

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ШЕСТОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ И СТРОИТЕЛЬСТВУ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

_____ 201__ г.

№ _____

по проекту федерального закона № 744685-6 «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - внесен Правительством Российской Федерации

Комитет Государственной Думы по земельным отношениям и строительству рассмотрел проект Федерального закона №744685-6 «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный Правительством Российской Федерации (далее – Законопроект), и сообщает следующее.

Согласно пояснительной записке законопроект направлен на реализацию Концепции развития отрасли геодезии и картографии до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации до 17 декабря 2010 г. № 2378-р (далее – Концепция), а также на выполнение плана мероприятий по ее реализации, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 года № 1177-р. Концепцией предусмотрено, что меры по развитию отрасли геодезии и картографии в период до 2020 года должны быть направлены в частности на повышение актуальности и доступности для всех потребителей карт и планов, создаваемых и обновляемых государством за счет внедрения новых процедур и технологий актуализации и распространения пространственных данных, а также снятия избыточных ограничений на доступ к пространственным данным, повышение качества работ, выполняемых организациями – субъектами геодезической и картографической деятельности, а также их ответственности за счет создания новой системы

государственного регулирования геодезической и картографической деятельности.

Главным направлением развития отрасли геодезии и картографии на период до 2020 года согласно Концепции является ее коренная модернизация как в части используемых подходов к геодезической и картографической деятельности, так и в части внедрения современных механизмов государственного управления и регулирования в указанной сфере. При этом такая модернизация должна заключаться, во-первых, в изменении существующих форм государственного управления, а во-вторых, в осуществлении институциональных преобразований в рассматриваемой сфере.

Комитет отмечает актуальность и необходимость развития отрасли геодезии и картографии, поскольку она обеспечивает решение многих государственных задач, а также удовлетворение потребностей частного сектора экономики и граждан. Качество и доступность картографических материалов и результатов геодезических измерений напрямую влияет на территориальное развитие, строительство, управление природными ресурсами, экологию, навигационную деятельность, оборону и безопасность государства.

В настоящее время деятельность в области геодезии и картографии осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» (далее – Закон № 209-ФЗ) и принимаемыми в его развитие нормативными правовыми актами.

Принципиальной новеллой правового регулирования является предусмотренное Законопроектом создание федерального и ведомственных фондов пространственных данных, фонда пространственных данных обороны. Предусмотрена также возможность создания региональных фондов пространственных данных. При этом под пространственными данными в Законопроекте понимаются представленные с использованием систем координат данные о пространственных объектах, включающие сведения об их форме, местоположении границ и свойствах (абз. четвертый ст. 3 Законопроекта).

Действующий в настоящее время Закон № 209-ФЗ содержит положения о федеральном и территориальных и ведомственных картографо-геодезических фондах, которые включают в себя геодезические, картографические, топографические, гидрографические, аэрокосмосъемочные, гравиметрические материалы и данные, в том числе в цифровой форме, полученные в результате осуществления геодезической и картографической деятельности и находящиеся на хранении в федеральных

органах исполнительной власти, подведомственных этим федеральным органам организациях.

По существу законопроекта необходимо отметить следующее.

1. Концепцией предусмотрено, что важным элементом инфраструктуры пространственных данных в Российской Федерации должна стать открытая цифровая картографическая основа. Использование такой основы и исходных для нее базовых пространственных данных при создании различных специальных (отраслевых) карт и планов обеспечит совместимость пространственных данных и пространственной информации в различных государственных и муниципальных информационных ресурсах, а также обеспечит возможность межведомственного информационного взаимодействия при решении государственных и муниципальных задач. Кроме того, создание такой основы и обязательность ее использования сократят дублирование картографических работ, осуществляемых различными федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Во исполнение данного положения Концепции Законопроектом предусматривается создание единой электронной картографической основы, которая представляет собой федеральную государственную информационную систему, необходимую для хранения, обработки и предоставления физическим и юридическим лицам пространственных данных и материалов, содержащихся в федеральном фонде пространственных данных (ст. 13 Законопроекта). Статьей 20 Законопроекта предусмотрено, что при осуществлении картографической деятельности для нужд органов государственной власти и органов местного самоуправления для создания производных картографических материалов обязательно используются сведения, содержащиеся в единой электронной картографической основе. Единая электронная картографическая основа обеспечивает хранение, обработку и предоставление информации, в том числе, о границах между субъектами Российской Федерации, границами муниципальных образований и населенных пунктов, о местоположении существующих зданий и сооружений, об адресах объектов адресации, о местоположении существующих автомобильных дорог федерального регионального, межмуниципального и местного значения, а также частных автомобильных дорог и т.д.

При этом из Законопроекта не понятно соотношение единой электронной картографической основы и публичной кадастровой карты, предусмотренной Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О

государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон № 221-ФЗ). Так, частью 4 статьи 13 Закона № 221-ФЗ предусмотрено, что кадастровые карты представляют собой составленные на единой картографической основе тематические карты, на которых в графической форме и текстовой форме воспроизводятся внесенные в государственный кадастр недвижимости сведения о земельных участках, зданиях, сооружениях, об объектах незавершенного строительства, о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий, кадастровом делении территории Российской Федерации, а также указывается местоположение пунктов опорных межевых сетей. Орган кадастрового учета ведет в электронной форме кадастровые карты, предназначенные для использования неограниченным кругом лиц. Публичные кадастровые карты подлежат размещению на официальном сайте органа кадастрового учета в сети «Интернет» для просмотра без подачи запросов и взимания платы.

Законопроектом не предусматриваются положения о периодичности обновления сведений единой электронной картографической основы. Вместе с тем, сопроводительными материалами к Законопроекту предусматривается принятие ведомственного нормативного правового акта «Об установлении требований к структуре и Порядок ведения единой электронной картографической основы». Учитывая отраженную в Концепции цель по повышению актуальности пространственных данных, представляется целесообразным закрепить в законе максимальный срок обновления сведений единой электронной картографической основы.

2. В качестве одной из мер по реформированию системы государственного регулирования геодезической и картографической деятельности Концепцией предусмотрен переход от лицензирования геодезической деятельности к системе аттестации инженеров-геодезистов и инженеров-гидрографов, которые осуществляют геодезические работы, а также переход от лицензирования картографической деятельности к системе технического регулирования картографической продукции.

Вместе с тем, в отличие от положений Концепции Законопроектом предусмотрено лицензирование геодезической и картографической деятельности. Положения Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» уточняются таким образом, что под требования о лицензировании подпадает геодезическая и картографическая деятельность (за исключением указанных видов

деятельности, осуществляемых военнослужащими и гражданским персоналом Вооруженных Сил Российской Федерации в интересах Вооруженных Сил Российской Федерации, а также выполняемых в ходе инженерных изысканий для подготовки проектной документации и строительства, реконструкции объектов капитального строительства, в ходе кадастровых и маркшейдерских работ), в результате выполнения которой осуществляется создание государственных топографических карт, государственных геодезических, нивелирных и гравиметрических сетей, определение параметров фигуры Земли и внешнего гравитационного поля в этих целях, установление местоположения государственной границы Российской Федерации, границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований и населенных пунктов.

3. В статье 3 Законопроекта впервые даются определения таким понятиям как «пространственный объект», «пространственные данные», «базовые пространственные данные», «метаданные», «геодезическая, нивелирная, гравиметрическая сети», «государственная топографическая карта» и другие. При этом не все из новых определений соответствуют требованию о том, что юридическая норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П и ряд других постановлений).

Так, в соответствии с абз. 3 указанной статьи под пространственным объектом понимается – любой конкретный объект, который может быть определен индивидуальным содержанием и местоположением границ. По мнению Комитета, данное определение не достаточно конкретно и нуждается в уточнении. Аналогичное можно сказать про определения базовых пространственных данных (абз. пятый) и государственной топографической карты (абзац двенадцатый). Абзацем девятым указанной статьи предусмотрено, что геодезическая, нивелирная, гравиметрическая сети – совокупность геодезических, нивелирных, гравиметрических пунктов, местоположение которых определено в общей для них системе координат (высот, гравиметрических измерений). При этом не понятно, предусматривается ли данной нормой одна общая система координат для всех пунктов всех сетей либо для пунктов одной сети (геодезической, нивелирной, гравиметрической). Из Законопроекта не вполне понятны различия между пространственными данными и метаданными.

4. В части 1 ст. 5 Законопроекта даются определения геодезических и картографических работ:

геодезические работы - это работы по определению координат точек земной поверхности и их изменений во времени, по определению параметров фигуры Земли, ее внешнего гравитационного поля в этих целях;

картографические работы – работы по сбору и обработке пространственных данных в целях обеспечения возможности их последующего отображения, включая создание карт, атласов, в том числе в цифровой форме.

Частью 2 статьи 5 Законопроекта предусмотрено, что выполнение геодезических и картографических работ в составе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, кадастровых, маркшейдерских и землеустроительных работ, демаркации и делимитации границ, регулируется настоящим Федеральным законом.

В соответствии с ч. 6 ст. 47 Градостроительного кодекса Российской Федерации постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 20 утвержден Перечень видов инженерных изысканий. Указанный Перечень предусматривает, в частности, проведение инженерно-геодезических изысканий. Согласно Приказу Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624 «Об утверждении перечня видов работ по инженерным изысканиям, по подготовке проектной документации, по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства» (далее – Приказ №624) к работам по инженерно-геодезическим изысканиям, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, относятся:

- создание опорных геодезических сетей;
- геодезические наблюдения за деформациями и осадками зданий и сооружений, движениями земной поверхности и опасными природными процессами;
- создание и обновление инженерно-топографических планов в масштабах 1:200 - 1:5000, в том числе в цифровой форме, съемка подземных коммуникаций и сооружений;
- трассирование линейных объектов;
- инженерно-гидрографические работы;
- специальные геодезические и топографические работы при строительстве и реконструкции зданий и сооружений.

Таким образом, предлагаемое в ч. 1 ст. 5 Законопроекта определение геодезических работ, и выполняемые в настоящее время в рамках

инженерно-геодезических изысканий работы не совпадают, что может привести к проблемам в понимании и применении норм на практике.

Основная цель инженерно-геодезических изысканий указана в пункте 5.1.1.2 Свода правил СП 47.13330.2012 "Инженерные изыскания для строительства. Основные положения", в соответствии с которым «Инженерно-геодезические изыскания должны обеспечивать получение топографо-геодезических материалов и данных, инженерно-топографических планов, составленных в цифровом и (или) в графическом (на бумажном носителе) виде, и сведений, необходимых для подготовки и обоснования документов территориального планирования, планировки территорий и подготовки проектной документации».

Выполняя инженерно-геодезические изыскания определяются не только координаты точек земной поверхности, но и подземных коммуникаций. Измеряются фасады зданий и высоты инженерных наземных объектов. При этом используются не государственные геодезические системы координат, но также специально созданные для этих целей местные и условные системы координат. Вынос в натуру проектных решений также осуществляется по местным и условным системам координат, и в этом случае данные координаты и отметки действительны только для данного участка строительства.

Результаты инженерно-геодезических изысканий не могут быть предназначены для решения общегосударственных геодезических и картографических задач, так как они актуальны до начала строительства объекта капитального строительства. Таким образом, дополнительного обсуждения и анализа заслуживает вопрос о целесообразности распространения всех требований, предусмотренных Законопроектом, на инженерно-геодезические изыскания.

5. Частью 3 статьи 4 Законопроекта предусмотрено, что правила и способы выполнения геодезических и картографических работ, за исключением геодезических и картографических работ, осуществляемых в целях обороны, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в сфере геодезии и картографии, а также по согласованию с ним другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции. По мнению Комитета, указанная норма нуждается в уточнении и конкретизации, поскольку не представляется возможным установить какие конкретно федеральные органы должны участвовать в подготовке правил и способов выполнения геодезических работ и в чем заключается предмет согласования.

6. В пункте 1 статьи 9 законопроекта дается определение геодезическим, нивелирным и гравиметрическим пунктам как сооружениям, закрепляющим на местности точки земной поверхности с определенными координатами, высотами, гравиметрическими параметрами, не являющимся объектами недвижимого имущества.

Вместе с тем, согласно пункту 1 статьи 130 Гражданского кодекса Российской Федерации к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. На основании пункта 10 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации сооружения отнесены к объектам капитального строительства.

Таким образом, отнесение законопроектом геодезических, нивелирных и гравиметрических пунктов к сооружениям, не являющимся объектами недвижимого имущества, не в полной мере соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации.

7. Частью 3 статьи 9 Законопроекта предусматривается, что правообладатели объектов недвижимости, на которых размещены пункты государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей, в том числе обладатели сервитута и арендаторы, обязаны обеспечивать сохранность таких пунктов и уведомлять федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на оказание государственных услуг в сфере геодезии и картографии, обо всех случаях повреждения или уничтожения указанных пунктов.

Возмещение Российской Федерации вреда, причиненного пунктам государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей, осуществляется лицами, причинившими вред, в соответствии с гражданским законодательством.

При этом, статьей 7² Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за уничтожение, повреждение или снос пунктов государственных геодезических сетей, пунктов геодезических сетей специального назначения, равно как и за неуведомление собственником, владельцем или пользователем земельного участка, здания либо сооружения, на которых размещены указанные пункты, об уничтожении, о повреждении, сносе этих пунктов, или при отказе в предоставлении возможности подъезда (подхода) к этим пунктам для проведения на них наблюдений и иных работ.

Комитет считает необходимым содержательно согласовать две вышеуказанные нормы.

Следует также обратить внимание, что исходя из положений части 3 статьи 9 Законопроекта, правообладатели объектов недвижимости, на которых размещены пункты государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей, в том числе обладатели сервитута и арендаторы обязаны предоставлять возможность подъезда (подхода) к ним при проведении геодезических и картографических работ, а также при проведении их ремонта и восстановления.

Вместе с тем, из Законопроекта не понятно, каким образом должна быть обеспечена указанная возможность: путем предоставления земельного участка для обеспечения возможности подъезда (подхода) к пунктам геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей на каком-либо праве, путем установления сервитута для указанных целей или каким-то иным образом.

8. В статье 17 Законопроекта закрепляется перечень сведений, содержащихся в государственных топографических картах. Представляется необходимым соотнести указанный перечень с отраслевым законодательством, а также дополнительно проработать исчерпывающий перечень указанных сведений. В частности, пунктом 6 части 1 статьи 17 Законопроекта устанавливается, что государственные топографические карты являются формой предоставления сведений, в том числе, о поверхностных водных объектах (реки, озера). При этом часть 2 статьи 5 Водного кодекса Российской Федерации предусматривает намного более широкий перечень водных объектов, нежели реки и озера.

9. Пунктом 3 части 1 статьи 19 Законопроекта предусмотрено, что федеральный государственный надзор в области геодезии и картографии осуществляется за отображением государственной границы и территории Российской Федерации, территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на картах (планах), в официально изданных атласах в графической, цифровой, фотографической и иных формах. По мнению Комитета, необходимо уточнить данную норму, поскольку, очевидно, что тематика карт, атласов не во всех случаях может быть связана с необходимостью отображения указанной в данном пункте информации.

10. Статьей 24 Законопроекта предусматривается дополнение части 1 статьи 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации «Охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации», в которой приводится исчерпывающий перечень объектов интеллектуальных прав, двумя новыми:

- данные и материалы, полученные в результате выполнения картографических работ, включая топографические карты, сведения единой электронной картографической основы;
- данные и материалы, полученные в результате дистанционного зондирования Земли.

При этом из перечня объектов авторских прав, предусмотренных ч. 1 ст. 1259 ГК РФ, выводятся географические, геологические и другие карты, планы, относящиеся к географии, топографии и к другим наукам.

По мнению Комитета, термин «данные и материалы» не создает новый правовой режим и не свидетельствует об использовании имеющегося правового режима интеллектуальной собственности, поскольку данные и материалы могут быть получены в ходе выполнения работ, не являющихся творческой и интеллектуальной деятельностью (или приравненной к ним). Термин «данные и материалы» в большей степени подходит под признаки информации, которая с 1 января 2008 года не является объектом гражданских прав (кроме секретов производства и (ноу-хау). В соответствии с положениями главы 70 ГК РФ охрана предоставляется только таким картам и подобным им произведениям, которые носят творческий характер, являются результатами творческого труда автора (ст.1228 и ст. 1257 ГК РФ). Это означает, что данные, полученные в результате технической деятельности, например, аэрофотосъемки или съемки из космоса, сами по себе не могут рассматриваться как созданные в результате творческого труда и, соответственно, не могут быть признаны объектами авторских прав.

Кроме того, принимая во внимание, что карты представляют собой результат творческой деятельности, представляется не обоснованным одни виды карт (топографические карты) включать в состав объектов интеллектуальных прав, а другие исключать из правовой охраны вовсе (географические, геологические и т.д.).

11. Законопроектом предусматривается при предоставлении материалов и пространственных данных заключение лицензионных договоров (статьи 11, 12 Законопроекта). При этом на основании статей 1233 и 1235 ГК РФ заключение лицензионного договора возможно при наличии у лицензиара (правообладателя) исключительного права на результат интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, которым он вправе распоряжаться. Соответственно лицензионный договор не может быть заключен в случае, если у соответствующего лица нет исключительного права на охраняемый объект. Таким образом, заключение лицензионных договоров во всех случаях предоставления прав на использование пространственных данных не соответствует ГК РФ.

12. Концепцией предусматривается повышение доступности карт и планов для всех потребителей. Комитет отмечает, что в Законопроекте отсутствуют положения, направленные на достижение указанной цели. Представляется целесообразным дополнительно обсудить меры, направленные на достижение указанной цели, например, урегулирование в законе перечня материалов и данных, которые предоставляются без взимания платы.

Учитывая изложенное, Комитет Государственной Думы по земельным отношениям и строительству поддерживает проект федерального закона №744685-6 «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и рекомендует Государственной Думе принять его в первом чтении при условии доработки ко второму чтению с учетом изложенных замечаний.

Председатель Комитета

А.Ю. Русских