

УДК 528:528.9 (470+571)
DOI 10.33764/2411-1759-2024-29-1-17-29

Проблемы геодезического и картографического обеспечения границ субъектов Российской Федерации

Г. Г. Побединский^{1,3}, В. И. Обиденко^{2*}, П. И. Маркеева³

¹ Российское общество геодезии, картографии и землеустройства,
г. Москва, Российская Федерация

² Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск,
Российская Федерация

³ Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет,
г. Нижний Новгород, Российская Федерация

* e-mail: ovi62@yandex.ru

Аннотация. В работе выполнен анализ национальных правовых и технических актов, регулирующих установление, изменение и кодирование территорий и границ различного уровня, вопросы пространственной привязки тематической информации. Рассмотрены документы ООН и стандарты международной организации по стандартизации ISO. Проанализированы российские правовые подзаконные акты о государственной границе, об административных границах 1-го уровня (границы субъектов Российской Федерации). При этом отмечается подверженность изменениям границ субъектов Российской Федерации при недостаточном законодательном регулировании процессов установления и изменения этих границ. Сложность решения проблемы установления, контроля и эволюции границ 1-го уровня продемонстрирована на примере подготовки, обсуждения и отклонения проекта федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации». Отмечается необходимость регулирования проблем установления, актуализации и изменения административных границ субъектов Российской Федерации (правовых и технических) с позиции Конституционного Суда Российской Федерации «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».

Ключевые слова: административные и кадастровые границы, границы субъектов Российской Федерации, территория, территориальное устройство, территориальное управление, делимитация, демаркация, уточнение границ, описание границ

Введение

Пространственная привязка статистических данных в значительной части осуществляется с использованием метода косвенной географической привязки к центрам, границам (территориям) государств и их регионов, с использованием систем административно-территориального кодирования. Неупорядоченность государственных границ приводит к затруднениям даже в работе международных организаций. Так, например, Европейский центр профилактики и контроля заболеваний – ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) на своем сайте был вынужден сделать специальную оговорку о статусе Косово: «Это обозначение не наносит

ущерба положению о статусе и соответствует Резолюции 1244/1999 Совета Безопасности Организации Объединенных Наций и заключению Международного суда по Декларации независимости Косово» [1].

В Программе ООН Границы второго административного уровня – SALB (UN Program & quote ;Borders of the second administrative level"), предназначенной для сбора и совместного применения пространственных данных (в виде карт масштаба 1 : 1 000 000) об административно-территориальных единицах и границах 1-го и 2-го уровня, сделано специальное примечание: «Используемые обозначения и представление материалов программы SALB Организации Объединенных Наций не подразумевают выражения ка-

кого 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» [2]. Аналогичные примечания имеются и в международных стандартах.

Как правило, в административно-территориальном устройстве страны существует несколько уровней. При этом административно-территориальные единицы 1-го уровня имеют следующие названия: области, регионы, провинции, штаты, кантоны, эмираты, земли, мухафазы, префектуры, округа, департаменты. Дальнейшее административно-территориальное деление осуществляется на районы, округа, комаркас, которые, в свою очередь, состоят из наименьших административных единиц – муниципалитетов, коммун, общин. Фактическое число уровней административно-территориального деления в разных странах различное. При этом практика такова, что в небольших по территории и численности населения странах меньше уровней административного деления [3].

Основными международными документами, регулирующими установление, изменение и кодирование территорий и границ различного уровня, являются подготовленный Статистическим отделом Организации Объединенных Наций документ «Стандартные коды стран или районов для использования в статистике» [4], Программа ООН Границы второго административного уровня – (SALB) [2], стандарт международной организации по стандартизации ISO «Коды для представления названий стран и единиц их административно-территориальных подразделений», Часть 1. Коды стран [5], Часть 2: Коды единиц административно-территориального деления стран [6], Часть 3: Коды ранее использовавшихся названий стран [7].

Правовое и техническое регулирование границ субъектов Российской Федерации

Высшим уровнем границ нашего государства является государственная граница, которая на отдельных участках может быть сухопутной или водной (морской, речной, озер-

ной), а проходящая по линии границы вертикальная плоскость определяет пределы государственной территории Российской Федерации в воздушном пространстве и в недрах Земли.

Следующим, первым уровнем границ являются границы субъектов Российской Федерации. Российское законодательство о границах 1-го уровня базируется на Конституции Российской Федерации [8], Федеральном конституционном законе «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [9], 10 Федеральных конституционных законах о принятии в Российскую Федерацию, изменении наименований и территорий субъектов Российской Федерации [10–19], Регламенте Совета Федерации (Глава 18) [20] и нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Подзаконными актами являются Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР) [21], Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) [22], Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО) [23].

Границы субъектов Российской Федерации в основном идентичны границам субъектов РСФСР и только отдельные регионы изменили свой статус. В соответствии со ст. 65 Конституции [8] Российская Федерация состоит из 89 субъектов: 24 республик, 9 краев, 48 областей, 1 автономной области и 4 автономных округов. Города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург и Севастополь – обладают статусом субъектов Российской Федерации.

Границы субъектов Российской Федерации определяются с целью установления пространственных пределов их полномочий, в том числе зоны деятельности органов их государственной власти и территории действия региональных нормативно-правовых актов, для недопущения конфликтов со смежными субъектами, организации их оптимального взаимодействия с центральными органами власти. Правовой статус субъектов Российской Федерации как административно-территориальных единиц первого уровня

определен Конституцией Российской Федерации и Уставами (Конституциями) субъектов Российской Федерации.

Основными принципами установления и изменения границ между субъектами Российской Федерации являются [24]:

- единство территории субъекта и территории Российской Федерации;
- обеспечение неотчуждаемости территории субъекта от территории Российской Федерации;
- обеспечение безопасности территории Российской Федерации и ее субъекта;
- обеспечение гармоничного единства социально-экономического, правового, политического и других пространств страны, обеспечивающего, в том числе, свободу перемещения людей, услуг и товаров через границы субъектов;
- многостороннее взаимовыгодное сотрудничество субъектов Российской Федерации;
- уважение статуса субъекта Российской Федерации и границ между ними;
- невозможность изменения границ между субъектами Российской Федерации иначе как по их взаимному согласию;
- юридически обоснованное и взаимосогласованное разрешение разногласий, касающихся прохождения линии границы.

В ст. 67 Конституции Российской Федерации закреплено, что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия (ст. 67) [8]. 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 [20] в Совете Федерации представляются следующие документы: соглашение (договор) об изменении границ; обоснование изменения границ; карта мест-

ности с нанесенной на ней линией границы между субъектами Российской Федерации и предлагаемой линией границы между ними; заключение Росреестра 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, которое может быть оформлено в виде приложения к соглашению (договору) об изменении границ [20].

Основная цель установления границ состоит в том, что границы определяют территорию осуществления публичной власти соответствующего уровня, не допуская вмешательства органов государственного и муниципального управления смежного территориального образования. Сложность разработки правил определения положения границ субъектов Российской Федерации и их изменения обусловлена отсутствием полноты государственной власти у субъектов Российской Федерации. Границы субъекта Российской Федерации и его территория не являются территориями границ суверенного государства и не требуют международного признания, их установление и изменение, являясь внутренним делом Российской Федерации, не нуждается в международно-правовом оформлении.

Существует также проблема недостаточной определенности при установлении границ территорий субъектов Российской Федерации. Эти границы часто не закреплены на местности, не у всех субъектов имеются приложения к Уставу (Конституции) Субъекта Российской Федерации с описанием прохождения линии границы. При этом, в отдельных субъектах имеются существенные различия между описанием прохождения линии границы (в том числе пространственным, выполненным с использованием координат) и их фактическим положением на местности.

Проблемы установления границ субъектов Российской Федерации

Вопросы административно-территориального деления России рассмотрены в значи-

тельном количестве публикаций, но в основном эти публикации касаются вопросов истории формирования административно-территориального деления России, правового статуса, функций и правового закрепления, тенденций и перспектив изменения административно-территориального деления России, в том числе образования и эволюции федеральных округов, влиянию политических, социальных и экономических факторов на административно-территориальное устройство России.

Значительно меньше публикаций, касающихся вопросов урегулирования территориальных проблем (споров) между субъектами Российской Федерации [24–28].

В работе [27] рассмотрены этапы заключения соглашения об изменении собственных границ субъектами Российской Федерации, включая формирование воли субъектом Российской Федерации относительно изменения своих территориальных границ, утверждение соответствующего соглашения на уровне субъектов Российской Федерации и утверждение соглашений субъектов Российской Федерации об изменении границ Советом Федерации. Автором при этом подчеркивается, что порядок подготовки и подписания соглашения об изменении границ субъектов Российской Федерации требует урегулирования на уровне Российской Федерации, поскольку федеративное устройство и территория находятся в непосредственном ведении Российской Федерации. Регулирование по данному вопросу должно быть закреплено на уровне федерального законодательства. Основополагающим началом рассматриваемых территориальных изменений должны выступать гарантии максимально полного учета мнения населения при утверждении территориальных изменений.

По итогам анализа нормативно-правовых актов и правоприменительной практики, проведенного в работе [28], определены восемь этапов производства по изменению границ между субъектами Российской Федерации – от возникновения потребности актуализации границ и формирования инициативы по этому поводу до завершения процедуры изменения границ, в том числе апелляция решений, при-

нятых на различных этапах этого процесса. Предлагаемая схема работ по актуализации границ субъектов Российской Федерации завершается процессом делимитации границы (составление нового описания прохождения линии границы по карте) и не предусматривает ее демаркацию.

Проблематика установления границ между субъектами Российской Федерации в работе [25] рассмотрена в аспекте недостаточности федерального законодательства в этой сфере. В работе сделан вывод о необходимости устранения недоработок в законодательстве Российской Федерации в вопросах установления границ субъектов, являющихся главными административно-территориальными единицами страны. Для решения этих проблем автором рекомендовано процедуру установления и актуализации границ между субъектами Российской Федерации закрепить в федеральном законе, который бы определил основные моменты, последовательность и очередность необходимых этапов этого процесса, в том числе: право инициирования установления и изменения границ; пространственное (координатное) описание границ субъектов РФ и т. д.

Главной проблемой являются споры о границах между регионами. В целях разрешения данного вопроса Минэкономразвития Российской Федерации совместно с Федеральной кадастровой палатой были разработаны Рекомендации, определяющие порядок заключения соглашений между субъектами РФ об установлении их границ. Этим документом предполагалось выработать подходы в единообразии и «совместимости» при установлении границ. Но в Рекомендациях не были учтены такие особенности, как наличие действующих соглашений об уже установленных границах, наличие так называемого «человеческого фактора», приводящего к использованию спорных ситуаций в пользу «своего субъекта» [29].

Сложность решения проблемы установления, контроля и актуализации границ между субъектами Российской Федерации иллюстрируется историей разработки, рассмотрения и отклонения проекта федерального закона «Об изменении административных гра-

ниц субъектов Российской Федерации» [30], первая редакция которого была внесена в Государственную Думу 22.05.2002.

Обсуждение законопроекта Государственной Думой в первом чтении состоялось 9.09.2003. Ю. М. Конев, заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике, один из авторов законопроекта, в своем докладе отметил, что в Российской Федерации имеется порядка 36 спорных вопросов по границам субъектов. Далее в его докладе было отмечено: «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 года от тридцати шести субъектов Федерации получены отзывы, тридцать два субъекта Федерации высказались положительно, за принятие, четыре субъекта Федерации высказались против» [31]. По итогам обсуждения проект закона, к сожалению, был отклонен.

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

Делимитация границ административно-территориальных образований включает в себя их начертание на топографических картах и составление по ним описания прохождения линий границ. Описание границы и карты с начертанными на них линиями границы являются обязательным приложением соответствующего нормативно-правового акта, устанавливающего границы между субъектами Российской Федерации. Демаркация межсубъектовой границы представляет собой ее закрепление на местности специальными

знаками. Процедуры делимитации и демаркации границы разделены во времени. Практика установления границ территориальных образований РФ такова, что процедура делимитации границы не всегда завершается ее закреплением на местности. В результате такого подхода многие фрагменты границ субъектов Российской Федерации, а также единиц их административно-территориального деления, муниципальных образований и сейчас не закреплены на местности [24]. Кроме юридического оформления и закрепления границ на местности, процедуры делимитации и демаркации являются актом государственного признания границ субъектов Российской Федерации. Неполное выполнение этих процессов может привести к территориальным спорам [32].

Рассмотрение проблематики соотношения административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления следует осуществлять с учетом правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации. В своем Постановлении от 24.01.1997 № 1-П и Определении от 15.05.2007 № 406-О-П Суд указал, 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 связаны 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» [33].

Соотношение административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации

местного самоуправления четко определено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 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» [26].

Вышеизложенная позиция Конституционного Суда Российской Федерации однозначно предполагает процедуры делимитации и демаркации границ между субъектами Российской Федерации как обязательные, особенно на территориях имеющих разногласий в прохождении линий таких границ.

В финансово-экономическом обосновании к проекту федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации», предполагалась установка на местности 246 000 межевых знака (по три знака на каждый километр границы из 82 000 километров общей ее протяженности между субъектами Российской Федерации). Предусматривалось согласование установленной границы как минимум с четырьмя смежными территориями. Определение координат межевых знаков предусматривалось с использованием спутниковых геодезических приемников [34].

Ю. М. Конева, заместитель председателя Комитета по делам Федерации и региональной политике, в своем докладе при рассмотрении проекта вышеуказанного федерального закона 09.09.2003 отмечала: «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» [31].

Из вышесказанного следует, что демаркация границ субъектов Российской Федерации (установление межевых знаков) является затратным и трудоемким процессом. Но для

четкого установления границ, исключения территориальных споров эти затраты необходимы.

Образование в составе Российской Федерации новых субъектов

Федеральный конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» был принят 17.12.2001 года [9]. Согласно закону, образование нового субъекта Российской Федерации возможно объединением двух и более смежных регионов. Инициатива по созданию таким путем нового субъекта России оформляется в виде совместного предложения об объединении Президенту Российской Федерации высших должностных лиц и органов власти соответствующих субъектов. Такое предложение обязано включать в себя согласованное наименование нового субъекта страны и описание его границ. Фактически, наряду с порядком формирования нового субъекта Российской Федерации путем объединения существующих ее регионов, данный закон предусматривает процедуру вхождения в Российскую Федерацию иностранного государства или его части.

Перечень субъектов Российской Федерации, 10 федеральных конституционных законов о принятии в Российскую Федерацию, изменении наименований и территорий субъектов Российской Федерации [10–19] и 7 Указов Президента РФ «О включении новых наименований субъектов Российской Федерации в статью 65 Конституции Российской Федерации» приведен в Конституции Российской Федерации, ст. 65 [8]. Более подробно эти законы исследованы ниже.

Нижеприведенными 5 федеральными конституционными законами изменяются как границы субъектов Российской Федерации, так и государственная граница страны: «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» [16], «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в со-

стве Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» [18], «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» [17], «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [15], «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» [19].

Согласно федеральному конституционному закону [15], «...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» [15].

В соответствии с федеральными конституционными законами [16, 17] 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 [18, 19] 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 субъек-

тов. Границы областей, сопряженные с территорией иностранного государства, являются Государственной границей Российской Федерации.

Изменения в границы субъектов Российской Федерации внесены следующими 5 федеральными конституционными законами: «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» [13]; «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» [12], «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» [10], «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» [14], «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» [11].

Федеральными конституционными законами [10–14] определено, что границы таких новых субъектов Российской Федерации, как Камчатский край, Красноярский край, Пермский край, Иркутская область и Забайкальский край идентичны их границам на момент принятия соответствующих федеральных конституционных законов и включают в себя территории интегрируемых субъектов Российской Федерации.

Результатом принятия вышеуказанных пяти федеральных конституционных законов стало изменение границ не только субъектов Российской Федерации, но и государственной границы страны. Принятие еще пяти федеральных конституционных законов привело к изменению границ субъектов Российской Федерации, при этом некоторые из них трансформировались во внутренние границы объединенных субъектов Российской Феде-

рации. Другие семь Указов Президента Российской Федерации не привели к изменению границ субъектов Российской Федерации, а лишь изменили их географическое наименование.

Заключение

Процесс изменения и актуализации границ между субъектами Российской Федерации, который не прекращается и в настоящее время, требует внесения необходимых исправлений в базы данных тематической (статистической) информации, в том числе уточнения ее пространственной локализации, что подтверждает актуальность исследования.

В настоящее время границы территорий субъектов Российской Федерации не установлены с полной определенностью. Существующее законодательное регулирование процессов определения и актуализации границ между субъектами страны недостаточно. Процедуры установления границ, приведенные в [27], не имеют законодательного закрепления и не содержат в себе процесса закрепления границ на местности путем их демаркации. Не определены требования к точности пространственного (координатного) описания границ субъектов Российской Федерации по картам и их закрепления на местности в процессе делимитации и демаркации соответственно.

Применяемый Росреестром подход, заключающийся в регулировании юридических и технических вопросов установления, уточнения и актуализации административ-

ных границ между субъектами Российской Федерации путем издания рекомендаций и писем, в которых данная проблема решается с позиций уточнения границ рядовых объектов недвижимости – земельных участков, представляется неправомерной. Эта практика противоречит выводам Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 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».

Очевидно, что наиболее правильным решением данной проблемы стало бы принятие федерального закона, регулирующего вопросы делимитации и демаркации административных границ между субъектами Российской Федерации. При этом следует иметь в виду ограничения, установленные Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»: «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» [35].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. ECDC GIS Portal. [Electronic resource]. – Mode of access: <https://gis.ecdc.europa.eu/portal/home/>.
2. United Nations. Second Administrative Level Boundaries [Electronic resource]. – Mode of access: <https://salb.un.org/en>.
3. Туровский Р. Ф. Политическая регионалистика : учеб. пособие для вузов. – М. : Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006. – 780 с.
4. Стандартные коды стран или районов для использования в статистике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_49rev4corr4R.pdf.
5. ISO 3166-1:2013. Codes for the representation of names of countries and their subdivisions – Part 1: Country codes [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.iso.org/standard/63545.html>.
6. ISO 3166-2:2000. Codes for the representation of names of countries and their subdivisions – Part 2: Country subdivision code [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:3166:-2:ed-4:v1:en>.

7. ISO 3166-3:1999, Codes for the representation of names of countries and their subdivisions – Part 3: Code for formerly used names of countries [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.iso.org/standard/2130.html>.

8. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. конст. закон Рос. Федерации от 17.12.2001 № 6-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

10. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа [Электронный ресурс] : федер. конст. закон Рос. Федерации от 25.03.2004 № 1-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

11. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа [Электронный ресурс] : федер. конст. закон Рос. Федерации от 14.10.2005 № 6-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

12. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа [Электронный ресурс] : федер. конст. закон Рос. Федерации от 12.07.2006 № 2-ФКЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

13. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа [Электронный ресурс] : федер. конст. закон Рос. Федерации от 30.12.2006 № 6-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

14. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа [Электронный ресурс] : федер. конст. закон Рос. Федерации от 21.07.2007 № 5-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

15. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя [Электронный ресурс] : федер. конст. закон Рос. Федерации от 21.03.2014 № 6-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

16. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики : федер. конст. закон Рос. Федерации от 04.10.2022 № 5-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

17. О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики [Электронный ресурс]: федер. конст. закон Рос. Федерации от 04.10.2022 № 6-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

18. О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области [Электронный ресурс]: федер. конст. закон Рос. Федерации от 04.10.2022 № 7-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

19. О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области [Электронный ресурс]: федер. конст. закон Рос. Федерации от 04.10.2022 № 8-ФКЗ. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

20. Регламент Совета Федерации [Электронный ресурс] : Принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/>.

21. Общероссийский классификатор экономических регионов (ОКЭР). ОК 024-95 [Электронный ресурс] : утвержден постановлением Госстандарта России от 27.21.1995 № 640. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (ОКАТО) ОК 019-95 [Электронный ресурс]: утвержден постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 № 413. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований (ОКТМО) ОК 033-2013 [Электронный ресурс]: утвержден приказом Росстандарта от 14.06.2013 № 159-ст. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
24. 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.
25. Габазов Т. С., Исламова С. Т. К вопросу установления границ между субъектами Российской Федерации (на примере Республики Ингушетия и Чеченской Республики) / Алтайский юридический вестник. – 2022. – № 2 (38). – С. 11–14.
26. Евлоев И. М. Постановление Конституционного Суда России о границах между субъектами Российской Федерации: разрешение спора или усугубление проблемы? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2019. – № 1 (128). – С. 92–106. – DOI 10.21128/1812-7126-2019-1-92-106.
27. Шестаков Д. А. Процедура заключения субъектами Российской Федерации соглашения об изменении территориальных границ // Журнал правовых и экономических исследований. – 2023. – № 3. – С. 35–41. – DOI 10.26163/GIEF.2023.40.80.004.
28. 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. – Иркутск : Институт законодательства и правовой информации им. М. М. Сперанского, 2013. – С. 97–115.
29. 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.
30. Законопроект № 208899-3 «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3>.
31. Фрагмент стенограммы заседания Государственной Думы от 09.09.2003 № 251. Пункт 9. «Рассмотрение в первом чтении проекте федерального закона № 208899-3 «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3>.
32. Орлова М. Ф. Территория и границы субъекта Российской Федерации (на примере Астраханской области) : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 67.
33. Ответы на вопросы по положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Принципы территориальной организации местного самоуправления. Территория муниципальных образований (ст. 10) [Электронный ресурс] // Местное право. – 2020. – № 1. – С. 83–104.
34. Финансово-экономическое обоснование от 22.05.2002 к проекту федерального закона «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3#bh_histras.
35. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ [Электронный ресурс] – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об авторах

Геннадий Германович Побединский – председатель Центрального правления МОО «Российское общество геодезии, картографии и землеустройства»; кандидат технических наук, профессор кафедры геоинформатики, геодезии и кадастра, Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет.

Владимир Иванович Обиденко – кандидат технических наук, доцент, проректор по среднему профессиональному образованию, директор НТГиК.

Полина Ивановна Маркеева – бакалавр кафедры геоинформатики, геодезии и кадастра.

Получено 15.11.2023

© Г. Г. Побединский, В. И. Обиденко, П. И. Маркеева, 2024

Problems of geodetic and cartographic support of the borders of the subjects of the Russian Federation

G. G. Pobedinsky^{1,3}, V. I. Obidenko^{2*}, P. I. Markeeva³

¹ Russian Society of Geodesy, Cartography and Land Management, Moscow, Russian Federation

² Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

³ Nizhny Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering, Nizhny Novgorod, Russian Federation

* e-mail: ovi62@yandex.ru

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. At the same time, there is a susceptibility to changes in the borders of the constituent entities of the Russian Federation with insufficient legislative regulation of the processes of establishing and changing these borders. The complexity of solving the problem of establishing, controlling and evolving 1st level borders is demonstrated by the example of the preparation, discussion and rejection of the draft federal law "On changing the administrative boundaries of the constituent entities of the Russian Federation". The need to regulate the problems of establishing, updating and changing the administrative boundaries of the constituent entities of the Russian Federation (legal and technical) from the position of the Constitutional Court of the Russian Federation is noted "until the borders of the subject of the Russian Federation itself are established (defined), the boundaries of municipalities also cannot be considered as established within the borders of this subject of the Russian Federation, adjacent to the neighboring subject of the Russian Federation".

Keywords: administrative and cadastral boundaries, boundaries of the constituent entities of the Russian Federation, territory, territorial structure, territorial management, delimitation, demarcation, clarification of boundaries, description of boundaries

REFERENCES

1. ECDC GIS Portal. Retrieved from <https://gis.ecdc.europa.eu/portal/home/>.
2. United Nations. Second Administrative Level Boundaries. Retrieved from <https://salb.un.org/en>.
3. Turovsky, R. F. (2006). *Politicheskaya regionalistika [Political regional studies]*. Moscow: State University Higher School of Economics Publ., 780 p. [in Russian].
4. Standard country or area codes for use in statistics. Retrieved from https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_49rev4corr4R.pdf [in Russian].
5. ISO 3166-1:2013. Codes for the representation of names of countries and their subdivisions – Part 1: Country codes. Retrieved from <https://www.iso.org/standard/63545.html>.
6. ISO 3166-2:2000. Codes for the representation of names of countries and their subdivisions – Part 2: Country subdivision code. Retrieved from <https://www.iso.org/obp/ui/en/#iso:std:iso:3166:-2:ed-4:v1:en>.
7. ISO 3166-3:1999. Codes for the representation of names of countries and their subdivisions – Part 3: Code for formerly used names of countries. Retrieved from <https://www.iso.org/standard/2130.html>.
8. Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote of December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote of July 1, 2020. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].
9. Federal constitutional law of the Russian Federation of December 17, 2001 No. 6–FKZ. On the procedure for admission to the Russian Federation and the formation within it of a new subject of the Russian Federation. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> (accessed February 17, 2022) [in Russian].
10. Federal constitutional law of the Russian Federation of March 25, 2004 No. 1–FKZ. On the formation of a new subject of the Russian Federation within the Russian Federation as a result of the unification of the Perm region and the Komi-Permyak Autonomous Okrug. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

11. Federal constitutional law of the Russian Federation of October 14, 2005 No. 6–FKZ. On the formation of a new subject of the Russian Federation within the Russian Federation as a result of the unification of the Krasnoyarsk Territory, the Taimyr (Dolgano-Nenets) Autonomous Okrug and the Evenki Autonomous Okrug. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

12. Federal constitutional law of the Russian Federation of July 12, 2006 No. 2–FKZ. On the formation of a new subject of the Russian Federation within the Russian Federation as a result of the unification of the Kamchatka region and the Koryak Autonomous Okrug. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

13. Federal constitutional law of the Russian Federation of December 30, 2006 No. 6–FKZ. On the formation of a new subject of the Russian Federation within the Russian Federation as a result of the unification of the Irkutsk region and the Ust-Orda Buryat Autonomous Okrug. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

14. Federal constitutional law of the Russian Federation of July 21, 2007 No. 5–FKZ. On the formation of a new subject of the Russian Federation within the Russian Federation as a result of the unification of the Chita region and the Aginsky Buryat Autonomous Okrug. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

15. Federal constitutional law of the Russian Federation of March 21, 2014 No. 6–FKZ. On the admission of the Republic of Crimea to the Russian Federation and the formation of new entities within the Russian Federation - the Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

16. Federal constitutional law of the Russian Federation of October 4, 2022 No. 5–FKZ. On the admission of the Donetsk People's Republic to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation – the Donetsk People's Republic. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

17. Federal constitutional law of the Russian Federation of October 4, 2022 No. 6–FKZ. On the admission of the Lugansk People's Republic to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation – the Lugansk People's Republic. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

18. Federal constitutional law of the Russian Federation of October 4, 2022 No. 7–FKZ. On the admission of the Zaporozhye region to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation – the Zaporozhye region. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

19. Federal constitutional law of the Russian Federation of October 4, 2022 No. 8–FKZ. On the admission of the Kherson region to the Russian Federation and the formation of a new subject within the Russian Federation – the Kherson region. Retrieved from <http://publication.pravo.gov.ru> [in Russian].

20. Regulations of the Federation Council. Adopted by Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of January 30, 2002 No. 33-SF. Retrieved from <http://council.gov.ru/structure/council/regulations/> [in Russian].

21. All-Russian Classifier of Economic Regions (OKER). OK 024-95. Approved by Decree of the State Standard of Russia of December 27, 1995 No. 640. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

22. All-Russian classifier of objects of administrative-territorial division (OKATO) OK 019-95. Approved by Decree of the State Standard of Russia of July 31, 1995 No. 413. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

23. All-Russian Classifier of Municipal Territories (OKT-MO) OK 033-2013. Approved by order of Rosstandart of June 14, 2013 - No. 159-st. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

24. Zabelina, M. V. (2013). Borders of the constituent entities of the Russian Federation: Concept, status, functions, legal consolidation. *Pravo i politika [Law and Politics]*, 1(157), 18–26. DOI 10.7256/1811-9018.2013.01.3 [in Russian].

25. Gabazov, T. S., & Islamova, S. T. (2022). Revisiting the boundary delimitation between the subjects of the Russian Federation (on the example of the Republic of Ingushetia and the Chechen Republic). *Altayskiy yuridicheskiy vestnik [Altai Law Journal]*, 2(38), 11–14 [in Russian].

26. Evloev, I. M. (2019). Judgment of the Russian Constitutional Court on the borders between territories of the Russian Federation: resolving a dispute or aggravating a problem? *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]*, 1(128), 92–106. DOI 10.21128/1812-7126-2019-1-92-106 [in Russian].

27. Shestakov, D. A. (2023). Procedure for concluding an agreement on modification of boundaries between constituent entities of the Russian Federation. *Zhurnal pravovykh i ekonomicheskikh issledovaniy [Journal of Legal and Economic Studies]*, 3, 35–41. DOI 10.26163/GIEF.2023.40.80.004 [in Russian].
28. Shugrina, E. S. (2013). Features of changing the borders of the constituent entities of the Russian Federation in materials of law enforcement practice. In *Sbornik materialov Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii: Konstitutsionno-pravovoy status Irkutskoy oblasti v sostave Rossii: istoriya, sovremennoe sostoyanie, perspektivy razvitiya [Proceedings of the All-Russian Scientific and Practical Conference: Constitutional and Legal Status of the Irkutsk Region as Part of Russia: History, Current State, Development Prospects]* (pp. 97–115). Irkutsk: Institute of Legislation and Legal Information named after. M. M. Speransky Publ. [in Russian].
29. Chertkov, A. N. (2019). Borders of the subjects of the Russian Federation: establishment, clarification and changes *Pravo i politika [Law and Politics]*, 11, 67–75. DOI 10.7256/2454-0706.2019.11.31270 [in Russian].
30. Bill No. 208899-3 "On changing the administrative boundaries of the constituent entities of the Russian Federation". Retrieved from <https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3> [in Russian].
31. Fragment of the transcript of the meeting of the State Duma of September 9, 2003 No. 251. Item 9. "Consideration in the first reading of the draft federal law No. 208899-3 "On changing the administrative boundaries of the constituent entities of the Russian Federation". Retrieved from <https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3> [in Russian].
32. Orlova, M. F. (2002). Territory and borders of a constituent entity of the Russian Federation (using the example of the Astrakhan region). *Candidate's thesis*. Moscow, 67 p. [in Russian].
33. Answers to questions on the provisions of Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 "On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation". Principles of territorial organization of local self-government. Territory of municipalities (Article 10). (2020). *Mestnoe pravo [Local law]*, 1, 83–104 [in Russian].
34. Financial and economic justification of May 22, 2002 for the draft federal law "On changing the administrative boundaries of the constituent entities of the Russian Federation". Retrieved from https://sozd.duma.gov.ru/bill/208899-3#bh_histras [in Russian].
35. Federal Law of December 21, 2021 No. 414-FZ. On the general principles of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation. Retrieved from ConsultantPlus online database [in Russian].

Author details

Gennady G. Pobedinsky – Chairman of the Central Board of the "Russian Society of Geodesy, Cartography and Land Management"; Ph. D., Professor, Department of Geoinformatics, Geodesy and Cadastre, Nizhny Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering.

Vladimir I. Obidenko – Ph. D., Associate Professor, Department of Space and Physical Geodesy, Vice-rector for Secondary Professional Education – Director of Novosibirsk Technical School of Geodesy and Cartography.

Polina I. Markeeva – BSc, Department of Geoinformatics, Geodesy and Cadastre.

Received 15.11.2023

© G. G. Pobedinsky, V. I. Obidenko, P. I. Markeeva, 2024