

Методика и опыт проведения экспертизы в электронном виде



С. В. Лазарев
директор ГАУ
«Саратовский региональный
центр экспертизы
в строительстве»



М. Ю. Кобзев
начальник отдела информационно-
технической поддержки ГАУ
«Саратовский региональный центр
экспертизы в строительстве»

Саратовский региональный центр экспертизы в строительстве с первого года своего существования поставил перед собой задачу повысить эффективность взаимодействия с заказчиками и сократить сроки проведения экспертизы. Резервы для оптимизации деятельности автономное учреждение нашло в переводе части услуг в электронный вид. Что именно сделано в этом направлении? Какие вопросы необходимо урегулировать для того, чтобы расширить практику внедрения электронного документооборота?

Ценим время заявителя

Саратовский региональный центр экспертизы в строительстве проводит государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий с 2006 года, кроме того, в 2010 году учреждение получило аккредитацию на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. Еще в самом начале своей деятельности Центр принял решение *проводить экспертизу по принципу «одного окна»*. В связи с этим учреждению потребовались организационные и структурные изменения. Так, основные функции в рамках процесса оценки соответствия проектной

документации требованиям технических регламентов и безопасности были разделены между экспертами, осуществляющими непосредственное проведение экспертизы, и инженерами, принимающими материалы для прохождения экспертизы. Данное решение позволило не отвлекать высококвалифицированных специалистов на выполнение простых и отчасти механических функций.

Внедрение принципа «одного окна» продиктовано нашим пониманием того, что нужно ценить время заявителя, и основывается на применении проектного подхода в управлении – в учреждении применяется так называемая *плоская структура организации процесса проведения экспертизы*. Назначается ответственный исполнитель – главный эксперт проекта, который полностью отвечает за весь процесс проведения экспертизы, а сами процедуры прописываются в соответствующем плане работ. План утверждает заместитель директора учреждения, начальник отдела экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий. В рамках проведения экспертизы по конкретному объекту главный эксперт проекта обладает полномочиями на уровне главного инженера экспертной организации. Отметим, что воплощение в жизнь этого управленческого решения привело к существенному сокращению времени, необходимого для взаимодействия между основными экспертами.

Вместе с задачей экономить время получателей услуг Саратовский центр экспертизы ставит перед собой и другую цель – быть максимально открытым (прежде всего для заявителей). В частности, прием документов учреждение ведет на протяжении всех рабочих дней, а в целях информирования заказчиков об изменениях в техническом регулировании мы ежемесячно публикуем на своем сайте электронный журнал «Бюллетень строительной экспертизы» (с августа 2012 года подготовлено 14 номеров). В бюллетене освещаются уже принятые и только планируемые к утверждению документы в области обеспечения безопасности зданий и сооружений.

К принципу открытости восходит и еще одно новшество: с 2012 года комплекты документов мы принимаем в электронном виде. *Организация «электронного офиса»* (применяется при оказании услуг как государственной, так и негосударственной экспертизы) позволила Центру принимать документацию из любой

точки Саратовской области, а также более активно способствовать созданию благоприятного инвестиционного климата в регионе.

Вместе с задачей экономить время получателей услуг мы ставим перед собой и другую цель – быть максимально открытыми (прежде всего для заявителей).

Основные характеристики «электронного офиса» таковы:

1) офис доступен для подачи документов 24 часа в сутки и семь дней в неделю, включая праздничные дни. Документация может направляться через

официальный сайт учреждения либо по адресам его электронной почты (в связи с этим в учреждении был издан приказ о перечне официальных адресов электронной почты сотрудников);

2) обработка документов, приходящих в Центр экспертизы в электронном виде, осуществляется не менее 40 часов в неделю – для этого выделен отдельный сотрудник. Кроме того, для обработки информации закуплено соответствующее оборудование, программное обеспечение (на сумму около 0,8 млн руб.);

3) для получателей услуг экспертизы на официальном сайте учреждения размещена вся необходимая информация о стоимости, сроках и порядке оказания услуг в электронном виде, а также о порядке приема проектной документации без личного визита заявителя в офис Центра.

В результате за 2012 год и девять месяцев 2013 года через «электронный офис» выдано порядка 40 заключений экспертизы на проекты, поступившие *из-за пределов Саратовской области*. Общая стоимость экспертизы таких проектов составила 7,5 млн руб. При этом сроки рассмотрения проектной документации и результатов инженерных изысканий сократились на 15% в сравнении с 2011 годом. В свою очередь, по проектам, разработанным *внутри региона* (общая стоимость экспертизы 12,5 млн руб.), за названный период было выдано порядка 60 «электронных» заключений, а сроки рассмотрения документов уменьшились на 17% в сравнении с 2011 годом.

Сроки в два-три раза короче

Что касается проведения экспертизы в «бумажном» виде, здесь сокращение сроков произошло достаточно давно. С 2007 года учреждение рассматривает документацию по результатам инженер-

ных изысканий в три раза быстрее, чем предусмотрено федеральным законодательством. Согласно **п. 29 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий**, утвержденного **Постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 № 145**, на подобную госэкспертизу отводится не более 45 дней. В нашем случае мы укладываемся в 15 календарных дней.

В то же время срок, отведенный на рассмотрение проектной документации повторного применения, у нас уменьшен в полтора раза (30 дней вместо 45), а экспертиза линейных объектов осуществляется в два раза быстрее, чем определено федеральными нормами (30 дней вместо 60).

Однако **установление более коротких сроков связано** не столько с ориентированностью Центра экспертизы на клиентов, сколько **с региональным законодательством**. Наш учредитель – министерство строительства и ЖКХ Саратовской области еще в 2007 году разработал, а Саратовская областная дума приняла поправки к закону о регулировании градостроительной деятельности¹, существенно сократившие сроки проведения экспертизы. В частности, поправки определили, что госэкспертиза проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий на территории области в отношении отдельных объектов капстроительства осуществляется в следующие сроки:

- ✓ 40 календарных дней – для проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий в отношении объектов жилищно-гражданского строительства (исключение составили особо крупные или сложные объекты);
- ✓ 30 календарных дней – для результатов инженерных изысканий в отношении объектов жилищно-гражданского строительства, если они будут возводиться с использованием типовой проектной документации, ранее уже получившей положительное заключение госэкспертизы, или модификации типовой проектной документации, не затрагивающей конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов;
- ✓ 30 календарных дней – для проектной документации и результатов инженерных изысканий в отношении линейных объектов;
- ✓ 15 календарных дней – для результатов инженерных изысканий в отношении объектов жилищно-гражданского строительства, которые направлены на госэкспертизу раньше проектной документации по ним.

¹ Закон Саратовской области от 09.10.2006 № 96-ЗСО «О регулировании градостроительной деятельности в Саратовской области».

Снижаем риски оттока клиентов

Законодательное регулирование *негосударственной экспертизы* отличается от регулирования госэкспертизы. Поэтому у организаций негосударственной экспертизы сформировался принципиально иной подход к продолжительности рассмотрения документов и определению самой цены на услугу. Это обстоятельство высоко ценят заявители, работающие в конкурентной среде. На долю таких получателей услуг, привыкших к условиям свободного рынка, приходится от 30 до 70% общего объема экспертиз, и многие (если не большинство) из этих заявителей не преминули бы воспользоваться появившимся возможностями. Поэтому для учреждения появился риск существенного оттока клиентов и уменьшения объема выполняемых работ, что могло бы повлечь за собой снижение доходов сотрудников, утечку кадров и другие негативные последствия.

Возможность осуществлять экспертизу в обеих формах (как государственную, так и негосударственную) позволила нам избежать подобных последствий. В то же время, охватив два названных направления, мы используем при предоставлении этих услуг идентичные принципы (прием документов, технология производства работ, электронный документооборот, объем и характеристики заключения).

Например, все тот же «электронный офис» содержит достаточно много сопроводительной информации, наличие которой может сыграть роль при принятии потенциальным клиентом решения об обращении к нам. Здесь есть калькулятор подсчета стоимости услуги – введя в него необходимые данные, заявитель может определить стоимость экспертизы без письменного или устного обращения в организацию.

Кроме того, в «электронном офисе» имеется информация о 34 экспертах учреждения, аттестованных Минрегионом, наличии двух аккредитаций Росаккредитации на право проведения негосударственной экспертизы (в части проектной документации и результатов инженерных изысканий). Размещены и подробные сведения об учреждении: данные об учредителе, устав, выписка из Единого государственного реестра юридических лиц, информация о деятельности учреждения. Все сведения предоставляются без взимания платы и каких-либо ограничений в соответствии

с Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Вопросы, требующие урегулирования

Между тем оптимизация деятельности учреждения и нарабатываемая практика электронного документооборота при проведении экспертизы позволили выявить ряд актуальных вопросов, решение которых возможно с помощью принятия нормативных актов Правительства РФ и федеральных законов. Причем сделать это необходимо уже в 2014 – 2015 годах. Перечислим возникшие проблемы.

1. *Не установлены порядок и форма выдачи заключения экспертизы в электронном виде*, не урегулирован вопрос архивного хранения таких заключений.

2. Не определено, каким образом выдается разрешение на строительство при отсутствии системы электронного взаимодействия

Целесообразно до минимума свести количество необходимых электронных подписей (простых и усиленных) – как при подаче документов на экспертизу, так и при выдаче ее заключения.

между органами, проводящими экспертизу, органами, выдающими разрешение на строительство, и органами государственного строительного надзора, строительного контроля. Также не налажено электронное взаимодействие при регистрации

прав собственности на объект капитального строительства и подаче отчетности в контролирующие органы. На это потребуются средства из бюджета.

3. Нет однозначной уверенности в том, что на строительной площадке будет использоваться именно та проектная документация, которая прошла экспертизу в электронной форме. Тем самым нарушаются требования технических регламентов в части предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей.

4. Федеральным законом от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» и Постановлением Правительства РФ от 25.06.2012 № 634² предусмотрено использование разных ви-

² «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг».

дов электронных подписей: для получения информации требуется простая электронная подпись, для обращения за госуслугами – усиленная электронная подпись. Поэтому при выдаче застройщиком или техническим заказчиком доверенности лицу, которое станет заявителем при проведении экспертизы, необходимо выполнить следующие действия:

- физическим лицам – привлечь нотариуса, обладающего усиленной квалифицированной подписью;
- юридическим лицам – получить для их руководителей усиленную квалифицированную подпись.

5. В соответствии с **ГОСТ 2.051**³ порядок использования электронной подписи и применяемые программно-технические средства в пределах отдельной организации устанавливаются разработчиком документации в зависимости от наличия конкретного информационного, программного и организационного обеспечения. Таким образом, порядок использования электронной подписи при подготовке документов на экспертизу не определен.

6. Остается открытым вопрос об *архивном хранении копии договора и заключения, подписываемого с использованием электронной подписи*. Согласно требованиям, установленным **Постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 № 145**⁴, в дело экспертизы должны помещаться копия договора и оригинал заключения. Но каким образом к делу экспертизы может быть приобщен оригинал заключения, подписанного электронной подписью, – этот момент не разъяснен ни в одном нормативном акте.

7. *Подаваемые на экспертизу «электронные» документы должны содержать слишком много электронных подписей*. Так, количество разделов проектной документации может достигать до 14, под ними, как правило, подписываются все исполнители работ. А документация по инженерным изысканиям состоит из пяти основных видов, и в них нужно проставить как минимум по две подписи. Иными словами, общее количество простых электронных подписей в одном пакете документов может достигать 30. В то же время именно электронная подпись, принадлежащая конкретному

³ «Единая система конструкторской документации. Электронные документы. Общие положения. ГОСТ 2.051-2006» (введен Приказом Ростехрегулирования от 22.06.2006 № 119-ст).

⁴ «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

физическому лицу, подтверждает авторство электронного документа (в том числе его разработку, согласование и утверждение). Подпись увязывает в одно целое содержание подписанной информации и идентификацию подписывающего лица и делает невозможным изменение информации без нарушения данной подписи.

С учетом изложенного представляется целесообразным до минимума свести количество необходимых электронных подписей (простых и усиленных) – как при подаче документов на экспертизу, так и при выдаче ее заключения.

Издержки при введении электронного документооборота

Внедрение электронного документооборота упрощает процесс обмена документами, способствует сокращению сроков их рассмотрения при проведении экспертизы, но в то же время сопряжено с возрастанием издержек. Дополнительные затраты возникают у всех участников такого документооборота – у экспертной организации, заявителя (проектной организации), а также органов власти и контролирующих органов.

Заявитель на добровольной основе должен выбирать – предоставлять документы на бумажном носителе либо в электронном виде. Возможность выбора необходима в том числе из-за высоких затрат на внедрение электронного документооборота.

Издержки экспертной организации заключаются в следующем. По одному направлению деятельности (по одному разделу проектной документации или виду изысканий) в учреждении, как правило, работают несколько человек. Например, Саратовский центр экспертизы

в настоящее время располагает 50 экспертами. То есть, чтобы подписывать заключения в электронном виде, Центру необходимо приобрести 50 электронных подписей, а стоимость одной (сюда входит ключ шифрования, устройство хранения ключевой информации, права на использование лицензионной программы) составляет 4,4 тыс. руб. в год (действие подписи нужно продлевать ежегодно). Помимо этого на компьютере каждого пользователя должна стоять программа для прикрепления к документу электронной подписи и ее расшифровки. Затраты на одно рабочее место составят 2,8 тыс. руб. в год.

То есть в нашем случае на приобретение электронных подписей для сотрудников необходимо будет ежегодно выделять 220 тыс. руб., а на покупку и продление лицензии – в среднем 140 тыс. руб. в год. Суммарные затраты на подготовку к выдаче «электронных» заключений составят 360 тыс. руб. ежегодно.

Издержки проектной организации могут оказаться на порядок выше. В крупной структуре насчитывается до 250 сотрудников, которые подписывают чертежи и пояснительные записки. Поэтому при аналогичной стоимости электронной подписи и программного обеспечения общие затраты на подготовку к ведению электронного документооборота здесь вырастут до 1,8 млн руб. в год.

Если не принять меры законодательного, организационного и технического характера, увеличение издержек на развитие электронного документооборота отрицательно повлияет на сферу проектирования и строительства (в первую очередь на малый и средний бизнес). А снизить эти затраты можно с помощью *объединения нескольких электронных документов в один*, подписанный усиленной электронной подписью. В данном случае ежегодные расходы могут сократиться до 15 – 20 тыс. руб.

Правовая база требует усовершенствования

В заключение перечислим несколько задач, решение которых будет способствовать дальнейшему распространению практики электронного взаимодействия.

1. В нормативных актах нужно обязательно прописать, что *остается альтернатива* электронной форме оказания услуг. Заявитель на добровольной основе должен выбирать, предоставляет он документы на бумажном носителе либо в электронном виде. Возможность выбора необходима в том числе по причине высоких финансовых затрат на внедрение электронного документооборота.

2. Должны быть законодательно закреплены *формы электронного взаимодействия* между участниками градостроительной деятельности при использовании документов с применением электронной подписи.

3. Важно ограничить количество необходимых электронных подписей (простых и усиленных) при осуществлении электронного взаимодействия.

4. Введение понятия «*электронная подпись юридического лица*» поможет снизить издержки организаций. Такая подпись могла бы заменить подписи нескольких исполнителей при подаче документов, в том числе предоставлении на экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий.

5. Налаживанию эффективного электронного взаимодействия будет способствовать определение единого центра, в котором можно получить электронную подпись для всех видов услуг в сфере строительства и градостроительной деятельности. Кроме того, необходимо минимизировать затраты на получение указанной подписи, приобретение соответствующего лицензированного программного обеспечения.

6. Представляется целесообразным *выдавать электронные подписи лицам, прошедшим аттестацию* на получение права проводить экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий. Подписи можно выдавать вместе с квалификационным аттестатом эксперта. Для этого требуется соответствующее изменение в **ст. 49.1 ГрК РФ**.

7. Необходимо рассмотреть вопрос о внесении в ГК РФ изменений, которые определили бы порядок предоставления документов в электронной форме в качестве *доказательной базы при рассмотрении спорных дел* в судебных органах и органах исполнительной власти. Этот вопрос очень актуален для участников градостроительной деятельности, поскольку сегодня не существует однозначной позиции, например, о том, что сканированная копия электронного сообщения является доказательством приема или получения информации. Данный факт суды могут принимать или не принимать во внимание по своему усмотрению. ●