

Распоряжение Правительства РФ от 21 августа 2006 г. N 1157-р

1. Одобрить прилагаемую Концепцию создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

2. Минтрансу России совместно с Минэкономразвития России, Минобороны России, Мининформсвязи России, Минрегионом России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти обеспечить реализацию мероприятий, вытекающих из Концепции создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Председатель Правительства
Российской Федерации

М. Фрадков

Москва
21 августа 2006 г.
N 1157-р

Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации

(одобрена распоряжением Правительства РФ от 21 августа 2006 г. N 1157-р)

Введение

Инфраструктура пространственных данных Российской Федерации - территориально распределенная система сбора, обработки, хранения и предоставления потребителям пространственных данных.

Создание и развитие инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации обусловлено объективными потребностями граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления в эффективном использовании достоверных, оперативных и актуальных пространственных данных.

Настоящая Концепция определяет цели, задачи, состав, структуру, основные принципы и направления работ в области создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Для целей настоящей Концепции используются следующие основные понятия:

"пространственный объект" - любой конкретный объект, который может быть определен индивидуальным содержанием и границами и описан в виде набора цифровых данных;

"пространственные данные" - цифровые данные о пространственных объектах, включающие сведения об их местоположении, форме и свойствах, представленные в координатно-временной системе;

"базовые пространственные данные" - разрешенные к открытому опубликованию цифровые данные о наиболее используемых пространственных объектах, отличающихся устойчивостью пространственного положения во времени и служащих основой позиционирования других пространственных объектов;

"метаданные" - данные, которые позволяют описывать содержание, объем, положение в пространстве, качество и другие характеристики пространственных данных и пространственных объектов.

I. Анализ современного состояния и проблемы создания инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации

За период начиная с середины 90-х годов прошлого века и до настоящего времени национальная инфраструктура пространственных данных была создана в более чем 120 странах. США, Австралия и большинство государств Европы прошли все этапы от разработки концепций национальной инфраструктуры пространственных данных до их реализации и завершили свои программы создания этой инфраструктуры. За это время определились проверенные практикой правила, процедуры и механизмы устройства национальной инфраструктуры пространственных данных как информационно-телекоммуникационной системы. Одна из главных целей такой инфраструктуры - обеспечение свободного доступа граждан, организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления к национальным ресурсам пространственных данных, что обеспечивается в том числе и через глобальную сеть Интернет.

Организацию работ в зарубежных странах по созданию и развитию инфраструктуры пространственных данных, как правило, осуществляет межведомственный орган с широкими полномочиями в сфере координации деятельности органов власти всех уровней и организаций посредством создания нормативной правовой базы, проведения научно-технической политики, внедрения новых технологий, обучения кадров. Государственная поддержка и финансирование, играющие важную роль на первых этапах создания и развития национальной инфраструктуры пространственных данных, по мере развития рынка этих данных и геоинформационных услуг сменяются взаимовыгодным партнерством бизнеса и органов государственной власти при

сохранении этими органами регулирующих функций. Дальнейшее развитие инфраструктуры пространственных данных планируется осуществлять на основании углубления межведомственного взаимодействия и распространения опыта на региональном и местном уровнях.

Расширяется международное сотрудничество в сфере интеграции национальных инфраструктур пространственных данных в межнациональные инфраструктуры. В 1996 году начал работу координирующий орган по содействию созданию национальных инфраструктур пространственных данных - Ассоциация глобальной инфраструктуры пространственных данных.

В настоящее время в Российской Федерации многие федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, хозяйствующие субъекты создают и используют пространственные данные.

Данные о пространственных объектах, содержащиеся на топографических картах, планах городов, в геодезических и нивелирных сетях, длительное время традиционно использовались для решения задач в отраслях экономики и в целях обеспечения обороноспособности государства и национальной безопасности страны, что определило необходимость их засекречивания.

Вместе с тем во многих отраслях экономики создавались и использовались разрешенные к опубликованию пространственные данные. Они издавались в виде схем, планов, карт ограниченных участков территории в местных системах координат. Такие данные несопоставимы и несогласованы между собой, что исключает их совместное и комплексное использование.

Существующие в настоящее время системы идентификации пространственных объектов по их адресному описанию, в том числе реестры, кадастры, регистры, ведение которых осуществляют федеральные органы исполнительной власти, не позволяют обеспечить интеграцию и совместное использование пространственных данных, полученных из различных источников. Результатом этого стало отсутствие в Российской Федерации единой системы идентификации пространственных объектов, что препятствует использованию пространственных данных как универсального элемента связи различных баз данных и делает невозможным построение единого информационного пространства страны.

Проблемами, затрудняющими использование пространственных данных, являются также:

отставание законодательства Российской Федерации в области геодезии и картографии, лицензирования видов деятельности, авторского права, информационных технологий от современных требований, предъявляемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами к содержанию, качеству и уровню доступности пространственных данных;

наличие ограничений на распространение пространственных данных;

потеря актуальности материалов и данных государственного картографо-геодезического фонда Российской Федерации.

Факторами, определяющими необходимость создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, являются:

увеличение числа задач, требующих использования пространственных данных, созданных и хранящихся в цифровых форматах;

распространение геоинформационных технологий как средства эффективного использования пространственных данных;

развитие информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет;

рост потребности в создании условий для оперативного доступа к пространственным данным;

интенсивное развитие инфраструктуры пространственных данных в зарубежных странах.

Настоящая Концепция предусматривает создание и развитие инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации как элемента единого информационного пространства страны на основе использования базовых пространственных данных.

II. Цели, задачи и основные принципы создания инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации

Основной целью создания и развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации является создание условий, обеспечивающих свободный доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан к пространственным данным и их эффективное использование.

Достижение этой цели позволит обеспечить:

повышение качества и эффективности управления на государственном и муниципальном уровнях за счет широкого использования информационных ресурсов пространственных данных при принятии управленческих решений и контроле их исполнения;

предоставление актуальной и достоверной информации о базовых пространственных данных потребителям по единым правилам и тарифам;

снижение бюджетных расходов на создание пространственных данных в целом, повышение их качества за счет исключения дублирования работ по созданию пространственных данных;

стимулирование инвестиций в создание пространственных данных и связанных с ними информационных услуг.

Для достижения указанной цели должны быть решены следующие задачи:

разработка и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов, а также технических регламентов, стандартов, нормативно-технических документов и классификаторов, регулирующих создание и использование базовых пространственных данных и метаданных;

создание и интеграция государственных информационных ресурсов, содержащих пространственные данные Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также информационных ресурсов, содержащих пространственные данные муниципальных образований, на основе использования базовых пространственных данных и метаданных;

обеспечение полноты пространственных данных, их достоверности и актуальности за счет расширения числа организаций, производящих и предоставляющих информацию о базовых пространственных объектах;

научное, техническое и технологическое обеспечение создания, ведения и предоставления в пользование базовых пространственных данных и метаданных.

Мероприятия по созданию и развитию инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации предусматривается осуществлять при соблюдении следующих принципов:

максимальное использование уже созданных в Российской Федерации пространственных данных;

доступность информационных ресурсов, содержащих базовые пространственные данные;

обязательность использования и предоставления уже созданных базовых пространственных данных при проведении работ по их актуализации;

обеспечение безопасности Российской Федерации при создании инфраструктуры пространственных данных и ее эксплуатации, а также защита содержащейся в ней информации.

III. Компоненты инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации

Инфраструктуру пространственных данных Российской Федерации образует совокупность следующих взаимосвязанных компонентов:

информационные ресурсы, включающие базовые пространственные данные и метаданные;

организационная структура;

нормативно-правовое обеспечение;

технологии и технические средства.

Информационные ресурсы.

Базовые пространственные данные, описывающие в цифровом виде базовые пространственные объекты, состоят из координатного описания, наименования объекта, его адреса и других сведений.

Базовые пространственные данные и объекты не содержат сведения, составляющие государственную тайну, а также другую информацию, доступ к которой ограничен в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Состав базовых пространственных данных предлагается устанавливать путем принятия соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации.

При этом предполагается, что базовые пространственные данные:

обязательны для использования всеми органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, участвующими в создании пространственных данных;

являются открытым доступным государственным информационным ресурсом и предоставляются потребителям в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации;

создаются в соответствии с техническими регламентами и стандартами.

Создание базовых пространственных данных должно последовательно обеспечить переход к их использованию в качестве базовой информации о соответствующей местности.

Плата за пользование базовыми пространственными данными устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации в области информации.

Организация эффективного доступа к пространственным данным осуществляется путем использования информации, содержащейся в метаданных, пользование которыми предполагается осуществлять на безвозмездной основе.

Метаданные предназначены для поиска, оценки качества, пригодности и возможности обработки пространственных данных.

Создавать пространственные данные в установленном порядке могут любые юридические и физические лица, при этом формирование метаданных является стимулирующим фактором предложения этой продукции на рынке.

Предполагается, что производство метаданных базовых пространственных данных будет являться обязательным для производителей пространственных данных.

Организационная структура

В качестве координирующего межведомственного органа в сфере деятельности по созданию и развитию инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации предполагается сформировать межведомственную комиссию по пространственным данным.

Кроме того, целесообразно определить ответственный за создание инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному контролю в сфере создания пространственных данных. Необходимо также определить органы исполнительной власти и организации, обеспечивающие накопление, обработку, хранение и предоставление определенных групп базовых пространственных данных и метаданных.

Развитие организационной структуры инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации будет осуществляться поэтапно.

На начальном этапе предлагается формировать ее из организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти и занимающихся созданием и ведением баз пространственных данных.

В дальнейшем в зависимости от социально-экономической и информационной готовности в организационную структуру инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации будут включаться организации, находящиеся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, которым будут передаваться соответствующие материалы и данные федерального и ведомственных (отраслевых) картографо-геодезических фондов, а также других федеральных информационных ресурсов, что обеспечит единство базовых пространственных данных в Российской Федерации.

Интеграция отдельных групп базовых пространственных данных с целью создания единого информационного ресурса должна выполняться за счет средств соответствующих бюджетов.

Нормативно-правовое обеспечение

Совершенствование законодательства является определяющим фактором создания инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации и предусматривает:

подготовку предложений о внесении изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации в области создания и использования пространственных данных, а также ведения баз этих данных;

законодательное закрепление за органами исполнительной власти и органами местного самоуправления функций по созданию и предоставлению базовых пространственных данных и метаданных, а также ведению баз этих данных;

разработку технических регламентов и стандартов в области создания, оценки качества, хранения, предоставления и использования базовых пространственных данных, а также ведения баз этих данных;

корректировку отраслевых нормативно-технических документов в части обязательного использования базовых пространственных данных, ведения баз этих данных, а также предоставления базовых пространственных данных, содержащихся в ведомственных фондах.

Технологии и технические средства

Реализация настоящей Концепции предусматривает разработку типовых технологий на основе использования существующих и перспективных методов хранения, актуализации и предоставления базовых пространственных данных и метаданных с использованием систем управления базами данных, геоинформационных систем и средств телекоммуникаций.

IV. Основные направления и этапы реализации Концепции

Реализацию настоящей Концепции предусматривается осуществить в 3 этапа.

1 этап (2006 - 2007 годы) - подготовительный.

На этом этапе предполагается:

создание межведомственной комиссии по пространственным данным;

разработка и принятие нормативных правовых актов, регулирующих порядок создания, использования базовых пространственных данных и метаданных, ведения баз этих данных, в том числе определение полномочий федерального органа исполнительной власти, ответственного за создание и развитие инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации;

разработка технических регламентов и стандартов в области создания, оценки качества, хранения, предоставления и использования базовых пространственных данных и метаданных, а также ведения баз этих данных;

создание и распространение базовых пространственных данных федерального уровня;

создание первой очереди системы обеспечения пространственными данными на базе организаций, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти;

формирование системы надзора и контроля за созданием и использованием базовых пространственных данных, а также ведением баз этих данных;

снятие необоснованных ограничений на распространение пространственных данных;

гармонизация отраслевых нормативно-технических документов в области создания и использования базовых пространственных данных и метаданных;

разработка технологий создания, хранения, актуализации и использования базовых пространственных данных и метаданных;
реализация в отраслях экономики, в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях пилотных проектов по созданию отраслевых, региональных и муниципальных инфраструктур пространственных данных;
разработка плана мероприятий по использованию инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации в интересах обороны и безопасности государства;
формирование единой системы стандартизации в области пространственных данных;
подготовка и повышение квалификации кадров, участвующих в создании и развитии инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

II этап (2008 - 2009 годы) - организационный.

На этом этапе предполагается:

формирование сети организаций по ведению баз данных в части базовых пространственных данных и метаданных на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

создание и распространение базовых пространственных данных и метаданных на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в соответствии с утвержденными техническими регламентами и стандартами;

создание второй очереди системы обеспечения пространственными данными на базе организаций, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в области создания и использования пространственных данных;

формирование подсистемы, обеспечивающей пространственными данными органы государственной власти с целью реализации ими функций по обеспечению обороноспособности государства, национальной безопасности и правопорядка;

подготовка и повышение квалификации кадров, участвующих в создании и развитии инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

III этап (2010 - 2015 годы) - завершение

III этап (2010 - 2015 годы) - завершение формирования инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, обеспечивающей эффективное использование пространственных данных, создание банков пространственных данных в качестве государственных информационных ресурсов.