

О НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ И НЕДЕЛИМОСТИ ТЕРРИТОРИИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Худолей Константин Михайлович

Доцент кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь), кандидат юридических наук,
e-mail: kostya-hudoley@yandex.ru

Худолей Дмитрий Михайлович

Доцент кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного национального исследовательского университета (Пермь), кандидат юридических наук,
e-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru

Территория субъектов РФ в их конституциях (уставах) провозглашается как единая и неделимая, при этом она является неотъемлемой частью территории Российской Федерации. Это исключает передачу любой части территории субъекта РФ без его согласия. Изменение территории субъекта РФ оформляется посредством заключения соглашения между главами заинтересованных субъектов РФ, а впоследствии утверждается законами субъектов РФ. Нередко для выражения согласия на изменение границ требуется проведение референдума субъекта РФ. При этом в законодательстве не урегулирован порядок установления границ между субъектами РФ, что в некоторых случаях приводит к конституционным спорам, как это случилось в Республике Ингушетия. Авторы поддерживают решение Конституционного суда Республики Ингушетия, признавшего неконституционным Закон Республики Ингушетия об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой по причине нарушения процессуального порядка его принятия. Вместе с тем решение Конституционного Суда РФ, признавшего Соглашение об установлении границ между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой соответствующим Конституции РФ, по мнению авторов, не вполне обоснованно.

Ключевые слова: территория субъекта РФ, изменение территории субъекта РФ, установление территории субъекта РФ, неприкосновенность территории, неделимость территории

ON THE INVIOABILITY AND INDIVISIBILITY OF A TERRITORY OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Khudolei Konstantin

Associate professor, Perm State National Research University (Perm), candidate of legal sciences,
e-mail: kostya-hudoley@yandex.ru

Khudolei Dmitrii

Associate professor, Perm State National Research University (Perm), candidate of legal sciences,
e-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru

Constitutions (charters) of subjects of the Russian Federation affirm that a territory of these subjects is uniform and indivisible. Besides that, it is an integral part of the territory of the Russian Federation. This means that any part of the territory of the subject of the Russian Federation can't be detached without its consent. It is necessary to conclude an agreement between heads of relevant subjects of the Russian Federation in order to change their territory, and then this agreement should be adopted by related laws of the subjects of the Russian Federation. There is often the need to hold a referendum in the subject of the Russian Federation to express consent to the change of the territory of this subject. However, the procedure of the establishment of borders between the subjects of the Russian Federation is not governed by law, and this leads to constitutional disputes as was witnessed in the Republic of Ingushetia. The authors

welcome the judgment by the Constitutional Court of the Republic of Ingushetia, which has found unconstitutional the Law on the adoption of the Agreement on the establishment of borders between the Republic of Ingushetia and the Chechen Republic due to the infringement of a procedure of its acceptance. At the same time, the authors think that the judgment by the Constitutional Court of the Russian Federation, where the mentioned Agreement is found to be consistent with the Constitution of the Russian Federation, is not reasonable.

Key words: territory of the subject of the Russian Federation, change of the territory of the subject of the Russian Federation, establishment of the territory of the subject of the Russian Federation, inviolability of the territory, indivisibility of the territory

Территория субъекта РФ, как отмечает Н. А. Михалева, является неотъемлемой частью территории РФ, поэтому устанавливается особая процедура территориальных изменений, что выступает гарантией территориальной целостности России¹. В связи с этим, несмотря на то что решение вопросов административно-территориального устройства субъектов РФ отнесено к сфере их исключительного ведения, фактически вопросы изменения границ субъектов РФ, затрагивающие одновременно изменение государственной территории Российской Федерации, входят в компетенцию федерального центра. Не надо забывать, что изменение государственной границы РФ относится к исключительному ведению Российской Федерации (п. «н» ст. 71 Конституции РФ) и осуществляется на основании ратифицированных международных договоров о демаркации или делимитации границы. Любое изменение государственной границы Российской Федерации автоматически повлечет изменение территории приграничных субъектов РФ, что и происходило ранее, когда при установлении границы с Китаем в 2004 г. (переданы остров Тарабарова и части Большого Уссурийского острова) и Азербайджаном в 2010 г. (передан ряд сел) изменилась территория Хабаровского края и Республики Дагестан соответственно.

В конституциях (уставах) некоторых субъектов РФ прямо закрепляется принцип единства и неделимости территории субъекта РФ (например, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Республика Северная Осетия – Алания). В первоначальной редакции Конституции Республики Башкортостан 1993 г. (утратила силу) было закреплено, что территория Республики не может быть изменена без волеизъявления проживающих в ней башкир и представителей других народов, выраженного путем референдума; если в общем референдуме не примет участия башкирская часть населения, то референдум и его результаты недействительны. Понятно, что такие положения Конституции Республики Башкортостан на практике не могли быть соблюдены ввиду их явного противоречия федеральному законодательству, что и послужило причиной их отмены. В настоящий момент содержание принципа неприкосновенности и неделимости территории субъекта РФ заключается в невозможности изменения территории субъекта РФ без его прямого согласия, что обусловлено фактом самостоятельного осуществления государственной власти субъектом РФ на своей территории по вопросам собственной компетенции в сфере исключительного ведения субъектов РФ и в рамках собственных полномочий по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Содержание указанного конституционного принципа было растолковано конституционными (уставными) судами ряда субъектов РФ. Как пояснил Конституционный суд Республики Татарстан, Республика осуществляет принадлежащую ей власть на всей своей территории, поэтому территорией субъекта РФ устанавливаются пространственные пределы ее власти. Республика Татарстан самостоятельно определяет свое территориальное устройство, которое служит способом организации публичной власти и функционирования системы органов государственной власти Республики². При

¹ Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 115.

² Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 7 февраля 2003 г. № 8-П по делу о толковании положения части первой статьи 1 Конституции Республики Татарстан.

этом целостность и нераздельность территории Республики Татарстан означают, что ни одна из административно-территориальных единиц Республики, как и отдельные части их территорий, не могут быть выделены из состава территории Республики Татарстан и отнесены к территории другого субъекта РФ иначе как с согласия Республики Татарстан, а также подразумевают недопустимость одностороннего изменения границ Республики Татарстан, в том числе, посредством изменения ее статуса в установленном порядке¹. Конституционный суд Республики Северная Осетия – Алания постановил, что конституционные положения о единстве и неделимости территории этой Республики выражаются в том, что решение о согласии на изменение ее границ принимается на республиканском референдуме. Причем, по мнению Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания, в республиканском законе о референдуме порядку проведения народного опроса об изменении границ Республики Северная Осетия – Алания следует посвятить отдельную главу; самому референдуму должен предшествовать переговорный процесс, участниками которого должны стать Республика Северная Осетия – Алания, включая заинтересованные муниципальные образования, и соответствующие субъекты РФ; итогом переговорного процесса является соглашение об изменении границ, подписанное главой Республики и утвержденное парламентом².

На федеральном уровне нормативной основой для изменения границ субъектов РФ выступают немногословные положения Конституции РФ и нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 4 июня 2018 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – ФЗ № 184-ФЗ). При этом отдельный федеральный закон, посвященный этому вопросу, отсутствует, что во многом и является причиной существования большого количества неурегулированных межгосударственных споров между субъектами РФ.

Согласно ч. 3 ст. 67 Конституции РФ границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия. Соглашение об изменении границ между субъектами РФ заключается субъектами РФ в соответствии с ч. 3 ст. 5 ФЗ № 184-ФЗ. Данное соглашение подписывается от имени субъекта РФ высшим должностным лицом (руководителем высшего органа исполнительной власти) субъекта РФ и утверждается законом соответствующего субъекта РФ (п. «з» ч. 2 ст. 5). Изменение границ окончательно утверждается постановлением Совета Федерации в соответствии с п. «а» ч. 1 и ч. 2 ст. 102 Конституции РФ. Эти положения уточнены Конституционным Судом РФ: волеизъявление субъектов РФ по изменению границ должно основываться на решении, принятом либо населением субъекта РФ (референдум), либо законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или полученном в результате сочетания обоих способов. При этом изменение границ между субъектами РФ не может затрагивать основы конституционного строя, государственную целостность Российской Федерации, нарушать права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов РФ, Российской Федерации в целом и интересы других государств³.

При этом в субъектах РФ по-разному осуществляется учет мнения населения для принятия решения об изменении территории субъекта РФ. На основе анализа конституций (уставов) субъектов РФ Е. С. Шугрина выделяет те субъекты РФ, которые предусматривают проведение референдума субъекта РФ по этому вопросу (например, Карачаево-Черкесская и Удмуртская республики, республики Бурятия и Карелия), а также те, в которых решение соответствующего вопроса не допускается без учета мнения населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования, в форме референдума (Челябинская область) или иным образом (Республика Мордовия, Мурманская, Кемеровская, Самарская, Саратовская обла-

¹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 30 мая 2003 г. № 9-П по делу о толковании отдельных положений статей 5, 21, 91 Конституции Республики Татарстан.

² Постановление Конституционного суда Республики Северная Осетия – Алания от 22 апреля 2005 г. № 2-П по делу о толковании части 1 статьи 64 Конституции Республики Северная Осетия – Алания.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г. № 365-О по запросу Парламента Республики Северная Осетия – Алания о проверке соответствия Конституции Российской Федерации положений статей 3 и 6 Закона РСФСР «О реабилитации репрессированных народов».

сти, Ямало-Ненецкий автономный округ)¹. М. В. Забелина отмечает, что если изменения касаются участка территории размером, не превышающим 3 % от общей площади территории субъекта РФ, субъекты вправе самостоятельно устанавливать процедуру учета мнения населения. Если происходит более масштабное изменение территории субъекта РФ, то обязательно проведение референдума². Думается, что такой количественный критерий требует дальнейшего обоснования, поскольку не менее значимыми обстоятельствами являются количество населения, проживающего на спорной территории, природные богатства, социально-экономический потенциал, национально-культурные факторы и пр.

На практике при изменении территории субъектов РФ мнение населения практически всегда учитывалось. При изменении границы между Ивановской областью и Нижегородской областью в 1994 г. проводился референдум, но только в пределах передаваемой территории. Также в 1994 г. при изменении границ между Амурской областью и Еврейской автономной областью выяснялось мнение жителей передаваемой территории посредством проведения сельского схода. Изменение территории Москвы в 2011 г. осуществлялось с учетом мнения населения муниципальных образований, выраженного решениями соответствующих представительных органов.

При этом от процедуры изменения границ следует отграничивать процедуру их установления или уточнения. Так, в 2010 г. решением суда была подтверждена правомерность постановления Законодательного собрания Ленинградской области между Ленинградской областью и Санкт-Петербургом об уточнении границ³. Санкт-Петербургский городской суд в определении от 30 мая 2011 г. № 33-7925 подчеркнул, что принятие данного соглашения обусловлено необходимостью приведения в соответствие юридического описания и фактического прохождения границы, что не требует утверждения Советом Федерации Федерального Собрания РФ в соответствии со ст. 102 Конституции РФ. Вместе с тем процедура фактического уточнения границ землепользования территорий, на которых не проживают жители, между Москвой и Московской области в 2011 г. прошла в рамках полной процедуры по изменению границ между субъектами РФ, включая ее утверждение Советом Федерации⁴.

Законом РФ от 3 июля 1992 г. № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации» предусматривался переходный период по территориальному размежеванию в Российской Федерации до 1 июля 1995 г., что не было сделано. В силу этого до настоящего времени не преодолены территориальные конфликты между отдельными субъектами⁵. По данным Росреестра, только 19,6 % границ между российскими регионами установлены картографически и зарегистрированы без споров. В ведомстве говорят, что в России 378 региональных границ, из них по состоянию на 1 декабря 2018 г. определены лишь 77. Полностью зарегистрированы региональные границы Москвы, республик Калмыкия, Бурятия и Саха (Якутия), Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецких автономных округов, Амурской, Астраханской и Владимирской областей. Частично в ЕГРН внесены границы республик Мордовия и Коми, Чувашской Республики, Хабаровского и Пермского краев, Архангельской, Ивановской, Иркутской, Курской, Липецкой, Московской, Омской, Новгородской, Тюменской, Тамбовской, Калужской, Воронежской, Томской, Нижегородской и Свердловской областей, а также Ненецкого автономного округа. Наименьшее количество границ вносят в ЕГРН те субъекты России, которые являются сопредельными с большим числом иных регионов. Например, не внесены в единый реестр границы Кировской области (девять границ с соседними регионами), Республики Татарстан, Ставропольского и Красноярского краев, Вологодской области (каж-

¹ Территория в публичном праве / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. М., 2013. С. 156.

² Забелина М. В. Конституционно-правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 154.

³ Постановление Законодательного собрания Ленинградской области от 8 декабря 2010 г. № 1157 «Об утверждении Дополнительного соглашения к Соглашению „Об уточнении границы между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью как субъектами Российской Федерации“».

⁴ Постановление Совета Федерации ФС РФ от 13 июля 2011 г. № 347-СФ «Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью».

⁵ Кочев В. А. Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов. Пермь, 2011. С. 91.

дый из регионов имеет по восемь границ), Саратовской области (семь границ)¹. Ранее 2021 г. завершить работы по внесению сведений в ЕГРН Росреестр не планирует, а судя по отставанию от графика, данная деятельность может затянуться еще на годы.

Межграницные трудности у российских регионов возникали по разным причинам. К примеру, Чечня и Ингушетия, а также Чукотка и Магаданская область были едиными регионами, а после их разделения в 1992 г. формальная граница так и не была проведена. Попытка урегулировать территориальный спор между Чечней и Ингушетией посредством заключения соглашения об установлении границ стала предметом двух судебных дел, рассмотренных Конституционным судом Республики Ингушетия и Конституционным Судом РФ. При этом в постановлении Конституционного суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» в связи с запросом депутатов Народного собрания Республики Ингушетия оспариваемый Закон (далее – Закон об утверждении Соглашения) был признан не соответствующим Конституции Республики Ингушетия по порядку его принятия. В связи с чем, по мнению Конституционного суда Республики Ингушетия, Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой от 26 сентября 2018 г. (далее – Соглашение) без его утверждения на референдуме Республики Ингушетия не порождает правовых последствий для органов государственной власти и органов местного самоуправления. Но Конституционный Суд РФ постановлением от 6 декабря 2018 г. № 44-П по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в связи с запросом Главы Республики Ингушетия фактически нуллифицировал решение Конституционного суда Республики Ингушетия по обращению органов государственной власти Республики Ингушетия и Чеченской Республики, настаивающих на том, что региональный орган конституционного контроля вышел за рамки своих полномочий.

Конституционный Суд РФ, признавая Соглашение не противоречащим Конституции РФ, в обоснование своей позиции сослался на тот факт, что границы Республики Ингушетия и Чеченской Республики не были установлены, соответственно, и границы муниципальных образований этих субъектов РФ нельзя считать установленными, поскольку они производны от границ субъектов РФ. Поэтому, с точки зрения Конституционного Суда РФ, при заключении соглашения об установлении границы между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия не нужно соблюдать требования ни ст. 102 Конституции РФ об утверждении такого соглашения Советом Федерации, ни ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, гласящей, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Напомним, что согласно ч. 2 ст. 12 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, с учетом мнения представительных органов муниципальных районов. По мнению Конституционного Суда РФ, предоставление права муниципальным образованиям давать согласие на изменение территории субъекта РФ недопустимо потому, что они сами производны от субъекта РФ: муниципальные образования создаются в пределах границ субъектов РФ региональными законами. К тому же если при изменении границ субъектов РФ учитывать мнение муниципальных образований, последние могут блокировать принятие соответствующих решений, т. е. вторгаться в пределы компетенции региональных органов государственной власти.

¹ С начала года количество внесенных в ЕГРН границ между регионами выросло на 22 % // Росреестр. 2018. 19 дек. URL: https://rosreestr.ru/site/press/news/s-nachala-goda-kolichestvo-vnesennykh-v-egrn-granits-mezhdu-regionami-uvelichilos-na-22-/?sphrase_id=12271501 (дата обращения: 01.01.2019).

Определенная логика в аргументации Конституционного Суда РФ имеется. Но, думается, Суд при этом несколько отошел от понимания конституционного положения о независимости и самостоятельности местного самоуправления в Российской Федерации, отделенного от системы государственной власти в стране. Представление о местном самоуправлении как о низовом уровне организации публичной власти (наряду с федеральным и региональным) населением, решающим вопросы местного значения непосредственно или через выборные и иные органы, самостоятельно и под свою ответственность, предполагает обязательный учет мнения населения муниципальных образований в случае изменения границ субъектов РФ в любой форме (необязательно посредством голосования).

Не будем спорить с тем, что еще ни разу в практике установления или изменения границ субъектов РФ в договорах не был урегулирован вопрос об одновременном изменении границ муниципальных образований, хотя одно событие с неизбежностью влечет другое, кроме случаев, когда из состава территории одного субъекта РФ в состав территории другого субъекта РФ передается городской округ или муниципальный район целиком. Действительно, положения Федерального закона от 24 ноября 2008 г. № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» не содержат норм о границах субъектов РФ в силу того, что они так и не были установлены. Статья 4 Закона Республики Ингушетия от 23 февраля 2009 г. № 5-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского, городского поселения, муниципального района и городского округа» не регулирует вопросы определения границ Республики Ингушетия.

Не будем спорить и с тем доводом Конституционного Суда РФ, что в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти субъекта РФ вправе создавать муниципальные образования только в пределах своей территории.

Однако позволим себе не согласиться с тем, что учет мнения представительных органов местного самоуправления по вопросам определения границ субъектов РФ (что одновременно влечет изменение границ муниципальных образований) может затруднять достижение гражданского мира и согласия в нарушение баланса конституционно защищаемых интересов. Думается, что сохранение гражданского мира имеет все же меньшее значение, чем провозглашенная в ст. 2 Конституции РФ высшая конституционная ценность прав и свобод человека. Закрепленные в ст. 3 и ч. 3 ст. 5 Конституции РФ положения о народном суверенитете, согласно нормам международного права, предполагают право населения избирать для себя форму самоопределения, в том числе, посредством создания субъекта РФ. Поэтому если, исходя из этнических и иных оснований, население конкретного населенного пункта соотносит себя с той или иной титульной нацией соответствующего субъекта РФ, то предпочтительным для него как части этого этноса будет вхождение, согласно волеизъявлению народа, в состав территории выбранного ими субъекта РФ. Думается, что в таком случае достижение гражданского мира и согласия на соответствующих территориях будет обеспечено.

Конституционный Суд РФ отказался признавать заключение рассматриваемого Соглашения фактом изменения границ между субъектами РФ, поэтому посчитал ненужным для вступления такого соглашения в силу проведение референдума. Однако ст. 111 Конституции Республики Ингушетия предусматривает, что образование, упразднение административно-территориальных единиц и образований, установление и изменение границ между ними, их наименование и переименование, другие вопросы административно-территориального устройства Республики Ингушетия решаются в соответствии с федеральными законами и законами Республики Ингушетия с учетом мнения населения соответствующей территории. Данный вывод вытекает из конституционного положения о том, что именно референдум является высшей непосредственной формой проявления власти народа¹. Согласно ст. 3 Конституционного закона Республики Ингушетия от 31 марта 1997 г. № 3-РКЗ «О референдуме Республики Ингу-

¹ Кочев В. А., Мальцев Е. М. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. С. 58.

шетия» только на всенародном голосовании решаются вопросы об изменении территории или границ Республики Ингушетия.

Перечисленные нормы региональной Конституции прямо предписывают учитывать волю населения по вопросам образования административно-территориальных единиц, установления и изменения границ между ними. Поэтому, даже если признать заключение Соглашения между Чечней и Ингушетией актом установления границ между субъектами РФ, создание новых административно-территориальных единиц (что неизменно должно произойти в связи с утверждением Соглашения) должно осуществляться с учетом мнения населения соответствующих образований согласно законодательству Республики Ингушетия, однако этого не произошло.

Противники решения Конституционного суда Республики Ингушетия указывали, что дело было рассмотрено Конституционным судом по обращению меньшего числа депутатов, чем это предусмотрено законом. Действительно, трое депутатов отозвали свои подписи от обращения, но сделали это уже после принятия дела к производству, в силу чего данный факт не повлек за собой юридических последствий, несмотря на то что законодателем Республики Ингушетия в соответствующей статье регионального закона о Конституционном суде Республики Ингушетия допущена техническая ошибка. А именно ст. 41 Конституционного закона Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 г. № 10-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» гласит, что обращение в Конституционный суд Республики Ингушетия может быть отозвано заявителем до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда Российской Федерации; в случае отзыва обращения производство по делу прекращается.

По мнению Конституционного Суда РФ, не может считаться нарушением Конституции РФ тот факт, что Закон об утверждении Соглашения был принят с рядом процессуальных нарушений. В соответствии со ст. 7 Закона Республики Ингушетия от 3 марта 1999 г. № 6-РЗ (ред. от 2 марта 2015 г.) «О порядке рассмотрения законопроектов и принятия законов Республики Ингушетия» законопроекты рассматриваются в трех чтениях. Однако оспариваемый Закон был принят по итогам одного голосования; к тому же, как установил Конституционный суд Республики Ингушетия, протокол Счетной комиссии о принятии Закона не был утвержден постановлением Народного собрания Республики Ингушетия в нарушение требований его Регламента¹. Как указал Конституционный Суд РФ в решении от 6 декабря 2018 г., оспариваемый Закон состоит только из двух кратких статей, что не предполагает ни изменения концепции законопроекта, ни внесения депутатами поправок в его текст во втором чтении; таким образом, отступления от процедурных требований были связаны не с волеизъявлением, а с оформлением результатов голосования, что не дает оснований для вывода о неконституционности закона.

Позволим себе не согласиться с данной Конституционным Судом РФ оценкой процедуры принятия указанного Закона. Например, во втором чтении (если бы оно проводилось) часть депутатов могла настоять на отложении даты вступления Соглашения в силу в связи с необходимостью учета мнения граждан, в том числе посредством проведения референдума. Во время заседания парламента Республики Ингушетия мнение депутатов по этим процедурным вопросам не выявлялось, поэтому соответствующие факты были именно нарушением порядка волеизъявления народных избранников, а не технической ошибкой учета их голосов. Данные обстоятельства, по нашему мнению, вполне могут служить основанием для признания Закона об утверждении Соглашения неконституционным в связи с несоблюдением конституционно установленной процедуры его принятия.

По мнению органов государственной власти Республики Ингушетия, Конституционный суд Республики проверил конституционность уже вступившего в силу Соглашения, хотя региональное законодательство предоставляет такое право этому суду только в отношении еще не вступивших договоров. Как указал Конституционный Суд РФ в решении от 6 декабря 2018 г., запрет проверять конституционность вступившего в силу соглашения не может быть преодолен проверкой нормативного правового акта (закона), утвердившего этот документ. Признание такого закона неконституци-

¹ Постановление Народного собрания Республики Ингушетия от 6 ноября 2003 г. № 284 (ред. от 20 апреля 2017 г.) «О регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия».

онным влечет возможность неправомерного прекращения действия заключенного договора.

Конечно, между соглашением и законом о его утверждении есть тесная связь, которая во многом обуславливает невозможность осуществления конституционного контроля одного акта в отрыве от другого. К тому же процедуру принятия закона об утверждении соглашения можно рассматривать как стадию принятия соглашения в силу положения п. «з» ч. 2 ст. 5 ФЗ № 184-ФЗ. Но Конституционный суд Республики Ингушетия мог проверить Закон об утверждении Соглашения на предмет соответствия Конституции Республики Ингушетия исключительно по порядку его принятия (в рамках формального конституционного контроля), а не по содержанию (не прибегая к материальному конституционному контролю). Думается, Конституционный суд Республики Ингушетия не вышел за рамки своих полномочий – конституционность Соглашения об установлении границ в указанном решении оспорена не была. Суд констатировал нарушение порядка принятия Закона об утверждении данного Соглашения. В противном случае придется признать, что в правовой системе Республики Ингушетия действовал акт, нелегитимный по порядку своего принятия.

Безусловно, есть определенная логика в позиции Конституционного Суда РФ, который указал, что вступившие в силу региональные договоры могут быть предметом конституционного контроля только в федеральном Конституционном Суде исходя из требований норм Конституции (ч. 2 ст. 125) и Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (п. 1 ч. 1 ст. 3). Но если рассматривать региональный договор и закон о его утверждении как два пусть и взаимосвязанных, но отдельных правовых акта, то позиция Конституционного суда Республики Ингушетия тоже имеет право на существование.

При этом следует отметить, что Конституционный Суд РФ не выступает апелляционной инстанцией по отношению к решениям региональных органов конституционной (уставной) юстиции. В решении же от 6 декабря 2018 г. мы наблюдаем явный пересмотр решения Конституционного суда Республики Ингушетия, что нарушает положения региональной конституции и законодательства об окончательности и непреодолимости подобных актов.

Вынесение решения Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. не отменяет ранее состоявшееся решение Конституционного суда Республики Ингушетия, хотя понятно, что высшими органами государственной власти Республики Ингушетия этот судебный акт будет проигнорирован, тем более что в региональном законодательстве не урегулирован вопрос об ответственности за неисполнение решений Конституционного суда Республики Ингушетия. Если же Конституционный суд Республики Ингушетия будет настаивать на исполнении собственного решения, не исключен вопрос о его ликвидации, как это, к сожалению, произошло с некоторыми органами конституционной (уставной) юстиции, вступившими в противоборство с региональными властями.

Неприкосновенность, единство и неделимость территории субъектов РФ выступают одним из элементов их конституционно-правового статуса, вытекающим из того факта, что эти образования, находясь в системе федеративных отношений, осуществляют государственную власть в пределах собственной территории по вопросам исключительного ведения субъектов РФ и в части собственной компетенций по вопросам совместного ведения федерального центра и субъектов РФ. По указанным вопросам нормативные правовые акты субъектов РФ обладают высшей юридической силой, а территория субъектов РФ выступает пространством их собственной юрисдикции.

Острота территориальных споров между субъектами РФ по вопросам установления и изменения границ между ними затрагивает не только экономические, но и в некоторых случаях национальные вопросы. Неразрешенность этих вопросов препятствует эффективному государственному управлению на спорных территориях, своевременному и полноценному оказанию государственных и муниципальных услуг. Указанные проблемы могут быть решены на законодательном уровне посредством разработки федерального закона, в котором должен быть закреплён весь комплекс мероприятий по установлению, уточнению и изменению границ между субъектами РФ. Речь идет о таких полномочиях, как подготовка и заключение соглашения об установлении, уточ-

нении и изменении границы между субъектами РФ, подготовка прилагаемых к нему описаний линии прохождения границы и картографических материалов, их государственная регистрация, а также обозначение границы субъекта РФ межевыми знаками установленного образца на местности, поддержание их в надлежащем состоянии и проверка точности установки. В любом случае при изменении территории субъекта РФ необходимо выявлять волю проживающего на нем населения соответствующих муниципальных образований, территории которых также трансформируются вслед за изменением границ субъекта РФ.

Список литературы

Забелина М. В. Конституционно-правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Кочев В. А. Конституционное (уставное) право субъектов РФ: учеб. пособие для вузов. Пермь, 2011.

Кочев В. А., Мальцев Е. М. Основные конституционные гарантии референдума как высшей формы выражения власти народа // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2.

Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010.

С начала года количество внесенных в ЕГРН границ между регионами выросло на 22 % // Росреестр. 2018. 19 дек. URL: https://rosreestr.ru/site/press/news/s-nachala-goda-kolichestvo-vnesennykh-v-egrn-granits-mezhdu-regionami-uvlechilos-na-22-/?sphrase_id=12271501.

Территория в публичном праве / С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина, И. А. Исаев, И. А. Алебастрова. М., 2013.

References

Kochev V. A. Konstitutsionnoe (ustavnoe) pravo sub"ektov RF: ucheb. posobie dlya vuzov. Perm', 2011.

Kochev V. A., Mal'tsev E. M. Osnovnye konstitutsionnye garantii referendumov kak vysshei formy vyrazheniya vlasti naroda // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2011. № 2.

Mikhaleva N. A. Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie). M., 2010.

S nachala goda kolichestvo vnesennykh v EGRN granits mezhdu regionami vyroslo na 22 % // Rosreestr. 2018. 19 dek. URL: https://rosreestr.ru/site/press/news/s-nachala-goda-kolichestvo-vnesennykh-v-egrn-granits-mezhdu-regionami-uvlechilos-na-22-/?sphrase_id=12271501.

Territoriya v publichnom prave / S. V. Narutto, E. S. Shugrina, I. A. Isaev, I. A. Alebastrova. M., 2013.

Zabelina M. V. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie ustanovleniya i izmeneniya granits sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2013.