

Уважаемый Михаил Ефимович!
Уважаемые члены Правительства
и участники его заседания!

В 1947 году ООН приняла резолюцию о необходимости создания самостоятельных государственных геодезических и картографических служб, которые в настоящее время работают в 175 государствах мира.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статьи 71, пункт «р» и 76, пункт 1) вопросы геодезии, картографии и связанных с ними наименований географических объектов находятся в исключительном ведении Российской Федерации и регулируются федеральными законами, имеющими прямое действие на территории страны (*слайд 1*).

Выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование деятельности в сфере геодезии и картографии осуществляет Минтранс России. Оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в этой сфере - подведомственная Минтрансу Роскартография.

Правовую основу геодезической и картографической деятельности составляют федеральные законы «О геодезии и картографии» и «О наименованиях географических объектов», вступившие в силу соответственно в 1995 и 1998 годах. На их основе Правительством принято более 20 нормативных правовых актов по регулированию в этой области. В сентябре 1999 г. на заседании Правительства был рассмотрен вопрос «О мерах по повышению эффективности государственного управления в сфере геодезии и картографии», были намечены и реализованы определенные меры в этом направлении.

Однако за прошедший период в стране произошли изменения, связанные с развитием и укреплением рыночных отношений, осуществлением административной и других реформ, которые требуют внесения существенных

изменений и дополнений в законодательство о геодезии, картографии и наименованиях географических объектов.

Например, о каком рынке и привлечении инвестиций в этой сфере можно говорить, если перечень работ федерального назначения, финансируемых за счет средств государственного бюджета, занимает в тексте закона «О геодезии и картографии» почти три страницы. Для бизнеса остается ограниченное поле деятельности за пределами этого перечня. Не соответствуют экономическим реалиям положения Закона практически освобождающие широкий круг пользователей от платы за предоставление материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда.

Деятельность в области географических названий тоже относится к работам федерального назначения и регулируется Федеральным законом «О наименованиях географических объектов». В соответствии с ним только в течение года по представлениям Минтранса Правительством принято 12 постановлений по вопросам присвоения наименований и переименования около 150 географических объектов на территории России, на ее шельфе и в исключительной экономической зоне, а также в пределах открытого моря и Антарктиды.

Вместе с тем, практика реализации этого закона показала, что его положения тоже требуют доработки. Так, при подготовке материалов к заседанию Морской коллегии по правовым вопросам деятельности морского торгового порта в Санкт-Петербурге выяснилось, что толком неизвестно, как называется этот порт («Порт Санкт-Петербург», «Санкт-Петербургский морской порт», «Морской торговый порт Санкт-Петербург» и т.д.). А без официального названия порт, как человек без паспорта со всеми вытекающими правовыми последствиями. Специалисты до сих пор пытаются понять, что надо делать: выявлять существующее название, присвоить новое или переименовать порт. Закон не дает ответа. Есть правовая неопределенность по нормализации наименований, то есть по выбору наиболее употребляемого наименования и определению его написания.

В Министерстве в настоящее время готовятся предложения по внесению изменений и дополнений в законы о геодезии и картографии и о наименованиях географических объектов. Также ведется работа по подготовке предложений по уточнению нормативных правовых актов Правительства. Некоторые из них уже приняты Правительством (*слайд 2*). Другие представлены на рассмотрение в Правительство или находятся на согласовании.

Необходимо внести серьезные изменения в утвержденный постановлением Правительства от 20 мая 1999 года № 554 «Порядок рассмотрения предложений о присвоении наименований и переименовании географических объектов». Требуется определить порядок установления местных систем координат. Эти предложения для Правительства в настоящее время готовятся нашим Министерством.

В Министерстве есть понимание общегосударственного значения геодезических и картографических материалов и данных (*слайд 3*). Они нужны органам государственной власти и местного самоуправления, отраслям экономики, необходимы для предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, для обеспечения обороноспособности и безопасности страны (*слайд 4*).

В связи с этим в Минтрансе были проведены межотраслевые совещания по вопросам государственной политики в области геодезии и картографии, а также по топографо-геодезическому обеспечению территории России в интересах ее обороноспособности и безопасности.

Они показали, что у потребителей геодезической и картографической продукции значительно выросли требования к ее доступности, точности, информативности и оперативности. Это объективные требования современного уровня развития техники и правоотношений.

Удовлетворение этих требований возможно только при повышении эффективности использования единой геодезической и картографической основы, которую составляют государственные геодезические сети и государственные топографические карты и планы. Создание их, обновление и

поддержание в рабочем состоянии является важнейшей государственной услугой, оказываемой Роскартографией.

Государственные сети и топографические карты обеспечивают единство информационного пространства России, делают возможным свободное получение, обмен и использование материалов и данных. Кроме того, их использование значительно снижает затраты на проведение геодезических и картографических работ для любых целей. Отсутствие единого координатного обеспечения на территории страны не позволяют этого (*слайд 5*).

По нашему мнению единая координатная основа будет служить составной частью формируемой сейчас единой системы координатно-временного обеспечения Российской Федерации.

За предшествующие десятилетия вся территория страны была покрыта государственными сетями: геодезическими, нивелирными и гравиметрическими. Сотни тысяч пунктов этих сетей служат опорными и исходными точками для выполнения других работ, о которых уже говорилось. С учетом размеров нашей страны эти сети по плотности и точности уникальны.

Это же можно сказать о топографическом обеспечении страны (*слайд 6*). На всю ее территорию имеются карты необходимых масштабов, начиная с масштаба 250 метров в одном сантиметре (1:25 000 и мельче). На экономически развитые районы и на все населенные пункты имеются подробные карты и планы более крупных масштабов. Иностранные специалисты считают, что наши карты по точности и информативности превосходят карты других государств (*слайд 7*). Такие оценки появились в начале 90-х годов, когда из Прибалтики на Запад в руки этих специалистов попало большое количество наших секретных карт.

За последние 6 лет в стране создана высокоточная государственная координатная основа с использованием технологий ГЛОНАСС и GPS. Внедрены современные технологии и техника не только зарубежных, но и отечественных производителей, которые позволяют создавать цифровые топографические карты. Использование спутникового определения координат и электронных карт

существенно повысило точность и оперативность геодезических и картографических работ, снизило затраты на их проведение. Все это позволило Российской картографии сохранить свой потенциал и выйти на мировой уровень.

Но, главное - значительно расширяется сфера применения результатов этих работ. Электронные карты - основа геоинформационных систем, использование которых поднимают на новый качественный уровень любую сферу деятельности. Единство этой основы, стандартов и правил ее создания, в свою очередь значительно расширяют возможности и эффективность геоинформационных систем. Обеспечить создание этой единой основы также является задачей Роскартографии.

На период формирования рынка ГИС-услуг регулирующая роль государства обязательна. Необходимо определить общие стандарты и требования для дальнейшего функционирования рынка ГИС-технологий в едином правовом поле.

Высокоточная геодезическая спутниковая сеть, создаваемая Роскартографией, и электронные карты обеспечивают работу транспортных навигационных и диспетчерских систем, а также систем спасения. Без этих систем невозможно развитие, эффективное и безопасное функционирование транспортного комплекса.

Как уже отмечалось, специфика этой сферы деятельности требует обеспечить на территории страны единство геодезических измерений, соблюдение единых картографических проекций, систем координат, условных обозначений, других норм и правил. Иначе мы будем иметь не карту страны, а «лоскутное одеяло».

Регулирование этих вопросов регламентировано множеством ведомственных нормативно-технических актов, нередко противоречивых и устаревших. Вместо их переработки, следовало бы в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» принять технический

регламент с требованиями к картографо-геодезической продукции, что сделало бы ненужными эти ведомственные акты.

Кроме того, этот технический регламент исключил бы необходимость лицензирования геодезической и картографической деятельности, защитил рынок от продукции, которая могла бы нанести ущерб организациям и гражданам, а также снизил бы административное давление на бизнес. Однако наши предложения о включении его в План разработки первоочередных технических регламентов на 2004-2006 годы пока не приняты, хотя Минпромэнерго в свое время их поддержало.

Наиболее серьезные проблемы повышения эффективности геодезической и картографической деятельности, - это секретность и старение материалов и данных.

Топографические карты, планы городов, и другие данные всегда создаются как материалы двойного назначения и используются как для обеспечения обороны и безопасности страны, так и для развития экономики. (слайд 8). Универсальное наполнение информацией карт и планов предопределило наличие на них грифа «секретно». Такой подход к организации и проведению работ долгое время был оправдан. Однако современные требования диктуют необходимость создания геодезической и картографической информации открытого пользования.

Продукция, производимая за счет средств федерального бюджета, из-за ее закрытости не может без переработки выступать на рынке.

Рынок не создает новую картографо-геодезическую основу, а лишь перерабатывает открытые материалы федерального фонда, т.е. из всего фонда в рынке задействовано лишь около 5 % материалов, которые не имеют грифа «секретно».

Основные заказы поступают на рынок от распорядителей бюджетов различных уровней и носят, как правило, узкий прикладной характер. Раздробленные результаты не могут быть использованы для пополнения

федерального картографо-геодезического фонда, в результате происходит распыление бюджетных средств.

В федеральном фонде находится более 50 млн. единиц хранения. Это колоссальные информационные ресурсы, на создание которых затрачены огромные государственные средства.

Однако до 95 % этих материалов и данных - секретные (*слайд 9*). Эта проблема неоднократно рассматривалась Правительством. Давались соответствующие поручения, готовились предложения. Не более месяца назад мы с МЭРТ и МИД обратились по этому вопросу к Президенту. Мы отметили, что ограничение использования геодезических и картографических материалов наносит ущерб отраслям экономики, затрудняет выполнение Россией своих обязательств по международным договорам, в том числе по вопросам обеспечения безопасности при воздушных и морских перевозках.

Понятно, что простого и легкого решения этой проблемы нет. Но затягивать принятие этого решения нельзя, если мы хотим развивать нашу экономику и стать полноправными и конкурентоспособными участниками мирового рынка.

Пока же геодезические и картографические материалы лежат под спудом секретности и стареют. Государственные сети и карты создавались десятилетиями. Поддержание их в рабочем состоянии и обновление - это работы федерального назначения, которые может выполнить только Роскартография. Однако, из-за резкого снижения бюджетного финансирования средств на это не хватает. Государственные геодезические сети разрушаются и утрачиваются. Карты не соответствуют современному состоянию местности. Там, где на картах показан лес - уже давно поле, где поле - там жилая застройка и так далее.

В этом году по запросу Роскартографии Министерства и ведомства, главы субъектов Российской Федерации сообщили о потребностях соответствующих регионов в картографо-геодезическом обеспечении. И практически все с тревогой отмечали, что геодезические и картографические материалы устарели и не обновляются. Это, по их мнению, негативно сказывается на реализации

социально-экономических программ, функционировании и развитии транспортной, энергетической и телекоммуникационной инфраструктуры.

Правительство, также обеспокоенное этим, в 2002 году постановлением № 608 утвердило нормативы плотности государственных сетей и периодичности обновления государственных топографических карт. Эти нормативы были оптимизированы в зависимости от масштаба карт и других факторов. По этим нормативам одни карты подлежали ежегодному обновлению, а другие - раз в двадцать лет. В одном регионе на тысячу квадратных километров требовались сотни пунктов геодезических сетей, а в другом - в десятки раз меньше.

Постановлением было предусмотрено применение этих нормативов при определении ежегодных объемов финансирования с учетом возможностей федерального бюджета на соответствующий год. Естественно, имелся в виду поэтапный выход на эти нормативы. Однако за три года в этом направлении не было сделано ни шагу. Финансирование год за годом оставалось на уровне менее 800 млн. рублей. Наше предложение увеличить его в 2006 году до 1,5 млрд. рублей осталось без ответа.

Прямо скажем: и полтора миллиарда на эту отрасль - небольшие деньги (*слайд 10*). Однако, экспертами давно подсчитано и доказано, что экономия копеек на геодезии и картографии оборачивается потерей полновесных рублей в отраслях экономики. Те средства федерального бюджета, которые Роскартографией будут использованы для создания, обновления и поддержания государственных сетей и топографических карт в короткий срок будут компенсированы сокращением расходов за счет многократного использования этих сетей и карт другими ведомствами.

Полагаем, что для решения вопросов обеспечения широкого круга потребителей высокоточными открытыми картами и их своевременного обновления следовало бы разработать федеральную целевую программу. Рынок ждет открытые, высокоточные и актуализированные карты. Они нужны и в общегосударственных интересах для решения задач навигации, кадастрового учета, установления административных границ и для многих других целей.

Цель этой программы – создать масштабный ряд открытых, точных, актуальных карт на территорию страны. В такой постановке вопроса задача в стране становится впервые.

Однако, только увеличение финансирования геодезических и картографических работ проблему обновления карт не решит. Необходимы материалы космических съемок. До 2000 года в целях картографии велось регулярное дистанционное зондирования Земли космическими аппаратами «Ресурс-Ф». Космической программой на 2001-2005 годы предусмотрено создание и запуск более совершенного аппарата - «Ресурс-ДК». Однако срок действия программы истекает, этого аппарата на орбите нет, а российские картографы уже более пяти лет пользуются материалами из США, Франции, Индии и Израиля. Они дорого стоят и не вполне соответствуют нашим требованиям.

Наше предложение заключается в следующем: в течение 2-3 лет разработать и вывести на орбиту современный космический картографический комплекс, который бы обеспечивал информацией Минтранс, Минобороны России, МПР России, Минэкономразвития и др. Есть необходимость и в серьезной модернизации авиационных средств для аэрофотосъемки.

Проблема создания в Российской Федерации пространственных данных приобрела общегосударственный характер и ее решение должно проводиться при соответствующей государственной поддержке. В настоящее время в Российской Федерации пространственная информация создается за счет средств федеральных бюджетов всех уровней многими органами государственной власти. Однако из-за несогласованности использование этих данных в практической работе органов государственной власти не приводит к должному эффекту.

Все это говорит о необходимости создания в Российской Федерации инфраструктуры пространственных данных. Вместе с тем, в качестве интегрирующей основы для обмена пространственно-привязанной информацией могла бы служить государственная унифицированная открытая

картографическая база данных и базы метаданных, доступные потребителям всех уровней. Создание единой инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации помимо нормативно-правовой базы в этой сфере требует проведения комплекса организационно-технических мероприятий, направленных на получение геопространственных данных, прежде всего на межведомственном уровне.

Понимая под инфраструктурой пространственных данных систему, включающую органы государственной власти, нормативно-правовые акты и нормативно-технические документы, фундаментальные базы и банки данных, представляется необходимым разработать и принять на уровне Правительства Российской Федерации ряд мер, направленных на повышение эффективности деятельности различных организаций в этой сфере.

В настоящее время Минтранс, Минэкономразвития, Минобороны, Мининформсвязи совместно с другими заинтересованными федеральными ведомствами разрабатывают Концепцию такой инфраструктуры, обеспечивающей всем потребителям свободный доступ, использование и обмен пространственными данными.

Хочу отметить, что в ведомствах нет даже предусмотренных законодательством положений об их картографо-геодезических фондах и перечней включаемых в них материалов и данных, хотя порядок их утверждения установлен Правительством еще в 1996 году (постановление № 853). Поэтому другие субъекты геодезической и картографической деятельности не могут их использовать, в том числе для общегосударственных и межотраслевых целей.

Одно из следствий такого положения - дублирование работ и неэффективное использование выделенных на их проведение средств. Многие организации ходят друг за другом с одними и теми же геодезическими и картографическими работами, которые до них уже были выполнены на этой территории. Какой-то порядок мог бы навести государственный геодезический надзор. Однако у него всего 65 инспекторов, меньше чем по одному на субъект федерации.

Сегодня на Ваше рассмотрение доложены основные направления модернизации отрасли (*слайд 11*). Государство, с одной стороны, должно создать условия для развития рыночного сектора в этой сфере деятельности, с другой стороны, определить правила формирования и исполнения сводного государственного заказа на геодезические и картографические работы федерального назначения, реализация которого оптимизирует затраты государства и сделает их эффективными.

Уже в ближайшие один – два года нужно внести изменения в законодательную базу, подготовить более десяти решений Правительства по вопросам геодезии и картографии. (*слайд 12*)

Картографо-геодезическая отрасль должна окончательно сформироваться как отрасль геоинформационных технологий. Получат широкое распространение бытовые навигационные приборы с использованием 3-х мерной графики при отображении поверхности Земли и поселений. Уже к 2010 году сформируется рынок ГИС-технологий практически во всех отраслях экономики, обороны и безопасности.

Отрасль перейдет к созданию и поддержанию фундаментальных картографических банков данных доступных всем.

В связи с развитием цифровых технологий и высокоточных приборов можно уже сегодня ставить вопрос о выделении из отрасли конкурентного сектора с его дальнейшей приватизацией и сектора некоммерческого, но имеющего общегосударственное значение с преобразованием предприятий этого сектора в государственные предприятия и учреждения. Такая работа уже проводится, и в 2006 году Роскартографией будут подготовлены соответствующие предложения.

В заключении хотел бы сказать, что по предложению Правительства Российской Федерации в 2007 году в Москве будет проходить Генеральная ассамблея и Международная картографическая конференция Международной картографической ассоциации.

Предложения по вопросам, поставленным в докладе, содержатся в материалах, представленных к настоящему заседанию Правительству Российской Федерации.

Прошу рассмотреть и поддержать протокольное решение.