

АННОТАЦИЯ

**диссертационной работы Гимрановой Лейли Рамильевны на тему:
«Повышение результативности в системе поддержки производителей в
Казахстане: оценка и методы управления», представленной на
соискание степени доктора философии (PhD) по специальности 8D04103
«Государственное и местное управление»**

Актуальность темы исследования. Национальный план развития Республики Казахстан до 2029 года исходит из активизации факторов экономического роста на новой технологической основе, увеличения доли конкурентоспособных отраслей на мировых и региональных рынках, высокой динамики видов деятельности, опирающихся на постиндустриальную базу развития на внутренних рынках. В связи с этим предлагается осуществить переход от простых и масштабных мер поддержки бизнеса к конкретным адресным решениям с акцентом на создание экосистемы современного предпринимательства, что потребует уменьшения роли государственного регулирования внутри отраслей, становления отечественной научно-технологической основы цифровой экономики, создания современной инфраструктуры для инновационной системы, модернизации всех уровней образования.

Адекватную реакцию на поставленные в Национальном плане задачи должен выдать государственный сектор, обеспечив повышение результативности и эффективности государственного управления. Основными принципами модели государственного регулирования должны стать концептуальные положения «новой модели менеджмента (NPM)» и «неовеберизма», которые представлены в разном соотношении, практически во всех современных странах. В фокусе новой модели находится действующий актор (гражданин, субъект бизнеса), на которого направлены меры государственного регулирования. При этом меры воздействия должны рассматриваться с позиций конечного результата, имеющего экономическое или социальное измерение. Именно государственный сектор предназначен определить продуктивное соотношение стратегической задачи содействия конкурентоспособности бизнеса, в том числе силам и квазигосударственного сектора, и тактической задачи экономии государственных ресурсов.

Действующая система оценки эффективности государственных и местных исполнительных органов предлагает общие принципы, возможные методы и формы оценки.

В то же время, конкретное наполнение процедур мониторинга для оценки промежуточных и конечных результатов находится в ведении конкретной государственной и квазигосударственной организации, должно учитывать специфику её задач и соответствующих им мероприятий.

Особое значение в новой модели государственного управления придаётся не отдельным мерам, а системному подходу к решению тактических задач для достижения стратегических целей. В этой связи предлагается применение проектного подхода и проектного менеджмента,

как основного методического подхода при реализации мер поддержки, особенно инвестиционной поддержки в экспортно ориентированном производстве. Это требует от конкретной квазигосударственной организации разработки алгоритма реализации делового процесса, увязанного с этапами управленческого цикла. Для каждого этапа алгоритма целесообразна разработка индикаторов, наилучшим образом измеряющих промежуточные и конечные результаты деятельности организации. Ряд индикаторов нуждается в обосновании и отдельных расчётах для получения максимально объективного измерения качества того или иного явления.

В связи с этим, разработка предложений по совершенствованию организационных и экономических механизмов государственной поддержки производителей в сфере промышленности на макро- и мезо- уровне, а также внедрение проектного управления на уровень конкретных квазигосударственных организаций востребовано на практике и нуждается в методической поддержке.

Степень научной разработанности диссертационного исследования. В диссертационной работе рассматривается проблематика государственной поддержки бизнеса в условиях интенсивной структурной трансформации мировой экономики на основе инноваций и KIBS (услуг, основанных на знаниях, цифровизации, искусственном интеллекте). Поддержка бизнеса в контексте конкурентоспособности страны, её инновационной системы, исследуется в работах Miles I., Savona M., Bontadini F., Bolisani E., Scarso E., Bhaskar G., Rajendra P., Gayathri P., Buenechea-Elberdin M., Sáenz J., Kianto A., Asheim B. T., Isaksen A., Trippl M., Benner M., Naukipuro L.

Реформированию государственного управления в современном менеджменте с позиций результативности и эффективности посвящены программные работы Стиглица Дж., Мэннинга Н., Паркинсона Н., Christensen T., Laegreid P., Osborne D., Gaebler T., Frederickson G., Pollitt C., Bouckaert G.

Внедрение проектного подхода как метода управления ресурсами общественного сектора в рамках допустимых ВТО мер содействия бизнесу связано с необходимостью повышения эффективности и результативности работы государственных органов. Оценка изменений в деятельности государственных органов и квазигосударственных организаций по типу корпоративного управления представлена в работах Crawford L.H., Helm J., James O., Coen D., Katsaitis A., Vannoni M., Kim Y., Darnall N. В работах Derakhshan R., Turner R., Mancini M., Anouar H., Brahim H., Xin Gao., Saixing Z., Song J., Brunet M. исследуются факторы эффективности проектов государственного управления, в том числе для участников этих проектов из других секторов экономики. Многие работы посвящены оценке изменений в менеджменте государственных органов в условиях новой модели менеджмента, организационных трансформаций и способности адаптироваться к ним в работах следующих исследователей: Clegg S., Rodney T., Roya D., Rodney T., Mauro M.

На постсоветском пространстве сформирован значительный массив исследований моделей и методов государственного управления в контексте поддержки национальных производителей в современной цифровой экономике, например в работах Днишева Ф.М., Альжановой Ф.Г., Нургалиевой А., Кенжетаевой Г., Сатпаевой З.Т., Абжан Ж.К., Нурлихиной Г.Б., Кожамкуловой И.Е., Нисневич Ю.А., Хахуновой А.К.

Меры государственной политики рассматриваются в контексте менеджмента и проектного управления в квазигосударственных организациях такими авторами как Ойнаров А.Р., Душабаев Д.Ш., Картов А.Е., Мирошниченко И.В., Шпиро Л. А. и другими.

В то же время, новая концепция государственного управления требует для квазигосударственного сектора поиска рациональных организационно-правовых форм хозяйствования, использования эффективных практик корпоративного менеджмента, разработки алгоритмов проектного управления.

Целью диссертационной работы является исследование системы поддержки производителей в сфере промышленности, особенно в кластере металлообработка-машиностроение, в Казахстане для разработки рекомендаций по повышению её результативности с учётом внутренних условий и мировых практик, а также экспортно ориентированного производства.

Для достижения цели были поставлены и решены следующие задачи:

- выявлено содержание и практический инструментарий действующих в современной экономике парадигм государственного управления с акцентом на общие для них принципы;

- выделены структурные элементы и инструменты системы поддержки производителей в промышленности, создаваемой и курируемой государством для содействия конкурентоспособности национальной экономики;

- систематизированы положения менеджерализма как методической основы проектного управления в государственном секторе экономики в контексте мировых практик;

- проведён анализ предпринятых государством усилий по содействию отечественным производителям с акцентом на процесс инвестирования;

- осуществлена оценка государственной системы привлечения инвестиций с выявлением проблемных полей и разработаны предложения по повышению её результативности;

- реализован стратегический анализ результативности проекта и разработаны методические рекомендации по управлению проектом «Международная сертификация» для службы поддержки поставщиков.

Объектом исследования являются хозяйствующие субъекты в сфере металлообработки-машиностроения, квази-государственные организации АО «Национальная компания «Kazakh Invest» и АО «Казахстанский центр индустрии и экспорта «QazIndustry»

Предметом исследования является совокупность теоретических, методических и практических положений системы поддержки

производителей в сфере промышленности, преимущественно в кластере металлообработка- машиностроение в Казахстане, затрагивающие в том числе вопросы инвестирования и экспортной деятельности в рамках функционала АО «Национальная компания «Kazakh Invest» и АО «Казахстанский центр индустрии и экспорта «QazIndustry»

Теоретическая и методологическая значимость исследования заключается в разработке методических подходов к формированию или совершенствованию элементов организационно-экономических механизмов системы поддержки производителей в промышленности, включая управление проектами поддержки. Использовались методы системного и институционального анализа, эмпирического социологического исследования с обработкой его результатов в программе PLS-PM, методы экономико-статистического анализа.

Эмпирическую базу исследования составили результаты социологического опроса производителей в сфере промышленности, в том числе проведённых независимыми организациями.

Научная новизна результатов диссертационного исследования определяется тем, что в диссертационной работе проведена оценка казахстанской системы поддержки производителей в сфере промышленности, преимущественно в кластере металлообработка-машиностроение, в контексте мировых практик и разработаны предложения в организационно-экономические механизмы, в том числе проектного управления:

- выделен организационный механизм и конструктивные особенности системы привлечения инвестиций в контексте стратегических документов Казахстана;

- выявлены факторы результативности действий государственных органов в системе поддержки бизнеса в Казахстане;

- предложены приоритеты и механизмы совершенствования системы поддержки производителей в сфере промышленности;

- разработана повышающая результативность деятельности АО «Национальная компания «Kazakh Invest» совокупность предложений по изменению её организационного статуса и реализации намеченного плана акселерации инвестирования;

- идентифицированы параметры делового процесса, выявлены риски и разработаны методические рекомендации управления проектом «Международная сертификация», реализуемого национальной компанией АО «Казахстанский центр индустрии и экспорта «QazIndustry».

Основные научные положения, выносимые на защиту:

- результаты стратегического анализа трёхуровневой системы привлечения инвестиций в Казахстан, которые характеризуют позитивные стороны её функционирования и идентифицируют ряд её ограничений;

- приоритеты и механизмы совершенствования системы поддержки отечественных производителей в сфере промышленности, что позволяет увязать на уровне управления поддержку государственными органами и

квазигосударственными компаниями производителей с концепцией конкурентоспособности страны;

- трансформация механизма регулирования в механизм прямого управления процессами обеспечения проектного инвестирования и инвестиционной акселерации, реализация мастер плана акселерации инвестирования в кластер металлообработки-машиностроения, возможны в минимальные сроки при смене статуса АО «Национальная компания «Kazakh Invest» на статус Агентства «Kazakh Invest» РК;

- совокупность факторов значимого влияния на результативность компании и себестоимость её продукции после участия в проекте «Международная сертификация», реализуемом национальной компанией. Факторами выступили такие характеристики как «опыт работы финансово-административного менеджмента»; «затраты времени на участие в проекте/программе»; «косвенные потери от участия в проекте (финансовые)»; «доступность обучения для персонала»;

- профиль управленческого цикла проекта по этапам делового процесса и методика оценки потоковых характеристик и конечных результатов делового процесса проекта «Международная сертификация», что обеспечит управление проектом по методологии NPM и даст повышение его результативности и эффективности.

Практическое значение полученных рекомендаций заключается также в разработке следующих инструментов для улучшения системы поддержки производителей:

- Потоковые характеристики и результаты делового процесса проекта, реализуемого государственным органом (включая показатели операционного процесса, промежуточных и конечных результатов), на материалах кейса «Международная сертификация»;

- Технология оценки потенциала производителя для определения соответствия его праву входа в проект поддержки.

Апробация результатов и внедрение результатов исследования.

Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в 7 научных трудах, в том числе 3 статьи в изданиях, рекомендованных КОКСНВО РК, 1 статья в журнале из списка базы данных Scopus, 3 статьи в научных изданиях дальнего зарубежья и представленных на международных научных конференциях.

Структура и объем диссертации. Диссертационная работа состоит из нормативных ссылок, определений, обозначений и сокращений, введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и приложений. Содержание исследования изложено на 138 страницах, 17 таблиц и 21 рисунков. Список использованной литературы содержит 238 источников.

В первой главе диссертации. В первой главе диссертации рассматриваются теоретические основы государственного управления в системе поддержки производителя: методология государственного управления в современной экономике, система поддержки производителя в

контексте парадигмы конкурентоспособности страны и особенности проектного управления в системе поддержки производителя.

Накопленный за столетия потенциал вариаций института государственного управления представляет значительное разнообразие применяемых форм и механизмов, которые в своей основе базируются на четырех парадигмах, каждая из которых сформировалась в свое время, под влиянием множества факторов и условий развития стран. Безусловно, страны - мировые экономические лидеры создавали институт государственного управления как отражение доминирующих представлений о сущности и содержании государства, но и одновременно предъявляли к этому институту требования практического характера. Основным требованием была способность обеспечить поступательное и управляемое развитие всех систем общества на пути экономического роста и повышения благосостояния населения. Обладая в определенной степени свойством универсализма, модели государственного управления имеют и весьма существенные различия, всегда находятся в процессе совершенствования или адаптации своих моделей к внутренним и внешним условиям развития страны.

Признавая уникальность каждого из трёх подходов к государственному управлению, следует подытожить, что существует возможность интеграции для решения практических задач. При этом, каждая страна, исходя из исторически сложившихся институциональных рамок, адаптирует и комбинирует эмпирические методы и инструменты управления в зависимости от конкретных условий и целесообразности. Совмещение различных подходов способствует повышению эффективности управления и позволяет более гибко реагировать на изменяющиеся внешние и внутренние условия, сохраняя при этом устойчивость государственных институтов и процессов.

Едиными принципами государственного регулирования остаются никем не оспариваемые три положения:

- устойчивость системы государственного регулирования, что обеспечивается в том числе её адаптивностью;
- соответствие финансовых ресурсов поставленным задачам регулирования и прозрачность распоряжения этими ресурсами;
- справедливость с позиций общественного равновесия.

Принятая Казахстаном в 2021 году Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года: построение человекоцентричной модели – «Люди прежде всего» является концентрированным выражением синтеза парадигмы неовеберизма и нового государственного управления (NPM). «Человекоцентричность» актуальной модели предполагает отход от бюрократических методов взаимодействий с гражданами, субъектами экономической деятельности (производителями), общественными объединениями и другими акторами. На первый план выходит этика и продуктивность взаимодействий государственных структур с акторами.

В то время как опора на сервизацию деятельности государства с ведущими принципами результативности и эффективности в единстве с принципом прагматизма, безусловно, представляет ядро NPM. Изложенные в Концепции задачи формирования проактивного характера государственного управления, эффективного и транспарентного квазигосударственного сектора нацеливают систему поддержки производителя на оперативность решения проблем, прозрачность принимаемых решений по инвестированию экономики, ускорению реализации бизнес-проектов у перспективных инвесторов.

Государственное регулирование экономики в современном мире нацелено на создание конкурентоспособной страны, которая демонстрирует устойчивые темпы интенсивного экономического роста на уровне ведущих стран мира, создает эффективные институты для развития человеческого капитала населения, успешно предсказывает, нейтрализует или компенсирует социально-экономические риски для обеспечения высокого качества жизни населения.

Создаваемые современными правительствами системы поддержки национальных производителей и управление ими базируется на концепциях конкурентоспособности стран, которые были доказаны к настоящему времени эмпирическими фактами и тенденциями, в связи с чем стали подтверждёнными мировой практикой теориями. Предлагаемые этими теориями институты и механизмы регулирования стали основой современных представлений о закономерностях экономического развития и возможностях стран стимулировать требуемое качество экономического роста.

Экономическая наука располагает к настоящему времени тремя научными школами конкурентоспособности стран, каждая из которых исходит из своей совокупности исходных представлений о методах достижения высокой конкурентоспособности национальной экономики.

Существует более сотни значений категории «конкурентоспособность» на макро-, мезо- и микроуровнях, каждое из которых отражающие главные аспекты и процессы, влияющие на экономическую эффективность системы. Рассматриваемые определения помогают понять механизмы, которые способствуют повышению качества и устойчивости экономики.

Система поддержки производителей, генерируемая современными государствами, базируется на признанных мировой наукой теориях конкурентоспособности, выявивших движущие силы экономического развития страны в условиях жесткой мировой конкуренции. Субъекты системы (государственные органы и квазигосударственные организации) поддерживают производителей с помощью финансовых, организационных, административных инструментов, создают инфраструктурные объекты и условия их использования, реализуют программы и проекты формирования кластеров, становления современного уровня технологий, включения производителей в глобальные цепочки добавленной стоимости. Включение в глобальные цепочки требует, прежде всего, международной сертификации

процессов производства и обслуживания потребителей. Активизация инвестиционных процессов на территории Казахстана требует адресного и целевого сопровождения инвестпроектов вплоть до достижения конечного результата. На этот результат работает созданная в Казахстане трехуровневая система привлечения инвестиций, основу которой составляют управляющие структуры АО «Kazakh Invest» и Совет по привлечению инвестиций (Инвестиционный штаб). Эти структуры являются несущей конструкцией системы поддержки инвестиционных процессов. Выявление основных проблем в процессах поддержки инвестиционных проектов и международной сертификации казахстанской промышленной продукции и послепродажного обслуживания найдет непосредственное отражение в аналитической части нашего исследования и разработанных нами предложениях в проектной части работы.

Новое государственное управление как актуальная парадигма в области концептуального обоснования своей деятельности применяет менеджерализм как функциональную основу для стратегии действий и регулярной административной работы государственной организации.

Особенностью применения проектного управления в Казахстане является использование его в качестве ведущего инструмента для управления государственными программами, что не вполне адекватно мировому опыту. Поскольку страны ОЭСР хоть и формируют направления (как показано выше, например Великобритания 4 направления), но в составе направлений применяются портфели из отдельных конкретных проектов.

Менеджерализм, как методология управления бизнесом, была внедрена в государственный сектор благодаря обоснованию универсальности её принципов, нацеленности на эффективность результатов управления, которая требуется от субъектов хозяйственной деятельности во всех секторах экономики. Все усилия по внедрению механизмов, инструментов и алгоритмов менеджерализма предназначены повысить результативность действий государства, экономическую и социальную эффективность его деятельности в организациях, программах и проектах.

Неоменеджерализм расширил круг теорий, привлечённых для адаптации прикладного менеджмента организации к задачам государственного управления, используя положения теории общественного выбора, агентских отношений, трансакционных издержек.

Доминирующая в развитых странах мира модель государственного управления NPM опирается на программно-проектный подход к управлению при решении задач общественного сектора.

Мировой опыт применения проектного подхода подчёркивает его возможности как в аспекте выполнения функциональных обязанностей государственных организаций, так и при выполнении уникальных задач, требующих концентрации ресурсов и усилий на отдельном приоритете. Последнее характерно для программ и проектов.

Казахстан осваивает мировой опыт и внедряет метод проектного управления на макроуровне при реализации национальных проектов. Для

этого была создана инфраструктура в виде Национального проектного офиса. Под национальными проектами понимаются национальные программы, составленные по приоритетным направлениям, в том числе по развитию предпринимательства.

Вторая глава посвящена анализу и оценке результатов функционирования системы поддержки производителей. В ней представлены:

- Анализ результативности действий государственных органов в системе поддержки отечественного бизнеса в Казахстане.

- Оценка управления проектом «Международная сертификация» в АО «Казахстанский центр индустрии и экспорта «QazIndustry».

Новизна исследования заключается в том, что мы оцениваем эффективность действий в системе государственной поддержки бизнеса с точки зрения субъектов предпринимательства.

Выявленные в результате оценки управления проектом «Международная сертификация» слабые стороны и угрозы требуют разработки и реализации мероприятий по совершенствованию слабых сторон и предотвращения или нейтрализации угроз на этапах проекта. Это позволит улучшить результативность проекта, оцениваемую как доля участников, получивших международные сертификаты. Кроме этого, результаты могут быть откорректированы по значению показателя «доля участников, получивших международный сертификат» через год после окончания проекта. Отдельно может быть осуществлена оценка экономического эффекта от участия в проекте в форме объема продукции, поставленной по контракту, заключенному при наличии международного сертификата.

В третьей главе мы предлагаем разработку и реализацию Дорожной карты встраивания в ГЦДС для повышения результативности системы поддержки производителей в Казахстане.

Целью Дорожной карты является помощь потенциальным участникам экспортной цепочки ТНК в технологической модернизации. Она включает в себя предоставление кредитов под государственные гарантии, ускоренное внедрение международных стандартов, разработку новых профессиональных стандартов и другие меры. Реализация Дорожной карты позволит повысить конкурентоспособность казахстанских производителей на международном рынке.

Организационные инструменты развития кластерных структур вокруг ТНК, в том числе национальных: меморандумы с конкретными обязательствами ТНК по поставкам продукции местным производителям, субсидирование создания цифровых платформ головными компаниями для оттачивания технологического уровня поставляемой продукции и услуг. Стимулирование и системная поддержка экспортных производств, включая выход на новые рынки или вывод новой (связанной по цепочке ДС) продукции на зарубежные рынки (гранты, целевые субсидии) для тех, кто уже имеет опыт выхода и рыночную нишу на зарубежных сегментах рынка.

Предлагается изменение статуса АО НК «Kazakh Invest» на статус Агентства, что позволит решать затруднения инвесторов в режиме прямого обращения в ЦГО, МИО, оставляя Инвестиционному штабу системные вопросы. Трансформация механизма регулирования в механизм прямого управления процессами обеспечения проектного инвестирования или инвестиционной акселерации. Нами разработан и представлен в работе мастер-план акселерации инвестирования в кластере металлообработка-машиностроение.

Усиление координации деятельности региональных инвестиционных агентств и областных акиматов на основе информационной платформы, которая имея аналитический потенциал, будет выдавать концентрированную информацию и предлагать бизнесу направления, в которых есть перспектива для инвестиций. Сооружение инфраструктурных площадок с подведенными коммуникациями в регионах: индустриальные зоны и мастер-планы развития базовых отраслей с классификацией проектов на готовые к реализации и нишевые, которые могут быть востребованы в среднесрочном периоде.

В Программах развития регионов включение обязательств СПК реализовать не менее 5-10 консалтинговых проектов для субъектов бизнеса (по предварительному согласованию) за счет своих ресурсов или привлеченных сторонних организаций. Цифровизация всех этапов инвестпроекта, т.е. пропуск через единое окно в eGov.kz, в том числе получение субсидии, оценку стоимости земли и т.д. Поддержку экспортной сертификации в форме проектного подхода с фиксацией конечного результата.

Диссертант



Гимранова Л.Р.