

Фактор личности
высшего руководителя
в развитии электронного документооборота
и цифровизации государственного управления

Мирболат Х. Жакыпов

*Академия государственного управления
при Президенте Республики Казахстан, г. Нур-Султан,
Республика Казахстан, mzhakypov@gmail.com*

Аннотация. В статье исследуется значение роли первых лиц государств в политике по информатизации государственных органов, формированию инфраструктуры «электронного правительства». Особенное значение это имеет в периоды, когда от выбора лидером курса реформ страны зависит дальнейшее развитие и прорыв или наступление стагнации.

Современная история многих развитых и развивающихся стран подтверждает, что фактор личной позиции главы государства с началом Четвертой промышленной революции имеет первостепенное значение для технологического лидерства. Только несколько молодых государств, добившихся своей независимости в последнее десятилетие XX века, с избранием сильных руководителей-реформаторов вышли в лидеры инновационного развития.

На примерах проявления политической воли первого Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева (1990–2019) в инициации кардинальных реформ государственного управления и ускоренного внедрения в эту сферу передовых технологий и отечественных разработок хронологически показана последовательная реализация масштабных систем: Единой системы электронного документооборота государственных органов и всего комплекса инфраструктуры «электронного правительства». В результате личного внимания главы государства, последовательного и активного управления процессами цифровизации Республика Казахстан за короткое время добилась лидерских позиций в мировом рейтинге «электронного правительства».

Ключевые слова: личность, Республика Казахстан, президент, поручение, электронный документооборот, реформа, электронное правительство, цифровизация

Для цитирования: Жакыпов М.Х. Фактор личности высшего руководителя в развитии электронного документооборота и цифровизации государственного управления // История и архивы. 2022. № 3. С. 117–134. DOI: 10.28995/2658-6541-2022-3-117-134

Factor of the personality of the supreme leader in the development of electronic document flow and digitalization of public administration

Mirbolat H. Zhakypov

*Academy of Public Administration under the President
of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan city,
Republic of Kazakhstan, mzhakypov@gmail.com*

Abstract. The article studies an importance of the state top officials role in the policy of the informatization of state bodies, the formation of the infrastructure for an “electronic government”. That is especially important in the periods when the leader’s choice of the reforms course in the country depends either on the further development and a breakthrough or on the onset of stagnation.

The contemporary history of many developed and developing countries confirms that the factor of the personal position of the head of state with the beginning of the Fourth Industrial Revolution is of paramount importance for technological leadership. Only a few young states that achieved their independence in the last decade of the 20th century, with the election of strong reform leaders, managed to become the forerunners of innovative development.

The author uses examples of N.A. Nazarbayev, the first President of the Republic of Kazakhstan (1990–2019), political will in initiating the cardinal reforms in public administration and the accelerated introduction of advanced technologies and national developments into that sphere chronologically demonstrating the consistent implementation of the large-scale systems – of the unified electronic document management system of state bodies and the entire “electronic government” infrastructure complex. Resulting from the head of state personal attention, his consistent and active management of the digitalization processes, the Republic of Kazakhstan, in a short time, has achieved the leadership positions in the “electronic government” world ranking.

Keywords: personality, Republic of Kazakhstan, president, assignment, electronic document flow, reform, electronic government, digitalization

For citation: Zhakypov, M.H (2022), “Factor of the personality of the supreme leader in the development of electronic document flow and digitalization of public administration”, *History and Archives*, no. 3, pp. 117–134, DOI: 10.28995/2658-6541-2022-3-117-134

В науке роль личности в истории достаточно исследована как классиками, так и современниками (Г.В.Ф. Гегель, Н. Макиавелли, Т. Карлейль, Г.В. Плеханов, Н.К. Михайловский, С. Хук, Р. Арон, Л.Е. Гринин и др.), хотя эта философско-историческая проблема еще требует дальнейших проработок.

Как известно, цель историографии – закрепить в памяти людей деятельность великих государей, героев и антигероев. Действительно, история человечества подтверждает, что среди факторов, влияющих как на положительные, так и отрицательные процессы в обществах, важную роль может играть личность, лидер.

Российский философ и историк Л.Е. Гринин приводит выражение французского социолога и философа Р. Арона: «Роль личностей и случайностей в исторических событиях является первым и непосредственным элементом» [Гринин 2011, с. 177]. Поэтому особенно в критические периоды именно действия лидеров определяют выбор разных векторов развития. В этом отношении Л.Е. Гринин в своем исследовании о роли личности останавливается на книге американского философа С. Хука «Герой в истории. Исследование ограничений и возможностей» [Гринин 2011, с. 186]. Он отмечает, что по Хуку «в ситуации альтернативности от качеств личности может зависеть и выбор альтернативы» и что автор делит исторических деятелей по степени их влияния на исторические процессы: влияющих на события и их создающих.

Историческая роль личности может существенно зависеть от «фактора ситуации» – целого комплекса причин, разных обстоятельств, особенностей времени и места.

Для исследуемой темы интерес вызывает стадия становления и развития нового государства, которая характерна для всех постсоветских стран. Она связана как с личностями их лидеров, так и с выбором дальнейших путей развития стран. Анализ развития этих стран после 30 лет с момента обретения независимости показывает, что при первоначально относительно равных социально-экономических и технологических уровнях только нескольким молодым государствам удалось, благодаря решительным реформам, добиться успеха по ключевым показателям.

Глобальные изменения геополитического характера и фундаментальные прорывы в развитии науки и техники, произошедшие в последнее десятилетие XX в., требуют от лидеров государств адекватной политики и новаторских личных качеств, в том числе технократического мышления. Однако в эпоху быстрых технологических революций редко кто из публичных личностей, особенно из числа первых государственных руководителей, улавливает эти тенденции и воспринимает их как новые возможности.

Резкий рост информационного вала в мире усложнил все процессы накопления, обработки и управления информацией. Характерно, что впервые компьютеризация как новая возможность была воспринята в бизнес-сфере: в 1954 г. руководителем компании «United States Steel Corporation» было продемонстрировано широкое применение компанией комплексной обработки информации¹.

В процессе совершенствования системы управления в крупных компаниях особое значение придавали поддержке руководства: «Очевидно, поддержка высшего руководства, включая не только президента, но также совет директоров, необходима для коренной реорганизации, чтобы сосредоточить функции по общему административному управлению корпорацией в руках высшего начальника»².

Выдающийся советский ученый-кибернетик, академик В.М. Глушков придавал роли высшего руководителя в проведении реформ первостепенное значение: «В настоящее время существуют и действуют различные системы совершенствования организационного управления. Во всех случаях эффективность таких систем обуславливается так называемым *принципом первого лица* (курсив мой. – М. Ж). Суть его состоит в том, что вся работа по совершенствованию управления в том или ином звене должна проводиться по заданиям и под общим руководством *первого лица*, т. е. главного руководителя соответствующего звена»³.

О важности личной поддержки передовым руководителем при формировании информационной инфраструктуры пишет советский и российский ученый-документовед, доктор исторических наук, профессор М.В. Ларин: «Особенно важно в этой связи отметить роль руководителя. Прогрессивный руководитель может обеспечить интеграцию организации в информационное общество. Он не видит угрозы в дальнейшем развитии информационной техники и в возникновении информационной индустрии ни для своей организации, ни для своей деятельности, а напротив, оценивает их как шанс для роста и совершенствования. Он мыслит и действует, исходя из убеждения, что информация (так же, как персонал и средства производства) является ценным источником, который необходимо культивировать и развивать в соответствии со спецификой организации» [Ларин 1998, с. 137].

¹ Курс для высшего управленческого персонала: Сокращенный пер. с англ. М.: Экономика, 1971. С. 64.

² Там же. С. 49.

³ Глушков В.М. Основы безбумажной информатики: 2-е изд., испр. М.: Наука, 1987. С. 400.

Обращая внимание на особенности внедрения «электронного правительства» в России, Н.А. Храмцовская указывает на возможность и необходимость «использовать сильную центральную власть... Использование не только убеждения, но и принуждения (естественно, в соответствии с действующим законодательством)»⁴.

Краткую, но емкую установку канцлера ФРГ Герхарда Шредера, которую он дал при построении системы «электронного правительства» в 2000 г., приводит М.В. Ларин: «Стратегическая цель программы электронного правительства: “Бегать должны данные, а не люди”» [Ларин 2009, с. 88].

Принцип первого лица при проведении реформ продемонстрировал ряд президентов США. Так, еще в 1993 г. президент Б. Клинтон, начиная административную реформу, впервые в мире ввел в официальные документы высших органов государственной власти термин «электронное управление», то есть «создание правительства, которое работает лучше без бюрократии на результаты» [Удовик 2013, с. 531].

Однако следует иметь в виду, что в переходный период власть, как правило, занята больше социально-политическими проблемами, о чем упоминала Т.А. Быкова: «...следует отметить ряд достаточно серьезных проблем, которые в первую очередь вызваны ослаблением внимания государства к вопросам организации документационного обеспечения управления. Так, с начала 1990-х годов произошло значительное снижение роли государственных органов в сфере управления документационным обеспечением деятельности российских организаций различных форм собственности. И в настоящее время ситуация практически не меняется» [Быкова 2014, с. 40].

Следующий президент США Дж. Буш в 2001 г. также принял свою стратегию модернизации федерального правительства, которая предусматривала дальнейшее развитие «электронного правительства». В 2002 г. им принят закон об «электронном правительстве». В целях дальнейшей реформы государственного управления президентом Дж. Бушем выдвигаются стратегические инициативы по реализации 24-х проектов для внедрения «электронного правительства» [Удовик 2013, с. 533].

Избранный в 2009 г. новый президент США Б. Обама в первые же дни своего правления обнародовал свои решения об «открытом

⁴ Храмцовская Н.А. Управление документами как ключевой элемент «электронного правительства в России: состояние, перспективы, международный опыт». Документация в информационном обществе. Электронное правительство: управление документами. Доклады и сообщения на XVI Международной научно-практической конференции 26–27 ноября 2009 г., М., 2010. С. 82.

правительстве», которые расширили возможности «электронного правительства». Упор был сделан на усиление прозрачности государственного управления, на привлечение гражданского общества к процессам принятия решений [Удовик 2013, с. 533].

В Республике Казахстан ускоренному и последовательному развитию процессов информатизации системы государственного управления, с первых лет обретения независимости в декабре 1991 г., в целом послужила политика радикальных реформ первого Президента страны Н.А. Назарбаева⁵.

Понимание важности совершенствования работы аппарата управления и *личная* позиция главы государства по этой проблематике была выражена в его резолюции к служебной записке, подготовленной в апреле 1993 г., по актуальным вопросам документационного обеспечения государственных органов: «Согласиться. Премьер-министру. Главам местных администраций. Вопрос очень важный. Прошу принять меры по решению указанных проблем. *Работа аппарата, совершенствование делопроизводства должно быть личной заботой глав администраций*» (добавлено *собственноручно*). Уже в 1992 г. в аппарате Президента была внедрена ведомственная система компьютерного учета документов.

В марте 1997 г. в ходе выполнения поручения Президента о создании системы компьютерной связи с регионами путем объединения локальных вычислительных сетей центральных органов с аппаратами акимов областей Президент поручает премьер-министру: «Это очень важное дело. Надо внимательно рассмотреть и найти решение. *Дать конкретные поручения акимам* (дописано *собственноручно*. – М. Ж). *Доложите*».

В целях ускоренной модернизации всей страны Президент 10 октября 1997 г. обнародовал Стратегический план развития Рес-

⁵ Биографическая справка (для понимания, как формировались лидерские качества и технологическое мышление): год и место рождения – 1940 г., вблизи столицы республики г. Алматы; комсорг школы, школьный аттестат с отличием, металлург Карметкомбината, в 22 года – первая государственная награда, в 29 лет – руководитель комитета комсомола второго по величине города Караганды, в 33 года – руководитель партийной организации в 30-тысячном коллективе, в 37 лет – второй секретарь Карагандинского обкома партии, в 39 лет – секретарь ЦК КП Казахстана, курирующий промышленность, транспорт и связь; в 43 года – председатель Правительства Казахстана (самый молодой премьер в СССР), в 1989 г. – первый секретарь ЦК Компартии Казахстана, в 1990 г. – избран Президентом Республики. Доктор экономических наук, академик НАН РК, академик международных академий информационных технологий (Россия, Беларусь, Швейцария).

публики Казахстан «Казахстан – 2030»⁶, в котором акцентированно *поставил задачу*: «Правильно определив наши приоритетные цели, выбрав соответствующие стратегии, проявив волю и терпение при движении по этому пути, мы обезопасим себя от зигзагообразных шараханий, непроизводительной растраты энергии, времени и ресурсов. Стоит выделить три основные возможности для Казахстана. ...Третье. Процесс глобализации и научно-технического прогресса, особенно в развитых новых информационных и телекоммуникационных технологиях, представляет уникальные возможности для нашей большой, но малонаселенной страны. Следовательно, крайне важно понимать эти технологии, добиваться их полной интеграции в наше общество, поддерживая научно-технические кадры. Чтобы наша страна достигла тех перспектив, необходимо реализовать следующие семь приоритетов: ...долгосрочный приоритет, 7: профессиональное государство, ограниченное до основных функций». Подобная стратегическая программа была разработана первой среди стран-членов СНГ.

Подтверждением последовательного *внимания* главы государства к современным информационным технологиям и, в частности, проблеме информатизации, является Указ «О формировании единого информационного пространства Республики Казахстан», подписанный им 9 декабря 1997 г. № 3787⁷. В целях его исполнения постановлением правительства от 31 декабря 1998 г. создается правительственная Комиссия по координации процессов информатизации государственных учреждений, заместителем председателя которой назначается автор настоящей статьи.

После передислокации высших государственных органов власти в новую столицу на совещании с участием руководителей и всех сотрудников аппаратов Администрации Президента, Правительства, Сената и Мажилиса Парламента 21 января 1998 г. Президент Республики Н.А. Назарбаев в целях реализации своего Указа от 9 декабря 1997 г. дал конкретное *поручение*: «Создать единую компьютерную сеть документооборота, объединяющую все центральные государственные органы страны». В результате проведенной работы в течение полугода нами, группой специалистов, была раз-

⁶ Назарбаев Н.А. Послание Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030_/links (дата обращения 08.05.2022).

⁷ Указ Президента Республики Казахстан от 9 декабря 1997 г. № 3787 «О формировании единого информационного пространства Республики Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U970003787> (дата обращения 08.05.2022).

работана локальная СЭДО для Администрации президента, которая 18 июня 1999 г. была принята в эксплуатацию.

Президент потребовал провести тщательную экспертизу предложенной ему в ноябре 1998 г. концептуальной модели Интегрированной автоматизированной информационной системы Республики Казахстан, направив проект лично председателю Агентства по стратегическому планированию.

Глава государства, требуя ускорения работ по информатизации государственных органов, в марте 2000 г. дает *личное поручение президента*⁸: «К. Токаеву (в то время премьер-министр, ныне – Президент Республики Казахстан). В прошлом году мы создавали в правительстве комиссию по информатизации. Идея была У. Жандосова. Дело остановилось. Назначьте его замом к Саудабаеву по комиссии». Во исполнение этого поручения 29 марта 2000 г. было подписано постановление правительства № 454.

Как справедливо отмечала видная российская ученая-документовед Т.В. Кузнецова: «Процесс документирования и движения документов напрямую зависит от принятой системы управления и отражает эту систему. Изменения системы управления, ее рационализация, достигаемые прежде всего регулированием порядка решения вопроса, сразу же должны закрепляться и в регламентации процессов создания документов, фиксирующих результаты решения вопроса и всей цепочки работы с ними. Активное повсеместное внедрение новых технологий, как никогда ранее, требует урегулирования процессов документообразования и работы с документом на каждом этапе. Ключ решения этой проблемы – прежде всего совершенствование работы самого управленческого аппарата» [Кузнецова 2011, с. 257].

В ходе выполнения очередных *поручений* президента правительству от 15 мая и 9 июня 2000 г. о сокращении документопотока в государственных органах, автору поручается подготовить соответствующий Указ президента по этой проблеме. Этот Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по улучшению работы государственного аппарата, борьбе с бюрократизмом и сокращению

⁸ Личное поручение Президента Республики Казахстан – особый вид документа (уникальный ноу-хау) на бланке из полутвердой бумаги размером 20x10,5 см, который президент может носить в кармане пиджака или пользоваться за рабочим столом кабинетов в служебной и домашней резиденциях, в любое время заполняемый им лично от руки с проставлением даты, адресата (кому поручено), заполнением текста (по какому вопросу), срока исполнения. Бланк имеет пометку «На контроле президента», место для регистрационного номера, проставляемого Общим отделом Администрации Президента Республики.

документооборота» от 31 июля 2000 г. № 427⁹ предусмотрел задание правительству «ускорить формирование единого информационного пространства, до конца 2000 года приступить к поэтапному созданию Единой системы электронного документооборота государственных органов (ЕСЭДО), отработав ее основные элементы на базе наиболее подготовленных систем Администрации Президента Республики Казахстан, Канцелярии Премьер-Министра Республики Казахстан, отдельных центральных и местных исполнительных органов».

Таким образом, для разработки такой организационно и технологически сложной общегосударственной системы электронного документооборота для всех государственных органов страны было обеспечено *самое важное условие* – официально сформулированная *политическая позиция высшего руководства страны* по внедрению новых технологий в сферу государственного управления.

22 ноября 2000 г. распоряжением руководителя Канцелярии премьер-министра (в то время это уполномоченный орган по вопросам информатизации) – руководителя Комиссии по вопросам информатизации РК была создана Межведомственная рабочая группа по вопросам создания ЕСЭДО, председательство в которой поручается автору настоящей статьи. В Рабочую группу были включены руководители подразделений Администрации президента, Канцелярии премьер-министра, вице-министры транспорта и коммуникации, энергетики, заместитель председателя Комитета национальной безопасности, председатели Агентства по защите государственных секретов, АО «Казахтелеком», ЗАО «Национальные информационные технологии».

Глава государства *лично отслеживал* процессы информатизации и в других странах. К примеру, по статье, опубликованной в российской газете «Известия» от 08.06.2000 г.¹⁰, о проекте автоматизированной системы «Государственный регистр населения» Министерства связи Российской Федерации, Президент Республики сделал свою *пометку*: «Что думает наш Минтранс? 09.06.2000». В ответ Министерство транспорта и коммуникации представило главе государства анализ и оценку состояния информационных систем финансовых органов страны и предложения по созданию единого центра автоматизации финансовых структур,

⁹ Указ Президента Республики Казахстан от 31.07.2000 № 427 «О мерах по улучшению работы государственного аппарата, борьбе с бюрократизмом и сокращению документооборота»: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U000000427_/history (дата обращения 08.05.2022).

¹⁰ Латкин А. Хотите быть учтенным: Не спрятаться, не скрыться // Известия. 2000. 08 июня. № 104.

а также по доработке проекта Государственной программы формирования и развития единого информационного пространства Республики Казахстан.

В целях концептуализации и усиления системности начатых работ Указом Президента от 16 марта 2001 г. № 573 была утверждена Государственная программа формирования и развития национальной информационной инфраструктуры Республики Казахстан, которая предусматривала реализацию ЕСЭДО¹¹.

Как справедливо отмечают российские специалисты: «Цифровизация всех сфер жизнедеятельности общества требует внесения изменений в системы управления, нормативного регулирования, кадрового обеспечения и др. Инструментами инновационных преобразований служат такие документы, как стратегии и планы развития, национальные программы и проекты, законы и подзаконные нормативные правовые акты, приказы органов исполнительной власти, профессиональные и образовательные стандарты и т. д. Именно они приводят в действие механизмы реформирования, трансформации и перехода социальной системы из одного состояния в другое к новому уровню организации социального порядка» [Двоеносова 2020, с. 122–123].

Через 7 месяцев, 16 октября 2001 г., глава государства дает очередное *личное поручение* заместителю Премьер-министра, руководителю межведомственной комиссии: «У. Жандосову. Что мы делаем по компьютеризации управления, снижению оборота бумаг в ведомствах? Как выполняется мой Указ?»¹². Правительство 02.11.2001 г. проинформировало¹³ Президента о проводимой работе по выполнению его Указа «О мерах по улучшению работы государственного аппарата, борьбе с бюрократизмом и сокращению документооборота» от 31.07.2000 г. № 427.

Во исполнение другого поручения Президента от 17.11.2003 г. Премьер-министру касательно внедрения в Республике «электронного правительства» Правительством был подготовлен проект концепции «Электронного правительства Республики Казахстан». Распоряжением Премьер-министра от 21.05.2004 г. № 152-р была создана рабочая группа для разработки проекта Государственной

¹¹ Указ Президента Республики Казахстан от 16 марта 2001 г. № 573 «Об утверждении Государственной программы формирования и развития национальной информационной инфраструктуры Республики Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U010000573> (дата обращения 08.05.2022).

¹² Архив Президента Республики Казахстан. Ф. 5-Н. Оп. 6. Д. 3853. Л. 1.

¹³ Там же. Л. 3–5.

программы формирования инфраструктуры «электронного правительства». Доработанная концепция «электронного правительства» была 08.06.2004 г. одобрена на заседании Правительства. Агентству по информатизации и связи совместно с рабочей группой было поручено в трехмесячный срок внести проект Государственной программы с определением этапности, оценки эффективности и стоимости внедрения инфраструктуры «электронного правительства».

Учитывая важность сохранения документального фонда по новейшей истории современного Казахстана за период независимости, Президент страны в 2003 г. инициировал в новой столице строительство Национального архива, уникальное здание которого было заложено им в новом центре города. Созданный Национальный архив, оснащенный современным электронно-технологическим оборудованием, с 2006 г. стал одним из центров духовного возрождения нации. Здесь уместно привести сделанный известными российскими учеными А.Б. Безбородовым и Т.И. Хорхординой «...исключительно важный вывод: ...создание ЕГАФ предоставляло все возможности для формирования своеобразной национальной идеи, которая могла бы сплотить все культурные слои общества. В России было то, чего не было ни в одной стране мира – историко-софское отношение к архивам как к внутренне целостным, живым организмам, по самой природе воплощающим неразрывную связь Прошлого, Настоящего и Будущего и имманентно присущим жизнедеятельности Личности, Общества и Государства» [Безбородов, Хорхордина 2018, с. 70].

В период мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., когда по сравнению с 2007 г. документооборот вырос на 43%, глава государства еще раз заострил внимание на проблемах электронного документооборота, дав 27 октября 2008 г. свое *личное поручение*: «Премьер-министру, руководителю Администрации президента (сбор), начальнику Канцелярии президента. У нас огромный бумажный поток. Пустые бумажки гоняем сверху вниз и наоборот. Примите совместные меры по решительному сокращению этого потока. Доложить через 15 дней»¹⁴. В докладе Президенту были отмечены принятые меры по кардинальному сокращению бумажного документооборота и перевода его в электронный формат, а также оптимизации внутригосударственного обмена информацией. В результате внедрения Единой системы электронного документооборота в большинстве государственных органов (август 2006 г.) значительно возрос объем переписки в электронном формате (85–92 % всех документов). В среднем 80 % сотрудников еже-

¹⁴ Ведомственный архив Администрации Президента Республики Казахстан. Д. 01–25. Л. 17.

дневно работали в ЕСЭДО. При этом внимание Президента было обращено на то, что пока не решена проблема долговременного хранения цифровой информации, часть важнейших документов, которые поступают к нему (законы, указы, документы об исполнении государственных программ и др.), приходится составлять и на бумажных носителях.

В дополнительном отчете от 16.02.2010 г. об исполнении указанного *личного поручения* президент был проинформирован о принятии закона «О внесении изменений и дополнении в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам документационного обеспечения»¹⁵, утверждении Перечня типовых документов, образующихся в деятельности организации в электронном формате, Правил электронного документооборота, о подключении к ЕСЭДО акиматов всех областей. В результате общий объем электронного документооборота центральных и местных государственных органов в 2009 г. по сравнению с 2008 г. вырос на 34 %. В целях дальнейшего стимулирования развития электронного документооборота показатели его состояния включили в число критериев оценки эффективности деятельности государственных органов.

В связи с этим о фактическом переходе на другой уровень деятельности государственных органов отмечает и Н.А. Храмцовская: «В настоящее время можно наблюдать, что электронная революция в отдельных местах начинает переходить на следующую стадию – стадию переконструирования деловых процессов и методов работы, для которой характерны следующие особенности: ...вместо автоматизации деловых процессов бумажной эпохи основной акцент делается на формировании новых, построенных по совершенно иным принципам деловых процессов, в которых люди принимают значительно меньшее участие и занимаются принятием нестандартных высокоуровневых решений, в то время как рутинные операции выполняются автоматами» [Храмцовская 2015, с. 76].

На первом заседании Совета предпринимателей при президенте 26.02.2010 г. глава государства дал *поручение* своей Администрации об обеспечении возможности прямых электронных обращений представителей бизнеса на специальный сайт Президента о фактах неправомερных действий контролирующих и правоохранительных органов. В целях выполнения этой задачи на официальном сайте главы государства был разработан специальный раздел «Прези-

¹⁵ Закон Республики Казахстан от 4 июня 2009 г. № 162-IV «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам документационного обеспечения». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000162_#z3 (дата обращения 08.05.2022).

дентская защита бизнеса», на который с марта 2010 г. и до конца года поступили 2 тысячи обращений, рассмотрение которых контролировалось в особом порядке. За время работы этого раздела сайта положение с защитой прав предпринимателей кардинально улучшилось.

В данном случае подтверждается определение М.В. Ларина, что «...важным источником информации для различных видов деятельности служат веб-документы – документы, для использования которых необходимы сетевые компьютерные технологии (сети внутреннего и общего пользования: интранет, экстранет, интернет). Например, органы государственной власти и местного самоуправления активно используют сеть Интернет для размещения официальной информации (нормативных документов, новостей, актуальной справочной информации и др.). Внедрение сетевых технологий в государственное и муниципальное управление позволяет увеличить эффективность взаимодействия органов власти и населения, повысить оперативность и качество обслуживания населения в государственных и муниципальных учреждениях» [Ларин 2015, с. 57].

В другом *личном поручении* президент 11.08.2010 г. проявил озабоченность функционированием «электронного правительства» и финансовой отдачей: «Заместителю премьер-министра доложить о передаче в государственную собственность программного продукта «электронного правительства», председателю Агентства по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовой полиции) – в месячный срок проверить, как тратятся выделенные для этого огромные средства». На *критику* главы государства на расширенном заседании правительства 27.01.2012 г. о шестикратном росте отчетной информации в числе мер были предложены дальнейшая автоматизация процессов формирования и представления отчетности, доработка сервисов Интранет-портала государственных органов (ИПГО), которые позволят максимально аккумулировать отчетность государственных органов, осуществлять согласование проектов, вести коллективную работу над документами, их обсуждение и проводить голосование. Было решено дополнить ИПГО Единой информационной системой «Контроль», что позволило автоматизировать полный цикл подготовки проектов программных и стратегических документов, планов, протоколов, поручений, их исполнение, отчетность и контроль. При этом были исключены дублирование поручений и отчетности, а также рутинные технические работы на всех уровнях. Государственным органам до конца года следовало перейти на полный электронный документооборот в ЕСЭДО без дублирования на бумажных носителях, сделав исключение только для документов с постоянными сроками архивного хранения, а Министерству культуры утвердить новый

перечень таких документов. Правительство обязывалось обеспечить подключение к ЕСЭДО всех территориальных и местных исполнительных органов¹⁶.

Президент Республики Казахстан, *учитывая*, что в мире началась очередная, уже четвертая промышленная революция, в своем послании народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» от 31.01.2017 г.¹⁷ указал на повсеместную цифровизацию экономик мира, которая приведет к исчезновению целых отраслей и созданию принципиально новых, и *поставил задачу*: «Первый приоритет – это ускоренная технологическая модернизация экономики. Мы должны культивировать новые индустрии, которые создаются с применением цифровых технологий. Это важная комплексная задача. В связи с этим *поручаю* Правительству разработать и принять отдельную программу «Цифровой Казахстан»¹⁸. Следует адаптировать наше законодательство под новые реалии. Также важно обеспечить развитие коммуникаций, повсеместный доступ к оптоволоконной инфраструктуре. Развитие цифровой индустрии обеспечит импульс всем другим отраслям. Поэтому вопрос развития IT-сферы Правительство должно держать на особом контроле. *Поручаю* Правительству создать на базе одного из объектов «АСТАНА ЭКСПО-2017» международный технопарк IT-стартапов. Он должен стать платформой для привлечения предпринимателей и инвесторов со всего мира. Для этого необходима соответствующая инфраструктура и благоприятные условия, включая налоговые льготы, упрощенные визовый и трудовой режимы. Мы также должны развивать свой научный и инновационный потенциал на базе вузов, Назарбаев Университета и Парка информационных технологий «Алатау».

По записке о развитии цифровой экономики в Казахстане, подготовленной 14.06.2017 г. по *поручению* Президента экспертом-мастером по электронному управлению Швейцарского федерального института технологий (через два месяца он был назначен замести-

¹⁶ Ведомственный архив Администрации Президента Республики Казахстан. 2011. Д. 61-4. Л. 24.

¹⁷ Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 31.01.2017 г. «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». URL; https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-31-yanvara-2017-g (дата обращения 08.05.2022).

¹⁸ Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 декабря 2017 г. № 827 «Об утверждении Государственной программы «Цифровой Казахстан»». <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000827> (дата обращения 08.05.2022).

телем Премьер-министра, ответственным за цифровизацию), глава государства дал *поручение* Премьер-министру «подготовить прорывную политику цифровизации, организовав слаженную работу группы министерств и ведомств, реализующих функции в сфере ИТ, инноваций и цифровизации в рамках единого штаба внедрения». В правительстве было определено уполномоченное лицо (Chief digital officer – CDO) с соответствующим органом управления и полномочиями по координации деятельности министерств и ведомств в части реализации мероприятий по цифровизации. В каждом государственном органе центрального и областного уровня были назначены «цифровые» заместители руководителей – CDO. Была реализована матричная структура управления, предусматривающая их подотчетность CDO правительства.

В результате *личного* внимания и *активной заинтересованности* главы государства состоялся исторический прорыв: за короткий период с 2008 по 2014 г. «электронное правительство» Казахстана поднялось на 53 позиции: с 81-го на 28-е место в рейтинге ООН по уровню развития «электронного правительства», опередив многие страны СНГ и Восточной Европы.

По итогам очередного выпуска глобального рейтинга ООН по развитию «электронного правительства» (EGDI) в 2020 г. Казахстан продемонстрировал лучший результат среди стран СНГ, заняв 29-ю строчку рейтинга (Россия – 36, Белоруссия – 40, Армения – 68, Украина – 69, Молдова – 79, Узбекистан – 87).

По индексу «Открытых данных правительства» (на 11.08.2020 г.) среди стран Азии Республика Казахстан заняла 1-е место, по индексу онлайн-услуг – 3-е место, и 11-е место – в общемировом рейтинге. Примечательно, что Казахстан опередил в этом рейтинге такие страны как Люксембург, Израиль, Бахрейн, Бельгия, Китай, Италия, Малайзия, Португалия и Румыния¹⁹.

Таким образом, фактор личности высшего руководителя страны в настоящее время определяет лидерство в главных процессах в развитии электронного документооборота и цифровизации государственного управления и экономики.

Проницательность и понимание главой государства перспективы исторических процессов, сути происходящих и будущих глобальных трендов в технологиях, скрытых рисков и, главное, возможностей, которые они открывают для роста экономики, улучшения социального благосостояния, большей прозрачности и эффективности правительства, а также его политическая воля,

¹⁹ Исследование ООН: электронное правительство 2020. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 2020. URL: [https://www.2020UN E-Government Survey. \(EGDI\) \(дата обращения 08.05.2022\).](https://www.2020UN E-Government Survey. (EGDI) (дата обращения 08.05.2022).)

последовательная настойчивость в продвижении своих инициатив играют решающую роль в формировании в целом конкурентоспособной нации.

Литература

- Безбородов, Хорхордина 2018 – *Безбородов А.Б., Хорхордина Т.И.* Архивы и власть: государственная архивная служба в формировании исторического сознания и российской социокультурной идентичности // Новый исторический вестник. 2018. № 3. С. 59–78.
- Быкова 2014 – *Быкова Т.А.* О некоторых проблемах сферы управления документами в Российской Федерации // Вестник РГГУ. Серия «Документалистика. Документоведение. Архивоведение». 2014. № 2(124). С. 40–45.
- Гринин 2011 – *Гринин Л.Е.* Лекция: Роль личности в истории: история и теория вопроса // Философия и общество. 2011. № 4(64). С. 175–193.
- Двоеносова 2020 – *Двоеносова Г.А.* Цифровой документ: старая сущность в новом явлении // История и архивы. 2020. № 1. С. 120–127.
- Кузнецова 2011 – *Кузнецова Т.В.* Роль административных регламентов в совершенствовании ДОО федеральных органов исполнительной власти // Вестник РГГУ. Серия «Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность». 2011. № 18(80). С. 257–270.
- Ларин 1998 – *Ларин М.В.* Управление документацией и новые информационные технологии. М.: Научная книга, 1998. 137 с.
- Ларин 2009 – *Ларин М.В.* Зарубежный опыт управления документами в рамках «электронного правительства» (на примере ФРГ) // Документация в информационном обществе. Электронное правительство: управление документами: Доклады и сообщения на XVI Международной научно-практической конференции 26–27 ноября 2009 г. М.: РГГУ, 2010. 88 с.
- Ларин 2015 – *Ларин М.В.* Электронные документы: вопросы теории и практики // Вестник РГГУ. Серия «Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность». 2015. № 2(145). С. 50–57.
- Удовик 2013 – *Удовик В.Н.* Институт президентства в системе электронного управления // Документация в информационном обществе: эффективное управление электронными документами: Доклады и сообщения на XX Международной научно-практической конференции 20–21 ноября 2013 г. М.: РГГУ, 2014. 531 с.
- Храмцовская 2015 – *Храмцовская Н.А.* Тенденции вытеснения традиционных документов базами данных: нормативное регулирование и практика // Вестник РГГУ. Серия «Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность». 2015. № 2. С. 70–76.

References

- Bezborodov, A.B. and Khorkhordina, T.I. (2018), "Archives and power The State Archival Service in the formation of historical consciousness and Russian social and cultural identity, *New Historical Journal*, no. 3, pp. 59–78.
- Bykova, T.A. (2014), "About some issues of documents management in the Russian Federation", *RSUH/RGGU bulletin. "Records management. Archives administration" Series*, vol. 14, no. 2, pp. 40–50.
- Dvoenosova, G.A. (2020), "Digital document. An old entity in a new phenomenon", *History and archives*, no. 1, pp. 120–127.
- Grinin, L.E. (2011), "Lecture. The role of personality in history. History and theory of the Issue", *Philosophy and Society*, vol. 64, no. 4, pp. 175–193.
- Kuznetsova, T.V. (2011), "The role of administrative regulations in the document management improving of federal executive bodies", *RSUH/RGGU bulletin. "Records Management and Archival Studies. Computer Science. Data Protection and Information Security" Series*, vol. 80, no. 18, pp. 257–270.
- Larin, M.V. (1998), *Upravlenie dokumentatsiei i novye informatsionnye tekhnologii* [Documentation management and new information technologies], Scientific Book, Moscow, Russia.
- Larin, M.V. (2009), "Foreign experience of document management in the framework of 'electronic government' (on the example of Germany)", in *Dokumentatsiya v informatsionnom obshchestve. Elektronnoe pravitel'stvo: upravlenie dokumentami. Doklady i soobshcheniya na XVI Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii 26–27 noyabrya 2009 g.* [Documentation in the information society. E-government. Document management. Reports and presentations at the 16th International Scientific and Practical Conference on November 26–27, 2009], RGGU, Moscow, Russia.
- Larin, M.V. (2015), "Electronic documents. Theoretical and practical issues", *RSUH/RGGU bulletin. "Records Management and Archival Studies. Computer Science. Data Protection and Information Security" Series*, vol. 145, no. 2, pp. 50–57.
- Udovik, V.N. (2013), "Institute of Presidency in the electronic governance system", in *Dokumentatsiya v informatsionnom obshchestve: effektivnoe upravlenie elektronnyimi dokumentami. Doklady i soobshcheniya na XX Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii 20–21 noyabrya 2013 g.* [Documentation in the information society. Effective management of electronic documents, Reports and presentations at the 20th International Scientific and Practical Conference on November 20–21, 2013], Moscow, Russia.
- Khramtsovskaya, N.A. (2015), "Trends in the displacement of traditional documents through databases. Normative regulation and practice", *RSUH/RGGU bulletin. "Records Management and Archival Studies. Computer Science. Data Protection and Information Security" Series*, no. 2, pp. 70–76.

Информация об авторе

Мирболат Х. Жакытов, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, г. Нур-Султан, Республика Казахстан; Республика Казахстан, г. Нур-Султан, пр. Абая, д. 33а;

Национальный архив Республики Казахстан, г. Нур-Султан, Республика Казахстан; Республика Казахстан, г. Нур-Султан, бульвар Нуржол, д. 12;

Архив Президента Республики Казахстан, г. Алматы, Республика Казахстан; пр. Достык, д. 87б; mzhakypov@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-8707-0938

Information about the author

Mirbolat H. Zhakypov, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan; bld. 33a, Abay Av., Nur-Sultan, Kazakhstan;

National Archives of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan; bld. 12, Nurzhol Blvd, Nur-Sultan, Kazakhstan;

Archives of the President of the Republic of Kazakhstan, Almaty, Kazakhstan; bld. 87b, Dostyk Av., Almaty, Kazakhstan; mzhakypov@gmail.com

ORCID ID: 0000-0002-8707-0938