

УДК: 528.9

DOI: 10.35595/2414-9179-2023-1-29-217-239

Г.Г. Побединский<sup>1</sup>, В.И. Обиденко<sup>2</sup>, П.И. Маркеева<sup>3</sup>

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ И КАРТОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ГРАНИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### АННОТАЦИЯ

В представленной работе выполнен анализ международных и национальных правовых и технических актов, регулирующих установление, изменение и кодирование территорий и границ различного уровня, а также вопросы пространственной привязки тематической информации. Для решения этих задач проанализированы документы ООН, стандарты международной организации по стандартизации ISO и Европейского союза NUTS. В процессе исследований рассмотрено российское законодательство и подзаконные акты о государственной границе, об административных границах 1 уровня (субъекты Российской Федерации) и 2 уровня (муниципалитеты) внутри субъектов Российской Федерации. Авторами предложено выделить в качестве отдельного уровня (1+) территории и границы федеральных округов, не являющихся единицами нового административно-территориального деления страны, но участвующих в федеральном статистическом наблюдении. Показано, что границы субъектов Российской Федерации подвержены изменениям, но имеющееся законодательное регулирование установления, контроля и изменения границ субъектов Федерации явно не является достаточным. Сложность решения проблемы установления, контроля и изменения границ субъектов Российской Федерации проиллюстрирована историей разработки, рассмотрения и отклонения проекта федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации». Впоследствии рассмотрен порядок установления и изменения границ, а также вопросы точности геодезических и картографических работ при установлении, изменении и отображении границ. Проанализированы также недостатки рекомендаций по геодезическому обеспечению процесса установления границ субъектов Российской Федерации в письмах Росреестра.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** административные и кадастровые границы, границы субъектов Российской Федерации, пространственная привязка тематической информации

<sup>1</sup> Межрегиональная общественная организация «Российское общество геодезии, картографии и землеустройства», Волгоградский пр-т, д. 45с1, Москва, Россия, 109316,  
*e-mail:* [pobedinskij-gg@yandex.ru](mailto:pobedinskij-gg@yandex.ru)

<sup>2</sup> ФГБОУ ВО «Сибирский государственный университет геосистем и технологий», ул. Плеханова, д. 10, Новосибирск, Россия, 630108, *e-mail:* [ovi62@yandex.ru](mailto:ovi62@yandex.ru)

<sup>3</sup> ФГБОУ ВО «Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет», ул. Ильинская, д. 65, Нижний Новгород, Россия, 603000,  
*e-mail:* [linamarkeeva@gmail.com](mailto:linamarkeeva@gmail.com)

Gennady G. Pobedinsky<sup>1</sup>, Vladimir I. Obidenko<sup>2</sup>, Polina I. Markeeva<sup>3</sup>

## REGULATORY AND CARTOGRAPHIC AND GEODETIC SUPPORT FOR CHANGING THE BORDERS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

### ABSTRACT

The paper analyzes international and national legal and technical acts regulating the establishment, modification and coding of territories and borders of various levels, regulating the issues of spatial reference of thematic information. UN documents, standards of the International Organization for Standardization ISO and the European Union NUTS are analyzed. The Russian legislation and by-laws on the state border, on the administrative borders of the 1st level (subjects of the Russian Federation) and the 2nd level within the subjects of the Russian Federation are considered. It is proposed to single out as a separate level 1+ territories and borders of federal districts that are not a new administrative-territorial division of the country, but participate in federal statistical observation. It is shown that the borders of the subjects of the Russian Federation are subject to changes, but the existing legislative regulation of the establishment, control and modification of the borders of the subjects of the Federation is clearly insufficient. The complexity of solving the problem of establishing, controlling and changing the borders of the subjects of the Russian Federation is illustrated by the history of the development, consideration and rejection of the draft federal law “On changing the administrative borders of the Subjects of the Russian Federation”. The procedure for establishing and changing borders, as well as issues of accuracy of geodetic and cartographic work in establishing, changing and displaying borders are considered. The shortcomings of the recommendations on geodetic support of the process of establishing the borders of the subjects of the Russian Federation in the letters of the Rosreestr are analyzed.

**KEYWORDS:** administrative and cadastral borders, borders of the subjects of the Russian Federation, spatial reference of thematic information

### ВВЕДЕНИЕ

Пространственная привязка статистических данных в значительной части осуществляется с использованием территорий и границ государств, единиц их административного деления, кодов государств и их районов. Неупорядоченность государственных границ приводит к затруднениям в работе организаций ООН, осуществляющих интеграцию тематических данных со статистической информацией, в определении метрических параметров территорий [Idrizi et al., 2012]. Так, например, Всемирная организация здравоохранения (World Health Organization) на сайте Flu News Europe (Новости гриппа в Европе) была вынуждена сделать специальную оговорку о границах Косово: «Административные границы включают пространственную характеристику Косово, это обозначение не наносит ущерба положению о статусе и

---

<sup>1</sup> Interregional Public Organization “Russian Society of Geodesy, Cartography and Land Management”, 45s1, Volgogradsky ave., Moscow, 109316, Russia, *e-mail*: **pobedinskij-gg@yandex.ru**

<sup>2</sup> Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10, Plakhotnogo str., Novosibirsk, 630108, Russia, *e-mail*: **ovi62@yandex.ru**

<sup>3</sup> Nizhny Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering, 65, Ilyinskaya str., Nizhny Novgorod, 603000, Russia, *e-mail*: **linamarkeeva@gmail.com**

соответствует Резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и заключению Международного суда по Декларации независимости Косово»<sup>1</sup>.

В Программе ООН «Границы второго административного уровня» (SALB), основной целью которой является сбор, поддержание и совместное использование геопространственных данных об административных единицах и границах первого и второго уровня в м-бе 1:1 000 000, сделано специальное примечание: «Используемые обозначения и представление материалов программы SALB Организации Объединенных Наций не подразумевают выражения какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса какой-либо страны, территории, города или района или их властей, или относительно делимитации их границ»<sup>2</sup>.

Обычно страны имеют несколько уровней административного деления. Как правило, общими названиями основных (крупнейших) административных единиц являются: штаты (субнациональные, а не суверенные государства), провинции, земли, области, мухафазы, кантоны, префектуры, округа, регионы, департаменты и эмираты. Они в свою очередь часто подразделяются на более мелкие административные единицы, известные под такими названиями, как округа, комаркас, районы, которые далее подразделяются на муниципалитеты, коммуны или общины, составляющие наименьшие единицы деления (органы местного самоуправления). Точное количество уровней административного деления и их структура в значительной степени различаются в зависимости от страны (а иногда и в пределах одной страны). Обычно чем меньше страна (по площади или численности населения), тем меньше уровней административного деления она имеет [Туровский, 2006].

Вопросы административно-территориального деления России рассмотрены в значительном количестве публикаций, но в основном эти публикации касаются вопросов истории формирования административно-территориального деления России [Шульгина, 2009; Евдокимов, 2010], правового статуса, функций и правового закрепления [Забелина, 2013; Шугрина, 2013; Чертков, 2019], тенденций и перспектив изменения административно-территориального деления России [Файбусович, Мартынов, 2006; Бозо, Михеева, 2014; Данилко, 2014], в т. ч. образования и эволюции федеральных округов [Заяц, 2000; Родоман, 2000; Шульгина, Халатов, 2008], влиянию политических, социальных и экономических факторов на административно-территориальное устройство России [Романов, 2006; Туровский, 2006; Гладкий, 2007; Белоусов, 2011; Бозо, Михеева, 2015].

Значительно меньше публикаций, касающихся вопросов урегулирования территориальных проблем (споров) между субъектами Российской Федерации [Евлов, 2019; Джамиль, 2020]. Наличие территориального спора между Ивановской и Костромской областями упомянуто без раскрытия подробностей в работе [Забелина, 2013]. Вопросы о решении территориальных проблем между Москвой и Московской областью, Еврейской автономной областью и Амурской областью, Костромской и Вологодской областями, Ивановской и Нижегородской областями, изменении границы города федерального значения Санкт-Петербурга рассмотрены с указанием причин проблем, постановлений Совета Федерации Федерального Собрания в работе [Шугрина, 2013]. В ней на основании анализа действующих нормативных правовых актов и складывающейся правоприменительной практики выделены 8 стадий производства по изменению границ между субъектами Российской Федерации от возникновения потребности изменения

<sup>1</sup> Flu News Europe (Новости гриппа в Европе). Электронный ресурс: <https://flunewseurope.org/> (дата обращения 20.02.2023).

<sup>2</sup> UN Programme. Borders of the second administrative level (SALB). Программа ООН «Границы второго административного уровня». Электронный ресурс: <https://www.unsalb.org/home> (дата обращения 20.02.2023).

границ и выдвижения соответствующей инициативы до реализации решения об изменении границ и обжалования или опротестования принимаемых на разных этапах решений. Предлагаемая схема работ по изменению границ между субъектами Российской Федерации завершается делимитацией границы (уточнении нового картографического описания) и не предусматривает ее демаркацию.

Учитывая проводимые в настоящее время работы Росреестра о внесении данных о границах субъектов Российской Федерации в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН), важным элементом качества установления границ субъектов Российской Федерации является точность их пространственного положения, которая в необходимой и достаточной степени должна обеспечивать однозначную геопространственную привязку статистических данных и исключать любые противоречия в политической и хозяйственной деятельности смежных регионов страны.

Целью настоящей работы является анализ международных и национальных правовых и технических актов, регулирующих установление, изменение и кодирование территорий и границ 1 уровня, обосновывающих необходимую и достаточную точность установления и изменения границ субъектов Российской Федерации, обеспечивающую не только геопространственную привязку статистических данных, но также хозяйственную деятельность смежных регионов.

В связи с проведением в настоящее время Росреестром работ по установлению и внесению в Единый государственный реестр недвижимости границ между субъектами Российской Федерации данная тема является актуальной.

## **МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Существующее административно-территориальное устройство России и количество уровней административного деления обусловлены обширностью территории нашей страны. Высшим уровнем границ нашего государства является государственная граница, которая на отдельных участках может быть сухопутной или водной (морской, речной, озерной), а проходящая по линии границы вертикальная плоскость определяет пределы государственной территории Российской Федерации в воздушном пространстве и в недрах Земли.

Российское законодательство о государственной границе состоит из Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, пяти Федеральных конституционных законов о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе новых субъектов Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»<sup>2</sup>. Подзаконными актами являются Межгосударственный классификатор стран мира (МКСМ)<sup>3</sup>, Межгосударственный стандарт Коды названий стран<sup>4</sup> и Общероссийский классификатор стран мира (ОКСМ)<sup>5</sup>.

Следующим (первым) уровнем границ являются границы субъектов Российской Федерации. Российское законодательство о границах 1-го уровня основано на Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>, 11 Федеральных конституционных законах о принятии в

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

<sup>3</sup> Межгосударственный классификатор стран мира (МКСМ). МК (ИСО 3166) 004-97.

<sup>4</sup> Межгосударственный стандарт. ГОСТ 7.67-2003 (ИСО 3166-1:1997) Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Коды названий стран.

<sup>5</sup> Общероссийский классификатор стран мира (ОКСМ). ОК (МК (ИСО 3166) 004-97) 025-2001.

Российскую Федерацию, изменении наименований и территорий субъектов Российской Федерации и таких подзаконных актах, как Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР)<sup>1</sup>, Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО)<sup>2</sup>, Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО)<sup>3</sup>.

Образованные в 2000 г. по Указу Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>4</sup> федеральные округа не являлись новым административно-территориальным делением страны, но действующая редакция «Общероссийского классификатора экономических регионов»<sup>5</sup> включает коды, наименования и состав 8 федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Приволжский, Уральский, Северо-Кавказский, Южный, Сибирский и Дальневосточный. Поскольку к территориям и границам федеральных округов отнесены различные статистические данные, целесообразно рассматривать уровень федеральных округов как дополнительный уровень административно-территориального деления 1+.

Границы 2-го уровня внутри субъектов Российской Федерации означают границы, в пределах которых реализуются полномочия органов местного самоуправления. Установление границ 2-го уровня относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации, определяется в законах субъектов Российской Федерации и регламентируется Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР»<sup>6</sup>, который действует в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации, и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>7</sup>. Подзаконными актами являются Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО)<sup>8</sup>, Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО)<sup>9</sup>.

Требования к точности пространственного положения границ различного уровня определены Основными положениями по картографическому обеспечению делимитации<sup>10</sup> и Основными положениями по топографо-геодезическому и картографическому обеспечению демаркации государственной границы Российской Федерации<sup>11</sup>, Правилами контроля отображения границ на картах, предназначенных для открытого опубликования и

<sup>1</sup> Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР). ОК 024-95.

<sup>2</sup> Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО). ОК 019-95.

<sup>3</sup> Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО). ОК 033-2013

<sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

<sup>5</sup> Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР). ОК 024-95.

<sup>6</sup> Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР».

<sup>7</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>8</sup> Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО). ОК 019-95.

<sup>9</sup> Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО). ОК 033-2013

<sup>10</sup> ГКИНП (ГНТА)-05-253-01. Основные положения по картографическому обеспечению делимитации государственной границы Российской Федерации.

<sup>11</sup> ГКИНП (ГНТА)-14-272-03. Основные положения по топографо-геодезическому и картографическому обеспечению демаркации государственной границы Российской Федерации.

с пометкой «для служебного пользования»<sup>1</sup>, Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии<sup>2</sup>, «Рекомендациями по решению проблемных вопросов, возникающих у органа регистрации прав при исправлении реестровых ошибок»<sup>3</sup>, письмом Росреестра «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации»<sup>4</sup>.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

### О порядке установления и изменения границ

В работе «О системе классификации и кодирования территорий в Российской Федерации» были проанализированы системы классификации и кодирования административных и особо выделенных территорий Российской Федерации различного уровня для реализации пространственной привязки статистической информации к территориям, имеющим пространственное описание. Был сделан вывод о том, что для организации взаимодействия тематических баз данных различных органов государственного управления необходимо однозначное определение территориальных объектов Российской Федерации в единой системе классификации и кодирования. Это потребует доработки и согласования классификаторов ОКЭР, ОКАТО и ОКТМО [Побединский и др., 2020].

Основная цель установления границ состоит в том, что границы определяют пределы осуществления публичной власти соответствующего уровня, не допуская вмешательства властных органов смежного территориального образования.

В статье 67 Конституции Российской Федерации закреплено, что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия<sup>5</sup>. С этой целью высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) заключается соответствующее соглашение об изменении границ, которое утверждается законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов.

Для утверждения изменения границ между субъектами Российской Федерации в соответствии со статьей 145 Регламента Совета Федерации<sup>6</sup> в Совет Федерации представляются следующие документы:

<sup>1</sup> ГКИНП (ОНТА)-14-270-03 Правила контроля отображения границ на картах, предназначенных для открытого опубликования и с пометкой «для служебного пользования».

<sup>2</sup> Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 23 октября 2020 г. № П/0393 «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, помещения, машиноместа».

<sup>3</sup> Рекомендации по решению проблемных вопросов, возникающих у органа регистрации прав при исправлении реестровых ошибок. Доведены письмом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24 декабря 2021 г. № 8-03900/21@.

<sup>4</sup> Письмо Росреестра от 19 июня 2020 г. № 18-02326/20@ «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации».

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

<sup>6</sup> Регламент Совета Федерации. Принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. 17.01.2023).

- соглашение (договор) об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, границы между которыми предполагается изменить, и утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации;
- обоснование изменения границ, согласованное субъектами Российской Федерации (пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности изменения границ между субъектами Российской Федерации, сведения о передаваемых территориях, перечень расположенных на них административно-территориальных и муниципальных образований, копии документов о результатах выявленного в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации мнения населения, проживающего на соответствующих территориях, по данному вопросу);
- карта местности с нанесенными на ней линией границы между субъектами Российской Федерации и предлагаемой линией границы между ними (картографическое изображение линии границы);
- заключение Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по соглашению (договору) об изменении границ.

Соглашение (договор) об изменении границ должно содержать картографическое описание линии границы между субъектами Российской Федерации, образующейся в результате осуществляемого изменения границ. Картографическое описание линии границы может быть оформлено в виде приложения к соглашению (договору) об изменении границ<sup>1</sup>.

Границы субъектов Российской Федерации не нуждаются в международном признании, и поэтому не требуется и международно-правового регулирования их установления и изменения. Это внутреннее дело Российской Федерации.

Немаловажной проблемой является отсутствие определенности в вопросе об установлении пределов территорий субъектов Российской Федерации. При этом границы многих субъектов Российской Федерации не отмечены на местности, а также не во всех субъектах существуют приложения к Уставу с указанием границ. Более того, в некоторых субъектах Российской Федерации существуют значительные расхождения между описанием (картографическим, координатным) границ и их реальным прохождением на местности.

Но самой главной проблемой являются споры о границах между регионами. В целях разрешения данной проблемы Министерство экономического развития Российской Федерации и Федеральная кадастровая палата разработала Рекомендации о заключении соглашений об установлении границ [Чертков, 2019].

В данных рекомендациях разработчики стремились решить проблемы единообразия и «совместимости» установления границ. Но они не учли многие нюансы, например: на территории Московской области заключены соглашения об описании местоположения границ, которые позволяют сопредельным регионам совместно и единообразно описать уже установленную и признанную границу. Таким образом, заключать соглашения об уже установленных границах представляется неразумным.

Кроме того, разработчики рекомендаций не учли так называемый «человеческий фактор». Само начало процедуры обсуждения положения границ субъектов Российской Федерации порождает ситуацию спора по этому вопросу, поскольку и органы публичной власти, и сами жители с наибольшей вероятностью будут использовать недостаточно

<sup>1</sup> Регламент Совета Федерации. Принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ (в ред. 17.01.2023).

урегулированные ситуации в пользу «своего субъекта». При этом имеют место быть и случаи, когда жители географически отрезаны от административных центров и инфраструктуры «своего» региона и имеют сложившуюся связь с соседним регионом.

Сложность решения проблемы установления и изменения границ субъектов Российской Федерации можно проиллюстрировать историей разработки, рассмотрения и отклонения проекта федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>. Первая редакция законопроекта была представлена в Государственную Думу 22 мая 2002 г. Комитет Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике, назначенный ответственным, 12 ноября 2002 г. принял решение о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы. В январе 2003 г. состав инициаторов законопроекта был дополнен, и 15 января 2003 г. внесена новая редакция законопроекта (депутаты Л.А. Иванченко, Ю.М. Конев, В.Н. Лысенко, О.В. Шеин, В.Н. Южаков).

Советом Государственной Думы 20 мая 2003 г. принято решение внести законопроект на рассмотрение Государственной Думы. Рассмотрение законопроекта Государственной Думой состоялось дважды, 11 июня 2003 г. и 9 сентября 2003 г. На заседании 11 июня 2003 г. депутат А.Г. Чехоев из фракции Коммунистической партии Российской Федерации внес предложение исключить рассмотрение законопроекта в первом чтении из повестки заседания. Результаты голосования: за — 132 чел. (29,3 %), против — 4 чел. (0,9 %), воздержалось — 0 чел. (0,0 %); голосовало — 136 чел., не голосовало — 314 чел. (69,8 %). Решение об исключении законопроекта из повестки не принято.

Рассмотрение Государственной Думой законопроекта в первом чтении состоялось 9 сентября 2003 г. Заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике, один из авторов законопроекта Юрий Михайлович Конев в своем докладе отметил: «Сегодня я могу показать вам спорную карту России (примерно 36 спорных вопросов в Российской Федерации по межсубъектным границам). И если вы думаете, что мы писали закон по изменению границ для того, чтобы разжечь пожар, то как раз суть этого законопроекта совершенно в другом... Первоначально у нас был законопроект об административных границах субъектов Федерации. После согласования с родственным комитетом Совета Федерации мы договорились, что мы должны сделать законопроект не о границах, а об изменении границ между субъектами Российской Федерации... Необходимость принятия федерального закона вытекает из положений части 3 статьи 67 и пункта «а» части 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации... Да, действительно, в Конституции, в статье 67 записано, что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия. И все. А каков механизм этого изменения? Что, каждый субъект Федерации должен свой закон издавать по этому поводу? И как эти законы будут стыковаться? Должен быть федеральный закон, который прописывал бы механизм. И мы постарались прописать закон таким образом, чтобы это был закон прямого действия, который прописывает весь механизм возможного изменения административных границ между субъектами Федерации... По состоянию на 12 ноября 2002 г. от 36 субъектов Федерации получены отзывы, 32 субъекта Федерации высказались положительно, за принятие, 4 субъекта Федерации высказались против»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Законопроект № 208899-3 «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации». Электронный ресурс: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3> (дата обращения 15.01.2023).

<sup>2</sup> Фрагмент стенограммы заседания Государственной Думы от 9 сентября 2003 г. № 251. Пункт 9. «Рассмотрение в первом чтении проекта федерального закона № 208899-3 «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации». Электронный ресурс: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3> (дата обращения 16.01.2023).

Результаты голосования были обескураживающими: за — 49 чел. (10,9 %), против — 22 чел. (4,9 %), воздержалось — 0 чел. (0,0 %). Голосовали 71 чел., не голосовали 379 чел. (84,2 %). Проект федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации» не был принят в первом чтении, т. к. 84,2 % депутатов Государственной Думы проигнорировали голосование.

Установление границ субъектов Российской Федерации предполагает определенную правовую процедуру. Соответствующая процедура складывается из двух дополняющих друг друга процессов: делимитации и демаркации.

Делимитация внутренних границ публично-территориальных образований представляет собой обозначение на специальных картах и описание по ним прохождения линии границы, составляющих неотъемлемую часть соответствующего нормативного правового акта. Демаркация такой границы представляет собой обозначение и оборудование границы на местности. Кроме юридического определения и установления границ на местности, делимитация и демаркация означают государственное признание границ субъектов Российской Федерации. При их отсутствии также могут происходить территориальные споры. Между процедурами делимитации и демаркации могут быть существенные временные разрывы. Границы могут быть установлены в нормативных правовых документах, но не установлены на местности. Более того, многие участки границ субъектов Российской Федерации, а также их административно-территориальных единиц и муниципальных образований, не прошли демаркации до настоящего времени [Забелина, 2013].

При рассмотрении проблемы соотношения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления необходимо основываться на правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации. В его Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П и Определении от 15 мая 2007 г. № 406-О-П указывается, что «из федеративной природы государственности России в том виде, как она закреплена в статьях 1 (часть 1), 11 (часть 2), 66 (часть 1), 71, 72, 73, 76 и 77 Конституции Российской Федерации вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в состав Российской Федерации — их территориальное устройство. Вопросы территориальных основ местного самоуправления, формирования муниципальных образований с одной стороны, и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации — с другой, будучи связанными между собой, имеют самостоятельное значение и, обладая собственным юридическим содержанием, относятся к различным сферам ведения. Первый — к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, второй — к исключительному ведению субъектов Российской Федерации» [Практика применения..., 2020].

Еще более конкретно разграничивает вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П, в котором сделан вывод «пока границы самого субъекта Российской Федерации не установлены (не определены), границы муниципальных образований также нельзя рассматривать как установленные в границах этого субъекта Российской Федерации, сопредельных с соседним субъектом Российской Федерации» [Евлоев, 2019].

Таким образом, позиция Конституционного Суда Российской Федерации однозначно предполагает не только делимитацию границ субъектов Российской Федерации на картах соответствующего масштаба, но также демаркацию этих границ, особенно на спорных территориях.

Финансово-экономическим обоснованием от 22 мая 2002 г. к проекту федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации», исходя из протяженности границ между субъектами Российской Федерации 82 000 км, предусматривалась установка 246 000 межевых знаков (3 знака на каждый километр границы), включая точки стыков границ 3 и более субъектов Российской Федерации. Предусматривалось согласование установленной границы как минимум с 4 смежными территориями. Определение координат межевых знаков предусматривалось с использованием спутниковых геодезических приемников<sup>1</sup>.

В докладе заместителя председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике Ю.М. Конева при рассмотрении проекта федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации» 9 сентября 2003 г. отмечалось: «Я знаю, что некоторые фракции возмутило то, что в него включены понятие межевых знаков, возможность установления межевых знаков. Но статья 17 законопроекта четко определяет, что по согласованию субъектов Федерации межевые знаки могут быть поставлены, а можно их и не ставить. Я действительно считаю, что, может быть, не стоит ставить межевые знаки, но в законопроекте это прописано: хочешь — ставь, хочешь — не ставь»<sup>2</sup>.

17 декабря 2001 г. был принят федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>3</sup>. В соответствии с законом новый субъект может быть создан в результате присоединения к Российской Федерации иностранного государства или его части, а также путем объединения двух и более граничащих между собой регионов.

В статье 65 Конституции Российской Федерации<sup>4</sup> приведен перечень всех субъектов Российской Федерации, перечень 10 федеральных конституционных законов о принятии в Российскую Федерацию, изменении наименований и территорий субъектов Российской Федерации и перечень 7 Указов Президента Российской Федерации «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации».

Пять федеральных конституционных законов вносят изменения не только в границы субъектов Российской Федерации, но также в государственную границу Российской Федерации. Это такие законы, как «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>5</sup>, «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Финансово-экономическое обоснование от 22 мая 2002 г. к проекту федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации». Электронный ресурс: [https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3#bh\\_histras](https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3#bh_histras) (дата обращения 15.01.2023).

<sup>2</sup> Фрагмент стенограммы заседания Государственной Думы от 9 сентября 2003 г. № 251. Пункт 9. Рассмотрение в первом чтении проекта федерального закона № 208899-3 «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации». Электронный ресурс: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3> (дата обращения 16.01.2023).

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации».

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики»<sup>1</sup>, «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики»<sup>2</sup>, «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области»<sup>3</sup>, «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области»<sup>4</sup>.

Федеральным конституционным законом «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» установлено, что пределы территории новых субъектов Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополя определяются границами территории Республики Крым и территории города федерального значения Севастополя, существовавшими на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов. Граница Республики Крым на суше, сопряженная с территорией Украины, является Государственной границей Российской Федерации.

Федеральными конституционными законами установлено, что пределы территории новых субъектов Российской Федерации Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики определяются границами их территории, установленными конституциями республик на день их образования и на день их принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации новых субъектов. Границы республик, сопряженные с территорией иностранного государства, являются Государственной границей Российской Федерации.

Федеральными конституционными законами установлено, что пределы территории новых субъектов Российской Федерации Запорожской области и Херсонской области определяются границами их территории, существовавшими на день их принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации новых субъектов. Границы областей, сопряженные с территорией иностранного государства, являются Государственной границей Российской Федерации.

Пять федеральных конституционных законов вносят изменения только в границы субъектов Российской Федерации. Это такие законы, как «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»<sup>5</sup>, «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики».

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики».

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области».

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области».

<sup>5</sup> Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа».

Эвенкийского автономного округа»<sup>1</sup>, «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа»<sup>2</sup>, «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа»<sup>3</sup>, «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»<sup>4</sup>.

Федеральными конституционными законами установлено, что границы новых субъектов Российской Федерации Пермского края, Красноярского края, Камчатского края, Забайкальского края и Иркутской области совпадают с их границами на день принятия соответствующих федеральных конституционных законов и охватывают территории объединившихся субъектов Российской Федерации.

Продолжающийся процесс изменения границ субъектов Российской Федерации в настоящее время подтверждает актуальность исследования.

### **О точности геодезических и картографических работ при установлении и изменении границ**

Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии<sup>5</sup> средняя квадратическая погрешность определения координат (местоположения) характерных точек границы установлена 0,1–0,5 м для застроенных территорий и 2,5–5,0 м для прочих категорий земель.

В «Рекомендациях по решению проблемных вопросов, возникающих у органа регистрации прав при исправлении реестровых ошибок»<sup>6</sup> приведены требования к картографическому материалу в целях применения его для исправления реестровых ошибок и средние квадратические погрешности при определении координат характерных точек границ фотограмметрическим либо картометрическим методом. При определении координат характерных точек по аналоговому картографическому материалу величина средней квадратической погрешности принимается равной 0,0012 м в масштабе соответствующей карты, при использовании цифровых карт — 0,0007 м в масштабе соответствующей карты, при использовании цифровых фотокарт, ортофотопланов —

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа».

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа».

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа».

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа».

<sup>5</sup> Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 23 октября 2020 г. № П/0393 «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, помещения, машиноместа».

<sup>6</sup> Рекомендации по решению проблемных вопросов, возникающих у органа регистрации прав при исправлении реестровых ошибок. Доведены письмом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24 декабря 2021 г. № 8-03900/21@.

0,0005 м в масштабе соответствующего материала. При использовании картографического материала м-ба 1: 2 000 средние квадратические погрешности на местности составят 2,4, 1,4 и 1,0 м на местности соответственно.

Требования к порядку установления и точности определения государственной границы и границ субъектов Российской Федерации могут существенно отличаться от требований к точности определения границ земельных участков. Особый статус административно-территориальных границ отмечен в пункте 11 «Порядка кадастрового деления территории Российской Федерации» — приложении № 1 к приказу Минэкономразвития России<sup>1</sup>. Приказом определено, что изменение описания местоположения границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований и населенных пунктов, элементов планировочной структуры, как и прекращение существования, образование новых и изменение субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и населенных пунктов, элементов планировочной структуры не влечет изменения кадастрового деления.

Постановлением Правительства Российской Федерации<sup>2</sup> установлены особые требования для государственной границы и границ субъектов Российской Федерации. Так, например, пункт 2 Правил определяет, что границы объектов землеустройства и/или отдельные части таких границ, совпадающие с государственной границей Российской Федерации, на местности не устанавливаются. Пункт 4 Правил определяет, что при установлении на местности границ между субъектами Российской Федерации узловые точки таких границ закрепляются долговременными межевыми знаками. Пункт 9 Правил определяет, что при выявлении пересечения границ между субъектами Российской Федерации с границами земельных участков, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости, установление на местности таких границ приостанавливается. Информация о наличии указанных пересечений направляется в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии либо в соответствующий территориальный орган этой Службы.

При установлении и определении на местности государственной границы приняты следующие виды работ:

- делимитация;
- демаркация;
- проверка прохождения линии границы (редемаркация).

Делимитацией границ называется определение положения и направления линии государственной границы по соглашению между сопредельными государствами. Порядок осуществления делимитации и ее картографического обеспечения определен Основными положениями<sup>3</sup>. Основными положениями не определены масштаб «делимитационной» топографической карты и точность положения и направления линии государственной границы. Эти вопросы решаются Межгосударственной комиссией индивидуально для каждого участка государственной границы.

Демаркация границ в международном праве — установление линии государственной границы на местности путем обозначения ее пограничными знаками. Порядок осуществления демаркации и ее топографо-геодезического и картографического

<sup>1</sup> Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 24 ноября 2015 г. № 877 «Об утверждении порядка кадастрового деления территории Российской Федерации, порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров, номеров регистрации, реестровых номеров границ».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 г. № 688 «Об утверждении Правил установления на местности границ объектов землеустройства».

<sup>3</sup> ГКИНП (ГНТА)-05-253-01. Основные положения по картографическому обеспечению делимитации государственной границы Российской Федерации.

обеспечения определен Основными положениями<sup>1</sup>. Основными положениями не определены масштаб «демаркационной» топографической карты и точность положения и направления линии государственной границы. Эти вопросы решаются Межгосударственной комиссией индивидуально для каждого участка государственной границы. Тем не менее, пунктом 2.4.1 Основных положений установлены следующие требования по точности выполнения работ:

- в качестве исходных (для производства топографических работ и определения координат пограничных знаков) принимаются имеющиеся на местности пункты геодезической сети России и сопредельного государства 1-го, 2-го, 3-го и 4-го классов;
- координаты точек полевой подготовки аэроснимков и основных пограничных знаков определяются относительно исходных пунктов со средними квадратическими ошибками, обычно не превышающими  $\pm 5$  м;
- методы определения координат могут быть как традиционными (триангуляция и полигонометрия, засечками, проложением ходов), так и новейшими, с использованием средств и методов спутниковой геодезии.

Большинство официальных тематических данных, входящих в систему федерального статистического наблюдения, пространственно привязаны методом косвенной географической привязки к центрам или границам административных территорий различного уровня. Использование географических идентификаторов для пространственной привязки регламентируется ГОСТ Р 70316-2022<sup>2</sup>.

Правилами контроля отображения границ на картах<sup>3</sup> установлены общие требования по контролю за правильным отображением на картографических материалах Государственной границы Российской Федерации, границ субъектов Российской Федерации и другой информации об объектах местности.

Правилами установлено, что для контроля правильности отображения границ в числе прочих используются карты-эталонные м-бов 1: 500 000 и 1: 1 000 000 для проверки государственных границ, дежурная справочная карта м-ба 1: 100 000 для проверки границ субъектов и дежурные экземпляры справочников административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации для границ административно-территориальных единиц.

Исходя из масштабов карт-эталонных, дежурной справочной карты и средней квадратической погрешности определения границ картометрическим методом равной 0,0012 м в масштабе соответствующей карты можно определить, что контроль правильности отображения границ на картах может быть осуществлен со средними квадратическими погрешностями 600–1200 м на местности для государственной границы и 120 м на местности для границ субъектов Российской Федерации.

Данной точности достаточно для пространственной привязки тематической информации в соответствии с требованиями национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 70316-2022<sup>4</sup>, но учитывая, что в мультимасштабных картах,

<sup>1</sup> ГКИНП (ГНТА)-14-272-03. Основные положения по топографо-геодезическому и картографическому обеспечению демаркации государственной границы Российской Федерации.

<sup>2</sup> ГОСТ Р 70316-2022 Пространственные данные. Пространственная привязка по географическим идентификаторам.

<sup>3</sup> ГКИНП (ОНТА)-14-270-03 Правила контроля отображения границ на картах, предназначенных для открытого опубликования и с пометкой «для служебного пользования»

<sup>4</sup> ГОСТ Р 70316-2022 Пространственные данные. Пространственная привязка по географическим идентификаторам.

используемых в современных ГИС, наиболее крупными масштабами являются 1: 50 000 и 1: 25 000, представляется целесообразным применять данные о положении границ субъектов Российской Федерации со средними квадратическими погрешностями 60–30 м на местности, что соответствует точности делимитации. Более высокая точность необходима только для определения кадастровых границ и внесения этих данных в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

Проводимые в настоящее время работы Росреестра о внесении данных о границах субъектов Российской Федерации в Единый государственный реестр недвижимости предназначены, в числе прочего, для устранения отмеченного Конституционным судом Российской Федерации противоречия: «пока границы самого субъекта Российской Федерации не установлены (не определены), границы муниципальных образований также нельзя рассматривать как установленные в границах этого субъекта Российской Федерации, сопредельных с соседним субъектом Российской Федерации» [Евлоев, 2019].

Оценка корректности государственного регулирования в вопросе точности пространственного описания границ субъектов Российской Федерации осуществлялась путем исследования требований письма Росреестра<sup>1</sup>, определяющего допустимую погрешность пересчета координат ее характерных точек из одной системы координат в другую при составлении метрического описания границы. При этом оценивалась обоснованность этих требований с точки зрения возможности их исполнения в условиях применения в Российской Федерации для ведения ЕГРН местных систем координат, имеющих различную по однородности и точности геодезическую основу.

Следует отметить, что одним из важных моментов при установлении границы между субъектами Российской Федерации является ее однозначное координатное описание, что можно однозначно реализовать в единой государственной системе координат. Однако в соответствии с действующим законодательством метрическое описание границ субъектов Российской Федерации при ведении ЕГРН осуществляется в местных системах координат (МСК), установленных в отношении кадастровых округов, с определенными для них параметрами перехода к единой государственной системе координат<sup>2</sup>. Таким образом, описание единого объекта — границы между смежными субъектами Российской Федерации, осуществляемое в двух МСК этих регионов — является в этом смысле ущербным решением. Даже в том случае, если в смежных субъектах РФ используются МСК, базирующиеся на идентичной государственной системе координат (ГСК), например — СК-42, пересчет координатного описания границы из СК-42 в созданные на ее основе МСК (МСК-NN\_42) будет содержать в себе ошибки. Это приводит к тому, что единый объект — граница между смежными субъектами Российской Федерации — будучи пересчитанной из СК-42 в МСК-NN\_42 смежных регионов, превращается фактически в три границы, несовпадение в пространстве координат характерных точек которых происходит на величины, равные ошибкам пересчета из ГСК в МСК-NN\_42. При этом в соответствии с существующей методикой выполнения землеустроительных работ по установлению границ между субъектами Российской Федерации<sup>3</sup>, граница субъекта Российской Федерации, представленная в двух МСК-NN\_42 соседних регионов, должна быть пересчитана в ГСК-2011 с проверкой допуска на расхождения координат характерных точек. Таким образом, в

<sup>1</sup> Письмо Росреестра от 19.06.2020 г. № 18-02326/20@ «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации».

<sup>2</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»

<sup>3</sup> Письмо Росреестра от 19.06.2020 г. № 18-02326/20@ «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации».

ГСК-2011 появляется еще две версии координатного описания границы между субъектами Российской Федерации (а всего 5), несовпадение координат характерных точек которых в пространстве равны погрешностям пересчета их координат из исходной ГСК в МСК-NN\_42 и далее в ГСК-2011.

В условиях такого неоднозначного координатного описания границ между субъектами Российской Федерации регулятор стремится к минимизации расхождений координат характерных точек, представленных в различных системах координат. В письме Росреестра<sup>1</sup> это требование сформулировано следующим образом: «...при этом ошибки в значениях координат при пересчете из одной системы координат в другую при использовании легитимных параметров (ключей) перечета не должны превышать 0,03 м». Здесь важно отметить, что в приведенной цитате дословно речь идет об ошибке пересчета координат характерных точек из одной системы координат в другую, при этом по смыслу авторами письма имеется в виду (и это подтверждено практикой проведения пространственной экспертизы принимаемых Росреестром документов по установлению границ между субъектами Российской Федерации), что и их координаты в конечной системе координат (ГСК-2011), будучи преобразованными из МСК смежных объектов, также не должны различаться на величину более чем 0,03 м. Однако при всей понятности стремления регулятора к минимизации расхождений в пространственном описании нескольких вариантов границ, данное требование является неисполнимым и в общем случае неполным.

Невозможность исполнения требований Письма<sup>2</sup> заключается в том, что пересчет из одной системы координат в другую, допуск на ошибку которого в нем определен в 3 см, осуществляется не напрямую, а в несколько этапов. Для того, чтобы осуществить требуемое сравнение в ГСК-2011 координаты идентичной характерной точки границы между смежными субъектами Российской Федерации, где используются МСК-01\_42 и МСК-02\_42 (номера МСК соседних регионов даны условно), требуется осуществить пересчеты из МСК-01\_42 в СК-42, затем из СК-42 в ГСК-2011 и одновременно из МСК-02\_42 в СК-42, затем из СК-42 в ГСК-2011.

Средняя квадратическая погрешность, которая допускается при пересчетах из МСК в ГСК-2011, (исходя из установленной в письме<sup>3</sup> погрешности на 1 пересчет в 3 см) вычисляется по формулам (1, 2):

из МСК-01\_42:

$$M_{01\_42} = \sqrt{M_1^2 + M_2^2} = \sqrt{3.0^2 + 3.0^2} = 4.24 \text{ см} \quad (1),$$

из МСК-02\_42:

---

<sup>1</sup> Письмо Росреестра от 19 июня 2020 г. № 18-02326/20@ «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации».

<sup>2</sup> Письмо Росреестра от 19 июня 2020 г. № 18-02326/20@ «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации».

<sup>3</sup> Письмо Росреестра от 19 июня 2020 г. № 18-02326/20@ «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации».

$$M_{02\_42} = \sqrt{M_3^2 + M_4^2} = \sqrt{3.0^2 + 3.0^2} = 4.24 \text{ см} \quad (2).$$

При сравнении координат характерной точки границы в ГСК-2011 должна рассматриваться допустимая общая средняя квадратическая погрешность преобразования координат из исходной СК (соответствующая МСК субъекта Российской Федерации) в целевую СК (ГСК-2011), а именно — между МСК-01\_42 и МСК-02\_42 (3):

$$M_{01\_42-02\_42} = \sqrt{M_{01\_42}^2 + M_{02\_42}^2} = \sqrt{4.24^2 + 4.24^2} = 6.0 \text{ см} \quad (3).$$

Таким образом, даже в том случае, если полностью соблюдены все требования письма, МСК смежных субъектов Российской Федерации основаны на идентичной ГСК (в приведенном примере это СК-42) и на всех этапах пересчета существовали бы легитимные параметры (ключи) пересчета, требование письма<sup>1</sup> является некорректным (избыточным и невыполнимым). При установленном допуске на 1 пересчет в 3 см даже в самом идеальном случае, когда смежные субъекты имеют единую материнскую ГСК и наличии всех необходимых параметров (ключей) пересчета, общая средняя квадратическая погрешность координат характерной точки границы между смежными субъектами Российской Федерации будет составлять 6 см.

В то же время для преобразований между системами координат СК-42, СК-95 и ГСК-2011 отсутствуют легитимные параметры (ключи) пересчета необходимой точности. Так, преобразование между этими системами координат может быть осуществлено с применением параметров перехода, установленных ГОСТ 32453-2017<sup>2</sup>, в т. ч. между СК-42 и ГСК-2011 (точность порядка 10 м), СК-95 и ГСК-2011 (точность порядка 1 м), СК-42 и СК-95 (точность порядка 10 м).

Однако вышеназванные параметры в данном случае неприемлемы по точности, поэтому для задачи установления границы между субъектами Российской Федерации можно констатировать отсутствие легитимных параметров преобразования между системами координат СК-95, СК-42, ГСК-2011.

В условиях отсутствия возможности установления строгих математических зависимостей (ключей) между действующей (ГСК-2011) и отмененными государственными системами координат (СК-42, СК-95), другим способом получения координат характерной точки границы в ГСК-2011 на основе их координат в СК-42/СК-95 является метод построения цифровых моделей разностей координат между соответствующими системами координат, который применяется в ПО, разработанном ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД». Этот метод основан на интерполяции разностей координат пунктов ГГС в соответствующих системах координат. При этом по итогам интерполяции строятся модели (матрицы) деформации координат (далее — матрицы), устанавливающие связь по каждой из осей координат между следующими СК: СК-42–ГСК-2011, СК-95–ГСК-2011, СК-95–СК-42.

<sup>1</sup> Письмо Росреестра от 19 июня 2020 г. № 18-02326/20@ «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации».

<sup>2</sup> ГОСТ 32453-2017. Глобальная навигационная спутниковая система. Системы координат. Методы преобразований координат определяемых точек.

Погрешность интерполяции координат в целевой СК на основе координат характерной точки границы в исходной СК по матрице каждой из осей координат может достигать величин до 10 см (шаг интерполяции матриц — 1' (порядка 2 км на местности), а скорость изменения разностей координат по каждой из осей координат на территории отдельных субъектов Российской Федерации может достигать 1 см на 200 м).

С учетом этого погрешность преобразования может достигать:

А) из СК-42 (базовая СК для МСК-NN\_42) в ГСК-2011 (4):

$$M_{42-2011} = \sqrt{M_x^2 + M_y^2} = \sqrt{10.0^2 + 10.0^2} = 14.14 \text{ см} \quad (4),$$

Б) из СК-95 (базовая СК для МСК-NN\_95) в ГСК-2011 (5):

$$M_{95-2011} = \sqrt{M_x^2 + M_y^2} = \sqrt{10.0^2 + 10.0^2} = 14.14 \text{ см} \quad (5).$$

При сравнении координат характерных точек границы в ГСК-2011 должна рассматриваться допустимая общая СКО преобразования координат из исходных СК смежных субъектов, являющихся базовыми для МСК субъектов (СК-42 и СК-95) в целевую СК (ГСК-2011), а именно (6):

$$M_{\text{общ}} = \sqrt{M_{42-2011}^2 + M_{95-2011}^2} = \sqrt{14.14^2 + 14.14^2} = 20.0 \text{ см} \quad (6).$$

Иными словами, при установлении границы между смежными субъектами Российской Федерации, в которых МСК ведения ЕГРН основывается на разных ГСК (СК-42 и СК-95) и где отсутствуют легитимные параметры пересчета между ГСК, СКО пересчета может достигать 0,2 м.

Таким образом, требования письма<sup>1</sup> (в части точности пересчета из одной системы координат в другую в случае, если они распространяются на величину расхождения координат в ГСК-2011, полученных путем преобразования из МСК смежных субъектов Российской Федерации), являются неисполнимыми даже при наличии легитимных ключей перехода между такими системами координат. Также в этом письме не урегулированы требования по точности преобразований координат характерных точек границы для случая отсутствия таких легитимных ключей перехода.

## ВЫВОДЫ

Продолжающийся процесс изменения границ субъектов Российской Федерации в настоящее время приводит к необходимости внесения корректировок в структуры баз данных тематической (статистической) информации и, соответственно, корректировок пространственной привязки такой информации, что подтверждает актуальность исследования.

<sup>1</sup> Письмо Росреестра от 19 июня 2020 г. № 18-02326/20@ «О типовых ошибках при подготовке землеустроительной документации по описанию местоположения границ между субъектами Российской Федерации».

Полная определенность в вопросе о пределах территорий субъектов Российской Федерации на сегодняшний день отсутствует. Имеющееся законодательное регулирование установления и изменения границ субъектов Федерации явно является недостаточным. Вопросы изменения границ между субъектами Федерации не уточняются в федеральном законодательстве. Но при этом пункт 4 статьи 49 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup> устанавливает, что «на федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по принятию конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по изменению статуса субъекта Российской Федерации и по изменению границ между субъектами Российской Федерации».

В Российской Федерации уже был разработан проект Федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации», и в 2002 г. был внесен в Государственную Думу. Основное внимание при разработке законопроекта было уделено именно процедурным вопросам и разграничению полномочий. Тем не менее, Государственная Дума в 2002 г. отклонила рассматриваемый законопроект в первом чтении. В частности против принятия законопроекта выступило Правительство Российской Федерации, указав, что вопрос об изменении границ между субъектами Федерации регламентируется Конституцией Российской Федерации, которая предоставляет право изменения этих границ самим субъектам с их взаимного согласия.

В целях решения проблем юридической техники описания границ субъектов Российской Федерации и преодоления проблемы одностороннего определения границ Министерством экономического развития Российской Федерации и Федеральной кадастровой палатой были разработаны Рекомендации о заключении соглашений об установлении границ. Разработчики стремились к решению проблемы единообразия и «совместности» установления границ. Вместе с тем сам подход вызывает категорическое возражение. В практике субъектов Российской Федерации уже заключены многочисленные соглашения об описании местоположения границ. Такое соглашение дает возможность сопредельным регионам совместно и единообразно описать уже установленную и признанную границу. Заключать соглашение об установлении уже давно установленных границ представляется юридическим нонсенсом.

Попытки регулирования правовых и технических проблем установления, уточнения и изменения административных границ субъектов Российской Федерации путем издания Росреестром писем и рекомендаций, относящих данную проблему к вопросам уточнения границ земельных участков, представляются неправомерными. Эта практика противоречит выводам Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П: «пока границы самого субъекта Российской Федерации не установлены (не определены), границы муниципальных образований также нельзя рассматривать как установленные в границах этого субъекта Российской Федерации, сопредельных с соседним субъектом Российской Федерации». Порядок действий, изложенный в работе [Шугрина, 2013], законодательно не закреплен и не включает этапа демаркации границ. Требования к точностным параметрам делимитации и демаркации границ субъектов Российской Федерации отсутствуют.

Координатное описание границ между субъектами Российской Федерации наиболее целесообразно осуществлять в единой государственной системе координат. В этом случае

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

единый объект — граница между смежными субъектами Российской Федерации — будет сформирована безальтернативно в виде единого метрического описания в государственной системе координат, что абсолютно исключало бы любые противоречия в политической и хозяйственной деятельности смежных регионов страны и обеспечивало однозначную геопространственную привязку статистических данных. Использование для этих целей МСК, в которых ведется ЕГРН, и которые базируются на разной геодезической основе (СК-42/СК-95), делают координатное описание границы многовариантным (до 5 вариантов).

Решение перечисленных проблем видится в подготовке федерального закона и соответствующих подзаконных актов, которые бы решали все вопросы, касающиеся делимитации и демаркации границ субъектов Российской Федерации.

## **БЛАГОДАРНОСТИ**

Исследование выполнено при поддержке Межрегиональной общественной организации «Российское общество геодезии, картографии и землеустройства».

## **ACKNOWLEDGEMENTS**

The study was performed with the support of the Interregional Public Organization “Russian Society of Geodesy, Cartography and Land Management”.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

*Белоусов В.М.* Административно-территориальная таксономия российского пространства и эффект масштаба. Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Общественные науки, 2011. № 2. С. 56–60.

*Бозо Н.В., Михеева Г.В.* Альтернативный вариант административно-территориального деления в РФ. Идеи и идеалы, 2014. № 2 (20). С. 70–79.

*Бозо Н.В., Михеева Г.В.* Влияние изменений в административно-территориальном делении РФ на социальные и экономические показатели. Вестник Томского государственного университета, 2015. № 400. С. 190–197.

*Гладкий Ю.Н.* Территориальное укрупнение регионов России и экономический федерализм. Известия Русского географического общества, 2007. Т. 139. Вып. 5. С. 15–21.

*Данилко Р.Г.* Оценка современных вариантов административно-территориального деления Российской Федерации. Региональная экономика: теория и практика, 2014. № 21 (348). С. 29–37.

*Джамиль Э.З.* Праворегулирующий потенциал Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. 44-П. Вестник Костромского государственного университета, 2020. Т. 26. № 1. С. 212–216. DOI: 10.34216/1998-0817-2020-26-1-212-216.

*Забелина М.В.* Границы субъектов Российской Федерации: Понятие, статус, функции, правовое закрепление. Право и политика, 2013. № 1 (157). С. 18–26. DOI: 10.7256/1811-9018.2013.01.3.

*Заяц Д.В.* Начало новой административно-территориальной реформы? География, 2000. № 21. С. 1–2.

*Евдокимов С.И.* Административно-территориальные преобразования в России: оценка исторического опыта. Псковский регионологический журнал, 2010. № 10. С. 23–28.

*Евлов И.М.* Постановление Конституционного Суда России о границах между субъектами Российской Федерации: разрешение спора или усугубление проблемы? Комментарий к

Постановлению от 6 декабря 2018 г. № 44-П. Сравнительное конституционное обозрение, 2019. № 1 (128). С. 92–106. DOI: 10.21128/1812-7126-2019-1-92-106.

*Побединский Г.Г., Вьюшков М.В., Белых Ю.Р.* О системе классификации и кодирования территорий в Российской Федерации. Геодезия и картография, 2020. Т. 81. № 5. С. 41–53. DOI: 10.22389/0016-7126-2020-959-5-41-53.

Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Ответы на вопросы по положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принципы территориальной организации местного самоуправления. Территория муниципальных образований (ст. 10). Местное право, 2020. № 1. С. 83–104.

*Родман Б.Б.* Перспективы эволюции федеральных округов. Российские регионы и центр: взаимодействие в экономическом пространстве. М.: Институт географии РАН, 2000. С. 36–41.

*Романов М.Т.* Проблемы экономического районирования и административно-территориального устройства России в новых условиях. Известия РАН. Серия географическая, 2006. Вып. 3. С. 57–66.

*Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика: учеб. пособие для вузов. М.: Издательский дом ВШЭ, 2006. 780 с.

*Файбусович Э.Л., Мартынов В.Л.* Тенденции и перспективы изменения административно-территориального деления России. Псковский регионологический журнал, 2006. № 2. С. 28–36.

*Чертков А.Н.* Границы субъектов Российской Федерации: установление, уточнение, изменение. Право и политика, 2019. № 11. С. 67–75. DOI: 10.7256/2454-0706.2019.11.31270.

*Шугрина Е.С.* Особенности изменения границ субъектов Российской Федерации в материалах правоприменительной практики. Конституционно-правовой статус Иркутской области в составе России: история, современное состояние, перспективы развития. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 2013. С. 97–115.

*Шульгина О.В.* Особенности, этапы и факторы формирования административно-территориального деления России. Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование, 2009. Т. 2. № 5. С. 38–48.

*Шульгина О.В., Халатов В.Ю.* География федеральных округов России. Профильная школа, 2008. № 1. С. 29–36.

*Idrizi B., Meha M., Ismaili F., Nikolli P.* Calculation of the National area of the republic of Kosova. Web resource: [https://www.fig.net/resources/proceedings/fig\\_proceedings/fig2012/papers/ts02m/TS02M\\_idrizi\\_meha\\_et\\_al\\_6050.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2012/papers/ts02m/TS02M_idrizi_meha_et_al_6050.pdf) (дата обращения 10.07.2023).

## REFERENCES

*Belousov V.M.* Administrative-territorial taxonomy of the Russian space and the scale effect. News of Higher Educational Institutions. North Caucasus Region. Social Sciences, 2011. No. 2. P. 56–60 (in Russian).

*Bozo N.V., Mikheeva G.V.* An alternative version of administrative-territorial division in the Russian Federation. Ideas and Ideals, 2014. No. 2 (20). P. 70–79 (in Russian).

*Bozo N.V., Mikheeva G.V.* Influence of changes in the administrative-territorial division of the Russian Federation on social and economic indicators. *Tomsk State University Journal*, 2015. No. 400. P. 190–197 (in Russian).

*Chertkov A.N.* Borders of the subjects of the Russian Federation: establishment, clarification, change. *Law and Politics*, 2019. No. 11. P. 67–75 (in Russian). DOI: 10.7256/2454-0706.2019.11.31270.

*Danilko R.G.* Evaluation of modern variants of the administrative-territorial division of the Russian Federation. *Regional Economics: Theory and Practice*, 2014. No. 21 (348). P. 29–37 (in Russian).

*Evdokimov S.I.* Administrative-territorial transformations in Russia: Assessment of historical experience. *Pskov Regionological Journal*, 2010. No. 10. P. 23–28 (in Russian).

*Evloev I.M.* Resolution of the Constitutional Court of Russia on the borders between the subjects of the Russian Federation: dispute resolution or aggravation of the problem? Comment to Resolution No. 44-P of December 6, 2018. *Comparative Constitutional Review*, 2019. No. 1 (128). P. 92–106 (in Russian). DOI: 10.21128/1812-7126-2019-1-92-106.

*Faibusovich E.L., Martynov V.L.* Trends and prospects of changes in the administrative-territorial division of Russia. *Pskov Regionological Journal*, 2006. No. 2. P. 28–36 (in Russian).

*Gladkiy Yu.N.* Territorial consolidation of Russian regions and economic federalism. *Izvestiya Russkogo Geograficheskogo Obshestva (News of Russian Geographical Society)*, 2007. V. 139. Iss. 5. P. 15–21 (in Russian).

*Idrizi B., Meha M., Ismaili F., Nikolli P.* Calculation of the National area of the republic of Kosova. Web resource: [https://www.fig.net/resources/proceedings/figproceedings/fig2012/papers/ts02m/TS02M\\_idrizi\\_meha\\_et\\_al\\_6050.pdf](https://www.fig.net/resources/proceedings/figproceedings/fig2012/papers/ts02m/TS02M_idrizi_meha_et_al_6050.pdf) (accessed 10.07.2023).

*Jamil E.Z.* Law-regulating potential of the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 6, 2018 44-P. *Vestnik of Kostroma State University*, 2020. V. 26. No. 1. P. 212–216 (in Russian). DOI: 10.34216/1998-0817-2020-26-1-212-216.

*Pobedinsky G.G., Vyushkov M.V., Belykh Yu.R.* About the system of classification and coding of territories in the Russian Federation. *Geodesy and Cartography*, 2020. V. 81. No. 5. P. 41–53 (in Russian). DOI: 10.22389/0016-7126-2020-959-5-41-53.

*Rodoman B.B.* Prospects for the evolution of federal districts. *Russian Regions and the Center: Interaction in the Economic Space*. Moscow: Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences, 2000. P. 36–41 (in Russian).

*Romanov M.T.* Problems of economic zoning and administrative-territorial structure of Russia in new conditions. *Izvestia RAN. Seriya Geograficheskaya (News of the Russian Academy of Sciences. Geographical series)*, 2006. Iss. 3. P. 57–66 (in Russian).

*Shugrina E.S.* Features of changing the boundaries of the constituent entities of the Russian Federation in the materials of law enforcement practice. Constitutional and legal status of the Irkutsk Region as part of Russia: History, current state, development prospects. *Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference*, 2013. P. 97–115 (in Russian).

*Shulgina O.V.* Features, stages and factors of the formation of the administrative-territorial division of Russia. *Problem Analysis and State-management Design*, 2009. V. 2. No. 5. P. 38–48 (in Russian).

*Shulgina O.V., Khalatov V.Yu.* Geography of the Federal districts of Russia. *Profile School*, 2008. No. 1. P. 29–36 (in Russian).

The practice of applying legislation on local self-government in the explanations of the State Duma Committee on Federal Structure and Local Self-Government Issues. Answers to questions on the provisions of Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 “On the General Principles of the Organization of Local Self-government in the Russian Federation”. Principles of territorial organization of local self-government. The territory of municipalities (Article 10). Local law, 2020. No. 1. P. 83–104 (in Russian).

*Turovsky R.F.* Political regionalism: studies. Handbook for universities. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2006. 780 p. (in Russian).

*Zabelina M.V.* Borders of the subjects of the Russian Federation: Concept, status, functions, legal consolidation. Law and Politics, 2013. No. 1 (157) P. 18–26 (in Russian). DOI: 10.7256/1811-9018.2013.01.3.

*Zayats D.V.* The beginning of a new administrative-territorial reform? Geography, 2000. No. 21. P. 1–2 (in Russian).

---