



**Санкт-Петербургский
государственный
университет**

**Осуществление геодезической и картографической деятельности (в части действия Федерального закона «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти)
мониторинг правоприменения**

Состав рабочей группы (авторы):

Тарзян Михаил Константинович, ассистент кафедры правовой охраны окружающей среды, руководитель рабочей группы
Максимов Сергей Николаевич, заведующий кафедрой землеустройства и кадастров, доктор экономических наук, профессор

Паниди Евгений Александрович, заведующий кафедрой картографии и геоинформатики, кандидат технических наук, доцент

Алиев Тахир Аскерович, доцент кафедры землеустройства и кадастров, кандидат географических наук

Засядь-Волк Владимир Валентинович, доцент кафедры землеустройства и кадастров, кандидат географических наук

Шепелева Антонина Васильевна, доцент кафедры землеустройства и кадастров, кандидат технических наук

Позднякова Наталия Александровна, старший преподаватель кафедры картографии и геоинформатики

Заболотская Татьяна Анатольевна, ассистент кафедры землеустройства и кадастров

**Санкт-Петербург
2022 год**

Содержание

Введение

1. Дефекты и пробелы регулирования геодезической и картографической деятельности в Российской Федерации.

2. Критерии отнесения деятельности к геодезическим и картографическим работам.

3. Особенности договоров, опосредующих выполнение геодезических и картографических работ.

4. Требования к субъектам, осуществляющим геодезическую и картографическую деятельность.

5. Правовое регулирование получения и использования пространственных данных в геодезической, картографической, кадастровой деятельности.

Заключение

Введение

Методологическая основа мониторинга правоприменения.

В ходе подготовки исследования анализировались опубликованные судебные акты арбитражных судов и судов общей юрисдикции, размещенных в БД КонсультантПлюс раздел Судебная практика и на портале «Картотека арбитражных дел» <http://kad.arbitr.ru>, за период с 2005 по 2021 год, а также решений управлений Федеральной антимонопольной службы. Всего было проанализировано более 100 судебных актов и решений антимонопольной службы, из которых 14 судебных актов и 4 решения антимонопольной службы непосредственно использовались при подготовке отчета.

Кроме того, проводилось исследование государственных контрактов, предметом которых являлось выполнение картографических и геодезических работ, размещенных в открытом доступе на портале государственных закупок <https://zakupki.gov.ru/>.

С целью сбора эмпирических данных о существующих проблемах в исследуемой области в январе-феврале 2022 года было проведено анкетирование специалистов, выполняющих геодезические и картографические работы, с использованием Google Форм¹. Анкета была направлена в 17 организаций (в том числе в профессиональные объединения специалистов в сфере геодезии и картографии, саморегулируемые организации кадастровых инженеров, изыскателей, научно-исследовательские организации и пр.). Ответы подготавливались как коллективно сотрудниками и членами соответствующих организаций, так и индивидуально. В ходе анкетирования было получено 26 заполненных анкет (в том числе коллективных), ориентировочное количество лиц, принимавших участие в анкетировании – около 100 человек.

В связи с междисциплинарным характером исследования основой для его проведения стала также информация, полученная в ходе взаимодействия со сотрудниками Института наук о земле СПбГУ, входящими в состав рабочей группы.

Задачи мониторинга правоприменения.

¹ Результаты опроса размещены по ссылке https://docs.google.com/forms/d/1xOwSEdyRNlu95iRYvv4dld_VGMucqaDbHAMad_cstEs/viewanalytics

Поскольку тема осуществления мониторинга была сформулирована не путем указания конкретного правоприменительного вопроса, по которому нужно осуществить сбор эмпирического материала, а путем указания на сферу исследуемой деятельности и нормативный акт, который регулирует порядок ее осуществления, на подготовительном этапе исследования осуществлялось **определение существующих правоприменительных проблем, возникающих при осуществлении геодезической и картографической деятельности.** Данная задача выполнялась путем анализа судебной практики, а также путем сбора информации от специалистов, осуществляющих указанные виды деятельности.

По результатам проведенного подготовительного этапа исследования были сформулированы следующие **задачи**:

1. Выявление коллизий, дефектов и пробелов регулирования геодезической и картографической деятельности.

2. Определение критериев отнесения деятельности к геодезическим и картографическим работам.

3. Анализ договорных конструкций, опосредующих выполнение геодезических и картографических работ.

4. Исследование требований, предъявляемых к субъектам, осуществляющим геодезическую и картографическую деятельность, на предмет соответствия таких требований критериям достаточности и целесообразности.

5. Выявление характера и причин существующих проблем получения и использования пространственных данных в геодезической, картографической, кадастровой деятельности.

Указанные задачи поставлены для достижения **цели исследования**, которой является формулирование нормотворческих предложений и выработка рекомендаций по совершенствованию правоприменительной практики в сфере геодезической и картографической деятельности.

1. Коллизии, дефекты и пробелы регулирования геодезической и картографической деятельности в Российской Федерации.

В соответствии с п. «р» ст. 71 Конституции РФ, правовое регулирование геодезии и картографии относится к исключительному ведению Российской Федерации.

Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также «Закон № 431-ФЗ») в ст. 2 определяет, что отношения, возникающие при осуществлении геодезической и картографической деятельности, регулируются, помимо данного Закона, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Данный федеральный закон, применяющийся в основной части своих положений с 01.01.2017, пришел на смену Федеральному закону от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии».

К числу иных федеральных законов, также регулирующих отношения в исследуемой сфере, относятся, в частности, Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений», Федеральный закон от 14.02.2009 № 22-ФЗ «О навигационной деятельности», Закон РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности», Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон от 18.12.1997 № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов», Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Перечисленные законы регулируют, в числе прочего, порядок установления требований и норм к средствам измерений, порядку осуществления деятельности и результатам деятельности, порядок обеспечения единства измерений, порядок использования результатов деятельности.

Вместе с тем, поскольку исследуемая область деятельности характеризуется необходимостью наличия специальных познаний в области технических наук, наук о Земле, а также наличия специальной аппаратуры и навыков ее использования, федеральные законы устанавливают лишь общие принципы осуществления такой деятельности и указывают, в компетенцию

каких органов государственной власти входит детальное регулирование порядка ее осуществления.

В связи с принятием Закона № 431-ФЗ произошли радикальные изменения порядка установления таких требований к геодезическим и картографическим работам.

В соответствии со ст. 4 ранее действовавшего Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии», такие требования устанавливались нормативно техническими документами в области геодезической и картографической деятельности. Такие документы (геодезические, картографические инструкции, нормы и правила) формировались в течение нескольких десятилетий, и, безусловно, нуждались в актуализации, обновлении и устранении коллизий. В качестве примеров таких документов можно привести руководства по картографическим и картоиздательским работам, инструкцию по топографической съемке, инструкцию по фотограмметрическим работам при создании цифровых топографических карт и планов (с этими и иными нормативно-техническими актами можно ознакомиться по ссылке <https://files.stroyinf.ru/cat2/4294955309-0.htm>).

Пунктом 4 ст. 5 Закона № 431-ФЗ определено, что требования к геодезическим и картографическим работам и их результатам (за исключением указанных в п. 2 ст. 6 Закона № 431-ФЗ – связанных с обороной и безопасностью государства) устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно правовому регулированию в сфере геодезии и картографии, а также по согласованию с ним другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно правовому регулированию в сфере геодезии и картографии, в настоящее время является Министерство экономического развития Российской Федерации.

Таким образом, Закон № 431-ФЗ установил принципиально новую модель регулирования порядка осуществления геодезической и картографической деятельности: на смену «старым» нормативно-техническим документам должны были прийти нормативные акты Минэкономразвития и иных федеральных органов исполнительной власти.

Был установлен и переходный период: в соответствии с п. 5 ст. 32 Закона № 431-ФЗ, положения принятых до дня вступления в силу данного

Федерального закона (01.01.2017) нормативных актов органов государственной власти СССР, РСФСР и Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере геодезии и картографии, действуют до 1 января 2018 г. в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону и принятым в соответствии с ним иным нормативным правовым актам.

Однако установленного переходного периода оказалось, очевидно, недостаточно для разработки новых инструкций и правил выполнения работ. При этом законодатель не принял решения о продлении переходного периода или о постепенной замене нормативно-технических документов новыми актами технического регулирования.

Это привело к тому, что с 01.01.2018 не действуют нормативно-технические документы системы ГКИНП, регулировавшие порядок проведения геодезических и картографических работ и использовавшиеся при выполнении работ (в том числе по государственным контрактам), при осуществлении государственного надзора в области геодезии и картографии, при оценке качества данных (по оценкам экспертов – более 300 документов²), а также ряд иных актов – например, перечень материалов и данных, подлежащих включению в федеральный картографо-геодезический фонд (порядок определения перечней пространственных данных и материалов, подлежащих включению в федеральный, ведомственные и региональные фонды пространственных данных Законом № 431-ФЗ не определен).

Следует отметить, что на вероятность возникновения такой патовой ситуации специалисты обращали внимание еще в 2016 году, т.е. сразу после принятия Закона № 431-ФЗ³, и предлагали конкретные пути выполнения стоящих на переходный период задач. В частности, Побединский Г.Г. и Прусаков А.Н. в 2016 году отмечали, что существует необходимость разработки программы технического регулирования в области геодезии и

² Побединский Геннадий Германович Реформы отечественной картографо-геодезической службы и качество государственных геопропространственных данных // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2019. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformy-otechestvennoy-kartografo-geodezicheskoy-sluzhby-i-kachestvo-gosudarstvennyh-geoprostranstvennyh-dannyh> (дата обращения: 20.02.2022)

³ Побединский Геннадий Германович, Прусаков Александр Николаевич Вопросы правового и технического регулирования геодезической и картографической деятельности в Российской Федерации // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2016. №Без номера. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-pravovogo-i-tehnicheskogo-regulirovaniya-geodezicheskoy-i-kartograficheskoy-deyatelnosti-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 20.02.2022).

картографии на период до 2020 года с учетом необходимости обновления нормативной базы геодезических, топографических и картографических работ на основе гармонизации с требованиями международных стандартов, оптимизации структуры нормативной базы в условиях рыночного характера экономики и вступления России в ВТО.

Технический регламент «О требованиях к геодезической и картографической продукции, материалам и данным, их производству и реализации», проект которого разрабатывался еще в 2008 году и был призван установить минимально необходимые обязательные требования к ряду характеристик топографических карт и планов, геодезическим сетям, процессам их создания, так и не был принят⁴.

Таким образом, правовое регулирование порядка осуществления геодезической и картографической деятельности в настоящий момент не позволяет осуществлять контроль качества выполняемых в данной области работ и оценку результатов, поскольку подзаконное нормативное регулирование не осуществлено. **Это говорит о существовании значительного пробела регулирования, который законодатель счел более предпочтительным, чем разрешение многочисленных коллизий и устранение противоречий, которые возникали бы в случае применения ранее действовавшего нормативно-технического регулирования.**

При этом подпунктом г. п. 4 Положения о лицензировании геодезической и картографической деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ от 28.07.2020 № 1126) к лицензионным требованиям, предъявляемым к соискателю лицензии (лицензиату) на осуществление геодезической и картографической деятельности, относится, среди прочего, наличие у соискателя лицензии (лицензиата) системы производственного контроля, обеспечивающей осуществление контроля за соблюдением требований к геодезическим и картографическим работам и их результатам, установленным в соответствии с частью 4 статьи 5 Федерального закона «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁴ Кузнецов Сергей Михайлович, Дубровский Алексей Викторович, Малыгина Олеся Игоревна К ВОПРОСУ О ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ В СФЕРЕ ГЕОДЕЗИИ, КАРТОГРАФИИ И ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2020. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-tehnicheskom-regulirovanii-v-sfere-geodezii-kartografii-i-prostranstvennyh-dannyh> (дата обращения: 20.02.2022).

Постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 1001 утверждено Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области геодезии и картографии, предметом которого также является, в частности, соблюдение обязательных требований к выполнению геодезических и картографических работ и их результатам.

Проверка соответствия требованиям, которые не установлены, приводит к невозможности полноценного осуществления контрольных мероприятий.

Опрошенные в ходе анкетирования специалисты, а также исследователи Института наук о земле СПбГУ обозначили рассматриваемую проблему (отсутствие надлежащего нормативного регулирования порядка осуществления геодезической и картографической деятельности) как причину многих других сложностей, возникающих при осуществлении профессиональной деятельности в сфере геодезии и картографии. В частности, отсутствие надлежащего контроля за качеством пространственных данных, которые попадают в информационные системы – что приводит в дальнейшем к возникновению противоречий между различными пространственными данными.

Предлагаемые специалистами способы решения обозначенной проблемы сводятся к необходимости привлечения профессионального и научного сообщества к разработке инструкций и стандартов осуществления геодезической и картографической деятельности. В частности, предлагается поручить разработку технических и профессиональных стандартов Публично-правовой компании «Роскадастр», созданной на основании Федерального закона от 30.12.2021 № 448-ФЗ, по направлениям деятельности с подробным описанием всех технологических процессов и требований к ним.

2. Критерии отнесения деятельности к геодезическим и картографическим работам.

В рамках данного раздела необходимо ответить на вопрос о признаках геодезической и картографической деятельности, выделяемых нормативными актами и практикой их применения.

Согласно п. 1 ст. 5 Закона № 431-ФЗ, при осуществлении геодезической деятельности выполняются геодезические работы по определению координат и (или) высот точек земной поверхности, пространственных объектов, изменений во времени указанных координат и высот, по определению параметров фигуры Земли, ее гравитационного поля в этих целях, а также по созданию геодезических сетей (в том числе геодезических сетей специального назначения), государственных нивелирных сетей и государственных гравиметрических сетей.

При осуществлении картографической деятельности выполняются картографические работы по сбору и обработке пространственных данных в целях обеспечения возможности их последующего отображения на планах, картах и в атласах (в том числе в электронной форме), включая фотограмметрические и топографические работы, в том числе работы по созданию специальных и топографических карт и (или) планов или иных картографических материалов, предусмотренных настоящим Федеральным законом (п. 2 ст. 5 Закона № 431-ФЗ).

Однако в судебной практике отсутствует единообразие в вопросе о том, что относится к геодезическим и картографическим работам.

Так, в Постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 06.09.2019 № 07АП-5826/2019 по делу № А67-13659/2018 делается вывод о том, что работы по определению границ зон затопления, предполагающие в том числе предоставление каталога координат опорных точек таких границ, составление цифровой карты с цифровыми тематическими слоями, представляют собой «действия, направленные на получение информации, но не сами работы по подготовке или созданию геодезических и картографических материалов». По мнению суда, «решение на создание картографических материалов в необходимом для исполнения контракта масштабе, работу по созданию топографических карт и планов организует за счет средств федерального бюджета Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)».

Однако такое толкование представляется спорным, поскольку ограничивает круг работ, относящихся к геодезическим и картографическим,

лишь теми, которые выполняются в государственных и муниципальных целях.

В судебной практике существует и иная крайность – в частности, отнесение к числу геодезических и картографических работ действий лиц по определению координат точек и объектов и нанесению их на карту, осуществляемое в ходе осуществления контрольно-надзорной деятельности для идентификации места совершения правонарушения.

Так, рассматривая вопрос о наличии в действиях общества признаков состава правонарушения, предусмотренного ст. 8.12.1 КоАП (несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе), суд не принял в качестве доказательства наличия препятствий для прохода к водному объекту акт, составленный сотрудниками контрольно-надзорного органа, в котором содержалась информация о точках координат охранного пункта, препятствующего проходу к водному объекту. Суд указал, что указанное в акте лицо не имеет подтверждения о возможности проведения геодезических работ, установления координат на местности, средства для проведения геодезических измерений не использовались (Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.12.2021 № 13АП-36406/2021 по делу № А21-2689/2021).

В Решении Камчатского краевого суда от 07.02.2018 по делу № 7-9/2018 делается вывод о том, что полученные с использованием ГНСС-навигаторов⁵ географические координаты расположения орудия лова и береговой линии, отраженные в протоколе осмотра, и последующее их отображение на морской навигационной карте (кальке) и миллиметровой бумаге относятся к картографической деятельности; ввиду несоответствия требованиям, предъявляемым к оборудованию для осуществления такой деятельности, отраженные в протоколе координаты не были приняты судом в качестве доказательства наличия признаков правонарушения (добыча водных ресурсов за пределами рыбопромыслового участка). В аналогичном деле суд принял в качестве доказательства расположения орудий лова технический отчет о топографо-геодезических работах, выполненных для определения фактических географических координат стационарных орудий лова («заездков») в акватории реки, выполненный кадастровым инженером (Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 27.06.2019 № 06АП-2059/2019 по делу № А73-10290/2018).

⁵ ГНСС – глобальные навигационные спутниковые системы

В Постановлении Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.06.2021 № 20АП-2484/2021 по делу № А62-5505/2020 приводится следующая позиция: аргумент заявителя о том, что к экспертному заключению, подтвердившему факт самовольного снятия или перемещения почвы, уничтожения плодородного слоя почвы земель сельскохозяйственного назначения, не приложена лицензия, позволяющая производить оценку рельефа и состояния местности (геодезические работы), отклоняется апелляционной коллегией, поскольку геодезические измерения, которые были произведены при проведении экспертизы, относятся к кадастровым работам, в частности, к землеустроительной экспертизе, определению координат границ тех или иных объектов и сопоставлению их местоположения с кадастровыми границами земельных участков. Данные работы не относятся к маркшейдерским работам, топографическим измерениям, созданиям государственных геодезических сетей или иным работам, подлежащих лицензированию в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2020 № 1126 «О лицензировании геодезической и картографической деятельности».

Таким образом, актуальным для обеспечения единообразия судебной практики является вопрос о том, какая именно деятельность охватывается понятиями «геодезические работы» и «картографические работы».

Специалисты в области геодезии и картографии отмечают, что используемые в Законе № 431-ФЗ понятия геодезической и картографической деятельности соответствуют выработанным в соответствующих областях науки, в связи с чем нормативное регулирование в этой части не требует корректировки.

При этом опрошенные специалисты обращают внимание на то, что для деятельности, относящейся к геодезической и картографической, характерно наличие требований к точности выполнения, используемому оборудованию и пр. (см. раздел 1 настоящего Исследования).

Следовательно, отнесение деятельности к геодезической или картографической должно осуществляться не только по наличию одного из прямых признаков – например, использование карты или определение координат – поскольку такие действия могут являться лишь инструментами иных, не являющихся картографическими и геодезическими видов деятельности, а **по наличию цели** создания геодезической или картографической продукции, **и наличию совокупности предъявляемых**

обязательных требований к качеству, точности, используемому оборудованию и лицам, выполняющим соответствующие виды деятельности.

При таком подходе, анализируя приведенные выше примеры из судебной практики, следует отнести к геодезической и картографической деятельности работы по определению границ зон затопления и составлению карты зон (из Постановления Седьмого арбитражного апелляционного суда от 06.09.2019 № 07АП-5826/2019 по делу № А67-13659/2018), но не относить к таковой деятельность контрольно-надзорных органов, осуществляющих фиксацию местоположения объектов с использованием координат – поскольку в первом случае к работам предъявляются требования точности, характерные для картографических работ, а во втором такие требования отсутствуют.

При этом отдельным вопросом, выходящим за пределы данного исследования, является определение необходимости проведения именно геодезических работ или соответствующей экспертизы для установления местоположения объектов в рамках процессуальной деятельности судов или правоохранительных органов.

Следует отметить, что помимо непосредственно геодезической и картографической деятельности существуют смежные специальности, вопрос о регулировании деятельности которых Законом № 431-ФЗ до настоящего момента однозначно не решен.

Так, например, в п. 2 ст. 5 Закона № 431-ФЗ к картографической деятельности отнесены фотограмметрические и топографические работы; работы по дистанционному зондированию, согласно тексту статьи, к таковым не отнесены. Геоинформационная деятельность и деятельность по обработке материалов дистанционного зондирования Земли, которая в настоящий момент неразрывно связана с выполнением геодезических и картографических работ, также в Законе № 431-ФЗ не упоминается.

При этом возникают коллизии между нормативными актами, непосредственно регулируемыми такие смежные виды деятельности, и Законом № 431-ФЗ.

Так, Закон РФ «О космической деятельности» от 20.08.1993 № 5663-1 определяет, что к основным направлениям космической деятельности относится «использование спутниковых навигационных и топогеодезических систем». Данными дистанционного зондирования Земли из космоса являются «первичные данные, получаемые непосредственно с помощью аппаратуры дистанционного зондирования Земли, установленной на борту космического

аппарата, и передаваемые или доставляемые на Землю из космоса посредством электромагнитных сигналов, фотопленки, магнитной ленты или какими-либо другими способами, а также материалы, полученные в результате обработки первичных данных, осуществляемой в целях обеспечения возможности их использования». При этом согласно положениям указанного закона «пространственные данные не относятся к данным дистанционного зондирования Земли из космоса». Однако, одним из ключевых направлений использования данных дистанционного зондирования является создание карт и иной картографо-геодезической продукции и выполнение измерений по снимкам. Такие снимки являются пространственными данными и одновременно могут создаваться в результате обработки первичных данных дистанционного зондирования с целью их использования. В свою очередь, использование спутниковых навигационных и топогеодезических систем имеет своим результатом создание геодезических данных.

В то же время, Закон № 431-ФЗ определяет пространственные данные «как данные о пространственных объектах, включающие сведения об их форме, местоположении и свойствах, в том числе представленные с использованием координат». Но такая формулировка позволяет отнести данные дистанционного зондирования к пространственным данным, как содержащие описание (данные, образ, модель) о пространственных объектах. При этом в практике работы специалистов в области картографии и геоинформатики данные дистанционного зондирования Земли принято определять как один из видов пространственных данных.

В настоящий момент на рассмотрении Государственной думы РФ находится законопроект № 19881-8, которым предлагается дополнить Закон № 431-ФЗ понятиями, связанными с географическими информационными системами, и распространить действие Закона № 431-ФЗ в том числе на дистанционное зондирование, отнеся его к картографической деятельности, и на деятельность в области использования геоинформационных технологий⁶. Однако данный законопроект не предполагает внесения изменений в Закон РФ «О космической деятельности» от 20.08.1993 № 5663-1 с целью устранения обозначенной коллизии.

⁶ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/19881-8>

3. Особенности договоров, опосредующих выполнение геодезических и картографических работ.

В рамках данного раздела необходимо дать ответ на вопрос о том, какие договоры могут являться основанием для осуществления геодезической и картографической деятельности, и в чем выражается их специфика.

Пункт 2 ст. 4 Закона № 431-ФЗ устанавливает, что органы государственной власти и местного самоуправления вправе организовывать выполнение геодезических и картографических работ в случае, если результаты таких работ необходимы для осуществления ими своих полномочий.

Отдельные положения об организации осуществления геодезических и картографических работ, выполняемых в целях обеспечения обороны Российской Федерации, содержатся в п. 3 ст. 6 Закона № 431-ФЗ.

В силу п. 2 ст. 16 Федерального закона № 431-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30.12.2021 № 449-ФЗ), создание государственных топографических карт и государственных топографических планов в отношении территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета осуществляется публично-правовой компанией, созданной в соответствии с Федеральным законом «О публично-правовой компании «Роскадастр».

В соответствии с частью 1 статьи 763 Гражданского кодекса Российской Федерации подрядные строительные работы (статья 740), проектные и изыскательские работы (статья 758), предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, осуществляются на основе государственного или муниципального контракта на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд. Отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, регулирует Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 44-ФЗ).

Таким образом, основанием осуществления геодезических и картографических работ в указанных целях является государственный контракт.

Однако независимо от субъектного состава сторон и от порядка заключения договора актуальным является вопрос о квалификации такого договора и определении применимых к нему норм гражданского законодательства.

Например, в ранее упомянутом Постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 06.09.2019 № 07АП-5826/2019 по делу № А67-13659/2018 к отношениям из государственного контракта, предметом которого суд счел действия ООО, направленные на получение информации, а не сами работы по подготовке или созданию геодезических и картографических материалов, были применены нормы ГК РФ, регулирующие строительный подряд, а также общие положения о подряде.

Анализируя практику заключения государственных и муниципальных контрактов, предусматривающих оказание «услуг в области картографии» (код 71.12.35 в соответствии с общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности) (ОК 034-2014 (КПЕС 2008), утв. Приказом Росстандарта от 31.01.2014 № 14-ст), можно выявить, что зачастую предмет договора предусматривал определение границ населенных пунктов, территориальных зон, зон с особыми условиями использования территорий. При этом предмет договора сформулирован в таких случаях также неоднородно: «определение местоположения береговых линий (границ водных объектов), границ водоохранных зон и границ прибрежных защитных полос» (закупка № 0133200001720000138⁷), «подготовка форм графического описания местоположения границ населенных пунктов, территориальных зон, особо охраняемых природных территорий, зон с особыми условиями использования территории для памятников природы и природных парков областного значения, расположенных в Воронежской области» (закупка № № 2366412004320000022⁸), «выполнение работ по землеустройству (описание местоположения границ объектов землеустройства) в отношении всех территориальных зон, расположенных на территории муниципального образования с подготовкой документации для постановки на кадастровый учет» (закупка № 3581100249516000008⁹).

При этом контракты не определяют круг норм гражданского законодательства, подлежащих применению к возникающим из них

⁷ <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=2370264085720000002>

⁸ <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=2366412004320000022>

⁹ <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/document-info.html?reestrNumber=3581100249516000008>

правоотношениям, и весьма непоследовательно и несистемно определяют деятельность исполнителя и как работы, и как услуги одновременно.

Исследованные контракты предусматривают конкретный материальный результат, который должен быть передан Заказчику. Например, «перечень координат характерных точек береговых линий (границ водных объектов), картографическая основа с нанесенной береговой линией (границей водного объекта), пояснительная записка (паспорт работ по описанию местоположения береговой линии), содержащая в том числе сведения о заказчике работ, использованных исходных данных и методах выполнения работ» (закупка № 0133200001720000138), «отчет по каждой особо охраняемой природной территории, карта (план) объекта землеустройства в виде электронных документов, подготовленных с использованием схем для формирования документов в формате XML» (закупка № 2366412004320000022), карта (план) на каждый объект землеустройства на бумажном носителе и CD-диск на каждый объект землеустройства, содержащий карту (план) объекта землеустройства в электронном виде (закупка № 3581100249516000008).

Некоторые договоры предусматривают, помимо подготовки карт (планов) местоположения границ, также «сопровождение процедуры внесения сведений о границах охранных зон в единый государственный реестр недвижимости» (закупка № № 55406291470180002280000¹⁰). В таком случае можно говорить о том, что договор предусматривает как выполнение работ, так и оказание услуг. Однако сопровождение процедур внесения сведений в ЕГРН к геодезической и картографической деятельности уже не относится.

Таким образом, наличие определенного результата, который достигается в случае надлежащего осуществления деятельности, позволяет квалифицировать такие договоры как договоры подряда (параграф 1 главы 37 Гражданского кодекса РФ) или как договоры на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (глава 38 Гражданского кодекса РФ) в зависимости от содержания выполняемых работ.

Это означает, что в случае выявления невозможности достижения результата работ, возникшей по причинам, не зависящим от исполнителя,

¹⁰ <https://zakupki.gov.ru/223/contract/public/contract/view/general-information.html?id=5086978>

подлежит оплате часть работ, проведенных до выявления такой невозможности, а также подлежат компенсации понесенные затраты (ст. 720, ст. 775 ГК РФ). Такая позиция – независимо от того, как поименован вид договора – нашла отражение и в судебной практике (см., напр., Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06.06.2018 № Ф08-4067/2018 по делу № А53-7089/2017)

При этом договоры на выполнение геодезических, картографических, топографических, кадастровых работ зачастую предусматривают, что работы считаются выполненными только в случае прохождения результатом работ предусмотренных форм контроля (например, регистрация топосъемки в ГГО КГА, постановка объекта на кадастровый учет, внесение сведений на основании карты-плана и пр.).

Вместе с тем, подобное условие правомерно лишь в случае, если прохождение таких форм контроля зависит от качества результата работ, т.е. находится в сфере контроля Исполнителя. В том случае, если прохождение контрольных мероприятий стало невозможным по не зависящим от Исполнителя причинам, результат работ должен быть принят и оплачен Заказчиком. Такой подход находит отражение и в судебной практике – см., напр., Решение Арбитражного суда СПб и ЛО от 30 декабря 2019 года по делу № А56-73262/2019. В указанном деле Исполнитель выполнял работы по подготовке схемы расположения земельных участков для размещения линейных объектов. Ни одна из представленных схем не была принята компетентными органами от Заказчика. Однако по результатам проведенного исследования только в половине случаев это было связано с недостатками выполненных работ. В связи с изложенным суд взыскал с Исполнителя именно сумму оплаты, полученной за некачественно выполненные работы.

Следует отметить, что в связи с созданием публично-правовой компании «Роскадастр» предполагаются изменения порядка выполнения геодезических, картографических, кадастровых работ – в первую очередь для государственных нужд. Так, в пункте 1 Постановления Правительства РФ от 25 января 2022 г. № 48 «Об утверждении перечня случаев, при которых федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (ФКП) вправе выполнять кадастровые работы и осуществлять подготовку документов, необходимых для внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений, указанных в пункте 3 части 2 статьи 7 Федерального закона «О государственной регистрации

недвижимости», указано, что ФКП выполняет эти функции до завершения реорганизации учреждения в связи с созданием ППК «Роскадастр». В Постановлении сформулирован перечень этих работ, включая проведение комплексных кадастровых работ, связанный, в основном, с государственным или муниципальным финансированием.

Большинство специалистов весьма критически относятся к возможности наделения ППК «Роскадастр» функциями по выполнению геодезических, картографических, кадастровых работ, которые в настоящий момент осуществляются на основании государственных контрактов частными субъектами, т.е. на рыночных основаниях.

Наделение ППК данными функциями нецелесообразно, поскольку может привести к монополизации указанных видов деятельности, что несет в себе риски снижения качества и повышения стоимости на оказываемые услуги, а также вытеснения из сферы деятельности частных специалистов.

4. Требования к субъектам, осуществляющим геодезическую и картографическую деятельность.

В рамках данного раздела необходимо дать ответ на вопрос о том, какие из установленных требований к субъектам, осуществляющим геодезическую и картографическую деятельность, являются чрезмерными, а какие, напротив, недостаточными.

Частью 1 ст. 21 Закона № 431-ФЗ определено, что геодезическая и картографическая деятельность подлежит лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности.

В соответствии с п. 42 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», лицензированию подлежит геодезическая и картографическая деятельность (за исключением указанных видов деятельности, осуществляемых личным составом Вооруженных Сил Российской Федерации в целях обеспечения обороны Российской Федерации, а также при осуществлении градостроительной и кадастровой деятельности, недропользования), в результате которой осуществляются создание государственных топографических карт или государственных топографических планов, государственных геодезических сетей, государственных нивелирных сетей и государственных гравиметрических сетей, геодезических сетей специального назначения, в том числе сетей дифференциальных геодезических станций, определение параметров фигуры Земли и гравитационного поля в этих целях, установление, изменение и уточнение прохождения Государственной границы Российской Федерации, установление, изменение границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований.

При этом, согласно п. 5, 6 ст. 3 указанного Федерального закона, лицензирование осуществляется в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. **Следовательно, осуществлять указанные виды деятельности могут только юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию.**

Согласно Положению о лицензировании геодезической и картографической деятельности, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2020 г. № 1126 «О лицензировании

геодезической и картографической деятельности», лицензируемые виды работ в области геодезии и картографии выполняются специалистами с высшим образованием по специальностям (направлениям) «картография и геоинформатика», «геодезия и дистанционное зондирование», «геодезия», «прикладная геодезия», «землеустройство и кадастры» и специалистами со средним профессиональным образованием по специальностям «аэрофотогеодезия», «картография», «прикладная геодезия», «землеустройство».

При этом, Общероссийский классификатор занятий (принят и введен в действие Приказом Росстандарта от 12.12.2014 № 2020-ст, ред. от 18.02.2021) предусматривает, что «Геодезисты, картографы и топографы определяют точное местоположение естественных и созданных человеком объектов и границ суши, морей, подземных зон и небесных тел, а также готовят или пересматривают их цифровые, графические и иллюстрированные карты, схемы или другие зрительные представления, применяя научные и математические принципы и методы». Этот же Классификатор указывает в качестве примеров занятий, отнесенных к данной группе такие как «Аэрофотогеодезист», «Геодезист», «Гидрограф», «Кадастровый инженер», «Картограф», «Фотограмметрист».

Согласно паспортам научных специальностей, утвержденных Приказом Минобрнауки №1027 от 23 октября 2017 г. (ред. от 23.03.2018) «Об утверждении номенклатуры специальностей, по которым присуждаются ученые степени» специальность «Геодезия» не предусматривает смежных специальностей, по специальности «Картография» предусмотрены следующие смежные специальности: «Физическая география и биогеография, география почв и геохимия ландшафтов», «Землеустройство, кадастр и мониторинг земель», «Геодезия», «Аэрокосмические исследования Земли, фотограмметрия», «Геоинформатика», «Геоэкология».

Таким образом, осуществление геодезической и картографической деятельности (в рамках исполнения должностных обязанностей) возможно физическими лицами, имеющими среднее профессиональное и(или) высшее образование и(или) учёную степень, соответственно по специальностям «геодезия» и(или) «картография» и(или) по специальностям, определяемым нормативными и правовыми документами как смежные специальности (в частности, «Аэрофотогеодезия», «Гидрография», «Земельный кадастр», «Фотограмметрия», «Дистанционное зондирование», «Землеустройство», «Геоинформатика», «Геоэкология»).

Кроме того ч. 2 ст. 47 Градостроительного кодекса РФ (в редакции федерального закона № 372-ФЗ от 03.07.2016 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») предусматривает, что **работы по договорам о выполнении инженерных изысканий, заключенным с застройщиком, техническим заказчиком или лицом, получившим в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации разрешение на использование земель или земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для выполнения инженерных изысканий (далее также - договоры подряда на выполнение инженерных изысканий), должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций** в области инженерных изысканий, если иное не предусмотрено настоящей статьей. Выполнение инженерных изысканий по таким договорам обеспечивается специалистами по организации инженерных изысканий (главными инженерами проектов). Работы по договорам о выполнении инженерных изысканий, заключенным с иными лицами, могут выполняться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, не являющимися членами таких саморегулируемых организаций.

Постановлением Правительства РФ от 19.01.2006 № 20 «Об инженерных изысканиях для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства» утвержден Перечень видов инженерных изысканий. В него включены:

1) основные виды инженерных изысканий, в т.ч.:

- инженерно-геодезические изыскания;
- инженерно-геологические изыскания;
- инженерно-гидрометеорологические изыскания;
- инженерно-экологические изыскания;
- инженерно-геотехнические изыскания.

2) специальные виды инженерных изысканий, в т.ч.:

- геотехнические исследования;
- обследования состояния грунтов оснований зданий и сооружений, их строительных конструкций;
- поиск и разведка подземных вод для целей водоснабжения;
- локальный мониторинг компонентов окружающей среды;
- разведка грунтовых строительных материалов;
- локальные обследования загрязнения грунтов и грунтовых вод.

Таким образом, в случае осуществления инженерно-геодезических изысканий (для целей выполнения строительных работ) по договорам, заключаемым с застройщиком, техническим заказчиком или лицом, которое имеет право на использование соответствующих земель, не требуется наличие лицензии, так как данные работы выполняются при осуществлении градостроительной деятельности, однако требуется членство в саморегулируемой организации.

В практике антимонопольных органов при разрешении вопроса об обоснованности включения в конкурсную документацию требований о наличии лицензии на выполнение геодезических или картографических работ зачастую возникают сложности, связанные с отнесением тех или иных видов деятельности к подлежащим или не подлежащим лицензированию.

Например, при рассмотрении жалобы на действия заказчика при проведении открытого конкурса на выполнение работ по подготовке проекта генерального плана, проекта изменений в Правила землепользования и застройки Управление антимонопольной службы признало законным включение в аукционную документацию требования о наличии лицензии в отношении работ по установлению и изменению границ между субъектами Российской Федерации и границ муниципальных образований (Решение Новосибирского УФАС России от 07.07.2021 № 054/06/66-1318/2021). В аналогичной ситуации (подготовка генерального плана и ПЗЗ) Управления ФАС России по республике Коми и Якутское УФАС признали требования о наличии лицензии незаконными, поскольку разработка карты границ населенного пункта и генерального плана осуществляются в рамках градостроительной деятельности, которая не подпадает под действие пункта 42 статьи 12 Закона о лицензировании и пункта 1 Положения о лицензировании геодезической и картографической деятельности. (Решение Коми УФАС России от 23.03.2021 № 04-02/2032 по жалобе № 011/06/64-158/2021; Решение Якутского УФАС России от 12.02.2021 по делу № 014/06/59-174/2021)

Аналогичные сложности в определении необходимости наличия лицензии на осуществление геодезической и картографической деятельности возникают и в случае выполнения работ по обследованию месторождений полезных ископаемых. Так, в Решении Тульского УФАС России от 24.08.2018 по делу № 04-07/186-2018 констатируется, что для данного вида деятельности лицензия требуется. К таким же выводам приходит Третий арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 27.01.2021 по делу №

А33-21481/2020. При этом отвергаются доводы заказчиков о том, что в соответствии с п. 42 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ геодезическая и картографическая деятельность при осуществлении недропользования не относится к лицензируемым видам геодезической и картографической деятельности (поскольку требует оформления лицензии на недропользование, что приводило бы к установлению двойного лицензирования).

Представляется, что обозначенные сложности при толковании норм п. 42 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Положения о лицензировании геодезической и картографической деятельности обусловлены некорректным определением предмета контракта в проектах контрактов и аукционной документации в целом, что не позволяет антимонопольной службе и судам однозначно определить цель выполнения соответствующих работ. Фактически по этим же причинам могут возникать и сложности в квалификации работ в качестве геодезических и картографических (о чем говорилось в разделе 2 настоящего исследования), и сложности при определении подлежащих применению норм ГК РФ о видах договоров (что рассматривалось в разделе 3 настоящего исследования). **Это подтверждает ранее сделанный вывод о необходимости определять в договоре (контракте) не только содержание выполняемых работ, но и цели их выполнения.**

На основании материалов судебной практики можно прийти к выводу, что с момента принятия Закона № 431-ФЗ привлечение организаций, осуществляющих геодезическую или картографическую деятельность, к административной ответственности за нарушение требований к лицензируемой деятельности является крайне редким. В качестве примера можно привести Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26.04.2017 № 09АП-13249/2017 по делу № А40-245262/16. К административной ответственности по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ была привлечена организация ООО «Издательство АСТ» в связи с тем, что в изданных ею учебных материалах (атласах и контурных картах для школьников) неправильно отображены наименования географических объектов, а также нарушение технических требований и норм, установленных нормативными и руководящими материалами. В чем именно выразились нарушения – судом не уточняется, однако согласно информации в СМИ, столь пристальное внимание контролирующих органов именно к

этим к школьным картам было обусловлено неправильным указанием на картах границ республики Крым¹¹.

Вместе с тем данное решение поднимает еще один важный вопрос, связанный со статусом документов (которые в настоящий момент, как было изложено в разделе 1 исследования, не действуют и не заменены новыми, нормативными инструкциями), регламентирующих порядок выполнения картографических работ и фактически устанавливающих требования к осуществлению лицензируемого вида деятельности. Одним из доводов ООО «Издательство АСТ» в суде было в том числе применение нормативно-технических актов, которые не были опубликованы в установленном для нормативных актов порядке. В настоящий момент, в связи с отсутствием как прежних, не соответствующих требованиям законодательства, инструкций, так и новых руководящих положений, привлечение к административной ответственности в связи с нарушением лицензионных требований в этой части становится фактически невозможным.

Это подтверждается и анализом судебной практики: **не выявлено ни одного случая привлечения к административной ответственности по ч. 3, 4 ст. 14.1 КоАП РФ в связи с нарушениями лицензионных требований при осуществлении геодезической и картографической деятельности с 01.01.2018 года на основании исследованных 114 судебных актов арбитражных судов.**

При этом до 2017 года привлечение к административной ответственности по указанным основаниям осуществлялось.

Следовательно, причиной невозможности осуществления полноценного контроля и надзора за деятельностью лиц, осуществляющих геодезическую и картографическую деятельность, является именно **отсутствие установленных подзаконными актами требований к порядку осуществления деятельности и ее результатам.** Без их разработки и внедрения установление любых форм контроля теряет смысл.

По результатам проведенного анкетирования специалистов в сфере геодезии и картографии, **к числу излишних требований к специалистам, не способствующих повышению качества результатов деятельности, почти половина опрошенных отнесли членство в саморегулируемых организациях (СРО).** Специалисты поясняют, что СРО фактически не осуществляют контроль за результатами деятельности своих членов, и их

¹¹ <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/590b28a29a7947d3b5ef28dd>

существование лишь влечет увеличение расходов и административных сложностей для специалистов.

Мнения относительно необходимости лицензирования в данной сфере разделились – ряд специалистов не считают это средство контроля эффективным, тогда как другие предполагают, что возврат к модели лицензирования может быть полезен.

При этом **большинство респондентов (в совокупности более 70%) сходятся во мнении о необходимости предъявления нормативных требований к наличию профильного образования в соответствующей сфере деятельности и прохождению повышения квалификации.** Специалисты справедливо полагают, что именно качественное профильное образование в первую очередь создает базу для осуществления профессиональной деятельности на высоком уровне.

Большинство (более 50%) специалистов считают чрезмерными требования к формам документов, используемым при оформлении результатов геодезической и картографической деятельности, и бюрократическим процедурам, опосредующим взаимодействие с органами власти.

Среди иных предложений по совершенствованию контроля за качеством результатов картографических и геодезических работ, можно отметить создание реестров специалистов с указанием результатов выполненных работ с целью использования рыночных механизмов контроля за качеством. Подобный реестр существует для кадастровых инженеров¹². Его ведение осуществляется Росреестром, и он позволяет получить в отношении каждого кадастрового инженера информацию об общем количестве решений по документам, подготовленным кадастровым инженером в соответствующем периоде, о количестве решений о приостановлении и об отказе в осуществлении кадастрового учета, о необходимости устранения кадастровых ошибок.

Специалисты предполагают, что ведение аналогичных реестров в отношении специалистов в области геодезии и картографии могло бы быть поручено созданной ППК «Роскадастр».

¹² https://rosreestr.gov.ru/wps/portal/p/cc_ib_portal_services/cc_ib_sro_reestr

5. Правовое регулирование получения и использования пространственных данных в геодезической, картографической, кадастровой деятельности.

В рамках данного раздела необходимо дать ответ на вопрос о том, каков порядок получения и использования пространственных данных, удовлетворяет ли такой порядок потребностям специалистов, какие недостатки, связанные с использованием пространственных данных, затрудняют осуществление геодезической, картографической, кадастровой деятельности.

В соответствии с п. 1 ст. 20 Закона № 431-ФЗ для обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц пространственными данными в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на оказание государственных услуг в сфере геодезии и картографии, или на основании решения данного органа подведомственное ему федеральное государственное учреждение обеспечивают создание и обновление единой электронной картографической основы (далее - ЕЭКО).

Правилами создания и обновления ЕЭКО, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2016 г. № 1131 (далее - Правила), установлено, что для создания ЕЭКО используются представленные в электронной форме материалы и пространственные данные, содержащиеся в государственных фондах пространственных данных (далее - исходные материалы).

Предоставление пространственных данных и материалов Федерального фонда пространственных данных (далее также ФФПД) осуществляется ФГБУ «Центр геодезии, картографии и инфраструктуры пространственных данных», на основании заявлений физических или юридических лиц, органов государственной власти или органов местного самоуправления о предоставлении пространственных данных и материалов в соответствии с Правилами предоставления пространственных данных и материалов, содержащихся в ФФПД, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.03.2017 № 262 «Об утверждении Правил предоставления пространственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных, в том числе правил подачи заявления о предоставлении указанных пространственных данных и

материалов, включая форму такого заявления и состав прилагаемых к нему документов».

В соответствии с пунктом 6 статьи 10 Закона № 431-ФЗ предоставление геодезических данных и картографических материалов из ФФПД осуществляется за плату. Размер платы определяется на основании Правил определения размера платы за предоставление пространственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 15.03.2017 № 299.

По результатам проведенного анкетирования было установлено, что в среднем специалисты **сталкиваются со сложностями при получении пространственных данных и материалов, а также с отсутствием, неполнотой или некорректностью материалов более чем в 50% случаев обращения к соответствующим ресурсам и базам данных.**

Отзывы специалистов преимущественно касаются работы со следующими информационными системами:

- Федеральный фонд пространственных данных (ФФПД)
- Фонд пространственных данных Санкт-Петербурга
- Фонд пространственных данных Росморчерфлота;
- Фонд пространственных данных Министерства обороны Российской Федерации;
- Федеральная государственная информационная система Единого государственного реестра недвижимости (ФГИС ЕГРН);
- Федеральная государственная информационная система территориального планирования;
- Федеральный фонд данных дистанционного зондирования Земли из космоса.

В дополнение к используемым пространственным данным из информационных систем специалисты пользуются открытыми отечественными и зарубежными данными, содержащимися в составе таких информационных ресурсов, как Яндекс карты, Google Maps, OpenStreetMap, каталогах спутниковой съемки, а также картами и планами на бумажных носителях.

К основным сложностям при получении пространственных данных специалисты отнесли нестабильную работу информационных ресурсов (более 50% респондентов), необходимость получать данные по одному объекту из разных источников (более 40% респондентов), неудобство

интерфейса информационных ресурсов и чрезмерность платы за предоставление информации (более 30% респондентов), длительность (в том числе превышение нормативно установленных сроков) предоставления сведений и осуществления согласований, отнесение слишком большого и неопределенного объема данных к охраняемым государственной тайной и отсутствие единого перечня данных, подлежащих засекречиванию.

Неопределенность объема пространственных данных, отнесенных к охраняемым государственной тайной, выражается в том, что согласно п. 60 и 61 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденного Указом Президента РФ от 30.11.1995 N 1203 к государственной тайне относятся «геопропространственные сведения по территории Российской Федерации и другим районам Земли, раскрывающие результаты топографической, геодезической, картографической деятельности, имеющие важное оборонное или экономическое значение», а также «геопропространственные сведения по территории Российской Федерации и другим районам Земли, раскрывающие результаты деятельности по дистанционному зондированию Земли (кроме данных дистанционного зондирования Земли из космоса, получаемых с зарубежных космических аппаратов или российских космических аппаратов гражданского назначения), имеющие важное оборонное или экономическое значение».

Во-первых, данные положения содержат оценочные формулировки – «важное значение», что не позволяет определить конкретное содержание ограничений.

Во-вторых, сам перечень сведений, подлежащих засекречиванию (утвержденный Приказом Минэкономразвития России от 17 марта 2008 года N 01), также относится к государственной тайне. Согласно Письму Министерства экономического развития РФ от 22.10.2012 №1702, не имеется основания для предоставления выписок из указанного Перечня в части, касающейся сведений раздела 3.4 «Геопропространственные сведения по территории Земли», по запросу частных лиц, в том числе организаций, осуществляющих геодезическую и картографическую деятельность.

После расширения этого перечня Приказом Министерства экономического развития РФ от 25 июля 2014 г. № 456-дсп, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства обращалось в Министерство экономического развития с письмом (от 06.04.2015 № 9799-мм/06). В письме указывалось, что существующий режим секретности пространственных данных «затрудняет порядок ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и предоставления

сведений информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, что в свою очередь создает необоснованные барьеры для осуществления предпринимательской деятельности, а также приводит к увеличению сроков реализации проектов».

Однако положительные изменения в данном направлении не произошли. Полагаем, что подход к отнесению геопространственных сведений к государственной тайне и порядку получения такой информации должен быть пересмотрен с учетом существующего уровня развития технологий.

В профессиональной литературе отмечается, что **наиболее важными критериями качества государственных геопространственных данных в части карт, планов и ЕЭКО, являются следующие:**

- **точность** – степень соответствия местоположения объектов в базе геопространственных данных их местоположению в действительности;
- **современность** – степень соответствия информации в базе геопространственных данных современному состоянию объекта;
- **достоверность** – степень соответствия информации в базе геопространственных данных состоянию объекта на определенную дату¹³.

При этом конкретные сроки, по истечении которых должно происходить обновление пространственных данных, ЕЭКО, в нормативных актах (например, в Правилах создания и обновления единой электронной картографической основы, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 03.11.2016 № 1131) отсутствуют, что препятствует нормативной оценке данных как «неактуальных»: актуальным с этой точки зрения является все, что не заменено новыми сведениями. Подобный подход, безусловно, не способствует обновлению данных.

Согласно данным проведенного анкетирования, претензии к качеству и полноте пространственных данных наиболее часто связаны с:

- 1) наличием устаревших данных, не соответствующих действительности. Респонденты отмечают, что это связано в том числе с некачественной работой некоторых специалистов, которые без проведения

¹³ Побединский Геннадий Германович Реформы отечественной картографо-геодезической службы и качество государственных геопространственных данных // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2019. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/reformy-otechestvennoy-kartografo-geodezicheskoy-sluzhby-i-kachestvo-gosudarstvennyh-geoprostranstvennyh-dannyh> (дата обращения: 20.02.2022).

полевых работ по получению актуальных данных вносят информацию только на основании архивных сведений;

2) отсутствием сведений в той системе координат или системе высот, которая применяется в соответствующем регионе (зачастую сведения предоставляются в устаревшей системе координат или высот), а также получением сведений в непригодном для использования масштабе.

Специалисты отмечают, что в связи с невозможностью получения данных в используемой системе координат, переход к новым системам (в частности, ГСК-2011) так и не произошел, работы (даже по государственным контрактам) зачастую выполняются в старых системах координат, так как сведения в актуальной СК отсутствуют.

3) длительностью регистрации органами государственной власти (например, КГА) результатов работ и изысканий, в связи с чем обновленные сведения длительное время недоступны для остальных специалистов; это может привести к противоречиям между подготовленными материалами;

4) неисполнением государственными органами и подведомственными им организациями, ответственными за наполнение фондов пространственных данных, обязанности по передаче в фонды уже имеющихся обновленных данных. В результате информация, которая была подготовлена и должна быть внесена в информационные системы, отсутствует в соответствующих фондах данных полностью или в отношении некоторых территорий (например, каталоги координат и высот пунктов государственной геодезической сети в системах координат СК-42 и СК-95 покрывают полностью территорию РФ, но в отношении некоторых территорий сведения о пунктах государственных геодезических сетей в ФФПД отсутствуют);

5) отсутствием понятных исчерпывающих критериев отнесения пространственных данных к информации, составляющей государственную тайну, что вызывает затруднения, а в ряде случаев невозможность, идентификации данных как охраняемых государственной тайной и совершения действий по их получению для осуществления профессиональной деятельности.

Также респонденты указывают, что в отношении отдаленных территорий проблема наличия пространственных данных в целом стоит более остро – например, в отношении таких территорий зачастую отсутствуют ортофотопланы и данные дистанционного зондирования, картографические данные в крупных масштабах.

Специалисты полагают необходимым для устранения обозначенных проблем принятие следующих мер:

- снятие ограничений на доступ к материалам инженерно-геодезических изысканий и координатам пунктов государственных геодезических сетей (или как минимум упрощение такого доступа);

- развитие сети дифференциальных геодезических станций (сохранение существующих, установка новых, актуализация данных об их работе) и референцных станций;

- оптимизацию работы существующих информационных ресурсов, создание единого электронного ресурса для осуществления согласования результатов проведенных изысканий с общедоступным отображением существующих заявок на согласование.

В Государственной программе РФ «Национальная система пространственных данных», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 01.12.2021 № 2148, также обращается внимание на ряд указанных проблем (разрозненность информации об объектах недвижимости, пространственных данных, несогласованность форматов и отсутствие механизмов интеграции).

Там же отмечается, что сохраняется проблема интенсивности наполнения Единого государственного реестра недвижимости сведениями о пространственных данных: по состоянию на 1 июля 2021 г. в Единый государственный реестр недвижимости внесены сведения о 43,1 процента участков границ между субъектами Российской Федерации (на 1 июля 2020 г. - 34,9 процента), 39,2 процента границ населенных пунктов (на 1 июля 2020 г. - 32,28 процента), 76,2 процента границ муниципальных образований субъектов Российской Федерации (на 1 июля 2020 г. - 71,16 процента), а также о 26,1 процента границ территориальных зон (на 1 января 2020 г. - 15,6 процента); более 23 млн. земельных участков не имеют установленных границ, что сопровождается большим количеством споров, в отношении 48,3 млн. объектов недвижимости отсутствуют сведения о правообладателе.

Разработчики Программы предлагают создать единую цифровую платформу пространственных данных на территории всех субъектов Российской Федерации, а также создать единую электронную картографическую основу, в том числе крупных масштабов, в целях наполнения государственной информационной системы ведения единой электронной картографической основы

Однако в ходе проведенного нами опроса некоторые специалисты отмечали, что **интеграция в единый ресурс всех пространственных данных вряд ли целесообразна**, так как сделает его чрезмерно

перегруженным, что приведет к нестабильной работе. По мнению большинства респондентов, нужно довести до конца уже начатую работу – например, в настоящий момент не вся информация, которая должна вноситься в ЕГРН, отображается в Публичной кадастровой карте Росреестра (часто отсутствуют сведения о территориальных зонах и градостроительная информация в целом, информация об отнесении земель к землям лесного фонда и пр.)

При этом значительная часть специалистов обращают внимание на **недостаточное финансирование отрасли** – что приводит и к низкому уровню технического обеспечения, и к непривлекательности отрасли для многих молодых специалистов. Цифровизация и создание информационных ресурсов не позволят решить проблему отсутствия актуальных данных, которыми эти ресурсы должны наполняться. Данные же должны получать специалисты с качественной подготовкой и профессиональным оборудованием.

В Программе отмечается, что различный уровень финансирования мероприятий в данной области в регионах не позволяет равномерно развивать отрасль. В приложении к Программе содержатся Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования комплексных кадастровых работ, однако это не решает проблему нехватки финансирования на эти цели в федеральном бюджете. Так, на 2022 год для целей обеспечения комплексных работ в рамках межбюджетных трансфертов выделено 695 100 000 рублей, еще меньшие суммы запланированы на 2023 и 2024 годы (Федеральный закон от 06.12.2021 № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов»).

Судебная практика подтверждает, что отсутствие необходимых пространственных данных препятствует осуществлению профессиональной деятельности. При этом суды в силу специфики отношений не всегда устанавливают, с чем связана невозможность получения данных, что приводит к принятию неправомερных решений о возложении на исполнителей ответственности за невыполнение работ.

Так, в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.11.2019 № 44-АПА19-40 отмечается следующее: «довод об отсутствии возможности в получении необходимой информации при осуществлении профессиональной деятельности, в связи с отсутствием параметров перехода

(ключей) между системами координат в генеральном плане, Судебной коллегией отклоняется. Истец имеет возможность получить необходимые для него сведения в соответствии с установленными Правилами предоставления пространственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 04 марта 2017 г. № 262».

Иной подход, в большей мере соответствующий реальному положению, нашел отражение в Постановлении Десятого арбитражного апелляционного суда от 26.02.2021 № 10АП-15924/2019 по делу № А41-2985/2019: «в территориальное управление Росреестра могут быть переданы параметры перехода (ключи) от местной системы координат к государственной системе координат только в случае, если указанное территориальное управление будет специально уполномочено на это Росреестром. В то же время, как следует из п. 2 указанного выше Приказа Роснедвижимости, копии согласованного и утвержденного Положения о местных системах координат Роснедвижимости на субъекты Российской Федерации, параметров перехода (ключей) от местных систем координат к государственной системе координат и каталогов (списков) координат геодезических пунктов в местной системе координат планировалось передать только в федеральный картографо-геодезический фонд».

Помимо обозначенной проблемы труднодоступности, неполноты и некачественности пространственных данных, необходимо также рассмотреть вопрос о **правомерности использования пространственных данных и возникновении исключительных прав на пространственные данные.**

Статьей 10 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» предусматривалось, что результаты геодезической и картографической деятельности, в том числе геодезические, картографические, топографические, гидрографические, аэрокосмосъемочные и гравиметрические материалы, которые получены за счет средств федерального бюджета, а также ранее за счет средств республиканского бюджета РСФСР и составлявшей союзный бюджет части государственного бюджета СССР и находятся на территории Российской Федерации, включая материалы государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации, являются федеральной собственностью.

Статьей 11 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» было определено, что исключительные права на

результаты геодезической и картографической деятельности признаются и осуществляются в соответствии с гражданским законодательством.

Закон № 431-ФЗ аналогичных положений применительно к результатам деятельности не содержит. Вместе с тем, подобное «умолчание» не аннулирует уже возникшие на основании Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии» права на результаты геодезической и картографической деятельности. В настоящий же момент в части 2 ст. 16 Закона № 431-ФЗ отмечается, что создание государственных топографических карт и государственных топографических планов в отношении территории Российской Федерации за счет средств федерального бюджета осуществляется публично-правовой компанией. Создание государственных топографических карт и государственных топографических планов для нужд обороны может осуществляться иными лицами в случае, если такие работы организованы федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны.

Имеющиеся примеры из судебной практики подтверждают, что правообладателем государственных пространственных данных выступает Российская Федерация, в связи с чем использование данных, полученных не в установленном законом порядке, является нарушением исключительных прав и влечет взыскание компенсации в пользу РФ.

Так, в Постановлении Суда по интеллектуальным правам от 7 июня 2018 г. по делу № А76-17992/2017 содержатся следующие выводы относительно использования организацией координат геодезических пунктов, которые не были получены в установленном порядке: «спорные координаты пунктов входят федеральный картографо-геодезический фонд; материалы и данные, входящие в указанный фонд, относятся к федеральной собственности; управление является органом, уполномоченным выступать от имени Российской Федерации по вопросам, связанным с использованием исключительных прав в области геодезии и картографии, в том числе обращаться с исками о защите исключительных прав Российской Федерации. Судебная коллегия не может принять во внимание доводы общества относительно того, что спорные материалы и данные федерального фонда пространственных данных не являются объектами авторских прав, поскольку не представляют собой результат творческой деятельности, что исключает возможность привлечения общества к ответственности в порядке,

предусмотренном пунктом 1 статьи 1301 ГК РФ». С общества в пользу РФ была взыскана компенсация 10 000 рублей.

К аналогичным выводам пришел суд в Постановлении Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2018 № 18АП-5523/2018 по делу № А76-35753/2017 (организация использовала координаты пунктов триангуляции «Свинец», «Крестьянская», «Элеваторная» государственной геодезической сети в системе координат МСК-74).

Согласно разъяснениям, данным в пункте 60 Обзора судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о защите интеллектуальных прав, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23.09.2015, геодезические и картографические продукция, материалы и данные признаются результатами интеллектуальной деятельности, если процесс их создания носит не только технический, производственный, но и творческий характер.

Однако такой подход к охране пространственных данных распространяется судами только на принадлежащие государству данные. В делах об охране данных, подготовленных частными субъектами, в связи с нарушением прав на них государством, суды придерживаются иной позиции.

В Постановлении Суда по интеллектуальным правам от 2 октября 2020 г. по делу № А76-30852/2018 сделаны следующие выводы.

Общество обратилось с иском к Министерству экологии Челябинской области, районной администрации и ряду иных соответчиков о взыскании компенсации за нарушение исключительных прав на проектную документацию, в составе которой имелась, среди прочего, топографическая основа (карта местности), результаты геодезических изысканий.

Суды указали, что разработка топографической основы (самой карты местности) носит чисто технический характер, при этом определение геодезических координат представляет собой процесс технического измерения приборами и применения математических формул, и пришли к выводу об отсутствии оснований для взыскания компенсации.

Следует отметить, что Законом № 431-ФЗ из п. 1 ст. 1259 ГК РФ, устанавливающей примерный перечень объектов авторского права исключены соответственно слова «геологические» (карты) и «топографии» (относящиеся к пластическим произведениям). В ходе обсуждения данного закона на этапе законопроекта необходимость таких изменений обуславливалась уточнением понятия топографии как исключительно

технической деятельности, осуществляемой без использования творческого труда.

Полагаем, что подход к возможности правовой охраны пространственных данных должен быть единым независимо от правообладателя. Сведения о координатах объектов сами по себе не обладают признаками объектов авторского права, тогда как карты и схемы, будучи созданы с применением не только специальных технических средств, но и человеческого интеллекта, а потому являются объектами авторского права.

Заключение.

Проведенный анализ нормативных актов в сфере осуществления геодезической и картографической деятельности, специальной литературы, правоприменительной (судебной и антимонопольной) практики и результатов анкетирования специалистов в данной области позволил выявить следующие проблемы и возможные пути их решения:

1. Отсутствие нормативных актов, устанавливающих порядок выполнения картографических и геодезических работ, требования к деятельности и к ее результатам. В результате отсутствует контроль за качеством данных, включаемых в информационные системы, и за субъектами, осуществляющими деятельность.

С целью устранения неполноты правового регулирования **Министерству экономического развития РФ, а также по согласованию с ним другим федеральными органами исполнительной власти, необходимо разработать (с обязательным привлечением профессионального научного сообщества) нормативные стандарты качества деятельности и данных.**

2. Отсутствие единообразного подхода в судебной практике к определению деятельности, относящейся к картографической и геодезической.

Для устранения правовой неопределенности целесообразно **дать разъяснения по данному вопросу путем издания акта ведомственного толкования (письмо Министерства экономического развития РФ)**, в котором отразить, что отнесение деятельности к геодезической или картографической должно осуществляться не только по одному из прямых признаков – например, использование карты или определение координат – поскольку такие действия могут являться лишь инструментами иных, не являющихся картографической и геодезической видов деятельности, а по наличию цели создания (а не использования) геодезической или картографической продукции, и наличию совокупности предъявляемых обязательных требований к качеству, точности, используемому оборудованию и лицам, выполняющим соответствующие виды деятельности.

3. Риск снижения качества выполняемых геодезических и картографических работ, в том числе для государственных и муниципальных нужд, в случае привлечения к осуществлению данной деятельности ППК «Роскадастр» из-за устранения рыночного механизма регулирования.

Во избежание таких последствий предлагается **внести в ст. 4 Федерального закона от 30.12.2021 № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр» и в регулирующие деятельность ППК «Роскадастр» подзаконные акты изменения, исключив из числа**

функций ППК «Роскадастр» осуществление геодезической и картографической деятельности, выполнение кадастровых работ, землеустроительных работ, и закрепить за ППК «Роскадастр» именно методологические и организационные функции (выработку стандартов и правил).

4. Неэффективность существующих способов контроля и надзора за деятельностью специалистов в области геодезии и картографии.

Полагаем целесообразным **Министерству экономического развития РФ разработать и ввести в действие систему учета результатов деятельности специалистов в области геодезии и картографии**, по аналогии с учетом результатов деятельности кадастровых инженеров, осуществляемым Росреестром. Данная функция также может быть поручена ППК «Роскадастр».

Предлагается также внести изменения в положения ст. 47 Градостроительного кодекса РФ, дополнив пункт 2 указанием на отсутствие необходимости членства в саморегулируемых организациях для осуществления инженерно-геодезических работ.

Контроль за соблюдением лицензионных требований и привлечение к административной ответственности осуществлять после разработки и введения в действие нормативных стандартов качества деятельности и данных.

5. Низкое качество пространственных данных (неполнота, неактуальность) и затрудненный порядок их получения.

С целью решения данной проблемы предлагается:

- **Министерству экономического развития РФ разработать стандарты качества пространственных данных и установить конкретную периодичность их актуализации;**

- **внести изменения в нормативные акты, регламентирующие порядок предоставления пространственных данных, с целью минимизации ограничений на доступ к материалам инженерно-геодезических изысканий и координатам пунктов государственных геодезических сетей.**

Помимо этого, с целью устранения обозначенной проблемы необходимо развивать сеть дифференциальных геодезических станций и референцных станций, оптимизировать работу существующих информационных ресурсов.

Указанные задачи требуют привлечения значительно большего финансирования, чем предусмотрено бюджетом РФ, в связи с чем **необходимо рассмотреть механизмы использования государственно-частного партнерства в данной области.** Заинтересованность частного партнера может быть обусловлена возможностью получения в дальнейшем платы за предоставление пространственных данных и информации, которые были получены или созданы в рамках проекта государственно-частного

партнерства. Однако в настоящий момент такая возможность ограничена в связи с наличием чрезмерно закрытого режима доступа к пространственным данным.

Перечень судебных актов, использованных при написании отчета

1. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26.04.2017 № 09АП-13249/2017 по делу № А40-245262/16
2. Решение Камчатского краевого суда от 07.02.2018 по делу № 7-9/2018
3. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2018 № 18АП-5523/2018 по делу № А76-35753/2017
4. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 06.06.2018 № Ф08-4067/2018 по делу № А53-7089/2017
5. Постановление Суда по интеллектуальным правам от 07.06.2018 г. по делу № А76-17992/2017
6. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 27.06.2019 № 06АП-2059/2019 по делу № А73-10290/2018
7. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 06.09.2019 № 07АП-5826/2019 по делу № А67-13659/2018
8. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 20.11.2019 № 44-АПА19-40
9. Решение Арбитражного суда СПб и ЛО от 30.12.2019 года по делу № А56-73262/2019
10. Постановление Суда по интеллектуальным правам от 02.10.2020 г. по делу № А76-30852/2018
11. Третий арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 27.01.2021 по делу № А33-21481/2020
12. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 26.02.2021 № 10АП-15924/2019 по делу № А41-2985/2019
13. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.06.2021 № 20АП-2484/2021 по делу № А62-5505/2020
14. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.12.2021 № 13АП-36406/2021 по делу № А21-2689/2021

Перечень решений Управлений Федеральной антимонопольной службы РФ, использованных при написании отчета

1. Решение Тульского УФАС России от 24.08.2018 по делу № 04-07/186-2018
2. Решение Якутского УФАС России от 12.02.2021 по делу № 014/06/59-174/2021
3. Решение Коми УФАС России от 23.03.2021 № 04-02/2032 по жалобе № 011/06/64-158/2021

4. Решение Новосибирского УФАС России от 07.07.2021 № 054/06/66-1318/202