

Концепция внедрения централизованной общегосударственной системы электронного документооборота

(авторы – Модерау М. Ю., Сергеев А. В.)

Я хотел бы предложить вашему вниманию небольшой доклад о ныне забытой концепции централизованной общегосударственной системы электронного документооборота (далее - СЭД) с использованием электронной цифровой подписи (далее - ЭЦП). Хотя концепция эта была разработана ещё в 2004 году, она, на наш взгляд, сегодня никак не утратила своей актуальности и практической ценности и заслуживает внимательного рассмотрения. В разработке принимали участие представители министерства финансов, министерства экономики, государственного архива, института проблем регистрации информации НАН Украины и департамента специальных телекоммуникационных систем. Все технические и технологические возможности для функционирования единой системы имелись в Украине еще в 2004 году. Проектом программы предусматривалось: **(Слайд 1)**

Но сложилось так, что электронный документооборот в Украине развивался «снизу» и децентрализовано. Каждое министерство, комитет, ведомство, предприятие и т.п. внедряли свою уникальную СЭД. Если сравнить внедрение электронного документооборота с телефонизацией (и там и там передача информации) то в Украине в каждом ведомстве создана своя уникальная система телефонной связи (со своей уникальной телефонной станцией, уникальными телефонными аппаратами, уникальными частотами, уникальными требованиями к защите и базам данных). Позвонить внутри системы возможно, а вне - нет. Создавать автоматические «мостики» между такими системами – это продолжать консервировать все недостатки сложившейся системы и бесцельно тратить бюджетные деньги. **Пока будет продолжаться поддержка на государственном уровне сложившейся системы «локальных Телекомов», внедрение полноценного электронного документооборота в Украине не возможно.**

Необходимо отметить, что наличие ЭЦП у каждого чиновника – обязательное условие электронного документооборота в любой развитой европейской стране. Практически все СЭД (по результатам опроса Госкоминформатизации), которые внедрены в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Украины, не используют ЭЦП. Следовательно, документы, которые циркулируют в СЭД, не соответствуют требованиям законодательства к электронным документам и юридически документами не являются. На сегодня аккредитовано 14 центров сертификации ключей, но базы данных и цифровые подписи несовместимы между собой. В одной налоговой администрации электронный документооборот обеспечивают сразу три центра сертификации ключей (далее – ЦСК), к слову, все это коммерческие структуры. Соответственно, для того чтобы иметь возможность обмениваться электронными документами внутри своего ведомства, работником налоговой необходимо иметь три различных ключа. По результатам того же опроса, по состоянию на первый квартал 2010 года количество ключей ЭЦП в органах исполнительной власти и местного самоуправления составляло всего 3294 ключа на всю Украину.

Один пример: принимая, что генерация личного ключа обходится в год 100 гривен **(Слайд 2)** и, помножив эту цифру на количество государственных служащих – 260 тысяч, получаем 26 миллионов ежегодных потерь для бюджета. И это при условии, что возможности каждого ограничены одним ЦСК.

Отдельно стоит вопрос о требовании к хранению информации. В настоящее время информация в электронном виде хранится на носителях, не гарантирующих ее сохранность. Это прямое нарушение требований регламентирующих хранение информации. Институтом проблем регистрации информации разработаны комплексы долгосрочного хранения, но они не используются - дорого.

Децентрализованная система, строилась для обеспечения прибыли «своим» коммерческим структурам, а не для удовлетворения потребностей государства. Она не отвечает требованиям законодательства Украины, крайне затратна для бюджета страны и неработоспособна для ее потенциальных пользователей.

Схема работы (Слайды 3,4).

Система предусматривала использование протокола «банк-клиент», для исключения возможности работы внешнего оператора. Государственное предприятие производит авторизацию электронных подписей (за что получает оплату) и сохраняет оригиналы электронных документов (это автоматически – единая электронная база данных государства). В системе, за счет автоматизации, исключена возможность злоупотреблений при подтверждении о принятии документа и присвоении ему регистрационного номера. Многократно минимизирован риск злоупотреблений операторами, за счет ограниченного количества последних и жесткому контролю над их действиями

Внедрение централизованной СЭД

Согласно нашей концепции, для внедрения в Украине централизованной СЭД, достаточно принять управленческое решение о поэтапном вступлении в силу порядка использования ЭЦП органами государственной власти, предусматривающего работу через единый сервер.

Инфраструктура связи и технологии уже достаточно развиты в Украине для успешного внедрения централизованной СЭД.

Предполагается использование возвратного финансирования. Мы считаем целесообразным, запрещение финансирования из бюджета любых программ, цель которых будет достигнута в результате внедрения централизованной СЭД. Это значительно понизит риски, связанные с противостоянием коммерческих структур.

Основной риск внедрения связан с преодолением сложившегося менталитета. В Украине функционирует много лет, привычная всем, регламентированная многими нормативными актами делопроизводства, система бумажного документооборота. Переход на новую, оторванную от бумажного, СЭД, с заменой нормативной базы - это угроза потери работоспособности всего аппарата управления. Содержать две системы дорого и допустимо на короткий, строго оговоренный переходный период. Для запуска СЭД в Украине необходимо, сохраняя нормативно-правовую базу делопроизводства, заменить бумажный носитель на цифровой, а почтовые и курьерские услуги на цифровую связь. Для пользователя все должно быть предельно упрощено и изложено в инструкции, где пошагово описывается каждое действие. Привычный стандартный документ оцифровывается, «закрывается цифровой подписью», прикрепляется к электронному «конверту», где в едином порядке указываются реквизиты (адресат и тема). Так формируется «файл» для отправки. Далее, согласно той же инструкции производится соединение с сервером базы. Документ отослан, а другой автоматически принят.

Для пользователей работа такого государственного предприятия - будет похожим на работу оператора мобильной связи (только предоставляются услуги электронного документооборота). Оно, за счет массовости, станет прибыльным и все средства обязано вкладывать в дальнейшее развитие этой системы.

Юридические и физические лица будут оплачивать услуги системы электронного документооборота, потому что это позволит экономить время, деньги и нервы. Как доказывают другие подобные системы Интернет, мобильная связь, «Клиент-банк», клиенты готовы платить за простоту, доступность, мобильность и надежность. **Централизованная СЭД рассчитана на возможности и потребности среднестатистического гражданина Украины. Внедрение одной локальной СЭД по затратам соизмерима с внедрением централизованной СЭД, но только централизованная станет прибыльной.**

При условии принятия необходимого управленческого решения, по нашим расчетам, в течение года возможно реализация пилотного проекта в Киеве, и в течение двух лет внедрение централизованной СЭД по всей Украине.

Преимущества централизованной СЭД.

Информационные программы за рубежом рассматриваются как главный инструмент взаимодействия и контроля государственных учреждений, как средство концентрации власти для ее наиболее эффективного использования в интересах общества и государства. Документооборот это главный инструмент управления. А жизнь заставляет отказываться от дорогостоящего, неэффективного и неконкурентоспособного бумажного документооборота. В сущности, предлагается внедрение современного инструмента

управления государством, адекватного новому информационному обществу, что позволит: **(Слайд 5)**

б. уменьшить расходную часть бюджета за счет: **(Слайд 6)**

в. предоставить новые современные услуги населению за счет; **(Слайд 7)**

Исследование еженедельника «Зеркала недели» показывает, что из государственного бюджета Украины на внедрение в различных госучреждениях информационно-коммуникативных систем и электронного документооборота было выделено, по самым скромным подсчетам, порядка 4 — 5 миллиардов гривен. Гораздо больше государство потеряло из-за задержки внедрения. Так на одну только социальную карту правительство планирует выделить 3,9 миллиардов гривен, со сроком внедрения три года. Как утверждает народный депутат Коновалюк, внедрение социальной карты позволит экономить около 5-10 миллиардов бюджетных денег ежегодно. Но обеспечение социальной картой каждого гражданина, получится автоматически, в случае внедрения предлагаемой системы. А это только одно из возможных преимуществ, предоставляемых единой базой данных, это и реестр избирателей, и перепись населения, в общем, список очень длинный.

В связи с тем, что во внедряемой в Украине децентрализованной СЭД заложены неисправимые институциональные ошибки, предлагаем менять систему в целом, внедрять централизованную общегосударственную СЭД, с определенным конечным сроком отказа от бумажного документооборота.