

Послание Президента народу Казахстана от 1 сентября 2023 года и некоторые вопросы развития государственной службы

Нынешнее Послание Касым-Жомарта Токаева посвящено проблеме перехода на новую экономическую модель и, на первый взгляд, не затрагивает напрямую вопросы государственной службы. Однако, если исходить из того, что развитие последней не может рассматриваться вне контекста экономики, насущной является задача актуализации вопросов ее дальнейшего развития.

Президент считает, что в условиях, когда человечество вступило в очередную эпоху беспрецедентных вызовов и кардинальных перемен, Казахстану необходимо осуществить переход к качественно другой модели развития.¹ И сделать это следует в первую очередь через новую промышленную политику. Это, по мнению Главы государства, потребует безотлагательной и кардинальной перезагрузки всей экономической системы, что в свою очередь невозможно без изменения подходов к организации деятельности государственных органов. «Именно на системе исполнительной власти будет лежать основной груз ответственности за реформы. Поэтому она сама в первую очередь нуждается в трансформации», - уточняет Президент.²

Из содержания Послания становится ясным, что для перехода на новую экономическую модель нам предстоит: во-первых, на деле воплотить в жизнь принципы «слышащего государства»; во-вторых, поднять уровень гражданского участия; в-третьих, максимально использовать возможности цифровизации; в-четвертых, осуществить разгосударствление экономики; в-пятых, перейти от управления бюджетом к управлению результатами. Это ключевые условия успеха реформы. Стратегия экономического развития должна быть максимально человекоцентричной. Важно обеспечить логику ее развития на основе науки и инноваций.

Эти и другие посыпалы являются основополагающими и для модернизации государственной службы Казахстана. Они полностью соответствуют подходам, которые использовались при реформировании государственной службы странами, ныне занимающими верхние строчки в соответствующих международных рейтингах. К ним относится, в частности, внедрение принципов «открытого правительства» (в нашем случае – «слышащего государства»).

Изучение опыта развитых стран в части внедрения принципов «открытого правительства» показывает, что основные усилия реформаторов государственного сектора направлялись на обеспечение прозрачности государственного управления, подотчетности государственных органов и должностных лиц, улучшение инфраструктуры доступа к информации и расширение гражданского участия. Одним из наиболее важных инструментов

¹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomartata-tokaeva-narodu-kazahstana-181130>

² Там же.

достижения этих целей рассматривалась информатизация, а на нынешнем этапе развития – цифровизация деятельности государственных органов и государственных служащих.

Новая Зеландия особо преуспела в части презумпции раскрытия правительственной информации. Руководители государственных органов в пределах своей компетенции обязаны регулярно доводить до всеобщего сведения информацию о средне- и долгосрочных тенденциях, рисках и возможностях, которые влияют или могут повлиять на Новую Зеландию и новозеландское общество, и варианты политики для реагирования на эти вопросы.³ Причем таким брифингам должны предшествовать общественные консультации. Необходимость упреждающего раскрытия информации способствовала расширению практики государственных органов развитых стран по использованию сценарного планирования на основе перспективного анализа (форсайта).⁴ Например, Сингапур одним из первых в 2009 году создал Центр стратегического планирования будущего.⁵ В парламенте Финляндии действует Центр исследований будущего.⁶ В Великобритании принята правительственная Программа сканирования горизонтов.⁷

Ценным представляется опыт Канады по внедрению принципа подотчетности. В этой стране разработана и используется Система управлеченческой подотчетности, с помощью которой ежегодно оценивается практика и эффективность государственных органов в конкретных областях управления.⁸ Особое внимание уделяется вопросам открытости, принятию решений, основанных на фактических данных, управлению результатами, инновационному менеджменту и использованию цифровых технологий.

Во всем мире большое внимание уделяется роли выборности должностных лиц в обеспечении подотчетности. В этом плане можно отметить заметный прогресс, достигнутый Казахстаном в последние годы. С 2021 года проводятся прямые выборы акимов сел, поселков, сельских округов, районов и городов областного подчинения. Акимы всех уровней регулярно

³ Public Service Act 2020. URL: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/whole.html#LMS356871>

⁴ См.: Раби Абучакра, Мишель Хури. Эффективное правительство для нового века. Реформирование государственного управления в современном мире. М.: Издательство Олимп-Бизнес, 2016.

⁵ Centre for Strategic Futures. URL: https://www.csf.gov.sg/files/media-centre/publications/csf-foresight_fa-for-server_interactive-2.pdf

⁶ Finland Futures Research Centre. . URL: <https://www.climate-kic.org/partners/finland-futures-research-centre/>

⁷ Horizon Scanning Programme: a new approach for policy making. URL: <https://www.gov.uk/government/news/horizon-scanning-programme-a-new-approach-for-policy-making>

⁸ Management Accountability Framework. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>

отчитываются перед населением, в том числе и по требованию граждан.⁹ Предстоит большая работа по формированию действенных механизмов подотчетности не только должностных лиц, но и государственных органов перед гражданами за свои действия и решения.

Пожалуй, одной из самых эффективных на сегодняшний день в плане обеспечения доступа к информации является Информационная база правительства Канады.¹⁰ Ее работа поддерживается приложениями, позволяющими изучать и сравнивать содержание многочисленных официальных данных, касающихся практически всех сфер государственного управления. Работают механизмы обратной связи и публикуются планы мероприятий по созданию доступной и безбарьерной Канады.¹¹

Заслуживает внимания уникальный опыт Швеции, где законодательство о праве доступа к информации является частью Конституции. Государственные органы в этой стране обязаны вести и размещать на своем веб-ресурсе общественный реестр всех документов, имеющихся у них в наличии, за исключением тех, что находятся во внутриведомственном обороте и не представляют особого интереса для общественности.¹² Из стран СНГ примеру Швеции последовал Азербайджан и ввел соответствующие нормы в свой отраслевой закон. По мнению экспертов, такая практика способствует увеличению количества запросов на получение информации.

В Конституции Казахстана закреплено право каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом. В целях последовательной реализации данной конституционной нормы в 2015 году был принят Закон «О доступе к информации».¹³ Однако инфраструктура доступа к информации нуждается в совершенствовании. В частности, отсутствует системный подход к размещению информации на портале «Открытое правительство». Эта проблема может быть устранена в случае законодательного оформления статуса электронного правительства как направления государственной политики, ориентированной на повышение прозрачности и подотчетности государственного управления. В действующем законодательстве указывается не сам портал «Открытое правительство», а его разделы.

Одним из примеров активного вовлечения гражданского общества в государственное управление является опыт Великобритании по разработке национального плана действий открытого правительства, который

⁹ О проведении встреч акимов с населением. Указ Президента Республики Казахстан от 3 марта 2022 года № 826. URL: <https://www.akorda.kz/ru/o-provedenii-vstrech-akimov-s-naseleniem-523531>

¹⁰ GC InfoBase. URL: <https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start>

¹¹ См., напр.: Services publics et Approvisionnement Canada. Accessibilité. URL: <https://www.canada.ca/fr/services-publics-approvisionnement/organisation/accessibilite.html>

¹² Тоби Мендель. Свобода информации: сравнительное правовое исследование. URL: <https://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/08/Mendel-freedom-of-information.pdf>

¹³ О доступе к информации. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года № 401-В ЗРК. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401/z150401.htm>

обновляется каждые три года. План устанавливает конкретные, измеримые и ограниченные по срокам обязательства страны, являющейся членом Партнерства «Открытое правительство» (Open Government Partnership).¹⁴ В ходе подготовки плана проводятся регулярные форумы с участием многих заинтересованных сторон. Обязательства определяются совместно с Сетью гражданского общества открытого правительства Великобритании (OGN).¹⁵

Эту практику надлежит изучить более основательно, поскольку в Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года одним из приоритетных направлений работы по линии взаимодействия с НПО признана имплементация лучших мировых практик, в том числе путем проработки вопроса участия в международной инициативе Партнерство «Открытое правительство».¹⁶

Имплементация лучших мировых практик в сфере государственной службы и рекомендаций международных организаций, несомненно, будет способствовать более эффективному развитию отрасли, играющей стратегически важную роль в формировании новой модели развития страны.

Н.Ж. Агубаев, кандидат исторических наук,
ведущий научный сотрудник Института прикладных исследований
Академии государственного управления при Президенте РК

¹⁴ Open Government Partnership. URL: <https://opengovernment.org.uk/about/open-government-partnership/#section-0>

¹⁵ Want government to work better for people? URL: <https://opengovernment.org.uk/>

¹⁶ Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>