

Р. Исмаилова* , **Т. Баймуханов** , **Р. Салманова** 

Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан, Казахстан, г. Нур-Султан
*e-mail: r.ismailova@apa.kz

ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ОСНОВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА С ГРАЖДАНАМИ

В статье дан анализ деятельности центральных государственных органов и местных исполнительных органов по направлению «Открытое правительство» оценки эффективности взаимодействия государственного органа с гражданами. В исследовании использованы метод контент-анализа, социологический опрос и метод построения «Дерево проблем». Теоретико-методологической и информационной базой исследования явились труды ученых, отчеты Счетного Комитета Республики Казахстан, частного фонда «Благотворительный фонд «ЗОР-РУХ» и общественного фонда «Центр прикладных исследований Талап». По результатам исследования нами разработаны рекомендации по прозрачности и подотчетности государственных органов. Согласно данному подходу, предлагается разработать концепцию «Открытого правительства» с широким вовлечением гражданского общества. Улучшить работу портала «Открытое правительство» с применением современных каналов коммуникации с целью обеспечения бесперебойного и свободного доступа к государственной информации для стейкхолдеров. Во-вторых, даны предложения по улучшению оценки степени открытости государственного органа. В этой связи предлагается ввести в методику оценки эффективности взаимодействия государственного органа с гражданами следующие изменения: по критерию «Открытые данные» ввести качественный индикатор, обеспечивающий надежность и валидность опубликованных данных; По критерию «Открытые нормативно-правовые акты» – показатель, оценивающий количество граждан, принявших участие в обсуждении проектов, долю принятых от них предложений. В целях исключения формализма при проведении интернет-конференций и онлайн трансляции открытых заседаний предлагается критерию «Открытый диалог» оценивать по количеству участников, просмотров и комментариев.

Ключевые слова: открытое правительство, открытый диалог, открытый бюджет, открытые данные, открытые нормативно-правовые акты, оценка эффективности государственного органа.

R. Ismailova*, T. Baimukhanov, R. Salmanova
The Academy of Public Administration under the President
of the Republic of Kazakhstan, Kazakhstan, Nur-Sultan
*e-mail: r.ismailova@apa.kz

Open government as the main aspects of evaluating the effectiveness of interaction between a state body and citizens

The article analyzes the activities of central state bodies and local executive bodies in the direction of “Open Government” to assess the effectiveness of the interaction of the state body with citizens. The study uses the method of content analysis, a sociological survey and the method of building a “Problem tree”. The theoretical, methodological and informational base of the research was the works of scientists, reports of the Accounting Committee of the Republic of Kazakhstan, the private foundation “Charitable Foundation “ZOR-RUKH” and the public foundation “Center for Applied Research Talap”. Based on the results of the study, we have developed recommendations for transparency and accountability of state bodies. According to this approach, it is proposed to develop the concept of “Open Government” with broad involvement of civil society. Improve the work of the Open Government portal with the use of modern communication channels to ensure uninterrupted and free access to government information for stakeholders. Secondly, proposals are made to improve the assessment of the degree of openness of the state body. In this regard, it is proposed to introduce the following changes in the methodology for assessing the effectiveness of interaction between a state body and citizens: according to the “Open Data” criterion, a qualitative indicator should be introduced that ensures the reliability and validity of published data; According to the “Open normative legal acts” criterion, an indicator that evaluates the number

of citizens who took part in the discussion of projects, the share of proposals accepted from them; To avoid formalism when conducting Internet conferences and online broadcasting of open meetings, it is proposed to evaluate the "Open Dialogue" criteria by the number of participants, views and comments.

Key words: open government, open dialogue, opens budget, open data, open regulatory legal acts, evaluation of the effectiveness of the state body.

Р. Исмаилова*, Т. Баймуханов, Р. Салманова

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқару академиясы, Қазақстан, Нұр-Сұлтан қ.

*e-mail: r.ismailova@apa.kz

Ашық үкімет мемлекеттік органның азаматтармен өзара іс-қимылының тиімділігін бағалаудың негізгі бағыты

Мақалада орталық мемлекеттік органдар мен жергілікті атқарушы органдардың мемлекеттік органның азаматтармен өзара іс-қимылының тиімділігін бағалаудың «Ашық Үкімет» бағыты бойынша қызметіне талдау берілген. Зерттеу мазмұнды талдау әдісін, социологиялық сауалнаманы және «Ағаш мәселесін» құру әдісін қолданды. Зерттеудің теориялық-әдіснамалық және ақпараттық базасы ғалымдардың еңбектері, Қазақстан Республикасы есеп комитетінің, «Қайырымдылық Қор «ЗОР РҰХ» жеке қорының және «Талап қолданбалы зерттеулер орталығы» қоғамдық қорының есептері болып табылды. Зерттеу нәтижелері бойынша біз мемлекеттік органдардың ашықтығы мен есептілігі жөнінде ұсынымдар әзірледік. Осы тәсілге сәйкес азаматтық қоғамды кеңінен тарта отырып, «Ашық үкімет» тұжырымдамасын әзірлеу ұсынылады. Стейкхолдерлер үшін мемлекеттік ақпаратқа үздіксіз және еркін қол жеткізуді қамтамасыз ету мақсатында қазіргі заманғы коммуникация арналарын қолдана отырып, «Ашық үкімет» порталының жұмысын жақсарту. Екіншіден, мемлекеттік органның ашықтық дәрежесін бағалауды жақсарту бойынша ұсыныстар берілді. Осыған байланысты мемлекеттік органның азаматтармен өзара іс-қимылының тиімділігін бағалау әдістемесіне мынадай өзгерістер енгізу ұсынылады: «Ашық деректер» критерийі бойынша жарияланған деректердің сенімділігі мен дұрыстығын қамтамасыз ететін сапалы индикатор енгізу; «Ашық нормативтік құқықтық актілер» критерийі бойынша – жобаларды талқылауға қатысқан азаматтардың санын, олардан қабылданған ұсыныстардың үлесін бағалайтын көрсеткіш; Ашық отырыстардың интернет-конференцияларын және онлайн трансляциясын өткізу кезінде формализмді болдырмау мақсатында «Ашық диалог» өлшемшарттарын қатысушылардың саны, қараулар мен түсініктемелер бойынша бағалау ұсынылады.

Түйін сөздер: ашық үкімет, ашық диалог, ашық бюджет, ашық деректер, ашық нормативтік-құқықтық актілер, мемлекеттік органның тиімділігін бағалау.

Введение

В Национальном плане развития Республики Казахстан до 2025 года одной из главных задач создания новой модели государственного управления является открытое правительство, которое направлено на взаимодействие с гражданами, обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности государственного органа (Указ Президента, 2021).

«Открытое правительство», возможно, сегодня – наиболее востребованное направление государственной политики, так как мир столкнулся с таким явлением, как пандемия Covid-19. Пандемия породила новую точку зрения на то, что правительство должно стать гибким и быстро реагирующим на внешние вызовы. Государственным структурам пришлось принимать экстренные меры реагирования, которые во многих случаях были неэффективными, что негативно отразилось на социально-экономиче-

ской жизни людей. Здесь очень важно, чтобы государство правильно оценило, мобилизовало и эффективно распределило имеющиеся ресурсы. При этом каналы распространения информации на постоянной основе должны обеспечить активное и осознанное взаимодействие государственных чиновников и граждан.

Многие страны, в том числе и Казахстан, имеют информационные системы, которые публикуют данные для всех пользователей. Их могут использовать общественные организации и граждане с целью ознакомления, принятия участия в открытом диалоге. Здесь задачей правительства является создание «прозрачного подотчетного государства, расширение прав и возможности граждан в управлении государством, усиление борьбы с коррупцией, а также использование новых технологий для повышения эффективности государственного управления» (eGov.kz, 2021).

В мировой практике инициативы по взаимодействию государственных органов с гражданами имеют различные направления, в том числе «Citizens First» (Граждане прежде всего), «Collaborative Government» (взаимодействующее правительство), «Open Government» (открытое правительство). Сегодня в отечественной практике большинство государственных органов только размещает сведения на ведомственных сайтах и портале «Открытое правительство», тем самым ограничивая прямые контакты с гражданами. Сегодня данный портал не в полной мере содержит актуальную информацию. Имеются случаи, когда отсутствуют данные по открытому бюджету отдельных государственных органов или информация на интернет-портале «Оценка эффективности» не обновляется длительное время.

Относительно степени открытости правительства, то в Казахстане, начиная с 2010 года, применяется система ежегодной оценки эффективности государственных органов, способствующая повышению прозрачности и подотчетности их деятельности, а также активизации процесса участия граждан в политической жизни страны. Методика оценки постоянно пересматривается с учетом изменений и современных тенденций развития страны. С другой стороны, частые корректировки влияют на качество проведения оценки деятельности государственных органов. К примеру, за последние три года были приняты две методики, но уже сегодня они утратили юридическую силу, что негативно влияет на процесс и качество проведения самой оценки.

В этой связи актуальным является исследование открытости государственного органа, от эффективности деятельности которого зависит степень вовлечения граждан в процесс принятия решений.

Целью исследования является разработка рекомендаций по совершенствованию прозрачности и подотчетности деятельности государственных органов, а также оценке их открытости.

Объектом исследования является деятельность центральных и местных исполнительных органов, которые применяют современные информационные технологии и новые средства коммуникации.

Предметом являются принципы, механизмы и критерии оценки открытости государственного органа.

При проведении исследования были использованы методы контент-анализа, экспертного интервью и построение «дерево проблем».

Исследование проведено в рамках проекта Астанинского хаба государственной службы по поддержке научной школы госуправления «Совершенствование системы оценки эффективности деятельности административных госслужащих и госорганов» (Результат исследований, 2020).

Обзор литературы

Сегодня нет единого подхода к оценке открытости правительства из-за различия моделей государственного управления в различных странах. Тем не менее, мы придерживаемся позиции, что открытость государства включает как минимум три основные составляющие: информационная и функциональная открытость, а также степень открытости государственного органа.

Информационная открытость в период пандемии потребовала быстрого реагирования государственных структур, эффективности принимаемых ими мер в свете новых вызовов, предоставления оперативной и достоверной информации от граждан, что повлекло соответствующие реформы в системе госуправления и трансформационные изменения общества в целом.

В 2009 году Президент США Барак Обама подписал меморандум об информационной прозрачности и открытости правительства, в котором указаны три основных принципа построения открытого правительства США: прозрачность, вовлеченность граждан в государственное управление и сотрудничество (Peled, 2011: 2085).

В том же году был издан меморандум «О свободе государственной информации», в котором был расширен доступ к государственной информации. В соответствии с данным документом государственные органы должны предоставлять информацию в свободном доступе для всех граждан. В этом документе было указано, что «Открытое правительство» – это не только доступная информация, но и эффективная система подготовки ответов на запросы.

В 2009 году Администрация США объявила о трехэтапной работе по «Инициативе открытого правительства», направленной на сбор информации от граждан о том, как сделать правительство прозрачным, как наладить сотрудничество с общественностью и вовлечь население в государственное управление. Первый этап был «Мозговым штурмом» на этом этапе проводилась работа по сбору информации и идей по реализации «Открытого правительства». На втором этапе

«Обсуждение» проводилась глубокая работа по обсуждению вопросов и предложений, выдвинутых в ходе мозгового штурма. На третьем этапе «Подготовка проекта рекомендации» гражданам было предложено принять участие в подготовке текста рекомендации по «Открытому правительству» (Храмцовская, 2012: 316).

Функциональная открытость ведомств в условиях COVID-19 повышает предсказуемость действий госорганов и эффективно вовлекает стейкхолдеров в решение социально значимых задач, исполнение которых является обязанностью государства. Методы и каналы коммуникации должны адаптироваться в соответствии с потребностями клиентов.

В Южной Корее инновации в государственном секторе через вовлечение граждан являются приоритетным направлением правительства страны. Электронное правительство внесло свой вклад в реформу государственного сектора, оцифровав административную работу и упростив процедуры для клиентов. В условиях COVID-19 люди могли легко получить доступ к любым государственным услугам через веб-сайты и другие электронные приложения. Вся необходимая информация по коронавирусу была представлена на веб-сайтах центральных и региональных государственных органов, которая доступна через мобильное приложение Kakao Talk для мгновенного обмена сообщениями для смартфонов.

Южная Корея разработала национальный механизм электронного правительства для предоставления информации и услуг, ориентированных на клиентов. Электронное правительство ввело следующие электронные сетевые отношения:

- правительство-правительство (G2G) – обмениваются информацией между правительствами и агентствами по вопросам политики и проектов электронного правительства;

- правительство-бизнес (G2B) – предоставляет более качественные общественные услуги для промышленности и компаний. Например, существует «система электронных закупок в едином окне» (<http://www.g2b.go.kr>) для прозрачного и удобного обслуживания закупок и закупок с единой регистрацией;

- правительство для граждан (G2C) – предоставляет услуги, запрашиваемые у граждан и касающиеся того, как изменить роль и масштаб правительства (Centre for Public Impact, 2016).

С 2011 года интегрированная платформа электронного управления используется всеми центральными правительственными ведомства-

ми и местными органами власти. В рамках этой системы все рабочие процессы, управляемые правительством, такие как планирование, управление эффективностью и принятие решений, стандартизированы и систематизированы. Кроме того, все правительственные решения документируются и архивируются, что приводит к большей прозрачности и подотчетности (World Bank Group, 2016).

С 2013 года Южная Корея реализует стратегию «умного» правительства – электронное правительство 4.0. Главным направлением считается предоставление комплексных услуг на основе мобильных приложений и индивидуального подхода, а также предоставление услуг в интерактивном режиме, основанных на анализе больших данных (Mueong, 2019: 5).

В 2018 году правительство реализует 6-й базовый план содействия информатизации и комплексный план для инновационного правительства, который предписывает:

1. Персонализацию сервис-ориентированного правительства: интегрирование межведомственных услуг с целью создания единого окна обслуживания для каждого гражданина путем предоставления индивидуальных услуг через мобильные телефоны.

2. Гражданско-государственное управление: подталкивание электронного участия граждан во всех политических процессах и содействие совместному управлению, тем самым установив партнерские отношения с гражданами.

3. «Умное» правительство: трансформация административных систем из ориентированных на служение к ориентированным на пользователя, массовому обмену знаниями с помощью облачных вычислений, отстаивание принятия решений на основе фактов для анализа пользовательских данных (Thai et al., 2019: 2).

Новая модель электронного правительства представляет собой систему, в которой правительство укрепляет сотрудничество с людьми и частным сектором. Демократическое и государственное электронное правительство, основанное на интеллектуальном электронном управлении, представляет собой этап, на котором основной прогресс заключается в обеспечении активного участия граждан в делах правительства и их открытой коммуникации с ним. Ожидается, что эти системы будут постепенно переходить на платформенные системы, поддерживая новую парадигму электронного правительства для интеллектуального общества следующего поколения.

Степень открытости государственного органа. Опыт развитых стран мира в этой сфере обладает достаточно широким спектром альтернативных моделей. Так, например, Европейская общая система оценки «Common Assessment Framework» (CAF) – общий инструмент управления качеством, разработанный для государственного сектора на основе модели совершенства Европейского фонда управления качеством (EFQM/ European Foundation for Quality Management). CAF представляет собой универсальную модель, которую можно адаптировать к специфическим требованиям пользователей модели. В модели CAF обследование деятельности организации проводится на основе самооценки государственных учреждений.

В 2019 году была принята новая модель CAF 2020, в которой сохранена базовая структура (9 критериев и 28 составляющих) и система оценки. В новой модели акцент сделан на цифровизацию, устойчивое развитие, инновации, взаимодействие сотрудничество (участие) и многообразии.

Критерий 6 описывает результаты, которых организация достигает в отношении удовлетворенности своих граждан/потребителей продуктами или услугами, которые она предоставляет. Критерий 6 включает 2 подпункта: оценка восприятия и оценка деятельности.

Оценка восприятия осуществляется путем социологического опроса граждан по двум показателям: общее восприятие организации и восприятия продуктов и услуг.

Общее восприятие организации включает следующие вопросы:

- общий имидж и репутация организации;
- доступность организации;
- клиентоориентированность персонала;
- вовлечение и участие гражданина/клиента, включая электронное участие;
- прозрачность, открытость и предоставленные информации.

Восприятие продуктов и услуг включает:

- доступность физических и цифровых услуг;
- качество продуктов и услуг;
- дифференциация предоставления услуг с учетом потребностей клиента;
- способность организации к инновациям;
- гибкость организации;
- цифровизация в организации;
- прозрачность и общее доверие граждан/клиентов (Common Assessment Framework, 2020).

Модель CAF 2020 направлена на то, чтобы организация добивалась устойчивого развития за счет последовательного удовлетворения потребностей граждан/клиентов и ожиданий своих заинтересованных сторон на долгосрочной основе.

Европейская комиссия разработала индикаторы и показатели оценки зрелости электронного правительства. В 2016 году по данной методике прошли оценку 34 страны ЕС, в том числе Швейцария, Швеция, Нидерланды, Австрия, Франция, Болгария, Латвия и другие.

К базовым индикаторам отнесены: ориентация на пользователя (User Centricity), прозрачность (Transparency), трансграничная мобильность (Cross Border Mobility) и ключевые факторы поддержки (Key enablers) (eGovernment Benchmark, 2017).

Каждый принцип включает индикаторы оценки зрелости электронного правительства, которые приведены в таблице 1.

Опыт ЕС интересен тем, что при оценке уровня ориентации на потребителя применяется метод «тайный покупатель», который позволяет анонимно оценить качество оказания государственной услуги. Здесь удобство получения услуги предполагает доступность месторасположение центров предоставления услуг для граждан. Кроме того, показатель «трансграничная мобильность» нацелен на повышение доступности услуги в любое время и из любого места (любого устройства) как для граждан, так и для бизнеса. Это является важным стимулом для инвестиционной привлекательности и развития бизнеса.

Преимущество данной модели заключается в перспективности развития Цифрового правительства. Такие развитые государства как Сингапур, Корея продвинулись в вопросе внедрения Электронного Правительства и работают над реализацией концепции Smart и Intelligent Government.

В целом, открытость, как многовекторный и гибкий инструмент государственного управления, способствует гармоничным общественным изменениям и повышает уровень доверия граждан. Однако довольно сложно определить критерии, по которым можно было полно и объективно оценить степень открытости деятельности государственного органа. В Казахстане оценка по направлению «Открытое правительство» направлена на стимулирование оцениваемых государственных органов к публикации наборов открытых данных в рамках утвержденных

ими Перечней и по запросам, а также к анализу потребностей в открытых данных среди ИТ-сообщества, предпринимательских, академиче-

ских и исследовательских организаций, а также представителей средств массовой информации и некоммерческих организаций.

Таблица 1 – Оценка зрелости электронного правительства

Индикатор	Показатели
Ориентация на потребителя	Доступность онлайн услуги Удобство получения услуги Информация о госуслуге Препятствия при получении госуслуги Мобильное дружелюбие (обратная связь)
Прозрачность	Прозрачность процедуры предоставления услуги Личные консультации представителей госорганов
Трансграничная мобильность	Доступность трансграничных услуг Удобство пользования сервисами в трансграничных территориях
Ключевые факторы поддержки	Электронная уникальная идентификация (eID) Электронные документы (eDocuments) Принцип одной учетной записи (Single Sign On) Информационная безопасность (eSafe)
Примечание – составлено авторами на основе данных eGovernment Benchmark 2017 of European Commission	

Открытый диалог в условиях пандемии повлиял на процесс взаимодействия представителей государственных органов с бизнесом, общественными организациями и экспертными сообществами через различные диалоговые площадки.

Методология

Исходя из того, что темой исследования является вопрос об открытости правительства как основного направления оценки эффективности взаимодействия государственных органов с гражданами, актуальным является не только анализ официальных данных по их прозрачности и подотчетности, оценка эффективности открытости государственных органов, но и мнения услугополучателей. В этой связи нами использованы следующие методы для решения задач по достижению поставленной цели.

Из существующих методов анализа содержания документов и официально опубликованной информации контент-анализ (Пашинян, 2012: 13) позволил применить как качественные, так и количественные показатели при исследовании проблем по открытости государственных органов. Теоретико-методологической и информационной базой послужили публикации ученых, отчеты Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, БФ

«ЗОР-РУХ», ОФ «Центр прикладных исследований «Талап», веб-портал «Открытое правительство».

Метод социологического опроса использован для анализа качества оказываемых государственных услуг, в том числе и онлайн-услуг, доступности и прозрачности информации, размещаемых государственными органами на официальных сайтах, для населения. В соответствии с методологией проведения опроса был разработан список вопросов, ориентированных на целенаправленный сбор мнения респондентов в стандартизированном формате. Интернет-опросом предполагалось охватить различные слои населения, независимо от вида деятельности, возраста и пола. При разработке анкеты соблюдались этические нормы, в том числе содержался запрос о согласии респондента на обработку его демографических данных и ответов, а также безвозмездный характер исследования. Анкета состоит из вводной (демография), основной (вопросы исследования) и заключительной (рекомендации респондента в свободной форме) частей (Яковлева, 2014: 250).

Кроме того, в исследовании был применен метод построения «дерева проблем» с целью определения основных причин, которые влияют на уровень открытости правительства (Problem and Objective Tree Analysis, 2009). Анализ дерева проблем позволит выявить логическую ие-

рархию причин и следствий и увидеть общую картину существующей негативной ситуации открытости государственного органа в процессе его взаимодействия с физическими и юридическими лицами.

Результаты и обсуждение

Нами проведен контент-анализ портала «Открытое правительство». Уровень удовлетворенности пользователями ответами на данном портале центральных государственных органов (далее ЦГО), к примеру, составил по Министерству труда и социальной защиты РК 35,0%; по Министерству финансов РК – 32,0%; по Министерству внутренних дел РК – 28,8%; по Министерству образования и науки РК – 25,0%. По местным исполнительным органам (далее МИО) удельный вес неудовлетворенных пользователей составил по г. Нур-Султан – 52,2%; г. Алматы – 49,3%; Карагандинской области – 29,4%; Западно-Казахстанской области – 28,2%.

Низкий уровень удовлетворенности пользователей веб-портала «Открытое правительство» характеризует недостаточную мотивацию государственных органов в предоставлении своевременного и качественного ответа на обращения пользователей.

Анализ уровня удовлетворенности гражданами качеством, доступностью и процедурой оказания государственных услуг показал, что в 2019 году данный показатель составил 74,8% (Благотворительный фонд «Зор Рух», 2019). Услугополучатели отмечали нарушение сроков оказания услуг, дополнительные затраты на их получение, сбор дополнительных документов,

отсутствие инструкции для пользователей, недостаточное качество обратной связи и недостаточную компетентность и оперативность сотрудников.

В 2020 году уровень удовлетворенности гражданами качеством оказания государственных услуг немного вырос по сравнению с 2019 годом и составил 75,1% (Центр прикладных исследований «Талап», 2020). В прошлом году из-за пандемии COVID-19 государственные услуги оказывались дистанционно и государственные органы работали в онлайн-формате. Веб-порталы «Электронное правительство» и «Правительство для граждан» в определенный период работали с перебоями, что привело к серьезным нагрузкам на информационные системы государственных органов и повлияло на качество и доступность получения государственных услуг.

Анализ открытости ЦГО показал, что данный показатель значительно уменьшился – с 82,32 балла в 2018 году до 75,9 баллов в 2019 году. Если по направлению «открытые данные» и «открытый бюджет» в 2019 году произошел небольшой рост (от 0,05 до 1,34 баллов соответственно), то по направлениям «открытые НПА» и «открытый диалог» наблюдается значительное снижение (от 2,72 до 3,32 баллов соответственно) (Счетный комитет РК, 2019).

Результаты оценки «Открытость государственных органов» по МИО в целом продемонстрировали небольшой рост в 2019 году и составили 71,01 балла, т.е. на 0,75 балла по сравнению с 2018 годом. Тогда как по направлению «открытый диалог» произошло значительное снижение в 2019 году по сравнению с 2018 годом, а именно на 4,48 балла (таблица 2).

Таблица 2 – Оценка открытости государственных органов по критериям

	2018		2019	
	ЦГО	МИО	ЦГО	МИО
Открытые данные	17,84	14,9	19,18	17,20
Открытый бюджет	20,77	16,29	20,82	17,26
Открытый НПА	23,15	18,62	20,43	20,48
Открытый диалог	20,57	20,54	17,25	16,06
Итого	82,32	70,35	75,9	71,0

Примечание – составлено авторами на основе анализа результатов оценки эффективности деятельности государственных органов за 2019 год в разрезе блоков оценки Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета

Выявленные недостатки отчасти обусловлены частыми внесениями изменений в методику оценки по блоку «Взаимодействие государственного органа с гражданами» и отсутствием системы мониторинга и административных мер воздействия за процесс заполнения соответствующих разделов электронного портала «Открытое правительство» ЦГО и МИО.

Нами проведен социологический опрос по оценке взаимодействия государственных органов с гражданами, который включал следующие разделы: общая информация, оценка качества оказания государственных услуг, автоматизация, открытость государственных органов и

жалобы. Опрос проводился через онлайн платформу Survio и полевое исследование в Государственной корпорации «Правительство для граждан» Есильского района города Нур-Султан.

В опросе приняло участие 117 респондентов, из них женщины составили 52,1% и мужчины – 47,9%. Возраст респондентов в основном составляет от 25-35 лет – 29,9% и от 36-45 лет – 30,8%. В разрезе социального статуса респондентов, в большинстве оказались наемные работники – 64,3%. В опросе также участвовали безработные, временно не работающие, домохозяйки, предприниматели, студенты и пенсионеры (таблица 3).

Таблица 3 – Демографическая характеристика респондентов

Параметр	Ответы	Количество	Процент
Общее		117	100%
Возраст	До 25 лет	14	12%
	25-35 лет	35	29,9%
	36-45 лет	36	30,8%
	46-55 лет	19	16,2%
	56 лет и старше	13	11,1%
Пол	Мужской	56	47,9%
	Женский	61	52,1%
Социальный статус	Наемный работник	75	64,3%
	Безработный, временно не работающий, домохозяйка	12	10,3%
	Предприниматель	11	9,4%
	Студент	10	8,5%
	Пенсионер	7	6%
	Другое	2	1,7%
Примечание – составлено авторами			

На вопрос «Каким способом получили государственную услугу» большинство респондентов – 51% ответили, что в период пандемии использовали платформу «Электронное правительство», а платформу Государственная корпорация «Правительство для граждан» – 39% респондентов. Наименьшей популярностью пользовалась платформа eGov mobile «Мобильное правительство» – 10%.

В единый Call центр 1414 обращались за консультацией при получении государственных услуг 52% опрошенных, в государственные органы – 13%, в Icomtek – 3%, оставшиеся

– 32% опрошенных не обращались за консультациями.

В соответствии с системой ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов (Указ Президента РК, 2010) опрос проводился с учетом критериев качества оказания государственных услуг, автоматизации государственных услуг, открытости государственного органа, рассмотрения жалоб и заявлений граждан.

Основные результаты анализа приведены на рисунке 1. Респонденты оценили качество

оказания государственных услуг в целом положительно (82,9%), но при оказании электронных государственных услуг количество удовлетворенных услугополучателей соста-

вило только 51%. Относительно доступности информации по получению государственных услуг положительно ответили 55,56% респондентов.

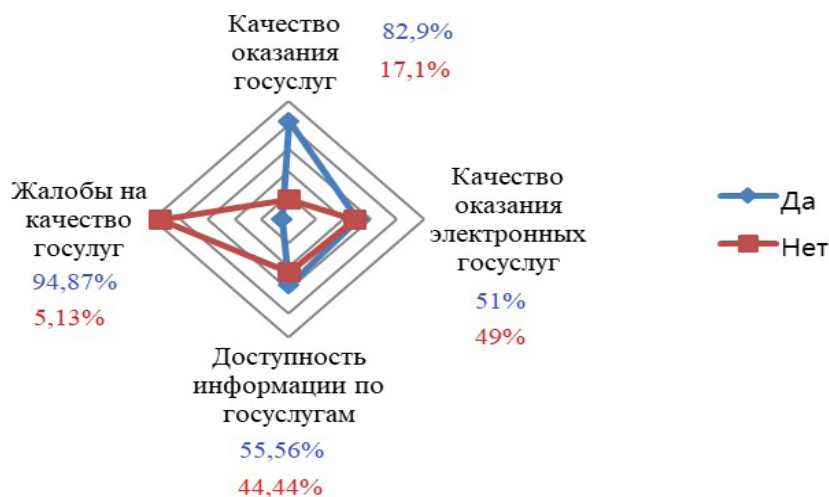


Рисунок 1 – Результаты анализа критериев по качеству оказания государственных услуг

Примечание – составлено авторами

Несмотря на то, что в целом граждане отмечают удовлетворенность качеством оказания государственных услуг, тем не менее, при более детальном опросе выявились определенные недостатки. Так, критерий «качество оказания государственных услуг» оценивался по следующим показателям: сроки рассмотрения и оказания государственных услуг, удовлетворенность сроками получения услуг, истребование дополнительных документов и отказ в предоставлении государственных услуг.

Как видно из рисунка 2, согласно показателю предоставления государственной услуги 78,63% ответили положительно о том, что услуга была предоставлена в срок. Тем не менее, большинство опрошенных отметили, что не знают о стандарте предоставления государственных услуг и не владеют информацией о положенных сроках их оказания. Поэтому процент респондентов, отметивших нарушение сроков, составил бы не 21,37%, а намного выше.

Относительно удовлетворения сроками оказания государственных услуг 56,41% респондентов ответили положительно, однако, есть респонденты, которые не удовлетворены сроками оказания государственной услуги, их составило – 43,59%.

Респондентами было отмечено, что во время карантина портал электронного правитель-

ства плохо работал, зависал и многие услуги работали с ошибками. Вследствие повторных обращений количество заявлений возросло, что соответственно привело к нагрузке портала. Респонденты указывали, что портал был перегружен, что касается мобильного приложения, то он вовсе не работал.

На запрос дополнительных документов, не предусмотренных стандартами государственных услуг, 83,8% респондентов ответили, что не было никаких дополнительных запросов, и 16,2% респондентов ответили, что был запрос дополнительных документов, не предусмотренных стандартом государственной услуги. Данный вопрос тоже считается затруднительным для некоторых респондентов, так как они были не осведомлены, какие документы считаются излишне истребованы или не соответствует стандарту.

С необоснованным отказом 86,3% респондентов ответили, что не сталкивались, и 13,7% респондентов ответили, что был предоставлен необоснованный отказ. Однако, здесь хотелось бы отметить о том, что большинство опрошенных при более глубоком вопросе об отказе государственных услуг ответили, что не знают, какие бывают основания для отказа согласно стандарту государственной услуги.

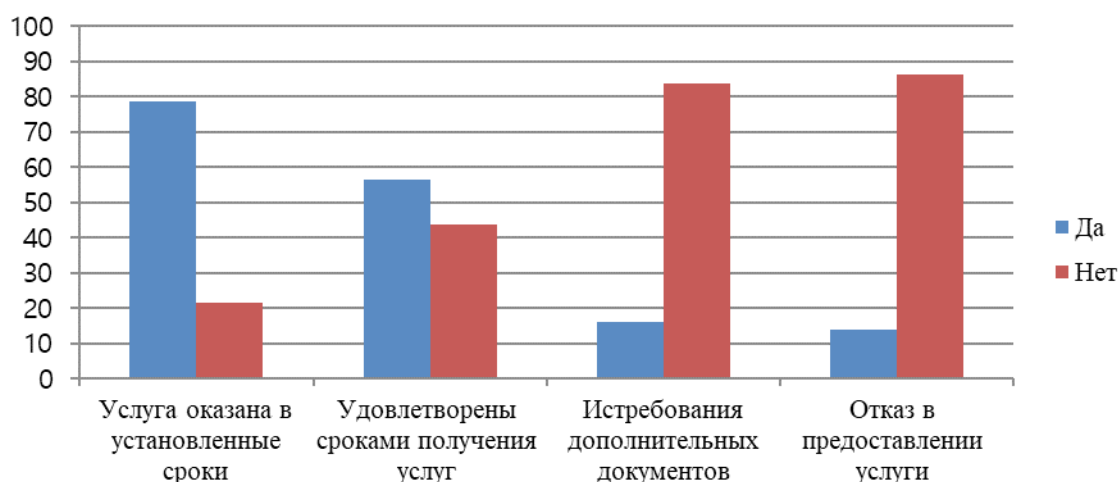


Рисунок 2 – Качество оказания государственных услуг
Примечание – составлено авторами

Вышеуказанные ответы подтверждают, что большинство населения, получая государственные услуги, чаще всего не знают о процессах и стандартах предоставления государственных услуг.

Качество оказания электронных государственных услуг оценивалось по следующим данным: затруднения при получении электронных государственных услуг и удовлетворенностью системой оказания электронных государственных услуг.

На рисунке 3 показаны, с какими затруднениями сталкивались услугополучатели при получении государственных услуг. На вопрос, имелись ли затруднения при получении государственных услуг в электронном формате, 46,0% услугополучателей ответили, что были технические неполадки, 31,0% – испытали сложности при загрузке документов, 3,0% – отметили другие проблемы, и только 20,0% ответили, что не было проблем при получении электронных государственных услуг.

Качество оказания электронных государственных услуг оценивается с незначительной разницей между положительным и отрицательным ответами, где положительно ответили 51 % и неудовлетворительно – 49%.

Респондентами указывалось, что большинство электронных государственных услуг привязаны к электронной цифровой подписи (далее ЭЦП). Было отмечено, что в период карантина сложно было получить ЭЦП, соответственно возникали сложности с получением электрон-

ной государственной услуги. Было предложено упразднить ЭЦП, так как на портале появилась функция одноразового пароля через смс, к сожалению, данная процедура привязана не ко всем электронным государственным услугам.

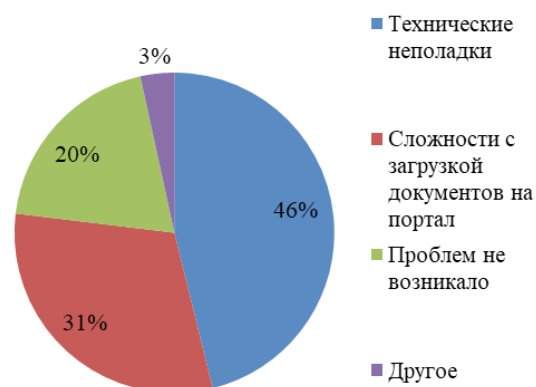


Рисунок 3 – Структура получения государственных услуг в электронном формате
Примечание – составлено авторами

При проведении опроса услугополучателей ЦОНа Есильского района г. Нур-Султан было выявлено, что большинство электронных государственных услуг привязаны к электронной цифровой подписи (ЭЦП), которую в период карантина было сложно получить. Кроме того, 32,48% респондентов указали, что была неполная информация о предоставлении государственной услуги, 33,33% отметили низкий уровень квалификации специалистов, у 8,55% возникали

сложности при заполнении формы документов. Только 25,64% указали, что не сталкивались с трудностями.

По доступности информации о получении государственной услуги, размещенной на официальных сайтах. Как видно на рисунке 4, информация была доступна и понятна для 40,7% респондентов. Такой же процент составили от-

веты услугополучателей, которым было сложно разобраться. Респонденты, которые ответили, что информация была недоступна, составили 17,1%, остальные отметили другие проблемы (2,56%).

На основе полученных результатов исследования нами построено дерево проблем (рисунок 5).

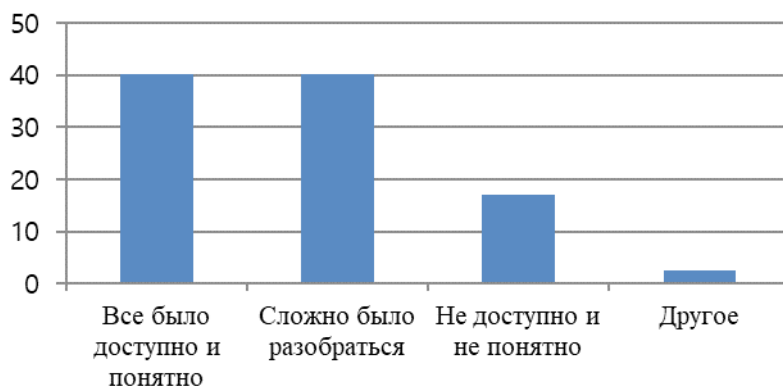


Рисунок 4 – Доступность информации при получении государственных услуг
Примечание – составлено авторами

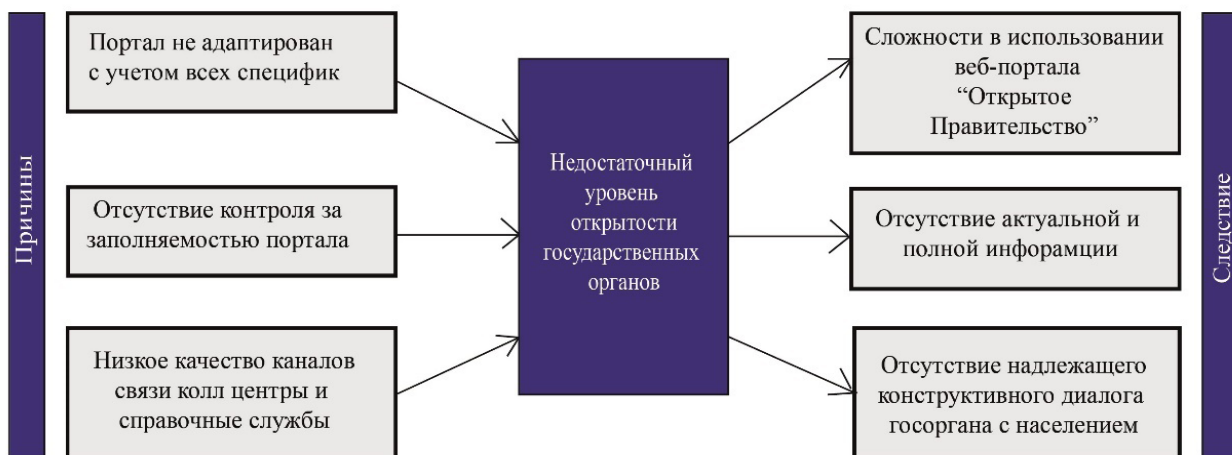


Рисунок 5 – Дерево проблем по направлению «Открытость государственного органа»
Примечание – составлено авторами

Во-первых, сложность в использовании веб-портала «Открытое правительство» обусловлена тем, что портал не адаптирован к широкому кругу пользователей и отличается сложной и «недружелюбной» навигацией.

Во-вторых, отсутствие надлежащего контроля за своевременностью заполнения интернет-портала государственными органами приводит к

отсутствию актуальной и полной информации и недоверию граждан к государственным органам.

В-третьих, низкое качество работы колл-центров и сервисных служб влияет на взаимодействие государственных органов с населением, снижая заинтересованность граждан в конструктивном диалоге и их гражданскую активность.

Заключение

Результаты исследования по открытости правительства свидетельствуют об имеющихся проблемах, которые негативно влияют на прозрачность и подотчетность государственных органов. На наш взгляд, необходимо комплексно подходить к их решению.

Предлагаем разработать концепцию «Открытое правительство» с применением модели трехэтапного вовлечения граждан в процесс принятия решения по опыту США: сбор информации, обсуждение вопросов и предложений, а также в подготовку заключительного варианта проекта документа. На наш взгляд, это позволит повысить доверие граждан к правительству.

С целью обеспечения своевременной, доступной и полной информации для физических и юридических лиц на веб-портале «Открытое правительство»:

- разработать и внедрить систему мониторинга и административных мер воздействия за процесс заполнения государственными органами соответствующих разделов электронного портала «Открытое правительство», а также архивировать все документы для подотчетности и прозрачности деятельности государственных органов;

- по веб-порталу «Открытое правительство» разработать навигатор для каждого портала отдельно, содержащий понятные инструкции, с целью простоты поиска и использования информации;

- имплементировать опыт Южной Кореи в части использования мобильных приложений для оказания комплексных услуг населению в интерактивном режиме, исходя из жизненных ситуаций человека.

Для улучшения степени открытости государственного органа предлагается:

- ввести по критерию «Открытые данные» методики оценки эффективности взаимодей-

ствия государственного органа с гражданами как качественный индикатор, обеспечивающий надежность и валидность опубликованных данных;

- по критерию «Открытые нормативно-правовые акты» показатель, оценивающий количество граждан, принявших участие в обсуждении проектов, долю принятых от них предложений;

- в целях исключения формализма при проведении интернет-конференций и онлайн трансляции открытых заседаний предлагается критерий «Открытый диалог» оценивать по количеству участников, просмотров и комментариев. Это обусловлено тем, что текущая ситуация не позволяет создать условия для диалога государственного органа и гражданами из-за недоверия к ним последних;

- предлагаем проводить систематический контроль и мониторинг по обратной связи, качеству и своевременному ответу государственных органов. Так, по опыту США можно использовать систему эффективной подготовки ответов на стандартные запросы или часто задающиеся вопросы.

Резюмируя, предлагаем разработать критерии зрелости электронного правительства с учетом опыта Европейской комиссии, которые включает такие показатели, как мобильная дружелюбность, удобство получения государственной услуги, удобство пользования сервисами в трансграничных территориях, электронная уникальная идентификация и принцип одной учетной записи.

Предложенные рекомендации в целом будут способствовать реализации реформ по открытости государственных органов и улучшит взаимодействие с гражданами. Решением также, на наш взгляд, является активная поддержка граждан на пути создания условий для их объединения в различные ассоциации и союзы, в задачи которых будут входить инициация, разработка и активное участие в принятии решений.

Литература

- 1 Peled A. When Transparency and Collaboration Collide: The USA Open Data Program // Journal of the American Society for Information Science and Technology. – 2011. – vol. 62(11). – P. 2085-2094. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/asi.21622>.
- 2 Common Assessment Framework. European Public Administration Network. – 2020. <https://www.eupan.eu/caf/>.
- 3 Centre for Public Impact Building world-beating e-government in South Korea. – 2016. <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/building-a-world-leading-e-government/#nav-1>.
- 4 eGovernment Benchmark of European Commission. – 2017. <https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/eGovernmentBenchmark2017BackgroundReport%20Tyrimas-Rezultatai.pdf>.

- 5 Thai H., Im H., Kim Y. Pathways to Electronic Citizen Participation: Policy and Technological Arrangements in Korea // Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance. – 2019. https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-31816-5_3799-1.pdf.
- 6 Problem and Objective Tree Analysis Research and Policy in Development https://www.measureevaluation.org/resources/training/capacity-building-resources/basic-me-concepts-portuguese/problem_tree.pdf
- 7 Myeong S. E-government to Smart E-governance: Korean Experience and Challenges // Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance. – 2019. http://springer.iq-technikum.de/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-31816-5_3814-1.
- 8 World Bank Group. Bringing Government into the 21st century. The Korean Digital Governance Experience. – 2016. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/934391468011726182/pdf/106581-REVISED.pdf>.
- 9 Методика Операционной оценки взаимодействия государственного органа с физическими и юридическими лицами. Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 5 марта 2020 года №44. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020188>.
- 10 Официальный сайт Электронного правительства Республики Казахстан eGov.kz Государственные услуги и информация онлайн. https://egov.kz/cms/ru/articles/open_gov.
- 11 Официальный сайт Электронное правительство «Открытый диалог» eGov.kz. <https://dialog.egov.kz/>.
- 12 Пашинян И.А. Контент-анализ как метод исследования: достоинства и ограничения // Научная периодика: проблемы и решения. – 2012. – №3(9). – Р. 13-18.
- 13 Частный фонд «Благотворительный фонд Зор Рух». Результаты общественного мониторинга качества оказания государственных услуг. – 2019. <https://finreg.kz/?docid=3539&switch=russian>
- 14 Astana Civil Service Hub Partnership for Excellence. Результат исследований «Совершенствование системы оценки эффективности деятельности административных госслужащих и госорганов». – 2020. – Р. 53-105. https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/research%20project/3_Rus.pdf.
- 15 Общественный фонд «Центр прикладных исследований Талап». Результат общественного мониторинга оценки качества оказания государственных услуг. Отчет. – 2020. – С. 377-378
- 16 ТОО «Центр исследований, анализ и оценки эффективности». Счетный Комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета «Анализ результатов оценки эффективности деятельности государственных органов за 2019 год в разрезе блоков оценки». – 2020.
- 17 Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года №636 Национального плана развития Республики Казахстан до 2025 года. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000521>.
- 18 Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года №954 «О системе ежегодной эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы». https://adilet.zan.kz/rus/docs/U100000954_#z270.
- 19 Храмовская Н. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации // Управление государственными информационными системами. – 2012. – С. 316-322. <http://ojs.itmo.ru/index.php/IMS/article/view/126/126>.
- 20 Яковлева Н.Ф. Социологическое исследование. – М.: Флинта, 2014. – 250 с. <http://www.kspu.ru/upload/documents/2015/10/19/9510fc4ecabf2052ab738becde976ef7/sotsiologicheskoe-issledovanie.pdf>.

References

- 1 Astana Civil Service Hub Partnership for Excellence (2020) Rezul'tat issledovaniy «Sovershenstvovanie sistemy ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti administrativnyh gossluzhashhih i gosorganov» [The result of the research “Improving the system for assessing the effectiveness of administrative civil servants and government agencies.], P. 53-105. https://www.astanacivilservicehub.org/uploads/research_pdf/research%20project/3_Rus.pdf.
- 2 Centre for Public Impact (2016) Building world-beating e-government in South Korea. <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/building-a-world-leading-e-government/#nav-1>.
- 3 Chastnyj fond «Blagotvoritel'nyj fond Zor Ruh» (2019) Rezul'taty obshhestvennogo monitoringa kachestva okazaniya gosudarstvennyh uslug [Results of public monitoring of the quality of the provision of public services]. <https://finreg.kz/?docid=3539&switch=russian>.
- 4 Common Assessment Framework (2020) European Public Administration Network. <https://www.eupan.eu/caf/>.
- 5 eGovernment Benchmark of European Commission (2017) <https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/eGovernment-Benchmark2017BackgroundReport%20Tyrimas-Rezultatai.pdf>.
- 6 Hramcovskaja N. (2012) Otkrytoe pravitel'stvo SShA: osnovnye idei i praktika realizacii [US Open Government: Basic Ideas and Implementation Practice]. Upravlenie gosudarstvennymi informacionnymi Sistema, pp. 316-322. <http://ojs.itmo.ru/index.php/IMS/article/view/126/126>.
- 7 Jakovleva N.F. (2014) Sociologicheskoe issledovanie. M.: Flinta, 250 p. <http://www.kspu.ru/upload/documents/2015/10/19/9510fc4ecabf2052ab738becde976ef7/sotsiologicheskoe-issledovanie.pdf>.
- 8 Metodika Operacionnoj ocenki vzaimodejstvija gosudarstvennogo organa s fizicheskimi i juridicheskimi licami. Prikaz Predsedatelya Agentstva Respubliki Kazahstan po delam gosudarstvennoj sluzhby ot 5 marta 2020 goda №44 [Methodology for the Operational Assessment of the Interaction of a State Body with Individuals and Legal Entities. Order of the Chairman of the Agency of the Republic of Kazakhstan for Civil Service Affairs dated March 5, 2020 No. 44.]. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000020188>.

- 9 Myeong S. (2019) E-government to Smart E-governance: Korean Experience and Challenges. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*. http://springer.iq-technikum.de/referenceworkentry/10.1007/978-3-319-31816-5_3814-1.
- 10 Obshhestvennyj fond «Centr prikladnyh issledovanij Talap» (2020) Rezul'tatam obshhestvennogo monitoringa ocenki kachestva okazanija gosudarstvennyh uslug. Otchet [The result of public monitoring of the assessment of the quality of the provision of public services. Report.], pp. 377-378.
- 11 Oficial'nyj sajt Jelektronnoe pravitel'stvo «Otkrytyj dialog» eGov.kz [Official site Electronic government "Open Dialogue" eGov.kz.]. <https://dialog.egov.kz/>.
- 12 Oficial'nyj sajt Jelektronnogo pravitel'stva Respubliki Kazahstan eGov.kz Gosudarstvennye uslugi i informacija onlajn [The official website of the Electronic Government of the Republic of Kazakhstan eGov.kz Government services and information online]. https://egov.kz/cms/ru/articles/open_gov.
- 13 Pashinyan I.A. (2012) Kontent-analiz kak metod issledovanija: dostoinstva i ogranichenija [Content analysis as a research method: advantages and limitations]. *Nauchnaja periodika: problemy i reshenija*, №3(9), P. 13-18.
- 14 Peled A. (2011) When Transparency and Collaboration Collide: The USA Open Data Program. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, vol. 62(11), pp. 2085-2094. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/asi.21622>.
- 15 Problem and Objective Tree Analysis Research and Policy in Development. https://www.measureevaluation.org/resources/training/capacity-building-resources/basic-me-concepts-portuguese/problem_tree.pdf.
- 16 Thai H, Im H., Kim Y. (2019) Pathways to Electronic Citizen Participation: Policy and Technological Arrangements in Korea. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance*. https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-31816-5_3799-1.pdf
- 17 TOO «Centr issledovanij, analiz i ocenki jeffektivnosti» (2020) Schetnyj Komitet po kontrolju za ispolnieniem respublikanskogo bjudzheta «Analiz rezul'tatov ocenki jeffektivnosti dejatel'nosti gosudarstvennyh organov za 2019 god v razreze blokov ocenki» [Accounts Committee for Monitoring the Execution of the Republican Budget "Analysis of the results of assessing the effectiveness of the activities of state bodies for 2019 in the context of assessment blocks"].
- 18 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 15 fevralja 2018 goda №636 Nacional'nogo plana razvitija Respubliki Kazahstan do 2025 goda [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated February 15, 2018 No. 636 of the National Development Plan of the Republic of Kazakhstan until 2025]. <http://ojs.itmo.ru/index.php/IMS/article/view/126/126>.
- 19 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 19 marta 2010 goda №954 «O sisteme ezhegodnoj jeffektivnosti dejatel'nosti central'nyh gosudarstvennyh i mestnyh ispolnitel'nyh organov oblastej, gorodov respublikanskogo znachenija, stolicy» [Decree of the President of the Republic of Kazakhstan dated March 19, 2010 No. 954 "On the system of annual efficiency of the central state and local executive bodies of regions, cities of republican significance, the capital"]. <http://ojs.itmo.ru/index.php/IMS/article/view/126/126>.
- 20 World Bank Group (2016) Bringing Government into the 21st century. The Korean Digital Governance Experience. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/934391468011726182/pdf/106581-REVISED.pdf>.