

Регуляторная гильотина и система геодезических, картографических инструкций, норм и правил для выполнения инженерно-геодезических изысканий при осуществлении градостроительной деятельности

*Д. Н. Волежжанин¹**

¹ Ханты-Мансийский филиал ФАУ «Главгосэкспертиза России», г. Ханты-Мансийск, Российская Федерация
*e-mail: d.volegzhanin@gge.ru

Аннотация. Приведена оценка регуляторного воздействия части 5 статьи 32 Федерального закона от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на выполнение геодезических работ при осуществлении градостроительной деятельности. Представлены предложения по порядку разработки нормативно-технических и методических актов на производство топографо-геодезических и картографических работ.

Ключевые слова: регуляторная гильотина, градостроительная деятельность, техническое регулирование, инженерно-геодезические изыскания, экспертиза результатов инженерно-геодезических изысканий, нормативно-технические и методические акты

Regulatory guillotine and a system of geodetic, cartographic instructions, norms and rules for performing engineering and geodetic surveys in the course of urban planning

*D. N. Volegzhanin¹**

¹ Khanty-Mansiysk Branch of the FAA "Glavgosexpertiza of Russia", Khanty-Mansiysk
*e-mail: d.volegzhanin@gge.ru

Abstract. The description of the regulatory impact of Part 5 of Article 32 of the Federal Law of December 30, 2015 No. 431-FZ "On Geodesy, Cartography and Spatial Data and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" on the performance of geodetic works in the implementation of urban planning activities. Proposals are presented on the procedure for the development of normative-technical and methodological acts for the production of topographic-geodesic and cartographic works.

Keywords: regulatory guillotine, urban planning, technical regulation, engineering and geodetic surveys, examination of the results of engineering and geodetic surveys, normative-technical and methodological acts

Введение

Термином «Регуляторная гильотина» называется процесс инвентаризации всех действующих и обязательных требований с целью определения их соответствия современным реалиям, инициированный Правительством Российской Федерации в связи с высоким количеством таких требований, среди которых встре-

чались принятые еще при СССР. Не смотря на то, что область действия термина распространяется непосредственно на нормативные правовые акты (НПА), возможно распространить её также на нормативно-технические и методические акты (НТА), о которых пойдет речь далее. Статья посвящена вопросам влияния последствий реализации регуляторной гильотины НТА на выполнение инженерно-геодезических изысканий для осуществления градостроительной деятельности и на проведение экспертизы результатов этих изысканий. В статье представлены предложения по порядку разработки НТА на производство топографо-геодезических и картографических работ.

Результаты и обсуждение

В период с 1992 по 2009 годы Федеральное агентство (до 2004 года служба) геодезии и картографии России (Роскартография) имела единую систему геодезических, картографических инструкций, норм и правил (ГКИНП) на производство топографо-геодезических и картографических работ, выполняемых предприятиями, организациями и учреждениями независимо от их организационно-правовых форм. Для установления единых требований к НТА на производство топографо-геодезических и картографических работ была разработана Инструкция о порядке разработки и утверждения нормативно-технических и методических актов на производство топографо-геодезических и картографических работ на территории Российской Федерации (Инструкция) [1]. Требования были направлены на обеспечение единства измерений, стандартизации технических средств, типизации технологий, а также на совершенствование организации учета и контроля работ. В Инструкции устанавливались классификация, назначение и содержание НТА. Таким образом, акты подразделялись на основные положения, инструкции, нормы, руководства, методические указания (рекомендации) и т. п.

Введенные в действие Постановлением Минстроя России от 29.10.1996 № 11-87 строительные нормы и правила СНиП 11-02-96 [2], а также разработанный в их развитие свод правил СП 11-104-97 [3], требовали от исполнителя инженерно-геодезических изысканий соблюдения положений нормативно-технических документов Роскартографии, регламентирующих геодезическую и картографическую деятельность. К числу постоянно используемых изыскателями-геодезистами относились такие документы, как Инструкция по топографической съемке в масштабах 1:5000, 1:2000, 1:1000 и 1:500 [4], Инструкция по развитию съемочного обоснования и съемке ситуации и рельефа с применением глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС и GPS [5], Условные знаки для топографических планов масштабов 1:5000, 1:2000, 1:1000, 1:500 [6]. Эти же документы использовали в своей работе и эксперты, выполняющие оценку соответствия результатов инженерно-геодезических изысканий требованиям технических регламентов. Таким образом, установившаяся система ГКИНП отвечала, в определенной степени, предъявляемым к ней геодезическим сообществом требованиям, была эффективной и периодически актуализируемой. При этом сохранялась методологическая преемственность и целостность в рамках ГУГК, а затем и Роскартографии (агентство).

Принятие Федерального закона от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (431-ФЗ) [7] отменило систему ГКИНП. С 01.01.2018 из обращения исчезли всевозможные инструкции, правила, словари-справочники, руководства, руководящие технические материалы и методические указания. Из всей документации, используемой в повседневной работе изыскателями-геодезистами, остались своды правил СП 47.13330.2012 [8], СП 47.13330.2016 [9], СП 317.1325800.2017 [10], из которых исключены положения о соблюдении требований отмененных НТА. Действующий свод правил СП 47.13330.2016 предлагает использовать документы в области стандартизации, регламентирующие выполнение инженерно-геодезических изысканий, нормативные документы федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере геодезии и картографии. Под вышеуказанными документами, очевидно, следует понимать СП 317.1325800.2017, а остальные будут применяться по мере их разработки соответствующим органом исполнительной власти.

Характерной чертой отмененной системы ГКИНП было наличие инструкций и методических рекомендаций на каждый из видов выполняемых работ, что позволяло исполнителю инженерно-геодезических изысканий, вне зависимости от его базового образования и квалификации, выбирать максимально эффективную утвержденную методику производства работ, обеспечивающую выполнение установленных нормативных требований. Отсутствие утвержденных методик выполнения тех или иных видов работ вынуждает исполнителей изобретать свои способы и приемы, возможность использования которых не подтверждена математическими расчетами или вовсе недопустима в силу ряда условий. Конечно, разработка (актуализация) инструкций и методических рекомендаций потребует большого количества времени и средств, но отсутствие полноценной замены системе ГКИНП отрицательно сказалось (и будет продолжать сказываться) на качестве выполнения топографо-геодезических работ, на качестве подготовки отчетной документации о результатах инженерно-геодезических изысканий, на уровне квалификации исполнителей работ.

Разработка новых НТА на производство топографо-геодезических и картографических работ при выполнении инженерно-геодезических изысканий должна вестись в строгом соответствии с требованиями закона о техническом регулировании (184-ФЗ) [11] и технического регламента о безопасности зданий и сооружений (384-ФЗ) [12].

В техническом регламенте 384-ФЗ [12] сказано, что результаты инженерных изысканий должны быть достоверными и достаточными для установления проектных значений параметров и других проектных характеристик здания или сооружения, а также проектируемых мероприятий по обеспечению его безопасности. Расчетные данные в составе результатов инженерных изысканий должны быть обоснованы лицом, выполняющим инженерные изыскания, и содержать прогноз изменения их значений в процессе строительства и эксплуатации здания

или сооружения. Отсюда следует, что допустимость применения новых методик должна быть обоснована ссылками на требования технического регламента или ссылками на требования стандартов и сводов правил, включенных в указанные в техническом регламенте перечни. В случае отсутствия указанных требований – подтверждена результатами исследований, сертификатами соответствия либо материалами апробации.

Каким образом исполнитель инженерно-геодезических изысканий сможет оценить соответствие новой методики требованиям технических регламентов для ее применения в работе? Что может быть использовано в качестве обоснования соответствия? В законе о техническом регулировании 184-ФЗ [11] сказано, что целью подтверждения соответствия является удостоверение соответствия продукции, процессов проектирования (включая изыскания), работ, услуг или иных объектов техническим регламентам, документам по стандартизации. Подтверждение соответствия на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер. Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах принятия декларации о соответствии либо обязательной сертификации.

При декларировании соответствия разработчик на основании собственных доказательств самостоятельно формирует доказательственные материалы в целях подтверждения соответствия новой методики требованиям технического регламента. В качестве доказательственных материалов могут использоваться: техническая документация, результаты собственных исследований и измерений, другие документы, послужившие основанием для подтверждения соответствия.

При декларировании соответствия на основании собственных и полученных с участием третьей стороны доказательств разработчик методики по своему выбору в дополнение к собственным доказательствам, сформированным в предусмотренном Законом порядке, включает в доказательственные материалы протоколы исследований, испытаний и измерений, проведенных в аккредитованной испытательной лаборатории, предоставляет сертификат системы менеджмента качества, в отношении которого предусматривается контроль (надзор) органа по сертификации, выдавшего данный сертификат, за объектом сертификации.

При декларировании соответствия разработчик, не применяющий документов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента, может обратиться в орган по сертификации за заключением о соответствии его продукции требованиям технического регламента. На основании указанного заключения, подготовленного по результатам проведенных исследований, на основании технической документации на данную продукцию, заявитель может принять декларацию о соответствии в порядке, установленном Законом 184-ФЗ или соответствующим техническим регламентом.

Таким образом, как для исполнителя инженерно-геодезических изысканий, так и для эксперта по соответствующему направлению деятельности, обоснован-

ными доказательствами соответствия новой методики требованиям технического регламента 384-ФЗ [12] являются:

- 1) сертификат соответствия (обязательный или добровольный);
- 2) декларация о соответствии (на основании собственных доказательств и полученных с участием третьей стороны доказательств);
- 3) декларация о соответствии (на основании собственных доказательств).

В сложившейся ситуации автор видит следующие варианты преодоления возникшего методологического кризиса.

Первый вариант – это восстановление Главного управления геодезии и картографии или Федерального агентства геодезии и картографии. Автор убежден, что специальные исполнительные, контрольные, разрешительные и надзорные функции при производстве геодезических, астрономо-геодезических, гравиметрических, топографических, топографо-геодезических в составе маркшейдерских работ и инженерных изысканий, аэрокосмосъемочных, картографических, картоиздательских и кадастровых работ, создании цифровых, электронных карт и геоинформационных систем должны осуществляться отдельным федеральным органом исполнительной власти.

С декабря 2021 года в соответствии с требованиями Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 [13] «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере геодезии и картографии осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). Росреестр, в рамках своих полномочий, должен возглавить разработку НТА системы ГКИНП, привлечь к этой работе ведущие научные и образовательные центры в области геодезии и картографии. Это второй вариант.

Наконец, третий вариант – это инициатива образовательных, научных, производственных центров страны, обладающих всеми необходимыми компетенциями и ресурсами, по разработке новых НТА системы ГКИНП. К таким центрам, несомненно, относятся Сибирский государственный университет геосистем и технологий (СГУГиТ, ранее НИИГАиК), Московский государственный университет геодезии и картографии (МИИГАиК), Национальное объединение изыскателей и проектировщиков (НОПРИЗ), ранее занимавшееся разработкой стандартов организации (СТО) в рамках реализации «Программы стандартизации работ по инженерным изысканиям».

Заключение

Подводя итог изложенным в статье рассуждениям, можно с уверенностью сказать, что задача поэтапного восстановления ныне утраченной системы ГКИНП является выполнимой. У Росреестра, как и у российских флагманов геодезической образования, науки и производства, есть для этого все научные и технические возможности. Восстановление системы ГКИНП, в рамках государственного заказа или в инициативном порядке, не только повысит качество ин-

женерно-геодезических изысканий, но и снизит стоимость их выполнения. Система ГКИНП должна быть восстановлена в самые кратчайшие сроки, так как от этого зависит достоверность инженерных изысканий, обоснованность проектных решений, надежность и безопасность зданий и сооружений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. «ГКИНП (ГНТА)-119-94. Геодезические, картографические инструкции, нормы и правила. Инструкция о порядке разработки и утверждения нормативно-технических и методических актов на производство топографо-геодезических и картографических работ на территории Российской Федерации» (утв. и введена в действие Приказом Роскартографии от 04.03.1994 № 23п). – URL: <https://ohranatruda.ru/upload/iblock/4e9/4293849471.pdf>. – Текст : электронный.

2. «СНиП 11-02-96. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения» (приняты и введены в действие Постановлением Минстроя РФ от 29.10.1996 № 18-77). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/871001042>. – Текст : электронный.

3. «СП 11-104-97. Система нормативных документов в строительстве. Инженерно-геодезические изыскания для строительства» (одобрен Письмом Госстроя России от 14.10.1997 № 9-4/116). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/871001219>. – Текст : электронный.

4. «ГКИНП-02-033-82. Инструкция по топографической съемке в масштабах 1:5000, 1:2000, 1:1000 и 1:500» (утв. ГУГК СССР 05.10.1979) (ред. от 14.01.1991). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200093009>. – Текст : электронный.

5. «ГКИНП (ОНТА)-02-262-02. Инструкция по развитию съемочного обоснования и съемке ситуации и рельефа с применением глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС и GPS» (утв. Приказом руководителя Федеральной службы геодезии и картографии России от 18.01.2002 № 3-пр). – URL: <https://gosthelp.ru/text/gkinp0226202instrukciyaro.html>. – Текст : электронный.

6. «ГКИНП-02-049-86. Условные знаки для топографических планов масштабов 1:5000, 1:2000, 1:1000, 1:500» (утв. ГУГК СССР 25.11.1986). – URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=463532&dst=100207#wagAoATKEl8aKF4O1>. – Текст : электронный.

7. Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/420327081>. – Текст : электронный.

8. «СП 47.13330.2012. Свод правил. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 11-02-96» (утв. Приказом Госстроя России от 10.12.2012 № 83/ГС) (ред. от 10.02.2017). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200096789>. – Текст : электронный.

9. «СП 47.13330.2016. Свод правил. Инженерные изыскания для строительства. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 11-02-96» (утв. и введен в действие Приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1033/пр) (ред. от 30.12.2020). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/456045544>. – Текст : электронный.

10. «СП 317.1325800.2017. Свод правил. Инженерно-геодезические изыскания для строительства. Общие правила производства работ» (утв. и введен в действие Приказом Минстроя России от 22.12.2017 № 1702/пр). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/556610334>. – Текст : электронный.

11. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О техническом регулировании» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.12.2021). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901836556>. – Текст : электронный.

12. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». – URL: <https://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-30122009-n-384-fz-tekhnicheskii/>. – Текст : электронный.

13. Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 (ред. от 15.11.2021) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/902161544>. – Текст : электронный.

© Д. Н. Волежанин, 2022