

Государственный фонд материалов и данных инженерных изысканий. Вроде он есть, а вроде и нет



В 2019 году из Градостроительного кодекса РФ было исключено положение о государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий. Также соответствующие поправки об исключении положений о государственном фонде изысканий были внесены и в постановление Правительства РФ от 19.01.2006 г. №20 «Об утверждении Положения о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства». Данное решение не только откровенно вредит развитию отрасли, но имеет антиконституционный характер.

В статье приведена история и описано текущее положение фондов инженерных изысканий, сделаны предложения по исправлению сложившейся ситуации. В порядке дискуссии автором предложен Проект Положения о государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий.

Материалы, изложенные в статье, будут также доложены на Российском форуме изыскателей 16 октября. Автор приглашает всех заинтересованных к обсуждению проблемы.

Геннадий Козлов

Эксперт негосударственной экспертизы инженерно-геодезических изысканий

Результатом инженерных изысканий являются материалы и данные, полученные в процессе их выполнения. Они подлежат хранению в архиве изыскательской организации, передаче заказчику, а также до совсем еще недавнего времени они подлежали передаче в органы, осуществляющие ведение фондов инженерных изысканий.

Статьей 47 Градостроительного кодекса РФ от 2004 года (ГК 2004 г.) была установлена норма, а соответствии с которой порядок формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий с учетом потребностей информационных систем обеспечения градостроительной деятельности должен устанавливаться Правительством Российской Федерации. К сожалению, до настоящего времени указанное положение ст. 47 ГК так не получили нормативного правового регулирования ввиду отсутствия правового акта Правительства Российской Федерации, определяющего порядок формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий.

Более того, в редакции ГК, введенной в действие с 1 января 2019 года Федеральным законом от 3 августа 2018 года №342-ФЗ, законодатель вообще исключил положения о государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий из ст. 47 ГК.

Также соответствующие поправки об исключении положений о государственном фонде изысканий были внесены и в постановление Правительства РФ от 19.01.2006 г. №20 «Об утверждении Положения о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».

То есть, понятие государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий, по непонятной причине, оказалось исключено из градостроительного законодательства.

Существующее положение по ведению фондов инженерных изысканий

В сложившейся ситуации отдельные субъекты РФ, руководствуясь Постановлением Правительства РФ от 19.01.2006 г. №20, подготовили и утвердили (по согласованию с Министерством строительства Российской Федерации) региональные порядки выполнения инженерных изысканий, включив в них положения по формированию и ведению региональных фондов инженерных изысканий.

Причем, ведение государственного фонда инженерных изысканий в указанных региональных порядках было возложено на бывшие территориальные изыскательские организации, являющиеся региональными монополистами в сфере инженерных изысканий, что противоречило основному принципу ведения государственного фонда – недопустимости совмещения выполнения изысканий и ведения государственного фонда в одной организации.

В данной статье предлагается вынести на обсуждение проектно-изыскательского сообщества концепцию формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий, а также проект положения о формировании и ведении государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий.

История формирования и ведения фондов инженерных изысканий

Если обратиться к истории этого вопроса, то необходимо отметить, что ведение фондов инженерных изысканий осуществлялось в соответствии с ранее действовавшими нормативными документами, а именно:

- Положением о геолого-геодезической службе органов архитектуры и градостроительства, 1977 г.;
- Инструкцией о государственном геодезическом надзоре в РФ, 1983 г.;
- СНиП 11-02-96 Инженерные изыскания для строительства Основные положения, 1997 г.;
- Градостроительным кодексом РФ, 1998 г. (ГК 1988 г.)

В указанных документах было установлено, что копии материалов инженерных изысканий безвозмездно передаются на хранение в соответствующие архивы и фонды региональных и местных органов архитектуры и градостроительства.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ 1998 года, к полномочиям федерального органа архитектуры и градостроительства относилось формирование и ведение государственного фонда комплексных инженерных изысканий. Фактическое ведение государственного фонда комплексных инженерных изысканий было поручено бывшим территориальным изыскательским организациям системы ГО «Росстройизыскания».

Действующее законодательство в сфере формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий

Как было сказано выше, положения о формировании и ведении государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий были исключены из части 6 ст. 47 ГК. В соответствии со ст. 56 ГК, материалы и результаты инженерных изысканий входят только в состав государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ГИСОГД).

В связи с этим необходимо отметить, что правовой основой инженерно-геодезических изысканий является законодательство о геодезии и картографии, а именно Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. №431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В соответствии со ст. 10 данного закона, в Российской Федерации создаются следующие государственные фонды пространственных данных:

1. федеральный фонд пространственных данных;
2. ведомственные фонды пространственных данных;
3. фонд пространственных данных федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны (далее – фонд пространственных данных обороны);
4. фонды пространственных данных субъектов Российской Федерации (далее – региональные фонды пространственных данных).

В ведомственные фонды пространственных данных (в соответствии со ст.12 указанного федерального закона) включаются пространственные данные и материалы (в том числе специальные карты), полученные в результате организации геодезических и картографических работ федеральными органами исполнительной власти, а ведение ведомственного фонда пространственных данных, в том числе включение в него пространственных данных и материалов, их хранение и предоставление заинтересованным лицам, осуществляется федеральным государственным учреждением, подведомственным соответствующему федеральному органу исполнительной власти (далее – фондодержатель ведомственного фонда).

Указанная норма о ведомственных фондах пространственных данных (инженерно-геодезических изысканиях) является обязательной для Минстроя России, так как в соответствии со ст. 71 Конституции РФ геодезия и картография отнесены исключительно к предметам ведения Российской Федерации, а в соответствии со ст. 76 Конституции РФ «по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации».

Таким образом, материалы и данные инженерно-геодезических изысканий относятся к ведомственному фонду пространственных данных, ведение которого в соответствии с ФЗ №431 должно осуществляться федеральным государственным учреждением, подведомственным Минстрою России.

Вместо организации работы по формированию и ведению ведомственного фонда пространственных данных (Фонда материалов и данных инженерно-геодезических изысканий), Минстрой России, по мнению автора настоящей статьи, игнорировал обязательные нормы федерального закона, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, и инициировал исключение положений о государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий из градостроительного законодательства.

Концепция формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий

Ниже приведена концепция формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий, реализация которой возможна только при условии внесения в градостроительное законодательство положений о государственном фонде изысканий.

Прежде всего, следует отметить, что организация формирования и ведения фонда, подготовка нормативно-правовой базы, аккредитация организаций-операторов фонда, учреждение подведомственной аккредитованной организации по формированию и ведению федеральной части фонда, а также софинансирование формирования и ведения фонда должно относиться к исключительным полномочиям Министерства строительства и ЖКХ РФ.

Организационно-методическим обеспечением формирования и ведения фонда потенциально может заниматься НОПРИЗ или иная некоммерческая общественная организация, уполномоченная Минстроем РФ.

Формированием и ведением в электронном виде информационной системы фонда для обеспечения подготовки документов территориального планирования, документации по планировке территории федерального уровня, строительства объектов федерального значения должно быть в сфере ответственности подведомственной Минстрою РФ специализированной аккредитованной организации по ведению федеральной части фонда – оператора федерального уровня.

Соответственно операторы регионального уровня должны взять на себя аналогичные функции в отношении объектов регионального, муниципального и частного значения. Соответственно подчиняться и финансироваться они должны органам исполнительной власти соответствующих субъектов РФ.



Рис. 1. Места хранения материалов инженерных изысканий, подлежащих концентрации в Государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий



Рис. 2. Процедура формирования ГФМ и ДИИ

Положение о государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий **ПРОЕКТ ПОЛОЖЕНИЯ**

о государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий

1. Общие положения

1.1 Настоящее Положение устанавливает порядок формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий (далее - Фонд), выполняемых на территории Российской Федерации субъектами градостроительной деятельности.

Фонд представляет собой совокупность материалов и данных инженерных изысканий, выполненных для подготовки документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территорий, проектной документации для строительства, реконструкции объектов капитального строительства, исполнительной документации в период строительства, реконструкции, эксплуатации и ликвидации объектов капитального строительства, а также сведений о результатах комплексной изученности природных и техногенных условий территории, на которой планируется осуществлять градостроительную деятельность.

1.2 Главной задачей Фонда является осуществление комплексной изученности природных и техногенных условий территории Российской Федерации на основе сбора, анализа, систематизации и обобщения поступающих в Фонд материалов и данных инженерных изысканий с целью предоставления результатов изученности в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности, информационные системы территориального планирования, а также обеспечения информацией о состоянии окружающей среды, природных и техногенных условий градостроительного освоения территорий органов государственной власти, органов местного самоуправления, других субъектов градостроительных отношений и инвестиционной деятельности.

1.3 Организации независимо от их организационно - правовой формы и граждане, осуществляющие градостроительную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности, безвозмездно передают в Фонд копии полученных при осуществлении указанной деятельности материалов и данных, подлежащих включению в Фонд.

1.4 Формирование и ведение региональной части Фонда осуществляется уполномоченными региональными организациями субъектов Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют специализированные организации в качестве организаций-фондодержателей (операторов) региональной части Фонда, и направляют представления об аккредитации этих организаций в Министерство строительства Российской Федерации.

Перечень уполномоченных организаций-фондодержателей (операторов) региональной части Фонда утверждается Министерством строительства и ЖКХ Российской Федерации.

1.5 Формирование и ведение Фонда по объектам федерального значения осуществляется организацией, уполномоченной Министерством строительства Российской Федерации в качестве организации-фондодержателя (оператора) федеральной части Фонда с целью обеспечения сведениями о комплексной изученности природных и техногенных условий градостроительного освоения территорий федерального значения.

1.6 Полномочия по организации формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий осуществляет Министерство строительства Российской Федерации.

1.7 Для формирования и ведения Фонда создается государственная информационная система. Информация, содержащаяся в государственной информационной системе Фонда, является государственным информационным ресурсом.

1.8 Министерство строительства Российской Федерации совместно с Федеральной архивной службой России обеспечивают единый порядок учета, хранения материалов и данных Фонда и отчетности организаций – фондодержателей (операторов) Фонда.

1.9 Сведения о наличии в Фонде материалов и данных инженерно-геодезических изысканий представляются в установленном порядке в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии России.

1.10 Включение (исключение) материалов и данных в Фонд производится в порядке, установленном Министерством строительства Российской Федерации, после проведения соответствующей экспертизы.

При этом организация - фондодержатель (оператор) Фонда проводит проверку соответствия представленных субъектами градостроительной деятельности материалов и данных на соответствие перечню материалов и данных, включаемых в Фонд, и в недельный срок по результатам проведенной проверки уведомляет заявителя о включении представленных материалов и данных в Фонд либо об отказе в помещении материалов и данных в Фонд с указанием причин отказа и приложением направленных материалов и данных.

Предоставление материалов и данных в Фонд осуществляется как в цифровом виде, так и на бумажном носителе.

1.11 Материалы и данные Фонда, хранящиеся в организациях-фондодержателях (операторах) Фонда, не входят в состав имущества, отражаемого на их балансе.

Ответственность за обеспечение сохранности материалов и данных Фонда и за соблюдение установленного порядка их использования несут руководители организаций – фондодержателей (операторов) Фонда.

1.12 В Фонд включаются материалы и данные инженерных изысканий по перечню согласно приложению к настоящему Положению.

1.13 Материалы и данные, отнесенные перечнем к составу Фонда и содержащие сведения, составляющие государственную тайну, передаются в Фонд и представляются заявителям в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной тайне.

2. Формирование, ведение и использование материалов и данных Фонда

2.1 Фонд формируется на основе материалов и данных основных и специальных видов инженерных изысканий, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 г. №20 «Об инженерных изысканиях для строительства, реконструкции объектов капитального строительства».

2.2 Фонд формируется из двух блоков информационных ресурсов:

- первичной отчетно-технической документации, хранящейся в форме результатов инженерных изысканий;
- информации, создаваемой Фондом на основе анализа, систематизации и обобщения результатов инженерных изысканий с формированием соответствующих графических, текстовых и цифровых баз данных.

2.3 К полномочиям Министерства строительства и ЖКХ Российской Федерации по организации формирования и ведения Фонда относятся:

- установление единой методики формирования, ведения и использования материалов и данных Фонда;
- назначение руководителя уполномоченной федеральной организации – фондодержателя (оператора) федеральной части Фонда;
- согласование назначения руководителей уполномоченных региональных организаций-фондодержателей (операторов) Фонда;
- осуществление контроля за формированием, ведением и использованием Фонда.

2.4 Государственная информационная система формирования и ведения Фонда создается с применением цифровых технологий по единым методике и классификатору и должна быть совместима с информационной системой обеспечения градостроительной деятельности, информационной системой территориального планирования и другими государственными информационными системами.

2.5 Финансирование создания государственной информационной системы Фонда, технического оснащения, разработки, или приобретения программных средств Фонда, а также защиты информационной системы Фонда, осуществляется за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по ежегодным обоснованиям в установленном порядке.

2.6 Сведения о результатах комплексной изученности природных и техногенных условий градостроительного освоения территории предоставляются организацией-фондодержателем (оператором) Фонда в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности, информационную систему территориального планирования, а также органам государственной власти и местного самоуправления безвозмездно.

2.7 Порядок предоставления в пользование и использования материалов и данных Фонда определяется Министерством строительства Российской Федерации.

Материалы и данные Фонда предоставляются пользователям на договорной основе. За пользование материалами и данными Фонда при проведении работ, в том числе в целях извлечения прибыли, взимается плата, включающая в себя затраты на создание, хранение и доставку материалов и данных Фонда.

2.8 Руководители организаций-фондодержателей (операторов) информационных систем Фонда обеспечивают доступ к информационным ресурсам Фонда субъектов градостроительной деятельности и несут ответственность за сохранность материалов и данных Фонда.

Приложение к Положению о государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий

ПЕРЕЧЕНЬ

материалов и данных инженерных изысканий, включаемых в государственный фонд материалов и данных инженерных изысканий

1. Программы на производство инженерных изысканий.
2. Технические отчеты, пояснительные записки, заключения о выполненных инженерных изысканиях.

3. Карты рисков градостроительного освоения территорий, участков и трасс.
4. Цифровые инженерно-топографические карты и планы.
5. Материалы специальных исследований, сопровождающих инженерные изыскания. Состав материалов и данных инженерных изысканий, включаемых в Перечень, устанавливается Министерством строительства Российской Федерации в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, международных и национальных стандартов.

Заключение

Таким образом, на сегодняшний день необходимо устранить нарушения норм федерального закона, имеющего прямое действие на всей территории Российской Федерации, и установить правовой статус государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий.

Это позволит нормализовать проектно-изыскательскую деятельность в части формирования и ведения государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий по единым для всей России правилам и обеспечивать материалами фонда потребности градостроительной деятельности.

Список литературы

1. Градостроительный кодекс РФ // 2004 г.
2. Градостроительный кодекс РФ // 1998 г.
3. СНиП 11-02-96 Инженерные изыскания для строительства Основные положения // 1997 г.
4. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. №431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Постановление Правительства РФ от 19.01.2006 г. №20 «Об утверждении Положения о выполнении инженерных изысканий для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства».
6. Козлов Г.В. Государственное управление и саморегулирование в сфере инженерных изысканий // «Инженерные изыскания» июль 2009 г.