

«ОТКРЫТОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» В КАЗАХСТАНЕ: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ

Аннотация. Открытость, доступность и прозрачность деятельности государственных органов на фоне интенсивного апгрейда информационно-коммуникационных технологий, предоставляющих широкие возможности для тесного взаимодействия между населением и властью, приобретают новый смысл. Свообразным ответом на возрастающую роль Интернет-площадок стало создание абсолютно нового механизма обратной связи «Open government», при котором модель взаимодействия протекает по принципам «государственные органы – общество» и «общество – государственные органы».

В статье предлагается рассмотреть казахстанский опыт внедрения и функционирования «Открытого правительства» на платформе egov.kz. Исходя из полученных статистических и мониторинговых данных, выделен ряд трендов, устранение которых позволит перейти к новому этапу расширения пользовательской аудитории и ее активности на платформе «Открытого правительства».

Ключевые слова: Открытое правительство, открытость, доступность, государственные органы, обращения горожан, открытые НПА, открытые бюджеты, открытые данные, действия пользователя.

Аңдатпа. Халық пен билік арасындағы тығыз қарым-қатынастың кең мүмкіндіктерін қамтамасыз ететін ақпараттық-коммуникациялық технологияларды қарқынды жаңғырту аясында мемлекеттік органдардың қызметіндегі ашықтық, қолжетімділік және айқындық жаңа маңызға ие болуда. Интернет алаңының өсіп жатқан рөліне ерекше жауап ретінде өзара әрекеттесу үлгісімен «мемлекеттік органдар - қоғам» және «қоғам - мемлекеттік органдар» қағидаттарына сәйкес қызмет ететін «Ашық үкімет» деп аталатын мүлдем жаңа кері байланыс механизмі құрылды.

Мақалада egov.kz платформасында «Ашық үкімет» енгізу мен оны іске асырудағы Қазақстанның тәжірибесі қарастырылады. Жинақталған статистикалық және мониторинг деректеріне сүйене отырып, «Ашық үкімет» платформасының пайдаланушылар аудиториясын және оның қызметін кеңейтудің жаңа кезеңіне көшуге мүмкіндік беретін үрдістер анықталды.

Тірек сөздер: Ашық үкімет, ашықтық, қолжетімділік, мемлекеттік органдар, азаматтардың өтініштері, ашық НҚА, ашық бюджеттер, ашық деректер, пайдаланушының әрекеттері.

Abstract. Openness, accessibility and transparency of the activities of state bodies against the backdrop of an intensive upgrade of information and communication technologies, which provide broad opportunities for close interaction between the population and the authorities, acquire a new meaning. An original response to the growing role of the Internet sites was the creation of an absolutely new feedback mechanism, "Open government", in which the interaction model proceeds according to the principles of "state bodies - society" and "society - state bodies".

The article proposes to consider Kazakhstan's experience in the implementation and operation of the "Open Government" on the platform egov.kz. Based on the received statistical and monitoring data, a number of trends are identified, the elimination of which will allow us to move to a new stage of expanding the user audience and its activity on the platform of the "Open Government".

Keywords: "Open government", openness, accessibility, state bodies, citizens' appeals, "open regulatory and legal acts", "open budget", "open data", user activity.

JEL codes: H-73

ЖОЛДЫБАЛИНА А.С.

Ph.D по специальности «Политические науки», руководитель Отдела социально-политических исследований Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК

НУРГАЛИЕВА М.М.

кандидат политических наук, заместитель директора Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК

САНХАЕВА Ж.М.

магистр социальных наук, старший научный сотрудник Отдела социально-политических исследований Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК

КАСИМОВА Г.М.

магистр социальных наук, научный сотрудник Отдела социально-политических исследований Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК.

В современном мире все большее значение приобретает Интернет-пространство как ключевой канал коммуникаций. Ответной реакцией многих государств на возрастающую популярность пользовательскую аудиторию сети стало

внедрение концепта «Открытое правительство», предполагающего повышение активности участия граждан и их вовлечения в государственное управление посредством современных информационно-коммуникационных технологий. При этом, ведущими принципами формирования «Открытого правительства» являются доступность и прозрачность.

Впервые термин «Открытое правительство» был использован в Великобритании в 1993 г. герцогом Ланкастером при презентации нового концепта в Парламенте, где отмечалось, что «Открытое государство - это часть эффективной демократии. Граждане должны иметь адекватный доступ к информации и анализу, на основе которого государство работает. Министры и публичные служащие обязаны разъяснять их законы, решения и действия общественности» [1].

На сегодняшний день национальные электронные платформы по обеспечению доступности и прозрачности стали распространенной мировой практикой в виду

чего экспертами выделяется **следующая типология:**

- Англо-американская модель;
- Европейская модель;
- Азиатская модель [2].

Несмотря на существующие различия общими аспектами внедрения «Открытое правительство» стали необходимость повышения качества предоставляемых государственных услуг, отчетности и разъяснений; о проводимой государственной политике и ее результатах, а также расширения инструментов вовлечения населения в государственное управление. В качестве основных индикаторов успешной реализации были взяты такие условия, как понижение уровня коррупции, улучшение социально-экономического положения, повышения доверия к деятельности государственных органов и др.

Таким образом, можно отметить, что главными линиями взаимодействия в рамках «Открытое правительство» выступают три позиции [3]:

информация от
правительства
к гражданам



информация от
граждан
к правительству



внутри
государственного аппарата



Тем самым под открытым правительством принято понимать систему взаимодействия государственных органов с обществом на основе современных информационно-коммуникационных возможностей с целью расширения сотрудничества между властью и населением.

В целом, «Открытое правительство» реализуемое в интернет-пространстве имеет недолгую историю функционирования. В Казахстане начало внедрения платформы ознаменовано озвученными Президентом страны Н.А. Назарбаевым в 2015 г. Пятью институциональными реформами. Так, в рамках исполнения институциональной реформы по формированию подотчетного государства, а также 94-го и 96-го шагов на базе электронного правительства egov.kz был внедрен модуль «Открытое правительство», включающий в себя 5 компонентов: «Открытые данные», «Открытые НПА», «Открытые бюджеты», «Открытый диалог» и «Оценка

эффективности деятельности государственных органов». Впоследствии для регулирования процесса онлайн-взаимодействия были приняты Закон РК «О доступе к информации» и Закон РК «Об информатизации».

Таким образом, в виду недолгого срока функционирования необходимым является постоянный мониторинг и измерение востребованности и эффективности функционирования сайта «Открытое правительство» на основе роста числа казахстанских пользователей Интернета как потенциальной аудитории «Открытое правительство» и роста уровня вовлеченности пользователей в рамках «Открытое правительство».

В ходе исследования, проведенного в августе 2017 г., изучены пользовательские характеристики веб-ресурса на основе статистических данных Министерства информации и коммуникаций РК

проанализированы полнота и актуальность предоставленных данных по каждому из компонентов. В результате были выявлены основные тренды в функционировании платформы «Открытое правительство».

«Открытое правительство»: пользовательские характеристики и запросы

В целях оценки эффективности функционирования портала, необходимо установить пользовательскую активность и опыт использования гражданами возможностей сайта.

Общее число посещений. На портале электронного правительства (egov.kz) с ноября 2015 года по второй квартал 2017 года было

зарегистрировано 6 426 550 пользователей, которые также относятся к потенциальным пользователям «Открытое правительство». Однако статистика посещаемости указывает **на небольшую долю заинтересованных граждан в услугах, представленных на портале.** Наибольший интерес пользователей среди всех пяти компонентов вызывают возможности обратной связи между государственными органами и населением через портал **«Открытый диалог»** (см. рис. 1). Согласно данным услугами портала воспользовались 680 180 пользователей. В то время, наименьшее количество посетителей зафиксировано на портале «Открытые бюджеты» - 51 305 человек.

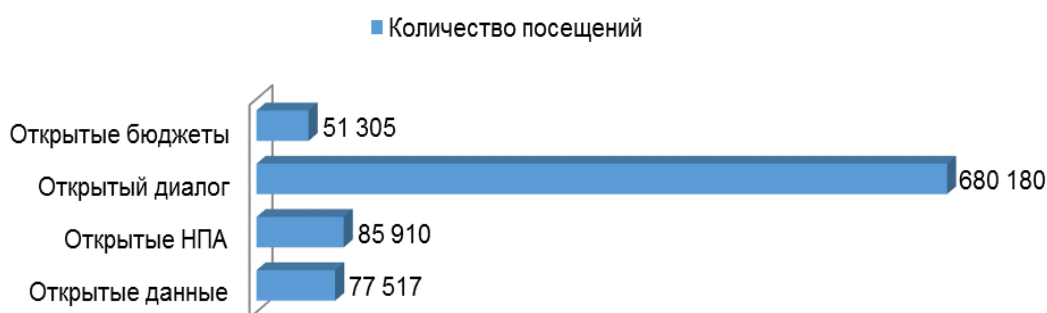


Рисунок 1. Посещаемость в разрезе компонентов «Открытое правительство», за исключением компонента «Оценка эффективности деятельности ГО». По данным Министерства информации и коммуникаций РК на 17.07.2017 г.

В региональном разрезе зафиксирована наибольшая активность столичных жителей **г. Астана** – 238 085 человек, а также отмечается заинтересованность пользователей, зарегистрированных в **г. Алматы** – 230 529 человек (см. рис. 2). В то время пассивными пользователями являются жители

Акмолинской (3 986 человек), Алматинской (12 129 человек), а также Кызылординской (16 751 человек) областей, несмотря на то, что на начало года в указанных регионах в совокупности проживало 19,5% казахстанцев.

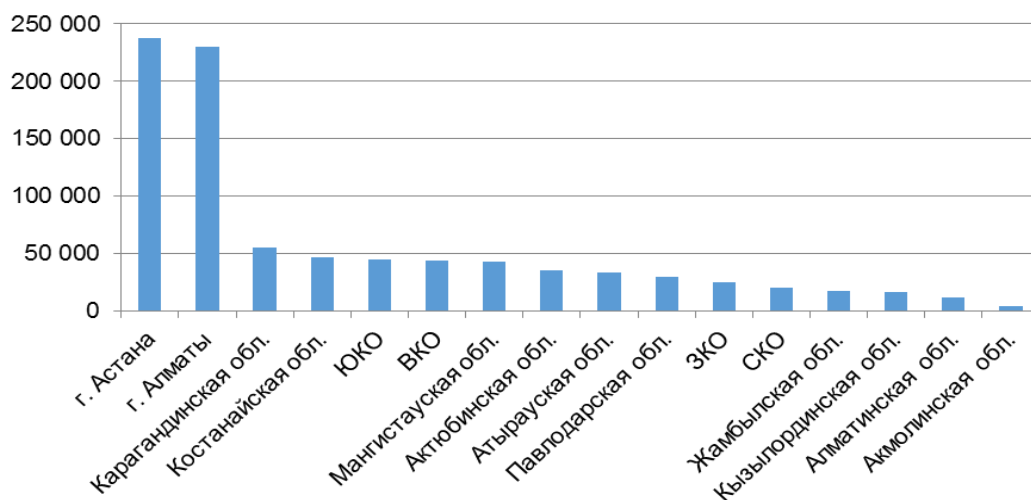


Рисунок 2. Посещаемость портала «Открытое правительство» в региональном разрезе, за исключением компонента «Оценка эффективности деятельности ГО». Источник: Министерство информации и коммуникаций РК на 17.07.2017 г.

В **гендерном разрезе** более половины пользователей трех компонентов платформы «Открытое правительство» приходится на **женский пол – 60,9%**. В то время пользователи-мужчины характеризуется, как менее активные получатели услуг «Открытого правительства» – 39,1 %.

В **возрастном разрезе** отмечается доминирование более молодых пользователей (см. рис. 3). Лидирующие

позиции занимают получатели услуг в **возрасте 25-34 лет**, на них приходится 46% от общего числа. К второй категории можно отнести граждан возрастной категории 35-44 лет – всего 20,4%. В числе наиболее пассивных относятся люди старшего возраста, в особенности из числа 65 и старше лет граждан (было зарегистрировано 1,6%).

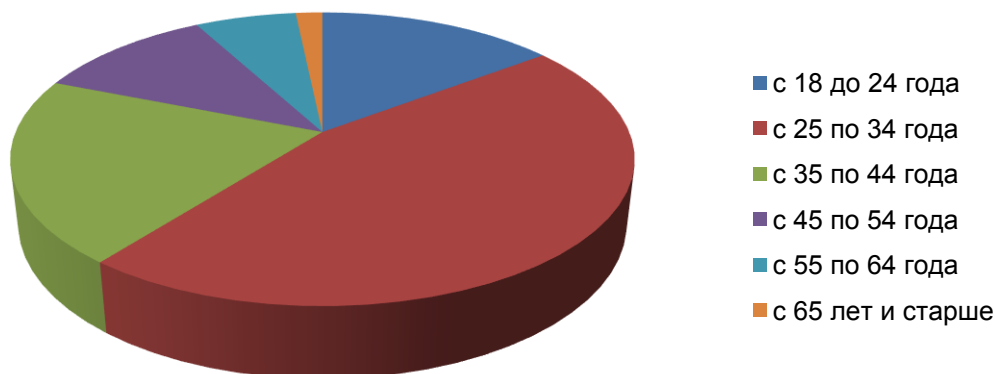


Рисунок 3. Посещаемость портала «Открытое правительство» в возрастном разрезе, за исключением компонентов «Открытые бюджеты» и «Оценка эффективности деятельности ГО». Источник: Министерство информации и коммуникаций РК на 17.07.2017 г.

Таким образом, анализ пользовательских характеристик указывает на недостаточно высокую долю пользования услугами «Открытое правительство». В особенности низкая активность и заинтересованность фиксируется в регионах страны и среди пользователей среднего и старшего возрастов. Данный результат указывает на отсутствие использования возможностей портала широким кругом населения, которые являются адресатами услуг веб-портала.

Оценка эффективности и качества наполнения компонентов «Открытое правительство»

Эффективность сайта «Открытое правительство» во многом зависит от качества пользовательского опыта, в результате использования платформы отражающего ответные действия посетителей сайта. Отметим, что малое число аудитории негативно отразилось на пользовательском опыте веб-ресурса. В рамках анализа функционирования разделов сайта центральными государственными органами (16 министерствами и Генеральной

прокуратурой РК) также выявлен ряд особенностей.

Открытые данные [4]. Ключевым показателем эффективного функционирования данного компонента является наполняемость раздела, а также своевременность и актуальность предоставляемых сведений. По состоянию на второй квартал 2017 года из 16 министерств и Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции РК только **3 ведомства наполнили сайт данными в полном соответствии** с утвержденными перечнями открытых данных органов (см. рис. 4). **2 министерства:** Министерство оборонной и аэрокосмической промышленности РК и Министерство труда и социальной защиты населения РК, - **не имеют опубликованных данных.** Другие министерства либо предоставили **частичную наполняемость** раздела, либо **не осуществили своевременное обновление** данных, как это указано в утвержденных перечнях. Вместе с тем, в большинстве случаев в «Открытые данные» сверх перечня публикуются дополнительные сведения.

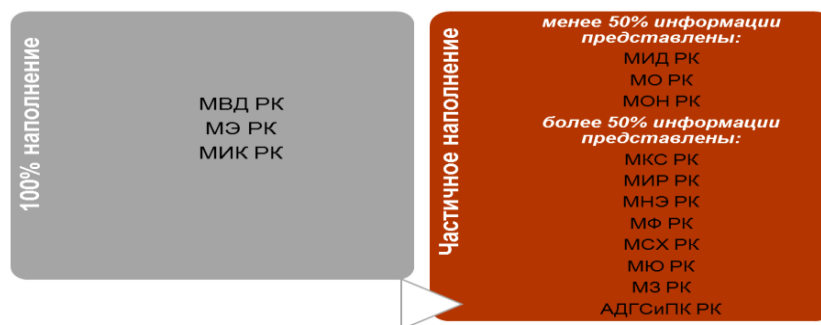


Рисунок 4. Перечень государственных ведомств согласно наполняемости компонента «Открытые данные», по состоянию на второй квартал 2017 года

Открытый диалог [4]. Свидетельством среднего уровня использования данного раздела служит **незначительное число поступивших обращений**. Так, при посещаемости сайта в 6 426 550 человек, число обращений поступивших за весь период составило 89 779

случаев. Частота обращений в адрес руководителей центральных государственных органов за три квартала (4 квартал 2016 г. и 1, 2 кварталы 2017 г.) показывает **незначительный рост**: с 2 448 до 3 072 обращений (см. рис. 5).

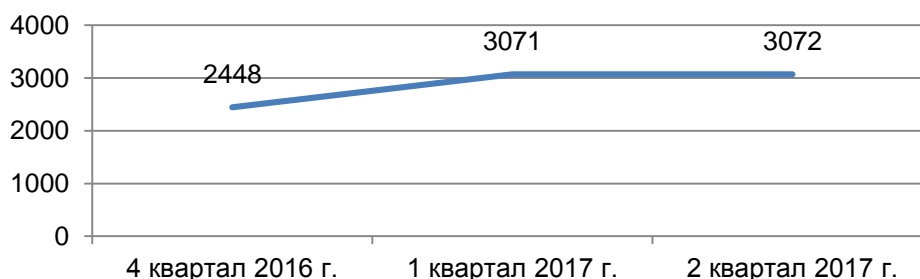


Рисунок 5. Динамика роста обращений к руководителям центральных государственных органов, поступивших посредством «Открытого диалога»

По итогам 2 квартала 2017 г. первые позиции по количеству поступивших писем заняли Министерство здравоохранения РК, Министерство внутренних дел РК и Министерство труда и социальной защиты населения РК. При этом, имели 467, 445 и 429 обращений соответственно. Показатель равный 0 зафиксирован на блог-платформе Генеральной прокуратуры РК, что можно связать с **отсутствием гиперссылки на раздел «Открытый диалог» на сайте**

прокуратуры. Вместе с тем, возможно одним из факторов недостаточного использования «Открытый диалог» является **наличие схожей рубрики на сайтах ведомств**, что рассеивает пользователей. К примеру, на сайте Министерства обороны РК разработан собственный портал по приему электронных обращений (см. рис. 6), а на странице Министерства труда и социальной защиты населения РК работает on-line приемная обращений.

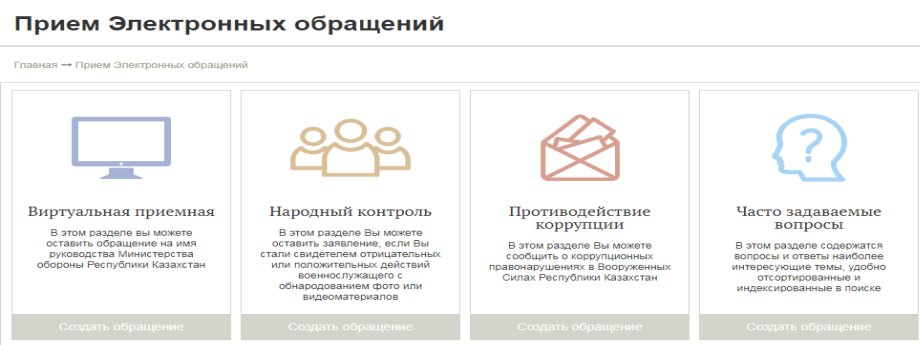


Рисунок 6. Сервис Министерства обороны РК на официальном сайте ведомства

Открытые НПА [4]. Функциями раздела являются голосование и комментирование, посредством которых можно измерить пользовательскую активность в рамках данного раздела. Публичное обсуждение НПА длится 2 недели с момента его публикации.

При рассмотрении 20 актуальных и социально значимых НПА наблюдается **недостаточный уровень вовлеченности посетителей сайта в процесс обсуждения и голосования.** Даже при высоком просмотре проектов, фиксируется слабый уровень комментирования и практически отсутствует голосование. К примеру, проект Постановления «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017-2020 годы» по состоянию на август 2017 года получил 13 609 просмотров. При таком большом количестве просмотров

зафиксирован всего 1 комментарий и отсутствует голосование. Схожая ситуация характерна для большинства НПА.

Открытый бюджет содержит такие характеристики, как своевременность заполнения данных и гражданская вовлеченность [4]. Именно при оценке этих показателей отмечается **низкий уровень качества наполнения контента сайта, а также слабая пользовательская активность** в рамках работы данного раздела.

Из 17 центральных ведомств только 12 отвечают требованиям своевременности, разместив актуальные на 2017 год бюджетные программы (см. табл. 1). Всего за 2017 г. было опубликовано 162 бюджетного проекта. В 5 оставшихся министерствах либо не представлена информация, либо последние данные датируются 2016 г. Отдельно следует отметить Министерство образования и науки РК, в разделе которого публикуются сведения региональных отделений ведомства.

Таблица 1. Своевременность наполнения раздела «Открытый бюджет»

№	Актуальные данные на второй квартал 2017 г.
1.	Министерство по инвестициям и развитию РК (34)
2.	Министерство внутренних дел РК (7)
3.	Министерство информации и коммуникаций (9)
4.	Министерство по делам религий и гражданского общества (9)
5.	Министерство культуры и спорта РК (15)
6.	Министерство энергетики РК (10)
7.	Министерство национальной экономики РК (15)
8.	Министерство сельского хозяйства РК (14)
9.	Министерство финансов РК (21)
10.	Министерство юстиции РК (10)
11.	Генеральная Прокуратура РК (6)
12.	Министерство здравоохранения РК (12)

Пользовательская вовлеченность характеризуется низким количеством просмотров. Так, **наибольшее число** просмотров получила одна из бюджетных программ Министерства здравоохранения РК, при этом набрав **315 просмотров.** Наименьшая кратность зафиксирована в экономическом блоке государственных органов: Министерство национальной экономики РК и Министерства финансов РК по 20 просмотров.

Основные тренды использования портала «Открытое правительство»

В целом, можно выделить следующие преимущественно негативные тренды, сложившиеся в рамках функционирования платформы «Открытое правительство» в 2017 г.:

1. Недостаточно активная посещаемость портала. Указывает на невысокую активность казахстанцев в пользовании услугами «Открытое правительство» разрыв между общей численностью населения в возрастной категории от 16 до 62 лет и зарегистрированными пользователями - в среднем в 1,6 раза. Кроме того отмечается разница в соотношении показателей посещаемости среди самих зарегистрированных пользователей. Так, по

данным SimilarWeb¹ за август 2017 года количество посещений составили меньше 12 тысяч человек, учитывая, что число зарегистрированных пользователей более 6,4 млн. человек. В особенности это касается его отдельных компонентов как «Открытые бюджеты» (5,7% от общего числа посещений), «Открытые данные» (8,6%) и «Открытые НПА» (9,6%), где доля посещений не достигает и 10%. В совокупности обозначенные данные свидетельствуют, что функционал «Открытое правительство» используются населением не в полной мере.

2. Как один из факторов, влияющих на пользовательскую активность, выступает **неэффективное продвижение контента**. Основным источником трафика по данным SimilarWeb является ресурс электронного правительства egov.kz (61.42% перехода). Слабое продвижение контента также фиксируется через социальные сети – трафик равен 0.26%. По тем же данным доля тех, кто использовал прямую ссылку, составила всего 37.68%, что может указывать на низкую информированность населения о функционировании «Открытое правительство» как отдельного ресурса [5].

3. Кроме того, в некоторой степени на снижение показателей влияет **дублирование функций** отдельными ведомствами на базе официальных Интернет-ресурсов. К примеру, аналогичный функционалу «Открытый диалог» наблюдается наличие на официальных сайтах государственных органов раздела по инициированию обращений граждан главам ведомств.

Кроме того, государственными органами в полной мере не используется возможность проведения онлайн-опроса на базе «Открытое правительство», в качестве площадки, предпочтение отдается официальным (Министерство оборонной и аэрокосмической промышленности РК) или сторонним сайтам. Министерства здравоохранения РК для проведения онлайн-опроса использует сторонний сервис – SurveyMonkey.

4. Отмечается **недостаточно активная работа по мобильным приложениям**. Всего в рамках «Открытое правительство» в период с ноября 2015 г. по апрель 2017 г. было запущено 23 мобильных приложений. Однако мониторинг указывает на невысокое качество разработки приложений, что способствует снижению заинтересованности граждан в их использовании. Далее приведены основные характеристики приложений:

– **Функционирование приложений на базе одной платформы** (Android, iOS, Windows и др.). К примеру, владельцам устройств, работающих на платформе Android, доступно 12 приложений из 23. Для платформы iOS доступно 5 приложений, то есть приложения имеют ограничения в возможности одновременного пользования сразу на нескольких операционных системах.

– **Частичное выполнение заданной цели**. Например, в приложении «Сервис проверки контрагента» дается не полная информация о юридических лицах, что противоречит основной задаче веб-сервиса (по состоянию на август 2017 года).

– **Приложения находятся на стадии разработки** и недоступны для пользователей. Например, приложение «TicketFinder», согласно данным МИК РК, был запущен в июле 2016 года. Однако, на момент анализа (по состоянию на август 2017 года) оно не функционировало. Не доступен также сайт <http://openstats.kz/>, запущенный в мае 2015 года и др.

5. **Недостаточно эффективное использование пользовательского потенциала казахстанцев** при высоких показателях компьютерной грамотности и бюджетных вливаний в развитие веб-ресурса «Открытое правительство». По данным Комитета по статистике МНЭ РК в последние годы наблюдается рост числа пользователей компьютерами. Так, в 2014 г. их доля в возрасте от 16 лет и старше составляла 66,5%, из них **71,8% обладали средним уровнем компьютерной грамотности**. В 2016 г. число пользователей компьютерами равнялось 78,7%. Вместе с тем, ежегодно для развития веб-ресурса выделяются денежные средства в рамках различных программ по информационной политике.

6. При росте абонентов Интернета **сохраняется средний уровень доступа к скоростному Интернету**. По данным доклада ООН «Состояние широкополосной связи 2016» 13,05% граждан в перерасчете на 100 жителей имели доступ к скоростному интернету [6]. И Казахстан занимал 72 позицию из 187 стран. Согласно информации измерительной лаборатории «M-Lab» в рамках проекта «Google Open Source Research» Казахстан в 2017 году занимал 88-е место из 189 стран по скорости доступа. При этом, ежегодно растет число пользователей Интернета. Если в 2014 г. услугами виртуального пространства

1

<https://www.similarweb.com/website/open.egov.kz#overview>

пользовалось 68,1% казахстанцев, то в 2016 г. их число составило 80,2%.

7. **Замедление вовлечения сельских жителей в процесс активного использования системы «Открытое правительство».** По данным за 2016 г. число потенциальных пользователей веб-ресурса «Открытое правительство» среди сельского населения от 15 до 64 лет составило 4 877 425 человек, при этом разрыв от числа городских жителей равен 1 884 431 человек. Вместе с тем, наблюдается недостаточный охват широкополосным доступом к Интернету в большинстве сел. В 2016 г. в Казахстане насчитывалось 6 723 поселка и села, однако, согласно проекту «Покрытие волоконно-оптическими линиями связи сельских населенных пунктов Республики Казахстан с населением свыше 250 человек» в рамках реализации первого этапа программы (2017-2019 гг.) планируется обеспечить скоростной доступ в Интернет только 1 291 селу, что составляет около 2 млн жителей [7].

8. Более того, по данным Комитета по статистике МНЭ РК одной из проблем, сдерживающих использование Интернета, продолжает оставаться **отсутствие доступа к услугам сети в местности** (5,3% опрошенных), что является и препятствием для использования преимуществ «Открытое правительство».

В целом, на данный момент качество заполнения контента «Открытое правительство» имеет недостаточно высокие оценки. Отмечается наличие таких факторов как неполные либо отсутствующие данные, низкий уровень продвижения портала, что негативно влияет на снижение эффективности работы портала и заинтересованности населения в регулярном пользовании.

В этой связи **рекомендуется** применить следующие меры:

➤ С целью приведения в единый формат выработать для всех государственных органов общий перечень «Открытых данных», дополнениями к которому станут специфичные для отдельных государственных органов сведения.

➤ С целью исключения дублирования функций «Открытое правительство» на сайтах государственных органов рассмотреть возможность использования компонентов веб-ресурса с созданием переходов на сайтах ведомств. На примере, функционирования гиперссылок блог-платформ руководителей, ссылающихся на компонент «Открытый диалог».

➤ Активизировать работу по функционированию мобильных приложений, разработанных в рамках «Открытое правительство», на степень их реализации и провести работы по устранению недочетов.

➤ Разработать эффективный инструмент по повышению заинтересованности граждан в использовании возможностей «Открытое правительство», в особенности в регионах Казахстана. Необходимым является инициирование информационно-разъяснительной кампании о преимуществах веб-ресурса.

➤ Организовать и провести бета-тестирование сайта/ запуска обратной связи с целью анализа удобства использования сайта гражданами, что позволит устранить технические недостатки (оформление сайта, работа поисковой системы и пр.) и усовершенствовать содержательную часть предоставляемых сведений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бегтин И. Открытое государство. История и новый смысл//Полит.Ру [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.polit.ru/article/2012/06/28/open_gov/
2. Кастельс М. 2009. Информационная эпоха: экономика, общество и культура: Пер. с англ. под научн. ред. О.И. Шкаратана – М.: ГУ-ВШЭ, 2000 г. – 458 с. – ISBN: 5-7598-0069-8
3. Открытое правительство США: Основные идеи и практика реализации// Papers.ssrn.com [Электронный ресурс]. – Режим доступа https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2306985
4. Сайт «Открытого правительства»// [Электронный ресурс]. – Режим доступа open.egov.kz
5. Результаты анализа сайта Open.egov.kz// Similarweb.com [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://www.similarweb.com/website/open.egov.kz#overview>
6. Доклад ООН «Состояние широкополосной связи 2016»// [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://www.broadbandcommission.org/Documents/reports/bb-annualreport2016.pdf>
7. Аналитическая записка к Отчету о реализации Стратегического плана Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан за 2016 год// Официальный сайт МИК РК [Электронный ресурс]. – Режим доступа mic.gov.kz/sites/default/files/pages/analiticheskaya_zapiska.doc