

НОВЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН О ГЕОДЕЗИИ, КАРТОГРАФИИ И ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ И СОЗДАНИЕ ИПД РФ

В.Л. Глезер (АО «Роскартография»)

В 1976 г. окончил факультет автоматики и вычислительной техники Московского института инженеров железнодорожного транспорта (в настоящее время — Московский государственный университет путей сообщения Императора Николая II) по специальности «прикладная математика». После окончания института работал в ЦНИИС, с 1980 г. — в Московском институте инженеров землеустройства, с 1992 г. — в РосНИЦ «Земля» — ФКЦ «Земля», с 2013 г. — в ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД». С 2015 г. работает в АО «Роскартография», в настоящее время — заместитель директора Научно-технологического центра. Кандидат технических наук.

▼ Концепция ИПД РФ

Распоряжением Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 1157-р была одобрена Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации (далее — Концепция ИПД РФ) [1].

Можно констатировать, что этот документ дал определенный импульс работам по созданию компонентов инфраструктуры пространственных данных на региональном и муниципальном уровнях. В настоящее время практически все федеральные органы исполнительной власти и значительное число органов государственной власти субъектов РФ, а также органов местного самоуправления, создали и развивают геопорталы для обеспечения исполнения возложенных на них функций.

Имеется ряд успешных проектов, реализующих с разной степенью полноты компоненты ИПД РФ [2]. К их числу можно отнести, в частности, следующие:

- геопортал Роскосмоса;
- географический портал Воронежской области;

- геопортал Республики Коми;

- геопортал электронного правительства Самарской области;

- публичную кадастровую карту Росреестра;

- геопортал Белгородской области;

- региональную геоинформационную систему Санкт-Петербурга;

- отраслевой узел Единого геоинформационного пространства города Москвы (геопортал Москомархитектуры);

- Федеральную государственную информационную систему территориального планирования (ФГИС ТП);

- геопортал Кировской области;

- геопортал Республики Татарстан;

- геопортал Республики Бурятия.

Созданы и широко используются различные коммерческие ресурсы пространственных данных. Наиболее известным проектом такого рода в России является поисково-информационная картографическая служба Яндекс. Карты. Среди российских картографических краудсорсинговых проектов следует

отметить сервис Яндекс. Народная карта.

В то же время, накопленный за прошедшее десятилетие опыт показывает, что некоторые положения Концепции ИПД РФ не согласуются со сложившейся в Российской Федерации системой обеспечения картографо-геодезической информацией и не конкретизированы с точки зрения их практической реализации.

▼ Базовые пространственные данные

В первую очередь, это относится к декларированной в Концепции ИПД РФ идее создания системы базовых пространственных данных (БПД). Рассмотрим подробнее это понятие.

Базовые пространственные данные определяются в Концепции ИПД РФ как «разрешенные к открытому опубликованию цифровые данные о наиболее используемых пространственных объектах, отличающихся устойчивостью пространственного положения во времени и служащих основой позиционирования других пространственных объектов» [1], состав которых предлагается устанав-

ливать путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов.

При этом одним из первых шагов по реализации Концепции ИПД РФ должна стать разработка и принятие нормативно-правовых актов, регулирующих порядок создания и использования базовых пространственных данных.

Кроме неконкретности предлагаемых признаков, по которым пространственные данные будут относиться к категории базовых, очевидным недостатком предлагаемого определения является то, что в него не укладывается ряд типов данных, применяемых большинством специалистов в качестве базовых — ортофотоизображения, цифровые модели рельефа и т. п.

В соответствии с ГОСТ Р 52438-2005 «Географические информационные системы. Термины и определения» [3], базовые пространственные данные определяются как общедоступная часть ресурсов пространственных данных, включающая информацию о координатной основе и избранных пространственных объектах, необходимых для их позиционирования. При этом указывается, что «отбор пространственных объектов для включения в состав БПД проводится с учетом позиционной точности, востребованности данных, возможности их поддержания в актуальном состоянии, наличия правовой защиты от искажения и экономической целесообразности длительного хранения» [3].

Данное определение также не дает конкретного пояснения термина, а лишь в самом общем виде перечисляет признаки базовых пространственных данных.

Следует заметить, что в тексте Директивы 2007/2/ЕС Европейского парламента и Совета Европы по созданию инфраструктуры пространственной

информации ЕС (Infrastructure for Spatial Information in the European Community — INSPIRE) от 14 марта 2007 г. отсутствует понятие базовых пространственных данных. Вместо этого по отдельным темам (тематическим слоям), приведенным в приложениях I, II и III, дается описание всего информационного ресурса INSPIRE в целом [4].

В Директиве INSPIRE определены 34 темы с наборами данных, которые будут предоставляться потребителям в результате ее реализации. Причем, создания новых наборов данных не требуется (статья 4, п. 4). Эти наборы данных должны обеспечиваться стандартизованными метаданными и соответствовать правилам реализации, дающими возможность их совместного использования и гармонизацию. Темы объединены в группы в зависимости от сроков обеспечения соответствующими метаданными и разработки необходимых правил реализации. Следует отметить, что в совокупности темы покрывают практически весь объектовый состав топографических и основных тематических карт. Кроме того, содержание многих тем определено в весьма общем виде так, что их фактическое содержание на самом деле устанавливается соответствующими спецификациями данных.

▼ **Федеральный закон о геодезии, картографии и пространственных данных**

30 декабря 2015 г. был принят Федеральный закон № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 431-ФЗ) [5].

В рамках данной статьи мы не будем останавливаться на обсуждении всего закона в целом или его отдельных положений.

Необходимо отметить, что основная часть положений Федерального закона № 431-ФЗ будет введена в действие 1 января 2017 г. и их реализация подразумевает принятие свыше 40 подзаконных нормативных актов.

Сравним основные положения Федерального закона № 431-ФЗ и Концепции ИПД РФ.

Во-первых, необходимо отметить, что само понятие пространственных данных в Федеральном законе № 431-ФЗ трактуется по иному, чем в Концепции ИПД РФ. В Концепции ИПД РФ пространственные данные определяются как «цифровые данные о пространственных объектах, включающие сведения об их местоположении, форме и свойствах, представленные в координатно-временной системе» [1]. В Федеральном законе № 431-ФЗ дается следующее определение: «пространственные данные — данные о пространственных объектах, включающие сведения об их форме, местоположении и свойствах, в том числе представленные с использованием координат» [5]. Таким образом, в контексте Федерального закона № 431-ФЗ отсутствует требование цифрового представления данных об объектах и термин «пространственные данные» фактически становится синонимом картографо-геодезических материалов и данных.

Во-вторых, в Федеральном законе № 431-ФЗ отсутствует понятие базовых пространственных данных, не дается определение и не упоминается термин «инфраструктура пространственных данных».

Означает ли это, что в Федеральном законе № 431-ФЗ полностью отсутствует преемственность с ранее принятой Концепцией ИПД РФ и задача создания ИПД снимается с повестки дня? Остановимся на этом вопросе более подробно.

▼ Реализация Концепции ИПД РФ в рамках Федерального закона № 431-ФЗ

Согласно Концепции ИПД РФ, инфраструктура пространственных данных Российской Федерации определяется как территориально распределенная система сбора, обработки, хранения и предоставления потребителям пространственных данных. Ее образует совокупность следующих взаимосвязанных компонентов: информационные ресурсы, включающие базовые пространственные данные и метаданные; организационная структура; нормативно-правовое обеспечение; технологии и технические средства.

Федеральный закон № 431-ФЗ также подразумевает создание системы сбора, обработки, хранения и предоставления потребителям картографо-геодезической информации, причем в основных чертах соответствующей положениям Концепции ИПД РФ.

Как уже отмечалось выше, понятие базовых пространственных данных и объектов в Федеральном законе № 431-ФЗ отсутствует. Вместо него в статье 20 введены понятия Единой электронной картографической основы (ЕЭКО) и сведений, подлежащих представлению с использованием координат и находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления, перечень которых утверждается Правительством РФ.

Согласно Концепции ИПД РФ, базовые пространственные данные являются открытым доступным государственным информационным ресурсом и предоставляются потребителям в порядке, устанавливаемом законодательством РФ. Плата за пользование базовыми пространственными данными устанавливается в соответствии с законодательством РФ в области информации. Федеральный закон № 431-ФЗ

формулирует аналогичные требования к ЕЭКО и перечню пространственных данных.

В Концепции ИПД РФ декларируется, что состав базовых пространственных данных предлагается устанавливать путем принятия соответствующих нормативно-правовых актов. Такие же требования по отношению к ЕЭКО и перечню пространственных данных содержатся в статьях 18 (п. 1) и 20 (п. 4) Федерального закона № 431-ФЗ.

В Концепции ИПД РФ предполагалось, что базовые пространственные данные обязательны для использования всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, участвующими в создании пространственных данных. В статье 23 Федерального закона № 431-ФЗ говорится: «При осуществлении картографической деятельности для нужд органов государственной власти и органов местного самоуправления обязательно должны использоваться пространственные данные и материалы, содержащиеся в федеральном фонде пространственных данных, а с 1 января 2018 г. также сведения единой электронной картографической основы».

Согласно Концепции ИПД РФ, базовые пространственные данные создаются в соответствии с техническими регламентами и стандартами. В статье 18 (п. 5) Федерального закона № 431-ФЗ объясняется, что «порядок и способы предоставления физическим и юридическим лицам сведений, включенных в перечень пространственных сведений, требования к формату их представления в электронной форме определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-пра-

вовому регулированию в сфере геодезии и картографии».

Также нет принципиальных отличий в подходах Концепции ИПД РФ и Федерального закона № 431-ФЗ в части роли и значения накопления и использования сведений о пространственных данных (метаданных).

Приведенный выше анализ позволяет сделать вывод, что Федеральный закон № 431-ФЗ в основных своих чертах отражает идеи, заложенные в Концепции ИПД РФ. Разумеется, окончательный вывод о том, в какой мере Федеральный закон № 431-ФЗ будет способствовать достижению поставленной в Концепции ИПД РФ цели — создание условий, обеспечивающих свободный доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан к пространственным данным и их эффективное использование, можно будет сделать только после 1 января 2017 г., когда Федеральный закон № 431-ФЗ и подзаконные акты, раскрывающие его основные положения, будут введены в действие.

▼ Список литературы

1. Распоряжение Правительства РФ от 21 августа 2006 г. № 1157-р «Об утверждении концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации».
2. Интернет-портал GISGeo. Раздел «Каталог. Геопорталы России». — <http://gisgeo.org>.
3. Национальный стандарт РФ. ГОСТ Р 52438-2005 «Географические информационные системы. Термины и определения». — М.: Стандартинформ, 2006.
4. European Commission. Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE). — <http://inspire.ec.europa.eu>.
5. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».