

## **Межведомственный электронный документооборот как основа единого управленческого пространства региона**

Тема внедрения СЭД в том числе в органах власти различных уровней: федеральном, региональном, муниципальном далеко не нова. Более того, интерес все больше начинает смещаться от этой, уже «заезженной» темы в другие аспекты межведомственного взаимодействия: взаимодействия власти с бизнесом, гражданами, оказание государственных и муниципальных услуг, информационно аналитического обеспечения деятельности ОГВ и т.д.

Что в принципе правильно, так как существует объективная потребность с использованием ИС решать гораздо более широкий класс задач нежели «просто» электронный документооборот.

Отработана, даже с учетом нашего «закостенелого» в плане регулирования ДООУ, законодательства методология внедрения.

Разработаны и прошли многолетнюю обкатку программно-технические средства автоматизации ДООУ, да и тройка-пятерка лидеров, разрабатывающие средства автоматизации, за последние годы изменений не претерпела.

При этом, с увеличением как количества, так и качества проектов внедрения СЭД в ведомствах стало очевидно, что добиться качественного эффекта и раскрыть по максимуму потенциал ЭДО возможно только при организации межведомственного электронного документооборота.

Без этого все проекты, даже самые замечательные, комплексные и интересные представляют собой ни что иное как попытку «построения коммунизма в отдельно взятой квартире», и обеспечивают в лучшем случае локальный и весьма ограниченный эффект для конкретного ведомства, а порой только для некоторых сотрудников этого ведомства.

На фоне призывов и лозунгов о переходе к ЭДО при одновременном отсутствии нормативно правового и технического регулирования «сверху» данного вопроса драйвером развития межведомственного документооборота выступили регионы. За прошедшие 10 лет в стране реализовано уже не мало интересных масштабных проектов внедрения региональных СЭД (причем на разных технических платформах).

Одним из знаковых регионов по организации полноценного межведомственного электронного документооборота является Ярославская область.

В декабре 2004 года Постановлением Администрации Ярославской области № 194-а была утверждена Концепция информатизации Ярославской области на 2004-2010 годы. Одна из ключевых задач в области информатизации региона

была сформулирована как «повышение эффективности управленческой деятельности органов государственной власти всех уровней».

Задача была поставлена весьма амбициозно и рабочая группа провела скрупулёзный анализ ИТ-решений, внедрение которых могло бы обеспечить выполнение столь серьезных требований руководства региона. В результате такого анализа ключевой системой, внедрение которой должно было вывести управление регионом на качественно новый уровень, повысить эффективность взаимодействия всех органов власти, обеспечить технологическую поддержку для разработки, принятия и реализации управленческих решений в регионе была определена система класса ECM.

Были выделены главные функции Content Management, востребованные в государственном управлении:

- регламентация и управление процессами органов исполнительной власти (Workflow);
- создание и управление электронными архивами (Document management);
- управление образами документов (Document Imaging);
- создание и управление официальными документами (Records management);
- организация деятельности рабочих групп и проектных команд (Document-centric collaboration).

Выводы рабочей группы были определены в «Концепции системы электронного документооборота органов государственной власти Ярославской области», которая была утверждена постановлением Правительства Ярославской области от 18.06.2008 № 276-п «О единой системе электронного документооборота органов государственной власти Ярославской области».

Согласно Концепции основные требования к ECM-системе Правительства Ярославской области были сформулированы следующим образом:

- реализация процессного подхода;
- возможность настройки в соответствие с функциональной моделью работы органов государственной власти Ярославской области;
- налаживание горизонтальных коммуникаций, возможность ведения проектного управления;
- открытость, возможность модификаций своими силами;
- ведение внутренней базы знаний;
- высокая надежность и масштабируемость системы.

В соответствии с концепцией был проведен анализ и описание документационных процессов и разработано Техническое задание на будущую систему. Выбор технологической платформы и поставщика решения в Правительстве стали производить по следующей схеме:

- референс-визиты в Правительства регионов и Федеральные органы власти;
- встречи с поставщиками решений;
- подготовка потенциальными поставщиками демонстрационных сценариев работы органов власти Ярославской области;
- просмотр «на месте» реализованных моделей работы на базе различных продуктов.

По результатам тщательного отбора рабочая группа в результате сделала свой выбор в пользу системы DIRECTUM и компании «ФИНЭКС Качество».

Проект внедрения системы ЕСЭД (Единой системы электронного документооборота) на платформе DIRECTUM начался в 3 квартале 2010 года.

С октября 2010 года система была запущена в опытную эксплуатацию в рамках пилотного проекта, в который вошли приемные Губернатора, его заместителя, администрация управления правительством области и департаменты (ОИВ), подведомственные одному из заместителей Губернатора.

В декабре 2010 года на расширенном заседании рабочей группы с участием специалистов всех местных подразделений, которые проходило под председательством зам. Губернатора результаты пилотного проекта были признаны успешными и началась подготовка к тиражированию на все ОИВ и СППО Ярославской области.

С февраля по апрель осуществлялось массовое подключение гос.служащих к системе (более 1200) и 27 мая 2011 года был подписан Указ Губернатора, согласно которому документооборот регистрируемой служебной корреспонденцией, выдача и исполнение поручений должна была быть организована исключительно в электронном виде без использования бумажных носителей.

Таким образом, к середине 2011 года был реализован и легализован полноценный электронный межведомственный документооборот в ОИВ Ярославской области.

Однако, степень его «межведомственности» еще оставалась достаточно условной.

Ведь хотя отдельные ОИВ и являются самостоятельными юридическими лицами, все они в совокупности представляют собой единый организм исполнительной власти региона.

Именно это и позволило в рамках единой технической инфраструктуры, в рамках единой системы реализовать эффективные прозрачные механизмы взаимодействия.

Но необходимо было двигаться дальше.

Существующие технологические возможности предлагают несколько вариантов реализации межведомственного электронного документооборота.

1. Предоставление «абонентского» доступа к головной системе.
2. Средства интеграции (взаимодействия) нескольких систем на одной технологической платформе.
3. Заказные решения по сопряжению систем на различных технологических платформах.
4. Обмен документами между системами (в т.ч. на разных технологически платформах) на основе ГОСТ Р 53898.
5. Система МЭДО.
6. Использование услуг спец.операторов и операторов ЭДО (Диадок, Superdocs, Тензор).

И, фактически, все эти варианты нашли свое место в реализации единой среды документооборота Ярославской области.

Вариант предоставление «абонентского» доступа к головной системе, несмотря на свои недостатки, оказался весьма востребован при организации взаимодействия с ТОФОИВ и подведомственными учреждениями (а так же на первом этапе с администрациями муниципальных районов области).

С технической точки зрения было обеспечено подключение к базе ЕСЭД в режиме ограниченного функционала с использованием технологии тонкого клиента по 1 рабочему месту (делопроизводителя) от каждого абонента.

С организационной стороны с абонентами было заключено соглашение об информационном взаимодействии (в формате присоединения)

Благодаря реализации данной модели, не затрагивая организацию делопроизводства участников взаимодействия был обеспечен транспорт, т.е. возможность документационного взаимодействия строго в электронном виде без дублирования на бумажных носителях со значительным числом абонентов причем с теми, документообмен с которыми составлял значительную долю всего внешнего документопотока ОИВ ЯО.

Подключение в режиме «абонентского доступа» (или организация удаленной точки взаимодействия – УТВ) позволило реализовать следующие возможности:

- 1) Отправка документов абонентам УТВ
- 2) Выдача поручений в УТВ
- 3) Получение, автомат.регистрации и отправка на рассмотрение в ОГВ документов из УТВ
- 4) Отчет по исполнению поручений от УТВ
- 5) Переписка между УТВ

Это привело к тому, что к началу 2012 года 53% от всех входящих в ОГВ ЯО документов составляли документы, поступившие в электронном виде с использованием ЕСЭД.

Т.о. такое решение позволило в кратчайшие сроки и с минимальными затратами (в т.ч. и финансовыми) на порядок повысить эффективность межведомственного взаимодействия.

Электронный межведомственный документооборот в Ярославской области стал реальностью.

Однако, такая технология не предусматривала какого либо вмешательства в делопроизводство «контрагентов» - УТВ, т.е. обеспечивала только транспорт, и только до одной точки входа – головного места регистрации учреждения.

И если при взаимодействии с ТОФОИВ и большинством ОМСУ этого было более чем достаточно, то с таким важным абонентом, как мэрия г.Ярославля ситуация обстояла по иному.

В мэрии г.Ярославля на тот момент внедрялась и в ряде структур уже функционировала своя система документооборота на платформе DocsVision.

Кроме того, мэрию областного центра и крупнейшего города области было весьма неудобно трактовать как «одного» корреспондента, т.к. различные структурные подразделения мэрии (управления, департаменты, территориальные администрации) выступали самостоятельными корреспондентами и вели активную переписку/взаимодействие с различными ТОФОИВами и ОИВами..

Поскольку ни идейно, ни финансово не было никакого смысла ради повышения эффективности ломать внедренную систему или создавать ей параллельную, только на другой технологической платформе, было принято решение обеспечить взаимодействие двух систем в рамках организации обмена служебной корреспонденцией, поручениями.

За основу такого взаимодействия был взят утвержденный в 2010 году стандарт ГОСТ Р 53898 «Системы электронного документооборота.

Взаимодействие систем управления документами. Требования к электронному сообщению». Обе технологические платформы имеют развитые средства, позволяющие реализовать взаимодействие систем согласно указанного стандарта.

И, собственно, такая интеграция была проведена.

При этом стоит отметить, что реализация такого взаимодействия не потребовала внесения никаких изменений в логику работы обеих СЭД. И та и другая система являются полностью самостоятельными, самодостаточными и автономными. Ни одна из систем по отношению к другой не является «подчиненной».

Единственное исключение – на базе ЕСЭД (DIRECTUM) как системы, обеспечивающей межвед с большим количеством абонентов, организован реестр абонентов и при появлении в структуре мэрии нового подразделения, которое может выступать абонентом системы, об этом необходимо уведомить службу технической поддержки (СТП) ЕСЭД.

Эта интеграция начала функционировать в начале 2012 года и за прошедшие полтора года доказала свою работоспособность, результативность и эффективность.

На текущий момент к такому же взаимодействию подключаются СЭД Ярославской областной думы и СЭД г.Рыбинск.

Еще одним важным этапом, серьезно расширяющим границы межведомственного взаимодействия, стало подключение ЕСЭД на платформе DIRECTUM к федеральной системе МЭДО.

Было разработано техническое решение по интеграции DIRECTUM-МЭДО и в декабре 2011 года Ярославская область – второй субъект РФ после Калининграда – стала абонентом МЭДО.

К сожалению, архитектура МЭДО построена таким образом, что абонентами являются федеральные министерства и Правительства регионов. При этом явно не предусматривается возможность переписки даже на уровне «федеральное министерство – профильный департамент ОИВ». И хотя технологически средства разработанного коннектора позволяют всем абонентам ЕСЭД (включая УТВ, мэрию) писать любому абоненту МЭДО сейчас данный функционал блокирован и доступен только для переписки между Правительством Ярославской области и другими абонентами МЭДО.

Положительные результаты внедрения ЕСЭД и первоначальный эффект от подключения ОМСУ к ЕСЭД, как УТВ выступил катализатором формирования

осознанной потребности во внедрении внутренних СЭД в на уровне муниципальных образований. В правительство области стали поступать обращения от глав МР с просьбой о более «плотном» подключении к ЕСЭД, либо развертывании в администрации района системы, аналогичной той, что внедрена в Правительстве.

Идя на встречу этим пожеланиям и осознавая стратегическую важность расширения контура электронного документооборота на уровень ОМСУ совет по информатизации при Губернаторе области принял решение включить проект по развертыванию СЭД в ОМСУ в ОЦП.

Рабочая группа стала прорабатывать концепцию будущей системы.

Ключевыми требованиями к системе были:

1. СЭД ОМСУ должна представлять собой самостоятельный, «закрытый» от других участников компонент системы
2. СЭД ОМСУ должна поддерживать сквозные процессы документооборота, при этом внутренние процессы должны быть скрыты от других пользователей.
3. Обмен документами должен осуществляться с учетом требований и рекомендаций делопроизводства.
4. В рамках каждого ОМСУ должны быть обеспечены широкие возможности адаптации и кастомизации системы с учетом уже сложившейся практики работы администрации.
5. При этом, если в ОМСУ на момент внедрения недостаточно отлажены процессы ДОУ либо администрация готова к их пересмотру внедрение должно предложить «правильную» или «рекомендованную» схему работы с документами.
6. Система должна быть ориентирована на полноценный документооборот, а не на поддержку бумажного. При этом должна работать в режиме смешанного документооборота (сочетание бумажных и электронных документов).
7. СЭД ОМСУ должна быть тесно интегрирована в единое (уже сформировавшееся) пространство электронного документооборота региона.
8. Система должна предъявлять минимальные требования как к ИТ-навыкам пользователей, так и к их знанию делопроизводства.
9. При внедрении и эксплуатации системы должны быть минимизированы действия ИТ-персонала и, соответственно, требования к квалификации ИТ-служб ОМСУ.
10. Стоимость внедрения / поддержки на один ОМСУ / одно рабочее место должна быть минимизирована.

11. В рамках внедрения (по бюджету ОЦП) должны быть реализованы процессы, формирующие потоки межведомственного документооборота. Автоматизация специфических внутренних процессов документооборота ОМСУ может быть проведена специалистами ОМСУ самостоятельно.

12. Система должна быть способна в перспективе обеспечить и документооборот сельских поселений.

С учетом данных требований было принято следующие решения

1. Развертывание системы проводить в инфраструктуре «Социальное облако» - ЦОД и инфраструктура, оператором которого является КП ЭР.

2. Абсолютное большинство пользователей системы должны работать через web-интерфейс, который не будет требовать установки каких либо дополнительных компонент, кроме самого браузера и должен обеспечить минимально достаточный набор функций и опций.

3. В качестве платформы СЭД ОМСУ была рекомендована система DIRECTUM

4. Для каждого ОМСУ выделялась отдельная база данных.

5. За обеспечение механизмов межведомственного документооборота отвечает ряд сервисов, чье администрирование осуществляется централизованно.

6. Администрирование серверов СЭД осуществляется централизованно.

7. Администрирование конкретных СЭД (работники, орг.структура, номенклатура дел, журналы регистрации, настройка папок, замещение и т.д. ) осуществляется администратором ОМСУ или по его заявке СТП ЕСЭД.

8. Тех поддержка пользователей ОМСУ осуществляется администратором СЭД ОМСУ с возможностью эскалации вопроса на уровень СТП ЕСЭД.

Отработанная технология предусматривает выполнение работ за 4 недели:

1- технологическая неделя

2- обучение пользователей и тестовая эксплуатация

3-4 сопровождение консультантов на этапе опытной эксплуатации

После этого функционирующая система передается уже на сопровождение в Казенной предприятие Ярославской области «Электронный регион» – оператору электронного правительства.



На текущий момент практически завершены работы по всем администрациям районов и в ряде случаев глубина проникновения системы уже достигла уровня сельских поселений.

Одним из перспективных вариантов расширения зоны межведомственного электронного документооборота в ближайшее время может стать взаимодействие «бизнес-власть».

В настоящий момент происходит анализ применимости использования услуг операторов ЭДО для организации взаимодействия с широким кругом корреспондентов исключительно в электронном виде.

Этот шаг, по предварительной оценке, позволит увеличить показатель «доля безбумажного документооборота» до 80%.

Проект объединил в рамках единого документационного и управленческого пространства органы власти Ярославской области различных уровней: Правительство Ярославской области, органы исполнительной власти области, органы местного самоуправления, Законодательную власть региона, представительные органы местного самоуправления, территориальные отделения федеральных органов государственной власти в Ярославской области и подведомственные учреждения (казенные предприятия, ГУПы и т.д.). С использованием системы построено электронное взаимодействие более чем 300 юридических лиц, пользователями системы являются более 4000 государственных и муниципальных служащих, сотрудников государственных учреждений.

При этом, такой результат достигнут не путем внедрения «одной системы, с которой все абоненты работают в административно-приказном порядке», а путем реализации комплексного подхода к построению единой информационно-управленческой среды, который учитывает организационные, технологические и финансовые возможности всех участников взаимодействия.

Как демонстрирует опыт Ярославской области, формирование такой информационной среды вполне возможно осуществить без унификации программных продуктов, а используя инструменты взаимодействия, которые уже реализованы в большинстве программных платформ ЭДО с опорой на уже принятые в нашей стране стандарты.