

Система в расчете на вечность

Автор: Елена Шашенкова
14.05.2003

Практически до конца 1990-х годов учет недвижимости в России вели разные ведомства. И только с февраля 1998 года в стране начала создаваться система государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Создание системы регистрирующих учреждений под эгидой Минюста РФ было призвано сформировать единое правовое пространство на российском рынке недвижимости. В Москве эти функции возложены на учреждение юстиции, которое до 2003 года именовалось «Московский городской комитет по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», сокращенно Москомрегистрация (МКР). Сегодня эта организация называется «Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории города Москвы», или Мосрегистрация.

Как регистрируется недвижимость в Москве

Технологический процесс регистрации прав в общем виде представляет собой следующую цепочку действий: прием документов — их экспертиза — государственная регистрация — выдача свидетельства (или обоснованный отказ). Результаты этой работы пополняют Единый государственный регистр прав (ЕГРП), основной информационный продукт Мосрегистрации. Государственная регистрация — это по сути признание государством возникновения права частного или юридического лица на недвижимое имущество.

Мосрегистрация — организация молодая, в августе 2003 года ей исполнится пять лет. Функции, возложенные на нее, достаточно жестко регламентированы законодательством, каждый шаг четко прописан — все это создает хорошую основу для автоматизации процессов. Однако сложностей и здесь достаточно, ведь Мосрегистрация унаследовала от предшественников всю проблематику разнородных и разобщенных связей в своей области. Опираясь на давно сложившиеся традиции и практику ведения дел, Мосрегистрация вынуждена при этом трансформировать их, поднимать на новый уровень, определенный новым российским законодательством. «Наша организация должна найти наиболее эффективные пути построения системы регистрации и реализовать эту систему на практике», — говорит руководитель Мосрегистрации Виктор Урсов.

Профиль клиента
Компания: Учреждение юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории города Москвы (Мосрегистрация)
Местонахождение: Москва
Руководитель: Виктор Урсов, председатель, главный государственный регистратор прав города Москвы
Проблема: Создание единой автоматизированной информационной системы по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории Москвы
Профиль партнера
Компания:

<p>ЗАО "Документум Сервисиз"</p> <p>Местонахождение: Москва</p> <p>Руководитель: Константин Синюшин, генеральный директор</p> <p>Решение: Поставка ПО документооборота для пилотного проекта в Мосрегистрации</p>
Профиль партнера
<p>Компания: "Фобос Плюс"</p> <p>Местонахождение: Москва</p> <p>Руководитель: Александр Новиков, генеральный директор</p> <p>Решение: Поставка оборудования и создание катастрофоустойчивого решения для проекта создания единой информационной системы Мосрегистрации</p>

Деловые процессы

Основная функция Мосрегистрации прописана уже в самом ее названии: регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Вторая функция — выдача информации о зарегистрированных в ЕГРП правах. Остальные функции можно отнести к внутренним, служебным процессам, поддерживающим основную деятельность ведомства и работу с заявителями, органами власти и всевозможными клиентами.

К служебным процессам относится разработка и поддержка автоматизированных систем. В Мосрегистрации существует хорошо развитая сеть приемных, часть которых специализируется по определенному виду права, а остальные принимают документы для регистрации разных видов прав. Документы, устанавливающие право на недвижимое имущество, собираются в папки и передаются в то или иное функциональное подразделение. Там сначала проводится техническая экспертиза документов, на основе папок создаются дела, которые затем передаются на экспертизу юридическую. На этапе технической экспертизы порой возникает интенсивная переписка с уполномоченными органами власти для уточнения информации. По окончании этой процедуры дело поступает к государственным регистраторам, которые официально регистрируют право, подписывают формы ЕГРП и выдают заявителю свидетельство о государственной регистрации прав. Здесь же, если на то имеется законное основание, производится официальный отказ в регистрации права.

Обычно обработка полного цикла регистрации происходит непосредственно в приемных. Сложные случаи регистрируются в центральном аппарате учреждения юстиции, где, например, может проводиться экспертиза, связанная с точной идентификацией объектов по предоставленным заявителем данным, всесторонний юридический анализ данной ситуации и т. п.

После проведения госрегистрации соответствующие документы и формы ЕГРП передаются в архив на вечное хранение. Затем эта информация используется для обработки запросов от граждан, обратившихся в Мосрегистрацию, и от органов власти.

Упорядочить информационные потоки

Масштабы деятельности Мосрегистрации и соответственно ее информационных ресурсов, определяются масштабом самого города Москвы, где проживает более 10 млн человек (каждый из которых может быть собственником). Понятно, что для эффективной работы такое ведомство должно опираться на современные технологии.

В Мосрегистрации с момента ее создания использовался ряд унаследованных прикладных программ автоматизации. Они были разрозненны и не покрывали в полной мере практическую деятельность

ведомства, а доработка этих программ велась преимущественно по требованиям отдельных функциональных и обслуживающих подразделений. Старые унаследованные системы нельзя было сразу отбросить: требовалось обеспечить непрерывность деятельности по регистрации прав. Однако перед Мосрегистрацией стояла задача проведения сквозной автоматизации процессов, связанных с формированием ЕГРП.

Сейчас в Мосрегистрации ведется проект создания единой автоматизированной информационной системы (ЕАИС). В результате руководство ведомства рассчитывает решить множество проблем, в частности, связанных с огромным количеством ежедневно обрабатываемых бумажных документов и с постоянным увеличением потока запросов и обращений с заявлениями на регистрацию прав. Проект еще не завершен, но уже сейчас время на выдачу ответов по запросам заметно сократилось.

В числе прочего новая автоматизированная система должна решать такие немаловажные задачи, как обеспечение целостности и сохранности архива и предотвращение несанкционированного доступа к нему. Попутно решается проблема чрезвычайно быстрого износа бумажных документов при интенсивной работе с ними. Система должна обеспечивать одновременную распределенную работу большого числа пользователей с различными правами доступа. Предполагается, что она ускорит поиск документов и предоставит возможность поиска по набору критериев. В результате должны существенно снизиться накладные расходы на обработку и хранение бумажного архива.

На вход системы поступают бумажные документы от заявителей и организаций. Затем они переводятся в электронный вид и проходят обработку в соответствии с определенными правилами. Результаты распечатываются на бумаге только в необходимых случаях, например, на формы ЕГРП, либо для передачи заявителям или организациям (к сожалению, в действующем законодательстве еще недостаточно предпосылок для полной и повсеместной замены бумажных документов электронными).

Не единовременное действие, а процесс

По словам Виктора Урсова, выбор концепции построения ЕАИС был обусловлен определенными историческими факторами. Дело в том, что до введения в действие соответствующего закона становление самой системы регистрации в Москве шло по пути объединения нескольких систем, предназначенных для регистрации жилых и нежилых помещений, а также земли. К настоящему времени эти унаследованные системы модернизированы и доработаны — с помощью специалистов компаний “НИСТ” и “Мосжилрегистрация” — уже под существующие текущие задачи и новые требования Федерального Закона о государственной регистрации прав на недвижимость, что можно назвать первым этапом создания единой системы регистрации.

ЗАО НИСТ

<http://www.nist.ru>

Компания “Новые информационные системы и технологии” (НИСТ) существует с 1992 года, занимаясь проектированием и внедрением информационных систем для крупных заказчиков. За это время его специалисты спроектировали и ввели в эксплуатацию ряд информационных систем служб Правительств РФ и Москвы, базирующихся на СУБД NuTech.

Мосжилрегистрация

<http://www.mgr.ru>

ОАО “Мосжилрегистрация” создано Правительством Москвы в соответствии с Постановлением No 533 от 15 июля 1977 г. Организация выполняет вспомогательные функции по обеспечению процесса регистрации прав на помещения и сделок с ними. 100% акций “Мосжилрегистрации” принадлежит Правительству Москвы.

При разработке системы используются следующие принципы: единые технологические решения, общепринятые открытые стандарты, модульность, работа с недвижимостью как с единым объектом. “Система должна не только работать с данными, занесенными в базу, — подчеркивает Виктор Урсов. — Нам нужно было построить гибкую схему, которую можно было бы оперативно перенастраивать с учетом изменений в законодательстве и в самом регистрационном процессе”.

В перспективе планируется перейти к полноценной работе пользователей через Интернет и интрасеть. Система должна управлять деловыми процессами регистрации прав, поддерживать жизненные циклы и версии документов, динамично управлять правами доступа. Также в планах — поэтапный переход от бумажного к электронному представлению документа, налаживание документооборота между ведомствами с использованием единого формата обмена, организация сквозных деловых процессов.

Примерно 90% регистрационных действий связаны с регистрацией прав на жилые помещения

(квартиры), поэтому проект Мосрегистрации изначально был ориентирован на программный комплекс "Квартира-М", разработанный ранее в Мосжилрегистрации на базе Oracle. Объединение унаследованных информационных систем в единое целое на основе "Квартиры-М" завершается в 2003 году, и это очередной этап в создании ЕАИС.

Параллельно Мосрегистрация ведет проработку пилотных проектов создания ЕАИС следующего поколения. Данная концепция предусматривает обеспечение полного электронного документооборота с использованием технологий управления контентом и потоками заданий. При выборе системы управления документами были проанализированы практически все продукты, представленные сегодня на рынке. По мнению заказчиков, система Documentum функционально полнее других отвечает требованиям регистрационного ведомства. В пользу Documentum говорил и тот факт, что эта система поставляется со своим инструментарием, а это позволяет в случае надобности дорабатывать ее, добавляя нужные функции. "Система должна обладать врожденной способностью к быстрому изменению, не требующему привлечения высококвалифицированных программистов для регулярных доработок", — подчеркнул начальник управления информационного обеспечения Мосрегистрации Виктор Бысов.

«Документум Сервисиз»
<http://www.documentum.ru>

Компания, образованная в сентябре 2000 года, — официальный дистрибьютор в России и СНГ продуктов Documentum, одного из мировых лидеров в области систем управления корпоративным контентом. В сферу деятельности "Документум Сервисиз" также входит локализация программного обеспечения, маркетинг продуктов и решений, консалтинг по разработке проектных решений, техническая поддержка и обучение администраторов и разработчиков, создание и поддержка сети официальных партнеров Documentum.

Кроме того, было важно, чтобы новая автоматизированная система могла плавно, буквально на ходу "подхватить" общий технологический процесс без риска его остановки или перебоев. Нельзя было допустить, чтобы в период перехода к новой ЕАИС для граждан увеличились сроки ожидания решения, образовались очереди.

Выбирая исполнителя проекта, Мосрегистрация обращала внимание не только на квалификацию компании и ее опыт участия в подобных работах. "Нам хотелось, чтобы при прочих равных условиях проект выполняла компания, наименее "ангажированная" вендорами, так, чтобы не происходило "подгонки" наших бизнес-процессов под готовый продукт того или иного поставщика, — отметил Валерий Михеев, начальник отдела развития систем. — Желательно было, чтобы при выборе технологий и проработке решения подрядчик учитывал наш опыт и сложившийся порядок. В нашей работе достаточно много уникального с точки зрения бизнес-процессов, и хотелось бы все это уникальное сохранить, чтобы избавиться лишь от ненужного и тормозящего. Согласитесь, такой цели проблематично достигнуть, если использовать готовый пакет и подгонять под него свою технологию работы".

Компоненты решения

Важным этапом создания единой автоматизированной системы было создание инфраструктуры. В 1999—2000 годах с помощью специалистов компании "Комкор" была построена корпоративная сеть на базе схемы "Опорного кольца" с пропускной способностью 155 Мбит/с, объединившая оптоволоконными каналами с пропускной способностью 2 Мбит/с 25 приемных во всех административных округах Москвы, включая Зеленоград. Сегодня в сети работает более 800 пользователей.

ОАО «Комкор»
<http://www.comcor.ru>

Компания основана в 1992 году с целью организации единого информационного пространства Москвы и обеспечения его участников высококачественной связью. "Комкор" предлагает широкий спектр услуг на базе Московской волоконно-оптической сети (МВОС).

Компания имеет лицензии на предоставление в аренду каналов связи, оказание телематических услуг, услуг по передаче данных, трансляцию телевизионных и аудиопрограмм, а также на деятельность в области защиты информации.

В это же время была разработана концепция единой катастрофоустойчивой информационной системы.

Compaq AlphaServer GS под управлением операционной системы Open VMS. В узлах кластера размещены системы хранения на базе технологии SAN, ленточные библиотеки и серверы приложений. Генеральным подрядчиком по созданию концепции ЕАИС и катастрофоустойчивого решения для Мосрегистрации стала компания “Фобос Плюс”.

«Фобос Плюс»
<http://www.fobos-plus.ru>

Компания основана в феврале 1996 года. Занимается поставкой комплексных информационных решений корпоративного уровня, в частности на платформе Alpha с ОС Tru64 Unix и OpenVMS. Специализация компании — отказоустойчивые и катастрофоустойчивые решения, сетевая интеграция, техническая поддержка (сервис-центр), гетерогенные системы и сети хранения данных, ERP-проекты на базе системы Oracle, системы поддержки и принятия решений, электронный документооборот, ИТ-консалтинг.

“Фобос Плюс” имеет партнерские отношения с компаниями Hewlett-Packard, Documentum, Oracle, SAS Institute, IBM, Cisco, Enterasys Networks, Molex Premise Networks, Lucent Technologies.

“Как вновь созданная организация Мосрегистрация испытывала нехватку собственных специалистов, которые могли бы создавать новую информационную систему, — говорит Виктор Бысов. — Основные ресурсы были направлены на поддержание текущей деятельности, которая из-за сложности структуры ПО отнимала немало сил и средств. Поэтому особенно ценна была способность генерального подрядчика выбрать перспективные информационные технологии, наилучшим образом соответствующие концепции ЕАИС и обеспечивающие максимальную отдачу для деятельности Мосрегистрации. С нашей стороны ход проектов контролирует и координирует небольшая группа менеджеров и специалистов. Остальные сотрудники постепенно овладевают новыми технологиями построения информационной системы и все больше включаются в разработку”.

Большое внимание в тот же период было уделено обучению как действующих сотрудников Мосрегистрации, так и будущих кадров. Для этого на базе Московского инженерно-физического института был создан филиал кафедры “Компьютерные системы и технологии”. В феврале 2003 года состоялся первый выпуск специалистов.

В Мосрегистрации был избран поэтапный метод внедрения системы. Каждый очередной шаг, решавший ту или иную задачу, сразу начинал приносить реальные результаты в виде, например, снижения издержек или появления нового типа услуг.

Было решено сначала открыть несколько параллельных пилотных проектов, на воплощение которых ушло от шести месяцев до года. В 2001—2002 годах шла реализация программы создания “электронного учреждения”. В частности, ведомство внедрило элементы безбумажного документооборота, организовало “электронную приемную”. В рамках пилотных проектов сотрудники внедряли и осваивали модули “Управление потоками работ”, “Управление контентом”, технологию электронной цифровой подписи и т. д. К этому периоду относятся создание электронного архива и организация информационного обмена с регионами.

Один из пилотных проектов, работа над которым происходила в 2001 году, был связан со сканированием бумажных документов и последующим распознаванием текста. Ведомство стремилось минимизировать ручной труд по вводу данных, и помощь здесь оказала компания ABBYY Software. Созданная на базе ее технологии FineReader подсистема сканирования выполняет две задачи по переводу документов в электронную форму: первая охватывает текущие документы заявителей, вторая — старые архивы. Обе задачи достаточно сложны: ежемесячно в Мосрегистрацию приходит на рассмотрение до двух тысяч дел объемом до ста с лишним листов. Документы могут содержать схемы подземных сооружений, земельных участков, поэтажные планы и т. п. В состав дел подчас входят очень ветхие документы со слаборазличимыми записями. Дело осложняется тем, что правоустанавливающие документы из архива и ЕГРП используются очень интенсивно. При этом архив, повторимся, должен храниться вечно.

Другой пилотный проект — отработка всех технологий будущей системы на отдельных регистрационных действиях и объектах недвижимости. Так, один из объектов — земельные участки, которые могут наследоваться, передаваться в пожизненное владение и т. д. В этом проекте использовались технологии Documentum, оперирующие такими категориями, как “виртуальный документ”, “электронное дело”. Здесь, в частности, проводились эксперименты по вводу в систему планов земельных участков путем сканирования схем, полученных из Москомзема, Мосгоргеотреста.

Механизм построения маршрута движения документа, заложенный в системе Documentum, для

наглядности использует средства графического редактора. При проверке правильности заполнения документов регистратор может на экране открыть несколько их электронных образов и сравнить реквизиты. В процессе регистрации любой полномочный сотрудник Мосрегистрации может обратиться к Единому государственному реестру прав и увидеть, завершено ли конкретное регистрационное действие, а если нет, то какие разделы и в какой мере прошли экспертизу. Справка выдается в привычной для юриста форме.

В описываемой системе основной единицей, с которой производится работа, служит электронный документ. Вместе с документом из хранилища регистратор может получить историю объекта или субъекта (обращался ли этот человек в Мосрегистрацию ранее, с каким уставом приходил, на какой еще объект он регистрировал права в течение того или иного срока). Для этого не нужно ходить в бумажный архив, чтобы сделать соответствующую подборку.

База данных системы не только удобна, но и хорошо защищена от несанкционированного доступа. Сами документы содержатся в закрытом хранилище в неизменном виде, а база данных хранит лишь их реквизиты. Ряд технологических и административных правил позволяет обеспечить надежность хранения.

Оценивая результаты

“Мы шли от простого к сложному, — вспоминает Виктор Бысов. — Специфика нашей работы такова, что простые системы электронного документооборота, которые пользователю были бы привычнее, нам не годились. Они не давали гибкости в построении технологических процессов и организации маршрутов движения документов”.

Результаты пилотных проектов продемонстрировали, что платформа Documentum была выбрана правильно. Как отмечают заказчики, она отличается значительной гибкостью и вполне пригодна для разработки единой ведомственной системы. “В Documentum уже проработаны все элементы, обеспечивающие полный цикл жизни документа, — подчеркнул Виктор Бысов. — Нам остается лишь описать наши правила. Удобно также, что в этой платформе предусмотрены средства общения с архивом, организации маршрутов движения как документов, так и потоков заданий”.

После выполнения пилотных проектов и начальных этапов автоматизации можно констатировать, что согласование приказов, методических рекомендаций и всех нормативных документов — как внутренних, так и пришедших из вышестоящих органов — происходит в электронном виде. Гражданин, обратившийся в Мосрегистрацию по электронной почте, получает ответ также по электронной почте, причем в самые сжатые сроки (что, надо сказать, заявителей поначалу приятно удивляло). Время теперь не тратится на распечатку, переноску и утомительные процедуры согласования бумажных документов.

Предусмотренные в Documentum средства управления контентом снизили для Мосрегистрации трудоемкость работ, связанных с обновлением сведений в унаследованных системах, а также на внутреннем и внешнем сайтах. Теперь информация, порождаемая в результате деятельности ведомства, достаточно быстро размещается на соответствующих ресурсах. В результате граждане, имеющие доступ в Интернет, всегда могут получить там самую актуальную информацию. А для тех, в чьем распоряжении есть только телефон, организована система голосовой почты.

Переход к электронному документообороту значительно ускорил в Мосрегистрации пересылку документов (при бумажном документообороте эта процедура занимает 90% рабочего времени). Сэкономленное время позволит в дальнейшем объединить несколько различных этапов процесса регистрации и выполнять большее количество работы меньшим количеством сотрудников, что означает обработку большего числа запросов заявителей. В Мосрегистрации полагают, что в результате автоматизации возможно объединение функциональных и юридических отделов в единое целое с одновременным расширением приемных и концентрации в них всего процесса регистрации. В стандартных случаях можно будет использовать при этом конвейерную обработку.

К настоящему моменту в Мосрегистрации проработана архитектура будущей системы, построена модель данных и информационных потоков, выработаны и испытаны на практике необходимые программные и аппаратные технологии. Кроме того, проведена оценка производительности будущей единой информационной системы и анализ ее стоимости. Все это стало возможным в результате реализации упомянутых пилотных проектов. Виктор Бысов отмечает также доброжелательное отношение подрядчиков, обеспечивших необходимое оборудование, программное обеспечение и

каналы связи.

В настоящее время идет работа над первой очередью общего проекта автоматизации процессов государственной регистрации прав на недвижимость. Компания Compaq (ныне в составе обновленной корпорации Hewlett-Packard) победила в тендере Мирового банка и получила контракт на поставку и наладку оборудования и ПО в рамках данного проекта. Она обеспечила создание узлов территориально распределенного кластера.

Основной источник финансирования проекта — заем Всемирного банка. Он покрывает до 70% потребностей, однако в силу сложности организационных процедур вызывает задержку в сроках реализации проекта.

Перспективы автоматизации

На дальнейших этапах проекта Мосрегистрация планирует окончательно решить ряд задач, в первую очередь — построить электронный архив государственных записей, которые представляют собой юридически значимую информацию. Количество информации здесь растет лавинообразно, потому что недвижимость — это не только здания и помещения, но и земля, реки и водоемы, леса. Без знания обо всех этих ресурсах и об их использовании государственное управление фактически невозможно, именно потому и ведется Единый государственный реестр прав. По сути это большой архив с определенным форматом записей о правах. В дальнейшем, возможно, единым идентификационным признаком объекта будет кадастровый номер, пока же он используется лишь частично, в ряду других признаков.

Единый государственный реестр прав должен со временем стать общим для всей России. “Такое единство в масштабах страны может быть реально обеспечено только с помощью современных информационных технологий”, — утверждает Виктор Урсов. В настоящее время Мосрегистрация ведет соответствующую работу с Министерством юстиции РФ и рядом других учреждений. При этом очевидно, что единый реестр физически не может быть сведен в одно место, к тому же он, подобно живому организму, постоянно находится в движении. И это также делает ИТ незаменимым инструментом. Пожалуй, ЕГРП можно назвать одним из важнейших государственных информационных ресурсов для Федеральной программы “Электронная Россия”.

В дальнейшем Мосрегистрация рассчитывает в числе прочего обеспечить пользователям полноценную работу с ЕАИС через Интернет и интрасеть, реализовать поддержку жизненных циклов и версий документов, динамическое управление правами доступа. Кроме того, для обмена документами планируется ввод стандартов шифрования и единого формата передачи данных. В 2003–2004 годах ЕАИС Мосрегистрации должна быть включена в распределенные системы обработки информации и хранения баз данных регионов.

Послесловие

Москва — огромный город, где в процессе создания единой ИС проявляются почти все характерные проблемы информатизации и автоматизации процесса регистрации. ИТ-проект Мосрегистрации пока находится в начальной стадии, а само это ведомство может рассматриваться как полигон для отработки принципов и практики создания общероссийской системы регистрации.

Виртуальный информационный мир стал реальностью. Высокие технологии меняют способ ведения дел, и их интенсивное применение в сфере государственного управления неизбежно — без них качественное обслуживание потребностей общества вполне ограниченными ресурсами ведомств невозможно.

Мосрегистрация
<http://www.mkr.mos.ru>

Московский городской комитет по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним создан в соответствии с Программой поэтапного развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним на территории г. Москвы на период до 2000 года, утвержденной распоряжением мэра Москвы от 8.04.98 г. № 431-РМ.

Создание системы регистрирующих учреждений под эгидой Минюста РФ было призвано сформировать единое правовое пространство на российском рынке недвижимости. В Москве эти функции возложены на соответствующее учреждение юстиции. Произведенные Мосрегистрацией записи о зарегистрированных правах

хранятся в Едином государственном реестре прав.

© 1997—2009 Intelligent Enterprise/RE Корпоративные системы. При использовании материалов сайта обязательно должна быть установлена ссылка на сайт (www.iemag.ru).