

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

С.В. Кузнецов (АО «Роскартография»)

В 1979 г. окончил Пушкинское высшее училище радиоэлектроники ПВО по специальности «эксплуатация радиоэлектронных средств», а в 1987 г. — Московский институт электронного машиностроения по специальности «прикладная математика». После окончания училища проходил службу в ВС СССР и ВС РФ. С 2001 г. работал в Объединенном институте физики Земли им. О.Ю. Шмидта, с 2002 г. — в ФГУП «Государственный научно-внедренческий центр геоинформационных систем и технологий», с 2012 г. — в ООО «Оборонкадастр». С 2017 г. работает в АО «Роскартография», в настоящее время — заместитель директора научно-технологического центра.

В.З. Усатин (АО «Роскартография»)

Окончил Московский автомобильно-дорожный институт по специальности «инженер» и Московскую государственную юридическую академию по специальности «правовед». Работал на предприятиях Федеральной службы геодезии и картографии России, Росреестра. В настоящее время — начальник отдела научно-технической информации научно-технологического центра АО «Роскартография».

▼ **Нормативно-техническое обеспечение картографо-геодезических работ. Обязательные и добровольные к исполнению требования**

Техническое регулирование в соответствии с определением Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее — Федеральный закон № 184-ФЗ) [1] является правовым регулированием отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанном с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), 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 (включая изыскания), 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 (НПА) и нормативно-технические документы (НТД), устанавливающие нормы и правила выполнения геодезических и картографических работ, требования к конечной продукции. В ретроспективе указанные требования были установлены обязательными к исполнению НПА и НТД, в том числе, документами, вошедшими в систему геодезических и картографических инструкций, норм и правил (ГКИНП). Эти НПА и НТД 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 НПА и НТД 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 было осуществлено реформирование системы технического регулирования. Этот закон установил, что общеобязательными являются технические регламенты, а также национальные стандарты (ГОСТ) и требования НПА к продукции и процессам ее жизнен-

ного 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 НПА, НТД 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.

Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 [2] была предпринята еще одна попытка установить обязательные требования, на этот раз посредством включе-

ния отдельных видов картографической продукции в «Единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации» (33 вида продукции) и в «Единый перечень продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии» (118 видов продукции). Каждый из видов продукции должен был соответствовать прямо и исчерпывающе определенным требованиям НПА 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» (далее — Федеральный закон № 162-ФЗ) [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, 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 (отставания) национальных стандартов от технических правил и рекомендуемой практики, принимаемых международными организациями по стандартизации, такими как Международная организация по стандартизации (ISO — International Organization for Standardization) и международная некоммерческая организация, ведущая деятельность по разработке стандартов в сфере геопространственных данных и сервисов, созданная в 1994 г., — OGC (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» (далее — Федеральный закон № 431-ФЗ) [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 охраняемых 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 (информационным системам);

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

К настоящему времени в соответствии с Федеральным законом № 431-ФЗ 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 требова-

ний к содержанию 16 видов специальных карт. Перечисленные подзаконные НПА 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 НПА 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 (кроме прямо предусмотренных Федеральным законом № 431-ФЗ) взамен утрачивающих силу не запланирована.

Помимо предусмотренных подзаконных актов с прямо указанными предметами регулирования, положения статьи 5 Федерального закона № 431-ФЗ 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 позволяет предотвратить утрату необходимых для отрасли нормативно-технических требований.

▼ **Необходимость обязательных требований в области геодезии и картографии**

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 недостоверные 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.

В настоящее время действуют инструкции по передаче на русский язык географических наименований с языков народов Российской Федерации — 28 шт., стран СНГ — 10 шт., зарубежных стран — 57 шт. и 6 общих руководств по наименованиям географических объектов, которые требуют переработки с учетом современных условий.

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:

1) 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;

2) на стадии выполнения работ:

— требования к процессам производства, техническому и метрологическому обеспечению;

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

3) 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 соблюдения установленных требований и подтверждение соответствия**

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;

— приемочного контроля результатов работ, созданных на основании контрактов и договоров, заказчиками работ или уполномоченными ими организациями (органами);

— приемочного контроля результатов работ при их включении в состав фондов, архивов, информационных ресурсов организациями, уполномоченными на их ведение.

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 резуль-

татов 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 соответ-

ствия, способствует разработке на их основе национальных стандартов, сводов правил, стандартов организаций.

▼ **Текущие цели и задачи совершенствования технического регулирования в сфере геодезии, картографии и пространственных данных**

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

1. 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 (далее — 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 (для цифро-

По предварительным оценкам из около шестисот пока действующих нормативно-технических документов на геодезическую и картографическую продукцию:

— 24% могут быть переработаны в новые нормативные правовые акты и в национальные стандарты;

— 29% могут быть переработаны в стандарты организаций;

— 47% не могут быть использованы, так как их содержание полностью устарело и не соответствует современному уровню научно-технического развития.

вой формы представления — также интероперабельность продукции).

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

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

4. 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 использова-

В 2017 г. Технический комитет по стандартизации ТК 394 «Географическая информация / геоматика» провел активную работу по подготовке предложений в Программу национальной стандартизации. Подготовлены к введению в действие 4 проекта национальных стандартов на основе международных стандартов серии ИСО 19100.

нием экспертной оценки технического комитета по стандартизации ТК 394 или ТК 404).

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

6. 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.

▼ **Список литературы**

1. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017 г.) «О техническом регулировании».

2. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии».

3. Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2010 г. № 906 «О внесении изменений в Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982».

4. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

5. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ (ред. от 03.07.2016 г.) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

6. Технический комитет по стандартизации ТК 394 «Географическая информация / геоматика». — <http://tc394.ru>.

7. Технический комитет по стандартизации ТК 404 «Геодезия и картография». — <http://tc404.ru>.