

К ВОПРОСУ О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ В СФЕРЕ ГЕОДЕЗИИ, КАРТОГРАФИИ И ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ

Сергей Михайлович Кузнецов

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, аспирант, тел. (913)954-81-20, e-mail: serega_54_rus94@mail.ru

Алексей Викторович Дубровский

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, зав. кафедрой кадастра и территориального планирования, тел. (383)361-01-09, e-mail: avd5@ssga.ru

Олеся Игоревна Малыгина

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, кандидат технических наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383)361-01-09, e-mail: 131379@mail.ru

В статье рассматривается Нормативно-техническое обеспечение картографо-геодезических работ и обязательные и добровольные к исполнению требования. Значительный объем технических требований в сфере геодезии и картографии содержат нормативные правовые акты и нормативно-технические документы, устанавливающие нормы и правила выполнения геодезических и картографических работ, требования к конечной продукции. В ретроспективе указанные требования были установлены обязательными к исполнению, в том числе, документами, вошедшими в систему геодезических и картографических инструкций, норм и правил.

Ключевые слова: техническое регулирование, топографо-геодезическая изученность, геодезия, картография, пространственные данные, информационное взаимодействие, нормативно-техническое обеспечение.

ON THE ISSUE OF TECHNICAL REGULATION IN THE FIELD OF GEODESY, CARTOGRAPHY AND SPATIAL DATA

Sergei M. Kuznecov

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D. Student, phone: (913)954-81-20, e-mail: serega_54_rus94@mail.ru

Alexey V. Dubrovsky

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Head of the Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-01-09, e-mail: avd5@ssga.ru

Olesya I. Malygina

Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, Ph. D., Associate Professor, Department of Cadastre and Territorial Planning, phone: (383)361-01-09, e-mail: 131379@mail.ru

The article deals with the Normative and technical support of cartographic and geodetic works and mandatory and voluntary requirements. A significant amount of technical requirements in the

field of geodesy and cartography contain normative legal acts and normative and technical documents that establish norms and rules for performing geodetic and cartographic work, requirements for final products. In retrospect, these requirements were established as mandatory, including documents included in the system of geodetic and cartographic instructions, norms and rules.

Key words: technical regulation, topographic and geodesic study, geodesy, cartography, spatial data, information interaction, regulatory and technical support.

Введение

Техническое регулирование в соответствии с определением Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [1] является правовым регулированием отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Значительный объем технических требований в сфере геодезии и картографии содержат нормативные правовые акты и нормативно-технические документы, устанавливающие нормы и правила выполнения геодезических и картографических работ, требования к конечной продукции. В ретроспективе указанные требования были установлены обязательными к исполнению, в том числе, документами, вошедшими в систему геодезических и картографических инструкций, норм и правил. Эти документы были утверждены Главным управлением геодезии и картографии СССР, его правопреемником – Федеральной службой геодезии и картографии России, позже – Министерством транспорта РФ, и на основании современных полномочий – Министерством экономического развития РФ. В настоящее время состав действующих документов на проведение топографо-геодезических и картографических работ включает более шестисот документов. Избыточность, а в ряде случаев противоречивость и неактуальность содержащихся в них общеобязательных требований, создавали технико-экономические и административные барьеры для субъектов геодезической и картографической деятельности.

С принятием Федерального закона № 184-ФЗ «О техническом регулировании» было осуществлено реформирование системы технического регулирования. Этот закон установил, что общеобязательными являются технические регламенты, а также национальные стандарты и требования НПА к продукции и процессам ее жизненного цикла только в части, соответствующей целям:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;

– предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей;

– обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения.

В результате с 2003 г. большинство обязательных требований содержат нормативно правовые акты и нормативно-технические документы и стандартов на геодезическую и картографическую продукцию, а также отраслевых стандартов подлежат применению исключительно на добровольной основе.

В 2008 г. в рамках Программы разработки технических регламентов, утвержденной Правительством РФ, был подготовлен проект технического регламента «О требованиях к геодезической и картографической продукции, материалам и данным, их производству и реализации». Этот проект содержал минимально необходимые обязательные требования к ряду характеристик топографических карт и планов, геодезическим сетям, процессам их создания, а также к процессам использования нормализованных наименований географических объектов и к отображению государственной границы РФ на картографических материалах. Однако разработка данного проекта была прекращена по причине сокращения перечня технических регламентов, входящих в программу.

Методы и материалы

Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 [2] была предпринята еще одна попытка установить обязательные требования, на этот раз посредством включения отдельных видов картографической продукции в «Единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации» и в «Единый перечень продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии». Каждый из видов продукции должен был соответствовать прямо и исчерпывающе определенным требованиям содержат нормативные правовые акты и ГОСТ. По истечении нескольких месяцев Постановлением Правительства РФ от 13 ноября 2010 г. № 906 [3] все виды картографической продукции из указанных перечней были исключены. С введением в действие Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» [4] появились новые правила, позволяющие в определенных условиях устанавливать отдельные обязательные к исполнению требования национальных стандартов.

А именно, в соответствии со статьей 27 указанного закона нормативные правовые акты могут содержать ссылки на официально опубликованные национальные стандарты и информационно-технические справочники. Применение таких ссылок в нормативных правовых актах допускается в целях обеспечения выполнения технических и функциональных требований нормативного правового акта, утвержденного федеральным органом исполнительной власти или государственной корпорацией, уполномоченных на установление соответствующих требований.

Эта возможность, предоставленная Федеральным законом № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», достаточно перспективная, но,

к сожалению, в отрасли геодезии и картографии пока не используется. Система стандартизации в области геодезии, картографии и геоматики на протяжении многих лет не пересматривалась. Происходит процесс устаревания национальных стандартов от технических правил и рекомендуемой практики, принимаемых международными организациями по стандартизации, такими как Международная организация по стандартизации и международная некоммерческая организация, ведущая деятельность по разработке стандартов в сфере геопространственных данных и сервисов – Open Geospatial Consortium.

Также имеется ряд несоответствий в ГОСТ на картографическую продукцию. Например, стандарты на родственные по видовому признаку цифровые и электронные топографические карты содержат противоречия в терминологии и отдельных требованиях. Вступившим в силу с 2017 г. Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5] прямо предусмотрено введение в действие 42 НПА, 18 из которых должны содержать отдельные обязательные технические правила, в том числе определяющие требования к:

- структурам государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей, их созданию, а также нормы плотности размещения пунктов, порядок мониторинга их характеристик, правила установления охранных зон пунктов этих сетей;

- программным и техническим средствам сетей дифференциальных геодезических станций;

- содержанию технического проекта геодезической сети специального назначения, форме и составу отчета о ее создании и каталога координат пунктов указанной сети;

- периодичности обновления государственных топографических карт и планов, а также масштабы, в которых они создаются;

- государственным топографическим картам и планам, включая требования к составу сведений, отображаемых на них, к условным обозначениям этих сведений, требования к точности государственных топографических карт и планов, формату их представления в электронной форме;

- точности и форматам представления в электронной форме специальных карт;

- составу сведений единой электронной картографической основы;

- сведениям о пространственных данных (пространственным метаданным);

- программам картографических атласов;

- техническим и программным средствам федерального и региональных порталов пространственных данных;

- техническим и программным средствам государственной информационной системы ведения единой электронной картографической основы.

К настоящему времени в соответствии с Федеральным законом № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации» введены в действие постановления и распоряжения Правительства РФ, Минэкономразвития России и Минобороны России завершают введение в действие других предусмотренных законом НПА, содержащих обязательные требования. Также Правительством РФ определен перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на установление требований к содержанию 16 видов специальных карт.

Перечисленные подзаконные содержат нормативные правовые акты не охватывают всю необходимую область регулирования и не содержат в достаточном объеме нормы, обеспечивающие единую техническую политику и единство измерений. Особую озабоченность вызывает норма Федерального закона № 431-ФЗ (статья 32, пункт 5), согласно которой положения принятых до 2017 г. нормативных актов органов государственной власти СССР, РСФСР и Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере геодезии и картографии, действуют до 1 января 2018 г.

Соответственно, данные нормативно правовых актов в ближайшее время утрачивают юридическую силу, и любые нормативные, методические или договорные ссылки на них будут юридически несостоятельными. По имеющейся информации разработка новых нормативных документов взамен утрачивающих силу не запланирована. Помимо предусмотренных подзаконных актов с прямо указанными предметами регулирования, положения статьи 5 Федерального закона № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» определяют прочие полномочия на установление нормативных требований:

- требования к геодезическим и картографическим работам и их результатам устанавливаются Минэкономразвития России, а также по согласованию с ним другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции;

- установление требований к геодезическим и картографическим работам, выполняемым в целях обеспечения обороны, отнесены к исключительной компетенции Минобороны России.

Обоснование, разработка и введение в действие ряда актуализированных НПА в соответствии со статьей 5 Федерального закона № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволяет предотвратить утрату необходимых для отрасли нормативно-технических требований.

Результаты

Одну из главных проблем в отрасли порождают результаты работ, выполненных по разнородным, неактуальным или неполным техническим правилам. При отсутствии или противоречивости общеобязательных правил возникает высокий риск получения «конфликтных» и неточных данных, что приводит к введению в обращение продукции и пространственных данных, содержащих

недостовверные и противоречивые описания пространственных объектов, в том числе топологически взаимосвязанных. В конечном итоге подобные ситуации способны повлечь: причинение имущественного вреда (например, в отношениях, связанных с объектами кадастрового учета, природопользования, землеустройства и территориального планирования); нарушение условий безопасной деятельности (например, в строительстве, транспортной навигации, при мониторинге и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и т. п.). Важное значение, связанное с защитой государственного суверенитета и интересов, имеют требования в отношении геодезической и координатной основы РФ, геодезического и картографического обеспечения делимитации и демаркации Государственной границы РФ, контроля ее правильного отображения на картах и планах; процессов нормализации наименований географических объектов, ведения и использования соответствующего государственного каталога.

Необходимость введения в действие актуализированных НПА можно также пояснить на следующих примерах имеющихся и возникающих с 2018 г. направлений совершенствования нормативного регулирования в отношении государственного и муниципального заказа на выполнение геодезических и картографических работ:

а) на стадии планирования работ и определения соответствующих параметров заказа:

– технико-экономические показатели, тарифы и расценки (сметные укрупненные расценки на отдельные виды работ, предельные цены и нормы времени);

– состав этапов работ по государственному заказу и нормативные сроки их выполнения, учитывающие сезонные условия различных территорий для проведения полевых работ, дистанционного зондирования Земли;

б) на стадии выполнения работ:

– требования к процессам производства, техническому и метрологическому обеспечению;

– требования к выполнению и методам внутреннего (промежуточного) контроля качества;

в) на стадии приемки результатов работ и их включения в фонды пространственных данных – единые для заказчиков и исполнителей работ по государственным и муниципальным заказам, иных органов и лиц, уполномоченных на подтверждение соответствия, держателей государственных и ведомственных фондов пространственных данных требования к процессам приемки по качеству, методы оценки соответствия продукции установленным требованиям, в том числе государственных и муниципальных контрактов.

Контроль осуществляется в следующих формах:

– федерального государственного надзора в области геодезии и картографии за соблюдением требований к выполнению геодезических и картографических работ и их результатам, осуществляемого территориальными органами Росреестра;

– контроля требований, установленных для членов саморегулируемых организаций (СРО) законодательством и внутренними документами СРО;

- инспекционного контроля в рамках функционирования систем сертификации их уполномоченными участниками;
- приёмочного контроля результатов работ, созданных на основании контрактов и договоров, заказчиками работ или уполномоченными ими организациями (органами);
- приёмочного контроля результатов работ при их включении в состав фондов, архивов, информационных ресурсов организациями, уполномоченными на их ведение.

Обсуждение

Подтверждение соответствия установленным требованиям на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер. Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах обязательной сертификации и декларирования соответствия. Для подтверждения качества продукции, в том числе результатов работ, выполняемых по заказу Росреестра, Минобороны России, иных федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на создание государственных топографических карт и государственных топографических планов, специальных карт, а также по заказу органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, в соответствии со статьей 21 Федерального закона № 184-ФЗ могут создаваться системы добровольной сертификации. Ранее, при Федеральной службе геодезии и картографии России, действовала Система сертификации геодезической, топографической и картографической продукции, которая фактически прекратила функционирование в 2012 г. В настоящее время сертификацию геодезической и картографической продукции на добровольной основе осуществляют две системы: «Военный регистр» и «Тестгеосервис». Функционирование этих систем добровольной сертификации во взаимодействии с Минобороны России показывает на практике, что если правила сертификационных испытаний для целей подтверждения соответствия картографической продукции требованиям государственных контрактов согласованы с государственным заказчиком, то это позволяет обеспечить воспроизводимость результатов сертификации и доверие к ним при ведомственной приемке. В результате наличие сертификатов соответствия позволяет в значительной мере формализовать и упростить приемку результатов работ государственным заказчиком. Развитие нормативной базы систем добровольной сертификации, в том числе правил и методик подтверждения соответствия, способствует разработке на их основе национальных стандартов, сводов правил, стандартов организаций.

Заключение

Целью работ по совершенствованию нормативно-технического регулирования в отрасли должно стать устранение пробелов и противоречий норматив-

ного правового и нормативно-технического регулирования, обеспечение актуальности установленных требований, создание прозрачной системы технических требований и правил оценки соответствия, понятной всем субъектам геодезической и картографической деятельности. Основными направлениями работ по созданию современной отраслевой нормативно-технической базы являются следующие.

Проведение анализа состояния нормативной базы в сфере геодезии, картографии и пространственных данных, а также наименований географических объектов, систематизация и классификация обязательных требований к объектам технического регулирования (ОТР) и формирование двух групп ОТР:

– для первой группы ОТР устанавливаются минимально необходимые обязательные требования, обеспечивающие единство измерений, безопасность, защиту имущественных интересов, предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей;

– для второй группы ОТР устанавливаются добровольные для применения требования, обеспечивающие повышение уровня безопасности и качества геодезической и картографической продукции.

Планирование мероприятий по разработке или пересмотру нормативных документов, методических рекомендаций и национальных стандартов.

Разработка предложений в структуру и содержание нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

Пересмотр отдельных национальных стандартов, их гармонизация с рекомендуемой практикой международных организаций по стандартизации, разработка и введение в действие новых:

– национальных стандартов (в порядке взаимодействия с техническим комитетом по стандартизации ТК 394 [6] или ТК 404 [7]);

– стандартов организаций (целесообразно с использованием экспертной оценки технического комитета по стандартизации ТК 394 или ТК 404).

Рассмотрение вопроса о целесообразности создания системы обязательного подтверждения соответствия техническим требованиям в форме обязательной сертификации и декларирования соответствия.

Развитие систем добровольной сертификации, формирование методов оценки соответствия на различные виды геодезической и картографической продукции, обеспечение взаимодействия систем добровольной сертификации с исполнительными органами государственной власти, государственными и муниципальными заказчиками геодезических и картографических работ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О техническом регулировании. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184 ФЗ (ред. От 29.07.2017 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40241/ – Загл. с экрана.

2. Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется

в форме принятия декларации о соответствии. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94853/ – Загл. с экрана.

3. О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982. Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2010 г. № 906 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106998/ – Загл. с экрана.

4. О стандартизации в Российской Федерации (с изменениями и дополнениями). Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162 ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181810/ – Загл. с экрана.

5. О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431 ФЗ (ред. От 03.07.2016 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191496/ – Загл. с экрана.

6. Об утверждении Программы национальной стандартизации на 2020 год. Приказ Росстандарта от 01.11.2019 № 2612 (ред. от 18.03.2020). ТК 394 «Географическая информация / геоматика» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338715/ – Загл. с экрана.

7. Об утверждении Программы национальной стандартизации на 2020 год. Приказ Росстандарта от 01.11.2019 N 2612 (ред. от 18.03.2020). ТК 404 «Геодезия и картография». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_338715/. – Загл. с экрана.

8. Кузнецов С. М., Орлов А. Е., Малыгина О. И. Концепция создания и ведения топографо-геодезического мониторинга территорий поселений // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XV Междунар. науч. конгр., 24–26 апреля 2019 г., Новосибирск : сб. материалов в 9 т. Т. 3 : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью». – Новосибирск : СГУГиТ, 2019. № 3. – С. 115–122.

9. Кузнецов С. М., Малыгина О. И., Высочанская А. А. Передача и обмен пространственными данными: мировой опыт [Текст] С. М. Кузнецов, А. А. Высочанская, О. И. Малыгина, Регулирование земельно-имущественных отношений в России: правовое и геопространственное обеспечение, оценка недвижимости, экология, технологические решения : сб. материалов Национальной научно-практической конференции, 12–16 ноября 2018 г., Новосибирск. – СГУГиТ, 2019. – С. 161–166.

© С. М. Кузнецов, А. В. Дубровский, О. И. Малыгина, 2020