



ОБЩАЯ ОЦЕНКА

ПРОДВИЖЕНИЯ СТАНДАРТОВ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН НА ПРИМЕРЕ ВНЕДРЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПОВ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

ОБЩАЯ ОЦЕНКА ПРОДВИЖЕНИЯ СТАНДАРТОВ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН НА ПРИМЕРЕ ВНЕДРЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРИНЦИПОВ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

Алматы
2017

Общая оценка продвижения стандартов эффективного государственного управления в Республике Казахстан на примере внедрения и развития принципов «Открытого правительства» - Алматы, 2017 – 37 С.



Настоящая Оценка подготовлена и опубликована ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) в рамках проекта «Повышение прозрачности деятельности Правительства и расширение вовлеченности граждан в процесс принятия решений» реализованного при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Мнения и взгляды, выраженные авторами в Оценке, не обязательно отражают позицию или мнение Фонда Сорос-Казахстан.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ СТАНДАРТОВ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКУ КАЗАХСТАНА	7
ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ОСНОВНАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА ...	7
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ (ОЭСР)	12
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СОДЕЙСТВИЕ ВНЕДРЕНИЮ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»	15
Специфика реализации управленческих полномочий публичной администрации ...	15
Портал «открытое правительство»	19
Открытые данные	20
Открытые НПА	20
Открытый диалог	20
Система «Опросов»	21
Открытые бюджеты	21
Оценка эффективности деятельности государственных органов	21
Открытые петиции	22
«Цифровизация» Казахстана и человеческий потенциал	22
РЕКОМЕНДАЦИИ, ОСНОВАННЫЕ НА БАЗОВЫХ ПРИНЦИПАХ	25
ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ (GOOD GOVERNANCE)	25
ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	27
ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ СТРУКТУРА И КООРДИНАЦИЯ	27
ОТВЕТСТВЕННОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ И РЕСУРСОВ	30
ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ	31
КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРИ ВНЕДРЕНИИ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА	31

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ПРОЗРАЧНОСТИ ВЛАСТИ	32
УСИЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ВЛАСТЬЮ	32
УСИЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	32
ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ..	33
«ДОРОЖНЫЕ КАРТЫ» КАК ПУТЬ К «ОТКРЫТОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ»	33
Реформа антикоррупционного законодательства	33
Дорожная карта показателей открытости управления	34
ВЫВОДЫ	36

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы растет число государств, которые выбирают путь реформирования государственного управления на принципах Открытого правительства. Целью «Открытого правительства» является создание прозрачного подотчетного государства, расширение прав и возможностей граждан в управлении государством, усиление борьбы с коррупцией, а также использование новых технологий для повышения эффективности государственного управления. Построение системы «Открытое правительство» направлено на улучшение механизмов принятия решений и получения обратной связи, налаживание системы реально действующего диалога между государственными структурами, гражданским обществом и бизнесом для решения ключевых задач социально-экономического развития страны.

Нормой для ведущих стран мира является построение системы принятия решений, обеспечивающей горизонтальное движение информации и стирающей грань между избираемыми политиками, бюрократией, экспертным сообществом и институтами гражданского общества.

Неэффективность механизмов передачи информации, подготовки и принятия решений – это один из самых главных вызовов.

В рамках реализации «Открытого правительства» создаются новые механизмы взаимодействия гражданского общества, бизнеса и исполнительной власти. Предстоит внедрять современные технологии для вовлечения в обсуждение и выработку государственных решений значительного количества людей. «Открытое правительство» – это не новая властная структура, а принципы, на которых государство должно строить свою политику. Результатом станет повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, формирование новой культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных подходов.

Развитые страны добились на этом пути весомых результатов, эффект от которых измеряется значительным повышением качества государственных услуг для граждан, клиентоориентированностью и жизнеспособностью управленческих решений, которые были приняты властью вместе с гражданским обществом, а в итоге приводили к улучшению условий жизни людей и бизнеса.

Механизмы международной инициативы «Партнерство «Открытое Правительство» по своим принципам, формам, подходам, приоритетными направлениями, субъектам являются наиболее демократичным инструментом государственного управления. Они предполагают широкое участие гражданского общества, граждан в формировании и реализации государственной политики, прозрачность и открытость власти, ее контроль со стороны гражданских организаций на национальном и международном уровне, свободный доступ к публичной информации и другое. По условиям инициативы каждое правительство должно разработать свой национальный план действий совместно с гражданским обществом с первоочередными задачами в сфере:

- усиления партнерского взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества путем привлечения граждан к формированию и реализации государственной политики;
- обеспечения доступа к публичной информации;
- предотвращения и противодействия коррупции;

- обеспечения эффективного управления путем повышения качества предоставления административных услуг и внедрения электронного управления;
- использования инновационных подходов.

Одним из центральных субъектов механизма может быть созданный Координационный совет, основными задачами которого могут быть:

- содействие обеспечению координации мероприятий по реализации инициативы;
- проведение анализа состояния внедрения инициативы;
- содействие обеспечению открытости и прозрачности реализации инициативы, привлечение к ней институтов гражданского общества;
- сотрудничество с Руководящим комитетом инициативы, другими международными организациями, которые поддерживают внедрение инициативы.

Особенно важно, что выполнение обязательств в рамках инициативы контролируется независимыми механизмами самой инициативы. Кроме того, реализация национального плана действий публично оценивается самим правительством, представителями гражданского общества и независимыми международными экспертами инициативы.

По оценкам «Индекса «Открытое Правительство» за 2015 год Казахстан занимает 85 позицию среди 102 стран мира. Исследователи отмечают факт, что страны, которые являются членами инициативы «Партнерство «Открытое Правительство», занимают более высокие позиции.

В предвыборной программе¹ Нурсултана Назарбаева, Президента Казахстана было отмечено, что институциональные реформы в области государственного управления и экономического развития основанные на принципах Открытого правительства должны быть проведены в Казахстане. Практика отчетности руководителей госорганов должна быть расширена, процесс принятия решений должен быть прозрачным, роль общественных советов при государственных органах и акимах – расширена, граждане должны активно вовлекаться в процесс принятия государственных решений.

Президент объявил о новой волне экономических преобразований - Модернизация 3.0, направленной на укрепление глобальной конкурентоспособности и вхождение в число 30 наиболее развитых стран мира к 2050 году. Определено пять приоритетов экономических преобразований: 1) ускорение технической модернизации экономики; 2) улучшение бизнес-среды; 3) повышение макроэкономической стабильности; 4) повышение качества человеческого капитала и 5) укрепление институтов, безопасности и мер по борьбе с коррупцией.

Эти инициативы способствуют продвижению стандартов Открытого правительства. В связи с этим использование механизмов «Партнерства «Открытое Правительство» является естественным и эффективным способом максимально быстро достигнуть реализации задач, стоящих перед Казахстаном вследствие политического курса, поставленного Президентом РК и рекомендаций Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР).

Этот обзор содержит анализ прогресса, достигнутого Республикой Казахстан в продвижении стандартов эффективного государственного управления, внедрения открытого правительства и проведении антикоррупционной политики, исполнении рекомендаций ОЭСР. Документ подготовлен по результатам анализа документов и материалов, размещенных в открытом доступе. Целью обзора являлась разработка рекомендаций направленных на продвижение стандартов Открытого правительства в законодательство и практику Казахстана.

¹ Казахстан – 2021: Единство. Стабильность. Созидание: Предвыборная программа партии «Нұр Отан» [Электронный ресурс] // Doc файл. СМ.: <http://bit.ly/2sPnfRw>

ОЦЕНКА ТЕКУЩЕГО СОСТОЯНИЯ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ СТАНДАРТОВ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКУ КАЗАХСТАНА

ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ОСНОВНАЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

В настоящее время в Республике Казахстан реализуется институциональная реформа по развитию прозрачного и подотчетного правительства. Концептуальные основы открытого правительства, информатизации, развития электронного управления обозначены основными нормативно-правовыми актами:

1 Государственная программа «Информационный Казахстан - 2030»², принятая в 2013 году. Цель программы: обеспечение эффективности системы государственного управления, обеспечение доступности инновационной и информационно-коммуникационной инфраструктуры, создание условий для социально-экономического и культурного развития общества, перехода к информационному обществу. Применение на всех уровнях государственных органов информационных технологий обеспечит упорядоченность в вопросах контроля, исключит дублирование бизнес-процессов и данных, что в итоге позволит сократить бюджетные траты и увеличит качество предоставляемых услуг. Программа описывает основные направления: электронные паспорта; электронные государственные услуги; электронная цифровая подпись; электронный документооборот; электронные выборы; электронные торги и закупки; государственные информационные ресурсы и системы. Предполагается дальнейшая разработка единой информационно-аналитической среды государственных органов, что станет основным инструментом согласованного проведения реформ государственного управления. Планируется запуск открытых специализированных курсов повышения компьютерной грамотности, поднимаются вопросы дистанционной занятости.

2 В мае 2015 года Президент Нурсултан Назарбаев обозначил **100 конкретных шагов**³ по реализации пяти институциональных реформ для вхождения Казахстана в 30 развитых стран мира. Пять президентских реформ: 1) формирование современного государственного аппарата; 2) обеспечение верховенства Закона; 3) индустриализация и экономический рост; 4) Нация единого будущего и 5) транспарентное подотчетное

² СМ.: <https://digital.report/zakonodatelstvo-kazahstana-v-sfere-e-gov/>

³ СМ.: <https://www.zakon.kz/4713070-sto-konkretnykh-shagov-prezidenta.html>

государство. Последние 10 шагов направлены на осуществление реформы по «Формированию подотчетного государства». В частности, в 94-м шаге обозначена задача по внедрению Открытого правительства, а в 96-м шаге - онлайн-доступность статистических баз данных центральных государственных органов. Успех реализации институциональных и структурных реформ, запланированных в рамках Плана нации «100 конкретных шагов», будет иметь решающее значение для повышения качества ресурсов страны, включая человеческий капитал и институциональную базу. Успешно реализованные реформы могут внести вклад в повышение уровня жизни для всех граждан и достижение более высоких показателей всеобщего благосостояния в долгосрочной перспективе.

3 Закон «Об информатизации»⁴ 2015 года, который определяет цели и принципы государственного регулирования в сфере информатизации, в том числе принцип свободного доступа и обязательного предоставления электронных информационных ресурсов, содержащих информацию о деятельности государственных органов. Закон предусматривает создание Экспертного совета. Определяется Национальный институт развития в области информационно-коммуникационных технологий, сервисный интегратор «электронного правительства» и оператор. Закон предусматривает работу единого контакт-центра, а также архитектуру электронного правительства.

4 Закон «О доступе к информации»⁵ 2015 года, который устанавливает, что информация – это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях, процессах, полученные или созданные обладателем информации, зафиксированные на любом носителе и имеющие реквизиты, позволяющие ее идентифицировать. Такое определение понятия говорит о том, что запросить и получить возможно, как сами документы, так и любую информацию об их деятельности – отчетную, аналитическую, исследовательскую, социологическую, статистическую, правовую и т.д. Закон регламентирует процедуру и перечень общедоступной информации. Ответ на письменный запрос предоставляется в течение пятнадцати календарных дней. Создается Комиссия по вопросам доступа к информации. С января 2017 года вступили в силу изменения к Закону касающиеся обязательного проведения онлайн-трансляций открытых заседаний и коллегий государственных органов и обязательного порядка трансляция заседаний по подведению итогов года. По результатам мониторинга ОФ «Транспаренси Казахстан» на сайтах государственных органов практически не публикуется информация о результатах проверок финансово-хозяйственной деятельности министерств, акиматов и их подведомственных организаций. Это же относится к публикациям плана государственных закупок и протоколов по результатам госзакупок. Министерства практически не обнародуют результаты деятельности и принятые решения своих консультативно-совещательных органов. Образцы запросов и обращений граждан практически невозможно найти на сайтах наших госорганов. Получатели бюджетных средств – НПО, СМИ - должны обнародовать информацию о том, как и на что они расходуются. Методом случайной выборки выбрали 10 НПО, 10 СМИ и 10 частных предприятий. Информация, касающаяся использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом, ни на одном из 30 исследуемых организаций не опубликовано. По информации Интерьюс-Казахстан: проверили сайты 70 субъектов квазигосударственного сектора, которые получили бюджетные средства для выполнения государственного задания в 2016 году. Обнаружили, что только 18 предприятий с государственным участием публикуют - в той или иной форме - свою финансовую отчетность на своих сайтах. И только на 27-ми сайтах из 70 обнаружили информацию о вакантных должностях и квалификационных требованиях к ним.

⁴ Закон Республики Казахстан «Об информатизации» от 24 ноября 2015 г. №418-V. См.: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33885902#pos=179;-201

⁵ Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-V «О доступе к информации» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 28.12.2016 г.). См.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39415981

Информация, касающаяся использования средств, выделенных из государственного бюджета, и не отнесенная к информации с ограниченным доступом, недоступна для ознакомления, анализа и мониторинга на сайтах исполнителей государственного задания. Она также не была предоставлена по письменным запросам. Отсутствие отчетности о расходовании бюджетных средств через участие в системе государственных закупок (получение государственного социального заказа или государственного гранта), является прямым нарушением требований Закона. Мажилис Парламента РК стал проводить онлайн-трансляции пленарных заседаний еще в прошлом году. «Правительственные часы» в нижней палате парламента также проходят в режиме онлайн. Минусом является отсутствие архива онлайн-трансляций пленарного заседания палаты, письменных стенограмм пленарного заседания и результатов голосования депутатов по тем или иным законам, которые также должны находиться в открытом доступе, публиковаться на сайте Мажилиса Парламента РК.⁶

5 Закон «Об общественных советах»⁷ 2015 года при органах власти направлен на усиление роли общественных советов, призванных обеспечить реализацию государственной политики по формированию подотчетного перед населением государства, обеспечение широкого участия общественных институтов и граждан в принятии решений государственными органами. Количество членов гражданского общества должно составлять не менее двух третей от общего числа членов. Закон регламентирует порядок формирования и порядок осуществления деятельности. Общественные советы – это консультативно-совещательные и наблюдательные органы, которые созданы при центральных и местных госорганах с начала 2016 года. В состав общественных советов входят представители госорганов, некоммерческих организаций и граждан, которые выбираются на конкурсной основе на 3 года. Общественные советы призваны выражать мнение гражданского общества по вопросам госполитики и обеспечивать общественный контроль за деятельностью госорганов в части реализации бюджетных программ, стратегических планов, программ развития территорий и других государственных программ. «Транспаренси Казахстан», проанализировав списки общественных советов, пришла к выводу⁸, что имеется потенциальный конфликт интересов, так как члены ОС, являющиеся сотрудниками государственных органов или членами Маслихатов будут исполнять решения ОС, проводить мониторинг исполнения этих решений и давать оценку собственной деятельности.

6 В декабре 2015 года был принят Закон «О государственном социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций»⁹, который значительно усложнил процедуры отчетности для общественных организаций. Главным новшеством стало создание единого оператора в сфере грантового финансирования НПО. Закон направлен на поддержку НПО, ведь гранты и премии предоставляются на конкурсной основе. Однако гражданские активисты¹⁰ и некоторые международные организации выразили обеспокоенность, что закон рискует привести к государственной монополии в определении видов НПО и их сфер деятельности. Опыт стран ОЭСР свидетельствует, что степень вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений зависит от наличия барьеров, которые правительства могут устанавливать для граждан и НПО. Эти

⁶ Открытое и подотчетное правительство в Казахстане: тенденции позитивные или негативные? СМ.: <https://www.zakon.kz/4863403-otkrytoe-i-podotchetnoe-pravitelstvo-v.html>

⁷ Закон Республики Казахстан «Об общественных советах» от 2 ноября 2015 г. №383-V. СМ.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000383>

⁸ ОБЩЕСТВЕННЫЕ СОВЕТЫ: ДОСТУП ГРАЖДАН К ПРИНЯТИЮ РЕШЕНИЙ. СМ.: <http://tikazakhstan.org/obshhestvennye-soveta-dostup-grazhdan-k-prinyatiyu-reshenij/>

⁹ Закон Республики Казахстан «О социальном заказе, грантах и премиях для неправительственных организаций Республики Казахстан» от 2 декабря 2015 г. №429-V СМ.: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000036_

¹⁰ <https://vlast.kz/obsshestvo/14353-zakon-ob-npo-popytka-navesti-poradok-ili-ohota-na-vedm.html>

препятствия имеют разные причины, варьируя от чрезмерного бюрократизма до законов, ограничивающих роль гражданского общества.

7 Закон «О противодействии коррупции»¹¹ 2015 года, который определяет систему мер противодействия коррупции, предусматривает антикоррупционный мониторинг, анализ коррупционных рисков, формирование антикоррупционной культуры, разработку антикоррупционных стандартов. Закон не допускает совместную службу (работу) близких родственников, супругов или свойственников, а также обязывает уведомлять о конфликте интересов. Ежегодно планируется публикации Национального доклада о противодействии коррупции.

8 Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 1 ноября 2016 года №138 дан старт пилотному проекту по реализации электронного документооборота между государствами – членами Евразийского экономического союза и Евразийской экономической комиссией.

Как видно 2015 год стал знаковым для Республики Казахстан. В этом году были приняты также законы: «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»¹², «О государственных услугах»¹³, «О государственных закупках»¹⁴, «О разрешениях и уведомлениях»¹⁵ и другие. Этими и другими законодательными актами обозначены главные цели, принципы, основные задачи, пути решения проблем, задачи и функции органов власти, механизмы взаимодействия их между собой и обществом, гражданами, бизнесом.

Поисковая система базы данных online.zakon.kz выдает следующее количество нормативно-правовых актов по ключевым темам:

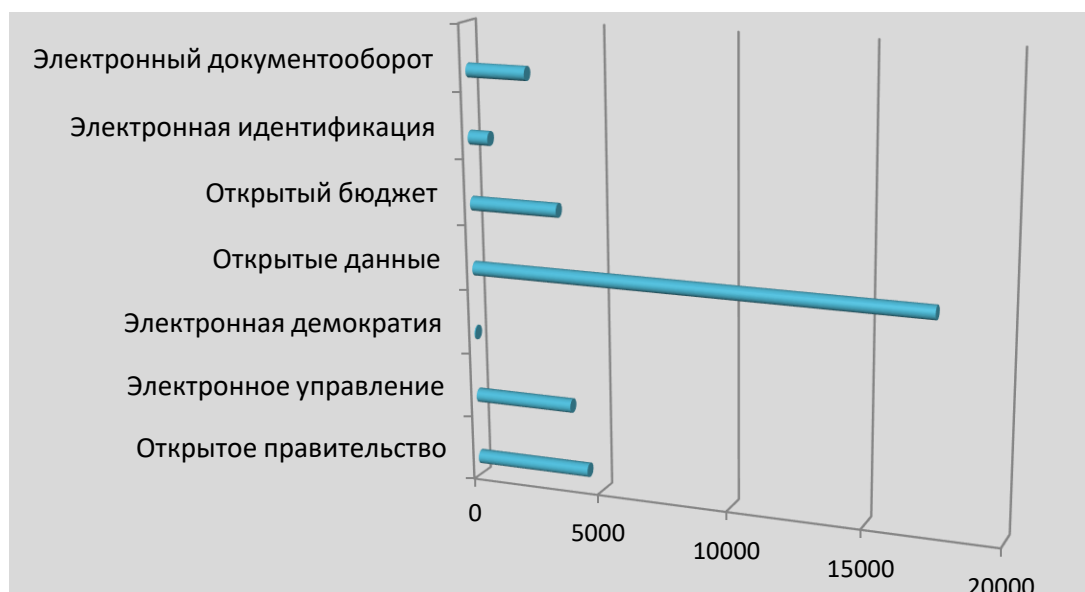


Рис. 1: Количество нормативно-правовых актов по ключевым темам

¹¹ Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» от 18 ноября 2015 г. №410-V СМ.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302

¹² Закон Республики Казахстан от 7 января 2003 года № 370-II «Об электронном документе и электронной цифровой подписи». СМ.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1035484

¹³ Закон Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V «О государственных услугах». СМ.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31376056

¹⁴ Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года № 434-V «О государственных закупках». СМ.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34050877

¹⁵ Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года № 202-V «О разрешениях и уведомлениях». СМ.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31548200

В ходе заседания Правительства РК в феврале 2017 года был представлен общенациональный план по выполнению приоритетов развития, обозначенных Президентом РК в Послании народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность»¹⁶. Министр национальной экономики РК Т.Сулейменов доложил, что в рамках первого приоритета - ускоренная технологическая модернизация, предусмотрено 19 мероприятий, направленных на развитие цифровой индустрии, технологического перевооружения базовых отраслей экономики, включая элементы четвертой промышленной революции, привлечение инвестиций, развитие транспортной инфраструктуры, а также развития научного потенциала.

Проектом предусматривается разработка новых программных документов, таких как Госпрограмма «Цифровой Казахстан», Экспортно-инвестиционная Стратегия страны, принятие Госпрограммы АПК, а также внесение изменений в Госпрограммы «Нурлы Жол» и развития продуктивной занятости и массового предпринимательства.

В рамках четвертого приоритета – развитие человеческого капитала. Предусмотрено 10 мероприятий. В сфере образования будут обновлены учебные программы, обеспечен поэтапный переход на трехязычное образование, обновлены профессиональные стандарты в соответствии с требованиями рынка труда. В сфере здравоохранения будут проведены работы по информатизации системы обязательного социального медицинского страхования и разъяснения этой системы среди населения.

В рамках пятого приоритета – институциональные преобразования, безопасность и борьба с коррупцией - предусмотрено 9 мероприятий. Планируется проведение ревизии всего законодательства на предмет усиления защиты прав собственности, разработана Дорожная карта по внедрению рекомендаций ОЭСР.

В целях обеспечения национальной безопасности будут разработаны Госпрограммы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму на 2017-2020 годы и Концепция кибербезопасности.

Также в целях совершенствования законодательства в сфере государственных закупок будет разработан законопроект, предусматривающий внедрение единой системы государственных закупок по принципу централизованной службы.

Для создания новых индустрий и новой модели роста на ближайшие десятилетия в Казахстане будет разработана единая Стратегия перехода страны к новому технологическому укладу. С этой целью будет разработан Стратегический план «Казахстан 2025 – Национальная технологическая инициатива».

Реформа Открытого правительства дает новые возможности Казахстану наладить доверие граждан к правительству, а правительства к гражданам.

¹⁶ СМ.: www.primeminister.kz

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНИЗАЦИЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ (ОЭСР)

Сотрудничество Казахстана с ОЭСР началось в 2008 году в рамках Евразийской программы конкурентоспособности (ЕПК) и продолжилось в качестве сопредседателя в Центрально-Азиатской инициативе в период с 2013 по 2016 год. ЕПК реализуется с целью привлечения инвестиций, повышения конкурентоспособности и развития частного предпринимательства. Программа ориентирована на содействие странам региона в выработке политики по улучшению делового климата на основе стандартов и инструментов ОЭСР.

В январе 2015 года Правительство Республики Казахстан подписало Меморандум¹⁷ о взаимопонимании между Правительством РК и ОЭСР о реализации проекта Страновой программы по сотрудничеству между Казахстаном и ОЭСР. Одной из сфер деятельности в рамках реализации Страновой программы является реформирование государственного управления, повышение его эффективности, подотчетности и прозрачности. Страновая программа предусматривает присоединение Казахстана к 29 декларациям и рекомендациям ОЭСР, а также проведение 13 обзоров социально-экономического статуса РК. Кроме того, по итогам Страновой программы Правительством РК будет разработана национальная Дорожная карта по реализации рекомендаций ОЭСР, предоставленных в рамках обзоров и правовых инструментов.

В мае 2017 года эксперты ОЭСР дали положительную оценку¹⁸ Казахстану в усилении мер по борьбе с коррупцией. По пяти из 19 рекомендаций наблюдается важный прогресс, по 9 – прогресс, по 5 – отсутствие прогресса. Данные рекомендации охватывают три основных направления: политика борьбы с коррупцией, уголовная ответственность за коррупцию и меры по предупреждению коррупции. По разделу "Политика борьбы с коррупцией" экспертами ОЭСР положительно оценено создание Специальной мониторинговой группы внешнего анализа и оценки реализации Плана мероприятий по Антикоррупционной стратегии на 2015 – 2025 годы, введение таких институтов, как антикоррупционный мониторинг и анализ коррупционных рисков. Позитивную роль также сыграло принятие новых законов "О противодействии коррупции" и "Об общественных советах". По разделу "Уголовная ответственность за коррупцию" экспертами ОЭСР высоко оценены принятие Закона "О противодействии коррупции", приведение положений Закона "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" в соответствие с международными стандартами, а также онлайн опубликование статистической отчетности по коррупционным преступлениям. По разделу "Предупреждение коррупции" экспертами ОЭСР положительно оценены принятие нового Закона "О государственной службе" и Этического кодекса государственных служащих, внедрение института уполномоченного по этике, разработка Методического пособия по вопросам конфликта интересов на госслужбе, а также создание единого портала по закупкам квазигосударственного сектора.

Кроме этого, Казахстан является участником Антикоррупционной сети ОЭСР для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Одна из рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией четвертого раунда мониторинга касается приведения Закона Республики Казахстан «О доступе к информации» в соответствии с международными стандартами и рекомендациями по свободе информации.

¹⁷ СМ.: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500000010>

¹⁸ СМ.: <http://www.nomad.su/?a=3-201705120028>

22 февраля 2017 года в Астане ОЭСР презентовала отчет «*Казахстан: На пути к открытому правительству*»¹⁹ (помимо трех других обзоров по децентрализации, гендеру, и стратегическому управлению) для представителей государственных органов и международных организаций на базе Назарбаев Университета. В отчете говорится о том, что РК уже предприняла важные усилия по повышению прозрачности и подотчетности государства в целях реализации открытого правительства. Например, утверждение законов о доступе к информации и общественных советах.

Отчет состоит из трех глав. В документе определяются и оцениваются ключевые показатели надлежащего государственного управления, и приводится краткое изложение культурных, экономических, исторических и политических предпосылок реформ открытого правительства. Проводится анализ мер, принятых казахстанскими властями для формирования открытого правительства, а также выявляются направления, по которым требуется дополнительная работа с целью получения реальных результатов из проводимых реформ. Вместе с тем, изучаются условия эффективного вовлечения граждан и имеющийся у этой инициативы потенциал улучшить качество оказания услуг и формирования государственной политики в Казахстане.

В своем обзоре ОЭСР обращает внимание Казахстана на необходимость более концептуального подхода к понятию «Открытое правительство». Казахстан, при реализации открытого правительства, сделал основной акцент на создание портала «Открытые данные», включающего открытое правительство и электронное правительство. По мнению экспертов ОЭСР, стратегия открытого правительства должна охватывать, помимо государственных услуг, все сферы государственной политики, включая борьбу с коррупцией, государственные закупки, инновации в госсекторе. Портал «Открытые данные» – это верхушка айсберга государственного аппарата, который должен быть пронизан инициативами по повышению прозрачности и подотчетности во всех сферах деятельности.

В обзоре ОЭСР обращается внимание Правительства Казахстана на важность участия медиа в продвижении открытого правительства. Свободная и независимая пресса служит инструментом внешнего аудита для правительств стран ОЭСР. В целях формирования открытого и подотчетного государства, ОЭСР рекомендует Казахстану проанализировать законодательную базу в отношении ограничений для журналистов и обеспечить реализацию этих законов без ущерба для свободы и независимости СМИ.

В этой связи правительству предлагается рассмотреть следующие рекомендации:

- 1** Для достижения 100 конкретных шагов и реализации Пяти институциональных реформ, рекомендуется выработать единое определение «Открытого правительства».
- 2** Казахстан мог бы разработать развернутую стратегию Открытого правительства (единый документ), которая будет включать в себя принципы, долгосрочные и среднесрочные цели, а также инструменты стратегии или инициативы, с помощью которых будут достигнуты поставленные цели. Стратегия должна также включать в себя вызовы, риски и угрозы, с которыми страна может столкнуться при реализации стратегии открытого правительства.
- 3** Казахстан мог бы разработать расширенную стратегию Открытого правительства в сотрудничестве с гражданским обществом.
- 4** Стимулировать участие СМИ в стратегии и инициативах Открытого правительства и оказывать содействие формированию открытого и подотчетного государства. Для Казахстана было бы важно проанализировать свою законодательную базу в

¹⁹ http://bnews.kz/ru/news/rekomendatsii_oesr_nad_chem_eshche_predstoit_rabotat_kazahstanu

отношении ограничений для журналистов и обеспечить реализацию этих законов без ущерба для свободы и независимости СМИ.

5 Стимулировать участие НПО в стратегии и инициативах Открытого правительства.

6 В целях обеспечения надлежащей реализации Закона «О доступе к информации»:

- Казахстан мог бы четко указать исключения для отказа в доступе к определенной информации в законе, а также установить четкие критерии, определяющие, какая информация предназначена «только для служебного пользования» и включить эти критерии в закон;
- Казахстан мог бы более подробно описать различные виды нарушений и санкций, применимых к ним, в законе о доступе к информации, либо привести конкретные ссылки в тексте применимых законов и статей.

Движущей силой Открытого правительства в странах ОЭСР является гражданское общество и неправительственные организации (НПО), которые продвигают защиту гражданских свобод и прав и, тем самым, социально-экономическое развитие страны. Нередко в западных странах НПО предоставляют социальные услуги для уязвимых слоев населения (пенсионеров, этнических меньшинств, людей с ограниченными возможностями), с которыми эксперты НПО легче находят язык по сравнению с государственными служащими. Опыт стран ОЭСР иллюстрирует, что учет интересов и пожеланий граждан позволяет создавать более эффективные и рациональные политики. Общественные организации вовлечены в разработку и реализацию стратегий Открытого правительства в 94% стран ОЭСР. Роль НПО не ограничена участием лишь на этапе разработки политики. При оценке результатов реализации Открытого правительства, НПО привлекаются в трети стран ОЭСР (29%). Согласно отчету «Открытое Правительство: глобальный контекст и путь вперед»²⁰, все страны ОЭСР реализовывали стратегию Открытого правительства путем вовлечения гражданского общества. Некоторые из стран ОЭСР, такие как Нидерланды и Испания, привлекали к данному процессу медиа-ассоциации и журналистов, а Финляндия и Япония - местные государственные органы.

В связи с этим ОЭСР рекомендует Казахстану вовлечь большее количество участников, включая некоммерческие организации, журналистов, ученых, в принятие решений по различным вопросам качества жизни и благополучия граждан.

В Казахстане за последние годы наблюдается активный рост некоммерческих организаций, количество которых в 2016 году превысило 30 тысяч, включая около 18 тысяч НПО. Правительство Казахстана демонстрирует серьезные намерения вовлечь гражданское общество в процессы принятия решений, в частности, с помощью общественных советов (Шаг 99 Плана нации). В большинстве стран ОЭСР контрольные органы или общественные институты независимы от государственного органа, который они должны контролировать, в отличие от общественных советов в Казахстане. И все же, при правильном подходе, казахстанский «гибрид» общественного совета имеет потенциал стать площадкой для выражения мнений общественности касательно законопроектов и деятельности госорганов.

²⁰ <http://www.oecd.org/gov/open-government-9789264268104-en.htm>

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СОДЕЙСТВИЕ ВНЕДРЕНИЮ «ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Приоритетным направлением перевода в электронный вид полномочий, не связанных непосредственно с взаимодействием с гражданами и организациями, является деятельность органов государственной власти по подготовке решений в сфере государственного управления и контроль над их исполнением.

С данным видом деятельности связана и система государственного автоматизированного публичного управления, которая предназначена для оперативного информационно-аналитического обеспечения деятельности государственных органов. Эта система должна обеспечивать выполнение следующих задач:

- формирование единого информационного пространства показателей статистики;
- информационно-аналитическая поддержка мониторинга результативности деятельности органов государственной власти, социально-экономического развития;
- информационно-аналитическая поддержка реализации проектов основных направлений работы правительства;
- информационно-аналитическая поддержка мониторинга результативности деятельности органов исполнительной власти;
- информационно-аналитическая поддержка мониторинга, анализа и прогнозирования рынка труда и занятости населения, социального состояния и др.

Как правило, фактический уровень интеграции учетных и информационно-аналитических систем органов исполнительной власти, которые содержат первичную статистическую информацию, очень низкий. Поэтому переводу в электронный вид полномочий по подготовке и принятию решений в сфере государственного управления и контролю за их исполнением должны, в первую очередь, следовать действия, направленные на упорядочивание учетной информации в части статистических данных, их массовое переводение в электронный вид, а также действия, направленные на обеспечение технологической и семантической совместимости разнородных государственных учетных систем.

При внедрении направления «Открытое правительство» стоит учитывать сферы измерения электронной готовности. Выделяются четыре основные сферы готовности. Каждая сфера описывается отдельным интегральным индексом верхнего уровня, т.е. композитным индикатором (Рис. 2). Сферы могут включать подсферы, которые описываются индексами второго уровня.



Рис. 2. Сферы электронной готовности

Перечень интегральных индексов верхнего уровня включает следующие:

- **Индекс надежной и доступной инфраструктуры:** готовность к развитию инфраструктуры информационного общества, в том числе и инфраструктуры телекоммуникаций.
- **Индекс эффективного управления:** готовность органов власти к построению системы эффективной функциональной организации и бизнес-процессов в бек-офисе, используя преимущества ИКТ, в том числе развитие услуг G2G (правительство - правительству).
- **Индекс демократического управления:** готовность органов власти к построению системы прозрачного, открытого и ответственного управления, используя преимущества ИКТ, в том числе развитие услуг G2C (правительство - гражданам).
- **Индекс полезных и качественных государственных услуг:** готовность органов власти к построению системы базовых интерактивных услуг на основе использования преимуществ ИКТ в фронт-офисе, ориентированных на удовлетворение основных потребностей населения и бизнеса, в том числе развитие услуг G2B (правительство - бизнесу).

Целью «Открытого правительства» является создание прозрачного подотчетного государства, расширение прав и возможностей граждан в управлении государством, усиление борьбы с коррупцией, а также использование новых технологий для повышения эффективности государственного управления.

Обзор ОЭСР «Казахстан: на пути к более эффективному, стратегическому и подотчетному государству» сосредоточен на двух конкретных направлениях: механизмы и структуры для разработки и реализации стратегии и политики; функции центральных институтов исполнительной власти и их взаимодействие с подотчетными органами и организациями. По словам экспертов, по обоим направлениям Правительством Казахстана проводится

пошаговое реформирование структур и практик, унаследованных со времен Советского Союза. Эксперты отчета рекомендуют Казахстану:

- 1** Интегрировать планирование результатов деятельности, оценку деятельности и управление рисками на основе подробного разбора прямых и косвенных конечных результатов и будущего воздействия государственных вмешательств. По этому направлению разработать подробные методические указания, опираясь на международную практику.
- 2** Дополнительно расширить приоритеты деятельности министерств и ведомств, в особенности, предусматривая требования о более частой отчетности по ограниченному числу целевых приоритетных направлений в стратегическом плане (возможно, связанных с высокоуровневыми обязательствами, вытекающими из меморандумов о взаимопонимании между министрами и Премьер-министром).
- 3** Целесообразно предпринимать меры по смещению акцента с выполнения процедур на достижение целей. Делать больший упор на результатах деятельности.
- 4** Предусмотреть обязательное требование о проведении полномасштабных оценок воздействия политики (включая ОРВ), возможно, начав с ряда приоритетных государственных вмешательств.
- 5** Консолидировать роль Парламента в проведении аудита исполнительных органов власти.

В реализации «Открытого правительства» Республика Казахстан имеет четкую систему вертикального государственного управления, хотя и планирует переходить на децентрализованные формы управления. Идеи внедрения «Открытого правительства», «Электронного правительства» принадлежат Президенту Казахстана. Парламент принимает законодательные акты. Основными профильными министерствами и ведомствами являются Министерство информации и коммуникаций²¹, Министерство национальной экономики²², Агентство по делам государственной службы и противодействия коррупции²³ и Национальное бюро по противодействию коррупции²⁴.

Учитывая этапы внедрения «Открытого правительства», «Электронного правительства», Казахстану следует более содействовать **продвижению публичного управления**.

Публичное управление – это вид деятельности, который связан с непосредственной реализацией законов, подзаконных и нормативно-правовых актов для удовлетворения публичных интересов социума в рамках всей системы административных институтов, процесс взаимодействия органов власти с общественными институтами и гражданами при принятии решений.

В системе «Электронного правительства» через призму публичного управления принято говорить об «Электронном управлении» как управленческий аспект деятельности всей системы власти в стране с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Электронное управление - процесс оперативного принятия решений при взаимодействии сторон – органы власти и институты гражданского общества.

²¹ <http://www.mic.gov.kz/ru>

²² <http://economy.gov.kz/ru>

²³ СМ.: <http://kyzmet.gov.kz/ru>

²⁴ СМ.: <http://anticorruption.gov.kz/rus/>

Электронная демократия является предметом обсуждения во всех странах мира. Проблема участия граждан в государственных делах не новая для правительств, независимо от уровня их развития. При разработке новых политик, внедрения «Открытого правительства» правительства пытаются вовлечь граждан и другие заинтересованные стороны принять участие в формировании и реализации политики. Кроме традиционных методов в последнее время используются новейшие информационно-коммуникационные технологии с целью вовлечения наибольшего количества населения. Этот процесс формирования государственной политики называют «электронным участием» или «электронной демократией». Главным вопросом остается следующий: готовы ли граждане и представители правительства к новым формам формирования государственной политики?

Суть э-демократии сводится к использованию информационных технологий с целью усиления демократических процессов в стране, создании фундамента для участия граждан в принятии государственных решений, осуществления влияния на создание государственной политики, усиления прозрачности и подотчетности органов власти гражданам. Субъектами внедрения и развития э-демократии являются, в первую очередь, органы государственной власти.

Главная задача э-демократии – «электронная поддержка демократии»²⁵. Она является одной из стратегий поддержки демократии, демократических институтов, демократических процессов и расширения демократических ценностей. Э-демократия охватывает все электронные средства, которые делают доступными для граждан контроль деятельностью лидеров/политиков в публичной сфере. При реализации э-демократии могут использоваться разные средства: для обеспечения прозрачности политического процесса; для увлечения прямого вовлечения и участия граждан; для улучшения качества формирования общественного мнения путем создания нового информационного поля и ее осмысления. Выделяют следующие составные э-демократии: электронный парламент, электронное законодательство, электронный суд, электронное посредничество, электронные выборы, электронный референдум, электронное голосование, электронные петиции, электронные кампании, электронные опросы и другие. Одной из новых форм электронной демократии является ликвидная демократия²⁶.

ОЭСР рекомендует включать в государственную политику международную модель электронного вовлечения граждан²⁷.

Электронная демократия, электронное вовлечение граждан обеспечивает полноценную реализацию прав граждан на информацию и формирования четкого перечня способов его реализации (доступность и справедливый доступ), введения инструментов непосредственного участия (эффективное правительство и система принятия решений, получение данных и предоставление консультаций и т.п.) и подотчетности органов власти интересам человека (качество – удовлетворение – доверие).

Следует отметить позитивные тенденции Казахстана, как шаги к публичному управлению в «Открытом правительстве», продвижению начальной стадии электронной демократии, а именно: внедрение электронной избирательной системы «Э-выборы»²⁸, предоставление

²⁵ Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies). // http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp.

²⁶ CeDEM14: Conference for E-Democracy an Open Open Government [Электронный ресурс] // Электронная книга.- Режим доступа: https://books.google.ee/books?hl=en&lr=&id=c4gBCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA205&dq=liquid+democracy&ots=Us8ABnMH4R&sig=zb7vf7vTLh4oX8i9DIIZFQv-lkU&redir_esc=y#v=onepage&q=liquid%20democracy&f=false

²⁷ OECD. Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of online citizen engagement [Электронный ресурс] // Pdf файл.- Режим доступа: <http://www.oecd.org/governance/digital-government/35176328.pdf>

²⁸ CM.: <https://digital.report/zakonodatelstvo-kazahstana-elektronnye-vybory/>

возможностей для граждан вести диалог с Правительством и органами власти через портал «Открытое правительство».

Благодаря развитию информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) правительство, граждане и бизнес структуры могут общаться, вести диалог путем создания сетей локальных и глобальных коммуникаций для демократического государства, гражданского общества. Развитие и использование ИКТ в странах определяют уровень цивилизации стран и конкурентоспособности экономик, а индикаторами успешности являются показатели страны в международных рейтингах.

В мире существует «цифровая неравенность», которая определяет и показывает разный уровень технологической зрелости государства в сфере электронного управления. Оценка уровня готовности стран мира к использованию электронного управления, построения электронного правительства осуществляется в рамках деятельности Организации Объединенных Наций, которая публикует исследование «*Электронное правительство в поддержку устойчивого развития*»²⁹. Исследование ООН 2016 года по Электронному правительству предоставляет новые доказательства того, что электронное правительство имеет потенциал в оказании поддержки осуществления «Повестки дня в области устойчивого развития 2030»³⁰ и ее 17 целей устойчивого развития. Исследование показывает положительную глобальную тенденцию к более высокому уровню развития электронного правительства, так как страны во всех регионах все чаще пользуются инновациями и используют новые ИКТ для оказания услуг и вовлечения людей в процессах принятия решений. Оно подчеркивает, что одним из наиболее важных новых тенденций является продвижение услуг ориентированных на людей - это услуги, которые отражают потребности людей и управляются ими. Лидерами в сфере внедрения электронного управления являются Великобритания, Австралия и Южная Корея. Казахстан занял в рейтинге 33 место среди 193 стран мира. Среди 47 стран региона «Азия» Казахстан занял 7 место, а среди стран СНГ – 1 место.

ПОРТАЛ «ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

Реализация Пятой институциональной реформы по Формированию подотчетного государства, в том числе по исполнению 96-шага осуществляется через модуль «Открытое правительство»³¹, который запущен в 2015 году. Разделы модуля: Открытые данные, Открытые НПА (нормативно-правовые акты), Открытый диалог, Открытые бюджеты, Оценка эффективности деятельности ГО (государственных органов). В целом, развитие портала «Открытое правительство» позитивно влияет на внедрение и развитие прозрачного и подотчетного правительства, на развитие гражданских инициатив. Но пока высокий потенциал «Открытого правительства» не используется в полной мере из-за отсутствия эффективной стратегии по продвижению этого портала, популяризации возможностей и инструментов, которые действуют и которые можно использовать. Регистрация на портале производится при помощи электронной цифровой подписи. В Казахстане более 6 млн. владельцев ЭЦП. На каждом ресурсе присутствует функция «Помощь пользователю».

Следует отметить, что в Казахстане 11 лет назад был запущен портал «Электронное правительство»³².

Три проекта Казахстана – «Электронное правительство», «Открытое правительство», «Единый контакт центр 1414» - были признаны чемпионами престижного конкурса WSIS

²⁹ СМ.: <https://publicadministration.un.org/ru/Research/UN-e-Government-Surveys>

³⁰ СМ.: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

³¹ СМ.: <https://open.egov.kz/>

³² СМ.: <https://egov.kz/>

Prizes-2017 (Форум Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества) в категории «Электронное правительство». Всего приняли участие 345 проектов из разных стран мира, из них по результатам голосования и экспертной оценке жюри 90 проектов признаны чемпионами, вошедших в пятерку лучших каждой из категорий.

В тоже время можно выделить основные проблемные зоны портала «Открытого правительства»: формальный подход госорганов к комментариям пользователям по проектам НПА и бюджетных программ, несвоевременное наполнение и актуализация открытых данных, публикуемых государственными органами, предоставляемая государственными органами информация для населения часто носит декларативный характер. Комментарии, которые оставляют пользователи компонентов открытого правительства, остаются либо без ответа, либо получают формальный ответ. Все это не способствует доверию казахстанцев к работе, которую выполняют в этой сфере государственные органы.

ОТКРЫТЫЕ ДАННЫЕ

На портале «Открытые данные» опубликовано более 2300 наборов данных, разработано и размещено для скачивания 23 мобильных приложения и сервисов в машиночитаемом формате.

Портал открытых данных предоставляет информацию в разных сферах жизни – от выбора местожительства, оценки криминогенных районов до написания аналитических работ и исследований. Комитет государственных доходов предоставляет информацию по всем фискальным чекам населения, что открывает возможности для маркетологов, бизнеса и аналитиков. Это и расчеты по ВВП, и анализ потребительского спроса и мн.др. Произведено более 24 000 скачиваний данных. На этом портале имеется интерфейс, который позволяет напрямую подключаться к серверу и интегрировать данные, формируя запросы. Использовать открытые данные, сторонние системы можно накладывая их друг на друга и в результате получать информационные продукты.

ОТКРЫТЫЕ НПА

На портале «Открытые НПА» размещено более 13 700 НПА. Более 350 находится на публичном обсуждении, в том числе законопроектов и стандартов государственных услуг. Общее количество комментариев публичного обсуждения - 125. Общественное обсуждение проектов нормативных актов на данном портале является обязательным условием для их принятия. По итогам публичного обсуждения формируется предварительный отчет, затем запускается процедура обсуждения в режиме онлайн и формирование окончательного отчета. Подписавшись на НПА, есть возможность наблюдать за изменениями того или иного раздела.

ОТКРЫТЫЙ ДИАЛОГ

Открытый диалог – это площадка для установления эффективной обратной связи между государственными органами и обществом. К блог-платформе обращений подключены и местные исполнительные органы для оперативного решения наиболее острых социально значимых проблем на местах. Около 190 000 обращений. Всего чуть более 140 тысяч ответных обращений. Ресурс предлагает также возможности участвовать в обсуждениях при помощи интернет-конференции, принимать участие в опросах, а также имеется сервис «Народный контроль качества сотовой сети», который позволяет подать жалобу на оператора и оценить качество мобильной связи. Блог-платформа содержит блоги министров и

руководителей некоторых комитетов, где каждый желающий может подать свое обращение (жалоба/мнение/вопрос) непосредственно первому руководителю государственного органа без необходимости личного присутствия на приеме у руководителя. Порядок подачи и рассмотрения обращений в блог-платформе руководителей государственных органов прописан в Законе «О доступе к информации». Согласно пункту 5 статьи 11 Закона «О доступе к информации» запросы на блог-платформу приравниваются к письменному запросу. Запрос не требует подписания при условии наличия учетной записи на ПЭП и подключения к ней абонентского номера.

СИСТЕМА «ОПРОСОВ»

Система «Опросов» предназначена для создания опросов и публикации опросов на каналах электронного и мобильного правительства. Система позволяет пройти опросы посредством SMS-сообщений, мобильного приложения, Личного кабинета, доступных в eGov и mGov, портала «Открытого диалога».

В апреле 2016 года приложение «Открытый диалог» дополнили блог-платформой руководителей государственных органов и запустили на платформах Android и iOS. На данный момент дорабатывается мобильное приложение для пользователей Windows Phone.

ОТКРЫТЫЕ БЮДЖЕТЫ

Портал был создан для того, чтобы облегчить представление граждан о понятии «бюджета» в государстве и способствовать развитию активной гражданской позиции через общественный контроль за расходованием бюджетных средств.

На портале «Открытые бюджеты» опубликовано более 12 500 проектов бюджетных программ. Включены основные процессы: планирование, утверждение и исполнение. Представлена бюджетная отчетность, консолидированная финансовая отчетность, результаты государственного аудита и финансового контроля предлагается интерактивная инфографика с возможностью выбора государственного, республиканского, консолидированного или местного бюджета. Показатели доходов, расходов, кредита, дефицита даны по состоянию на апрель месяц.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

В 2017 году запущен портал «Оценка эффективности деятельности государственных органов». Этот компонент нацелен на укрепление взаимодействия между гражданами и правительством. На нем для общественного обсуждения будет размещаться информация об итогах оценки деятельности государственных органов, отчеты о достижении целевых индикаторов стратегических планов и программ развития территорий. Ожидается первичная публикация итогов оценки в июле 2017 года. Всего опубликовано 11 отчетов о реализации стратегических планов в части достижения целевых индикаторов, 135 отчетов о реализации программ развития территорий в части достижения целевых индикаторов.

ОТКРЫТЫЕ ПЕТИЦИИ

В Казахстане отсутствует ресурс по открытым петициям. В тоже время Правительством активно рассматривается вопрос о запуске еще одного модуля портала – «Открытые петиции». Для его реализации потребуются изменения в законодательные акты, дополнительные бюджетные средства, необходимо время.

Целью создания модуля должно быть:

- усовершенствование отношений между государством и гражданами;
- приведение стандартов предоставления услуг населению в соответствие с международными;
- упрощение процедуры подачи обращения и получения ответа по результатам рассмотрения;
- повышение прозрачности процедуры рассмотрения обращений;
- предоставление возможностей направления обращения с использованием электронно-цифровой подписи;
- обеспечение доступа к информационным ресурсам органов исполнительной власти и местного самоуправления;
- ведение постоянного учета обращений;
- формирование статистических и аналитических отчетов обращений граждан;
- предоставление возможностей получения населением бесплатных юридических консультаций по вопросам реализации конституционных прав на обращения граждан к органам государственной власти и местного самоуправления;
- популяризация технологий электронного управления.

«ЦИФРОВИЗАЦИЯ» КАЗАХСТАНА И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ

Учитывая провозглашенный курс Правительства на новый технологический уклад, подготовка государственной программы «Цифровой Казахстан» может стать новым ключевым Порядком дня на пути к процветанию, инновационности Казахстана. Новый документ должен обозначить ключевые политики, первоочередные сферы, инициативы, проекты «цифровизации» на ближайшие как минимум 3 года.

Главным элементом документа должна быть постановка людей в центр всего, их интеллект, талант и природное желание созидать. При условии обозначения условий и совместных усилий общественности, власти и бизнеса колоссальный человеческий потенциал Казахстана должен стать человеческим капиталом мирового значения и влияния. «Цифровые технологии» - это одновременно огромный рынок и индустрия, а также платформа эффективности и конкурентоспособности всех других рынков и индустрий.

Основными возможными принципами «цифровизации» Казахстана могут быть:

- равные условия доступа к услугам, информации и знаниям, которые предоставляются с помощью ИКТ;
- «цифровизация» должна быть направлена на создание преимуществ (выгод) в различных аспектах повседневной жизни;
- это механизм (платформа) экономического роста благодаря приросту эффективности и увеличению продуктивности от использования технологий;
- содействует развитию информационного общества, средствам массовой информации;
- стандартизация – основа «цифровизации»;
- повышение доверия и безопасности к ИКТ;
- объект фокусного и комплексного государственного управления.

С точки зрения правового обеспечения, законодательных и нормативно-правовых документов «цифровизация» Казахстана требует серьезного аудита, структуризации, доработки в соответствии с существующими вызовами, потребностями и задачами. Задачей Правительства должно стать инициирование национальных проектов «цифровизации» и поиск релевантных моделей государственно-частного партнерства для их реализации.

Государственное управление сферой ИКТ целесообразно переносить от вопросов «управление сферой ИКТ» к вопросам «цифровизации страны». Влияние цифровых технологий преобразует государственных высоких должностных лиц-менеджеров соответствующих сфер в «отраслевых Chief Information Officer». Таким образом, возникает задача переосмысления предмета государственного управления на создание более современных форматов управления.

Цифровые технологии способны поддерживать стратегии «прыжкообразного» развития, т.е. позволяют избежать прохождения традиционных для поступательного развития этапов с целью сокращения разрывов, которые существуют между уровнем продуктивности и эффективности развитых стран и стран, которые развиваются, или отдельных сфер жизни (образование, медицина, э-управление, транспорт и т.п.).

Учитывая факт, что условия жизни не могут быть изменены быстро, первоочередной задачей должна стать разработка и реализация государственной стратегии креативных, интеллектосодержащих, в т.ч. «цифровых» индустрий, для создания условий в Казахстане и возможностей реализации человеческого капитала, преодоления барьеров и формирования стимулов для инновационной деятельности, предпринимательства и т.п.

Синергетический потенциал социальных, мобильных, «облачных» технологий, а также технологий анализа данных в совокупности способны привести к трансформации изменений в государственном управлении, т.е. сделать государственный сектор Казахстана эффективным, реактивным, ценностным.

Десять возможных главных стратегических технологий для государственного сектора через «цифровизацию»:

- «Цифровое рабочее место».
- Многоканальное информирование и вовлечение граждан.
- Открытые данные.
- Электронная идентификация граждан.
- Постоянно действующая аналитика.
- «Умные» машины и средства.
- «Интернет вещей».
- «Цифровые государственные платформы».
- Программные архитектуры (программно-конфигурованные архитектуры).
- Блокчейн.

«Цифровизация» сервисных функций государства (предоставление услуг гражданам) и органов местного самоуправления требуют или стабильного и немалого государственного финансирования, или привлечение к этому процессу частных компаний. Ответственный аутсорсинг и разумная капитализация электронного управления – это современный мировой тренд.

Традиционные (офлайн) демократические процессы могут быть полностью переведены на «цифровой» формат. Ключевыми секторами развития э-демократии могут быть: э-парламент, э-голосование, э-правосудие, э-медиация (досудебное решение споров), э-референдум, э-консультации, э-петиции, э-опросы и т.п.

Инновационная управленческая модель реализации проектов «цифровизации» для Казахстана может быть такой:

- 1** Создание «ХайТек Офиса»: привлекает экспертов, подготовка моделей, проведение консультаций, инвестиционное сопровождение, проектный менеджмент, привлечение институтов гражданского общества и бизнеса и т.п.
- 2** Назначить/определить государственных ТОП-управленцев, ответственных за реализацию и внедрение проектов «цифровизации».
- 3** Создать эффективную систему взаимодействия и координации между государственными структурами и экспертно-общественной средой по проектам «цифровизации».

РЕКОМЕНДАЦИИ, ОСНОВАННЫЕ НА БАЗОВЫХ ПРИНЦИПАХ

ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ (GOOD GOVERNANCE)

Высокий уровень «Открытого правительства» означает внедрение эффективного или хорошего управления (good governance). Хорошее управление имеет восемь основных характеристик: участие, ориентация на консенсус, ответственность (подотчетность), прозрачность, реагирование, эффективность и результативность, равенство и учет интересов, соответствие принципу верховенства права. Хорошее управление призвано решить массу назревших проблем, таких как коррупция, бюрократические проволочки, нехватка экспертной среды в разработке нормативно-правовых актов, отсутствие общественного контроля за действиями власти любого уровня и многое другое. Взгляды меньшинства учтены и голоса наиболее незащищенных слоев населения учтены при принятии решений. Хорошее управление ответственно к существующим и будущим потребностям общества.



Рис. 1. Основные составляющие хорошего управления

Участие мужчин и женщин является краеугольным камнем хорошего управления как и представительская демократия. Участие может быть как прямым, так и опосредованным через легитимизированные посреднические институты и представителей. Важно подчеркнуть, что представительская демократия не означает учитывание потребностей всех слоев населения во время принятия решений. Участие может быть информированным и организованным. Это обозначает свободу объединений и выражений взглядов с одной стороны и организованное гражданское общество с другой стороны.

Хорошее управление требует справедливых правовых рамок - **верховенство права**, полной защиты прав человека, в том числе прав меньшинств, независимое правосудие и некоррупционную полицию.

Прозрачность означает, что решения принимаются и их введение осуществляется в соответствии с процедурами, предусмотренными законом и инструкциями (законодательством). Это также означает, что информация находится в свободном доступе и в понятной форме, а также распространяется через средства массовой информации.

Хорошее управление требует **хорошего реагирования**, чтобы все институции и процедуры старались удовлетворить всех желающих в разумный промежуток времени.

Хорошее управление означает **эффективность и результативность**. Все процедуры и институции создают результат, который удовлетворяет потребности общества, рационально используя имеющиеся ресурсы.

Ответственность (подотчетность) является ключевым условием хорошего управления. Не только государственные институции, но и частный сектор и организации гражданского общества должны быть ответственными (подотчетными) общественности и их институализированным представительством. Кто и перед кем (кому) является ответственным (подотчетным) зависит от того, какие решения или действия осуществляются, являются ли они внутренними или внешними, и касаются ли они организаций или институций. В общем, организация или институция является ответственной (подотчетной) перед теми (тем), кого касается решение или действия. Ответственность (подотчетность) не может быть внедрена без прозрачности и принципа верховенства права.

В рейтинге Всемирного банка «**Мировые показатели качества государственного управления**»³³ за 2015 год Казахстан набрал 17 баллов из 100 по индексу права голоса и подотчетности. Данный индекс отражает возможность граждан страны участвовать в выборе правительства, свободу слова, свободу объединений и свободу средств массовой информации.

В 2015 году презентован отчет «**Индекс Открытого Правительства**»³⁴ международной неправительственной организацией World Justice Project. Казахстан занял 85 место среди 102 стран мира, пропустив впереди себя Грузию, Украину, Молдову, Кыргызстан, Россию, Беларусь. Индекс показывает состояние открытости, прозрачности стран с точки зрения обеспечения универсальных принципов открытости органов государственной власти и информирования общества об их деятельности. Уровень открытости оценен по четырем сферам: 1) открытость правительственных данных для граждан (уровень информированности общества о деятельности государственных органов власти); 2) право граждан на информацию (уровень доступа граждан к информации); 3) гражданское участие (уровень гражданского участия в процессах принятия общественно значимых решений, включая механизмы общественного контроля); 4) механизмы реализации гражданами своих прав (включая обращения граждан, петиции). Наилучшие показатели получили страны, которые реализуют Национальные планы действий в рамках международной инициативы «Партнерство «Открытое Правительство» (Open Government Partnership)³⁵, членами которой являются 75 стран мира. Республика Казахстан не является партнером инициативы.

Казахстан в числе стран с высоким уровнем коррупции и низким уровнем прозрачности в **Индексе восприятия коррупции (СРІ)**³⁶ за 2016 год, представленном глобальным независимым движением Transparency International (TI). Казахстан занял 123 место среди 168

³³ СМ.: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

³⁴ СМ.: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index-2015>

³⁵ СМ.: <http://www.opengovpartnership.org/>

³⁶ СМ.: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

стран мира. CPI составляется на основе мнений граждан об их восприятии коррупции.

Показатели Казахстана в международной оценке прогресса в области Открытого правительства, демонстрируют необходимость развития курса на Открытое правительство. Этому могут способствовать следующие рекомендации:

ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

На пути к внедрению Открытого правительства необходимо:

- 1** Разработать с привлечением институтов гражданского общества, международных экспертов и принять концепцию, стратегию и четкий план действий «Открытого правительства».
- 2** Разработать информационно-коммуникационную стратегию продвижения «Открытого правительства».
- 3** Рассмотреть возможности внесения соответствующих изменений в Конституционный закон Республики Казахстан «О Правительстве РК» с целью модернизации и инновационности работы Правительства, способствованию открытости проведения заседаний Правительства, экспертных групп, общественных советов (с онлайн-трансляцией в Интернет) через интернет-портал egov.kz, публикации для публичного обсуждения нормативно-правовых актов Правительства и т.п.
- 4** Рассмотреть возможность внесения соответствующих изменений в Конституционный закон РК «О Парламенте РК и статусе его депутатов» с целью модернизации и инновационности работы Парламента, открытости деятельности депутатов, рабочих групп, онлайн обсуждения законопроектов и т.п.
- 5** Разработать и внедрить онлайн-систему мониторинга и оценки «Открытого правительства».
- 6** Провести анализ практик внедрения инициатив по электронному управлению, содействию открытого правительства и формировать единую базу знаний.
- 7** Необходимо прикладывать усилия для повышения доверия населения к Правительству и вовлечения гражданского общества в процессы разработки, реализации, мониторинга и оценки политики.

ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ СТРУКТУРА И КООРДИНАЦИЯ

При внедрении «Открытого правительства» Казахстану необходимо обратить внимание на внедрение следующих практик:

- 1 Улучшение уровня правовой регламентации в становлении и развитии электронного взаимодействия органов власти, институтов гражданского общества и бизнеса.
- 2 Содействие постоянному и беспрепятственному использованию ИКТ как гарантия прав людей, коллективных формирований в формировании и реализации государственной политики.
- 3 Создание сетевой коммуникационной культуры основанной на принципах верховенства права, равенности, свободы самовыражения и партнерства.
- 4 Усиление взаимодействия органов власти с международными партнерами, институтами гражданского общества и экспертами в создании и обновлении законодательной базы и стандартов в сфере электронной страны.
- 5 Полноценное внедрение электронного документооборота и обеспечение свободного и оперативного доступа к электронным реестрам.
- 6 Главные цели внедрения э-управления, «открытого правительства» обуславливают его преимущества для общественности: возможность влияния на принятие управленческих решений с перспективой, что государственные программы и проекты будут базироваться на приоритетах, предложенных общественностью, а не только правительством; улучшение качества услуг; повышение уровня информированности населения; снижение уровня коррупции; повышение профессионального уровня представителей органов власти, гражданского общества и бизнеса.
- 7 Актуальной должна стать тема внедрения технологий блокчейн.
- 8 Необходимо обеспечить перевод всех административных процедур и всех процессов предоставления услуг в электронный формат.
- 9 В контексте оптимизации обеспечения доступа к информации в форме открытых данных необходимо разработать сеть сервисов по всем сферам государственной политики, а также те, которые требуются населению (на основании социологических опросов, исследований). Важно, чтобы такая сеть могла бы быть интегрирована в трансграничное пространство с целью внедрения блокчейн-юрисдикции и предоставления комплексных услуг.
- 10 Сеть сервисов необходимо унифицировать путем разработки единого стандарта комплексных многофункциональных сервисов и специфических сервисов в зависимости от потребностей населения.
- 11 Особое внимание стоит уделить обоснованности баланса ролей и обязанностей различных уровней государственного управления, децентрализации как вектору повышения самодостаточности, гражданского участия, обеспечению гендерного баланса во всех областях жизнедеятельности государства, а также подотчетности правительства и прозрачности процесса принятия решений и повышению потенциала на местном уровне.
- 12 Проанализировать управленческие функции основных органов власти по внедрению «Открытого правительства» на предмет возможности делегирования полномочий другим структурам.

ОТВЕТСТВЕННОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ И РЕСУРСОВ

Обзор децентрализации и многоуровневого государственного управления в РК был подготовлен Майклом А.О'Нилом и Евгенией Коротковой, представляющими Дирекцию ОЭСР по вопросам государственного управления и территориального развития.

По словам экспертов, децентрализация является одним из ключевых приоритетов реформ государственного управления в Республике Казахстан.

«Проводимые реформы требуют более широкого вовлечения заинтересованных сторон на национальном и местном уровнях, местных сообществ в процесс обсуждения и принятия решений по вопросам децентрализации», - говорится в отчете ОЭСР.

Одной из рекомендаций стало - предпринять попытки обеспечивать стабильность и предсказуемость своих режимов трансфертов. По мнению экспертов, трансферты для местных властей чувствительны к колебаниям в общей экономике Казахстана.

А также:

- 1** Необходимо проводить регулярную проверку системы бюджетных трансфертов с целью обеспечения стабильности и предсказуемости трансфертов в местные исполнительные органы, при этом обеспечивая гибкость в зависимости от экономического роста.
- 2** Роль представителей местных властей и общественности необходимо расширять и формализовывать в процессе функционального обзора и принятия решений.
- 3** Реализовать уже запланированные реформы местного участия и предусмотреть выборность акимов вплоть до районного (города областного значения) уровня местного управления. Определить постоянные полномочия для акимов и рассмотреть возможность установления ограниченных сроков их полномочий.
- 4** Рассмотреть возможность проведения независимой оценки воздействия гражданского бюджетирования на местах.
- 5** Проследить, чтобы информация, предоставляемая государственными органами и квази-государственными организациями на всех уровнях, в том числе на уровне местного государственного управления и самоуправления, была достаточной для проведения оценки, понимания ключевых проблем и реализации открытого процесса принятия решений на местах и в регионах, а также на национальном уровне.

По итогам презентации все высказанные рекомендации были обсуждены казахстанскими экспертами. По данным Министерства национальной экономики РК обзоры государственного управления станут основой, разрабатываемой Национальной дорожной карты, которая будет рассмотрена на заседании координационного совета по взаимодействию с ОЭСР под руководством премьер-министра Казахстана.³⁷

³⁷ СМ.: <https://www.zakon.kz/4845713-mnje-rekomendacii-ojesr-stant-osnovojj.html>

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ КАПИТАЛ

Готовность общества к Открытому правительству может быть измерена критериями ценностей факторов человеческого капитала. Медиа и информационная грамотность являются одним из ключевых ценностей качества человеческого капитала в рамках трех компонентов Открытого правительства - прозрачность, участие, сотрудничество. Медиа и информационная грамотность ассоциируются с такими факторами, как: образование, навыки, информационная асимметрия, культура. В связи с этим Правительству следует контролировать баланс в социальной политике, чтобы обеспечить условия для необходимой квалификации человеческого капитала при внедрении Открытого правительства.

В сфере управления человеческим капиталом Казахстану целесообразно:

- Создать модель ценностей и компетенций для органов центральной власти и привязать к ним системы поиска оценки и развития персонала.
- Внедрить культуру проектного управления, инструменты управления целями и стратегического управления.
- Ввести процедуру открытого конкурса на должностные позиции в органах власти.
- Создать единую базу данных вакансий – единый кадровый портал.
- Ввести возможность нанимать на государственную службу через контракт.
- Ввести обязательность ротации как инструмент управления карьерой.
- Разработать и внедрить систему управления эффективностью, которая базируется на компетенциях, целях и ключевых показателях эффективности, разработать систему мотивации.
- Внедрить систему управления репутацией и корпоративной культуры, разработать стандарт внутренней коммуникации.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРИ ВНЕДРЕНИИ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Существуют проблемы с выявлением конечного образа новой государственной службы, которая активно должна применять новые информационно-коммуникационные технологии. Учитывая активное внедрение в государственной службе современных информационно-коммуникационных технологий, которые принципиально меняют основы публичной службы, сегодня можно говорить об «электронном публичном служащем».

Новый статус «электронного публичного служащего» предусматривает формирование его новой информационно-коммуникационной компетентности, связанной не только с использованием новых технологий в поточной деятельности, но и с новой ролью в обеспечении и организации коммуникаций с представителями гражданского общества и бизнеса усилением (а в большинстве случаев – с формированием) новых функций консультирования, обратной связи и обеспечения сетевой деятельности и другое.

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ПРОЗРАЧНОСТИ ВЛАСТИ

- 1** Судебной администрации – предусмотреть выставление в сети Интернет, на досках объявлений всех судов графиков проведения заседаний, бюджетов с детализированной информацией о расходовании средств судами, а также деклараций судей об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера.
- 2** Правительству – поручить органам исполнительной власти пересмотреть все документы, которые имеют гриф «секретности» и, по возможности, открыть к ним доступ.

УСИЛЕНИЕ КОНТРОЛЯ ЗА ВЛАСТЬЮ

Органам государственной власти и органам местного самоуправления целесообразно разрабатывать собственные антикоррупционные планы действий и включать конкретные показатели результативности (KPI).

УСИЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

- 1** Правительству целесообразно разработать проект Закона «О публичных консультациях с общественностью», который определяет порядок проведения публичных консультаций с общественностью всеми органами власти, с целью расширения возможности для граждан участвовать в процессе принятия решений без надуманных ограничений и бюрократических препонов.
- 2** Необходимо ввести процедуру возможностей осуществления общественной экспертизы деятельности бюджетных структур.
- 3** Важно разработать и включить в программы повышения квалификации государственных служащих обучающие модули по практическим вопросам привлечения общественности к формированию и реализации государственной политики.

ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Необходимо разработать интегрированную информационную систему, которая сопровождала бы процесс принятия решений, в частности:

- 1** Включала бы структурированную информацию, которая является основой для принятия решений (в том числе стратегическую аналитику, макропрогнозы, модели рынков и т.п.).
- 2** Предусматривала бы удобные механизмы взаимодействия между участниками процесса для формирования политических решений.
- 3** Содержала бы систематизированные данные о принятии решений, результаты мониторинга успешности / не успешности их имплементации и оценку эффективности.

«ДОРОЖНЫЕ КАРТЫ» КАК ПУТЬ К «ОТКРЫТОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ»

По рекомендациям ОЭСР планируется разработка «дорожных карт» реформ.

РЕФОРМА АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Успешная борьба с коррупцией основывается на трех основных составляющих:

- 1** наличие политической воли наивысшего руководства страны;
- 2** ликвидация (или максимальное сокращение) условий и стимулов для коррупции;
- 3** эффективное выявление и преследование коррупционных правонарушений, обязательное наказание.

Антикоррупционные мероприятия должны быть направлены против разных проявлений коррупции: политическая коррупция, коррупция в государственной администрации, в судах, прокуратуре, правоохранительных органах, в частном секторе и т.п.

Основные задачи реформы:

- усилить возможности для выявления криминального преследования за коррупционные деяния, обеспечить обязательное наказание за коррупцию;
- усилить добросовестность и подотчетность в публичном секторе;
- ограничить влияние частного капитала на политику;
- искоренить государственную монополию на информацию и гарантировать доступ до общественно важной информации.

Основные мероприятия реформы:

- ввести состав преступления «незаконное обогащение» в соответствии с Конвенцией ООН против коррупции;
- внедрить законом процедуру проверки на добросовестность публичных служащих;
- реформировать систему оплаты труда государственных служащих;
- внедрить прямое государственное финансирование политических партий, которые получили поддержку избирателей на выборах. Обеспечить прозрачность и подотчетность политических партий;
- создать независимый орган для расследования коррупции в органах власти;
- обеспечить обязательное наказание за коррупционные деяния;
- внедрить новые механизмы предупреждения конфликтов интересов, декларирования доходов и имущества госслужащих, внедрить программы добросовестности в каждом органе власти; внедрить процедуру мониторинга способа жизни госслужащих; внедрить институт разоблачителей коррупции;
- внедрить обязательную фиксацию информации о физических лицах – бенефициарных собственниках с обеспечением открытого доступа к информации через Интернет;
- открыть информацию про собственников недвижимости.

ДОРОЖНАЯ КАРТА ПОКАЗАТЕЛЕЙ ОТКРЫТОСТИ УПРАВЛЕНИЯ

Открытость управления означает право всех граждан на доступ к информации, внедрению политик по обеспечению прозрачности, подотчетности и участия граждан в управлении. Кроме того, открытость управления предусматривает существование определенных инструментов для обеспечения внедрения этих политик.

Предлагаемая карта показателей позволит организациям и экспертам, заинтересованным в оценке условий открытости, определить, придерживаются ли в их странах основных условий открытого управления, а также поможет Казахстану оценить положения законодательства, которые должны обеспечить открытость управления, определить пробелы в правовом регулировании и отследить прогресс страны в совершенствовании законодательной базы. Группы адвокатирования смогут наработать предложения, а Правительство – внедрять реформы.

Карта показателей открытости управления подготовлена глобальным движением Transparency International³⁸.

Карта показателей открытости управления – это панель индикаторов с расширенным рядом индикаторов для оценки того, выполнены ли основные условия для содействия открытости управлению в трех приоритетных сферах: прозрачность, участие, контроль и надзор. Эти три приоритета совместно содействуют подотчетности, ответственности и эффективности власти.

Дорожная карта для достижения открытости управления состоит из трех основных шагов:

- 1** Прозрачность и участие граждан должны рассматриваться в качестве прав человека.

³⁸ СМ.: <https://www.transparency.org>

2 Организационная структура, политики и практики должны существовать для исполнения этих прав и достижения, осуществления, контроля и наблюдения.

3 Эти политики и практики должны обеспечиваться необходимыми инструментами и доступной инфраструктурой.

Панель индикаторов базируется на группе из 35 стандартов открытого управления. Индикаторы составляют карту показателей, которые включают индикаторы в законодательном и практическом поле.

Карта показателей открытости управления содержит информацию о:

- правовых нормах – правила об открытом управлении, установленные в разных правовых документах;
- системных механизмах – каким образом институции и органы власти взаимодействуют между собой и с гражданами для содействия процессу контроля и наблюдения;
- институциональных механизмах – процессы, через которые правительство раскрывает информацию, содействует процессу участия или соответствия положениям наблюдения;
- практиках раскрытия информации – конкретные действия, которые обеспечивают публичную информацию.

При разработке показателей стоит использовать разные инструменты, в том числе рейтинг законодательства по праву на доступ к информации, разработанный организацией Access Info Europe и Канадским центром права и демократии; отчет “Global Integrity Report”; инициативу Всемирного Банка «Порядок формирования и представления государственной отчетности»; индикаторы ОЭСР для измерения открытости правительств (разработанные агентством Involve).

ВЫВОДЫ

Среди **главных условий** успешной реализации государственной политики внедрения Открытого правительства, электронного управления, информатизации, развития информационного общества необходимо обозначить такие как:

- поддержка ее со стороны высшего руководства страны, политическая воля;
- наличие демократического и правового государства и развитого гражданского общества;
- доверие населения к власти;
- наличие дееспособной информационной инфраструктуры;
- готовность и мотивированность к действиям государственных служащих и должностных лиц органов местного самоуправления;
- активное и подготовленное, обученное к использованию ИТ население и бизнес;
- достаточность ресурсов и их эффективное использование;
- взаимосогласованность процессов внедрения электронного управления с проведением реформ в других сферах;
- наличие эффективной системы управления электронным управлением в построении открытого правительства.

Республика Казахстан имеет достаточную базу нормативно-правовых актов для обеспечения внедрения электронного правительства по принципу централизованного управления и только начинает свой путь к построению Открытого подотчетного правительства. К сожалению, Казахстан имеет ограниченные нормативные возможности для более активного вовлечения институтов гражданского общества и бизнеса, внедрения механизмов электронной демократии.

Развитие сферы «Электронное управление», построение «Открытого правительства» обеспечит достижение приоритета от прозрачного, подотчетного и профессионального государства к инновационному, цифровому и конкурентоспособному Казахстану.

В целом можно сделать вывод, что Казахстан на сегодняшний день – лидер среди внедрения электронного управления среди стран СНГ и стран региона «Азия». Необходимо прилагать усилия для создания условий для повышения прозрачности, внедрения механизмов предупреждения и борьбы с коррупцией, вовлечения граждан к формированию и реализации государственной политики.

Из поданного выше материала очевидно, что эффективное, хорошее управление – это идеал, который сложно достичь во всей полноте. Лишь несколько стран приблизились к достижению полноты хорошего управления. Но с целью обеспечения продолжительного (стабильного) человеческого развития необходимо прикладывать усилия для достижения идеала, его внедрения в реальность.

Анализ опыта внедрения инструментов электронной демократии в Казахстане показывает, что у граждан появляются новые возможности участия в политическом процессе, но такие возможности часто ограничиваются, в основном, улучшением информированности граждан без активного вовлечения их в процесс принятия решений.

Уровень обратной связи органов власти с гражданами, подотчетности о результатах использования консультативных форм электронной демократии в процессе формирования государственной политики остается низким.