



THE OXUS SOCIETY FOR CENTRAL ASIAN AFFAIRS



ПОЧЕМУ ЖИТЕЛИ МАНГИСТАУСКОЙ ОБЛАСТИ НЕ ИСПОЛЬЗУЮТ ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ ДЛЯ УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ

АВТОРЫ АЙГЕРИМ БАХТИЯРОВА, МЕЙРАМГУЛЬ
БЕЙСЕНОВА, ЖАННАТ БУБЕКБАЕВА, ДАРЖАН КАЗБЕКОВА,
АСЕЛЬ КУРМАНТАЕВА И МАРЛАН НЕГИЗБАЕВА

АННОТАЦИЯ

В данной аналитической записке рассматривается проблема низкого участия жителей Мангистауской области в процессах принятия решений на местном уровне с помощью инструментов «Открытого правительства» и «Бюджета народного участия». Цифровые платформы (гражданские технологии – от англ. “civic technology” или “civic tech”) в данной статье означают IT-решения, которые улучшают отношения между гражданами и местными исполнительными органами, и предоставляют возможность гражданам участвовать в процессах принятия решений на местном уровне.

Мангистауская область – регион известный тем, что в нем проживают люди со сравнительно активной гражданской позицией и выраженными протестными настроениями (об этом свидетельствуют жанаозенские протесты 2011 года и январские события 2022 года). Случившееся привлекло внимание мировой общественности и стало результатом социального неравенства, а также чувства разочарования в реформах, которое испытывали жители. Однако, этот уровень гражданской вовлеченности не нашёл отражения в стратегии государственного управления под названием «Открытое правительство», которая была создана для вовлечения граждан, общественных и бизнес-объединений в жизнь Мангистауской области [1].



Анализ активности жителей Мангистауской области на всех порталах «Открытого правительства» («Открытые данные», «Открытые НПА», «Открытый диалог», «Открытые бюджеты» и «Оценка эффективности деятельности государственных органов»), а также их участия в проекте «Бюджет народного участия» показал, что по уровню вовлеченности населения в процессы местного управления Мангистауская область занимает 13-ое место среди 17 областей и городов республиканского значения Казахстана [2].

Упрощение интерфейса порталов «Открытого правительства», информирование населения о существующих возможностях участия в местном управлении, создание условий для местных НПО по обучению населения использованию цифровых технологий, а также повышение уровня компетентности сотрудников местных исполнительных органов позволят повысить уровень участия населения Мангистауской области в процессах принятия решений на местном уровне, что приведет к прозрачности, подотчетности и эффективности государственного управления

МЕТОДОЛОГИЯ

В данном исследовании был использован метод case study на примере Мангистауской области с применением опроса в онлайн формате и интервью, как первичных источников информации.



В качестве вторичных источников, с целью проведения последующего анализа вовлеченности граждан в местное управление и распределение «Бюджета народного участия», использовалась информация, опубликованная на цифровых порталах «Открытого правительства», а также на сайте акимата города Актау.

Для проведения и анализа опроса была использована программа Alchemer. В опросе, который проходил с апреля по май 2022 года, приняли участие 30 респондентов. Анкетирование носило анонимный характер. Опросник был распространен на казахском и русском языках среди сотрудников и бенефициаров неправительственных организаций Мангистауской области, сотрудников Молодежного ресурсного центра Мангистауской области; также он был опубликован в социальных сетях Facebook и Instagram. Вопросы опросника включали в себя: определение уровня гражданской вовлеченности жителей Мангистауской области в местное управление; определение причин активного либо пассивного участия граждан на порталах «Открытого правительства» и в «Бюджете народного участия»; определение основных барьеров для участия общества в процессах принятия решений на местном уровне.

В интервью приняли участие 4 человека: представители НПО и жители области. Вопросы интервью были следующего характера: важность цифровых платформ для повышения уровня участия граждан в процессах принятия решений на местном уровне, выявление проблем пассивного участия граждан в местном управлении, выявление уровня цифровой грамотности населения, определение путей решения существующих преград для участия жителей Мангистауской области в местном управлении.



Также, вопросы затрагивали роль государственных органов и НПО в участии граждан в процессах принятия решений на местном уровне и с использованием цифровых платформ.

ПРИЧИНЫ НИЗКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ ДЛЯ УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ

Внедрение и использование цифровых платформ среди населения является одним из индикаторов оценки уровня участия граждан в процессах принятия решений на местном уровне, а также инструментом оценки деятельности местных исполнительных органов. Однако, результаты опроса и интервью показали, что использование цифровых платформ не является актуальным среди населения Мангистауской области ввиду высокого недоверия к имеющимся платформам, низкой цифровой грамотности среди населения, и недостаточной заинтересованности или некомпетентности местных государственных органов во взаимодействии с населением через данные платформы. К тому же, в использовании порталов «Открытого правительства» были выявлены ряд технических недоработок и формалистский подход местных исполнительных органов к резолюции обращений от граждан.



Несмотря на то, что инструменты «Открытого правительства» прозрачны, имеются пробелы в их функционировании и реагированиях на обращения. Пользователи жалуются на медленное обслуживание, трудности в использовании порталов со смартфона, неполный список государственных органов и т.д.

В разрезе стран Центральной Азии существует множество примеров, демонстрирующих как низкий уровень участия граждан в управленческих процессах страны, так и нежелание органов государственного управления привлекать гражданское общество к решению важных вопросов. Все это приводит к серьезным проблемам и разногласиям. Отсутствие открытого диалога между населением и государством чревато вспышками социальных конфликтов. Опыт развивающихся государств показывает, что отсутствие или низкое участие гражданского общества в политической жизни государства приводит к конфликту. Основными детерминантами развития конфликтной ситуации являются непрозрачность системы принятия решений на местном уровне и низкая вовлеченность граждан в принятии решений. Поэтому следует признать, что субъекты гражданского общества играют ключевую роль в сокращении масштабов нищеты и имеют особое значение и потенциал для содействия демократическому развитию в развивающихся странах [3].

Согласно результатам проведенного интервью с президентом объединения юридических лиц (ОЮЛ) «Гражданский Альянс Мангистауской области» (ГАМО), низкая популярность цифровых порталов «Открытого правительства» среди жителей Мангистауской области объясняется тем,



что для оперативности решения проблем по инициативе акима области Ногаева Нурлана Аскаровича в мессенджере Telegram был создан чат-канал акимата Мангистауской области. На данный момент этим чат-каналом пользуются свыше 10.000 пользователей, и руководители структурных подразделений акимата пытаются реагировать на обращения, ежедневно поступающие в этот чат от жителей области. Таким образом, неофициальные каналы, созданные по инициативе акима области, негативно повлияли на трафик обращений жителей через официальные каналы коммуникаций, к которым относится «Открытое правительство». По этой и многим другим причинам в Мангистауской области пока не сформировалась культура коммуникации через «Открытое правительство».

Согласно опросу, проведенному в рамках данного исследования, в Мангистауской области существует ряд острых социальных вопросов, волнующих местное население. Так, наиболее острыми вопросами в регионе являются проблемы питьевой воды (82%), цены на продукты питания, жилье, транспорт и одежду (79%), здравоохранение и медицина (70%). Вопросы образования наименее остро стоят перед населением региона (27% опрошенных) (Рис.1).



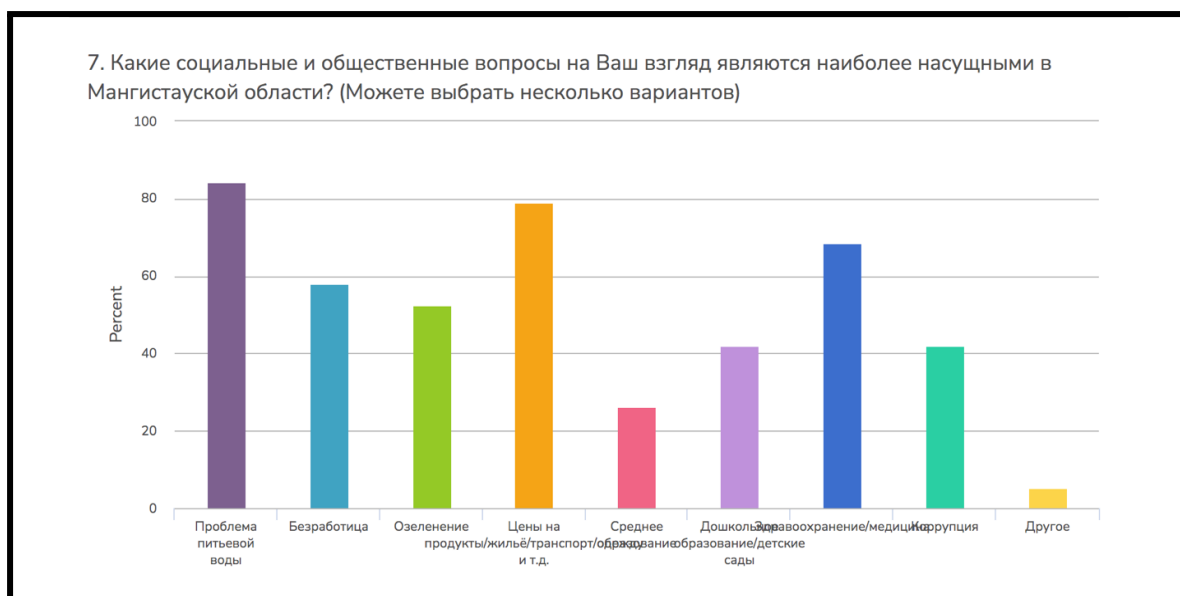


Рис. 1: Насущные проблемы Мангистауской области

В то же время, 85 % опрошенных признались, что не принимают участие в процессах принятия решений на местном уровне.

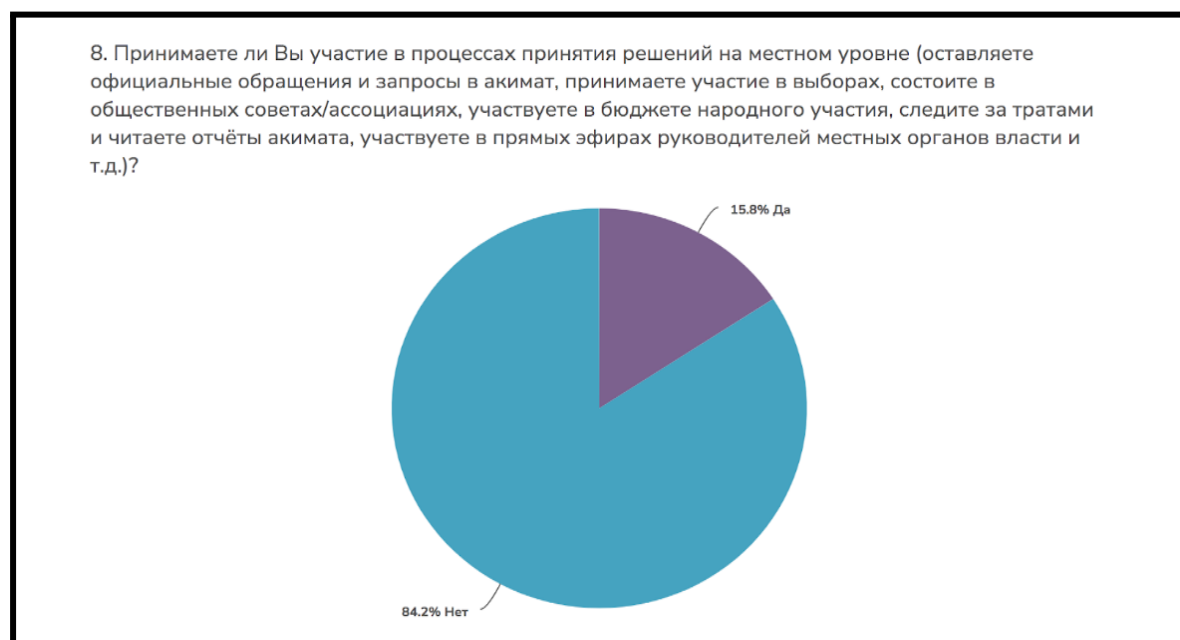


Рис. 2: Доля участия жителей Мангистауской области в процессах принятия решений



ПОЧЕМУ ЖИТЕЛИ МАНГИСТАУСКОЙ ОБЛАСТИ НЕ ИСПОЛЬЗУЮТ ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ ДЛЯ УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ

Опрос показал, что 75% опрошенных не знакомы с платформой «Открытое правительство». Основными барьерами, мешающими населению участвовать в этих процессах, являются:

1. неинформирование акиматом населения о возможностях участия в процессах принятия решений на местном уровне;
2. недоверие местным исполнительным органам;
3. отсутствие у жителей времени и энергии на гражданскую активность;
4. отсутствие у населения навыков пользования цифровыми платформами;
5. отсутствие мероприятий, организуемых местными НПО, для развития гражданского общества.

Низкое участие граждан наблюдается и в процессе распределения местного бюджета. Так, прием заявок по проекту «Бюджет народного участия» осуществлялся в период с 20 февраля по 10 марта 2022 года на официальном сайте акимата города Актау, где любой желающий мог предложить свою идею по развитию и благоустройству территории города Актау. Голосование и отбор инициатив также проходили на сайте городского акимата. Наш



анализ показал, что среди 9 реализованных проектов имеются проекты, за которые проголосовали всего по два жителя.

Представители гражданской общественности связывают низкое участие граждан в распределении бюджета с отсутствием информирующих и разъясняющих мероприятий, организуемых местным исполнительным органом. Участие жителей региона в проекте «Бюджет народного участия» значительно повысится, если их должным образом проинформировать о такой возможности, а также обучить тому, как подавать заявки.

Согласно результатам опроса, 58% респондентов охарактеризовали свою вовлеченность, как пассивную, лишь 10,5% участников назвали ее активной (рис. 3). Данные на рис. 3 подтверждают ответы, указанные на рис. 2.

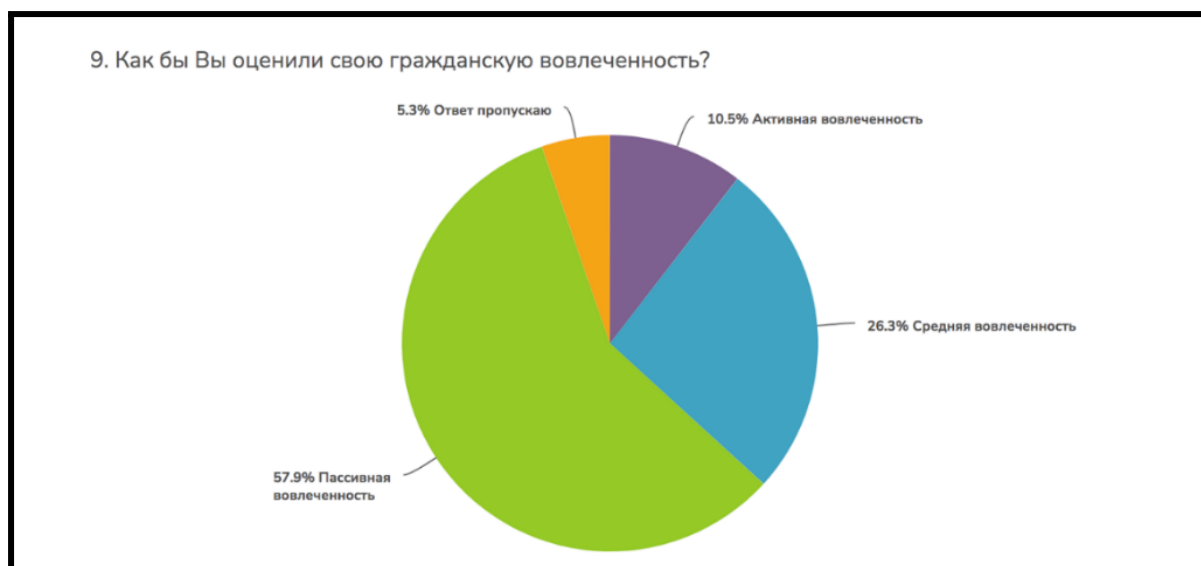


Рис. 3: Оценка собственной гражданской активности жителями Мангистауской области



Следует отметить, что одной из причин низкого участия граждан в процессах принятия решений является отсутствие обучения местных жителей навыкам пользования цифровыми платформами. Помимо этого, представители НПО, занимающиеся развитием гражданского общества в Мангистауской области, считают, что «...местные власти сами портят свой имидж перед населением формальным исполнением законов» (интервью с руководителем местной НПО по развитию гражданского общества, июнь 2022). Например, акимат публикует новые нормативно-правовые акты (НПА) для обсуждения, но анонса о публикации не делает. Такой подход со стороны акимата, в свою очередь, может стать причиной низкой вовлеченности жителей в процесс обсуждения. То же касается бюджета и других данных, которые публикуются в чрезмерно сложном оформлении. Публичные документы должны излагаться на доступном языке, с использованием инфографики. Для большего охвата населения информация должна размещаться в социальных сетях в аккаунтах акимата и управлений.

Во время интервью с руководителем НПО, занимающейся проведением общественного контроля предоставления государственных услуг, мы выяснили, что в ходе такого мониторинга выявляется множество нарушений (например, запрос дополнительных документов, отсутствующих в стандартном перечне) со стороны сотрудников местных исполнительных органов. Это свидетельствует о низкой информированности и подготовленности кадров.



**ПОЧЕМУ ЖИТЕЛИ МАНГИСТАУСКОЙ ОБЛАСТИ
НЕ ИСПОЛЬЗУЮТ ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ
ДЛЯ УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ**



Руководство государственных структур обычно объясняет данный пробел отсутствием бюджета на обучение персонала. В связи с этим в Мангистауской области государственные инициативы и реформы вступают в силу с большим опозданием. Многие государственные услуги, которые в соответствии с требованием Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности РК должны быть доступны онлайн, на практике занимают слишком много времени либо вовсе не функционируют. Поэтому жители скептически относятся к вопросу эффективности функционирования местных органов и не хотят обращаться к ним без острой необходимости.

Местные представители НПО считают, что качество и эффективность проектов, направленных на развитие гражданского общества и финансируемых в рамках государственных социальных заказов, страдают из-за бюрократии и сильного контроля со стороны местных исполнительных органов.

Более того, на слабую вовлеченность граждан в местное управление влияет отсутствие доступа к Интернету среди населения, проживающего в отдаленных районах Мангистауской области (об этом свидетельствует интервью с представительницей НПО, обладающей международным опытом).

В рамках данного исследования также был проведен анализ портала «Открытый диалог: dialog.egov.kz» – цифровой площадки для ведения диалога между населением и государством.



По количеству обращений Мангистауская область занимает 13-е место среди 17 областей и городов республиканского значения Казахстана (рис. 4). По Мангистауской области насчитывается всего 1050 обращений, из них получили ответ 1042. Согласно рейтингу, количество удовлетворенных пользователей составило 47 (всего – 116 голосов).

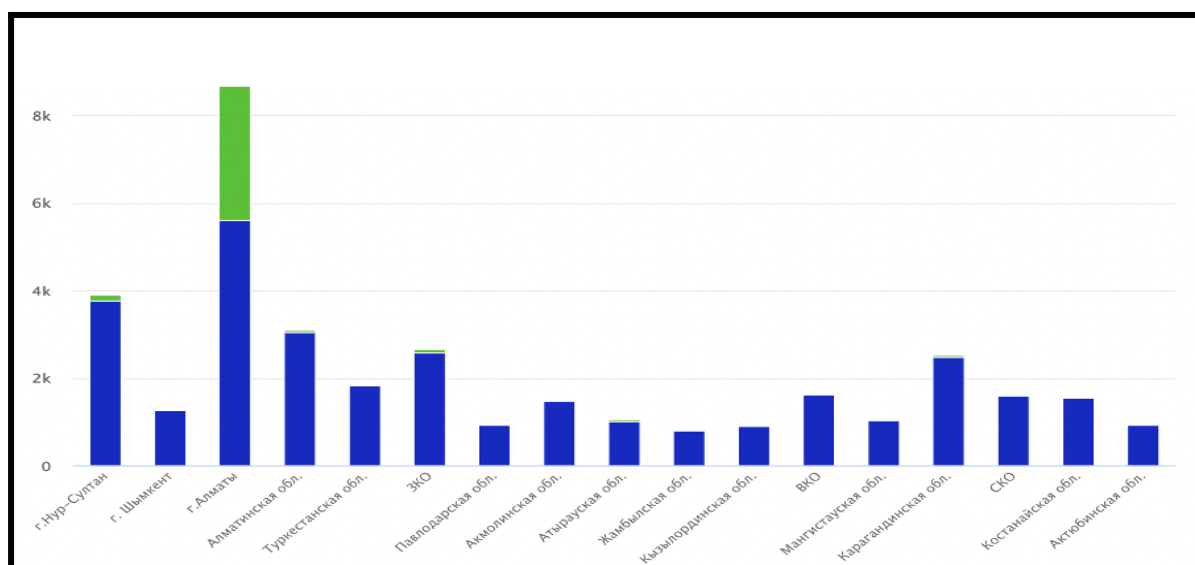


Рис. 4 – Количество обращений на портале «Открытый диалог egov.kz» в разрезе областей РК

За 2021 год количество онлайн-обращений в акимат Мангистауской области составило 245. Из них 70% обращений относятся к следующим категориям: свободная тема, строительство, дольщики, жилищные проблемы, малый и средний бизнес, работа государственных органов/услуг, земельные вопросы, образование и здравоохранение (рис. 5).





Рис. 5: Темы обращений жителей Мангистауской области на портале «Открытый диалог egov.kz» [4]

Обращения поступают на казахском и русском языках, и акимат Мангистауской области отвечает соответственно. Анализ ответов акимата показал, что по некоторым вопросам были даны полноценные разъяснения, которые помогли обратившимся в решении их вопросов. Однако, были и ответы, которые отсылали к ознакомлению с официальными правилами или НПА, а также в другие государственные органы (рис. 6). Мы их интерпретировали в качестве формального отношения акимата к обращениям жителей



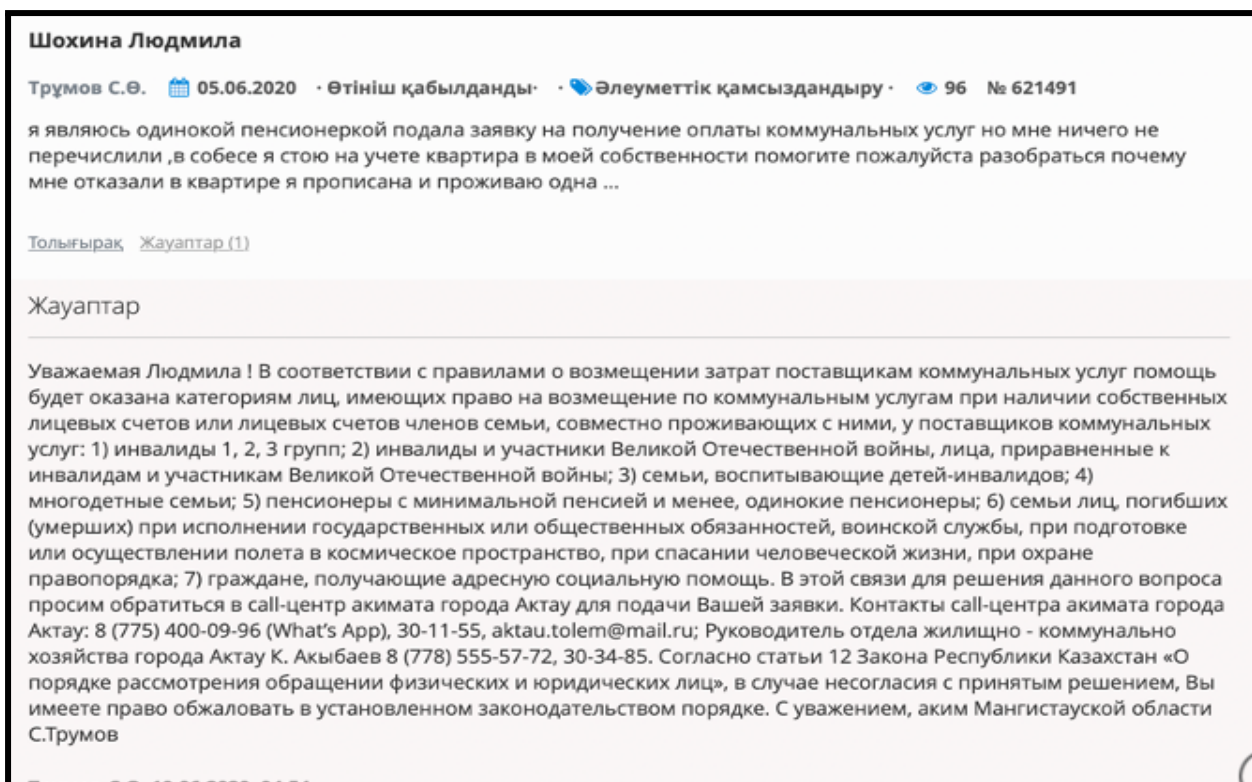


Рис. 6: Пример формального ответа местного исполнительного органа в ответ на онлайн-обращения граждан.

КАК ПОВЫСИТЬ УРОВЕНЬ ПОЛЬЗОВАНИЯ ЦИФРОВЫМИ ПЛАТФОРМАМИ

Несмотря на то, что в Казахстане действует Государственная программа «Цифровой Казахстан», целью которой является повышение уровня жизни каждого жителя страны за счет использования цифровых технологий, результаты нашего исследования предлагают определенные варианты решений, которые описаны ниже.



**ПОЧЕМУ ЖИТЕЛИ МАНГИСТАУСКОЙ ОБЛАСТИ
НЕ ИСПОЛЬЗУЮТ ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ
ДЛЯ УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ**



Мы считаем, что для того, чтобы повысить уровень пользования цифровыми платформами среди населения, необходимо привлечь местные НПО к информационно-разъяснительной работе, которая может быть проделана при финансовой поддержке со стороны местного управления. В связи с тем, что у местных исполнительных органов ограничены материальные, человеческие и временные ресурсы, представители НПО могли бы проводить информационную и обучающую работу среди населения, чтобы рассказывать о возможностях участия в процессах принятия решений с помощью существующих цифровых технологий.

Объединение усилий в данном направлении является выигрышной ситуацией, в которой все участники процесса (правительство - НПО - граждане) смогут повысить уровень доверия и укрепят диалог. При этом обязательным условием является совершенствование качества услуг, предоставляемых на существующих платформах, а также доступность и качество Интернета в отдаленных районах региона.

Кроме того, дальнейшее укрепление гражданских технологий, как механизма плодотворного взаимодействия местных исполнительных органов и населения, а также включение четкого индикатора в соответствующие государственные программы по отслеживанию уровня цифровой грамотности населения повысит эффективность концепции «Слышащее государство».



В связи с вышесказанным, на основе проведенного исследования мы предлагаем следующие решения:

1. Упрощение интерфейса существующих порталов «Открытого правительства» для удобства пользователей, как граждан, так и самих государственных служащих.
2. Информирование населения о существующих возможностях участия в местном управлении на постоянной основе.
3. Со стороны местного государственного органа – создание условий (в том числе и финансовых), при которых местные НПО будут обучать население использовать цифровые технологии.
4. С целью повышения активности на цифровых платформах – повышение уровня компетентности сотрудников местных исполнительных органов для эффективного взаимодействия с населением и местными НПО.



РЕКОМЕНДАЦИИ

Для эффективной реализации решений мы предлагаем следующие пошаговые рекомендации:

1. Акимату области, городов, районов и сёл Мангистауской области – упростить существующие и внедрить новые, простые, доступные, безопасные программы, совместимые со смартфонами и слабым Интернетом.
2. Местным исполнительным органам – информировать население о возможностях участия в местном управлении через социальные сети и СМИ.
3. Местным НПО при поддержке местных органов власти – проводить обучающие семинары с выездом в отдаленные населенные пункты, где среди жителей наблюдается низкий уровень использования цифровых платформ. Для достижения равноправия необходимо уделить особое внимание обучению социально-уязвимых слоев населения: людей с инвалидностью, женщин, безработных, пенсионеров, людей с низким социально-экономическим статусом, этнических и других меньшинств, среди которых – кандас (этнические казахи, вернувшиеся на историческую родину) и т.д.



4. Местным исполнительным органам – устранить существующие пробелы в процедуре регулирования государственного социального заказа: бюрократия, демпинг, коррупция, чрезмерный контроль со стороны местных исполнительных органов. Это поможет повысить качество и эффективность социальных проектов, в том числе, направленных на развитие гражданского общества.
5. Местным исполнительным органам – систематически и устойчиво повышать компетентность и навыки коммуникации государственных служащих с населением.
6. Местным исполнительным органам и НПО – публиковать положительный опыт (кейсы) участия населения в решениях местного управления с целью демонстрации прозрачности и результативности данного процесса.



ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ И РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Электронное правительство. (15 июня, 2022). Что такое открытое правительство? https://egov.kz/cms/ru/articles/communications/open_gov
2. Электронное правительство. (17 июля, 2022). Инфографика по удовлетворенности пользователей ответами Государственных органов. <https://dialog.egov.kz/>
3. MFA Information Service and the Department for Development Policy. (2009). *Pluralism. Policy for support to civil society in developing countries within Swedish development cooperation.* [Booklet]. <https://www.government.se/49b74d/contentassets/3fd44240298741b591ff77c10ddc85c8/policy-for-support-to-civil-society-in-developing-countries-ud-09.080>
4. Электронное правительство. (22 апреля, 2022). Темы обращений жителей Мангистауской области. <https://dialog.egov.kz/>

Фото на обложке

P Mikheyev, Farmer Gabidolla Kalynbayuly, 70, poses with his family members next to their house in the village of Akshymyrau amid severe drought in Mangistau Region, 2021,

[https://www.reuters.com/world/asia-pacific/heatwave-turns-already-arid-kazakh-s teppe-into-mass-grave-horses-2021-08-06/](https://www.reuters.com/world/asia-pacific/heatwave-turns-already-arid-kazakh-steppe-into-mass-grave-horses-2021-08-06/)



**ПОЧЕМУ ЖИТЕЛИ МАНГИСТАУСКОЙ ОБЛАСТИ
НЕ ИСПОЛЬЗУЮТ ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ
ДЛЯ УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ**



THE OXUS SOCIETY
FOR CENTRAL ASIAN AFFAIRS

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Авторы

Айгерим Бахтиярова:
Мейрамгуль Бейсенова:
Жаннат Бубекбаева:
Даржан Казбекова:
Асель Курмантаева:
Марлан Негизбаева:

Наставник

Дина Шарипова, phd



**ПОЧЕМУ ЖИТЕЛИ МАНГИСТАУСКОЙ ОБЛАСТИ
НЕ ИСПОЛЬЗУЮТ ЦИФРОВЫЕ ПЛАТФОРМЫ
ДЛЯ УЧАСТИЯ В МЕСТНОМ УПРАВЛЕНИИ**

