrees and Government resolutions were adopted, which explicitly provided for the mandatory use of a project management approach when implementing documents of the State Planning System [6-7].

The Government approved the Rules for Implementation of Project Management (Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan No. 358 of May 31, 2021) and designated the authorized body in the field of project management - the Ministry of National Economy [8].

In the framework of the implementation of the aforementioned decisions and regulatory legal acts, the Office for Monitoring the Implementation of National Projects was established by the order of the Prime Minister in the status of the Government Project Portfolio Management Office [9].

---

<sup>4</sup> Agile format is a set of methods and practices for flexible project management in order to increase speed and quality through an iterative approach

Further, in 2021, all government entities adopted their regulations for project management based on the Standard Regulation for Project Management, which was approved by the Ministry of National Economy [10].

#### **Lessons Learned**

Implementation of such changes as the introduction of a project management approach in the public administration system following the “top-down” principle has shown its high effectiveness compared to previous attempts to implement “bottom-up” management decisions. Ignoring the “top-down” principle leads to significant losses of time and human resources.

The experience of Kazakhstan proves the undeniable necessity of comprehensive work on involving the country's top leadership in the process of reform, since the speed of implementing project management depends on the level of political support.

### **The Driver of Change**

#### **Situation**

During the NPMS Concept development in 2010, experts noted the need to revise the approaches to the administration of state programmes, increase the number of certified project managers, and create a favorable regulatory and methodological environment [11].

Thus, it was already obvious then that attempts to implement project management would be doomed to fail without the creation of a support and coordination body, the development and implementation of methodology, and the organization of continuous training of personnel.

#### **Tasks**

Therefore, in order to form a NPMS vision and a unified methodology, as well as to increase the level of competencies of the leadership and staff of government entities in project management, it was necessary to create “the Driver of Change”.

#### **Actions**

In 2013, the "Project Management Laboratory" was created in APA, and the "Project Management" course was included in the training programmes for civil servants. International experience of project management application in public administration is studied, as well as the possibility of adapting standards, methodologies, and best practices [12].

In 2016, the National Standard ISO 21500 “Project Management Guide” was approved and put into effect [13].

In 2017, the CPMDPA was established in APA at the request of the Head of the Presidential Administration. At the initial stage, the CPMDPA focus was on concentrating competencies in project management and methodological support for government entities.

The CPMDPA actively contributes to the formation of a pool of trainer-consultants and the improvement of the quality of training in the field of project management.

In 2018, the CPMDPA successfully passed accreditation in the National Accreditation Center and received the status of a conformity assessment body for personnel in the field of project management based on national ISO standards. Accreditation authorizes the CPMDPA to determine the compliance of candidates' qualification knowledge with the levels of project, program, portfolio managers, and trainer-consultants.

In 2020, a programme for preparing trainer-consultants based on series of national ISO standards was launched.

In March 2020, by the order of the Head of the Presidential Administration, the CPMDPA was entrusted with the function of methodological support and coordination of project activities of government entities. The prepared trainer-consultants provide support and accompany the PgMOs of government entities.

All educational programmes for civil servants include the discipline of Project Management with subsequent certification.

A Working Group is being created on the APA platform with participation of domestic experts, whose function is to develop a unified methodology and corresponding regulatory legal acts.

In 2020, the APA, at the initiative of the Presidential Administration, launches an annual national project management competition called “Qazaqstan Project Management Awards” (QazPMA). The goal of QazPMA is to promote project management in public administration and support organizations implementing and applying project management methods and tools in their activities.

Starting from 2022, the APA conducts training for the top-management staff and PgMOs of government entities at all three levels - project management, programme management, and project portfolio management.

#### Results

Thus, in Kazakhstan, the role of a proactive Driver of Change was successfully fulfilled by the APA.

The Working Group has developed a conceptual vision of the NPMS, a unified project management methodology for government entities, and corresponding legal acts.

As of the end of 2022, 53 certified trainer-consultants have been prepared according to the national ISO standards, and 2619 civil servants have been trained, of which 1833 have been certified.

The focus on improving the qualifications and certification of civil servants in project management, as well as on advisory and methodological support of project activities of government entities, has enabled APA to make a significant contribution to the formation of the national project management ecosystem.

Since 2020, the QazPMA has been held annually. In 2021, the QazPMA-2020 project itself received the Gold Award at IPMA® Global Project Excellence Awards 2021 [14].

#### Lessons Learned

##### Formal Implementation

By 2019, the state apparatus has demonstrated its unpreparedness to apply project management. Implementation by government entities was carried out haphazardly and in the absence of a critical mass of trained managers. Civil servants were forced to adapt to work "according to the new rules of the game" on the go, which was inevitably accompanied by fear and stress for them.

In fact, government entities faced a high degree of change in their activities and a level of uncertainty that contributed to resistance. Administrative pressure on the state apparatus in the absence of a regulatory environment and methodology, trained personnel, and a formed project management infrastructure, led to declarative and formal implementation of project management.

##### Discrediting the Approach

Repeated unsuccessful attempts to implement changes over time form the opinion that project management tools are not applicable in work, and in addition to the main activity, they carry an additional burden and excessive reporting. Government officials begin to acquire negative experience and lose faith. The top management also perceives changes as a profanation and stops supporting them.

##### Competencies of Programme and Project Portfolio Management Levels

Having competencies in project management to manage programmes and portfolios is not enough. Despite the fact that around two thousand certified project managers are trained at the CPMDPA, the question of implementing the knowledge gained by them in the activities of

government entities remains open. Trained government officials do not apply the competencies they have acquired in practice.

One of the reasons is that the overwhelming majority of certified employees are trained at the project management level, while their main activity is at the programme and portfolio management levels.

## **Methodology**

### **Situation**

This section describes the experience of developing a unified project management methodology in public administration, the results obtained, and the lessons learned.

Until 2017, there was a variety of project management methodologies and standards used in Kazakhstan, as well as competition between supporters of different approaches. Different standards, tools and terminology were used in managing various investment and infrastructure projects. At the same time, institutional and social projects, as a rule, were not perceived as projects, respectively, were managed inefficiently.

There was a lack of transparency in the implementation of government projects and programmes, the inaccessibility of information to citizens and the lack of a system for measuring the tangibility for citizens of the work of government entities, as well as a low level of citizens' trust in their work. Haphazardness was also manifested in the absence of unified approaches to training and certification of civil servants.

The State Planning System in Kazakhstan did not incorporate the project management approach as part of its methodology for developing and implementing documents. There was no distinction made between the methodological features and requirements for managing projects, programmes, and portfolios.

The lack of a comprehensive regulatory framework for project management activities was the primary reason for resistance within the state apparatus. Chinese experts, for example, call the imperfection of project management legislation as the main risk for implementation of project management approach. Since 2017, there have been efforts to develop a unified project management methodology for government entities in Kazakhstan. However, until 2019, a unified methodology was not developed.

### **Tasks**

In order to accelerate the implementation of project management and overcome the resistance of the state apparatus by the end of 2019, the Government had three main tasks:

First, to develop a unified project management methodology that includes management at the project, programme, and portfolio levels.

Second, to formalize the project management methodology through the adoption of appropriate regulatory and legal acts.

Third, to evaluate the effectiveness of implemented project management methodology.

### **Actions**

At the beginning of 2020, the Presidential Administration recognized the need for the state apparatus to work according to a single project management standard. As a result, the CPMDPA was given the functions and responsibility of providing methodological support for project activities within government entities.

The CPMDPA conducted research and analysis of international methodologies and standards such as IPMA<sup>®</sup> ICB, PMBoK, PRINCE2, MSP, P2M, ISO, GPM P5<sup>™</sup>, PMO Value Ring, and others, as well as their adaptability to Kazakhstan's public administration system. At the same time, the example of China was taken into account, where a national project management methodology was developed based on international standards.

Starting from March 2020, amidst the COVID-19 pandemic, the CPMDPA has involved more than 30 experts into the development of project management methodology. These experts comprise representatives from government entities, universities, training centers, professional associations, and unions such as KPMA-IPMA<sup>®</sup>, PMI Kazakhstan Chapter, Union of Project Managers and Country Representative of Green Project Management -Global. The work was conducted online using the Zoom and MS Teams platforms and followed a weekly SCRUM schedule<sup>5</sup>. To facilitate operational interaction between group members, chat rooms were established using various messaging platforms such as WhatsApp, Telegram, and MS Teams.

At the first stage, key requirements were formulated for the methodology being developed, including:

- Regulation of all three levels of project management (projects, programmes, portfolios), providing for the formation of project-oriented organizational structures in government entities;
- Simplicity and clarity of project management terminology, as well as compliance of the conceptual apparatus with project management standards adopted in Kazakhstan (ISO);
- Involvement of universities, master's and doctoral students in the development of project management methodology.

Overall, more than 90 meetings and discussions were held within the Working Group. As a result of this work, a project management methodology was developed, which formed the basis of the Rules for Implementation of Project Management and the Standard Regulation for Project Management [8,10].

Within the developed methodology, the following main provisions have been adopted:

1. The activities of government entities at the programme and portfolio levels are regulated. At the project level, the possibility of applying various standards, methods, and project management tools, including hybrid management technologies and agile methods, is provided at the discretion of the user, in order to expand the advantages of using the best project management practices (*ISO 21500-2014 "Project Management Guidance"; PRINCE2; PMI PMBOK Government Extension; IPMA<sup>®</sup> Individual Competence Baseline; Standard for Sustainability in Project Management GPM P5<sup>TM</sup>*).
2. A standard organizational structure for project management in government entities has been defined, which can be adjusted to the specific needs of the sector/industry/region/government entity.
3. Project activities of government entities, including information exchange, document sharing, and comments among project participants, are carried out through a Project Portfolio Management Information System (PPMIS), with the possibility of electronic digital signature.
4. Monitoring and control/removal of the control, setting deadlines, appointment of responsible officials for carrying out tasks, including those related to requests from individuals and legal entities, which are carried out within the project management framework, are conducted through the PPMIS.
5. Introduction of the institute of public monitoring, including monitoring the project implementation progress and the actual achievement of socially significant results with the planned parameters, including deadlines, quality, and cost of projects.

---

<sup>5</sup> SCRUM graphic is a visual diagram that allows to track the current status of tasks, see progress, and make forecasts – both for the current and for future periods.

6. A situational and analytical center is established within the PgMO of the government entity, which, based on the integration of the NPMS system with other information systems and analytical platforms equipped with business analytics and visualization tools, ensures the collection, processing, analysis, and provision of information on the progress of portfolio, programme, and project implementation.
7. The competencies and powers of the participants in portfolio, programme, and project management have been defined.
8. Government entities form joint cross-functional project teams to ensure effective interaction and management of project/programme/portfolio tasks in accordance with a weekly SCRUM schedule.
9. The main aspects of project personnel activities are regulated, including project roles, functions of situational analytical centers, communication centers, secretaries of expert councils of PgMOs of government entities, project management consultants, escalation of risks and problem issues, measures to encourage and motivate personnel, and conducting an annual national project management competition (Awards).
10. The features of project activities of local government entities are taken into account. The project approach to the implementation of the development plan for regions, cities of state significance, and the capital city provides a matrix structure of interaction between central and local government PgMOs, aimed at jointly ensuring the achievement of goals of national priority portfolios and taking into account the contribution of the corresponding region to the achievement of strategic goals for country level.

The final draft of the Methodology was completed by the Working Group in January 2021. Additionally, the Working Group developed amendments to the following legislative acts:

- The Administrative Procedural Code of the Republic of Kazakhstan of June 29, 2020, allowing for the introduction of project management into the Government and government entities activities, including issues related to the establishment of project management offices in government entities, PPMIS, the allocation of project roles, interagency cooperation, issues of incentives, secondment of civil servants to PgMOs, as well as the organization of monitoring of the implementation of the country's leadership assignments;
- The Budget Code of the Republic of Kazakhstan, regulating issues related to the financing of project activities of government entities [15].

As part of the Programme for Training Industry Managers in Change Management “El Umiti” using the example of the construction industry, proposals were developed for the implementation of a project approach in industry policies (as engineering services), which were approved by the Prime Minister for practical implementation.

During the methodology approval period, there was hidden and open resistance from government officials aimed at opposing the implementation of the new approach. To overcome this challenge, the Presidential Administration issued assignments and analytical notes with a detailed description of the essence of the methodology and the advantages of project management.



## **Results**

The work initiated in early 2020 resulted in the adoption of the Rules for Implementation of Project Management and the Standard Regulation for Project Management for government entities [8, 10]. These adopted regulatory documents provided a framework for regulating project activities of government entities and for the progressive NPMS development.

The methodology outlined in the regulations involves creating detailed programs with a description of the action plan, formed with public involvement, and setting key performance indicators for specific officials responsible for achieving them. This approach ensures transparency and accountability of the work carried out by civil servants and makes the results of their activities open to the public.

To assess the effectiveness of implemented Methodology, a Working Group was created at the end of 2022 comprising representatives of PgMOs of government entities and project management experts. The Working Group proposed recommendations for further improvement of the Methodology, which are detailed in Chapter 2 of this case.

However, proposals for the development of project management engineering services in construction sector were not implemented due to staff turnover and a low level of competence in the relevant ministry.

### **Lessons Learned**

Experience in the development and implementation of project management methodology has taught us several valuable lessons, including:

#### **Piloting**

The development and implementation of the methodology should be carried out in parallel and most effectively in a pilot mode, starting with a specific sphere, area, and/or region. Piloting is essential as it allows overcoming the main barrier - a change in the mindset of civil servants who may find it challenging to adapt to new working methods.

The employees of the Government Accelerator of the United Arab Emirates faced a similar situation when implementing this approach, and they were not able to adapt to new working methods immediately.

#### **Implementation Support**

Developing a methodology and approving it by a legal act is not enough. Introducing the methodology without consulting and methodological support can lead to its formal application and gradual discrediting.

#### **Continuous Improvement**

Measuring changes in labor productivity and organizational culture is necessary to evaluate the effectiveness of the methodology and to continuously improve it using the PDCA (Plan-Do-Check-Act) cycle.

#### **Inter-Project Communication and Coordination**

The lack of personal responsibility mechanisms for the results can lead to the formation of "functional wells" within government entities at the programme level. This leads to a preference for only being responsible for their narrow area of work, and the lack of inter-project connections and centralized management at the programme level can result in irrational use of resources, losses, inconsistency of actions, and failure to achieve results in general.

## **Organizational Structures**

### **Situation**

Kazakhstan inherited an administrative and control system for public administration based on linear-functional organizational structures, which have a disadvantage of a rigid hierarchical vertical where decisions are made solely at the top level, leading to a lack of initiative and responsibility among ordinary employees. The inflexibility and bureaucratic

isolation of these structures pose serious barriers to the adoption of project management approaches.

Project management requires flat and flexible structures that interact on a matrix basis, which is not the case in the current state apparatus organized according to the functional principle. As a result, the transition to the matrix principle of operation has not been implemented.

The process of project management development in public administration has been accompanied by the institutionalization of project management offices as an organizational basis for the implementation of project management.

In 2011, during the NPMS Concept development, experts recommended the identification of an authorized body in the field of project management and the creation of a Government Project Portfolio Management Office. Since 2017, the first PgMOs in government entities have been established, including the Prosecutor General's Office, Presidential Administration, Ministry of Agriculture, and Akimat of Turkestan region, among others.

### **Tasks**

By the end of the Stage 2 of the NPMS development in 2019, several tasks were identified in terms of developing a unified organizational structure for project management in Kazakhstan:

First. Create conditions for the phased implementation of a matrix project-oriented organizational structure for government entities.

Second. Determine the authorized government body responsible for the project management development in Kazakhstan.

Third. Establish a Government Project Portfolio Management Office that could serve as a single organizational and methodological center for the entire project management ecosystem in public administration.

Forth. Form a unified architecture of project, programme, portfolio management offices of government entities.

### **Actions**

In 2021, the Ministry of National Economy was designated as the authorized body in the field of project management in Kazakhstan. Additionally, by Prime Minister's order, an Office for Monitoring the Implementation of National Projects was created based on a matrix structure, which effectively serves as the Government Project Portfolio Management Office (GPPMO). The primary goals of the GPPMO are to facilitate the integrated implementation of project management across government entities and to organize the interaction of a network of project, programme and portfolio management offices of government entities.

During 2021, PgMOs were established in almost all central and local government entities, including 17 regions, 18 ministries, 4 agencies, and the Supreme Court.

The project management methodology adopted in 2021 includes a typical matrix organizational structure for PgMOs, full employment, and establishment of communication and situational analytical centers [9].

In 2022, the Office for Achieving Results, also known as the Presidential Delivery Unit (PDU), is being created under the Presidential Administration, aimed at ensuring results in priority areas determined by the President.

### **Results**

As of the end of 2022, Kazakhstan had successfully established a well-integrated project management ecosystem headed by GPPMO, which oversees the coordination between the PgMOs of government entities in an Agile format, which minimizes bureaucratic procedures and document circulation.

The GPPMO was formed using a matrix structure that combines the resources of the Project Management Center of the Prime Minister's Office, the Project Management

Department of the Ministry of National Economy (PMD MNE), and the APA. It should be noted that only PgMOs were formed according to the matrix principle, while the matrix principle of forming structures has not been implemented in government entities to date.

The effectiveness of matrix structures has been demonstrated through improved cross-functional communication. By reducing operational adjustments and synchronizing plans across various departments, lengthy correspondence is avoided, and positive results are achieved.

The GPPMO, with a small staff composed of employees seconded from government entities and their subordinate organizations, ensures prompt interaction between representatives of government entities and interested organizations on its site.

Various tools and methods, including Agile, are used in the work of GPPMO to organize interaction with the PgMOs of government entities within the framework of weekly SCRUM meetings.

An analysis of project management maturity among PgMOs has shown that government entities that have created PgMOs in accordance with project management methodology requirements have significantly improved their effectiveness. On the other hand, government entities that completed this task in a formal and understaffed manner typically received low results. This has led to a discrediting of the project management approach in the eyes of employees and top management.

Lessons Learned

#### Leadership Delivers Results

An analysis showed that most top managers formed PgMOs without a full understanding of the methodology and only interacted with the GPPMO on a residual basis. At the same time, certain top managers of government entities who showed leadership and consciously applied the project management methodology and effectively utilized PgMOs. As a result, their leadership led to an increase in the number of successfully implemented projects and level of project management maturity in these government entities.

Despite the lack of clarity in the issues with organization of labor and low levels of competence, the willingness of leaders and managers to take responsibility and approach things differently ultimately led to positive results. Thus, the effectiveness of PgMOs depends on the desire of top managers to interact, and on their support.

#### Unified Project Management Matrix

In the initial phase, numerous PgMOs established by government entities operated independently and unsystematically. To promote efficient collaboration and cooperation, these PgMOs must be integrated into a unified architecture of project, programme and portfolio management offices. This task should be executed and overseen by a single entity - the GPPMO.

#### Double Work as a Rejection Factor

Currently, government entities are heavily involved in day-to-day operations, leading to a heavy workload for civil servants. During the implementation of project management, PgMO employees often find themselves having to complete tasks both within the project management system and within the traditional bureaucratic structure.

Civil servants who were seconded to PgMOs simultaneously with their work at PgMO were forced to fulfill their functional duties at their main workplace. This dual role created challenges for these employees to effectively balance their workload. Additionally, PgMOs encountered challenges in establishing “horizontal” relationships with other government entities, structural divisions, and performers. As a result, out of 17 PgMOs established by local governments, only in 10 of them the managers work on a full-time basis, while managers in other government entities work in parallel. The situation is similar in ministries - out of 24 established PgMOs, only 8 operate on a full-time basis.

The increased workload and double work resulted in resistance to the implementation of a project management approach by government officials. Thus, combining the main work with project activities leads to discrediting of project management in general and the activities of PgMOs in particular.

### **Motivation**

#### **Situation**

The experience of implementing project management prior to 2019 demonstrated a varying level of interest in the implementation of NPMS. Civil servants at different management levels generally showed interest and support, but the majority of the leadership demonstrated indifference or covert resistance to changes.

The system of financial incentives is not tied to the final results and does not motivate civil servants to achieve goals, as well as to apply project management. There is also no mechanism to encourage or hold accountable the heads of government entities for the introduction or sabotage of the project approach.

By 2019, it should be noted that there were practically no non-monetary incentives for the implementation of project management in public sector.

#### **Tasks**

To fully implement the instructions of the President on the implementation of the project management approach, it is deemed appropriate to develop a set of measures aimed at ensuring motivation within the state apparatus. Therefore, the following two tasks have been set:

First, improve the remuneration system of civil servants' including the introduction a mechanism of material incentives for the implementation of project activities.

Second, develop non-monetary incentive tools and other “soft stimulation” mechanisms.

#### **Actions**

Since 2017, a reform has been implemented to change the remuneration of civil servants, including employees of PgMOs. In 2021, a new remuneration system was introduced based on graded positions and differentiated salary sizes, depending on the importance of the functions performed and the level of responsibility.

In 2020, as a measure to encourage the implementation of project management, the National project management competition “Qazaqstan Project Management Awards” was held for the first time, which won the Gold Award at IPMA® Global Project Excellence Awards 2021. The QazPMA takes place annually in three main categories: “Best Project”, “Best Project Manager”, and “Best Project/Programme Management Office”. The winners receive awards at a solemn ceremony with the participation of the President.

The QazPMA has proven to be an effective mechanism for non-monetary incentives for the implementation of project management. The range of participants in QazPMA is constantly expanding and now includes representatives not only from government entities, but also from quasi-governmental organizations, business, universities, and the non-governmental sector.

Following the results of QazPMA, a Winners' Forum is held with the participation of all heads of PgMOs of government entities, experts and other stakeholders, where proposals for the further NPMS development are discussed and developed.

#### **Results**

In general, the state apparatus has the necessary financial incentive mechanisms to motivate the implementation of project management. However, these mechanisms are not fully utilized to date.

The Presidential Administration has been supportive in recognizing the need to change the remuneration system to encourage civil servants to engage in project activities.

The QazPMA has acted as a non-monetary motivational tool for government entities, providing impetus to leadership to promote the idea of project management.

The QazPMA has also become a professional platform for exchanging best project management practices for its further application in the activities of government entities in Kazakhstan.

### **Lessons Learned**

#### **An Integrated Approach to Financial Incentives**

Financial incentives for civil servants should be viewed as a component of the NPMS, in conjunction with other components. It is necessary to specify and regulate a set of organizational issues, including project roles, bonuses, secondments, certification, competence level, evaluation of results, key indicators, etc.).

#### **Competitiveness as a Motivation Tool for Project Teams**

The experience of holding the first national QazPMA in 2020 has shown its effectiveness. In this regard, it was decided to hold it annually and expand the categories of participants (government entities, quasi-public sector, business, NGOs, universities).

The QazPMA has served as a platform for exchanging experiences, acquiring new knowledge, improving cooperation and partnerships. Based on the evaluations and feedback from participants, the QazPMA has raised awareness among civil servants about the essence of project management, provided opportunities for studying best practices, and increased the level of competencies and career growth. However, as demonstrated by practice, not all government entities participate in QazPMA, mainly due to a lack of interest from top leadership.

### **Project Portfolio Management Information System (PPMIS)**

#### **Situation**

The necessity to jointly conduct priority projects of government entities and other stakeholders in a single information system to enhance the efficiency of programme and project management in Kazakhstan was initially articulated in 2011 during the NPMS Concept development.

Nevertheless, it is worth mentioning that the first tangible actions towards the collaborative work of various government entities in a single information system were only initiated in 2017. This was done through the establishment of PgMO for the modernization program of public consciousness called “Rukhani Zhangyru”, with the support of the Presidential Administration.

In 2017, the Government launched the state programme “Digital Kazakhstan” [16]. However, at the time, monitoring of indicators and activities was fragmented and the existing information system (Bitrix-24) did not allow for working at various levels of management. As a result, by 2019, PPMIS in government entities were practically unused, and PPMIS was not defined as a unified tool for all government entities.

## **Tasks**

As of 2019, there was an urgent need to introduce a unified PPMIS that could enable central and local government entities, as well as other stakeholders, to carry out joint operational management of projects without excessive bureaucracy and paperwork. To achieve this, the following tasks needed to be addressed:

First, implement PPMIS in the state apparatus to manage projects, programmes, and portfolios, defining it as a single cross-platform tool.

Second, establish a legal framework for the application of PPMIS in the state apparatus.

## **Actions**

The GPPMO conducted a study of international experience in the creation and use of project portfolio management information systems. A functional analysis was conducted on various project, programme, portfolio management systems to formulate the requirements for PPMIS. The decision was made to either adapt an existing IT solution or develop a new one.

In 2019, Easy Project cross-platform was introduced in pilot mode in the Turkestan region, allowing its structural divisions to conduct joint projects. Since March 2020, the pilot was gradually connected to all central and local government entities. The implementation of the pilot PPMIS did not require budgetary funds and was driven by the need to apply project management principles.

From 2020 to 2022, the pilot PPMIS was enhanced with additional features, including real-time analytics of strategic indicators (KPIs). A comprehensive analysis was conducted to estimate the financial and human resource requirements for the full-scale implementation of PPMIS in government entities and quasi-governmental organizations.

In 2022, the Government allocated budgetary funds for the implementation of PPMIS, and the authorized body responsible for digitalization organized the procurement of a unified PPMIS, granting access to all government entities.

The legal framework for the use of PPMIS by government entities was established in 2021, with the adoption of legal acts allowing for the implementation of project activities in PPMIS. Furthermore, in April 2022, the Presidential Decree on de-bureaucratization was issued, prohibiting the request and provision of information contained in state information resources, which accelerated the adoption of PPMIS by civil servants [4].

## **Results**

The results of the measures taken to introduce a unified PPMIS as follows:

1. Over 6,000 employees from more than 45 central and local government entities have been able to work together on a pilot cross-platform, enabling better collaboration and coordination of project tasks and resources.

2. The quality of planning and monitoring of projects has improved, providing real-time progress tracking and helping to identify and address potential issues.

3. The viability and necessity of scaling PPMIS have been demonstrated, along with its effectiveness in preventing corruption risks through transparency, proactive monitoring, and public control tools.

4. Legal acts, including the Code, Decree, and Government resolutions, have been adopted to provide a legal framework for the use of PPMIS by civil servants.

5. The PPMIS has been used for monitoring the implementation of the Pre-Election Programme of the President and the execution of key instructions from the President.

## **Lessons Learned**

The process of implementing PPMIS has yielded a number of important lessons:

### An Integrated Approach to Implementation

The implementation of PPMIS has revealed a number of important lessons, including the low level of competencies and skills of civil servants in areas such as goal setting, identifying and decomposing strategic indicators and metrics, conducting GAP analysis, and planning work and resources to achieve desired results. Most employees involved in project activities within government entities view project management as solely a formal data entry process into PPMIS, and the use of PPMIS, which was intended to facilitate work, is perceived as an additional burden on their current workload.

Therefore, it is concluded that it is essential to integrate the project approach into the work culture of civil servants. This involves providing clear guidelines, training, and creating a supportive environment for employees to work with PPMIS effectively.

### Centralized Approach for Strategic Objects

According to current legislation, the objects of informatization must be acquired by the central and local government entities independently. This requirement contributes to the purchase by government entities of various products, including various IT solutions.

The PPMIS serves as a crucial communication for all levels of public administration, making it advantageous to purchase such products centrally. Centralized purchasing would eliminate temporary integration losses and achieve economies of scale, leading to significant cost savings. At the same time, the competition of IT solutions can be ensured with the development of a centralized information system.

### Duplicate Reporting

The confidence level of government entities in the PPMIS is low due to the fact that the system is currently in pilot mode. Civil servants are currently required to conduct PPMIS for projects and programmes, while also reporting on them using traditional methods such as written requests and reports. This duplication of reporting is a result of a legal conflict in the legislation, which requires the simultaneous execution of work in two formats. The use of PPMIS is not prescribed as mandatory and is considered only as an option.

This is one of the significant factors causing resistance and discrediting the project management approach.

### Relevance and Reliability of the Data is a Key Factor in the Credibility of PPMIS

In practice, there are various tools available for monitoring and control that ensure high reliability of the data. This is achieved by comparing and overlaying information from different sources.

Currently, the use of such tools in Kazakhstan is not widely implemented, which leads to a lack of confidence in the data provided by PPMIS. Therefore, doubts about the reliability and relevance of the data remain a significant limiting factor in the implementation of PPMIS and project management in general.

## **Cooperation and Communication**

One of the essential competencies of project management is establishing cooperation and communication with stakeholders. This competency aligns with the principle of the "hearing state," as it enables joint decision-making with stakeholders and involves them in the implementation of state tasks, ultimately leading to greater stakeholder satisfaction.

## **Situation**

The principles of project interaction in Kazakhstan were first proposed in 2011. These principles aim to strengthen and expand all forms of cooperation between the expert and project communities and government entities. Among these principles are:

- Formation of joint cross-functional teams. These teams consist of representatives from various stakeholders, regardless of the ownership form of the organization they represent;
- Implementation of Agile approaches and compliance with professional ethics of project managers;
- Interaction and collaboration based on the “project roles and responsibilities matrix”;
- Involvement of professional project management consultants and industry experts.

Following these principles at the previous stages of NPMS development, attempts were made in some government entities to introduce qualitatively new formats of Cooperation and Communication among project participants (Social and Entrepreneurial Corporation “Zhetisu” - 2011, the Ministry of Agriculture - 2013 - 2016, the General Prosecutor's Office - 2017, the Presidential Administration - 2017, the Prime Minister's Office - 2017-2018).

In the public administration system of Kazakhstan, the interaction between government entities has traditionally been “top-down”, with linear-functional and vertically hierarchical organizational structures.

As a result, the bulky multi-level management structure was inevitably accompanied by bureaucratization, strict regulation of functions and powers, and collective irresponsibility. This led to an exponential growth of document flow, formal reports, and poor results.

Under such circumstances, “manual management” or “management by orders” remained the only effective method of management at all levels. This method of interaction continues to limit initiative, creativity, and efficiency in implementing state projects.

## **Tasks**

To change the current situation, the following tasks needed to be addressed.

First, effective interaction between government entities needed to be organized during the implementation of joint projects and programmes.

Second, stakeholder involvement needed to be ensured at all stages of project lifecycle, along with monitoring their satisfaction on project management and results.

## **Actions**

In order to fulfill these tasks in the period of 2019 - 2022, actions were carried out that made it possible to develop practical tools for Cooperation and Communication and consistently replicate them at all levels of public administration, including:

1) In 2019, the PgMO of the Local Administration “Akimat of Turkestan region” began a pilot mode of direct operational interaction with the PgMO of Kazakhturism JSC, without the need for official letters and reports. This was within the framework of several tourism projects being implemented in the region, with a pilot test of PPMIS serving as a means of communication. As a result, two central government Ministries (Health and Education) also adopted this format of interaction with the region.

2) Since the beginning of 2020, the CPMDPA has been providing organizational and methodological support for PgMOs from over 45 central and local government entities. This support is provided in an online format through weekly SCRUM meetings, which facilitate direct cooperation and operational communication between representatives of interested government entities and invited experts. During these meetings, specific targets are jointly developed, and the project planning process is carried out.

3) The development of project management methodology includes the regulation of the format of interaction between government agencies during the implementation of projects and programmes.



4) The National Project Management Competition QazPMA becomes a communication platform for the exchange of experience and best practices in the application of project management tools and methods.

5) In 2021, a unified dialogue platform is being established at the GPPMO site for PgMOs of all government entities and other stakeholders. Currently, necessary information exchange and resolution of problematic issues are being conducted directly on the GPPMO site, in thematic online chats, and at weekly SCRUM-scheduled workshops.

6) Since 2021, the entire above-described GPPMO approach to Cooperation and Communication has been replicated at the level of PgMOs of government entities to organize work with relevant structural units and other participants in project activities. At the same time, it should be noted that the local government entities are more active in comparison with centrals.

7) In the second half of 2021, with the help of consultants, the GPPMO's Communication Center was established. As part of this initiative, a methodology was developed for creating communication strategies and plans for PgMOs of government entities during the implementation of programmes and projects.

### **Results**

As a result of weekly SCRUM meetings held in an online format, direct cooperation and operational communication in the Agile format were established with participation of central and local government entities. This allowed for the formation of joint cross-functional project teams and operational task management of projects, programmes, and portfolios in a weekly SCRUM format.

The annual QazPMA Forum has facilitated the exchange of best project management practices, accelerating the development of individual and organizational competencies of government entities. The active sharing of experiences by government entities that demonstrated excellence results has contributed to improving communication between them.

A consistent trend has emerged in the practical application of key project management principles and various Agile tools in the activities of government entities. This has fostered an atmosphere of mutual respect and trust in teams, leading to increased interaction between employees of various government entities and organizations, without the need for excessive bureaucracy or document circulation.

Certain results have also been achieved in terms of involving the top management staff of government entities and their press services into activities of PgMOs.

### **Lessons Learned**

The process of introducing new formats of Cooperation and Communication allowed to draw three important “lessons”:

#### **Lack of Communication Between Top Management and PgMO of Government Entity**

Full involvement of heads of government entities in the Agile format of direct cooperation and communication during implementation of programmes and projects has not been achieved, which has resulted in a loss of confidence and burnout among PgMOs staff who are left to work on their own without top level support.

#### **Lack of Communication Between Press Service and PgMO of Government Entity**

The press services of government entities were not consistently involved in the work of PgMOs. On the one hand, press services could highlight the progress and results of programmes and projects carried out by government entities using the project management approach. On the other hand, press services could also raise awareness about the activities of PgMOs themselves and explain to the public and entrepreneurs the possibilities and mechanisms of their direct participation in the implementation of specific projects.

The inaccessibility of PgMOs to the public and the lack of opportunities for public participation in projects, as well as the lack of information about the results of programmes and

projects, creates a sense of distrust and a negative perception of the activities of government entities, ultimately leading to a reduction in the level of public trust in the government.

Resources should be allocated to reactivate the GPPMO Communication Center, which can provide organizational and methodological support to the communication centers of PgMOs of government entities.

#### Lack of Communication Between Industry Experts and PgMO of Government Entity

Unsuccessful were attempts to organize the work of Think Tanks<sup>6</sup> - groups of industry experts based on GPPMO to provide expert support to government agencies in the process of strategic goal setting, KPI decomposition, projects and initiatives identification, and GAP analysis<sup>7</sup>, etc.

In the absence of adequate industry expertise to analyze problems and develop strategic documents and indicators, government entities are at risk of implementing poorly developed or erroneous KPIs and allocating financial and other resources towards their achievement.

It is also essential to allocate resources for the reactivation of the GPPMO's Center for Situational Analysis and Management Decision Support. This Center will provide organizational and methodological support for the situational analysis centers of PgMOs in government entities.

---

<sup>6</sup> Think tank is a research and analytical organization or expert group created for research and consulting.

<sup>7</sup> GAP analysis is a strategic analysis method used to determine the steps needed to achieve a given goal.

## CHAPTER 2. CHALLENGES AND PRACTICAL RECOMMENDATIONS

### **“Top-Down” Support**

#### Challenges and Recommendations

“Top-Down” Support is one of the most critical factors for successfully implementing change initiatives, according to the ADKAR<sup>8</sup> change management model. Thus, ensuring the support of the top management of each organization is an urgent challenge for the implementation of project management approach into the organization’s activity.

Challenge One. Effectiveness of the implementation of reforms.

There is a risk of implementing state tasks using traditional methods within the current bureaucratic framework. The “illusion of control” and the reliance on formal reports for decision-making may result in a failure to achieve real, tangible, socially significant benefits.

Recommendations. The optimal achievement of qualitative indicators of the Pre-election Program of the President and other reforms while making the best use of budget funds can be made possible by the implementation of project management methodologies by government entities in their activities.

Therefore, it is crucial to prioritize the implementation of the project management approach at the highest levels of the executive power. The involvement of the Government leadership in this effort serves as a significant administrative resource and can provide a powerful impetus for change.

During the transformation of the Prime Minister's Office into the Government Apparatus, it is recommended to assign the responsibility of NPMS development to the Prime Minister. This will personalize the responsibility of the heads of government entities for achieving specific results.

Challenge Two. Resistance to change

At this stage of implementation, there is still a risk that the heads of government entities may declare their support for the initiative but fail to take actual action.

Recommendations. To ensure the successful implementation of the country's strategic plans, it is crucial to raise awareness among top management staff of government entities about the tools, methods, opportunities, and benefits of project management.

Top leadership of government entities should create a sense of importance and urgency around the need for change and proactively promote the values of project management within their organizations. To ensure the involvement and application of project management, it is recommended to provide mechanisms for incentivizing and holding individuals accountable.

### **The Driver of Change**

#### Challenges and Recommendations

The Driver of Change is a crucial element since the implementation of project management requires changes in processes and practices. It is essential to identify the Driver of Change who will support and inspire individuals to accept and adapt to these changes.

Challenge One. Formation of a critical mass of change agents

Not all civil servants are familiar with project management tools. Currently, 2% of certified project managers out of the total number of civil servants do not represent a critically necessary mass for the systematic implementation of project management approach. In general, the most competent, understanding, and supportive civil servants for project management are often concentrated in PgMOs of government entities, regardless of their project maturity level.

---

<sup>8</sup> ADKAR is a guide for managing changes at the individual level through the support of appropriate employee behavior. The ADKAR model got its name from the names of the stages that people go through in the course of changing their views and behavior.

**Recommendations.** By 2025, it is recommended that at least 20% of civil servants be trained and certified in project management competencies. Specifically, the entire management staff of government entities, including employees of Presidential Administration and Government Apparatus, should master professional competencies in programme and portfolio management.

For instance, in China, employers have started actively recommend universities to include project management as a discipline in educational programs. When hiring, competencies in project management are considered as a key skill for potential employees.

Organizing training and certification for management staff of government entities and employees of PgMOs is essential to confirm competencies in project management at three levels: project, programme, and portfolio management. It is particularly important to intensify training for managers and employees of local government entities at the branches of the APA.

Additionally, it's important to provide ongoing methodological, organizational, and other support to staff in government entities and PgMOs. This includes providing training, constant consultation, and step-by-step explanations of the entire process, such as through the use of infographics and video tutorials.

It is recommended that the Presidential Administration ensures control over the participation in training and subsequent involvement of senior staff in government entities, including Deputy Prime Ministers.

For newly appointed political civil servants, it is proposed to include training and certification according to nationally adapted standards ISO 21503 "Guidance on programme management" and ISO 21504 "Guidance on portfolio management" within the framework of the "New Formation Leader" programme.

It is of utmost importance to prioritize the staffing of PMOs in government entities with certified project and programme managers.

To ensure this, universities that offer management programs should introduce a course on project/programme/portfolio management in their bachelor's, master's, and doctoral degree programmes.

## **Methodology**

### **Challenges and Recommendations**

**Challenge One.** Selecting and adopting the appropriate project management methodology and ensuring its proper integration into national legislation is a crucial factor in successfully implementing the project management approach and achieving high-quality implementation of large-scale political and socio-economic reforms initiated by the President.

**Recommendations.** In the upcoming period, it is crucial to implement a series of measures aimed at improving the project management methodology, including:

- a) differentiation of process and project activities of government entities, ensuring:
  - description, reengineering and automation of business processes;
  - formation of project documentation;
  - management of national projects in full compliance with the accepted methodology of programme management (Rules for Implementation of Project Management [8]), while excluding alternative regulatory provisions and ensuring inter-project relations;
- b) improvement of the regulatory framework, including:
  - national standards, Administrative Procedural Code [5], Rules, Standard Regulations [10] and acts regulating document flow and reporting;
  - project management terminological apparatus;
  - introduction of mandatory mechanisms to ensure personal accountability of political civil servants at the programme and portfolio levels for the final results, rather than solely for the process;
  - mandatory consulting and methodological support;
  - development of mechanisms for public monitoring and control of programmes and projects, not only based on final results but also during their implementation;

- activating the work of the Expert and Methodological Council of GPPMO;
  - development of a project management maturity model based on generally recognized standards and best practices;
  - implementation of the rating of government entities on the level of project management maturity and involvement of top managers based on the results of the assessment;
  - development of a national standard regulating the activities of PMOs;
  - development of plans to improve project management maturity for each government entity;
  - inclusion of the development of project and programme management plans into the budget process;
- collaborating with the Supreme Audit Chamber to develop a methodology for evaluating the success and effectiveness of projects and programmes;
- development of an assessment guidelines to evaluate the effectiveness of current project management methodology;
  - development of a classifier of standard projects (templates);
  - synchronization of the project management approach with the processes of digital transformation of government entities activities (Rules of Digital Transformation of Public Administration) [16].
- c) development of engineering services for project management in construction sector requires introducing appropriate changes and additions to the following laws and regulations:
- Law “On Architectural, Urban Planning and Construction Activities in the Republic of Kazakhstan” [17];
  - Rules for Provision of Engineering Services in the field of Architectural, Urban Planning and Construction Activities approved by the Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan dated February 3, 2015 No. 71 [18];
  - Rules for Organizing the Activities and Performing the Functions of the Customer (Developer), approved by Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan dated March 19, 2015 No. 229 [19];
  - regulatory documents on pricing in construction;
  - conducting an analysis to compile a list of amendments and additions to existing regulatory legal acts, in order to establish an effective mechanism for project management activities in the construction sector. This includes reviewing the Civil Code (special part), Business Code, Law “On Public Procurement”, Law “On Self-Regulation”, and Law “On Technical Regulation” [20-24].

## **Organizational Structures**

### **Challenges and Recommendations**

To achieve successful implementation of project management, it is essential to establish effective structures within an organization. This may involve creating a dedicated project management infrastructure and implementing relevant processes and procedures.

Challenge One. The haphazard creation of PMOs

Giving numerous working groups of government entities the status of PMOs discredits the project management approach as a whole and carries risks for the NPMS development.

Recommendations. When establishing a project architecture, it is crucial to follow the principle of “one government entity = one programme management office (PgMO)”. Any other project management offices should be incorporated into the organizational structure of PgMO of the corresponding government entity to ensure coherence and consistency in project management.

As an example, the United Kingdom has established a project management system led by a dedicated unit within the Government, which serves as a project management office. This unit acts as a center of knowledge and competence in the field of project management and is responsible for supporting and managing large government projects. The direct accountability and support of the Prime Minister is a key factor in the successful and effective functioning of the unit.

### Challenge Two. Matrix structure

Linear-functional structures may not be able to adapt quickly to changes from both external and internal factors. Therefore, governmental entities will need to transition from vertically hierarchical structures to more “flat” structures.

Recommendations. Transitioning to a flat, holacratic structure based on network management principles may be viewed as a radical step. As a transitional model, a "weak" matrix structure with contract services can be considered at this stage.

### Challenge Three. Financing

The problem of financing PgMOs activities has not been consistently addressed. Consequently, the NPMS may not be established as an institution, and the project management approach may be discredited.

Recommendations. Regulations are needed to address financing concerns for engineering services (starting from project initiation stage), define the activities and status of PgMOs, and establish remuneration and motivation for employees.

### Challenge Four. Unhindered access

Employees of PgMOs often juggle multiple responsibilities, as some leaders of government entities do not fully recognize the value of close collaboration with PgMOs.

Recommendations. Grant the head of PgMO the status of a freelance advisor to the head of the government entity, with the authority to escalate problems, make recommendations regarding the promotion or disciplinary action of civil servants as needed. Additionally, ensure that employees of PgMOs are released from their current responsibilities to focus on their project management activities.

## **Motivation**

### **Challenges and Recommendations**

Motivating employees and project participants is crucial to ensure their interest and full engagement in the implementation process. This could involve providing them with useful tools and support.

Challenge One. There is a lack of motivation among administrative and political civil servants to study project management and obtain certification in this area.

Recommendations. It is important to incorporate standard qualification requirements for public positions that include an appropriate level of competence in project management, with certification from relevant national and international bodies as confirmation of the qualification level.

Challenge Two. The current system of remuneration for civil servants does not incentivize them to engage in project activities. The financial incentives system is not linked to the final outcomes, which fails to motivate civil servants to adopt a project-based approach.

Recommendations. Efforts should be made to implement financial incentive mechanisms for employees to motivate them to engage in project activities. It would be beneficial to include, as a criterion for assigning an employee to functional block “A” (Political Positions), their performance in a project role. The application of a project-based approach should also be reflected in the assessment results of civil servants, the payment of bonuses, incentives, training, rotation, demotion, or dismissal.

Challenge Three. Considering the strong motivational impact of QazPMA, it is crucial to maintain the tradition of conducting an annual national project management competition.

Recommendations. Additionally, efforts should be made to elevate the status of QazPMA and allocate sufficient funding for its development.

Furthermore, successful projects and programmes should be replicated and shared widely to inspire and educate others. To achieve this, video presentations by project managers on completed projects should be distributed and uploaded on the website of the authorized project management body.

## **Project Portfolio Management Information System (PPMIS)**

### **Challenges and Recommendations**

To successfully implement project management within government systems, it is essential to establish a reliable and cost-effective IT infrastructure with comprehensive support. This infrastructure should encompass project planning and tracking tools and systems, alongside training programs that enable employees to utilize these technologies effectively.

Based on the experience of the previous stage, specific challenges have been identified in the implementation and development of a unified PPMIS. In light of these challenges, specific recommendations can be formulated for the coming period (2023-2025).

Challenge One. Without a unified methodology and proper training of personnel in project management, scaling up PPMIS will not lead to achieving the goals of programmes and projects. As a result, it poses a challenge for the NPMS development in the coming period by overloading civil servants who may have low awareness of project management.

Recommendations. To effectively implement project management in government systems, it is crucial to integrate a comprehensive project approach into the work of civil servants. It is also important to ensure an increase in the level of competence of personnel in the field of project management. Additionally, it is necessary to determine the role and place of the PPMIS in the architecture of national information systems. This includes identifying its interconnections for integration with other national information systems and databases.

Challenge Two. The organization of project activities of government entities in various information systems will complicate their interaction, will not allow to reduce the current volume of document flow and reporting, which will significantly increase the state's costs for the implementation and development of disparate PMISs.

Recommendations. It is highly recommended to centralize the implementation of a PPMIS as a strategic objective for informatization. This is because PPMIS facilitates horizontal and vertical interaction between government entities and other stakeholders in an online format.

Challenge Three. Poor quality management decisions based on inaccurate or outdated data are often responsible for the failure to achieve the desired results of projects and programmes.

Recommendations. There are tools available that can help ensure data reliability in project management:

#### **video monitoring;**

- attaching supporting documents, reports, and materials into the PPMIS;
- integration with information systems and databases (for example, the list of problematic issues should be formed on the basis of automatic data collection of mass media, citizens' appeals and public requests);
- online monitoring by fiscal and other regulatory authorities directly in the PPMIS;
- public monitoring of projects with access to PPMIS;
- publishing indicators on an online platform that includes ratings of government entities on key performance indicators;
- personal responsibility of heads of government entities for the accuracy of information entered into the PPMIS (in accordance with the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan “On Measures to De-bureaucratize the Activities of the State Apparatus”)[4].

The implementation of these tools can help to make management decisions based on objective and reliable data (data-driven) and significantly reduce corruption risks in project management.

## **Cooperation and Communication**

### **Challenges and Recommendations**

Effective Cooperation and Communication between all stakeholders are crucial for the successful implementation of project management in government systems. Regular meetings and updates, clear expectations and responsibilities, and effective conflict resolution mechanisms can be implemented to achieve this.

Challenge One. Transformation of the interaction and communication model

Changing the format of communication and interaction involves a radical transformation of relationships. This systemic change in organizational culture can lead to resistance from the state apparatus.

Recommendations.

1. It is advisable to apply optimal change management models (for example, ADKAR). One effective approach is to create an atmosphere of urgency and necessity for the planned transformations.

2. To ensure effective partnership and collaboration, it is important to implement various measures such as:

- transitioning to a matrix organizational structure;
- regulation in the methodology of issues of interaction and communication;
- providing equal participation in the PPMIS of all stakeholders (including entrepreneurs, non-governmental sector, civil society, expert community);
- developing and managing communication plans in projects and programmes;
- organizing feedback from the public;
- organizing communication, training, and expert platforms, including informal interdepartmental communications among senior staff of government entities.

The UAE Government Accelerator provides an excellent example of how effective partnership and collaboration can be used to solve socio-economic issues. This programme follows the principles of partnership and collaboration by involving civil servants, the public, and businesses into the projects and programmes.



## CONCLUSION

In conclusion, the authors of the case have summarized the main ideas and findings of their study. Through their analysis of Kazakhstan's experience in implementing project management in public administration, they have identified several interrelated aspects necessary for the success of such a reform.

The involvement of political leadership is crucial for the successful implementation of project management in public administration. Without adequate political support, the implementation process can be lengthy and challenging. It is essential to involve leadership in the process, especially from the initiation stage, to effectively overcome resistance to change.

While administrative pressure can be necessary to initiate the implementation of project management in public administration, it alone is not sufficient for successful and effective adoption, and more likely to lead to a declarative and formal implementation of project management. In this regard, “the Driver of Change” is required to facilitate this process. This driver should take the form of a competence center that provides assistance in the development of regulatory frameworks and methodologies, as well as training and consulting support for management staff.

Implementing project management in the public sector can be challenging when faced with high uncertainty and unclear guidelines. It is crucial to have an officially adopted methodology for managing public portfolios, programmes, and projects that aligns with other legal acts to prevent failure. At the same time, it is important to ensure its continuous improvement by regularly evaluating the effectiveness of the methodology itself.

The creation of numerous PMOs of government entities in a haphazard manner contributes to the certain implementation of project management. However, for greater efficiency and effectiveness of PMOs, they should be structured under a single umbrella and operate on the matrix principle, with cross-departmental coordination managed from a single center. To fully integrate project management into the activities of government entities and the state apparatus as a whole, transitioning to matrix structures will be necessary.

An essential factor for the success of any reform is effective motivation. However, financial incentives are not the only motivation tool; it is important to implement a range of measures, including contests and competitions, project roles, secondment, certification, measurement of competence levels, and evaluation of results.

The implementation of a unified PPMIS enables effective communication and collaboration at all levels of public administration (project, programme and portfolio). To maximize efficiency, it is recommended to purchase this software centrally, which eliminates the need for costly integration and allows for economies of scale.

Engaging with stakeholders, including industry experts, citizens, and business, is critical for ensuring their satisfaction. Openness and transparency of PMOs, including public participation in projects and availability of information on programme and project outcomes, promote positive perception and increase trust in the government.

Transitioning from traditional bureaucracy and functional management to effective management tools and methods requires a significant transformation of public administration system. As such, the NPMS development should be treated as a programme, taking into account the aforementioned aspects. Given the systemic nature of such changes, they should be considered as an integral part of administrative reform.

The preparation of this case has three main objectives:

Firstly, to provide a description, analysis, and systematization of the experience of project management evolution in Kazakhstan spanning over two decades.

Secondly, to make the research highly applicable and useful for practitioners who are implementing project management in their organizations or country. By drawing on the Lessons

Learned in Kazakhstan, practitioners can develop and implement a realistic plan for introducing project management on a country-wide, industry, regional, or organizational level.

Thirdly, to establish a foundation for further international scientific and practical research on the challenges of applying project management. Interaction and exchange of opinions from both practitioners and researchers are welcome. To facilitate this, a website for the research has been created at [www.qzpmcase.com](http://www.qzpmcase.com), where interested individuals can access an electronic version of this case and share their comments.

In the near future, international cooperation in applying project management in public sector can bring together experts and scientists from different countries. This provides an opportunity for further similar studies, exchange of experiences, analysis, and development of practical recommendations for governments. An international competence center in the field of project management in public administration can serve as a single expert-analytical platform to provide a joint and effective response to global challenges.

In conclusion, the authors would like to acknowledge the contribution of various stakeholders of NPMS development. First of all, the authors will probably never be able to fully express how valuable the political support of the President Mr. Kassym-Jomart Tokayev was for the establishment of the National Project Management System of Kazakhstan.

Deep gratitude is expressed to the Head of the Presidential Administration Mr. Olzhas Bektenov and his First Deputy Mr. Timur Suleimenov, Chairman of the Senate of the Parliament Mr. Maulen Ashimbayev, Prime Minister Mr. Alikhan Smailov, Deputy Prime Minister – Minister of Foreign Affairs Mr. Murat Nurtleu, Deputy Prime Minister - Head of the Government Apparatus Mr. Galymzhan Koishybayev, Chairman of the Agency for strategic planning and reforms Mr. Aset Irgaliyev, Chairman of the Agency for Civil Service Affairs Mr. Darkhan Zhazykbayev for creating conditions for the implementation and development of project management in Kazakhstan.

The authors also acknowledge the significant contribution of Deputy Chairman of the Senate of the Parliament Mr. Zhakip Asanov, who has demonstrated the effectiveness and efficiency of the project management approach in public administration while leading the constitutional state bodies.

The authors also express their gratitude to Mr. Asset Issekeshov, Mr. Arzhan Bugubayev, and the entire team of the Presidential Administration Delivery Unit for their active and professional support for the implementation of the project management approach.

It is noteworthy to mention the significant contribution made by Minister of National Economy Mr. Alibek Kuantyrov, Minister of Digital Development, Innovation and Aerospace Industry Mr. Bagdat Musin, and staff of the Office for Monitoring the Implementation of National Projects (GPPMO) and Digital Government Support Center, as well as PMO staff of central and local government entities in the practical implementation of project management approach in public administration system.

The authors of the study would like to express their deep appreciation to the Astana Civil Service Hub (UNDP), and specifically to the Chairman of the Steering Committee Mr. Alikhan Baimenov, for his outstanding organizational and resource support during the research. The authors would also like to pay tribute to the Former President, Chairman of the Council and Honorary Fellow of IPMA<sup>®</sup> Dr. Reinhard Wagner, for his invaluable consulting assistance, insightful advice, and professional recommendations.

The authors express their warm gratitude to the team of the “Qazaqstan Country Case” project – Mr. Alisher Kartov, Mr. Askhat Makhin, and Ms. Dina Berik - for their focus on results, which made this study a reality.

Finally, the authors express their gratitude to the entire project management community, which includes domestic and foreign scientists, experts, consulting trainers, and representatives of professional associations, for their dedication to enhancing project management tools and methods.

## LIST OF REFERENCES

1. On approval of the Concept of Public Administration Development in the Republic of Kazakhstan until 2030. Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated February 26, 2021 No. 522. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>
2. Kazakhstan - 2030 Prosperity, security and improvement of the well-being of all Kazakhstanis. The Message of the President of the country to the people of Kazakhstan in 1997. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P22000000881/history>
3. On the approval of the State Program for the development of the agro–industrial complex of the Republic of Kazakhstan for 2017-2021. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000423>
4. On measures to de-bureaucratize the activities of the state apparatus. Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated April 13, 2022 No. 872. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U22000000872>
5. Administrative procedural and process- related code the Republic of Kazakhstan dated June 29, 2020 No. 350-VI. Available: <https://adilet.zan.kz/eng/docs/K2000000350>
6. On the approval of the Concept of the Anti-Corruption Policy of the Republic of Kazakhstan for 2022-2026 and amendments to some decrees of the President of the Republic of Kazakhstan. Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated February 2, 2022 No. 802. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U22000000802>
7. On the approval of the State Planning System in the Republic of Kazakhstan. Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated November 29, 2017 No. 790. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>
8. On Approval of the Rules for Implementation of Project Management Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan dated May 31, 2021 No. 358. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000358>
9. On the establishment of the Office for Monitoring the Implementation of National Projects, Order No. 37-r of the Prime Minister of the Republic of Kazakhstan dated February 23, 2021. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/R2100000037>
10. On approval of the Standard Regulation for Project Management of Government Entities. Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan dated January 13, 2022 No. 2. Registered with the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan on January 20, 2022. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200026582>
11. On measures to implement the pre-election program of the President of the Republic of Kazakhstan “Fair Kazakhstan - for everyone and for everyone. Now and forever.” Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated November 26, 2022 No. 2. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U22000000002>
12. On some issues of public service. Decree of the President of the Republic of Kazakhstan No. 152 dated December 29, 2015. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152>
13. National Standard Of The Republic Of Kazakhstan Project Management Manual ST RK ISO 21500-2014 (ISO 21500:2012 Guidance on project management, IDT). Available: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39196466](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39196466)
14. Gold Winner of IPMA® Global Project Excellence Awards 2021 in the category Small-/Medium- Sized projects announced. Available: <https://awards.ipma.world/news/2021-finalists-in-the-category-ipma-project-excellence-awards-small-medium-sized-projects-announced/>.
15. Budget Code of the Republic of Kazakhstan dated 4 December, 2008 No. 95-IV. Available: [https://adilet.zan.kz/eng/docs/K080000095\\_](https://adilet.zan.kz/eng/docs/K080000095_)
16. On the approval of the State Program “Digital Kazakhstan” The Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan No. 827 of December 12, 2017, which has become invalid. It became invalid by the Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan dated

- May 17, 2022 No. 311. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827>
17. The Law on Architectural, , Urban Planning and Construction Activity in the Republic of Kazakhstan dated 16 July, 2001 No. 242. Available: [https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z010000242\\_](https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z010000242_)
  18. On approval of the Rules for Provision of Engineering services in the field of architectural, Urban planning and Construction activities, Order No. 71 of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan dated February 3, 2015. Registered with the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010401>
  19. Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan No. 229 dated March 19, 2015 on approval of the Rules for Organizing the Activities and Performing the functions of the Customer (developer). Registered with the Ministry of Justice of the Republic of Kazakhstan on April 24, 2. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010795>
  20. Civil Code of the Republic of Kazakhstan (Special part) No 409 dated July 1, 1999. Available: [https://adilet.zan.kz/eng/docs/K990000409\\_](https://adilet.zan.kz/eng/docs/K990000409_)
  21. Business Code of the Republic of Kazakhstan dated October 29, 2015 No. 375-V LRK. Available: <https://adilet.zan.kz/eng/docs/K1500000375>
  22. The Law on Public Procurement dated December 4, 2015 No. 434-V. Available: <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1500000434>
  23. The Law On self-regulation dated 12 November 2015 № 390-IV LRK. Available: <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1500000390>
  24. The Law on technical regulation dated December 30, 2020 No. 396-VI. Available: <https://adilet.zan.kz/eng/docs/Z2000000396>



УЛУЧШАЯ БЛАГОСОСТОЯНИЕ ГРАЖДАН  
И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА:  
КАЗАХСТАНСКИЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Данное исследование подготовлено Ахметовым А., Евниевым А., Абил Е., Жумагали М. по заказу Астанинского хаба государственной службы (ACSH).

Авторы:

**Альтаир Ахметов, Арман Евниев, Ерлан Абил, Маргулан Жумагали.**

**Альтаир Ахметов** – Заведующий Отделом государственного управления Администрации Президента Республики Казахстан, сертифицированный руководитель проектов IPMA «Level C», сертифицированный SCRUM Master, сертифицированный проектный менеджер по стандарту СТ РК ISO 21504 - 2016, сертифицированный специалист по управлению бизнес-процессами (BPMN 2.0), кандидат юридических наук, мастер государственного управления (Великобритания), профессиональный коуч ICUL/СТА.

**Арман Евниев** – вице-президент ОЮЛ «Союз Проектных Менеджеров Республики Казахстан», основатель консалтинговой компании ТОО “Yevniy consulting group”, сертифицированный проектный менеджер по стандартам СТ РК ISO 21500-2014, СТ РК ISO 21503 - 2018, СТ РК ISO 21504 - 2016 и PRINCE2 Foundation, сертифицированный профессионал Easy project. В 2010 году руководил Рабочей группой по разработке Концепции национальной системы проектного управления Казахстана, экс-руководитель Офиса по мониторингу реализации национальных проектов и проектных офисов ряда государственных органов.

**Ерлан Абил** – ректор Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, сертифицированный руководитель проектов IPMA «Level C» и PRINCE2 Practitioner, аккредитованный тренер PRINCE2 и тренер-консультант национальных стандартов СТ РК ISO 21500-2014, СТ РК ISO 21503 - 2018, СТ РК ISO 21504 - 2016.

**Маргулан Жумагали** – эксперт Офиса достижения результатов (Delivery Unit) при Администрации Президента Республики Казахстан, а также консалтинговой компании ТОО “IPM2” ([www.ipm2.kz](http://www.ipm2.kz)), международный судья и ассессор Всемирного конкурса лучших проектов IPMA Global Project Excellence Awards, международный консультант – ассессор по оценке и сертификации проектов по системе Green Project Management 360, сертифицированный старший руководитель сложных проектов, программ и портфелей IPMA «Level B», сертифицированный старший руководитель по стратегии и управлению инновационными проектами и программами P2M, сертифицированный руководитель устойчивых «зеленых» проектов Green Project Manager GPM-b, национальный ассессор по стандарту IPMA ICB4, член Экспертно-методологического совета Национального проектного офиса Правительства РК, ассоциированный член PMO Global Institute, член по развитию исследований PMO Global Alliance, двукратный обладатель Золотого кубка Всемирного конкурса лучших проектов IPMA Global Project Excellence Awards (2017 и 2021 годы), мастер государственного управления (Япония), профессиональный коуч и ментор ICUL/СТА, практик по управлению проектами и программами с 2000 года.



## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b>	<b>6</b>
<b>ГЛАВА 1. ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА</b>	<b>8</b>
Поддержка «сверху-вниз»	8
Ситуация	8
Задачи	10
Действия	10
Результаты	11
Извлеченные уроки	12
Драйвер изменений	12
Ситуация	12
Задача	12
Действия	12
Результаты	13
Извлеченные уроки	13
Методология	14
Ситуация	14
Задачи	14
Действия	14
Результаты	16
Извлеченные уроки	17
Организационные структуры	17
Ситуация	17
Задачи	18
Действия	18
Результаты	18
Извлеченные уроки	19
Мотивация	20
Ситуация	20
Задачи	20
Действия	20
Результаты	21
Извлеченные уроки	21
ИСПУ	21
Ситуация	21
Задачи	21
Действия	22
Результаты	22
Извлеченные уроки	22
Сотрудничество и коммуникации	23
Ситуация	23
Задачи	24



Действия	24
Результаты	25
Извлеченные уроки	25
<b>ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ</b>	<b>27</b>
Поддержка «сверху-вниз»	27
Актуальные вызовы и рекомендации	27
Драйвер изменений	27
Актуальные вызовы и рекомендации	27
Методология	28
Актуальные вызовы и рекомендации	28
Организационные структуры	29
Актуальные вызовы и рекомендации	29
Мотивация	30
Актуальные вызовы и рекомендации	30
ИСПУ	31
Актуальные вызовы и рекомендации	31
Сотрудничество и коммуникации	32
Актуальные вызовы и рекомендации	32
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>34</b>
<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ</b>	<b>37</b>

## Список сокращенных слов и аббревиатур

АГУ— Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан  
АП РК — Администрация Президента Республики Казахстан  
АПК— Агропромышленный комплекс  
ДПУ МНЭ— Департамент проектного управления Министерства национальной экономики  
ИСПУ — Информационная система проектного управления  
МИО — Местный исполнительный орган  
НСПУ— Национальная система проектного управления Республики Казахстан  
НПО — Национальный проектный офис  
ОЭСР— Организация экономического сотрудничества и развития  
СДУ— Университет имени Сулеймана Демиреля  
СГП— Система государственного планирования  
СТ РК ISO— Национальный стандарт по проектному управлению Республики Казахстан  
ЦГО — Центральный государственный орган  
ЦПУ— Центр проектного управления Канцелярии Премьер- Министра  
ЦРПМГУ— Центр развития проектного менеджмента в государственном управлении  
GPM P5 — Стандарт, который позволяет привести портфели, программы и проекты в соответствие со стратегией организации в области устойчивого развития  
IPMA — Международная Ассоциация Управления Проектами  
PMBoK — Свод знаний по управлению проектами  
PMO Global Alliance — Глобальное сообщество профессионалов, объединенных общим интересом к теме PMO (Офисы управления проектами)  
ICU — Международный союз коучей  
ICTA — Международная ассоциация коучей и тренеров  
IPMA ICB — Стандарт, описывающий международные требования к компетентности специалистов по управлению проектами, программами и портфелями проектов, разработанный Международной Ассоциацией Управления Проектами IPMA  
ISO — Международная организация по стандартизации  
KPI— Онлайн-аналитика стратегических показателей и индикаторов  
PMO Value Ring — методология, направленная на предоставление структурированного пошагового подхода к созданию и развитию проектных офисов  
PRINCE2 — это подход к управлению проектами, основанный на организации и контроле над всем проектом от начала и до конца  
P2M — стандарт по управлению инновационными проектами и программами  
QazPMA — Национальный конкурс по проектному управлению Qazaqstan Project Management Awards

## ВВЕДЕНИЕ

Сегодня мировая экономика продолжает сталкиваться с новыми вызовами и кризисами.

В условиях VANI-мира<sup>1</sup> приоритетными становятся гибкость и адаптивность, эффективность и рациональность управления ограниченными ресурсами.

Правительства стран мира, преодолевая вызовы и угрозы, при управлении государством конкурируют на уровне моделей управления. Не случайно развитые экономики мира берут на вооружение проектно-ориентированный подход. Примеры успешного применения проектного менеджмента в отдельных странах демонстрируют значительный потенциал для качественного проведения социальных и экономических реформ.

Проектный менеджмент позволяет максимально эффективно решать стратегические задачи в условиях постоянных изменений во внешней и внутренней среде и несет в себе огромные преимущества для всех заинтересованных сторон. К примеру, повышение реальных доходов граждан и их благосостояние, вовлеченность общественности в процесс принятия решений, чувство сопричастности у граждан и бизнеса к развитию страны, доверие к государственному аппарату (далее – госаппарат).

Совместная реализация проектов государством и бизнесом способствует развитию культуры предпринимательства, основанной на деловой этике проектного менеджмента, формирующей благоприятную среду для добросовестной конкуренции и объединения усилий при реализации сложных масштабных проектов и программ.

Соответственно, госаппарат, внедряющий проектный менеджмент, постепенно перейдет от формального исполнения планов мероприятий и поручений к обеспечению реализации общественно-значимых результатов, к ускоренной деbüroкратизации, искоренению отчетности, применению цифровых решений, реинжинирингу и автоматизации бизнес-процессов.

В этом смысле функционирование устаревшей «веберианской» модели<sup>2</sup> государственного управления (далее – госуправление) становится фактором значительного снижения конкурентоспособности Казахстана.

Административно-контрольная модель и функциональная оргструктура, основанные на бюрократии и иерархии, негативно сказываются на результативности проводимых реформ, и, соответственно, на уровне конкурентоспособности государства и общества.

С учетом вышесказанного целями кейса являются обоснование необходимости трансформации системы госуправления и создание атмосферы безотлагательности действий со стороны руководства государственных органов (далее – госорганы) Казахстана.

Президентом РК К.Токаевым выдвинуты концепции «слышащего государства» и «человекоцентричности» системы госуправления, что предполагает вовлечение в процесс принятия решений стейкхолдеров [1]. Поскольку проектный менеджмент вбирает в себя эффективную коммуникацию, партнерство и коллаборацию заинтересованных сторон, Глава государства придал импульс развитию Национальной системы проектного управления.

Рекомендации, выработанные в казахстанском кейсе на предстоящий период (2023–2025 гг.) и видение Национальной системы проектного управления Республики Казахстан

---

<sup>1</sup> Vani-мир – данное понятие олицетворяет более быстрый и сложный, хаотичный мир, не имеющий ясной структуры.

<sup>2</sup> Веберианская модель – веберианская модель бюрократии предполагает стабильный и предсказуемый мир, которому наиболее адекватны «рационально спланированные» структуры.

(далее – НСПУ), с учетом международного опыта, будут ценны для руководителей и специалистов госорганов.

Наряду с этим, описанные в кейсе практические рекомендации также могут представлять определенную ценность и для международной аудитории. Поскольку проявленные вызовы универсальны, извлеченные в Казахстане уроки могут быть интересны руководству правительств, а также руководителям, заинтересованным в качественных результатах реформ в сжатые сроки при рациональном использовании ресурсов.

Ценность кейса также заключается в анализе ошибок внедрения проектного менеджмента в Казахстане, описании сопротивления и опыта преодоления вызовов. Раскрытие подобной информации является редкостью при описании опыта разных стран, в основном авторы делятся победами и успехами.

Именно поэтому кейс будет полезен широким кругам экспертов и практиков в области управления изменениями и проектного менеджмента, ведь казахстанский опыт поможет им предвидеть и нивелировать риски, проявившиеся в Казахстане.

Историю формирования НСПУ можно условно разделить на три этапа:

- этап 1 – с 1997 по 2017 г. – начальный, накопление “критической массы” заинтересованных сторон;

- этап 2 – 2017–2019 гг. – пилотное внедрение;

- этап 3 – 2019–2025 гг. – масштабирование и системное внедрение.

Этап 3 разделен на две фазы:

- фаза 1 – 2019–2022 гг. – формирование единой экосистемы проектного управления;

- фаза 2 – 2023–2025 гг. – полноценное формирование НСПУ, извлечение выгод и получение практических результатов.

Структура главы 1 основана на методологии STAR (описание ситуации, задачи, действия и результаты)<sup>3</sup>. В главе описаны: ретроспектива внедрения проектного менеджмента, цели и задачи, принятые управленческие решения и полученные результаты.

Авторами выделены семь главных проблем и аспектов, требующих внимания. Соответственно, описаны извлеченные уроки, а также актуальные ключевые вызовы, которые необходимо преодолеть на второй фазе третьего этапа развития НСПУ.

В главе 2 приводятся практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию НСПУ, которые могут быть полезны для правительств других стран.

Ключевым результатом исследования являются универсальные рекомендации по применению проектного менеджмента в целях трансформации госуправления.

Авторы исследования уверены, что проектный менеджмент является надежным инструментом, способствующим не только формированию стратегии и готовности к изменениям, но и повышению эффективности реализуемых госорганами политик и реформ.

Исследование проведено по заказу Астанинского хаба государственной службы и при экспертно-аналитической поддержке Центра развития проектного менеджмента Академии госуправления при Президенте Республики Казахстан.

Личный опыт авторов, находящихся в центре процесса внедрения, придает исследованию прикладной характер.

---

<sup>3</sup> Методология STAR предназначена для описания ситуации/проблемы, реально возникшей на практике, формулирования задачи, которую нужно было решить, описания действий по решению этой задачи, а также описания о достигнутом результате.

## ГЛАВА 1. ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

В работе описаны вызовы, ошибки и уроки, извлеченные в процессе внедрения проектного менеджмента в Казахстане на предыдущих этапах, а также дана характеристика текущему ходу имплементации.

### Поддержка «сверху-вниз»

#### Ситуация

Первый этап (1997–2017 гг.) можно считать началом формирования НСПУ и накопления в стране критической массы компетенций в области проектного управления.

Впервые идея внедрения проектного менеджмента в госуправление официально сформулирована в 1997 г. в Послании Президента Н. Назарбаева «Казахстан-2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». Первый Президент отметил, что стратегическое планирование, финансовое программирование и проектный менеджмент должны стать сутью обновлений в госуправлении ближайшего будущего [2].

В то же время начинают проводиться различные мероприятия, семинары, мастер-классы. В 2002 г. в г. Алматы прошел Первый международный симпозиум «Управление проектами: Казахстан-2002». Создаются Казахстанская Ассоциация Управления Проектами и Союз проектных менеджеров Казахстана. В Казахстане появляются первые сертифицированные проектные менеджеры.

В 2010 г. разрабатывается Концепция НСПУ, где описываются подходы, повышающие результативность деятельности госорганов. В целом, Правительством начинают предприниматься попытки по созданию системы управления государственными программами и персонификации ответственности. Однако, как и предыдущие инициативы, идеи концепции не получили должного исполнения и развития.

Таким образом, в условиях слабой политической поддержки со стороны руководства страны внедрение проектного менеджмента сопровождалось скрытым сопротивлением и декларативной заинтересованностью руководителей. Сопротивление госаппарата обуславливалось отсутствием критической массы компетенций, нормативно-правового регулирования и методологии, низкой осведомленностью государственных служащих (далее – госслужащие), их страхом дополнительной нагрузки и «угрозы транспарентности» для недобропорядочных управленцев. Как результат, формирование НСПУ шло медленными темпами.

Эта проблема универсальна, поскольку с ней сталкиваются многие государства. К примеру, Китай, несмотря на активное продвижение проектного менеджмента, на первоначальном этапе также столкнулся с острой нехваткой квалифицированных проектных менеджеров.

Вместе с тем, и частный, и квазигосударственный сектора в Казахстане намного быстрее увидели преимущества проектного менеджмента и стали использовать его при реализации крупных инвестиционных и инфраструктурных проектов.

Второй этап (2017–2019 гг.) – этап практического пилотного внедрения проектного менеджмента в систему госуправления, свидетельствами которого стал ряд последовательных событий:

- январь 2017 г. – по инициативе Генерального прокурора Ж. Асанова при поддержке Администрации Президента в Генеральной прокуратуре создан Проектный офис, запущена Программа трансформации органов прокуратуры;

- май 2017 г. – по поручению Руководителя Администрации Президента А. Джаксыбекова создан Офис управления Программой модернизации общественного сознания «Рухани жаңғыру»;

- июнь 2017 г. – Премьер-Министр Республики Казахстан Б. Сагинтаев на открытии Астанинского экономического форума объявил о внедрении проектного менеджмента в деятельность Правительства;

- июнь 2017 г. – по поручению Руководителя Администрации Президента А. Джаксыбекова в Академии госуправления при Президенте РК (АГУ) создан Центр развития проектного менеджмента в госуправлении (ЦРПМГУ).

В 2017 г. были достигнуты первые положительные результаты применения проектного управления, признанные международным проектным сообществом, в том числе участие проектов Генеральной прокуратуры РК в международном конкурсе «Проектный Олимп», проводившемся в Москве, где она стала единственным финалистом из Казахстана по проектному менеджменту в госуправлении. Так, сразу 5 проектов Генпрокуратуры стали победителями конкурса. Проект «10 мер по снижению тюремного населения» занял 1-е место в номинации «Управление комплексным проектом» – «Лучший проект года». В номинации «Прокуратура. Smart – управление» 1-го места удостоился проект «Защита бизнеса». Кроме того, в отдельной номинации «Лучший цифровой проект» победу одержал проект «Заңдылық». Отдельным сертификатом был отмечен проект «Программа перемен» Генеральной прокуратуры – по перезагрузке системы внутренних коммуникаций.

Кроме того, отмечалось и успешное внедрение проектного управления в рамках реализации Программы модернизации общественного сознания «Рухани жаңғыру». В рамках Программы:

- в каждом регионе были созданы Проектные офисы по матричной структуре, работа велась без бюрократических проволочек, с заполнением минимальной проектной отчетности;

- проведена ревизия действующих идеологических документов для переориентации работы на реализацию программы модернизации общественного сознания;

- сформирован реестр проектов и мероприятий, реализуемых в регионе, в рамках Программы;

- разработана система мониторинга реализации Программы;

- обеспечено перераспределение соответствующих финансовых средств.

В этот период АГУ запускает активное обучение госслужащих проектному менеджменту. Эту задачу в АГУ выполняет ЦРПМГУ, основной целью деятельности которого определено развитие профессионального образования и организация сертификации в области проектного управления. В 2018 г. ЦРПМГУ успешно проходит аккредитацию в Национальном Центре Аккредитации и получает статус органа по подтверждению соответствия персонала в области проектного менеджмента на основе национальных стандартов СТ РК ISO.

В 2018 г. впервые постановлением Правительства РК был принят пилотный формат реализации Государственной программы развития АПК на 2017–2021 гг. на основе проектного подхода, в том числе был предусмотрен механизм персонификации ответственности политических должностных лиц за недостижение результатов [3]. В 2019 г. аналогичный подход был применен для реализации Плана развития Туркестанской области.

На втором этапе практическое внедрение проектного подхода в госуправление столкнулось с рядом препятствий и недостатками законодательства, что потребовало совершенствования действующей и разработки новой нормативно-правовой базы.

На данном этапе все еще предстояла большая работа по внедрению проектного подхода, несмотря на всестороннюю динамичную деятельность. Стоит отметить зачатки зарождения первых проектных офисов в Генеральной прокуратуре, офиса «Рухани Жаңғыру», в работе которых применялась методология проектного менеджмента.

Все попытки внедрения проектного менеджмента в рамках отдельных госорганов носили пилотный характер и о полноценном проектном подходе в системе госуправления говорить было преждевременно. Среди основных причин следует отметить как открытое,

так и скрытое сопротивление руководителей госорганов при отсутствии необходимого уровня политической воли.

Вместе с тем, накопленный в стране опыт, критическая масса компетентных проектных менеджеров, принятые решения и реализованные на первом и втором этапах меры по внедрению проектного управления в Казахстане стали институциональной основой для перехода к третьему этапу – этапу практического использования проектного менеджмента в качестве действенного инструмента реализации стратегических программных документов.

Первая фаза третьего этапа (2019–2022 гг.) – стала этапом формирования в стране единой экосистемы проектного управления.

Избранный в 2019 г. Президент РК К.Токаев унаследовал, с одной стороны, профессиональный (по оценкам ОЭСР), но, с другой стороны, достаточно раздутый, неповоротливый и забюрократизированный госаппарат. На тот момент проектный менеджмент существовал вне правового поля. Отсутствовала ясность того, как именно должна измениться деятельность госорганов. Из-за скрытого сопротивления госаппарата проектный менеджмент развивался медленно, несмотря на декларировавшуюся заинтересованность руководителей.

В 2020 г., на фоне саботажа и скрытого сопротивления реализации реформ со стороны бюрократии, ситуация осложнилась пандемией COVID-19, нестабильностью рынков, высокой скоростью внешних изменений.

В этих непростых условиях Глава государства четко выразил свою политическую волю по внедрению проектного менеджмента. В дальнейшем личная вовлеченность К.Токаева, его лидерство и настойчивость придали мощный импульс модернизации всей системы госуправления в стране. Так, в январе 2020 г. на расширенном заседании Правительства, Президент дал прямое поручение о внедрении проектного подхода в качестве практического инструмента проведения необходимых стране реформ.

Таким образом, на первых двух этапах (1997–2019 гг.) формирование НСПУ шло неосознанно, бессистемно и в основном за счет энтузиазма сторонников идеи, в условиях отсутствия четко выраженной поддержки «сверху-вниз».

### **Задачи**

Формирование НСПУ требует политической поддержки, поскольку за счет внедрения проектного менеджмента обеспечивается исполнение реформ. В этой связи для получения поддержки «сверху-вниз» были поставлены следующие ключевые задачи:

Первое. Вовлечение руководства страны в процесс продвижения проектного подхода для преодоления сопротивления госаппарата.

Второе. Повышение осведомленности и вовлеченности со стороны первых руководителей госорганов и организаций.

### **Действия**

Для эффективного внедрения проектного менеджмента в госуправлении эксперты Великобритании рекомендуют заручиться поддержкой Правительства в лице Премьер-Министра для нивелирования скрытого сопротивления политической элиты государства.

К счастью для Казахстана, в стране сложилось наличие трех факторов, обеспечивающих реальное внедрение проектного менеджмента. В стране сформировалось проектное сообщество или пул фанатов идеи, готовых активно участвовать в ее внедрении. При этом в госаппарате появились лица и подразделения, способные управлять внедрением и на практике применять проектный менеджмент. Однако, решающим фактором стало то, что руководство страны осознало эффективность подхода и обеспечило политическую поддержку.

Так, в рамках исполнения прямых поручений Главы государства был реализован ряд мер:

1. С 2019 г. поручения госорганам давались Руководителями АП РК на основе аналитических записок о необходимости применения новых технологий и методов работы, в том числе, внимание акцентировалось на выгодах и преимуществах проектного менеджмента.

2. Администрацией Президента РК вопрос развития проектного менеджмента в госуправлении был взят на особый контроль.

3. Совместно с привлеченными экспертами проведен анализ причин сопротивления госорганов процессам внедрения проектного управления. В результате выявлены основные из них:

- 1) низкая осведомленность о сути и целях проектного управления;
- 2) нежелание первых руководителей вовлекаться в работу;
- 3) традиционные методы работы (бюрократический менталитет).

В целях преодоления этих вызовов АП РК проводила регулярные встречи с персоналом проектных офисов госорганов в Agile-формате<sup>4</sup>.

Работа в этом направлении осуществлялась методично, с выявлением потребностей заинтересованных сторон. Так, 24 января 2020 г. на расширенном заседании Правительства РК Глава государства К.Токаев дал поручение обеспечить внедрение современных подходов проектного управления в деятельность госорганов в целях повышения эффективности взаимодействия ЦГО и МИО, институтов развития, в том числе в рамках индустриализации и развития экспорта.

4. В начале 2020 г. поручением Руководителя АП РК за ЦРПМГУ АГУ была закреплена функция единой методологической координации проектной деятельности всех госорганов.

5. В 2022 г. Главой государства был принят Указ «О дебюрократизации» (далее – Указ) [4]. Одним из ключевых принципов деятельности госслужащих Указ определил приоритет сущности над формой или главенство результата над процессом, что в значительной степени обеспечивается проектным подходом.

6. Организовано обучение госслужащих всех уровней. АГУ совместно с АОО «Назарбаев университет» разработана и внедрена Программа «Руководитель новой формации» для топ-менеджмента госорганов, начиная с 2019 г. Все вышеупомянутые программы содержат в себе курс по проектному менеджменту.

### **Результаты**

Политическая поддержка высшего руководства, вовлеченность руководителей отдельных госорганов и комплексный подход к внедрению проектного менеджмента позволили в относительно короткий промежуток времени получить на первой фазе третьем этапе следующие результаты.

В начале 2021 г. в казахстанском праве появилось официальное определение понятия «проектное управление» на уровне законодательного акта [5].

В рамках реформирования системы госуправления был принят ряд указов Главы государства и постановлений Правительства, которыми при реализации документов системы государственного планирования прямо предусматривалось обязательное применение проектного подхода [6–7].

Правительством были утверждены Правила осуществления проектного управления (постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2021 г. № 358) и определен уполномоченный орган в сфере проектного управления – Министерство национальной экономики [8].

В рамках исполнения вышеуказанных решений и нормативных правовых актов распоряжением Премьер-Министра РК был создан Офис по мониторингу реализации национальных проектов в статусе Национального проектного офиса [9].

---

<sup>4</sup> Agile- формат– набор методов и практик для гибкого управления проектами с целью повышения скорости и качества за счет итерационного подхода.



Далее, приказом Министерства национальной экономики был утвержден Типовой регламент проектного управления [10], на основании которого все госорганы в течение 2021 г. приняли свои регламенты проектного управления.

### **Извлеченные уроки**

Осуществление таких изменений, как внедрение проектного подхода в систему госуправления по принципу «сверху-вниз» показало свою высокую эффективность по сравнению с предыдущими попытками внедрения «снизу-вверх» иных управленческих решений. Игнорирование принципа «сверху-вниз» приводит к большим потерям временных и человеческих ресурсов.

Казахстанский опыт доказывает безусловную необходимость проведения комплексной работы по вовлечению в процесс реформирования высшего руководства страны, так как от уровня политической поддержки зависит скорость внедрения проектного управления.

### **Драйвер изменений**

#### **Ситуация**

В ходе разработки Концепции НСПУ еще в 2010 г. экспертами отмечалась необходимость пересмотра подходов к администрированию государственных программ, увеличения числа сертифицированных проектных менеджеров и создания благоприятной нормативной и методологической среды [11].

Таким образом, уже тогда было очевидно, что без создания органа поддержки и координации, разработки и внедрения методологии, а также без организации постоянного обучения персонала, попытки внедрения проектного управления будут обречены на провал.

#### **Задача**

Соответственно, в целях формирования видения НСПУ и единой методологии, повышения уровня компетенций у руководства и персонала госорганов в области проектного менеджмента требовалось создание «драйвера изменений».

#### **Действия**

В 2013 г. на базе Академии создается «Лаборатория проектного менеджмента», а в программы обучения госслужащих включается курс «Управление проектами». Изучается международный опыт применения проектного менеджмента в госуправлении и возможность адаптации стандартов, методологий и лучших практик [12].

В 2016 г. утверждается и вводится в действие Национальный стандарт СТ РК ISO 21500 «Руководство по управлению проектами» [13].

В 2017 г. по поручению Руководителя АП РК в АГУ создается Центр развития проектного менеджмента в госуправлении (ЦРПМГУ). На начальном этапе акцент был сделан на концентрации компетенций в области проектного менеджмента и методологическом содействии госорганам.

ЦРПМГУ активно содействует по формированию пула тренеров-консультантов и повышению качества обучения в сфере проектного менеджмента.

В 2018 г. ЦРПМГУ успешно проходит аккредитацию в Национальном Центре Аккредитации и получает статус органа по подтверждению соответствия персонала в области проектного менеджмента на основе национальных стандартов СТ РК ISO. Аккредитация уполномочивает ЦРПМГУ определять соответствие квалификационных знаний кандидатов уровням руководителей проекта, программы, портфеля и тренера-консультанта.

В 2020 г. запущена программа подготовки тренеров-консультантов по национальным стандартам серии СТ РК ISO.

В марте 2020 г. поручением Руководителя АП РК ЦРПМГУ наделяется функцией методологической поддержки и координации проектной деятельности госорганов.

Подготовленные тренера-консультанты обеспечивают поддержку и сопровождение проектных офисов госорганов.

Во все образовательные программы для госслужащих включена дисциплина «Проектное управление» с последующей сертификацией.

На площадке АГУ создается Рабочая группа с участием отечественных экспертов, в функции которой входит разработка единой методологии и соответствующих нормативных правовых актов.

В 2020 г. АГУ по инициативе АП РК запускает ежегодный национальный конкурс по проектному управлению «Qazaqstan Project Management Awards» (далее – Конкурс). Целью Конкурса становится популяризация проектного менеджмента в госуправлении и поддержка организаций, внедряющих и применяющих методы и инструменты проектного менеджмента в своей деятельности.

С 2022 г. АГУ проводит обучение руководящего состава госорганов, сотрудников проектных офисов госорганов по всем трем уровням – управление проектами, управление программами, управление портфелями программ и проектов.

### **Результаты**

Таким образом, в Казахстане роль проактивного драйвера изменений была успешно исполнена АГУ.

Рабочей группой сформировано концептуальное видение НСПУ, разработаны единая методология проектной деятельности госорганов и проекты соответствующих нормативных правовых актов.

Так, на конец 2022 г. по Национальным стандартам СТ РК ISO подготовлено 53 сертифицированных тренеров-консультантов, обучено 2619 госслужащих, из которых сертифицированы 1833.

Фокус на повышении квалификации и сертификации госслужащих в сфере проектного управления, а также на консультативно-методологическом сопровождении проектной деятельности госорганов позволил АГУ внести ощутимый вклад в формирование национальной экосистемы проектного управления.

С 2020 г. ежегодно проводится национальный конкурс «QazPMA». В 2021 г. сам конкурс «QazPMA-2020» как проект получил золотую награду на Всемирном конкурсе лучших проектов IPMA Global Project Excellence Awards 2021 [14].

### **Извлеченные уроки**

#### **Формальное внедрение**

К 2019 г. госаппарат продемонстрировал свою неготовность к применению проектного менеджмента. Имплементация госорганами осуществлялась бессистемно и в отсутствие критической массы подготовленных менеджеров. Госслужащие были вынуждены на ходу приспосабливаться к работе «по новым правилам игры», что неизбежно сопровождалось страхами и стрессом для них.

Фактически госорганы столкнулись с высокими степенью изменений в своей деятельности и уровнем неясности, что способствовало сопротивлению. Административное давление на госаппарат в условиях отсутствия нормативной среды и методологии, подготовленных кадров и сформированной проектной инфраструктуры на практике привело к декларативному и формальному внедрению проектного менеджмента.

#### **Дискредитация подхода**

Неоднократные безуспешные попытки внедрения изменений со временем формируют мнение, что инструменты проектного управления неприменимы в работе, наряду с основной деятельностью несут дополнительную нагрузку и излишнюю отчетность. Госслужащие начинают приобретать отрицательный опыт и терять веру. Руководящий состав также воспринимает изменения как профанацию и перестает их поддерживать.

## Компетенции портфельного и программного уровней

Наличие компетенций по управлению проектами для управления программами и портфелями недостаточно. Несмотря на то, что ЦРПМГУ подготовлены около двух тысяч сертифицированных проектных менеджеров, вопрос имплементации полученных ими знаний в деятельности госорганов остается открытым. Обученные госслужащие не применяют полученные компетенции на практике.

Одной из причин является то, что преобладающее большинство сертифицированных сотрудников обучены уровню управления проектом, тогда как основная их деятельность – на программном и портфельном уровнях управления.

## **Методология**

### **Ситуация**

В данном разделе описывается опыт разработки единой методологии проектного менеджмента в госуправлении, полученные результаты и извлеченные уроки.

До 2017 г. в казахстанском поле проектной деятельности наблюдались многообразие используемых методологий и стандартов проектного управления, а также конкуренция между сторонниками различных подходов. При управлении различными инвестиционными и инфраструктурными проектами применялись отличные друг от друга стандарты, инструменты и терминологический аппарат. Одновременно с этим, институциональные и социальные проекты, как правило, не воспринимались в качестве проектов, и, соответственно, управлялись неэффективно. Наблюдались непрозрачность реализации государственных проектов и программ, недоступность информации для граждан и отсутствие системы измерения осязаемости для граждан работы госорганов, а также низкий уровень доверия граждан к их работе. Бессистемность также проявлялась в отсутствии единых подходов к обучению и сертификации госслужащих.

Существующая методология разработки и реализации документов системы государственного планирования не предусматривала применения проектного подхода и не различала методологических особенностей и требований к управлению проектами, программами и портфелями.

Отсутствие целостного нормативно-правового регулирования проектной деятельности стало главным фактором сопротивления госаппарата. Китайские эксперты, к примеру, основным риском для внедрения проектного подхода называют несовершенство законодательства в части проектного управления. С 2017 г. в Казахстане предпринимались последовательные попытки разработки унифицированной методологии проектного управления для госорганов, но вплоть до 2019 г. единая методология выработана не была.

### **Задачи**

К концу 2019 г. в рамках ускоренного внедрения проектного управления и преодоления скрытого сопротивления госаппарата перед Правительством РК стояли три основные задачи:

Первое. Разработка единой методологии проектного подхода, обеспечивающей управление на проектном, программном и портфельном уровнях.

Второе. Формализация методологии проектного менеджмента путем принятия соответствующих нормативных правовых актов.

Третье. Оценка эффективности внедренной методологии проектного менеджмента.

### **Действия**

В начале 2020 г. АП РК принимает решение о необходимости работы госаппарата по единому стандарту проектного управления и наделяет ЦРПМГУ функциями по методологическому сопровождению проектной деятельности госорганов.

ЦРПМГУ акцентировал свою деятельность на изучении и анализе международных методологий и стандартов (IPMA ICB, PMBoK, PRINCE2, MSP, P2M, ISO, GPM P5, PMO

Value Ring и др.), а также их адаптируемости к казахстанской системе госуправления. При этом учитывался пример Китая, где для управления проектами была разработана национальная методология проектного менеджмента на основе международных стандартов.

С марта 2020 г. (в условиях пандемии COVID-19) ЦРПИМГУ велась разработка методологии проектного управления с вовлечением более 30 экспертов из числа представителей госорганов, вузов, тренинг-центров, профессиональных ассоциаций и союзов (КАУП-IPMA, PMI Kazakhstan Chapter, Союз проектных менеджеров РК, Территориальный представитель Green Project Management-Global). Работа была организована в онлайн-формате с использованием платформ Zoom и MS Teams на основе еженедельного SCRUM-графика<sup>5</sup>. Для оперативного взаимодействия членов группы были созданы чаты в мессенджерах WhatsApp, Telegram и MS Teams.

На первом этапе были сформулированы ключевые требования к разрабатываемой методологии, в частности:

- регламентация всех трех уровней проектного управления (проекты, программы, портфели), предусматривающая формирование в госорганах проектно-ориентированных организационных структур;
- простота и ясность терминологии, а также соответствие понятийного аппарата стандартам проектного управления, принятым в РК (ISO);
- привлечение вузов, магистрантов и докторантов к разработке методологии проектного управления.

В целом в рамках рабочей группы было проведено более 90 встреч и обсуждений. По итогам данной работы разработана методология проектного управления, которая легла в основу Правил осуществления проектного управления и Типового регламента проектного управления [8,10].

В рамках разработанной Методологии приняты следующие основные положения:

1. Регламентирована деятельность госаппарата на программном и портфельном уровнях. На уровне управления проектами предоставлена возможность применения различных стандартов, методов и инструментов проектного менеджмента, включая гибридные технологии управления и аджайл-методы по своему выбору в целях расширения преимуществ от использования лучших практик проектного менеджмента (ISO 21500-2014 «Руководство по управлению проектами»; PRINCE2; PMI PMBOK Government extension; IPMA Individual Competence Baseline; Стандарт по обеспечению устойчивого развития в управлении проектами GPM P5™.).

2. Определена типовая организационная структура проектного управления госоргана, которая может быть скорректирована с учетом специфики сферы/отрасли/региона/госоргана.

3. Проектная деятельность госорганов, включая обмен информацией, документами, комментариями между участниками проектной деятельности осуществляется в информационной системе проектного управления (ИСПУ), с возможностью подписания электронной цифровой подписью.

4. Постановка на контроль и снятие с контроля, закрепление сроков, назначение должностных лиц, ответственных за исполнение поручений, в том числе по обращениям физических и юридических лиц, исполняемых в рамках проектного управления, осуществляются в ИСПУ.

5. Внедрение института общественного мониторинга, в том числе на предмет соответствия хода реализации проектов и фактически достигнутых общественно-значимых результатов запланированным параметрам, включая сроки, качество, стоимость проектов.

---

<sup>5</sup> SCRUM-график – наглядная диаграмма, позволяющая отслеживать текущее состояние задач, видеть прогресс, строить прогнозы – как на текущий, так и на будущие периоды.

6. При проектном офисе госоргана создается ситуационно-аналитический центр, который на основе интеграции ИСПУ с другими информационными системами и аналитическими платформами, оснащенными инструментами бизнес-аналитики и визуализации, обеспечивает сбор, обработку, анализ и предоставление информации о ходе реализации портфелей, программ и проектов.

7. Определены компетенции и полномочия участников управления портфелем, программой и проектом.

8. Формирование госорганами совместных кросс-функциональных проектных команд для эффективного взаимодействия и управления задачами проектов/программ/портфелей осуществляется в соответствии с еженедельным SCRUM-графиком.

9. Регламентированы основные аспекты деятельности проектного персонала, в том числе: проектные роли, функции сотрудников ситуационно-аналитических центров, коммуникационных центров, секретарей экспертных советов проектных офисов госорганов, консультантов по проектному управлению, эскалации рисков и проблемным вопросам, меры поощрения и мотивации персонала, проведение ежегодного национального конкурса по проектному управлению.

10. Учтены особенности проектной деятельности местных исполнительных органов (МИО). Проектный подход к реализации плана развития областей, городов республиканского значения, столицы предусматривает матричную структуру взаимодействия проектных офисов МИО и проектных офисов ЦГО, направленную на совместное обеспечение достижения целей, предусмотренных портфелями общенационального приоритета, на территории и с учетом вклада соответствующего региона в достижение стратегических целей на уровне страны.

Финальный проект Методологии был завершен рабочей группой в январе 2021 г.

Дополнительно рабочей группой разработаны поправки в следующие законодательные акты:

- в Административный процедурно-процессуальный кодекс РК от 29 июня 2020 г., позволяющие в целом внедрить проектное управление в деятельность Правительства и госорганов, включая вопросы создания проектных органов в госорганах, ИСПУ, закрепления проектных ролей, межведомственного взаимодействия, вопросов поощрения, прикомандирования госслужащих в проектные офисы, а также организации контроля исполнения поручений руководства страны;

- в Бюджетный кодекс РК, в части регламентации вопросов финансирования проектной деятельности госорганов [15].

В рамках Программы подготовки отраслевых менеджеров по управлению изменениями «Ел үміті» на примере строительной отрасли сформированы предложения по внедрению проектного подхода в отраслевые политики (в качестве инжиниринговых услуг), которые были одобрены Премьер-Министром для практической реализации.

В период согласования методологии наблюдалось скрытое и открытое сопротивление госаппарата, направленное против внедрения нового подхода. В целях преодоления данного вызова Администрацией Президента направлялись поручения и аналитические записки с подробным описанием сути методологии и преимуществ проектного менеджмента.

## **Результаты**

Итогом инициированной в начале 2020 г. работы стало принятие Правил осуществления проектного управления и принятие Типового регламента проектного управления для госорганов [8,10]. Принятие данных нормативных документов позволило обеспечить регламентацию проектной деятельности госорганов и дальнейшее поступательное развитие ИСПУ.

Методология предусматривает ряд последовательных шагов, предполагающих создание детализированных программ с подробным описанием плана действий, сформированных с вовлечением общественности и установкой ключевых показателей деятельности, за которые отвечают конкретные должностные лица. Такой подход обеспечивает прозрачность и подотчетность проводимой госслужащими работы, тем более, что результаты их деятельности открыты для общественности.

Для проведения оценки эффективности Методологии в конце 2022 г. была создана рабочая группа из числа представителей проектных офисов госорганов, национальных проектных офисов и экспертов в сфере проектного управления. Рабочей группой предложен ряд рекомендаций по дальнейшему совершенствованию Методологии, которые изложены в главе 2 настоящего кейса.

Вместе с тем, предложения по развитию инжиниринговых услуг в части управления проектами в строительной сфере не были реализованы в связи с текучестью кадров и низким уровнем компетенций в профильном министерстве.

### **Извлеченные уроки**

Опыт разработки и внедрения методологии проектного управления позволяет извлечь ряд следующих уроков:

#### Пилотирование

Разработку и внедрение методологии целесообразно и наиболее эффективно осуществлять параллельно в пилотном режиме, начав с отдельной сферы и/или региона. Именно пилотное внедрение позволяет преодолеть основной барьер – изменение мышления госслужащих, которым достаточно сложно перестроиться на новые методы работы.

С такой же ситуацией столкнулись сотрудники Правительственного Акселератора Объединенных Арабских Эмиратов при внедрении данного подхода, которые не сразу смогли перестроиться под новые методы работ.

#### Сопровождение

Разработки методологии и ее утверждения нормативным актом недостаточно. Внедрение методологии лишь посредством ее принятия без консультационно-методологического сопровождения приводит к формальному применению подхода и постепенной его дискредитации.

#### Непрерывное улучшение

Необходимо измерять изменения в производительности труда и организационной культуре, что позволяет оценивать эффективность самой методологии и совершенствовать ее (PDCA).

#### Межпроектная связь и координация

Из-за отсутствия механизмов персональной ответственности за конечные результаты на программном уровне образуются «функциональные колодцы» госорганов, предпочитающих отвечать только за свой узкий участок работы. Отсутствие межпроектных связей и централизованного управления ими на уровне программы приводит к нерациональному использованию ресурсов, потерям, несогласованности действий и недостижению результатов в целом.

## **Организационные структуры**

### **Ситуация**

Казахстан унаследовал административно-контрольную систему госуправления, функционирующую на основе линейно-функциональных организационных структур, недостатком которых является жесткая иерархическая вертикаль, когда решения принимаются «наверху», порождая полную безынициативность и безответственность рядовых сотрудников. Негибкость и бюрократическая изолированность организационных структур являются серьезными барьерами для продвижения проектного менеджмента.

Проектный менеджмент предполагает наличие плоских и гибких структур, взаимодействующих на матричной основе. На сегодняшний день структуры в госаппарате организованы по функциональному принципу, переход на матричный принцип работы не осуществлен.

Процесс развития проектного менеджмента в госсекторе Казахстана сопровождался институционализацией проектных офисов в качестве организационной основы внедрения проектного управления.

В 2011 г. при разработке Концепции НСПУ эксперты рекомендовали определить в сфере проектного управления уполномоченный орган и создать Национальный проектный офис. Первые проектные офисы в госорганах Казахстана создаются с 2017 г. (Генеральная прокуратура, Администрация Президента, Министерство сельского хозяйства, Акимат Туркестанской области, и др.).

### **Задачи**

Таким образом, к концу второго этапа внедрения НСПУ (2019 г.) в части развития единой организационной структуры проектного управления Казахстана стояли следующие задачи:

Первое. Создать условия для поэтапного внедрения матричной проектноориентированной организационной структуры госорганов.

Второе. Определить уполномоченный госорган, ответственный за развитие сферы проектного управления в Казахстане.

Третье. Создать национальный проектный офис, который смог бы выполнить роль единого организационного и методологического центра для всей экосистемы проектного менеджмента в госуправлении.

Четвертое. Сформировать единую архитектуру проектных офисов госорганов.

### **Действия**

В 2021 г. Министерство национальной экономики становится уполномоченным органом в сфере проектного управления, а также распоряжением Премьер-Министра на основе матричной структуры создается Офис по мониторингу реализации национальных проектов, который, фактически, выполняет роль Национального проектного офиса (НПО). Основными целями НПО являются комплексное внедрение проектного управления в деятельность госорганов и организация взаимодействия сети проектных офисов госорганов.

В течение 2021 г. практически во всех ЦГО и МИО создаются проектные офисы: в 17 регионах страны, 18 министерствах, 4 агентствах и Верховном Суде.

Принятая в 2021 г. методология проектного управления предусматривает: типовую матричную организационную структуру проектного офиса, полную занятость сотрудников, а также формирование коммуникационного и ситуационно-аналитического центров [9].

В 2022 г. при АП РК создается Офис достижения результатов – Delivery Unit, нацеленный на обеспечение результата по приоритетным направлениям, определяемым Президентом РК.

### **Результаты**

К концу 2022 г. в Казахстане сформирована целостная экосистема проектного управления во главе с НПО, который обеспечивает взаимодействие с проектными офисами госорганов в Agile-формате без излишних бюрократических процедур и документооборота.

НПО был создан по матричной структуре на базе Центра проектного управления Канцелярии Премьер-Министра (ЦПУ), департамента проектного управления Министерства национальной экономики (ДПУ МНЭ) и АГУ. Следует отметить, что только проектные офисы были сформированы по матричному принципу, в госорганах же матричный принцип формирования структур на сегодняшний день не внедрен.

Взаимодействие в рамках матричных структур показало свою эффективность благодаря кросс-функциональным коммуникациям. Положительный эффект обусловлен

снижением потерь за счет оперативной корректировки и синхронизации планов различных ведомств без длительных переписок.

Обладая небольшим штатом сотрудников, прикомандированных из госорганов и их подведомственных организаций, НПО обеспечивает оперативное взаимодействие представителей госорганов и заинтересованных организаций на своей площадке.

В работе НПО применяются различные инструменты и методы, в том числе Agile, для организации взаимодействия с проектными офисами госорганов в рамках еженедельных SCRUM-встреч.

Анализ проектной зрелости проектных офисов показал, что госорганы, создавшие проектные офисы в соответствии с требованиями методологии проектного управления, смогли существенно повысить свою результативность. Вместе с тем, госорганы, выполнившие эту задачу формально и без укомплектования сотрудниками на условиях полной занятости, как правило, получали низкий результат. Впоследствии это приводило к дискредитации проектного подхода в глазах сотрудников и руководства.

### **Извлеченные уроки**

#### Лидерство дает результат

Анализ внедрения проектного менеджмента в госорганах показал, что большинство руководителей формировали проектные офисы без полного понимания методологии и выстраивали взаимодействие с НПО по остаточному принципу. В то же время, отдельные руководители госорганов, проявив лидерство, осознанно применили методологию проектного управления и правильно воспользовались преимуществами проектного офиса. В результате проявленное лидерство привело к повышению числа успешно реализованных проектов и уровня зрелости проектного управления в этих госорганах.

Несмотря на отсутствие ясности в вопросах организации труда и в условиях низкого уровня компетенций, именно готовность лидеров-руководителей принять на себя ответственность и их желание сделать что-то по-новому в конечном счете дали результат. Таким образом, эффективность деятельности проектного офиса зависит от желания руководителей взаимодействовать, от их поддержки.

#### Единая проектная матрица

На первом этапе создаваемые госорганами многочисленные проектные офисы функционировали разрозненно и бессистемно. Для обеспечения эффективной взаимосвязи и партнерства проектные офисы должны формироваться в единой архитектуре проектных офисов. Данная работа должна осуществляться и координироваться из одного центра – Национального проектного офиса.

#### Двойная работа как фактор отторжения

Сегодня госорганы серьезно погружены в операционную деятельность, что приводит к высокой загруженности госслужащих. В процессе внедрения проектного менеджмента сотрудники проектных офисов продолжали выполнять задачи как в рамках системы проектного управления, так и в рамках традиционной бюрократии.

Прикомандированные в проектные офисы госслужащие одновременно с работой в составе проектного офиса вынуждены были выполнять свои функциональные обязанности по основному месту работы. Также у проектных офисов возникали сложности развития «горизонтальных» связей с госорганами, структурными подразделениями и исполнителями. Так, из 17 проектных офисов МИО, только в 10 руководители выполняют работу на условиях полной занятости, в остальных органах руководители делают работу параллельно. В министерствах ситуация аналогичная – из 24 созданных проектных офисов только 8 осуществляют деятельность на условиях полной занятости.

Дополнительная нагрузка и двойная работа приводили к сопротивлению внедрению проектного подхода со стороны сотрудников госорганов. Таким образом, совмещение основной работы с проектной деятельностью приводит к дискредитации проектного менеджмента в целом и деятельности проектных офисов в частности.



## **Мотивация**

### **Ситуация**

Опыт внедрения проектного менеджмента в период до 2019 г. продемонстрировал различный уровень заинтересованности во внедрении НСПУ. Госслужащие на разных уровнях управления в целом проявляли интерес и поддержку, однако руководящий состав в большинстве своем демонстрировал безразличие либо скрытое сопротивление изменениям.

Система материального стимулирования не привязана к конечным результатам и не мотивирует госслужащих на достижение целей, а также на применение проектного менеджмента. Отсутствует и механизм поощрения или привлечения к ответственности руководителей госорганов за внедрение или саботаж проектного подхода.

Следует отметить, что к 2019 г. в госаппарате практически отсутствовали и стимулы нематериального характера к внедрению проектного менеджмента.

### **Задачи**

Для полноценной реализации поручения Главы государства по внедрению проектного подхода представлялась целесообразной выработка комплекса мер, направленных на обеспечение мотивации госаппарата. В этой связи поставлены следующие две задачи:

Первое. Совершенствование системы оплаты труда госслужащих, в том числе, внедрение механизма материального стимулирования осуществления проектной деятельности.

Второе. Развитие инструментов нематериального стимулирования и иных механизмов «мягкого подталкивания».

### **Действия**

С 2017 г. реализуется реформа по изменению оплаты труда госслужащих, в том числе, сотрудников проектных офисов. В 2021 г. внедрена новая система оплаты труда, основанная на грейдинге должностей и дифференциации размеров окладов в зависимости от важности выполняемых функций и объема ответственности.

В 2020 г. в качестве мероприятия, «подталкивающего» к внедрению проектного менеджмента, впервые был проведен Национальный конкурс по проектному управлению «Qazaqstan Project Management Awards», который получил золотую награду на всемирном конкурсе лучших проектов IPMA Global Project Excellence Awards 2021. Конкурс проходит ежегодно по трем основным номинациям: «Лучший проект», «Лучший проектный менеджер», «Лучший проектный офис». Победители получают награды на торжественном мероприятии с участием Главы государства.

Конкурс стал эффективным механизмом нематериального стимулирования внедрения проектного менеджмента. Круг участников конкурса постоянно расширяется и сегодня включает в себя представителей не только госорганов, но и квазигосударственных организаций, бизнеса, вузов и неправительственного сектора.

По итогам конкурса QazPMA проводится Форум победителей с участием всех руководителей Проектных офисов госорганов, экспертов и иных заинтересованных сторон, где обсуждаются и вырабатываются предложения по дальнейшему развитию НСПУ.

### **Результаты**

В целом, в госаппарате существуют необходимые механизмы материального стимулирования, в том числе для мотивирования к внедрению проектного менеджмента. Однако, на сегодняшний день данная возможность полноценно не используется.

Благодаря поддержке со стороны АП РК появляется понимание целесообразности, необходимости и актуальности изменения системы оплаты труда таким образом, чтобы стимулировать госслужащих осуществлять проектную деятельность.

Национальный конкурс выступал в качестве инструмента нематериальной мотивации для госорганов, придав руководящему звену импульс к продвижению идеи проектного менеджмента.

Кроме того, Национальный конкурс стал профессиональной площадкой по обмену лучшими передовыми практиками проектного менеджмента для дальнейшего его применения в деятельности госорганов Казахстана.

### **Извлеченные уроки**

#### **Комплексный подход к материальному стимулированию**

Материальное стимулирование госслужащих следует рассматривать в качестве элемента НСПУ во взаимосвязке с другими элементами. В том числе необходимо конкретизировать и регламентировать комплекс организационных вопросов (проектные роли, премирование, прикомандирование, аттестация, уровень компетенции, оценка результатов, ключевые показатели и индикаторы, и др.).

#### **Соревновательность как инструмент мотивации проектных команд**

Опыт проведения первого национального конкурса QazPMA в 2020 г. показал свою эффективность. В этой связи было принято решение проводить его ежегодно и расширить категории участников (госорганы, квазигоссектор, бизнес, НПО, вузы).

Конкурс стал площадкой для обмена опытом, получения новых знаний, улучшения коллаборации и партнерства. По оценкам и отзывам участников, Конкурс повысил осведомленность госслужащих о сути проектного менеджмента, открывающего возможности для изучения лучших практик, повышения уровня компетенций и карьерного роста. Вместе с тем, как показала практика, не все госорганы принимают участие в Конкурсе, в основном из-за отсутствия заинтересованности первых руководителей.

## **ИСПУ**

### **Ситуация**

Необходимость совместного ведения приоритетных проектов госорганов и иных заинтересованных участников в единой информационной системе для повышения эффективности управления программами и проектами в Казахстане впервые была сформулирована в 2011 г. при разработке Концепции НСПУ.

Однако, следует отметить, что первые практические шаги по совместной работе разных госорганов в единой информсистеме были предприняты только в 2017 г. Проектным офисом программы модернизации общественного сознания «Рухани жаңғыру», созданным при поддержке АП РК.

В 2017 г. Правительством была принята госпрограмма «Цифровой Казахстан» [16]. При этом мониторинг показателей и мероприятий осуществлялся в информсистеме фрагментарно и при этом сама система не предусматривала возможности работы на различных уровнях управления (Bitrix-24). Таким образом, к 2019 г. информационные системы управления проектами в госорганах практически не использовались и ИСПУ в качестве единого для всех госорганов инструмента не была определена.

### **Задачи**

К 2019 г. актуализируется необходимость внедрения единой ИСПУ, которая позволяла бы центральным и региональным госорганам, а также иным заинтересованным участникам осуществлять совместное оперативное управление проектами без излишней бюрократии и бумажного документооборота. В этой связи требовалось решить следующие задачи:

Первое. Внедрить в госаппарате ИСПУ для управления проектами, программами, портфелями, определив ее в качестве единой кросс-платформы.

Второе. Создать нормативно-правовую основу для применения ИСПУ в госаппарате.

### **Действия**

Изучен международный опыт создания и использования правительствами информационных систем управления проектами. Проведен анализ функционала различных систем управления портфелем, программами и проектами. В результате были сформулированы требования к ИСПУ, для чего предстояло адаптировать существующее либо разработать новое IT-решение.

В 2019 г. в пилотном режиме внедрена кросс-платформа (Easy Project) в Туркестанской области, позволяющая структурным подразделениям региона вести совместные проекты. С марта 2020 г. в рамках пилота осуществлялось постепенное подключение всех ЦГО и МИО. Внедрение пилотного ИСПУ осуществлялось без выделения бюджетных средств и обуславливалось необходимостью приступить к применению проектного менеджмента.

В период с 2020 по 2022 г. функционал пилотной ИСПУ был расширен, включая онлайн-аналитику стратегических показателей и индикаторов (КРІ). Произведен расчет потребности в финансовых и человеческих ресурсах, необходимых для полноценного внедрения ИСПУ в госорганах и квазигосударственных организациях.

В 2022 г. Правительством выделены бюджетные средства на внедрение ИСПУ. Уполномоченным органом в сфере цифровизации организованы закупки единой ИСПУ и госорганам предоставлен доступ к ней.

В 2021 г. в части создания правовой основы для применения ИСПУ приняты нормативно-правовые акты, предусматривающие возможность осуществления проектной деятельности госорганов в ИСПУ. В апреле 2022 г. Указом Президента о деbüroкратизации установлен запрет на запрос и предоставление информации, содержащейся в государственных информационных ресурсах, что способствовало активному переходу госслужащих на работу в ИСПУ [4].

### **Результаты**

Результаты принятых мер по внедрению единой ИСПУ:

- организована практическая совместная работа порядка 6 тысяч сотрудников из более чем 45 центральных и региональных госорганов в тестовой кросс-платформе;
- улучшено качество планирования задач и ресурсов проектов, обретен реальный контроль хода реализации проектов;
- доказаны жизнеспособность и необходимость масштабирования ИСПУ, а также действенность предупреждения коррупционных рисков за счет прозрачности, проактивного мониторинга и инструментов общественного контроля;
- приняты нормативно-правовые акты на уровне Кодекса, Указа и постановлений Правительства, созданы условия для применения ИСПУ госслужащими;
- ведется мониторинг реализации Предвыборной Программы Президента и контроль исполнения ключевых поручений Главы государства в ИСПУ.

### **Извлеченные уроки**

Процесс внедрения ИСПУ позволил извлечь ряд важных уроков:

#### **Комплексный подход во внедрении**

Выявлен низкий уровень компетенций и навыков у госслужащих, в том числе: в области целеполагания, идентификации и декомпозиции стратегических показателей и индикаторов, GAP-анализа, планирования работ и ресурсов для достижения запланированных результатов. Большинство сотрудников госорганов, задействованных в проектной деятельности, отождествляют проектный менеджмент с формальным вводом данных в ИСПУ. Использование ИСПУ, призванное облегчить работу, воспринимается как дополнительная нагрузка к текущей деятельности.

В этой связи делается вывод о необходимости комплексного встраивания проектного подхода в работу госслужащих. Это подразумевает предоставление одновременно с ИСПУ понятных правил игры, обучения и создания для сотрудников максимально благоприятных условий.

#### Централизованный подход для стратегических объектов

Согласно действующему законодательству Казахстана, объекты информатизации должны приобретаться органами центрального и местного госуправления самостоятельно. Данное требование способствует закупке госорганами разных продуктов, в том числе различных IT-решений.

В то же время, учитывая, что ИСПУ обеспечивает связь работ на всех уровнях госуправления, такого рода продукты целесообразно приобретать централизованно. Это, в свою очередь, позволит исключить временные потери на интеграцию и сэкономить бюджетные средства за счет эффекта масштаба. При этом, конкуренция IT-решений может обеспечиваться при развитии централизованной информационной системы.

#### Дублирование отчетности

Отмечается низкий уровень доверия госорганов к ИСПУ, так как система функционирует в пилотном режиме. Сегодня госслужащие вынуждены вести проекты и программы в ИСПУ и, параллельно, отчитываться по ним традиционным методом в формате письменных запросов и отчетов. Дублирование отчетности является следствием образовавшейся в законодательстве правовой коллизии, требующей одновременного выполнения работ в двух форматах. В частности, формат использования ИСПУ не прописывается императивно и рассматривается лишь как возможность.

Это является одним из существенных факторов сопротивления и дискредитации проектного подхода.

#### Актуальность и достоверность данных - ключевой фактор доверия к ИСПУ

На практике существует ряд инструментов, обеспечивающие мониторинг и контроль. Высокая достоверность данных обеспечивается за счет сравнения и наложения информации из различных источников.

Сегодня в Казахстане применение таких инструментов практически не осуществляется, что приводит к отсутствию доверия к данным ИСПУ. Таким образом, сомнения в достоверности и актуальности данных являются еще одним сдерживающим фактором внедрения ИСПУ и проектного менеджмента в целом.

### **Сотрудничество и коммуникации**

Встраивание сотрудничества и коммуникаций с заинтересованными сторонами является одной из ключевых компетенций проектного менеджмента поскольку выступает проявлением принципа «слышащего государства» и обеспечивает совместное принятие решений со стейкхолдерами, их вовлеченность и удовлетворенность при реализации государственных задач.

#### **Ситуация**

В Казахстане принципы проектного взаимодействия, которые предусматривали укрепление и расширение всех форматов сотрудничества экспертного и проектного сообществ с государственными институтами, впервые были описаны и предложены в 2011 г. Среди них:

- формирование совместных кросс-функциональных команд из числа представителей заинтересованных участников, независимо от формы собственности организации, которую представляет участник или эксперт;
- внедрение подходов Agile и соблюдение профессиональной этики проектных менеджеров;
- взаимодействие и сотрудничество на основе матрицы проектных ролей и ответственности;

- привлечение профессиональных консультантов по проектному управлению и отраслевых экспертов.

Следуя этим принципам на предыдущих этапах создания и развития НСПУ, в отдельных госорганах предпринимались попытки внедрения качественно новых форматов сотрудничества и коммуникаций участников проектной деятельности (социально-предпринимательская корпорация «Жетісу» - 2011 г., Министерство сельского хозяйства - 2013 - 2016 гг., Генеральная прокуратура - 2017 г., Администрация Президента - 2017 г., Канцелярия Премьер-Министра - 2017-2018 гг.).

Вместе с тем, в системе госуправления Казахстана взаимодействие между госорганами, как правило, выстраивалось «сверху-вниз», в рамках линейно-функциональных и вертикально-иерархических организационных структур.

Соответственно, громоздкая многоуровневая структура управления неизбежно сопровождалась бюрократизацией, жесткой регламентацией функций и полномочий, что приводило к коллективной безответственности, экспоненциальному росту документооборота, формальным отчетам и низким результатам.

В таких условиях «ручное управление» или «управление по поручениям» оставалось единственным действенным методом на всех уровнях управления. Такой метод взаимодействия продолжает ограничивать инициативность, креативность и оперативность при реализации государственных проектов.

### **Задачи**

Для изменения сложившейся ситуации предстояло решить следующие задачи.

Первое. Организовать эффективное взаимодействие между госорганами в ходе реализации совместных проектов и программ.

Второе. Обеспечить вовлечение заинтересованных сторон на всех этапах жизненного цикла каждого проекта и мониторинг удовлетворенности стейкхолдеров управлением и результатами проекта.

### **Действия**

Для выполнения данных задач в период 2019 - 2022 гг. годы были осуществлены действия, позволившие выработать практические инструменты сотрудничества и коммуникаций и последовательно их тиражировать на все уровни госуправления, в том числе:

1) в 2019 г. Проектный офис Акимата Туркестанской области в пилотном режиме начал прямое оперативное взаимодействие с Проектным офисом АО «Казахтуризм» (без официальных писем и отчетов) в рамках нескольких проектов в сфере туризма, реализуемых в регионе. Средством коммуникаций стала тестовая ИСПУ. Далее к этому формату взаимодействия с регионом подключились отдельные структурные подразделения двух министерств - здравоохранения и образования;

2) с начала 2020 г. ЦРПМГУ обеспечил организационное и методологическое сопровождение деятельности проектных офисов более 45 ЦГО и МИО в онлайн-формате на основе еженедельных SCRUM-совещаний, в ходе которых выстраивалось прямое сотрудничество и оперативные коммуникации представителей заинтересованных госорганов и приглашенных экспертов. Совместно выработывались конкретные целевые показатели, осуществлялся процесс планирования проектов;

3) при разработке методологии проектного управления регламентирован формат взаимодействия госорганов при реализации проектов и программ;

4) национальный конкурс по проектному менеджменту QazPMA становится коммуникационной площадкой для обмена опытом и лучшими практиками применения инструментов и методов проектного менеджмента;

5) в 2021 г. на базе НПО формируется единая диалоговая площадка для проектных офисов всех госорганов и других заинтересованных участников. Обмен необходимой информацией и проблемные вопросы до настоящего времени разрешаются

непосредственно на площадке НПО, в тематических онлайн-чатах, а также на еженедельных рабочих совещаниях по SCRUM-графику;

6) с 2021 г. весь вышеописанный подход НПО к сотрудничеству и коммуникациям тиражируется на уровень проектных офисов госорганов для организации работы с соответствующими структурными подразделениями и другими участниками проектной деятельности. При этом необходимо отметить более высокую активность МИО по сравнению с ЦГО;

7) во второй половине 2021 г. с участием экспертов была организована работа Коммуникационного центра НПО, в рамках которой была выработана методология разработки коммуникационных стратегий и коммуникационных планов проектных офисов госорганов при реализации программ и проектов.

### **Результаты**

В результате еженедельных SCRUM-совещаний в онлайн-формате с участием ЦГО и МИО было организовано прямое сотрудничество и оперативные коммуникации в Agile-формате с возможностью формирования совместных кросс-функциональных проектных команд для оперативного управления задачами проектов/программ/портфелей в еженедельном SCRUM-формате.

Обмен лучшими практиками применения проектного менеджмента в рамках ежегодного Форума QazPMA позволил ускорить развитие индивидуальных и организационных компетенций госорганов по проектному управлению. Коммуникации между госорганами, благодаря активному использованию опыта госорганов, показавших наилучший результат, стали улучшаться.

Установлен устойчивый тренд на практическое внедрение в деятельность госорганов ключевых принципов и различных инструментов Agile. В коллективах начала формироваться атмосфера взаимного уважения и доверия, сотрудники различных госорганов и организаций все чаще стали взаимодействовать без бюрократии и документооборота.

Также были достигнуты определенные результаты в части вовлечения руководящего состава госорганов и их пресс-служб в работу проектных офисов.

### **Извлеченные уроки**

Процесс внедрения новых форматов сотрудничества и коммуникаций позволил извлечь три важных «урока»:

#### Отсутствие коммуникаций между руководством и проектным офисом госоргана

Не удалось полноценно вовлечь руководителей госорганов в Agile-формат прямого сотрудничества и коммуникаций в процессе реализации программ и проектов. Это приводит к потере уверенности и выгоранию со стороны персонала проектных офисов, которые предоставлены сами себе.

#### Отсутствие коммуникаций между пресс-службой и проектным офисом госоргана

Пресс-службы госорганов не были системно вовлечены в работу проектных офисов госорганов, с одной стороны, для освещения хода реализации и результатов программ и проектов, выполняемых госорганами с применением проектного подхода, с другой – для освещения деятельности самих проектных офисов и разъяснения общественности и предпринимателям возможностей и механизмов их непосредственного участия в реализации конкретных проектов.

Закрытость проектных офисов от общественности, невозможность участия в проектах, недостаток информации о результатах выполняемых программ и проектов порождает недоверие и негативное восприятие деятельности госорганов и в целом снижает уровень доверия к государству.

Необходимо предусмотреть ресурсы для возобновления деятельности Коммуникационного центра НПО, который должен обеспечить организационную и

методологическую поддержку деятельности коммуникационных центров проектных офисов госорганов.

Отсутствие коммуникаций между отраслевыми экспертами и проектным офисом госоргана

Неудачными были попытки организовать работу Think tank<sup>6</sup> – групп отраслевых экспертов на базе НПО для оказания экспертной поддержки госорганам в процессе стратегического целеполагания, декомпозиции КРІ и идентификации проектов и инициатив, проведения GАР-анализа<sup>7</sup> и др.

В условиях недостаточности отраслевой экспертизы при анализе проблем и разработке стратегических документов, показателей и индикаторов, госорганы имеют риски реализации недостаточно проработанных или ошибочных КРІ и выделения для их достижения финансовых и иных ресурсов.

Аналогично необходимо предусмотреть ресурсы для возобновления деятельности Центра ситуационного анализа и поддержки управленческих решений НПО, который должен обеспечить организационную и методологическую поддержку деятельности ситуационно-аналитических центров проектных офисов госорганов.

---

<sup>6</sup> Think tank— научно-исследовательская аналитическая организация или экспертная группа, созданная для исследований и консультирования.

<sup>7</sup> GАР- анализ– метод стратегического анализа, с помощью которого осуществляется поиск шагов для достижения заданной цели.

## ГЛАВА 2. АКТУАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

### Поддержка «сверху-вниз»

#### Актуальные вызовы и рекомендации

Поддержка «сверху-вниз» - это одна из важнейших практик для успешной реализации инициативы изменений согласно модели управления изменениями ADKAR<sup>8</sup>. Таким образом, актуальным вызовом для внедрения проектного менеджмента является обеспечение поддержки со стороны руководства каждой организации.

Вызов первый. Результативность реализации реформ

Существует риск реализации поставленных государственных задач «по-старому», в рамках действующей бюрократии. Недостижение реально ощутимых общественно-значимых выгод в условиях «иллюзии контроля» и принятия решений о достижении результатов на основе формальных отчетов неизбежно.

Рекомендация. Качественное достижение показателей и индикаторов Предвыборной программы Президента РК и других реформ при оптимальном расходовании бюджетных средств возможно благодаря применению госорганами в своей деятельности методологии проектного менеджмента.

В этой связи на предстоящий период важно обеспечить эскалацию вопроса внедрения проектного подхода на уровень руководства исполнительной ветви власти, поскольку сам факт вовлеченности руководства Правительства представляет собой серьезный административный ресурс, придающий мощный импульс процессу внедрения изменений.

При этом в ходе трансформации Канцелярии Премьер-Министра в Аппарат Правительства целесообразно задачу по формированию НСПУ возложить на Премьер-Министра, персонализовав ответственность руководителей госорганов за конкретные результаты.

Вызов второй. Сопротивление изменениям

На данном этапе внедрения сохраняется угроза декларативной поддержки и фактического бездействия со стороны руководителей госорганов.

Рекомендация. Для успешной реализации стратегических планов страны критически важно повышать осведомленность руководящего состава госорганов об инструментах и методах, возможностях и выгодах проектного менеджмента.

Первые руководители госорганов должны создавать атмосферу важности и неотложности изменений, оказывать проактивную поддержку ценностей проектного управления в своем ведомстве. Рекомендуется предусмотреть механизмы стимулирования и привлечения к ответственности за вовлеченность и применение проектного менеджмента.

### Драйвер изменений

#### Актуальные вызовы и рекомендации

Драйвер изменений - важный элемент, так как внедрение проектного менеджмента потребует изменений в процессах и практиках. Необходимо найти драйвер изменений, который будет поддерживать и вдохновлять людей на принятие и адаптацию изменений.

Вызов первый. Формирование критической массы агентов изменений

Не все госслужащие знакомы с инструментами проектного менеджмента. На сегодняшний день 2% сертифицированных проектных менеджеров от общего числа госслужащих не представляют собой критически необходимую массу для системного

---

<sup>8</sup> ADKAR— руководство для управления изменениями на индивидуальном уровне через поддержку соответствующего поведения сотрудников. Модель ADKAR получила свое название по названиям этапов, которые проходят люди в ходе изменения их взглядов и поведения.



внедрения проектного подхода. В целом в госаппарате наиболее компетентные, понимающие и поддерживающие проектный менеджмент госслужащие сконцентрированы в проектных офисах госорганов, несмотря на их разную проектную зрелость.

**Рекомендации.** К 2025 г. не менее 20% госслужащих рекомендуется обучить и сертифицировать на уровне компетенций в сфере проектного управления. В том числе, весь руководящий состав госорганов, включая сотрудников АП РК и Аппарата Правительства, должен овладеть профессиональными компетенциями по управлению программами и портфелем.

К примеру, работодатели в Китае стали активно рекомендовать вузам включать дисциплину проектного менеджмента в образовательные программы, а при принятии на работу рассматривать компетенции в сфере проектного менеджмента как ключевой навык сотрудника.

Поэтому необходимо организовать обучение и сертификацию руководящего состава госорганов, сотрудников проектных офисов госорганов на подтверждение компетенций в сфере проектного менеджмента по трем уровням: управление проектами, управление программами, управление портфелями. В том числе, активизировать обучение руководителей и сотрудников структурных подразделений МИО в филиалах АГУ.

При этом важно обеспечить сотрудников госорганов и персонал проектных офисов постоянной методологической, организационной и иной поддержкой. Важно сопровождать внедрение обучением, постоянными консультациями и пошаговым разъяснением всего процесса, в том числе, посредством инфографики и видеоуроков.

Целесообразно на уровне АП РК обеспечить контроль участия в обучении и последующей вовлеченности руководящего состава госорганов, включая заместителей Премьер-Министра.

Для вновь назначаемых политических госслужащих в рамках программы «Руководитель новой формации» предлагается включить обучение и сертификацию по стандартам ISO СТ 21503 «Руководство по управлению программой» и ISO СТ 21504 «Руководство по управлению портфелем».

В первоочередном порядке следует укомплектовывать проектные офисы госорганов только сертифицированными проектными менеджерами.

В вузах, осуществляющих подготовку управленцев, в рамках образовательных программ бакалавриата, магистратуры и докторантуры необходимо ввести дисциплину по проектному менеджменту.

## **Методология**

### **Актуальные вызовы и рекомендации**

**Вызов первый.** Выбор и адаптация правильной методологии проектного менеджмента и качественное инкорпорирование ее в национальное законодательство является ключевым фактором для успешного внедрения проектного подхода и качественной реализации масштабных политических и социально-экономических реформ, инициированных Президентом РК.

**Рекомендации.** В предстоящий период важно продолжить совершенствование методологии проектного управления и осуществить ряд следующих мер:

а) разграничение процессной и проектной деятельности госорганов, обеспечив:

- описание, реинжиниринг и автоматизацию бизнес-процессов;
- формирование проектной документации;
- управление национальными проектами в полном соответствии с принятой методологией управления программами (Правила осуществления проектного управления [8]) с одновременным исключением альтернативных регламентирующих положений и обеспечение межпроектных связей;

б) совершенствование нормативно-правовой базы, в том числе:

- национальных стандартов, Административного процедурно-процессуального кодекса [5], Правил, Типового регламента [10] и актов, регулирующих документооборот и отчетность;
  - терминологического аппарата проектного управления;
  - введение императивных механизмов обеспечения персональной ответственности политических госслужащих на программном и портфельном уровнях за конечные результаты, а не за процесс;
  - обязательное консультационно-методологическое сопровождение;
  - развитие механизмов общественного мониторинга и контроля программ и проектов не только по конечным результатам, но и непосредственно в ходе их реализации;
  - активизация работы экспертно-методологического совета НПО;
  - разработка на основе общепризнанных стандартов и лучших практик модели зрелости проектного управления;
  - внедрение рейтинга госорганов по уровню зрелости проектного управления и вовлеченности первых руководителей по результатам оценки уровня зрелости;
  - разработка национального стандарта, регламентирующего деятельность проектных офисов;
  - разработка планов повышения зрелости проектного управления для каждого госоргана;
  - включение разработки планов управления проектами и программами в бюджетный процесс;
  - разработка совместно с Высшей аудиторской палатой методологии оценки успешности и результативности проектов и программ;
  - разработка оценки эффективности методологии проектного управления;
  - разработка классификатора типовых проектов;
  - синхронизация проектного подхода с процессами цифровой трансформации деятельности госструктур (Правила цифровой трансформации госуправления) [16].
- в) развитие инжиниринговых услуг в части управления проектами в строительной сфере, с внесением соответствующих изменений и дополнений в:
- Закон «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» [17];
  - Правила оказания инжиниринговых услуг в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, утвержденные Приказом Министра национальной экономики РК от 3 февраля 2015 года № 71 [18];
  - Правила организации деятельности и осуществления функций заказчика (застройщика), утвержденные Приказом Министра национальной экономики РК от 19 марта 2015 года № 229 [19];
  - нормативные документы по ценообразованию в строительстве;
  - осуществить анализ по составлению перечня изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты с целью формирования механизма эффективного функционирования деятельности по Управлению проектом в строительной сфере (Гражданский кодекс (особенная часть), Предпринимательский кодекс, Закон “О государственном закупе”, О саморегулировании, О техническом регулировании)[20–24].

## **Организационные структуры**

### **Актуальные вызовы и рекомендации**

Для успешного внедрения проектного менеджмента, необходимо построить эффективные структуры внутри организации. Это может включать в себя формирование инфраструктуры проектного менеджмента и установление процессов и процедур.

### Вызов первый. Бессистемное создание проектных офисов

Придание многочисленным рабочим группам госорганов статуса проектных офисов дискредитирует проектный подход в целом и несет риски для НСПУ.

Рекомендация. При формировании проектной архитектуры важно придерживаться принципа «один госорган = один офис управления программами». Все остальные создаваемые проектные офисы должны быть частью организационной структуры офиса управления программами соответствующего госоргана.

К примеру, в Великобритании систему проектного управления возглавляет специально созданное подразделение в Правительстве, которое представляет собой проектный офис. Данное подразделение является центром знаний и компетенций в области проектного управления и отвечает за поддержку и руководство крупными государственными проектами. Прямая подотчетность и поддержка Премьер-Министра является ключевым фактором успешной и эффективной работы подразделения.

### Вызов второй. Матричная структура

Линейно-функциональные структуры не способны быстро реагировать на внешние и внутренние изменения. Соответственно, госорганам предстоит перейти от вертикально-иерархических к «плоским» структурам.

Рекомендация. Переход к плоским холакратическим структурам, сетевой модели управления представляется достаточно радикальной мерой. В этой связи, на данном этапе «слабая» матричная структура наряду с контрактной службой может рассматриваться в качестве переходной модели.

### Вызов третий. Финансирование

Вопрос финансирования деятельности проектных офисов системно не решен. Соответственно, НСПУ может не состояться как институт, а проектный подход - дискредитирован.

Рекомендация. Нормативно регламентировать вопросы финансирования инжиниринговых услуг (начиная с инициации проекта), деятельности и статуса проектных офисов, оплаты труда и мотивации сотрудников.

### Вызов четвертый. Беспрепятственный доступ

Сотрудники проектных офисов продолжают выполнять работу наряду с текущей деятельностью, так как руководители госорганов не осознают важность тесного взаимодействия с проектными офисами в полной мере.

Рекомендация. Наделить руководителя проектного офиса статусом внештатного советника первого руководителя госоргана с правом, в случае необходимости, эскалации проблем, в том числе предложений в части поощрения госслужащих или привлечения их к ответственности. Обеспечить высвобождение сотрудников проектных офисов от текущей деятельности.

## **Мотивация**

### **Актуальные вызовы и рекомендации**

Важно мотивировать сотрудников и участников проекта, чтобы они были заинтересованы и полностью вовлечены в процесс внедрения. Это может включать в себя предоставление полезных инструментов и поддержки.

Вызов первый. Слабая мотивация к обучению проектному менеджменту и получению сертификации среди административных и политических госслужащих.

Рекомендация. Включить в типовые квалификационные требования для занятия государственных должностей требования к надлежащему уровню компетенций в сфере проектного управления с подтверждением уровня квалификации соответствующими международными и национальными сертификатами.

Вызов второй. Существующая система оплаты труда госслужащих не мотивирует к осуществлению проектной деятельности. Система материального стимулирования не привязана к конечным результатам, она не мотивирует госслужащих применять проектный подход.

Рекомендация. Следует провести работу по использованию механизмов материального стимулирования сотрудников для мотивирования к осуществлению проектной деятельности. Целесообразно включить в качестве критерия для отнесения сотрудника к функциональному блоку «А» - выполнение проектной роли. Применение проектного подхода также должно отражаться на результатах оценки деятельности госслужащих, выплате бонусов, поощрении, обучении, ротации, понижении в государственной должности либо увольнении.

Вызов третий. Учитывая мощный стимулирующий характер конкурса QazPMA, необходимо продолжить практику проведения ежегодного национального конкурса по проектному менеджменту.

Рекомендация. Целесообразно работать над развитием конкурса QazPMA путем повышения его статуса и надлежащего финансирования.

При этом опыт успешных проектов и программ необходимо тиражировать путем распространения руководителями проектов видеопрезентаций по завершённым проектам с размещением их на веб-сайте уполномоченного органа по проектному управлению.

## **ИСПУ**

### **Актуальные вызовы и рекомендации**

В целях реализации управления проектами в государственных системах требуется надежная и доступная ИТ-инфраструктура и поддержка. Сюда могут входить инструменты и системы для планирования и отслеживания проектов, а также обучение и поддержка сотрудников для эффективного использования этих технологий.

Опыт предыдущего этапа позволяет идентифицировать актуальные вызовы и сформулировать конкретные рекомендации на предстоящий период (2023-2025 гг.) в части внедрения и развития единой ИСПУ.

Вызов первый. Масштабирование ИСПУ без единой методологии и обучения персонала проектному менеджменту не приведет к достижению заявленных целей программ и проектов. Как результат, сверх-нагрузка, возложенная на госслужащих, в условиях их низкой осведомленности является вызовом для формирования ИСПУ на предстоящий период.

Рекомендация. Необходимо комплексное встраивание проектного подхода в работу госслужащих. Предлагается осуществить реинжиниринг бизнес-процессов и стандартизацию деятельности госслужащих. При этом необходимо обеспечить повышение уровня компетенций персонала в области проектного менеджмента. Также следует определить роль и место ИСПУ в архитектуре информсистем, ее взаимосвязей для интеграции с другими информсистемами и базами данных.

Вызов второй. Организация проектной деятельности госорганов в различных информсистемах затруднит их взаимодействие, не позволит снизить текущий объем документооборота и отчетности, что значительно повысит расходы государства на внедрение и развитие разрозненных ИСПУ.

Рекомендация. Целесообразно осуществить централизованное внедрение ИСПУ, как стратегического объекта информатизации, поскольку она обеспечивает горизонтальное и вертикальное взаимодействие госорганов и других заинтересованных сторон в онлайн-формате.

**Вызов третий.** Недостижение результатов проектов и программ обусловлено низким качеством управленческих решений, принятых на основе неточных и устаревших данных.

**Рекомендация.** В качестве возможных способов обеспечения достоверности данных целесообразно рассматривать следующие инструменты:

- видеомониторинг;
- вложение подтверждающих документов, отчетов и материалов в ИСПУ;
- интеграция с информсистемами и базами данных (например, список проблемных вопросов должен формироваться на основе автоматического сбора данных средств массовой информации, обращений граждан и запросов общества);
- онлайн-мониторинг со стороны фискальных и других контролирующих органов непосредственно в ИСПУ;
- общественный мониторинг проектов с доступом в ИСПУ;
- публикация показателей на онлайн-платформе с рейтингами госорганов по ключевым показателям деятельности;
- персональная ответственность руководителей госорганов за достоверность информации, внесенной в ИСПУ (в соответствии с Указом Президента РК “О мерах по дебюрократизации деятельности госаппарата”) [4];
- ответственность подрядных организаций, участвующих в проектах, за достоверность информации, внесенной в ИСПУ.

Внедрение данных инструментов позволит принимать управленческие решения на основе объективных и достоверных данных (data-driven) и значительно снизить коррупционные риски.

## **Сотрудничество и коммуникации**

### **Актуальные вызовы и рекомендации**

Эффективное сотрудничество и общение между всеми заинтересованными сторонами имеет решающее значение для успешного внедрения управления проектами в государственных системах. Этого можно достичь с помощью регулярных встреч и обновлений, четких ожиданий и обязанностей, а также эффективных механизмов разрешения конфликтов.

**Вызов первый.** Трансформация модели взаимодействия и коммуникации

Изменение формата коммуникации и взаимодействия предполагает кардинальную трансформацию отношений. Такое системное изменение организационной культуры неизбежно приводит к сопротивлению со стороны госаппарата.

**Рекомендации.**

1. Целесообразно применить оптимальные модели управления изменениями (например, ADKAR). В первую очередь, следует создавать атмосферу неотложности, срочности и необходимости планируемых преобразований.

2. Обеспечить эффективное партнерство и коллаборацию посредством:

- перехода к матричной организационной структуре;
- регламентации в методологии вопросов взаимодействия и коммуникации;
- равноправного участия в ИСПУ всех заинтересованных сторон (предпринимателей, неправительственного сектора, гражданского общества, экспертного сообщества);
- разработки и управления планами коммуникаций в проектах и программах;
- организации обратной связи от общественности;
- организации коммуникационных, обучающих и экспертных площадок, в том числе неформальных межведомственных коммуникаций среди руководящего состава госорганов.

К примеру, Правительственный Акселератор ОАЭ, решает социально-экономические вопросы, следуя принципам партнерства и коллаборации, привлекая госслужащих, общественность и бизнес.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершение авторы делают резюме главных идей исследования и коротко подытоживают основные мысли, которые были представлены в кейсе. Так, описание и анализ казахстанского опыта внедрения проектного менеджмента в госуправлении позволило выделить ряд следующих взаимосвязанных аспектов необходимых для успешности реализации подобной реформы.

Без должной политической поддержки процесс внедрения может проходить долго и болезненно. Вовлеченность руководства в данный процесс, в особенности с момента инициации, позволяет эффективно преодолеть сопротивление.

В то же время, одно лишь административное давление на госаппарат скорее приводит к декларативному и формальному внедрению проектного менеджмента. В этой связи, необходим некий «драйвер изменений», который проактивно создаст условия для всех участников процесса внедрения. Такой драйвер, в первую очередь, должен представлять собой центр компетенций, который окажет содействие в формировании нормативной среды и методологии, подготовке кадров и консультационном сопровождении руководящего состава.

В условиях высокой неясности и отсутствия четких правил игры идея внедрения проектного менеджмента в госсекторе обречена на провал. Поэтому одним из важнейших аспектов внедрения является наличие методологии управления государственным портфелем, программами и проектами, официально принятой и не противоречащей другим нормативным-правовым актам. При этом важно обеспечить ее непрерывное совершенствование путем регулярной оценки эффективности самой методологии.

Бессистемно созданные и разрозненно функционирующие многочисленные проектные офисы госорганов способствуют определенному внедрению проектного менеджмента. Однако для обеспечения большей эффективности и результативности проектных офисов они должны формироваться в единой структуре и взаимодействовать по матричному принципу, а кроссведомственная координация должна осуществляться из одного центра. В то же время, для перевода деятельности самих госорганов и госаппарата в целом потребуется обеспечить переход к матричным структурам.

Немаловажным фактором успешности проведения реформ является эффективная мотивация. При этом материальное стимулирование - существенный, но не единственный инструмент мотивирования. Необходимо применение комплекса таких мер, как конкурсы и состязания, проектные роли, прикомандирование, аттестация, замер уровня компетенций, оценка результатов и др.

Единая информационная система проектного управления обеспечивает связь работ на всех уровнях госуправления (проектный, программный и портфельный). Такого рода программное обеспечение приобретать целесообразно централизованно. Это исключает потери времени и ресурсов на интеграцию и экономит ресурсы за счет эффекта масштаба.

Эффективные коммуникации с отраслевыми экспертами, гражданами и бизнесом обеспечивают удовлетворенность стейкхолдеров. Открытость проектных офисов общественности, возможность участия в проектах, доступность информации о результатах выполняемых программ и проектов формируют позитивное восприятие деятельности госорганов и в целом повышают уровень доверия государству.

И самое главное, переход от традиционной бюрократии и функционального управления к эффективным инструментам и методам управления в госсекторе предполагает серьезную трансформацию системы госуправления. Следовательно, формирование и развитие Национальной системы проектного управления необходимо рассматривать в качестве программы проектов с учетом вышеупомянутых аспектов. Поскольку изменения такого масштаба носят системный характер, их следует рассматривать как неотъемлемую часть административной реформы.

При подготовке данного кейса ставились три основные цели.

Во-первых, описать, проанализировать и систематизировать опыт более двадцати лет эволюции проектного менеджмента в Казахстане.

Во-вторых, придать исследованию максимально прикладной характер, сделав его полезным для практиков, внедряющих проектное управление в своих организациях или стране. Основываясь на извлеченных уроках Казахстана, практики смогут разработать и реализовать реалистичный план внедрения проектного менеджмента в масштабах страны, отрасли, региона или отдельно взятой организации.

В-третьих, сформировать основу для дальнейшего международного научно-практического изучения проблем применения проектного менеджмента. Приветствуются любые формы взаимодействия и обмена мнениями со стороны практиков и исследователей. Для Вашего удобства создан вебсайт исследования [www.qzpmcase.com](http://www.qzpmcase.com), на котором можно ознакомиться с электронной версией настоящего кейса и поделиться своими комментариями.

В перспективе международное сотрудничество по вопросам применения проектного менеджмента в госсекторе может объединить экспертов и ученых из разных стран. По мнению авторов, это открывает возможность для продолжения аналогичных исследований, обмена опытом, анализа и выработки практических рекомендаций для правительств. Единая экспертно-аналитическая площадка в форме международного центра компетенций в сфере проектного менеджмента в госуправлении может обеспечить совместное эффективное реагирование на глобальные вызовы.

В заключение хотелось бы отметить вклад заинтересованных сторон для формирования НСПУ. Прежде всего, авторы не смогут, наверное, никогда выразить в полной мере, насколько политическая поддержка Главы государства К.Токаева оказалась ценна для формирования Национальной системы проектного управления Казахстана.

Глубокая признательность выражается Руководителю Администрации Президента О.Бектенову и его первому заместителю Т.Сулейменову, председателю Сената Парламента М.Ашимбаеву, Премьер-Министру А.Смаилову, заместителю Премьер-Министра - Министру иностранных дел М.Нуртлеу, заместителю Премьер-Министра - Руководителю Аппарата Правительства Г.Койшыбаеву, председателю Агентства по стратегическому планированию и реформам А.Иргалиеву, председателю Агентства по делам государственной службы Д.Жазыкбаеву за создание условий для внедрения и развития проектного менеджмента в Казахстане.

Особо отмечается вклад заместителя Председателя Сената Парламента РК Ж.Асанова, который, возглавляя конституционные органы страны, на практике показал результативность и эффективность проектного подхода в государственном управлении.

Авторы также благодарны А.Исекешеву и А.Бугубаеву, а также всей команде Офиса достижения результатов (Delivery Unit) за активную и профессиональную поддержку внедрения проектного подхода.

Стоит отметить значительный вклад Министра национальной экономики А.Куантырова, Министра цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Б.Мусина, сотрудников Офиса по мониторингу реализации национальных проектов и Центра поддержки цифрового правительства, персонала проектных офисов центральных и местных государственных органов, в практическое внедрение проектного подхода в систему государственного управления.

Авторы исследования выражают благодарность Астанинскому хабу государственной службы ПРООН и лично Председателю Управляющего комитета А.Байменову за организационную и ресурсную поддержку исследования, а также отдают дань Председателю Совета IPMA Рейнхарду Вагнеру за консультационную помощь, ценные советы и рекомендации.



Авторы горячо признательны команде проекта “Qazaqstan Country Case” А.Картову, А.Махину и Д.Берик за ориентацию на результат, благодаря которым данное исследование стало реальностью.

Наконец, авторы выражают благодарность всему проектному сообществу в лице отечественных и зарубежных ученых, экспертов, тренеров-консультантов и представителей профессиональных ассоциаций за приверженность идее совершенствования инструментов и методов проектного менеджмента.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>
2. Казахстан - 2030 Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000881/history>
3. Об утверждении Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017 – 2021 годы. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1800000423>
4. О мерах по де бюрократизации деятельности государственного аппарата. Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 года № 872. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000872>
5. Административный процедурно-процессуальный Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>
6. Об утверждении Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022 - 2026 годы и внесении изменений в некоторые указы Президента Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан от 2 февраля 2022 года № 802. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000802>
7. Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года № 790. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>
8. Об утверждении Правил осуществления проектного управления Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 мая 2021 года № 358. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2100000358>
9. О создании Офиса по мониторингу реализации национальных проектов Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан от 23 февраля 2021 года № 37-р. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/R2100000037>
10. Об утверждении Типового регламента проектного управления госорганов. Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 13 января 2022 года № 2. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 20 января 2022 года. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2200026582>
11. О мерах по реализации предвыборной программы Президента Республики Казахстан “Справедливый Казахстан - для всех и для каждого. Сейчас и навсегда”. Указ Президента Республики Казахстан от 26 ноября 2022 года № 2. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200000002>
12. О некоторых вопросах прохождения государственной службы. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 152. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152>
13. Национальный Стандарт Республики Казахстан Руководство По Управлению Проектами СТ РК ISO 21500-2014 (ISO 21500:2012 Guidance on project management, IDT). Available: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=39196466](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39196466)
14. 2021 Finalists in the category IPMA Project Excellence Awards Small-/ Medium- Sized projects announced. Available: <https://awards.ipma.world/news/2021-finalists-in-the-category-ipma-project-excellence-awards-small-medium-sized-projects-announced/>.
15. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. № 95-IV. Available: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095_)
16. Об утверждении Государственной программы “Цифровой Казахстан” Утративший силу Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 года № 827. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 17

- мая 2022 года № 311. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827>
17. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242. Available: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000242\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000242_)
  18. Об утверждении Правил оказания инжиниринговых услуг в сфере архитектурной, градостроительной и строительной деятельности Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 3 февраля 2015 года № 71. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Респуб. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010401>
  19. Об утверждении Правил организации деятельности и осуществления функций заказчика (застройщика) Приказ Министра национальной экономики Республики Казахстан от 19 марта 2015 года № 229. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 24 апреля 2015 года. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010795>
  20. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) Кодекс Республики Казахстан от 1 июля 1999 года № 409. Available: [https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409\\_](https://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409_)
  21. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗПК. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>
  22. О государственных закупках Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V ЗПК. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>
  23. О саморегулировании Закон Республики Казахстан от 12 ноября 2015 года № 390-V ЗПК. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000390>
  24. О техническом регулировании Закон Республики Казахстан от 30 декабря 2020 года № 396-VI ЗПК. Available: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000396>