

УДК 528.441.21

DOI 10.33764/2411-1759-2025-30-2-184-196

Анализ проблем установления административных границ для внесения в реестр границ ЕГРН

Е. В. Предко^{1,2✉}, М. В. Козина¹, Ю. В. Дубровская³

¹Национальный исследовательский Томский политехнический университет, г. Томск, Российская Федерация

²Томский государственный архитектурно-строительный университет, г. Томск, Российская Федерация

³ООО Апекс, г. Томск, Российская Федерация

e-mail: ekaterinapredko@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена выявлению существующих проблем в процессе установления границ объектов землеустройства (муниципальных образований и субъектов РФ) и границ объектов градостроительной деятельности (территориальных зон, населённых пунктов), совокупность которых определяет административные границы, с последующим внесением их в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН). Актуальность работы обусловлена тем, что установление таких границ оказывает влияние на эффективность процесса управления территориальными образованиями и земельными ресурсами, развитие инвестиционной привлекательности регионов и обеспечение защиты имущественных прав субъектов, юридических лиц и граждан. Однако, несмотря на значительный прирост сведений в реестре границ с 2020 г., сегодня существуют значительные проблемы с установлением и внесением административных границ, требующие достаточно глубокой научной и методической проработки. В связи с этим целью настоящего исследования является анализ преобразований, связанных с современной интерпретацией административных границ (территориальных зон, населённых пунктов, муниципальных образований и субъектов РФ) и обоснование необходимости в разработке единых методических подходов по их установлению в надлежащем порядке. В данном исследовании был выполнен анализ преобразований, связанных с современной интерпретацией административных границ. Анализ сложившейся практики организации работ по установлению рассматриваемых границ и существующей статистики, по внесённым сведениям, в реестр границ ЕГРН подтвердил и обосновал необходимость в разработке единого методического подхода, рассматривающего процесс установления таких границ в надлежащем порядке как комплекс мероприятий по определению, описанию, согласованию, установлению и внесению в ЕГРН.

Ключевые слова: землеустройство, объекты землеустройства, описание границ, населённые пункты, субъекты РФ, территориальные зоны, муниципальные образования, административные границы

Для цитирования:

Предко Е. В., Козина М. В., Дубровская Ю. В. Анализ проблем установления административных границ для внесения в реестр границ ЕГРН // Вестник СГУГиТ. – 2025. – Т. 30, № 2. – С. 184–196. – DOI 10.33764/2411-1759-2025-30-2-184-196

Введение

Современное землеустройство в Российской Федерации (РФ) ассоциируется с совокуп-

ностью социально-экономических процессов, обеспечивающих целенаправленную организацию земель сельскохозяйственного назначения [1–3]. Однако согласно выстроенной системе

управления земельно-имущественным комплексом РФ, одним из важных мероприятий землеустройства является описание местоположения и установление на местности границ объектов землеустройства с последующим их внесением в реестр границ ЕГРН.

Согласно современной редакции закона о землеустройстве (О землеустройстве : федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), объектами землеустройства являются территории субъектов РФ и муниципальных образований (МО), а также части таких территорий.

Сегодня стратегической задачей для органов государственной власти субъектов РФ является завершение работ по установлению всех административных границ (объектов землеустройства, а также объектов градостроительной деятельности – границ населенных пунктов (НП) и территориальных зон) и внесение их в реестр границ. Такая задача ставится Президентом РФ (По вопросам реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных» : перечень поручений утв. Президентом РФ от 11.08.2022 № 1424. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), которая должна быть решена до 01.01.2027.

Установленные административные границы в надлежащем порядке оказывают значительное влияние на эффективность процесса управления территориальными образованиями и земельными ресурсами, развитие инвестиционной привлекательности регионов и обеспечение защиты имущественных прав субъектов, юридических лиц и граждан [4, 5].

Однако, несмотря на значительный прирост сведений в реестре границ с 2020 г., сегодня отсутствуют единые методические подходы, рассматривающие процесс установления таких границ в надлежащем порядке как комплекс мероприятий по определению, описанию, согласованию, установлению и внесению в ЕГРН. В связи с этим уже установленные границы не всегда могут гарантировать защиту прав и законных интересов правообладателей земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных на приграничных территориях таких административно-территориальных единиц.

В связи с этим целью настоящего исследования является анализ преобразований, связанных с современной интерпретацией административных границ (территориальных зон, населенных пунктов, муниципальных образований и субъектов РФ), и обоснование необходимости в разработке единых методических подходов по их установлению в надлежащем порядке.

Современная интерпретация административных границ (территориальных зон, населенных пунктов, муниципальных образований и субъектов РФ), основанная на анализе происходящих изменений в законе «О Землеустройстве», за период 2001–2024 гг.

С начала земельной реформы (О Федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 гг. : постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1999 № 694. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), в системе государственного управления земельным фондом важное место было отведено землеустройству, как системе мер, обеспечивающей полный цикл управления таким ресурсом (планирование, использование, охрана, зонирование, межевание и др.).

В рамках развития земельной реформы в Российской Федерации действующей на период с 1999 по 2002 г. была признана необходимость принятия федерального закона о землеустройстве (О Федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 гг. : постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1999 № 694. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный). Принятый закон определил основные направления осуществления землеустройства, состав, назначение, порядок и последовательность разработки землеустроительной документации, а также порядок ее согласования и утверждения. Рассматриваемый закон должен был усилить роль государства в управлении земельными ресурсами.

Таким образом, на протяжении уже 23 лет, основным законом, регулирующим проведение землеустройство в РФ, является Федеральный закон о землеустройстве, который претерпел ряд значительных изменений в связи с развитием в стране учетно-регистрационной системы.

В результате анализа нормативно-правовых документов (О землеустройстве : федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» : федеральный закон от 13.05.2008 N 66-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный; О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 22.10.2014 № 315-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный; О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13.07.2015 № 252-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный; О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31.12.2017 507-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), которые предусматривали внесение изменений в отдельные законодательные акты земельного и градостроительного законодательства в настоящеем, исследовании была сформирована наглядная схема основных изменений, произошедших в составе объектов землеустройства за период 2001–2024 гг. (рис. 1). Все происходящие изменения предусматривали аспекты кадастровой и архитектурно-градостроительной деятельности.

Федерации : федеральный закон от 22.10.2014 № 315-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный; О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13.07.2015 № 252-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный; О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31.12.2017 507-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), которые предусматривали внесение изменений в отдельные законодательные акты земельного и градостроительного законодательства в настоящеем, исследовании была сформирована наглядная схема основных изменений, произошедших в составе объектов землеустройства за период 2001–2024 гг. (рис. 1). Все происходящие изменения предусматривали аспекты кадастровой и архитектурно-градостроительной деятельности.



Рис. 1. Основные этапы изменения объектов землеустройства (МО – муниципальные образования; НП – населенные пункты; ЗОУиТ – зоны с особыми условиями использования территорий)

Проведение землеустроительных работ по описанию местоположения и установлению на местности границ предлагалось в отношении объектов землеустройства, обозначенных в первой редакции рассматриваемого закона (О землеустройстве : федеральный закон от

18.06.2001 № 78-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный) от 2001 г., представленных на рис. 1, в том числе к таким объектам относились и земельные участки.

По результатам проведения таких работ в отношении землеустроительной документа-

ции указанных объектов предусматривалась государственная экспертиза. После процедуры согласования, землеустроительная документация передавалась в государственный фонд данных.

В 2008 г. земельные участки и их части были исключены из объектов землеустройства, поскольку в 2007 году был принят закон о государственном кадастре недвижимости (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»: федеральный закон от 13.05.2008 N 66-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), согласно которому земельные участки становились объектами кадастрового учета. Кроме того, были исключены такие понятия, как территориальное землеустройство (образование новых и упорядочение существующих объектов землеустройства, установление их границ на местности) и межевание объектов землеустройства, которые в дальнейшем заменены на термин «формирование объектов кадастрового учёта».

С 2009 г. уже для установления (описания) границ объектов землеустройства в новом составе были утверждены требования к землеустроительной документации (Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению: постановление Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), основным документом которой стала карта (план) объекта землеустройства.

Далее в 2014 г. по результатам очередного пересмотра Закона о землеустройстве из перечня объектов землеустройства были исключены зоны охраны объектов культурного наследия (ОКН) народов Российской Федерации (О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 22.10.2014

№ 315-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный).

Однако было сохранено требование обязательного внесения сведений о таких границах в государственный кадастр недвижимости (ГКН), в котором на тот период времени велся учет. А согласно вступившему в силу в 2017 г. постановлению Правительства РФ (Об утверждении Правил предоставления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с частями 1, 3–10, 12–133, 15, 151, 152 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости: постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2015 № 1532. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), которым утверждались Правила предоставления обязательных документов по установлению границ ОКН, одним из них стало текстовое и графическое описание местоположения границ зон и перечень координат их границ.

В 2015 г. были исключены из объектов землеустройства зоны с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ) (О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 13.07.2015 № 252-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), а, следовательно, в отношении них перестали действовать требования обязательного составления карты-плана и прохождения землеустроительной экспертизы. С 2016 г. сведения о таких зонах должны были вноситься в порядке межведомственного взаимодействия на основании документа, содержащего текстовое и графическое описание местоположения границ ЗООИТ в ГКН.

В 2017 г. были внесены изменения в Градостроительный кодекс РФ (О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: феде-

ральный закон от 31.12.2017 507-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), в соответствии с которыми населенные пункты, территориальные зоны и их части также перестали относиться к объектам землеустройств. Следовательно, подготовка карты-плана и прохождение землеустроительной экспертизы перестали быть актуальными. По причине перехода на единую систему учета недвижимости и создания ЕГРН в 2018 г. (О внесении сведений о границах объектов землеустройства : письмо Минэкономразвития России от 19.02.2018 № 4118-ВА/Д23. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный) был установлен новый порядок подготовки сведений о границах таких объектов для внесения их в реестр границ по средствам подготовки текстового и графического описания местоположения границ, также исключая проведение землеустроительной экспертизы.

Таким образом, последние изменения в законе о землеустройстве, принятые в 2017 г. (О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31.12.2017 507-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный) сократили перечень объектов землеустройства до территорий субъектов РФ и МО, а также их частей. А такие административные границы, как границы населенных пунктов и границы территориальных зон, стали объектами градостроительной деятельности.

Анализ результатов реализации основных стратегических мероприятий по наполнению реестра границ ЕГРН

Начиная с 2012 г., Правительство РФ разрабатывает и принимает план мероприятий («дорожная карта»), направленный на решение задач по повышению позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса (О долгосрочной государственной экономической политике землеустройства : Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 596. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электрон-

ный). Целевым ориентиром на ближайшие 15 лет становится включение России в пятерку лучших стран по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Таким образом, утвержденный план мероприятия «дорожной карты» в части повышения качества государственных услуг в сфере кадастрового учета и государственной регистрации прав на недвижимость был направлен на совершенствование системы управления земельно-имущественным комплексом, а именно на оптимизацию такой системы, способствующую повышению качества сведений об объектах недвижимости и территориях в государственных реестрах, перехода от ГКН к ЕГРН, а также эффективности кадастровой и землеустроительной деятельности.

Одной из важнейших целей программы становится оптимизация форм и способов предоставления сведений из реестра границ об охранных и о защитных зонах, границах между субъектами РФ, границах МО и НП. Для целей гармонизации сферы земельно-имущественных отношений и обеспечения перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития в стране в рамках «дорожной карты» в 2013 г. введена в действие федеральная целевая программа (Федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)» : постановление Правительства Российской Федерации от 10.10.2013 № 903. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), направленная на создание ЕГРН в период 2014–2019 гг. Данная программа предусматривала массовое проведение землеустроительных работ в отношении административных границ с последующим их внесением в реестр границ [6].

Данному периоду времени были посвящены исследования К. А. Карпика [7, 8], О. Б. Мезениной [9], Салова В. Ю. [10] Севостьянова А. В. [11] и др., указывающие на дефицит информации для установления границ, отсутствие методических подходов, рассматривающие процесс установления таких границ в надлежащем порядке, в том числе

к описанию, определению границ и согласованию местоположения административных границ с органами государственной власти и органами местного самоуправления (ОМС), что не позволяло создавать территориальную модель субъекта РФ.

Поскольку к 2015 г. в реестре границ все еще содержались сведения о границах не всех МО и субъектов РФ, был разработан новый комплексный план (Об утверждении комплексного плана мероприятий по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований и границах населенных пунктов в виде координатного описания : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.11.2015 № 2444-р – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный), который предусматривал проведение землеустроительных работ по описанию местоположения и внесению сведений о границах между субъектами РФ, границах МО. Реализация предполагала совместную работу органов государственной власти субъектов и ОМС до 2030 г. (Об утверждении комплексного плана мероприятий по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований и границах населенных пунктов в виде координатного описания : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.11.2015 № 2444-р – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный). Однако, на конец первого квартала 2017 г. по данным Росреестра в реестре границ содержалось сведения всего о 7% (26) границ из 380 границ проходящих между субъектами РФ, 46% (10,2 тыс.) границ МО. Также стоит отметить то, что в 2017 г. полностью отсутствовала информация о границах между 75 регионами, а в 12 регионах полностью отсутствовали границы МО [12].

Для активизации данного процесса с 2018 г. были так же предусмотрены меры по стимулированию организации таких работ в виде запрета осуществлять ОМС предоставление земельных участков из земель, находящихся в ведении МО, сведения, о границах которых в реестре границ отсутствуют. Также несвое-

временное установление границ стало подразумевать под собой и трудности в оформлении разрешительных документов для строительства новых объектов.

Вследствие этого, региональным органам государственной власти и ОМС предстояла работа по проведению анализа всех уже разработанных документов территориального планирования, на предмет изучения содержащихся в них сведения о границах НП и МО, между субъектами для оценки их актуальности. Необходимо было выявить НП, МО и субъекты, границы которых подлежали установлению с последующим внесением сведений о них в реестр границ. А дальнейшими действиями должны были стать землеустроительные работы по описанию местоположения таких границ, подготовка карты (планов) соответствующих объектов землеустройства, а также текстового и графического описания границ объектов градостроительной деятельности.

Таким образом, учитывая большую значимость эффективного законодательного регулирования и создания в 2018 г. ЕГРН, закономерно встал вопрос по совершенствованию процедуры установления и внесения [13–15] сведений в реестр границ.

Согласно действующему законодательству, на территориях субъектов РФ и МО, на которые были утверждены документы территориального планирования и правила землепользования и застройки до середины января 2018 г., должны были до 01.06.2020 подготовить сведения о границах НП и территориальных зон. Там, где было предусмотрено изменение границ НП, обязаны были направить необходимые для внесения в ЕГРН сведений о границах НП не позднее 01.01.2021 (О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 31.12.2017 507-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный).

В 2020 г. Правительством РФ принимается решение о продлении сроков по внесению таких сведений до 2024 г. (О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях приня-

тия неотложных мер, направленных на обеспечение устойчивого развития экономики и предотвращение последствий распространения новой коронавирусной инфекции : федеральный закон от 08.06.2020 № 166-ФЗ. – URL: <http://www.consultant.ru>. – Текст : электронный). По данным отчетов Росреестра, в 2021 г. все еще сохранялась проблема интенсивности наполнения реестра границ сведениями о пространственных данных. В связи с этим, Росреестром на постоянной основе

начинается осуществление мониторинга внесения таких сведений.

Анализ динамики установления административных границ и внесения соответствующих сведений в реестр границ [16, 17] показывает, что Росреестром и региональными властями, начиная с 2020 г., проводилась активная работа по данному вопросу (рис. 2), однако данный процесс еще не завершен и во многих случаях достаточно противоречив.

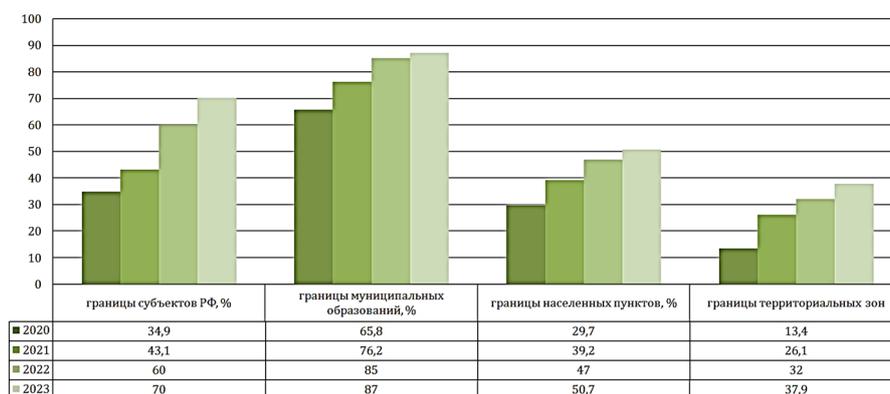


Рис. 2. Динамика внесения сведений об административных границах в реестр границ ЕГРН за период 2020–2023 гг. [15, 18]

Несмотря на значительный прогресс в наполнении реестра границ ЕГРН, по данным Росреестра, остаются не внесенными в реестр границ более 30 % границ между субъектами Российской Федерации, 13 % – границ муниципальных образований, 50 % – населенных пунктов, 62 % – территориальных зон.

По данным государственного (национального) доклада [16] о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 г., в полном объеме в реестр границ внесены только границы 27 субъектов РФ, а также имеются спорные вопросы в отношении границ между семью субъектами РФ (рис. 3).



Рис. 3. Границы между субъектами РФ, внесенные в полном объеме в реестр границ [15]

Результаты. Обоснование необходимости в разработке единых методических подходов по установлению административных границ

В результате анализа действующего законодательства, определяющего порядок согласования, утверждения и проведение государ-

ственной экспертизы землеустроительной документации, были определены принципиальные отличия работ по организации процесса установления границ объектов землеустройства (границы субъектов РФ и МО) и объектов градостроительной деятельности (границы НП, территориальных зон), которые можно представить в виде схемы на рис. 4.

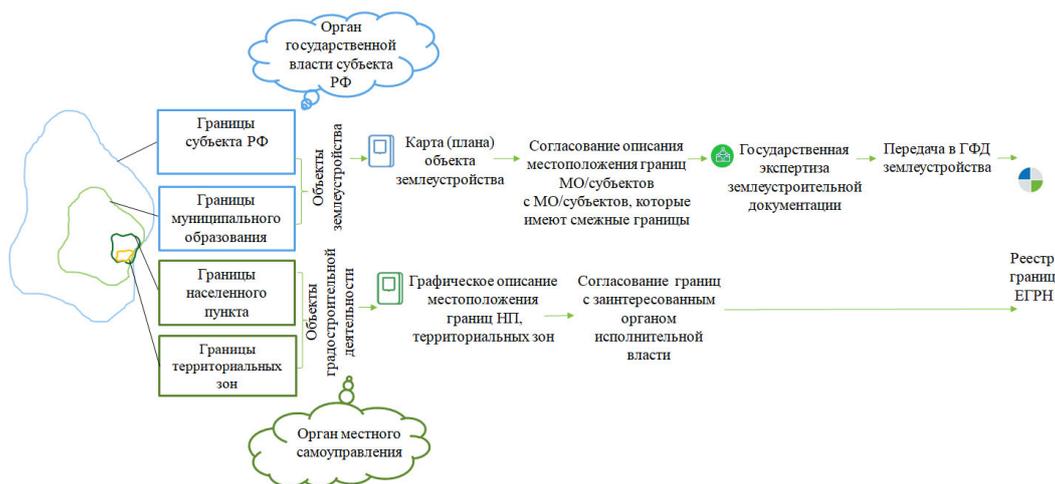


Рис. 4. Схема организации процесса установления границ объектов землеустройства и объектов градостроительной деятельности

В соответствии с рис. 4, одним из главных отличий установления границ объектов землеустройства и объектов градостроительной деятельности является разделение полномочий по определению и установлению таких границ разным уровням государственной власти. Одной из наиболее сложных задач в составе землеустроительных работ по описанию местоположения границ муниципальных образований является согласование такого местоположения с ОМС и разрешение возникающих споров между ними.

Еще одним значительным отличием является тот факт, что установление границ НП основывается на картах территориального планирования [19, 20] из состава генерального плана поселения и городских округов МО, который разрабатывается на основании регионального закона, включающего в себя описательную часть прохождения границы. В случаях, если в описательной части присутствуют смежные границы с землями лесного фонда, возникает необходимость учитывать материалы лесо-

устройства, для исключения пересечений с землями лесного фонда, несмотря на отсутствие сведений о лесничестве в ЕГРН.

Установление же границ объектов землеустройства, например, МО не препятствует нахождению в их границах земель лесного фонда в пределах МО.

В отношении объектов землеустройства сохраняется необходимость в проведении землеустроительной экспертизы, в отличие от объектов градостроительной деятельности, что оказывает значительное влияние на качество вносимых в реестр границ сведений.

Можно констатировать тот факт, что в масштабах страны множественное наличие пересечений [20, 21] границ МО с границами МО, смежных субъектов РФ, а также с границами земельных участков, сведения о которых внесены в ЕГРН, в том числе с границами земель лесного фонда, расположенных одновременно в нескольких МО, пересечений границ НП между собой значи-

тельно тормозит проведению землеустроительных работ по описанию границ объектов землеустройства и их внесение в ЕГРН.

Таким образом, на эффективность рассматриваемого процесса оказывает большое влияние организация межведомственного информационного взаимодействия всех заинтересованных участников (между разными уровнями органов государственной власти и ОМС) в части урегулирования спорных вопросов, согласования прохождения смежных границ, очередности установления границ и их частей, которые должны совпадать, финансирование таких работ. Также сегодня нормативно не решен вопрос об органе, проводящем согласование землеустроительной документации [21].

Например, в случаях, когда части административных границ совпадают, в условиях отсутствия единых методических подходов, процесс их установления не предполагает комплексного подхода и выработки коллегиального решения всех уполномоченных органов государственной власти и ОМС за его принятие, что может привести к бесконечному внесению изменений в уже установленные границы.

Проведенный анализ законодательной и нормативно-правовой базы, результатов проведенной Росреестром аналитики проблемных вопросов, анализ научных трудов [4, 7–16] по данной тематике и практический опыт, связанный с установлением административных границ (объектов землеустройства и объектов градостроительной деятельности), позволил сделать вывод о существующей сегодня необходимости в разработке единого методического подхода, рассматривающего такой процесс, как комплекс меро-

приятий по определению, описанию, согласованию, установлению и внесению в ЕГРН.

Заключение

В результате проведенного исследования был выполнен анализ преобразований, связанных с современной интерпретацией административных границ (территориальных зон, населенных пунктов, муниципальных образований и субъектов РФ). Анализ сложившейся практики организации работ по установлению рассматриваемых границ и существующей статистики, по внесённым сведениям, в реестр границ ЕГРН подтверждает и обосновывает необходимость в разработке единого методического подхода, рассматривающего процесс установления таких границ в надлежащем порядке, как комплекс мероприятий по определению, описанию, согласованию, установлению и внесению в ЕГРН.

В настоящее время задача по достоверному установлению границ территориальных зон, населённых пунктов, муниципальных образований и субъектов РФ является комплексной, требует активного участия всех заинтересованных сторон для создания эффективной системы управления земельными ресурсами в стране. Результаты комплекса работ по установлению административных границ (границ объектов землеустройства, объектов градостроительной деятельности) и внесению соответствующих сведений в реестр границ, должны гарантировать защиту прав и законных интересов правообладателей земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных на приграничных территориях таких административно-территориальных единиц.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Волков С. Н. Землеустройство : в 9-ти т. Т. 1. : Теоретические основы землеустройства. – М. : КолосС, 2001. – 494 с.
2. Боголюбов С. А., Волков С. Н. Сочетание публичных и частных способов регулирования землеустройства // Теория аграрного, земельного, экологического права. – 2013. – № 5 (101). – С. 4–10. – EDN OSGWYV.
3. Кухтин П. В., Сухарев А. О., Моттаева А. Б. Землеустройство как механизм управления земельными ресурсами // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 5(24). – С. 198. – EDN TKENZX.

4. Карпик К. А. Разработка и исследование методики землеустроительных работ по описанию границ муниципальных образований : автореф. дис. ... канд. техн. наук. – Новосибирск, 2014. – 24 с.
5. Navratil G. Cadastral boundaries: benefits of complexity // URISA Journal-Urban and Regional Information Systems Association. – 2011. – Vol. 23. – No. 1. – P. 19.
6. 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. – EDN НУКWSF.
7. Карпик К. А. Методика землеустроительных работ по подготовке описания местоположения границ муниципальных образований // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2014. – № 4/С. – С. 195–200. – EDN RARZNV.
8. Карпик К. А. Современная модель согласования и разрешения споров о местоположении границ муниципальных образований // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2014. – № 4/С. – С. 115–121. – EDN SXWWIB.
9. Мезенина О. Б., Николаева И. О., Горбунов А. С. Роль сведений ЕГРН о границах муниципальных образований в обеспечении устойчивого развития территории // Московский экономический журнал. – 2021. – № 12. – DOI 10.24412/2413-046X-2021-10712. – EDN DDCWKY.
10. Салов В. Ю. Основания и порядок установления границ и статуса муниципального образования // Общество и право. – 2013. – № 3 (45) – С. 80–83. – EDN RRVLSF.
11. Севостьянов А. В. Установление границ населенных пунктов как эффективная территориальная политика и основа для устойчивого развития территорий // Московский экономический журнал. – 2019. – № 10. – С. 7. – DOI 10.24411/2413-046X-2019-10031. – EDN KLTABG.
12. Информация о границах населенных пунктов, содержащихся в ЕГРН за период с 2017 по 2018 год [Электронный ресурс] // Отчет о работе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/>.
13. Зарипова А. М., Колчина Н. В. Внесение в государственный кадастр недвижимости сведений о границах муниципальных образований // Инновационная деятельность: теория и практика. – 2016. – № 7 (3). – С. 17. – EDN WMGIWJ.
14. Литвинцев К. А., Ламза П. А. Основные положения законодательства, регулирующего внесение в государственный кадастр недвижимости сведений об объектах землеустройства // Имущественные отношения в РФ. – 2016. – № 6 (177). – С. 31–52. – EDN VZWZFV.
15. Подколзина Т. И. Некоторые аспекты взаимосвязи землеустройства и ведения единого государственного реестра недвижимости: правовые проблемы и перспективы // Аграрное и земельное право. – 2019. – № 12(180). – С. 217–219. – EDN JTMLIX.
16. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году. – М., 2023. – 188 с.
17. Земельные ресурсы. Бюллетень Счетная палата Российской Федерации. – М., 2023. – №7 (308). – 116 с.
18. Аврунев Е. И., Вылегжанина, В. В., Гиниятов, И. А. Совершенствование кадастровых работ по уточнению границ ранее учтенных земельных участков // Вестник СГУГиТ. – 2017. – № 4 (22). – С. 126–135. – EDN YTZDVU.
19. Васильев Р. В., Рыбкина А. В., Краснов Г. А., Небожин В. В., Оглоблев И. А., Гайдаров М. Р. Научно-методические основы территориального планирования // Московский экономический журнал. – 2019. – № 8. – С. 79. – DOI 10.24411/2413-046X-2019-18077. – EDN SZJBNU.
20. Коренев В. И., Базавлук В. А., Козина М. В. Анализ состояния стратегического и территориального планирования в Томской области // Вестник ТГАСУ. – 2016. – № 4 (57). – С. 55–66. – EDN WILYMH.
21. Антипов И. Т., Антонович К. М., Асташенков Г. Г., Вылегжанина В. В., Гиниятов И. А. О некоторых результатах выявления реестровых ошибок, препятствующих государственной регистрации прав // Вестник СГУГиТ. – 2018. – № 2 (23). – С. 143–152. – EDN UTCTAJ.

Об авторах

Екатерина Васильевна Предко – аспирант отделения геологии инженерной школы природных ресурсов ТПУ; старший преподаватель кафедры геоинформатики и кадастра ТГАСУ.

Мария Викторовна Козина – кандидат технических наук, доцент отделения геологии инженерной школы природных ресурсов.

Юлия Владимировна Дубровская – заместитель директора по кадастровой деятельности.

Получено 03.05.2024

© Е. В. Предко, М. В. Козина, Ю. В. Дубровская, 2025

Analysis of the problems of establishing administrative boundaries for inclusion in the Unified State Register of Boundaries

E. V. Predko,^{1,2✉} M. V. Kozina¹, Y. V. Dubrovskaya³

¹Tomsk State University of Architecture and Building, Tomsk, Russian Federation

²National Research Tomsk Polytechnic University, Tomsk, Russian Federation

³LLC Apex, Tomsk, Russian Federation

e-mail ekaterinapredko@mail.ru

Abstract. The article is devoted to identifying existing problems in the process of land management, namely, the reliable establishment of the boundaries of land management objects (municipalities and constituent entities of the Russian Federation) and the boundaries of urban planning objects (territorial zones, settlements), the totality of which determines administrative boundaries, with their subsequent inclusion in a single state real estate register. The relevance of the work is due to the fact that the establishment of such boundaries affects the efficiency of the process of managing territorial entities and land resources, developing the investment attractiveness of regions and ensuring the protection of property rights of subjects, legal entities and citizens. However, despite the significant increase in information in the border register since 2020, today there are significant problems with the establishment and entry of administrative boundaries that require fairly in-depth methodological study. In this regard, the purpose of this study is to identify existing problems that impede the establishment of administrative boundaries (including land management objects) in the prescribed manner for inclusion in the register of boundaries. In this study, an analysis was carried out of the ongoing changes in the Law on Land Management, which include aspects occurring in cadastral and architectural and urban planning activities. An analysis of the results of the implementation of the main strategic measures to fill the Unified State Register with information about borders was also carried out. As a result of the analysis, a technological scheme was developed that reflects the fundamental difference in the organization of work to establish the boundaries of land management objects and urban planning activities and enter them into the register of boundaries. The analysis also made it possible to identify a number of significant problems and draw conclusions about the need for additional legislative regulation and methodological development, providing an integrated approach to the formation and implementation of measures in this area.

Keywords: land management, land management objects, description of boundaries, settlements, constituent entities of the Russian Federation, territorial zones, municipalities, administrative boundaries

REFERENCES

1. Volkov, S. N. (2001). *Zemleustrojstvo [land management]: Vols. 4*. V. I. M.: KolosS [in Russian].
2. Bogolyubov, S. A., & Volkov, S. N. (2013). A combination of public and private methods of regulating land management. *Teorija agrarnogo, zemel'nogo, jekologicheskogoprava [Theory of agrarian, land, environmental law]*, 5 (101), 4–10. EDN OSGWYV [in Russian].

3. Kukhtin, P. V., Sukharev, A. O., & Mottaeva, A. B. (2014). Land management as a mechanism for land management. *Internet-zhurnal Naukovedeniye [Online journal Naukovedenie]*, 5 (24). 198. EDN TKENZX [in Russian].
4. Karpik, K. A. (2014). Razrabotka i issledovaniemetodiki zemleustroitel'nyh rabot po opisaniyu granicmunicipal'nyhobrazovaniy [Development and research of land management methods according to the description of the boundaries of municipalities]. Extended abstract of candidate's thesis. Novosibirsk [in Russian].
5. Navratil, G. (2011). Cadastral boundaries: benefits of complexity *URISA Journal-Urban and Regional InformationSystems Association*. Vol. 23. No.1. P. 19.
6. Chertkov, A. N. (2019). Borders of the subjects of the Russian Federation: establishment, clarification, change. *Pravo i politika [Law and politics]*, 11, 67–75. DOI 10.7256/2454-0706.2019.11.31270. EDN HYKWSF [in Russian].
7. Karpik, K. A. (2014). Methodology for land management work to prepare a description of the location of municipal boundaries. *Izvestiyavuzov "Geodeziyaiaerofotos"emka" [IzvestiaVuzov "Geodesy and Aerophotosurveying"]*, 4/C, 195–200. EDN RARZNV [in Russian].
8. Karpik, K. A. (2014). A modern model for coordinating and resolving disputes about the location of municipal boundaries. *Izvestiya Vuzov "Geodeziyaiaerofotos"emka" [Izvestia Vuzov "Geodesy and Aerophotosurveying"]*, 4/C, 115–121. EDN SXWWIB[in Russian].
9. Mezenina, O. B., Nikolaeva, I. O., & Gorbunov, A. S. (2021). The role of USRN information on the boundaries of municipalities in ensuring the sustainable development of the territory. *Moskovskijekonomicheskijzhurnal [Moscow Economic Journal]*, 12. DOI 10.24412/2413-046X-2021-10712. EDN DDCWKY [in Russian].
10. Salov, V. Yu. (2013). Grounds and procedure for establishing the boundaries and status of a municipality. *Obshhestvo i pravo [Society and law]*, 3 (45), 80–83. EDN RRVLSF. [in Russian].
11. Sevostyanov, A. V. (2019). Establishing the boundaries of settlements as an effective territorial policy and the basis for sustainable development of territories. *Moskovskijekonomicheskijzhurnal [Moscow Economic Journal]*, 10, 7 p. DOI 10.24411/2413-046X-2019-10031. EDN KLTABG [in Russian].
12. Information on the boundaries of settlements contained in the Unified State Register of Real Estate for the period from 2017 to 2018. *Report on the work of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography* Retrieved from <https://rosreestr.gov.ru/>. [in Russian].
13. Zaripova, A. M., & Kolchina, N. V. (2016). Entering information about the boundaries of municipalities into the state real estate cadastre. *Innovacionnaja dejatel'nost': teorija i praktika [Innovation activity: theory and practice]*, 7 (3), 17 p. EDN WMGIWJ [in Russian].
14. Litvintsev, K. A., Lamza, P. A. (2016). Basic provisions of the legislation regulating the entry into the state real estate cadastre of information about land management objects. *Imushchestvennye otnosheniya v RF [Property relations in the Russian Federation]*, 6 (177), 31–52 [in Russian].
15. Podkolzina T. I. (2019). Some aspects of the relationship between land management and maintaining a unified state register of real estate: legal problems and prospects. *Agrarnoe izemel'noe pravo [Agrarian and land law]*, 12 (180). 217–219. EDN JTMLIX[in Russian].
16. State (national) report on the state and use of land in the Russian Federation in 2022 - Moscow, 2023. – 188 p [in Russian].
17. Land resources. Bulletin Accounts Chamber of the Russian Federation (2023). *Moscow*. No. 7 (308). 116 p [in Russian].
18. Antipov, I. T., Antonovich, K. M., Astashenkov, G. G., Vylegzhanina, V. V., Giniyatov, I. A. (2018). On some results of identifying registry errors that impede state registration of rights. *VestnikSGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 2 (23), 143–152. EDN UTCTAJ[in Russian].
19. Vasiliev, R. V., Rybkina, A. V., Krasnov, G. A., Nebozhin, V. V., Ogloblev, I. A., & Gaidarov, M. R. (2019). Scientific and methodological foundations of territorial planning. *Moskovskijekonomicheskijzhurnal [Moscow Economic Journal]*, 8, 79 p. DOI 10.24411/2413-046X-2019-18077. EDN SZJBNU[in Russian].

20. Korenev V. I., Bazavluk V. A., Kozina M. V. (2016). Analysis of the state of strategic and territorial planning in the Tomsk region. *VestnikTGASU [Vestnik TGASU]*, 4 (57), 55–66 [in Russian].

21. Avrunev, E. I., Vylegzhanina, V. V., Giniyatov, I. A. (2017). Improving cadastral work to clarify the boundaries of previously registered land plots. *VestnikSGUGiT [Vestnik SSUGT]*, 4 (22), 126–135. EDN WILYMH [in Russian].

Author details

Yekaterina V. Predko – Senior Lecturer, Department of Geoinformatics and Cadastre.

Mariya V. Kozina – Ph. D., Associate Professor, Department of Geology of the Engineering School of Natural Resources.

Yulia V. Dubrovskaya – Deputy Director for Cadastral Activities of Apex LLC.

Received 03.05.2024

© *E. V. Predko, M. V. Kozina, Y. V. Dubrovskaya, 2025*