

Автономная некоммерческая организация
«Аналитический центр «АЭРОНЕТ»
(АНО «ЦЕНТР «АЭРОНЕТ»)

**Нормативное обеспечение сферы применения аэрофото- и космосъёмки для
фиксации административных правонарушений**

Москва, 2018

Реферат

Объектом анализа является:

1) Нормативно-правовое обеспечение сферы аэрофото- и космосъемки по следующим направлениям:

- Нормативно закреплённые требования к аэрофото- и космосъёмке;
- Отнесение результатов аэрофото- и космосъёмки к пространственным данным;
- Механизмы государственно-частного партнёрства и возможность их применения в сфере аэрофото- и космосъёмки для фиксации правонарушений.

Цель работы: выявить пробелы в нормативно-правовом регулировании сферы применения аэрофото- и космосъёмки для фиксации административных правонарушений, разработка предложений по устранению таких пробелов, выявление наиболее эффективных механизмов государственно-частного партнёрства в сфере применения аэрофото- и космосъёмки для фиксации административных правонарушений.

Содержание

Введение.....	4
1. Анализ действующих нормативных требований к техническим средствам и результатам аэрофото- и космосъёмки.....	8
1.1. Проблемы нормативно-правового регулирования в сфере использования технических средств аэрофото- и космосъёмки.....	8
1.2. Проблемы нормативно-правового регулирования в сфере использования результатов аэрофото- и космосъёмки.....	11
2. Анализ соотношения пространственных данных и результатов аэрофото- и космосъёмки на законодательном уровне. Проблемы эффективности использования Фонда пространственных данных.....	12
3. Предложения по внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации с целью нормативного обеспечения сферы применения аэрофото- и космосъёмки для фиксации административных правонарушений.....	18
3.1. Предложения по нормативному урегулированию пробелов в части требований к техническим средствам и результатам аэрофото- и космосъёмки.....	18
3.2. Предложения по повышению эффективности использования Фонда пространственных данных.....	20
3.3. Предложения по внесению изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.....	23
4. Анализ механизмов государственно-частного партнёрства и возможности их применения в сфере аэрофото- и космосъёмки для фиксации административных правонарушений.....	30
Заключение.....	34
Список использованных источников.....	39
Приложение А. Перечень нормативных правовых актов, требующих внесения изменений.....	44
Приложение Б. Предложения по изменению и разработке нормативно-правовых актов в сфере применения аэрофото- и космосъёмки для фиксации административных правонарушений.....	46

Введение

Для выявления пробелов нормативно-правового регулирования сферы применения аэрофото- и космосъёмки в целях фиксации административных правонарушений и разработки предложений по устранению таких пробелов, настоящая работа будет проводиться на примере административных правонарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования. Однако описанные в данной работе подходы к совершенствованию нормативного правового регулирования могут быть применены к фиксации иных административных правонарушений, не ограничиваясь лишь сферой охраны окружающей среды и природопользования.

В соответствии с Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденными Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., одной из стратегических целей государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности является укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды.

В настоящее время действующее административно-правовое законодательство в области охраны окружающей среды содержит в себе ряд положений, требующих дополнительного нормативно-правового регулирования с целью оптимизации порядка привлечения к административной ответственности.

Предпосылкой данной проблемы является в том числе и статистика рассмотрения административных дел в области охраны окружающей природной среды, согласно которой штрафы за экологические правонарушения составляют менее 1 % от общего количества административных штрафов, налагаемых за все административные правонарушения.

Стоит заметить, что глава 8 Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» о правонарушениях в данной области включает 42 статьи, которые объединяют 70 самостоятельных составов административных правонарушений. При этом, глава 8 – одна из крупнейших в КоАП РФ, в которой собраны все экологические правонарушения, объектом которых являются общественные отношения в области охраны окружающей среды и рационального природопользования.

Одним из способов решения проблемы повышения уровня эффективности применения действующего административно-правового законодательства является внедрение модернизированных и высокотехнологичных средств контроля за соблюдением

экологического законодательства, среди которых – деятельность по аэрофото- и космосъемке.

Согласно ГОСТ Р 52369-2005 Фототопография. Термины и определения:

Аэрофотосъемка – это фотосъемка с воздушного летательного аппарата (самолеты, вертолеты, беспилотные летательные аппараты).

Космосъемка– фотосъемка с космического летательного аппарата (спутники).

Аэрофото- и космосъемка на сегодняшний день являются современными методами получения информации о том или ином объекте земной поверхности. Эффективность применения такого механизма подкреплена высокой информативной, графической и геометрической составляющими.

Кроме того, применение такой системы фиксации экологических правонарушений из космоса и посредством аэрофотосъёмки позволит выполнить следующие основные государственные задачи:

- 1) усилить меры по профилактике нарушений экологического законодательства;
- 2) установить неотвратимость наказания за нарушение экологического законодательства на всей территории РФ;
- 3) существенно снизить стоимость проведения административного производства по экологическим правонарушениям;
- 4) увеличить объемы назначения административных штрафов за экологические правонарушения и наполняемости бюджета РФ в сотни раз.

Стоит отметить, что механизм фотофиксации в некоторых сферах деятельности уже успел продемонстрировать свою эффективность.

Решение государственных задач по учету и управлению земельными и лесными ресурсами должно базироваться на достоверной информации об участках и рельефе местности, их площадях и т.д.

В связи с тем, что данные аэрофото- и космосъемок отображают действительную картину состояния земель и лесного массива, использование такого способа позволит оптимизировать следующие задачи в этой области:

- уточнение (установление) местоположения границ земельных участков и землепользований;
- таксация лесного массива;
- выявление неиспользуемых, нерационально используемых или используемых не по целевому назначению земель;

- оперативность и документальность получения информации о состоянии земельных и лесных ресурсов;

- разработка рекомендаций по рациональному использованию и охране земель и лесного массива;

- возможность осуществления регулярных наблюдений (в частности по материалам космических съёмки) за изменениями, происходящими на территории земельных и лесных хозяйств.

С помощью космических снимков также могут быть обнаружены очаги эрозии, переувлажнения, заболачивания и иных проявлений деградации земель. Такой анализ помогает на государственном уровне планировать сельскохозяйственные работы.

Особенно полезно использование данного механизма при устройстве малоосвоенных лесов северных и восточных регионов России для инвентаризации труднодоступных и не затронутых хозяйственной деятельностью частей лесного фонда. В качестве технической основы такой деятельности используются снимки земной поверхности, получаемые с космических аппаратов.

Космические снимки уже активно используются в России для управления сельскохозяйственными землями. На федеральном уровне в 2012-2013 годах был создан Атлас земель сельскохозяйственного назначения, при подготовке которого космические снимки использовались для определения границ сельскохозяйственных земель.

Данные космического мониторинга успешно применяются и в некоторых отдельных регионах. Так, в Калужской области вот уже 4 года на базе космических снимков обновляется информация о текущем состоянии и использовании земельных ресурсов в целях повторного освоения сельскохозяйственных угодий, перераспределения земель и налогообложения.

В сфере мобилизации имущественных налогов с 2006 года все более активно применяются автоматизированные системы сбора и оценки доказательств, позволяющие вовлечь в налоговый оборот земельные участки и объекты недвижимости, сведения по которым вследствие недостатков системы информационного взаимодействия были недостаточны для администратора налогов (органов ФНС), выявлять при этом многочисленные административные правонарушения и организовывать работу по их оптовому устранению с полным охватом территории.

Эта деятельность осуществляется с активным применением данных дистанционного зондирования из космоса. Эффективность при этом составляет от 300% в год и более, в

ней активно и успешно участвуют негосударственные организации, что дает основу для применения механизмов концессии и государственно-частного партнерства.

Таким образом, активное применение механизма аэрофото- и космосъемки как автоматизированной системы сбора и оценки доказательств в смежных сферах деятельности в отдельных субъектах Российской Федерации позволяет в очередной раз убедиться в возможности и необходимости внедрения аналогичного централизованного механизма для привлечения к ответственности за совершения административных правонарушений.

1. Анализ действующих нормативных требований к техническим средствам и результатам аэрофото- и космосъемки

1.1. Проблемы нормативно-правового регулирования в сфере использования технических средств аэрофото- и космосъемки

Предупреждение и пресечение административных нарушений в форме автоматической фиксации невозможно без использования специальных технических средств.

В связи с этим, возрастает роль нового способа фиксации правонарушений – с помощью специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме и имеющих функции фото- и киносъемки. Положительный опыт по их применению создает предпосылки для научного осмысления и совершенствования правовой основы применения специальной техники в обеспечении правопорядка в нашем государстве.

Вот уже несколько лет такие специальные технические средства используются для привлечения собственников (владельцев) транспортных средств к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи является одним из оснований для возбуждения дела об административном правонарушении.

Для получения доказательств по делу об административном правонарушении в деятельности контролирующих органов допускается применение технических средств:

- измерения скорости движения транспортных средств;
- измерения концентрации этилового спирта в выдыхаемом воздухе;
- диагностики технического состояния и параметров автотранспортных средств;
- диагностики состояния автомобильных дорог.

Вышеуказанные технические средства на основании Федерального закона «Об обеспечении единства измерений» от 26.06.2008 № 102-ФЗ поверяются органами Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии в соответствии с методиками испытаний. Методики поверочных испытаний утверждаются при внесении

конкретного типа прибора в Государственный реестр средств измерений, что подтверждается сертификатом об утверждении типа средства измерения.

Любые технические средства, которые используются в сфере государственного регулирования согласно Федеральному закону «Об обеспечении единства измерений» от 26.06.2008 № 102-ФЗ (далее – Закон № 102-ФЗ), должны быть сертифицированы как средства измерения и работать в автоматическом режиме.

В соответствии с пунктом 21 статьи 2 Закона № 102-ФЗ средство измерения представляет собой техническое средство, предназначенное для измерений.

Согласно статье 9 Закона № 102-ФЗ средства измерения должны соответствовать следующим требованиям:

В сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений к применению допускаются средства измерений утвержденного типа, прошедшие поверку в соответствии с положениями закона, а также обеспечивающие соблюдение установленных законодательством Российской Федерации об обеспечении единства измерений обязательных требований, включая обязательные метрологические требования к измерениям, обязательные метрологические и технические требования к средствам измерений, и установленных законодательством Российской Федерации о техническом регулировании обязательных требований. В состав обязательных требований к средствам измерений в необходимых случаях включаются также требования к их составным частям, программному обеспечению и условиям эксплуатации средств измерений. При применении средств измерений должны соблюдаться обязательные требования к условиям их эксплуатации.

Также конструкция средств измерений должна обеспечивать ограничение доступа к определенным частям средств измерений (включая программное обеспечение) в целях предотвращения несанкционированных настройки и вмешательства, которые могут привести к искажениям результатов измерений.

Согласно статье 13 Закона № 102-ФЗ средства измерений, предназначенные для применения в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, до ввода в эксплуатацию, а также после ремонта подлежат первичной поверке, а в процессе эксплуатации - периодической поверке. Применяющие средства измерений в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны своевременно представлять эти средства измерений на поверку.

При этом поверку технических средств аэрофото- и космосъемки в целях фиксации административных правонарушений в сфере защиты окружающей среды и природопользования целесообразно проводить с привлечением специализированных аккредитованных организаций. В настоящее время Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2010 г. № 250 «О перечне средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными в установленном порядке в области обеспечения единства измерений государственными региональными центрами метрологии» не включает средства аэрофото- и космосъемки, что снижает уровень доверия к точности технических средств и доказательственной силы полученных результатов съемки для целей фиксации административных правонарушений.

Помимо этого, существуют пробелы в нормативно-правовом регулировании по вопросам обеспечения летной годности беспилотных летательных аппаратов, их сертификации, соблюдения норм безопасности, лицензирования самой техники и различных видов ее применения, а также страхования.

В частности, отсутствуют нормативно-правовые акты, регулирующие выполнение соответствующих работ современными методами, в том числе с применением цифровых фотоаппаратов, беспилотных летательных аппаратов, программных средств обработки материалов (взамен ГКИНП-09-32-80 «Основные положения по аэрофотосъемке, выполняемой для создания и обновления топографических карт и планов»).

1.2. Проблемы нормативно-правового регулирования в сфере использования результатов аэрофото- и космосъёмки

Вторым блоком недочётов в нормативном регулировании, устранение которых позволит вывести аэрофото- и космосъёмку на новый уровень эффективности в различных сферах применения (в том числе для фиксации административных правонарушений), являются пробелы и противоречия требований к результатам аэрофото- и космосъёмки.

Наиболее актуальными проблемами являются следующие из них:

1) отсутствие единых требований и правил определения координат пространственных объектов и их допустимого расхождения:

Данная ситуация ведёт к неоднозначности трактовок при сопоставлении различных пространственных объектов, определенных с разной точностью (например, границ населенных пунктов и границ земельных участков, объектов капитального строительства и зон с особыми условиями использования территорий и др).

Всё это приводит к противоречивости данных, получаемых от разных производителей с разных средств съёмки.

2) Формулировки приказа Минэкономразвития РФ №90 от 01.03.2016, определяющие требования к расчету точности определения координат характерных точек фотограмметрическим методом определения координат не учитывают возможности использования стереофотограмметрического метода для построения карт и моделей местности по аэро- и космическим снимкам.

3) Отсутствие средств измерений, применяемых при фиксации административных нарушений экологического законодательства с использованием аэрофото- и космосъёмки, в перечне средств, подлежащих обязательной поверке и сертификации.

2. Анализ соотношения пространственных данных и результатов аэрофото- и космосъёмки на законодательном уровне. Проблемы эффективности использования Фонда пространственных данных

В соответствии со статьёй 3 Федерального закона от 30.12.2015 N 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» пространственные данные - данные о пространственных объектах, включающие сведения об их форме, местоположении и свойствах, в том числе представленные с использованием координат.

Согласно статье 31 Федерального закона РФ от 20.08.1993 N 5663-1 «О космической деятельности» 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.

Абзацем 2 пункта 2 статье 31 данного Федерального закона предусмотрено, что пространственные данные не относятся к данным дистанционного зондирования Земли из космоса.

Таким образом, законодательно разделены понятия данных дистанционного зондирования Земли из космоса и пространственных данных, в результате чего результаты космической съёмки не используются для решения актуальных проблем картографии. В частности, результаты космосъёмки недостаточно обширно используются в качестве базовой подложки, поверх которой отображаются контуры границ кадастрового деления, на Публичной кадастровой карте.

При этом метод дистанционного зондирования Земли из космоса обладает рядом преимуществ:

актуальность данных на момент съёмки;

- высокая оперативность получения данных;
- высокая точность обработки данных за счет применения GPS-технологий;
- высокая информативность;
- содержание большего количества информации на снимках, чем на картах (за исключением семантических данных названий улиц и т. п.);

- применение спектральной, инфракрасной, лазерной и радарной съемки позволяет увидеть детали, неразличимые на традиционных снимках;
- возможность в короткие сроки получать информацию о большой площади поверхности Земли;
- экономическая целесообразность;
- возможность получения трехмерной модели местности (матрицы рельефа) при дополнительной обработке в результате использования режима стереосъемки или лазерных методов.

Важнейшее отличие данных дистанционного зондирования Земли из космоса от других пространственных данных – это максимальная информативность при должной обработке.

В первую очередь, важнейшими информационными достоинствами данных дистанционного зондирования Земли из космоса являются:

- возможность трансформирования материалов дистанционного зондирования Земли из космоса в требуемую систему координат (следовательно, возможность проведения любых измерительных операций), а также их обработка совместно с другими пространственными данными (цифровыми векторными картами, цифровыми моделями рельефа и др.);
- визуально-дешифровочные признаки изображений;
- возможность работать с некоторыми данными в стереорежиме или получение на основе этих данных с помощью математической обработки цифровой модели рельефа.

Анализируя мировые тенденции технологического развития дистанционного зондирования Земли из космоса, можно сделать следующие выводы:

1. Роль данных дистанционного зондирования Земли из космоса с повышением разрешающей способности, оперативности получения, снижением стоимости и появлением совершенных средств автоматизированной обработки существенно возрастает.
2. Темп развития российского рынка данных дистанционного зондирования Земли из космоса сдерживаются режимными ограничениями. Эти ограничения носят научно- и экономически- необоснованный характер.
3. Данные дистанционного зондирования Земли из космоса являются продуктом высоких технологий. В связи с этим необходимо пристальное внимание

уделять подготовке научных и инженерных кадров, которые будут работать с этой информацией.

4. Важность включения материалов дистанционного зондирования Земли из космоса в Российскую инфраструктуру пространственных данных заключается не только в том, что эти данные зачастую являются первоосновой других информационных ресурсов. Очень важно предоставить конечным пользователям в виде метаданных исчерпывающую информацию о наличии, качестве и актуальности таких данных на требуемый район, чтобы исключить дублирование заказов этих данных у разных поставщиков, что в конечном итоге может привести к существенной экономии средств стоимость данных, имеющихся в архиве, на десятки процентов меньше, чем заказ новой информации.

В целях реализации включения материалов дистанционного зондирования Земли из космоса в Российскую инфраструктуру пространственных данных предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 30.12.2015 N 431-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также в Федеральный закон РФ от 20.08.1993 N 5663-1 «О космической деятельности».

В настоящее время актуальными являются также вопросы оперативного предоставления пространственной информации (сведений о природных, искусственных и иных объектах, местоположение которых может быть определено и др.) потребителям (органам государственной власти, местного самоуправления, организациям и гражданам) и создания условий для межведомственного и межуровневого информационного обмена.

Однако, большой объем данных, накопленный в результате производственной деятельности различными предприятиями, а также разнообразие форматов, систем координат и технологий затрудняют, а иногда и вовсе препятствуют процессам обмена информацией. Новые требования рынка, предъявляемые к информации о местности, и развитие информационных технологий обуславливают необходимость поиска новых решений на основе методов информатики и геоинформатики.

Переход к цифровым методам съемки, постепенно охвативший большую часть съемочных систем, хранение съемочных материалов на носителях высокой плотности обусловили создание электронных фондов аэрофото- и космоснимков, т.е. фондов цифровых снимков, доступ к которым обеспечивается средствами телекоммуникации.

Одним из таких фондов является Фонд пространственных данных, который был создан Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

Данный Фонд представляет собой государственную информационную систему, объединяющую информацию о пространственных объектах из разрозненных официальных источников и связывающую указанную информацию с конкретным географическим положением, событием и периодом времени.

Основной задачей Фонда пространственных данных является формирование единой системы управления и хранения базовых пространственных данных.

В соответствии с Федеральным законом от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты», обеспечивающим правовое регулирование Фонда, в федеральный Фонд пространственных данных включаются пространственные данные и материалы, полученные в результате выполнения геодезических и картографических работ, организованных федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на оказание государственных услуг в сфере геодезии и картографии, или подведомственным данному органу федеральным государственным учреждением, включая сведения о пунктах государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, а также в случае отсутствия соответствующих региональных фондов пространственных данных пространственные данные и материалы, полученные в результате выполнения геодезических и картографических работ, организованных органами государственной власти субъектов Российской Федерации или подведомственными данным органам государственными учреждениями.

В федеральный Фонд пространственных данных также включаются сведения о пространственных данных (пространственные метаданные), представленные фондодержателями ведомственных фондов пространственных данных и региональных фондов пространственных данных.

Таким образом, Фонд пространственных данных содержит в себе геодезические, картографические, топографические, гидрографические, аэрокосмосъемочные, гравиметрические материалы о территории Российской Федерации – в общей сложности более 86 млн единиц материалов и данных.

Федеральным законом от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты»

предусмотрено, что ведение федерального Фонда пространственных данных, в том числе включение в него пространственных данных и материалов, их хранение и предоставление заинтересованным лицам, осуществляется ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», подведомственному Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестру), уполномоченному на оказание государственных услуг в сфере геодезии и картографии.

Согласно сведениям Росреестра материалы Фонда пространственных данных могут применяться в сфере обеспечения государственной безопасности, в строительной и нефтегазовой отрасли, при проектировании и производстве в электроэнергетике, топливно-энергетическом комплексе, транспортной отрасли. Более половины запросов из фонда приходится на федеральные органы власти. На долю юридических лиц, которые занимаются геодезической и картографической деятельностью, – более 45% запросов.

Помимо прочего, в Фонде содержатся материалы, отнесённые к единой электронной картографической основе (ЕЭКО), созданные по единым для всей территории Российской Федерации правилам, обеспечивающим их общедоступность и предоставление в цифровой форме. К ЕЭКО относятся цифровые карты и планы открытого пользования в векторных и растровых форматах, а также ортофотоматериалы.

Однако, в процессе создания и функционирования Фонда пространственных данных на практике был выявлен ряд проблем.

1) отсутствие упорядоченности в ведении базы данных

Созданные за счет средств бюджетов муниципальных образований топографические карты и топографические планы, соответствующие требованиям Приказа Минэкономразвития России от 06.06.2017 № 271, а также ортофотопланы, в настоящее время не подлежат размещению в региональных фондах пространственных данных, что создает предпосылки к возможности дублирования расходов средств федерального, региональных и муниципальных бюджетов на создание пространственных данных и исключает возможность их использования для комплексных кадастровых работ.

2) низкая эффективность использования данных Фонда

В настоящее время пространственные данные недостаточно используются надзорными и судебными органами, что снижает эффективность и объективность их работы. Возможно, это происходит из-за усложненной системы получения доступа к материалам и сведениям Фонда пространственных данных.

Так, согласно Постановлению Правительства РФ 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» предоставление пространственных данных и материалов осуществляется государственными учреждениями, осуществляющими ведение соответствующего фонда на основании заявлений физических или юридических лиц, органов государственной власти или органов местного самоуправления о предоставлении пространственных данных и материалов.

3) отсутствие возможности автоматизированной обработки сведений Фонда

Сведения государственного каталога географических названий размещаются в системе Фонда в таком виде и формате, который является не пригодным для их автоматизированной обработки ввиду отсутствия системы координат, что также снижает эффективность данной системы.

4) невозможность использования ЕЭКО

На текущий момент ЕЭКО не в полной мере может выполнять функцию единой картографической основы, так как установленные Приказом Минэкономразвития РФ от 27 декабря 2016 года № 853 «Об установлении требований к составу сведений единой электронной картографической основы и требований к периодичности их обновления» требования к составу сведений ЕЭКО не отвечают требованиям к точности, установленным Приказом Минэкономразвития РФ от 1 марта 2016 г. № 90 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения».

3. Предложения по внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации с целью нормативного обеспечения сферы применения аэрофото- и космосъемки для фиксации административных правонарушений

3.1. Предложения по нормативному урегулированию пробелов в части требований к техническим средствам и результатам аэрофото- и космосъемки

С целью устранения пробелов нормативно-правового регулирования, описанных в разделах 1.1 и 1.2 настоящей работы предлагается проведение следующих мероприятий:

1) Принятие нормативного правового акта, содержащего единые требования к аэрофотосъемочным работам, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов.

В результате будут разработаны и приняты документы, предусмотренные статьёй 75 Воздушного кодекса Российской Федерации, регламентирующие производство аэрофотосъемочных работ, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов.

2) Введение единых требований к методам определения координат пространственных объектов и установление правил определения допустимого расхождения координат пространственных объектов.

Данное мероприятие предполагает внесение изменений в Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты». Результатом подобного изменения станет установление единых требований к методам определения координат пространственных объектов и установление правил определения допустимого расхождения координат пространственных объектов.

3) Уточнение требований, предъявляемых к расчету точности определения координат характерных точек фотограмметрическим методом.

В рамках данного мероприятия предполагается внесение изменений в Приказ Минэкономразвития РФ № 90 от 01.03.2016 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения».

Данные изменения позволят оценивать точность определения координат фотограмметрическим методом для цифровых аэрофотоснимков в стереорежиме.

4) Внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2010 г. № 250 «О перечне средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными в установленном порядке в области обеспечения единства измерений государственными региональными центрами метрологии».

Включение в Перечень средств измерений, которые будут применяться при осуществлении государственного надзора в области соблюдения требований экологического законодательства, позволит применять аэрофото- и космоснимки как доказательства фиксации правонарушений.

3.2. Предложения по повышению эффективности использования Фонда пространственных данных

1. В целях реализации включения материалов дистанционного зондирования Земли из космоса в Российскую инфраструктуру пространственных данных предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 30.12.2015 N 431-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также в Федеральный закон РФ от 20.08.1993 N 5663-1 «О космической деятельности».

2. Для решения вопроса об отсутствии упорядоченности в ведении базы данных Фонда пространственных данных необходимо ввести изменения в статью 10 Федерального закона от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты», которые бы вводили обязанность для региональных и муниципальных образований размещать в региональном фонде пространственных данных ортофотопланы топографических карт и топографические планы, удовлетворяющие требованиям Минэкономразвития России и созданные за счет средств бюджетов регионов и муниципальных образований.

Урегулирование данного механизма на правовом уровне не только упорядочит ведение базы данных Фонда, но и исключит возможность дублирования расходования средств федерального, региональных и муниципальных бюджетов на создание пространственных данных.

3. Упростить процедуру доступа к сведениям Фонда и повысить эффективность его использования органами государственными власти, юридическими и физическими лицами может введение специальной формы предоставления пространственных данных и материалов, которая бы позволила получать данные из Фонда в режиме открытости и публичности. Внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 04.03.2017 № 262 существенно оптимизирует эффективность работы с Фондом, что позволит надзорным и судебным органам использовать сведения Фонда в качестве доказательств в судебных разбирательствах.

Следует обратить внимание на успешно функционирующий аналог такого рода программного продукта как Фонд пространственных данных, которым является Публичная кадастровая карта, также созданная Росреестром.

Согласно части 1 статьи 12 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и Приказу Минэкономразвития России от 17.03.2016 N 145 «Об утверждении состава сведений, содержащихся в кадастровых картах» публичная кадастровая карта представляет собой онлайн-сервис, в котором в графической и текстовой форме воспроизводятся сведения, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости и реестре прав на него, а также вспомогательные инструменты.

Публичная кадастровая карта является официальным электронным ресурсом Росреестра, который содержит сведения единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) на все объекты недвижимости. Вся информация указанного ресурса представлена в графическом и текстовом формате, а ведение Публичной кадастровой карты осуществляется на принципах актуальности, открытости и доступности.

Таким образом, Публичная кадастровая карта — это единственный информационный сайт, где абсолютно любой пользователь может бесплатно, не выходя из дома, получить справочную информацию о расположении объекта недвижимости, кадастровый адрес, форма собственности, разрешенное использование объекта, ФИО кадастрового инженера, дату постановки на учет, дату внесения изменений, общую площадь, стоимость участка, рассчитанную по кадастру и др.

Проводя сравнительную характеристику таких программных сервисов как Фонд пространственных данных и Публичная кадастровая карта можно сделать вывод, что Публичная кадастровая карта обладает рядом характеристик, которые существенно повышают уровень и эффективность ее использования, среди которых:

1) открытость и доступность

Данные Публичной карты находятся в свободном доступе для всех заинтересованных лиц, никаких специальных средств идентификации не требуется;

2) достоверность

Сведения электронной базы данных полностью соответствуют ЕГРН, любое изменение данных по объектам недвижимости сопровождается соответствующими поправками в Публичной карте;

3) актуальность

Все изменения в сведениях о недвижимости практически ежедневно обновляются на Публичной карте.

Необходимо заимствовать все эти принципы для ведения Федерального фонда пространственных данных, в результате чего мы получим намного более эффективный и востребованный ресурс. Помимо этого, внесение соответствующих изменений в действующее законодательство, регулирующее деятельность Фонда пространственных данных, существенно снизит бюджетные нагрузки и оптимизирует деятельность органов государственной власти.

4. Решение проблем при автоматизированной обработке данных видится во внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2017 г. № 232-р «О перечне находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления сведений, подлежащих представлению с использованием координат», о включении сведений Государственного каталога географических названий в перечень сведений, подлежащих представлению с использованием координат.

5. Для увеличения эффективности использования Фонда пространственных данных и возможности использования ЕЭКО в полном объеме необходимо внести изменения в Приказ Минэкономразвития РФ от 27 декабря 2016 г. № 853 «Об установлении требований к составу сведений единой электронной картографической основы и требований к периодичности их обновления», которые бы упорядочили требования к составу ЕЭКО, являющейся картографической основой единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), в целях обеспечения возможности использования материалов ЕЭКО при выполнении всех видов кадастровых работ на всей территории Российской Федерации.

3.3. Предложения по внесению изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

С целью оптимизации действующего административного законодательства применительно к порядку привлечения к ответственности за совершение экологических правонарушений с использованием аэрофто- и космосъёмки, целесообразно внесение соответствующих изменений в отношении следующих составов административных правонарушений:

Статья 7.3. Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией на пользование недрами, и (или) требований утвержденных в установленном порядке технических проектов;

Статья 7.4. Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых;

Статья 7.6. Самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий;

Статья 7.9. Самовольное занятие лесных участков;

Статья 8.6. Порча земель;

Статья 8.7. Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв;

Статья 8.8. Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

Статья 8.9. Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов;

Статья 8.12. Нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах;

Статья 8.12.1. Несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе;

Статья 8.13. Нарушение правил охраны водных объектов;

Статья 8.14. Нарушение правил водопользования;

Статья 8.17. Нарушение регламентирующей деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации стандартов (норм, правил) или условий лицензии;

Статья 8.25. Нарушение правил использования лесов;

Статья 8.29. Уничтожение мест обитания животных;

Статья 8.38. Нарушение правил охраны водных биологических ресурсов;

Статья 8.39. Нарушение правил охраны и использования природных ресурсов на особо охраняемых природных территориях;

Статья 8.42. Нарушение специального режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на прибрежной защитной полосе водного объекта, водоохранной зоны водного объекта либо режима осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

Статья 8.43. Нарушение требований к осуществлению деятельности в Антарктике и условий ее осуществления;

Статья 8.44. Нарушение режима осуществления хозяйственной и иной деятельности в границах зон затопления, подтопления.

В частности, предлагается рассмотреть возможность внесения изменений в статью 1.5 КоАП РФ в части нераспространения презумпции невиновности на правонарушения, предусмотренные вышеперечисленными статьями КоАП РФ, в случае фиксации этих правонарушений на технические средства, работающие в автоматическом режиме по аналогии с нарушениями в сфере дорожного движения и нарушениями в сфере благоустройства (статьи 2.6.1 и 2.6.2 КоАП РФ).

Помимо этого, одной из существенных проблем является отсутствие отработанной и действенной системы фиксации административного правонарушения.

Так, существующая административная процедура не позволяет в полной мере выполнить требования постановления Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» в части недопущения самовольного занятия земельного участка. По оценкам экспертов, фактический объем нарушений земельного законодательства в части самовольного занятия земельного участка в десятки раз превышает число нарушений, фиксируемых инспекторами земельного надзора Росреестра.

Низкое качество выявления и фиксации правонарушений в данной сфере подтверждается в том числе и анализом правоприменительной практики. Так, например, по данным Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору при проведении контроль-надзорных мероприятий территориальными управлениями по части 1 статьи 8.6 КоАП РФ (самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы) в 2015 году было выявлено – 2 241 правонарушений, в 2016 году - 1 727, в 2017 году – лишь

1 710. Согласно данным Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по статье 7.1 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка) в 2017 году было возбуждено всего 4 административных производства, по статье 7.4 (самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых) – 50 административных производств, по статье 7.6 (самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий) – 2006 административных производств, по статье 7.9 КоАП РФ (самовольное занятие лесных участков) – всего 3 административных производства.

Современный порядок фиксации административных правонарушений в области экологических правоотношений представляет собой составление протокола (акта) по итогам проведения уполномоченными органами проверок либо на основании поступивших обращений (заявлений) общественности. Уполномоченное должностное лицо проводит проверку фактов, составляет протокол, на основании которого принимается решение о возбуждении административного производства, либо о передаче иным подведомственным органам, в чьей компетенции находится данный вопрос.

Проведение проверок уполномоченными органами, по итогам которых могут быть выявлены такого рода административные правонарушения, представляет собой функционирование Государственного экологического надзора.

Государственный экологический надзор согласно статье 65 Федерального закона от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» – это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими и физическими лицами экологических норм и требований, посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению выявленных нарушений и устранению их последствий.

Однако инспекторов Государственного экологического надзора (федерального и регионального уровней) недостаточно, чтобы они физически могли проверять деятельность каждого хозяйствующего субъекта на регулярной основе и пресекать многочисленные «территориальные» нарушения.

Подобный порядок фиксации административных правонарушений не реализует в полной мере объемы поставленных государственных задач. Данный вид работ задействует большое количество человеческих ресурсов, имеет низкую эффективность и направлен по большей части на профилактику правонарушений.

Учитывая увеличивающийся с каждым годом технический прогресс, решение данных проблем видится во внедрении новых технологий и способов фиксации административных правонарушений, в частности, с использованием таких средств как аэрофото- и космосъёмка. Мероприятиями Программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р уже предусмотрено нормативное закрепление использования сертифицированных данных дистанционного зондирования Земли как юридически значимых данных и обеспечение возможности их использования в основных предметных областях экономики.

Процедура привлечения к административной ответственности на основании аэрофото- и космосъемок, в частности при нарушении экологического законодательства, на сегодняшний день не урегулирована должным образом, что является предпосылкой для внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.

Урегулирование данной процедуры на федеральном уровне представляет собой внесение изменений в действующий КоАП РФ о включении положений, содержащих основания, условия и порядок привлечения к ответственности, а также применяемые меры наказания при фиксации правонарушений с использованием аэрофото- и космосъемок.

Характерными чертами института привлечения к административной ответственности является чёткая последовательность стадий при осуществлении административного производства. При условии внедрения новой технологии фиксации правонарушений и привлечения к ответственности данный порядок можно разделить на общий и упрощенный.

Общий порядок производства по делу об административном правонарушении, как правило, включает в себя следующие основные этапы:

1. Выявление правонарушения;
2. Применение мер, обеспечивающих производство по делу;
3. Сбор и фиксация доказательств, вины нарушителя;
4. Составление административного протокола;
5. Рассмотрение дела об административном правонарушении и вынесение решения по делу;
6. Обжалование постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

В целях реализации данного механизма с использованием результатов аэрофото- и космосъёмки предстоит вести изменения в ряд действующих нормативных правовых

актов, а также разработать проекты документов, которые обеспечат должное функционирование алгоритма привлечения к ответственности.

Весьма важным аспектом является проработка алгоритма формирования наборов сведений, являющихся основанием для возбуждения дел об административных правонарушениях и используемых в последствии в качестве доказательств при рассмотрении таких дел. Для этого целесообразно разработать положение о Федеральном центре автоматизированной фиксации административных правонарушений, в который будут поступать сведения обо всех выявленных фактах, зафиксированных техническими средствами съёмки. В данном регламенте следует указать механизм фиксации правонарушений, а также периодичность обновления данных съёмки с целью поддержания актуальности баз данных.

Помимо этого, необходимо регламентировать порядок взаимодействия контролирующих органов с указанным Центром и Фондом пространственных данных, регламентировать порядок реагирования контролирующих органов на зафиксированные посредством аэрофото- и космосъёмки факты правонарушений, а также разработать методику обязательного использования данных аэрофото- и космосъёмки в административном производстве. С этой целью необходимо внести изменения в действующие административные регламенты Федеральной службы по надзору в сфере природопользования.

Инициирование упрощенного порядка привлечения к административной ответственности необходимо связывать со случаями автоматической фиксации правонарушения на специальное техническое устройство.

Такая упрощенная процедура привлечения на основе аэрофото- и космосъемок будет обладать рядом характеристик, схожих с аналогом применения такого механизма при нарушении правил дорожного движения, который уже несколько лет применяется для автоматического выявления и вынесения постановлений по делам о превышении скорости, нарушении правил остановки и стоянки транспортных средств.

Так, согласно части 3 статьи 28.6 КоАП РФ в случае автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения протокол об административном правонарушении не составляется, постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия собственника (владельца) транспортного средства и оформляется в порядке, предусмотренном статьей 29.10 КоАП РФ.

В соответствии с частью 3.1 статьи 4.1 КоАП РФ в указанных случаях назначается административный штраф, исчисленный в наименьшем размере в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части КоАП РФ. Если применяемой нормой установлено административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством или административный арест, то административный штраф назначается в максимальном размере, предусмотренном частью 1 статьи 3.5 КоАП РФ для граждан.

В случае внедрения средств автоматического контроля за соблюдением экологического законодательства данный процесс будет представлять собой производство снимка на специальное техническое устройство, которое сохранит все данные о характере совершенного нарушения, в том числе время и место совершения правонарушения.

Фиксация административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи и будет являться основанием для возбуждения дела об административном правонарушении.

Далее, снимок и соответствующие материалы будут направляться по электронным каналам связи в государственный орган, уполномоченный принимать решения о наложении штрафа за экологическое правонарушение. Сотрудник уполномоченного органа будет подписывать электронной цифровой подписью постановление о наложении штрафа, которое в установленные сроки будет направляться правонарушителю (собственнику земельного участка, предприятия или иного объекта) по почте.

Таким образом, упрощенный порядок привлечения к административной ответственности устанавливается, только если фотофиксация правонарушения была произведена на техническое средство, работающее в автоматическом режиме, следовательно, если правонарушение было зафиксировано на средство фотосъемки, работающее не в автоматическом режиме, правила об упрощенном порядке привлечения к административной ответственности применяться не будут.

Схожая позиция отражена в Постановлениях Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2013 № 09АП-30851/2013, от 01.10.2013 № 09АП-29730/2013 при привлечении к административным правонарушениям, где применяется аналогичная технология фотофиксации. Суд указал, что исходя из системного толкования указанных норм протокол об административном правонарушении не составляется в случае выявления административного правонарушения в области благоустройства территории,

предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме как специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, так и средств фото- и киносъемки, видеозаписи.

В данном случае автоматический режим работы любых технических средств является определяющим понятием, поскольку должностное лицо вообще устраняется от момента фиксации административного правонарушения и поэтому автоматический режим фото-, кино- и видеофиксации заменяет фиксацию правонарушения путем составления протокола.

Таким образом, порядок привлечения к административной ответственности на основе данных аэрофото- и космосъемок, при условии внесения соответствующих изменений в КоАП РФ, представляет собой последовательный и оперативный сбор информации о совершенном правонарушении с последующим применением мер наказаний к нарушителю, который существенно увеличивает эффективность работы государственных органов и оптимизирует административное производство в целом.

4. Анализ механизмов государственно-частного партнёрства и возможности их применения в сфере аэрофото- и космосъёмки для фиксации административных правонарушений

Согласно статье 3 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 224-ФЗ) государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство - юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества;

Резюмируя данное законное определение, можно сказать, что государственно-частное партнерство – это законодательно и институционально закрепленная система отношений между государственной или муниципальной властью и частным сектором с целью развития социально значимых и слабо развитых отраслей народного хозяйства для защиты общественных интересов.

Целью государственно-частного партнерства с экономической точки зрения является стимулирование привлечения частных инвестиций в производство услуг, работ и потребительских товаров, которые должны быть обеспечены публично-правовыми образованиями за счет средств соответствующих бюджетов, а также сокращение участия государства в экономическом обороте, когда те же задачи могут быть эффективнее выполнены бизнесом.

В основе данной системы лежат принципы равноправия, рационального партнерства, распределения рисков и доходов, объединения усилий государственного и частного сектора.

Важнейшей формой государственно-частного партнёрства является концессия. Главным нормативным актом, регулирующим в нашей стране отношения связанные с концессионными соглашениями, является Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года № 115 – ФЗ (далее – Закон № 115-ФЗ).

Согласно статье 3 Закона № 115-ФЗ по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Исходя из этого определения, можно выделить следующие основные признаки концессии:

- Партнерство основано на договоре;
- Предметом концессии выступает государственная и муниципальная собственность;
- Выплата платежей (регулярных или единовременных) концессионером концеденту за владение и пользование объектом концессионного соглашения;
- Обязательное участие частного лица (концессионера) в создании и реконструкции объекта концессионного соглашения и осуществлении его обслуживания;
- Частному лицу передаются только права владения и пользования, но право собственности сохраняется за концедентом.

Таким образом, концессия – это форма государственно-частного партнерства, направленная на развитие социально значимой инфраструктуры или осуществление видов деятельности (объект концессии) для защиты общественных интересов, при которой частный сектор (концессионер) развивает объект концессии и получает доходы от его/ее эксплуатации/осуществления, а государственный сектор (концедент) сохраняет права собственности и контроля над объектом концессии.

Именно концессионный механизм является наиболее приемлемой формой государственно-частного партнёрства для создания инфраструктуры автоматической фиксации административных правонарушений с помощью аэрофото- и космосъёмки.

Среди преимуществ концессионной модели государственно-частного партнёрства можно выделить следующие:

- 1) Привлечение и направление внебюджетных средств для развития инфраструктуры особенно в сложившихся условиях нехватки бюджетных средств на всех уровнях;
- 2) Использование управленческого опыта, технологий и профессиональных компетенций частного партнера для реализации инфраструктурных проектов;
- 3) Разделение рисков с частным партнером в области развития проектов;
- 4) Предоставление одним частным партнером решения по объекту на весь его жизненный цикл, т.е. создание и последующее управление объектом;
- 5) Улучшение инвестиционного климата и привлечение российских и зарубежных инвесторов в развитие инфраструктуры.

Основные риски при заключении концессионного соглашения связаны с проблемами в законодательстве и неспособностью государства в некоторых ситуациях обеспечить гарантии выполнения соглашения.

В связи с этим необходимо уже на этапе его структурирования распределить риски между публичной и частной сторонами. Сбалансированное распределение рисков позволяет минимизировать вероятность преждевременного завершения проекта и по сути определяет порядок действий и обязательств сторон при наступлении таких рисков. В частности, представляется целесообразным риски, связанные непосредственно с деятельностью частного сектора закрепить за частным инвестором, риски, находящиеся в сфере ответственности публичной стороны, закрепить за публичной стороной.

Учитывая все вышеперечисленно можно сделать вывод, что практика применения концессии достаточно перспективна. Накопленный в мировой практике методологический аппарат позволяет его использовать также и для создания инфраструктуры автоматической фиксации административных правонарушений посредством аэро- и космосъемки.

На данный момент создание единой инфраструктуры автоматического мониторинга и фиксации правонарушений нуждается в привлечении инвестиций, но бюджеты не могут обеспечить необходимый объем вливаний. Следовательно, привлечение частных инвестиций является необходимым, что в полной мере обеспечивается концессионным механизмом.

Интересы государства заключаются в том, что оно перекладывает расходы по инвестированию и созданию эффективной системы автоматической фиксации правонарушений в области экологии на частный сектор и получает многократно

возросший уровень доходов от штрафов за нарушение экологических норм и систему предупреждения экологических правонарушений

Положительные стороны участия в такой концессии имеются и у частного партнера, среди которых:

1) концессионер получает в долговременное управление государственные активы на льготных условиях платы за концессию;

2) концессионер имеет достаточные гарантии возврата средств, поскольку государство как партнер концессионера несет определенную ответственность за обеспечение минимального уровня рентабельности;

3) в отдельных случаях государство идет на то, чтобы доплачивать из бюджета концессионеру при условии, что тот будет повышать собираемость штрафов за экологические правонарушения;

4) концессионер, обладая хозяйственной свободой, может за счет повышения производительности труда, нововведений увеличивать прибыльность бизнеса во время действия срока концессии, и при этом срок концессии не сокращается

При этом, внедрение механизма концессии как формы государственно-частного партнерства в инфраструктуру аэрофото- и космосъемок невозможно без создания государством правовой и технической возможности для концессионера. По этой причине, основными задачами государства в рамках концессионных соглашений в данной области являются:

- Участие в разработке и принятии нормативных правовых, методических документов и организационных решений;

- Предоставление концессионеру правовых, технических и технологических возможностей для взаимодействия с государственными информационными системами и ресурсами, сведения которых необходимы для автоматизации выявления административных правонарушений в предметной области концессии;

- Предоставление концессионеру помощи в реализации пилотных проектов по опытному внедрению системы;

- Предоставление концессионеру правовых, технических и технологических возможностей для осуществления функций системы для ввода ее в постоянную эксплуатацию.

Таким образом, сбалансированное распределение рисков, нацеленность государства на создание правовой и технической возможности для концессионера, позволит

эффективно использовать механизм концессии в целях создания и развития инфраструктуры автоматической фиксации административных правонарушений с помощью аэрофото- и космосъёмки, оптимизировать бюджетные затраты в условиях дефицита средств, привлечь на выгодных условиях внебюджетное финансирование и получить модель управления деятельностью в области контроля за соблюдением законодательства о защите окружающей среды и природопользования за счет привлечения частного партнера.

Заключение

В результате проведения настоящей аналитической работы были выявлены проблемы нормативно-правового регулирования в области применения технических средств и результатов аэрофото- и космосъёмки.

Несмотря на то, что анализ законодательства проводился в контексте возможности использования средств аэрофото- и космосъёмки для привлечения к административной ответственности, выявленные проблемы имеют более глобальное значение, а предложения по их устранению позволят наиболее эффективно использовать результаты аэрофото- и космосъёмки независимо от сферы применения.

По итогам системного анализа действующего законодательства Российской Федерации в области аэрофото- и космосъёмки были выявлены следующие проблемы:

1) В части нормативных требований к техническим средствам и результатам аэрофото- и космосъёмки имеются пробелы, препятствующие эффективному использованию таких средств и результатов съёмки:

а) отсутствие единых требований и правил определения координат пространственных объектов и их допустимого расхождения;

б) отсутствие нормативно-правовой базы по вопросам обеспечения летной годности беспилотных летательных аппаратов, их сертификации, соблюдения норм безопасности, лицензирования самой техники и различных видов ее применения, а также страхования;

в) формулировки приказа Минэкономразвития РФ №90 от 01.03.2016, определяющие требования к расчету точности определения координат характерных точек фотограмметрическим методом определения координат не учитывает возможности использования стереофотограмметрического метода для построения карт и моделей местности по аэро- и космическим снимкам;

г) в перечне средств, подлежащих обязательной поверке и сертификации, отсутствуют средства измерения, применяемые при фиксации административных нарушений экологического законодательства с использованием аэрофото- и космосъёмки,;

2) Не все результаты космосъёмки являются пространственными данными в соответствии с Федеральным законом «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.12.2015 № 431-ФЗ, в результате чего страдает эффективность использования Фонда пространственных данных (ФПД) и Единой электронной

картографической основы (ЕЭКО) в составе ФПД. На эффективность использования ФПД влияют также следующие факторы:

- а) отсутствие упорядоченности в ведении базы данных;
- б) неупорядоченность процедуры получения доступа к данным из ФПД;
- в) непригодность формата хранящихся в ФПД данных для автоматизированной обработки;
- г) невозможность полноценного использования ЕЭКО.

В целях устранения вышеперечисленных проблем по итогам проведённой аналитической работы предложены следующие мероприятия:

1) введение единых требований к методам определения координат пространственных объектов и установление правил определения допустимого расхождения координат пространственных объектов;

2) разработка нормативного правового акта, содержащего единые требования к аэрофотосъёмочным работам, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов;

3) уточнение требований, предъявляемых к расчету точности определения координат характерных точек фотограмметрическим методом;

4) внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2010 г. № 250 «О перечне средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными в установленном порядке в области обеспечения единства измерений государственными региональными центрами метрологии»;

5) внесение изменений в статью 10 Федерального закона от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты», которые бы вводили обязанность для региональных и муниципальных образований размещать в региональном фонде пространственных данных ортофотопланы топографических карт и топографические планы, удовлетворяющих требованиям Минэкономразвития России и созданных за счет средств бюджетов регионов и муниципальных образований;

6) внесение изменений в Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2017 г. № 232-р «О перечне находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления сведений, подлежащих представлению с использованием координат», о включении сведений Государственного каталога географических названий в перечень сведений, подлежащих представлению с использованием координат;

7) внесение изменений в Приказ Минэкономразвития РФ от 27 декабря 2016 г. № 853 «Об установлении требований к составу сведений единой электронной картографической основы и требований к периодичности их обновления», которые бы упорядочили требования к составу ЕЭКО, являющейся картографической основой единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН), в целях обеспечения возможности использования материалов ЕЭКО при выполнении всех видов кадастровых работ на всей территории Российской Федерации;

Учитывая контекст настоящего исследования, важным шагом является внесение изменений к КоАП РФ. В частности, предлагается внесение изменений в статью 1.5 КоАП РФ в части нераспространения презумпции невиновности на правонарушения, предусмотренные перечисленными в главе 1 настоящего отчёта статьями КоАП РФ, в случае фиксации этих правонарушений на технические средства, работающие в автоматическом режиме по аналогии с нарушениями в сфере дорожного движения и нарушениями в сфере благоустройства (статьи 2.6.1 и 2.6.2 КоАП).

Также является целесообразным внесение соответствующих изменений в КоАП РФ, которые бы содержали положения, регламентирующие порядок привлечения к административной ответственности с момента фиксации экологического или иного административного правонарушения посредством аэрофото- и космосъёмки до момента отправки правонарушителю постановления о привлечении к административной ответственности.

Для наглядности и удобства использования результатов настоящей аналитической работы был подготовлен перечень нормативных правовых актов, которые требуют разработки либо изменения, как способа реализации предложенных мероприятий по нормативно-правовому регулированию.

Помимо требований к техническим средствам и результатам аэрофото- и космосъёмки также были проанализированы механизмы государственно-частного партнёрства, с целью финансового обеспечения процесса внедрения инфраструктуры привлечения к административной ответственности посредством аэрофото- и космосъёмки.

В качестве наиболее приемлемого механизма был описан механизм коммерческой концессии: на данный момент создание единой инфраструктуры автоматического мониторинга и фиксации правонарушений нуждается в привлечении инвестиций, но бюджеты не могут обеспечить необходимый объем вливаний. Следовательно, привлечение

частных инвестиций является необходимым, что в полной мере обеспечивается концессионным механизмом.

Реализация мероприятий по нормативно-правовому регулированию, изложенных в настоящей работе, позволит не только обеспечить нормативную базу для применения аэрофото- и космосъёмки для фиксации административных правонарушений, но и восполнит пробелы нормативного регулирования в сфере применения аэрофото- и космосъёмки в любой сфере хозяйственной деятельности, а также будет способствовать развитию рынка соответствующих услуг.

Список использованных источников

1. Декларация правовых принципов, регулирующих деятельность государств по исследованию и использованию космического пространства, принята резолюцией 1962 (XVIII) Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1963 года;
2. Конвенция о регистрации объектов, запускаемых в космическое пространство, принята резолюцией 3235 (XXIX) Генеральной Ассамблеи ООН от 12 ноября 1974 года;
3. Конституция Российской Федерации;
4. Федеральный закон РФ от 20.08.1993 № 5663-1 «О космической деятельности»;
5. Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
6. Федеральный закон «Об обеспечении единства измерений» от 26.06.2008 № 102-ФЗ;
7. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
8. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 года № 115 – ФЗ;
9. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ;
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;
11. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ;
12. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ;
13. Постановление Правительства РФ «О порядке получения, использования и предоставления геопространственной информации»;
14. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о планировании космических съемок, приеме, обработке и распространении дистанционного зондирования Земли высокого линейного разрешения на местности с космических аппаратов типа «Ресурс-ДК» от 10.06.2005 г. № 370;
15. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о лицензировании космической деятельности» от 22.02.2012 г. № 160.
16. Постановление Правительства РФ от 11.03.2010 № 138 «Об утверждении Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации»;

17. Постановление Правительства РФ от 28 октября 2016 г. № 1099 «О лицензировании геодезической и картографической деятельности»;
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2016 № 1240 «Об установлении государственных систем координат, государственной системы высот и государственной гравиметрической системы»;
19. Постановление 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»;
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.03.2017 № 299 «Об утверждении 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»;
21. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»;
22. Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2010 г. № 250 «О перечне средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными в установленном порядке в области обеспечения единства измерений государственными региональными центрами метрологии»;
23. Приказ Минобороны РФ, Минтранса РФ и Российского авиационно-космического агентства от 31.03.2002 № 136/42/51;
24. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 30.12.2015 № 862 «Об установлении требований к государственным навигационным картам для решения задач в сфере обороны и безопасности Российской Федерации»;
25. Приказ Минэкономразвития России от 01.03.2016 № 90 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения»;

26. Приказ Минэкономразвития России от 16.02.2017 № 62 «О перечне сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости и используемых для целей обновления Единой электронной картографической основы»;

27. Приказ Минэкономразвития России от 27.02.2017 № 01/МО «Об утверждении Перечня сведений, подлежащих засекречиванию, Министерства экономического развития Российской Федерации»;

28. Приказ Минэкономразвития России от 31.03.2017 № 156 «Об установлении порядка передачи пространственных данных и материалов федеральными органами исполнительной власти для включения в федеральный фонд пространственных данных и ведомственные фонды пространственных данных, а также порядка передачи пространственных данных и материалов органами государственной власти субъектов Российской Федерации или подведомственными данным органам государственными учреждениями для включения в региональные фонды пространственных данных или федеральный фонд пространственных данных»;

29. Приказ Минэкономразвития России от 06.06.2017 № 271 «Об утверждении требований к государственным топографическим картам и государственным топографическим планам, включая требования к составу сведений, отображаемых на них, к условным обозначениям указанных сведений, требования к точности государственных топографических карт и государственных топографических планов, к формату их представления в электронной форме, требований к содержанию топографических карт, в том числе рельефных карт»;

30. Приказ Минэкономразвития РФ от 27 декабря 2016 г. № 853 «Об установлении требований к составу сведений единой электронной картографической основы и требований к периодичности их обновления»;

31. Приказ Минприроды России от 08.12.2016 г. № 641 «Об утверждении Административного регламента предоставления органом государственной власти субъекта Российской Федерации в области лесных отношений государственной услуги по приему лесных деклараций и отчетов об использовании лесов от граждан, юридических лиц, осуществляющих использование лесов»;

32. Приказ Минэкономразвития России от 17.03.2016 N 145 «Об утверждении состава сведений, содержащихся в кадастровых картах»;

33. Приказ Минприроды России от 26 июля 2010 г. № 282 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере

природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля в области охраны окружающей среды (федерального государственного экологического контроля)»;

34. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 21 января 2013 г. № 20 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства водных ресурсов по предоставлению государственной услуги по предоставлению права пользования водными объектами на основании решения о предоставлении водных объектов в пользование»;

35. Приказ Минпромторга России от 30.11.2009 № 1081 «Об утверждении Порядка проведения испытаний стандартных образцов или средств измерений в целях утверждения типа, Порядка утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений, Порядка выдачи свидетельств об утверждении типа стандартных образцов или типа средств измерений, установления и изменения срока действия указанных свидетельств и интервала между поверками средств измерений, требований к знакам утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений и порядка их нанесения»;

36. Приказ Минпромторга России от 25 июня 2013 г. № 970 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по утверждению типа стандартных образцов или типа средств измерений»;

37. Приказ Рослесхоза от 15.08.2007 № 370 «Об утверждении Регламента Федерального агентства лесного хозяйства»;

38. Приказ Роскартографии от 29.06.1999 № 86-пр «О введении в действие Инструкции о порядке контроля и приемки геодезических, топографических и картографических работ. ГКИНП (ГНТА)-17-004-99»;

39. Указ Президента РФ от 20 декабря 2016 г. № 696 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года»;

40. Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2017 г. № 232-р «О перечне находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления сведений, подлежащих представлению с использованием координат»;

41. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»;

42. Информация Министерства транспорта РФ от 18 октября 2017 г. «Информационный бюллетень о порядке использования воздушного пространства Российской Федерации беспилотными воздушными судами»;

43. ГКИНП-09-32-80. «Основные положения по аэрофотосъемке, выполняемой для создания и обновления топографических карт и планов» (утв. ГУГК СССР 22.04.1980, МГА СССР 25.04.1980);

44. ГКИНП (ГНТА)-02-36-02, М.2002 г. «Инструкция по фотограмметрическим работам при создании цифровых топографических карт и планов»;

45. ГКИНП (ОНТА) – 02-262-02, М.2002 г. «Инструкция по развитию съемочного обоснования»;

46. ГКИНП-02-033-82 «Инструкция по топографической съемке в масштабах 1:5000, 1:2000, 1:1000 и 1:500» в объемах и сроках, указанных в Календарном плане работ;

47. Инструкция по развитию съемочного обоснования и съемке ситуации и рельефа с применением глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС и GPS, ГКИНП (ГНТА) 02-262-02. Утверждена Приказом руководителя Федеральной службы геодезии и картографии России от 18 января 2002 г. N 3-пр;

48. Инструкция по фотограмметрическим работам при создании цифровых топографических карт и планов. ГКИНП (ГНТА)-02-036-02. М., ЦНИИГАиК, 2002. Утверждена приказом Роскартографии от 18.06.2002 № 84-пр;

49. МИ 3290-2010. Государственная система обеспечения единства измерений. Рекомендация по подготовке, оформлению и рассмотрению материалов испытаний средств измерений в целях утверждения типа (утв. Росстандартом 10.10.2010);

50. ГОСТ Р 51833-2001. Фотограмметрия. Термины и определения;

51. ГОСТ Р 52369-2005 Фототопография. Термины и определения;

52. ГОСТ 23935-79 Аэрофотоаппаратура и аэрофотографирование. Термины и определения.

53. ГОСТ Р 57144-2016 «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Общие технические требования»;

54. ГОСТ Р 57145-2016 «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Правила применения».

Перечень нормативных правовых актов, требующих внесения изменений

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;
2. Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
3. Постановление 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»;
4. Постановление Правительства РФ от 20 апреля 2010 г. № 250 «О перечне средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными в установленном порядке в области обеспечения единства измерений государственными региональными центрами метрологии»;
5. Приказ Минэкономразвития РФ от 27 декабря 2016 г. № 853 «Об установлении требований к составу сведений единой электронной картографической основы и требований к периодичности их обновления».
6. Приказ Минэкономразвития РФ № 90 от 01.03.2016 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения»;
7. Приказ Минприроды России от 26 августа 2008 г. № 192 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»;
8. Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 300 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере

природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха»;

9. Приказ Минприроды России от 29.06.2012 г. № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора»;

10. Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 196 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»;

11. Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2017 г. № 232-р «О перечне находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления сведений, подлежащих представлению с использованием координат».

Дополнительно требуется разработка следующих документов:

1. ГОСТ Р «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за соблюдением экологического законодательства. Общие технические требования»;

2. ГОСТ Р «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за соблюдением экологического законодательства. Правила применения»;

3. Положения о федеральном центре автоматизированной фиксации административных правонарушений.

**Предложения по изменению и разработке нормативно-правовых актов в сфере применения аэрофото- и космосъёмки
для фиксации административных правонарушений**

Предложения по изменению и разработке нормативно-правовых актов в сфере применения аэрофото — и космосъёмки для фиксации административных правонарушений приведены в таблице Б1.

Таблица Б1 — Предложения по изменению и разработке нормативно-правовых актов в сфере применения аэрофото — и космосъёмки для фиксации административных правонарушений

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемый результат	Срок	Ответственный исполнитель	Краткое описание проблемы (обоснование для включения)
1.	Внедрение способов фиксации экологических административных правонарушений с использованием средств аэрофото- и космосъёмки	Федеральный закон о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	Оптимизация действующего административного законодательства применительно к порядку привлечения к ответственности за совершение экологических правонарушений с использованием аэрофото- и космосъёмки, отмена презумпции		Минтранс России, Минпромторг России	Низкий процент выявления и фиксации экологических правонарушений в связи с низкой эффективностью использования человеческих ресурсов при осуществлении Государственного экологического надзора

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемый результат	Срок	Ответственный исполнитель	Краткое описание проблемы (обоснование для включения)
			невиновности в части ответственности за экологические правонарушения			
2.	Введение единых требований к методам определения координат пространственных объектов и установление правил определения допустимого расхождения координат пространственных объектов	Федеральный закон о внесении изменений в Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Установление единых требований к методам определения координат объектов и установление правил определения допустимого расхождения координат пространственных объектов		Минэкономразвития России	Отсутствие единых требований и правил определения координат пространственных объектов и их допустимого расхождения ведет к неоднозначности трактовок при сопоставлении различных пространственных объектов, определенных с разной точностью, например, границ населенных пунктов и границ земельных участков, объектов капитального строительства и зон с особыми условиями использования территорий и др.
3.	Введение обязанности для муниципальных образований размещения в региональном фонде пространственных данных ортофотопланов и топографических карт и топографических планов, удовлетворяющих требованиям Минэкономразвития России и созданных за счет средств бюджетов муниципальных образований	Федеральный закон о внесении изменений в Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Исключение возможности дублирования расходов средств федерального, региональных и муниципальных бюджетов на создание пространственных данных, включение созданных за счёт		Минэкономразвития России	Отсутствие упорядоченности в ведении базы данных Фонда пространственных данных, а также наличие предпосылок к дублированию расходов средств федерального, региональных и муниципальных бюджетов на создание пространственных данных и невозможность их эффективного использования

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемый результат	Срок	Ответственный исполнитель	Краткое описание проблемы (обоснование для включения)
			муниципальных бюджетов пространственных данных и их эффективное использование.			
4.	Введение специальной формы предоставления пространственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных с целью их использования в качестве оснований для привлечения к административной ответственности надзорными органами и в качестве доказательств в судебных разбирательствах	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Правила предоставления пространственных данных и материалов, содержащихся в государственных фондах пространственных данных», утвержденным постановлением Правительства РФ от 04.03.2017 № 262	Упрощение процедуры доступа к сведениям Фонда пространственных данных и повышение эффективности его использования надзорными и судебными органами		Минэкономразвития России	Низкий уровень использования Фонда пространственных данных надзорными и судебными органами, что снижает эффективность и объективность их работы
5.	Включение средств аэрофото- и космосъемки в Перечень средств измерений, которые будут применяться при осуществлении государственного надзора в области соблюдения требований экологического законодательства	Постановление Правительства РФ «О внесении изменений в Перечень средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными в установленном порядке в области обеспечения единства измерений государственными региональными центрами метрологии», утвержденный	Возможность использования средств аэрофото- и космосъемки как доказательства фиксации правонарушений		Минпромторг России	В Перечне средств, подлежащих обязательной поверке и сертификации, отсутствуют средства измерения, применяемые при фиксации административных нарушений экологического законодательства с использованием аэрофото- и космосъемки

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемый результат	Срок	Ответственный исполнитель	Краткое описание проблемы (обоснование для включения)
		Постановлением Правительства РФ от 20 апреля 2010 г. № 250				
6.	Изменение требований к составу (масштабному ряду) единой электронной картографической основы (ЕЭКО), являющейся картографической основой ЕГРН	Приказ Минэкономразвития РФ «О внесении изменений в Приказ Министерства экономического развития РФ от 27 декабря 2016 г. № 853 «Об установлении требований к составу сведений ЕЭКО и требований к периодичности их обновления»	На законодательном уровне устанавливается возможность создания ЕЭКО, материалы которой могут быть использованы при выполнении всех видов кадастровых работ на всей территории Российской Федерации (для всех категорий земель).		Минэкономразвития России	Невозможность использования ЕЭКО ввиду отсутствия единых требований к точности сведений ЕЭКО
7.	Уточнение требований, предъявляемых к расчету точности определения координат характерных точек фотограмметрическим методом	Приказ Минэкономразвития РФ «О внесении изменений в Приказ Министерства экономического развития РФ № 90 от 01.03.2016 «Об утверждении требований к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, требований к точности и методам определения координат характерных точек	Изменения позволят оценивать точность определения координат фотограмметрическим методом для цифровых аэрофотоснимков в стереорежиме		Минэкономразвития России	Формулировки Приказа Минэкономразвития РФ № 90 от 01.03.2016, определяющие требования к расчету точности определения координат характерных точек фотограмметрическим методом определения координат не учитывает возможности использования стереофотограмметрического метода для построения карт и моделей местности по аэро- и

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемый результат	Срок	Ответственный исполнитель	Краткое описание проблемы (обоснование для включения)
		контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке, а также требований к определению площади здания, сооружения и помещения»				космическим снимкам
8.	Включение сведений Государственного каталога географических названий в перечень сведений, подлежащих представлению с использованием координат	Распоряжение Правительства РФ о внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2017 г. № 232-р «О перечне находящихся в распоряжении органов государственной власти и органов местного самоуправления сведений, подлежащих представлению с использованием координат»	Размещение сведений из Государственного каталога географических названий на федеральном портале пространственных данных		Минэкономразвития России	Отсутствие возможности автоматизированной обработки сведений Фонда, сведения Государственного каталога географических названий размещаются в системе фонда пространственных данных в виде не пригодном для их автоматизированной обработки
9.	Регламентация порядка взаимодействия контролирующих органов с Федеральным центром автоматизированной фиксации административных правонарушений и Фондом пространственных данных, порядка реагирования контролирующих органов на зафиксированные посредством аэрофото- и космосъёмки факты правонарушений, а также разработка методики обязательного использования данных аэрофото- и	Приказ Минприроды РФ о внесении изменений в следующие акты: 1) Приказ Минприроды России от 26 августа 2008 г. № 192 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению	У контролирующих органов в сфере охраны окружающей среды и природопользования появится чёткий регламент для осуществления надзора с помощью средств аэрофото- и космосъёмки.		Минприроды России	Отсутствие нормативно-правового регулирования порядка деятельности контролирующих органов в сфере природопользования, а также их взаимодействия с иными службами с целью использования данных аэрофото- и космосъёмки в административном производстве

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемый результат	Срок	Ответственный исполнитель	Краткое описание проблемы (обоснование для включения)
	космосъёмки в административном производстве	<p>федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»</p> <p>2) Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 300 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха».</p> <p>3) Приказ Минприроды России от 29.06.2012 г. № 191 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного</p>				

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемый результат	Срок	Ответственный исполнитель	Краткое описание проблемы (обоснование для включения)
		экологического надзора. 4) Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 196 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр».				
10.	Принятие нормативного правового акта, содержащего единые требования к аэрофотосъемочным работам, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов	1) ГОСТ Р «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за соблюдением экологического законодательства. Общие технические требования»; 2) ГОСТ Р «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи,	В результате будут разработаны и приняты единые требования, регламентирующие производство аэрофотосъемочных работ, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов		Минпромторг России	Отсутствуют единые требования к техническим средствам автоматической фиксации административных правонарушений в области экологического законодательства, а также к результатам проведения аэрофотосъемочных работ

№ п/п	Наименование мероприятия	Вид документа	Ожидаемый результат	Срок	Ответственный исполнитель	Краткое описание проблемы (обоснование для включения)
		для обеспечения контроля за соблюдением экологического законодательства. Правила применения»				
11.	Разработка документа, регламентирующего порядок формирования наборов сведений, являющихся основанием для возбуждения дел об административных правонарушениях и используемых в последствии в качестве доказательств при рассмотрении таких дел	Положение о федеральном центре автоматизированной фиксации административных правонарушений	В результате на законодательном уровне закрепится механизм фиксации правонарушений, а также периодичность обновления данных съёмки с целью поддержания актуальности баз данных		Минтранс России, Минэкономразвития России	Отсутствие должного функционирования алгоритма привлечения к административной ответственности с использованием средств аэрофо- и космосъёмки