



ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ ГОЛОВИ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

19.07.2016

№ 324

Про схвалення Концепції
створення єдиної системи
електронного документообігу
Полтавської області

Відповідно до законів України „Про місцеві державні адміністрації” та „Про електронні документи та електронний документообіг”, постанови Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 351 „Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі”, з метою створення в облдержадміністрації, обласній раді, місцевих органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях комунальної форми власності системи електронного документообігу та запровадження електронного цифрового підпису:

1. Схвалити Концепцію створення єдиної системи електронного документообігу Полтавської області (далі — Концепція), згідно з додатком.

2. Структурним підрозділам облдержадміністрації у тижневий термін з дати видання розпорядження подати пропозиції щодо підтримання працездатності (належного функціонування) та забезпечення сталої роботи наявних систем згідно з вимогами розділу VI Концепції для узагальнення відділом інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату облдержадміністрації.

3. Рекомендувати органам місцевого самоврядування у місячний термін з дати видання розпорядження надати пропозиції щодо співфінансування створення єдиної системи електронного документообігу Полтавської області до відділу інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату облдержадміністрації.

4. Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю облдержадміністрації (Штефан В. Г.) у тижневий термін з дати видання розпорядження оприлюднити його у Загальнодержавній громадсько-політичній газеті „Зоря Полтавщини”.

5. Відділу інформаційно-комп'ютерного забезпечення апарату облдержадміністрації (Пархомов Є. Д.) розробити до 01 вересня 2016 року проект програми створення єдиної системи електронного документообігу Полтавської області та подати на затвердження і подальшого розгляду на сесії обласної ради.

6. Контроль за виконанням розпорядження покласти на першого заступника голови облдержадміністрації Пісоцького А. А. та заступника голови - керівника апарату облдержадміністрації Білоконя М. І.

Голова
обласної державної
адміністрації

В. ГОЛОВКО

КОНЦЕПЦІЯ
створення єдиної системи електронного
документообігу Полтавської області

I. Обґрунтування потреби запровадження (створення) єдиної системи електронного документообігу Полтавської області

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, яку схвалено постановою Верховної Ради України 11 грудня 2014 року, передбачено відмову від паперового документообігу та впровадження електронного урядування.

Постановою Кабінету Міністрів України від 27.05.2015 № 351 „Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі” ухвалено введення в експлуатацію з 1 вересня 2015 року Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (далі — СЕВ ОБВ), яка забезпечить функціонування в державі міжвідомчого електронного документообігу.

Наразі в облдержадміністрації й обласній раді працюють автоматизовані системи діловодства, які забезпечують:

електронний облік та реєстрацію документів (вхідних, вихідних, внутрішніх, зокрема — організаційно-розпорядчих документів, а також — резолюцій, завдань, доручень керівництва та отриманих відповідей про виконання);

контроль термінів виконання;

зберігання стислих відомостей про документи;

пошук документа за окремим реквізитом або кількома.

Забезпечити інтеграцію з СЕВ ОБВ та підтримувати електронний документообіг ці системи не спроможні.

Визначення понять

Електронний документообіг - це високотехнологічний і прогресивний підхід до суттєвого підвищення ефективності роботи установ та організацій.

Варто розрізняти поняття «діловодство» та «документообіг», які не є тотожними.

Діловодство — діяльність, що охоплює документування й організацію роботи з документами в процесі виконання управлінських дій.

Організація роботи з документами — створення умов для відповідного руху, пошуку та зберігання документів, а також контролю виконавської дисципліни.

Документообіг — сукупність процесів створення, оброблення, правлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення

документів (у разі потреби із застосуванням перевірки цілісності та підтвердження факту одержання таких документів).

На підставі такого поділу розрізняють системи автоматизації діловодства (далі — САД) і системи електронного документообігу (далі — СЕДО).

САД насамперед забезпечують облік електронних документів. У базах даних зберігаються не лише реквізити документів, але й їхні текстові образи. САД дозволяють вести контроль виконання та забезпечують швидкий пошук документів.

СЕДО орієнтовані на роботу з електронними документами, їх рухом усередині організації або між організаціями. Важливим тут є процес колективного підготування документа, його багаторазове узгодження, ведення версій документів і журналювання будь-яких дій користувачів. СЕДО поєднують у собі функції автоматизації діловодства й управління електронними документами.

Використання паперового документообігу унеможливорює належне підтримання електронного документообігу з іншими органами влади та призводить до внутрішніх проблем, серед яких:

- великий документопотік вхідних, вихідних і внутрішніх (службових) документів, розгляд яких суттєво шкодить оперативності реагування та збільшує терміни виконання робіт;

- додаткові матеріальні витрати на підготовку паперових документів;

- страждає виконавська дисципліна;

- зростає кількість форм звітності;

- виникає загроза витоку інформації з візами тощо.

Традиційні (паперові) методи роботи з документами у сучасних умовах є неефективними. За даними компанії Delphi 15% паперових документів безповоротно губляться, для їх пошуку службовці витрачають до 30% свого робочого часу. Світовий досвід засвідчує зростання продуктивності праці користувачів СЕДО на 25–50%. Завдяки електронним документам та автоматизації документообігу скорочується час оброблення одного документа більш ніж на 75% та зменшуються витрати на зберігання документів на 80% (оцінка Norton Nolan Institute).

За прогнозом компанії XPLOR співвідношення кількості паперових та електронних документів через п'ять років становитиме 50% на 50%, через десять років — 30% на 70%; кількість електронних документів за рік подвоюється, а паперових документів підвищується лише на 7%. Очевидною є невідворотність переходу від паперових технологій організації документообігу до комп'ютерних.

Отже, постала нагальна потреба відмови від паперового документообігу та заміни його електронним.

Правові підстави

Правовий статус безпаперового документообігу з застосуванням електронного цифрового підпису в органах державної влади визначено

законами України „Про електронні документи та електронний документообіг” та „Про електронний цифровий підпис”.

Порядок здійснення електронного документообігу та застосування електронного цифрового підпису визначається постановами Кабінету Міністрів України:

від 28.10.2004 № 1452 „Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності”;

від 28.10.2004 № 1453 „Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади”;

від 27.05.2015 № 351 „Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі”;

від 17.07.2009 № 733 „Про електронний обмін службовими документами органами виконавчої влади”.

Механізм роботи з електронними документами впорядковано вимогами документів відповідних органів:

наказ Міністерства юстиції України від 01.11.2012 № 1600/5 „Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису”;

наказ Міністерства юстиції України, Адміністрації державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 20.08.2012 № 1236/5/453 „Про затвердження вимог до форматів, структури та протоколів, що реалізуються у надійних засобах електронного цифрового підпису”;

наказ Міністерства освіти, молоді та спорту від 20.10.2011 № 1207 „Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення”.

II. Перешкоди запровадженню СЕДО АІС ЄІППО

Основними причинами гальмування процесу переходу від паперового (класичного) до електронного (безпаперового) документообігу є:

неготовність окремих керівників та співробітників до прозорості власної діяльності, що є принциповою складовою системи електронного документообігу;

консерватизм персоналу, незацікавленість у навчанні та підвищенні власного кваліфікаційного рівня, прагнення уникнути новизни в роботі;

упереджене ставлення до використання електронних цифрових підписів, обумовлене нерозумінням механізму дії СЕДО;

небажання застосовувати сучасну інформаційну систему на практиці, (натомість є випадки коли користувач СЕДО виконує відповідну роботу вручну, без допомоги комп'ютера);

особливості забезпечення юридичної сили електронних документів, зокрема шляхом впровадження електронного цифрового підпису (далі —ЕЦП);

складність переведення наявних документів з паперової форми в електронну;

відсутність засобів для автоматизації повного життєвого циклу документів та застосування електронних цифрових підписів;

інші перешкоди технічного, матеріального, організаційного змісту.

Для уникнення зазначених перешкод створенню дієвої СЕДО потрібно враховувати такі чинники:

1. Принципова воля керівництва області

Лише розуміння керівництвом важливості та особливостей технології процесу, особиста готовності до розв'язання проблем, а також безпосередня участь у роботі як користувача СЕДО дозволять досягти прийнятного результату.

Подолання негативного ставлення до СЕДО є передумовою такої роботи, адже переваги безпаперового документообігу очевидні:

доступність інформації,

прозорість руху документів,

відсутність потреби зберігання паперових копій (не потребують створення фізичних умов для зберігання та матеріальних витрат);

пришвидшення розгляду документів і зменшення середньої тривалості опрацювання одного документа;

посилення виконавської дисципліни завдяки глобальній автоматизації процесу і налагодженню механізму взаємодії підрозділів;

оперативність, синхронність, одночасність колективної роботи з документами (один і той самий документ можуть опрацьовувати синхронно кілька працівників одночасно, при чому кожен перебуває на власному робочому місці).

Серед аргументів «проти»:

психологічний бар'єр (суб'єктивна перешкода);

юридичні суперечності, пов'язані з тимчасовим паралельним функціонуванням паперового та електронного документообігів;

ймовірність зниження змістовності та культури викладу документів.

Отже, доцільно створити належні умови для організації, розвитку та підвищення ефективності робочого процесу, а також докласти зусиль до подолання недоліків, тимчасових та суб'єктивних перешкод.

2. Електронний цифровий підпис

Легітимність документообігу – ось перше завдання під час упровадження безпаперових технологій документообігу.

ЕЦП розв'язує проблему легітимізації та достовірності документів — це різновид електронного підпису, який за юридичним статусом прирівнюється до власноручного (у разі виконання технічних умов, визначених законом!); це унікальний електронний код, за допомогою якого підтверджується цілісність та юридична сила електронного документа, а також однозначно ідентифікується особа, яка його підписала.

Електронний цифровий підпис підтверджує незмінність редакції документа, а у випадку внесення до документа будь-яких коригувань засвідчує, що документ втратив легітимність і не має юридичної сили.

3. Телекомунікаційна інфраструктура

Для впровадження єдиної СЕДО в облдержадміністрації й обласній раді та подальшого розвитку та поширення безпаперових технологій документообігу на всю систему органів влади в Полтавській області необхідне під'єднання до СЕВ ОБВ, яка забезпечує зовнішній обмін електронними документами.

Для впровадження безпаперового електронного документообігу потрібні потужні системи, спроможні забезпечувати повний цикл такого документообігу. Значно зекономити ресурси області може встановлена на надійному захищеному сервері багатопаспортна СЕДО, яка дозволить одночасний окремий документообіг підключених до неї органів влади (вузлів).

Сьогодні впровадження повноцінної дієвої (повнофункціональної) СЕДО Полтавської області є актуальним завданням у сфері впровадження сучасних інформаційних технологій.

III. Мета створення єдиної СЕДО Полтавської області

Метою створення єдиної СЕДО в облдержадміністрації, обласній раді, місцевих органах виконавчої влади й органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях комунальної форми власності — є автоматизація й оптимізація окремих етапів і процесів діловодства та документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису відповідно до сучасних вимог законодавства.

IV. Визначення оптимального варіанту створення єдиної СЕДО Полтавської області

Один з варіантів створення єдиної СЕДО Полтавської області — організація окремої локальної системи документообігу в облдержадміністрації й обласній раді та поетапне впровадження програми на необмеженій кількості робочих місць усіх заінтересованих органів.

Недоліки зазначеного варіанту — часова тривалість; значні матеріальні витрати на поетапне впровадження системи; загроза некоректного під'єднання додаткових модулів системи. Цей шлях не відповідає засадам комплексності розв'язання завдань.

Другий варіант — впровадження єдиної СЕДО одночасно на всіх визначених робочих місцях, що дозволить здійснити проект у стислі терміни та отримати виправданий результат.

Отже варіант одночасного повного впровадження СЕДО та СЕВ ОБВ в Полтавській області є оптимальним.

V. Шляхи і способи створення єдиної СЕДО Полтавської області

Створювана СЕДО потребує інтеграції у СЕВ ОБВ, бути веб-орієнтованою та відповідати вимогам чинного законодавства в частині захисту інформації (зокрема враховувати рекомендації Держспецзв'язку до захисту інформації та відмови від програмного забезпечення, розробленого у Російській Федерації) та висвітлення діяльності органів державної влади (зокрема забезпечувати автоматичне оприлюднення публічної інформації).

На першому етапі в облдержадміністрації потрібно побудувати нову СЕДО та приєднати до неї Полтавську обласну раду та структурні підрозділи облдержадміністрації з підтримкою архівних баз даних за попередні роки.

Оновлена СЕДО повинна забезпечити незалежність від розробника програмного забезпечення (далі — ПЗ), а саме:

наявність відкритого інструментарію для створення функціональних застосунків (Integrated Development Environment, що забезпечує повний цикл розробляння чи модифікації (удосконалення) наявного ПЗ);

розробляння застосунків без застосування програмування (обсяг програмного коду під час створення функціональних застосунків не повинен перевищувати 10% від загального обсягу робіт; 90% робіт повинні виконуватися засобами візуального налаштування та проектування адміністраторами системи);

швидке створення рольових інтерфейсів (наявність інструментарію для оперативної модифікації без програмування автоматизованих робочих місць користувачів, адаптованих під виділені ролі чи бізнес-завдання);

мати вбудовану адаптивну систему прогнозування введення слів для пришвидшення створення документів;

мати вбудований генератор звітів і підсистему налаштування шаблонів і форм;

мати можливість формування детальних звітів за даними оглядових звітів.

На другому етапі планується під'єднати до СЕДО зацікавлені місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації комунальної власності.

З урахуванням зазначеного оновлена СЕДО має відповідати таким вимогам:

1. Бути продуктом вітчизняного розробника.
2. Мати експертний висновок на відповідність вимогам НД ТЗІ з рівнем гарантій не нижче Г2.
3. Бути інтегрованою з СЕВ ОБВ.
4. Відповідати вимогам чинних нормативно-правових документів, що регламентують ведення діловодства в органах державної влади.
5. Мати сучасну архітектуру: повноцінний, функціональний тонкий (web) клієнт (що не потребує підтримки на клієнті іншого програмного забезпечення крім браузеру для використання на будь-яких операційних системах).

6. Підтримувати роботу з ЕЦП.
7. Мати мобільний застосунок для смартфонів і планшетів.
8. Мати підсистему роботи через електронну пошту, яка дозволяє виконувати основні операції роботи з документами без входження до самої СЕДО (в режимі он лайн).
9. Містити інтегрований редактор документів, який не вимагає встановлення на комп'ютері користувача жодних додаткових програмних засобів.
10. Дозволяти перегляд документів будь-яких форматів без встановлення спеціалізованого програмного забезпечення.
11. Мати вбудований електронний архів документів, що дозволяє створити централізований, корпоративний архів електронних документів будь якого розміру.
12. Дозволяти автоматичне оприлюднення публічної інформації на єдиний веб-портал органів влади „Електронна Полтавщина”.
13. Дозволяти автоматичне оприлюднення новин, які створюють органи влади області на єдиному веб-порталі органів влади „Електронна Полтавщина”.
14. Мати підсистему підписання електронних договорів.
15. Підтримувати надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

VI. Системні вимоги до клієнтів єдиної СЕДО Полтавської області

ПЗ СЕДО повинне забезпечувати нормальну (штатну) роботу користувача з будь-якої робочої станції через інформаційно-телекомунікаційну мережу Інтернет без прив'язування до конкретного комп'ютерного, периферійного, мережевого чи іншого обладнання, кількості чи територіального розміщення робочих місць за дотримання таких системних вимог:

мінімальні: процесор Pentium IV / AMD Athlon з тактовою частотою 2 ГГц, 512 Мбайт ОЗП, мережний інтерфейс 60 Кбіт/с;

рекомендовані: двоядерний 32-розрядний процесор з тактовою частотою 3 ГГц, 2 Гбайт ОЗП, мережний інтерфейс 10 Мбіт/с.

VII. Очікувані результати запровадження єдиної СЕДО Полтавської області

Створення та впровадження єдиної СЕДО Полтавської області забезпечить:

автоматизацію й оптимізацію процесів діловодства і документообігу, зокрема: приймання, реєстрацію, попередній розгляд і підготування до доповіді керівництву;

облік резолюцій до документів та доведення до безпосередніх виконавців;

узгодження та візування проектів вихідних документів, формування справ, передачі на зберігання в архів тощо;

прискорення обміну інформацією між структурними підрозділами облдержадміністрації й обласної ради та підвідомчими підприємствами, установами й організаціями комунальної форми власності;

оптимізацію інформаційних потоків між облдержадміністрацією, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

належний постійний контроль за виконанням доручень керівництва до актів Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України;

створення єдиного архіву документів та супровідної інформації, що поліпшить якість оброблення документів і скоротить час на прийняття управлінських рішень;

відповідний рівень безпеки під час роботи з документами та запровадження в СЕДО електронного цифрового підпису;

автоматизацію й оптимізацію процесів доступу громадян і бізнесу до публічної інформації та інформації про діяльність органів влади Полтавської області;

запровадження технологій електронного урядування на всіх рівнях владних повноважень з метою надання адміністративних послуг в електронному вигляді.

Заступник голови
облдержадміністрації

Р. І. Товстий