

УДК 528.4:332.54

ОСОБЕННОСТИ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА УСТАНОВЛЕНИЯ ГРАНИЦ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ЕДИНИЦ

М.В. МАКАРОВА

(Полоцкий государственный университет)

Дано определение и описание комплекса землеустроительных работ по нормализации и установлению границ административно-территориальных единиц Республики Беларусь. Выполнен анализ существующего кадастрового учета земель, в том числе реестра административно-территориальных единиц, действующих в сопредельных государствах (России и Украине). Подробно рассмотрен комплекс работ по установлению границ административно-территориальных единиц Российской Федерации. Отражены существующие проблемы правового регулирования, информационного и геодезического обеспечения установления границ, а также пути их решения. Исходя из представленного материала, автором сделаны определенные выводы относительно применимости данных методов в условиях Республики Беларусь.

Ключевые слова: административно-территориальные единицы, установление границ, нормализация границ, землеустройство, земельный кадастр.

Введение. Работы по нормализации и установлению границ районов и областей Республики Беларусь осуществляются Проектным институтом Белгипрозем и его дочерними предприятиями во взаимодействии с землеустроительными службами местных исполнительных комитетов с 2015 года. Основная цель нормализации и установления границ административно-территориальных единиц (далее – АТЕ) Республики Беларусь – обеспечение эффективной организации государственного регулирования и управления в области использования и охраны земель [1].

Рассматривая понятийно-терминологический аппарат, используемый в Республике Беларусь относительно границ АТЕ, следует отметить, что ни Законом [2], ни Кодексом о земле [3] не даны определения понятия границ АТЕ. Учитывая новизну данного вида землеустроительных работ для Республики Беларусь, приведем некоторые специально сформулированные термины, понятия и их определения, которые даны в [1].

Граница района (области) – линия на земной поверхности и проходящая по этой линии условная вертикальная поверхность, определяющие пространственные пределы компетенции соответствующих местных государственных органов.

Установление границы района (области) – определение на планово-картографических материалах (при необходимости на местности) точных геометрических размеров и положения границы, ее описание и координирование.

Нормализация границы района (области) – комплекс юридических, экономических, технических и экологических мероприятий, направленных на устранение недостатков в местоположении границы, в первую очередь на совмещение физической и юридической границ.

Впервые в нормативной литературе возникает одновременно несколько вариаций границ: физическая, юридическая, а также граница района в земельно-информационной системе [1].

В соответствии с законодательством об охране и использовании земель [3] нормализация и установление границ АТЕ осуществляется в порядке землеустройства. Ключевым объектом работ по нормализации и установлению границ АТЕ Республики Беларусь выступает район, который иногда называют АТЕ базового уровня. Нормализованные и установленные границы районов рассматриваются как основа для нормализации и установления границ областей, а также сельсоветов, в том числе путем корректировки границ ранее зарегистрированных АТЕ.

Точность выполнения всех графических работ должна соответствовать точности базового масштаба, а именно 1:10000 и должна составлять 0,1 мм в масштабе плана. Предельная допустимая погрешность местоположения точек границы района относительно их теоретических координат не должна превышать 5 м [1].

После установления границ районов (областей) необходимо провести государственную регистрацию соответствующих районов (областей) в реестре АТЕ и ТЕ, который создан как часть государственного земельного кадастра [3].

Основная часть. С точки зрения зарубежного опыта установления границ АТЕ, автором проанализирован ряд источников по проблемам правового, информационного, землеустроительного обеспечения управления территориями на различных уровнях, а также по вопросам установления границ территориальных единиц различного уровня. Выявлено, что в ряде стран СНГ (Российская Федерация, Украина) также имеются проблемы с актуализацией кадастровых сведений, в том числе и о границах АТЕ.

Рассмотрим *нормативную базу и порядок установления границ на примере Российской Федерации*. Территория Российской Федерации состоит из территории её субъектов и согласно статье 65 [4] включает: республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа. Структурная составляющая административно-территориального устройства субъекта, в качестве которой чаще всего называется административно-территориальная единица, выделяется в целях реализации властных полномочий органами государственной власти субъекта федерации [5].

Земельные споры, возникающие между смежными регионами, могут причинять неудобства местным органам управления, а также гражданам, проживающим на пограничных территориях. Тем не менее в России до сих пор нет отлаженного механизма урегулирования таких споров.

Пилотным регионом, в котором будет опробован новый механизм урегулирования пограничных споров между регионами, станет Сибирский федеральный округ. Прежде всего, там предстоит внести в Единый государственный реестр все границы субъектов. Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) представлен план картографических работ на данную территорию. Положительный опыт Сибири даст основу для внесения изменений в законодательство, которые коснутся закона о кадастре, закона об описании границ объектов землеустройства, закона о регистрации объектов недвижимости, закона о местном самоуправлении, а также издание отдельного закона о границах субъектов федерации [6].

Согласно [6] установление границ субъектов предлагается проводить в определённой последовательности: первоначально установить границы населённых пунктов, опираясь на современные документы территориального планирования, к которым относятся генпланы населённых пунктов, а не на основе земельных карт; затем необходимо установить границы муниципальных образований.

Рассмотрим подробнее существующий порядок установления границ административно-территориальных образований (далее – АТО) Российской Федерации. Создание новых или объединение, преобразование, упразднение существующих АТО, изменение их границ и наименований входит в состав полномочий органов государственной власти субъектов федерации и Российской Федерации в целом.

Однако можно выделить ряд нормативно-правовых актов, регулирующих установление границ в общем по Российской Федерации:

1) Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.11.2015 г. № 2444-р «Об утверждении комплексного плана мероприятий по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований и границах населённых пунктов в виде координатного описания»;

2) Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 23.11.2018 № 650 «Об установлении формы графического описания местоположения границ населённых пунктов, территориальных зон, особо охраняемых природных территорий, зон с особыми условиями использования территории, формы текстового описания местоположения границы»;

3) Приказ Росреестра от 01.08.2014 года № П/369 «О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде».

Установление (восстановление) и упорядочение границ административных районов и границ субъектов Российской Федерации проводится в случаях:

- образования новых административно-территориальных единиц;
- объединения, упразднения, преобразования и разграничения существующих административно-территориальных образований при отсутствии между ними закреплённых на местности известных границ;
- изменения или уточнения их по инициативе соответствующих административно-территориальных образований.

Порядок и последовательность проведения работ определяется законом субъекта федерации.

Заказчиком работ по установлению (восстановлению) границ АТО является орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления соответствующего уровня. Установление (восстановление) на местности границ АТО производится на основе соответствующих проектов, в которых должно быть дано описание границ. В случаях если по тексту описания границы не представляется возможным четко определить ее прохождение в натуре, на местности устанавливаются межевые знаки.

Согласно [7] при установлении на местности границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований, населённых пунктов узловые точки таких границ (характерные точки, являющиеся общими для границ трех и более субъектов Российской Федерации, муниципальных образований или населённых пунктов), а также ближайшие к ним характерные точки границ закрепляются долговременными межевыми знаками и используются в качестве пунктов опорной межевой сети.

К устанавливаемым границам предъявляются традиционные для землеустройства требования: ясность, четкость, устойчивость и удобство опознания на местности; учет линейных элементов природного комплекса (геоморфологии, гидрографии, почвенного и растительного покрова) и инфраструктурно-

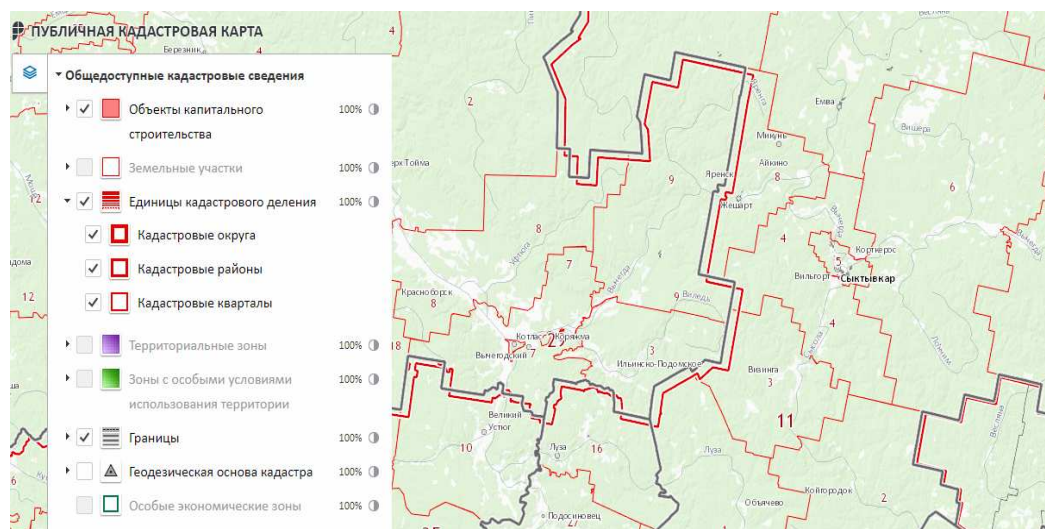
го обустройства территории, сложившегося хозяйственного использования, так как от того, каким образом будут размещены границы административного района, зависят конфигурация землевладений и землепользований, условия организации и управления производством. Точность определения координат устанавливаемых межевых знаков должна обеспечивать необходимую точность определения координат характерных точек границ земельных участков на прилегающей к границе объекта землеустройства территории.

Установление на местности границ административно-территориального района предшествует разработке схемы землеустройства этого образования. Границы района вместе с составом его территории фиксируются в уставе административного района. Спорные участки, выявленные в ходе выполнения работ по согласованию границ между субъектами Российской Федерации, разделяются на три группы: 1) земельные участки, одновременно учитываемые в двух субъектах Российской Федерации; 2) земельные участки, которые не учитываются ни в одном из субъектов Российской Федерации; 3) участки границ, имеющие неточности в картографическом отображении границы. Землеустроительный процесс в данном случае предусматривает: проведение подготовительных работ; составление проекта; его рассмотрение и утверждение; перенесение в натуру; оформление землеустроительных документов.

Степень сложности и трудоемкости работ зависит от затрагиваемой площади, количества землевладений и землепользований, топографических условий местности.

Установленные границы заносятся в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства Российской Федерации, после чего данные об их местоположении приобретают доступный характер и отображаются на публичной кадастровой карте, размещенной на официальном сайте Росреестра.

Рассматривая систему кадастрового учёта земель, необходимо отметить возникающие проблемы при несоответствии границ административно-территориальных единиц и единиц кадастрового деления (рисунок). Единицами кадастрового деления территории Российской Федерации являются кадастровые округа, кадастровые районы и кадастровые кварталы. Изменение описания местоположения границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципальных образований и населенных пунктов, а также прекращение их существования, образование новых или изменение не влечет изменения кадастрового деления в принципе [8]. Однако существуют случаи необходимости нормализации кадастрового деления в связи с изменением границ административно-территориальных единиц, что выражается в изменении границы на планово-картографических материалах.



Соотнесение границ административно-территориальных единиц и единиц кадастрового деления на Публичной кадастровой карте Росреестра [9]

С точки зрения нормативно-правового, технического обеспечения землеустроительных работ по установлению границ АТЕ, ситуация в Украине также неоднозначна. Этот вопрос является первоочередным для страны, так как в Украине до сих пор действует Закон об административно-территориальном устройстве, который был принят еще в 1981 году Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР.

В 2018 году одобрен законопроект «Об основах административно-территориального устройства Украины», который, как считается, должен детально урегулировать отношения по установлению и изменению границ административно-территориальных единиц. Законодательно документ регулирует вопрос

о порядке образования, ликвидации, установления и изменения границ административно-территориальных единиц, названий населенных пунктов и отнесения их к определенным категориям. Также вводится государственная регистрация административно-территориальных единиц и создание электронного банка данных – Государственного реестра административно-территориальных единиц Украины [10].

Однако даже при отсутствии такого специального закона в настоящее время, действующие законодательные акты в целом определяют порядок установления и изменения границ административно-территориальных образований.

В Земельном кодексе Украины [11] под границей района, села, поселка, города, района в городе понимается условная замкнутая линия на поверхности земли, отделяющая территорию района, села, поселка, города, района в городе от других территорий.

Общим в установлении границ любой административно-территориальной единицы является определение границ по проектам землеустройства. После разработки проекта землеустройства он подлежит государственной землеустроительной экспертизе (ст. 9 Закона Украины «О государственной экспертизе землеустроительной документации») и утверждению компетентным органом в соответствии с полномочиями, определенными статьей 174 Земельного кодекса [11].

В настоящее время технология работ по установлению и изменению границ административно-территориальных единиц регламентируются в статье 46 Закона Украины «О землеустройстве» [12].

Для установления или изменения границ административно-территориальных образований разрабатываются проекты землеустройства по установлению (изменению) границ соответствующих административно-территориальных образований. Проект землеустройства по установлению (изменению) границ административно-территориальных единиц включает:

- а) пояснительную записку;
- б) задание на выполнение работ;
- в) решение о разработке проекта землеустройства по установлению или изменению границ административно-территориальных единиц;
- г) заверенные в установленном порядке копии генерального плана населенного пункта, решений о его утверждении (в случае изменения границ населенного пункта);
- д) выкопировки со схемы землеустройства и технико-экономического обоснования использования и охраны земель административно-территориальной единицы, а в случае ее отсутствия – выкопировки из проекта формирования территорий сельских, поселковых советов;
- е) выкопировки с кадастровых карт (планов) с отображением существующих (при их наличии) и проектных границ административно-территориальной единицы;
- ж) экспликацию земель в существующих (при их наличии) и проектных пределах административно-территориальной единицы;
- з) описание границ административно-территориальных единиц;
- и) материалы согласования проекта;
- к) материалы выноса границ административно-территориальных единиц в натуру (на местность) с каталогом координат их поворотных точек.

Законом [13] внесены изменения в порядок согласования и утверждения вышеуказанных проектов, а также отменена статья 176 Земельного кодекса [11], в которой указывалось наличие процедуры удостоверения границ административно-территориальных единиц государственным актом Украины.

Заключение. Рассматривая вопросы правового регулирования, геодезического, картографического, геоинформационного обеспечения, можно сделать вывод о том, что во многих странах они недостаточно урегулированы, что создаёт определённые трудности для кадастрового учёта границ АТЕ и системы землеустройства в целом.

На основании проведенного исследования, можно выделить основные положения, которые могут быть полезны при развитии системы учета изменения границ административно-территориальных единиц в Республике Беларусь:

- в Российской Федерации граница АТЕ зачастую фиксируется в натуре, т.е. на местности закреплена межевыми, информационными знаками, в отличие от Республики Беларусь, где согласно [1] в работах по нормализации и установлению границ, она привязывается к твердым контурам местности, затем происходит её описание и координирование. Координаты нормализованной границы района (области) определяются средствами ЗИС, в ее системе координат и записываются с точностью до 1 м;

- описание местоположения границ АТЕ составляется с использованием сведений Единого государственного реестра недвижимости, Единой электронной картографической основы, картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также по данным измерений, полученных на местности;

- с целью формирования электронных документов в процессе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости используются XML-схемы для передачи в государственный кадастр недвижимости сведений об установлении (изменении) границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципального образования, границ населенного пункта.

ЛИТЕРАТУРА

1. Методические указания по нормализации и установлению границ административно-территориальных единиц Республики Беларусь : утв. приказом респ. унитарного предприятия «Проектный ин-т Белгипрозем» от 11.04.2016 № 20. – Минск : Проектный ин-т Белгипрозем, 2016. – 31 с.
2. Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г. № 154-З (в ред. от 7.01.2012 г. № 346-З) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – 2/686.
3. Кодекс Республики Беларусь о земле : 23 июля 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – 2/1522.
4. Конституция Российской Федерации : офиц. изд. – М. : Юрид. лит., 2009. – 64 с.
5. Лексин, И.В. Административно-территориальное устройство и система муниципальных образований: региональные особенности и реформы местного самоуправления / И.В. Лексин // Местное право. – 2001. – № 8. – С. 29–49.
6. В России может появиться закон о региональных границах (тематическая статья) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.pnp.ru/social/v-rossii-mozhet-poyavitsya-zakon-o-regionalnykh-granicakh.html>.
7. Об утверждении Правил установления на местности границ объектов землеустройства : постановление Правительства Российской Федерации, 20.08.2009 г., № 688 (ред. от 17.05.2016).
8. Об утверждении порядка кадастрового деления территории Российской Федерации, порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров, номеров регистрации, реестровых номеров границ : приказ М-ва экономического развития Российской Федерации, 24 нояб. 2015 г., № 877 (ред. от 16.11.2018 г.).
9. Публичная кадастровая карта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pkk5.rosreestr.ru>. – Дата доступа: 18.06.2019.
10. Одобрен законопроект об административно-территориальном устройстве Украины (тематическая статья) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://bykvu.com/bukvy/85774-kmu-odobril-zakonoproekt-ob-administrativno-territorialnom-ustrojstve-ukrainy>. – Дата доступа: 18.06.2019.
11. Земельный кодекс Украины: Официальный текст с изм. и доп. Вступил в силу с 1 янв. 2002 г. от 25.10.2001, № 2768-III.
12. О землеустройстве : Закон Украины от 22.05.2003, № 858-IV.
13. О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно определения состава, содержания и порядка согласования документации по землеустройству : Закон Украины от 02.06.2015 № 497-VIII.

Поступила 20.06.2019

FEATURES OF FOREIGN EXPERIENCE OF ESTABLISHING BOUNDARIES OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

M. MAKAROVA

Article contains the definition and description of challenges of land survey works to normalize and establish the boundaries of administrative-territorial units of the Republic of Belarus. Includes the result of the analysis of the existing cadastral registration of land, including the registry of administrative and territorial units operating in neighboring countries (Russia and Ukraine). Considered in detail the scope of work to establish the boundaries of administrative and territorial units of the Russian Federation. Reflects the existing problems of legal regulation, information and geodetic support of the establishment of boundaries, as well as their solutions. Based on the material presented, certain conclusions were drawn regarding the applicability of these methods in the conditions of the Republic of Belarus.

Keywords: *administrative-territorial units, the establishment of boundaries, the normalization of boundaries, land management, land cadastre.*