



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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

город Санкт-Петербург

6 декабря 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей Главы Республики Ингушетия – адвокатов А.А.Орлова, В.И.Арямовой и Р.И.Романова, представителя Главы Чеченской Республики – адвоката Г.Э.Берсункаева, представителя Народного Собрания Республики Ингушетия – Председателя Народного Собрания Республики Ингушетия М.Д.Яндиева,

руководствуясь статьей 125 (пункты «б», «в» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктами «б», «в» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36,

74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело 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.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Главы Республики Ингушетия. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации указанные в запросе правовые акты.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.П.Маврина, объяснения представителей заявителя, а также органов и должностных лиц, издавших и подписавших рассматриваемые правовые акты, выступления приглашенных в заседание председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, полномочного представителя Генерального прокурора Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Т.А.Васильевой, советника Министра юстиции Российской Федерации М.А.Мельниковой, Председателя Парламента Чеченской Республики М.Х.Даудова, Председателя Правительства Республики Ингушетия З.С.Евлоева, депутата Народного Собрания Республики Ингушетия З.И.Мамилова, имама мечети сельского поселения Алкун Сунженского муниципального района Республики Ингушетия А.И.Щечоева, сопредседателя общественного объединения «Всемирный конгресс ингушского народа» А.С.Погорова, члена Координационного совета общественников Республики Ингушетия Н.У.Добриева, граждан С.Ш.Изарипова и С.М.Саламова, адвокатов Р.Х.Ахметгалиева и А.В.Сабинина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Главой Республики Ингушетия и Главой Чеченской Республики 26 сентября 2018 года было подписано Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой. Со стороны Республики Ингушетия данное Соглашение было утверждено Законом Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года № 42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и вступило в силу 16 октября 2018 года.

Конституционный Суд Республики Ингушетия Постановлением от 30 октября 2018 года № 19-П, принятым по запросу группы депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия, признал указанный Закон Республики Ингушетия – как изменяющий границы территорий муниципальных образований Республики Ингушетия и тем самым изменяющий территорию Республики Ингушетия без учета мнения населения и, кроме того, принятый с нарушением установленного порядка принятия законов – не соответствующим Конституции Республики Ингушетия и постановил, что Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой без его утверждения на референдуме Республики Ингушетия не порождает правовых последствий для органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан в Республике Ингушетия.

1.1. Глава Республики Ингушетия считает Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой – вопреки принятому Конституционным Судом Республики Ингушетия Постановлению от 30 октября 2018 года № 19-П – подлежащими действию, как соответствующие Конституции Российской Федерации, поскольку, как он указывает, Конституция Российской Федерации и Конституция Республики Ингушетия не требуют при установлении границы

между республиками (в отличие от изменения уже установленной) проведения референдума и согласия населения муниципальных образований. Кроме того, по мнению заявителя, парламентом не были нарушены и вытекающие из Конституции Республики Ингушетия требования к порядку принятия республиканских законов, производство же в Конституционном Суде Республики Ингушетия по запросу группы депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия подлежало прекращению, поскольку двое из них отозвали свои подписи и, следовательно, число депутатов, подписавших запрос, составило менее одной трети от общего числа депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия (10 из 32).

В связи с этим Глава Республики Ингушетия просит Конституционный Суд Российской Федерации подтвердить соответствие Конституции Российской Федерации как Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», так и утвержденного им Соглашения.

1.2. Как следует из статей 5 (часть 2), 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 118, 120 и 125 и статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации уполномочен проверять конституционность закона субъекта Российской Федерации, который издан по вопросу, относящемуся к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, и признан не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации; при этом Конституционный Суд Российской Федерации не оценивает соответствие Конституции Российской Федерации положений конституции (устава) данного субъекта Российской Федерации, нарушение которых констатировано в решении органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации. Иное, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 2 декабря 2013 года № 26-П, означало бы изъятие нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации по вопросам совместного

ведения, из правовой системы Российской Федерации и тем самым – выведение таких актов из сферы контроля Конституционного Суда Российской Федерации.

Поскольку вопрос о границах между субъектами Российской Федерации по своему характеру и значению относится к числу конституционных (статья 67, части 1 и 2; статья 71, пункты «б», «н», «р»; статья 72, пункты «а», «в», «г», «к» части 1; статья 102, пункт «а» части 1), запрос Главы Республики Ингушетия отвечает критерию допустимости, как он определен статьей 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, исходя из требований статьи 125 (пункты «б», «в» части 2) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее положения статей 3, 74 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку этими правовыми актами в их нормативном единстве решается вопрос об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой как субъектами Российской Федерации.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации в силу статей 10, 118 (часть 2) и 125 Конституции Российской Федерации, частей третьей и четвертой статьи 3 и части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, решает исключительно вопросы права и не оценивает установленное Соглашением распределение отдельных частей территории бывшей Чечено-Ингушской Республики между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой с точки зрения социально-экономической и иной целесообразности.

2. Россия как федеративное государство состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации; республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство; статус республики в составе Российской Федерации определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики (статья 1, часть 1; статья 5, части 1 и 2; статья 65, часть 1; статья 66, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 67 (часть 1), согласно которой территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, следует, что государственно-территориальное устройство республики (государства) в составе Российской Федерации является одним из существенных элементов ее статуса, а территория – ее неотъемлемым признаком как субъекта Российской Федерации. Без разрешения связанных с этими конституционными началами вопросов о территориях субъектов Российской Федерации, включая республики, невозможна полноценная конституционно-правовая идентичность субъектов Российской Федерации как публично-правовых территориальных образований в федеративном государстве, что предопределяет необходимость надлежащего урегулирования государственно-территориального устройства Российской Федерации, в том числе в части установления и изменения границ между ее субъектами.

2.1. Исходя из федеративных основ государственно-территориального устройства, Конституция Российской Федерации относит федеративное устройство и территорию Российской Федерации к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «б») и определяет баланс коррелирующих правомочий Российской Федерации и правомочий ее субъектов в сфере изменения границ между ними: границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия (статья 67, часть 3), утверждение же изменения границ между субъектами Российской Федерации

Федерации относится к ведению Совета Федерации (статья 102, пункт «а» части 1).

По смыслу положений статей 5, 65 (часть 1), 66 (часть 1) и 67 (часть 3) Конституции Российской Федерации, вопрос о границах между субъектами Российской Федерации – при наличии спора – должен разрешаться прежде всего путем переговоров с участием правомочных органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и посредством нахождения ими согласованного решения исходя из того, что граница территории одного из них – это одновременно и граница территории другого.

Вместе с тем требующее согласования воле субъектов Российской Федерации изменение границ между ними не является единственным правовым институтом, в рамках которого, с учетом складывающейся конституционно-правовой практики, должны разрешаться вопросы территориального устройства субъектов Российской Федерации. Процедура изменения границ между субъектами Российской Федерации, завершающаяся его утверждением Советом Федерации, рассчитана в первую очередь на передачу – при наличии ее социально-экономической или иной целесообразности, с чем в конечном итоге согласились оба участвующих в данном процессе субъекта Российской Федерации, – какой-то части ранее уже установленной (разграниченной) территории одного из них другому.

Иная ситуация складывается в случае, если надлежащим правовым способом определенная граница между двумя сопредельными субъектами Российской Федерации отсутствует, а следовательно, в вопросе о том, как и где она пролегает, имеет место правовая неопределенность. В таком случае речь идет не о целесообразности изменения принадлежности какой-либо территории одному или другому субъекту Российской Федерации, а об их общей, взаимной потребности разграничить свои территории и, соответственно, юрисдикцию, т.е. разрешить вопрос об установлении границы между ними, тем более что скорейшее прекращение состояния территориальной неурегулированности является и их конституционной обязанностью.

Перечисляя в статье 102 вопросы, составляющие ведение Совета Федерации, Конституция Российской Федерации относит к ним утверждение изменения границы между субъектами Российской Федерации (пункт «а части 1) и не упоминает в их числе установление (определение) границ между ними. Тем самым не предполагается и утверждение Советом Федерации осуществленного субъектами Российской Федерации на основе соглашения (договора) разграничения своих сопредельных территорий, если такое разграничение не было урегулировано (надлежащим образом не легализовано) на момент принятия Конституции Российской Федерации. Следовательно, в таких случаях, по смыслу действующего конституционно-правового регулирования, участие Совета Федерации в установлении границы между субъектами Российской Федерации не является обязательным.

2.2. Законом Российской Федерации от 3 июля 1992 года № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации», действовавшим и после принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации в силу пункта 2 ее раздела второго, был установлен переходный период (до 1 июля 1995 года) по государственно-территориальному разграничению в Российской Федерации, в течение которого органы государственной власти и управления Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга должны были подготовить и осуществить необходимые правовые и организационные мероприятия, направленные на разрешение спорных территориальных вопросов путем согласования интересов сторон на основе действующего законодательства.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 4 июня 1992 года № 2927-1 «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации», принятым в связи с решением о преобразовании Чечено-Ингушской Республики в составе Российской Федерации, предполагалось в течение переходного периода (до марта 1994 года) осуществить подготовку правовых и организационных мероприятий по соответствующему

государственно-территориальному разграничению (преамбула, статьи 2 и 4). Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 4 июня 1992 года № 2928-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» на Правительство Российской Федерации возлагалось создание государственной комиссии, которой надлежало в соответствии с Конституцией Российской Федерации на основе согласования интересов всех заинтересованных сторон до 31 декабря 1993 года внести предложения об определении границ Ингушской Республики и нормализации ее функционирования. Во исполнение указанных требований Правительством Российской Федерации была образована Государственная комиссия по определению границ между Ингушской Республикой и Чеченской Республикой (постановление от 26 декабря 1995 года № 1279, признано утратившим силу постановлением от 26 июля 2004 года № 380).

Федеральный закон от 24 ноября 2008 года № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике» в целях организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике обязал органы государственной власти данных субъектов Российской Федерации до 1 марта 2009 года определить территории и установить границы муниципальных образований. Вопрос о границе между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой ни названным Федеральным законом, ни принятыми в его исполнение законами этих субъектов Российской Федерации не затрагивался.

Так, Закон Республики Ингушетия от 23 февраля 2009 года № 5-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского, городского поселения, муниципального района и городского округа», согласно его статье 4, не регулирует вопросы определения границ Республики Ингушетия с другими субъектами Российской Федерации, которые устанавливаются на основе Конституции Республики Ингушетия и соглашений между Республикой Ингушетия и другими субъектами Российской Федерации, утверждаемых в соответствии с

Конституцией Российской Федерации, с учетом требований Закона РСФСР от 26 апреля 1991 года № 1107-1 «О реабилитации репрессированных народов» и Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации».

В соответствии с Законом Чеченской Республики от 13 февраля 2009 года № 6-РЗ «Об образовании муниципального образования Сунженский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения» утверждение границы Сунженского муниципального района Чеченской Республики, определение территорий и установление границ входящих в состав Сунженского муниципального района Чеченской Республики Вознесенского сельского поселения, Карабулакского городского поселения, Нестеровского сельского поселения, Слепцовского сельского поселения, Троицкого сельского поселения и Чемульгинского сельского поселения, а также проведение иных предусмотренных законодательством мер по организации местного самоуправления на территориях указанных поселений осуществляются после установления в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, административной границы между Чеченской Республикой и Республикой Ингушетия (статья 4).

Таким образом, граница между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой, необходимость определения которой вытекала из Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» (статья 2) и Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации» (пункт 5), после преобразования Чечено-Ингушской Республики в Ингушскую Республику и Чеченскую Республику (Закон Российской Федерации от 10 декабря 1992 года № 4071-1 «О внесении изменений в статью 71 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России») и до заключения Соглашения об установлении границы между

Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой от 26 сентября 2018 года не была установлена.

3. В соответствии с Конституцией Российской Федерации народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3, части 2 и 3); граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (статья 32, части 1 и 2).

Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлениях от 11 июня 2003 года № 10-П и от 21 марта 2007 года № 3-П, референдум как всенародное голосование граждан Российской Федерации по вопросам государственного значения и свободные выборы как способ формирования органов народного представительства и других выборных органов публичной власти, будучи равноценными и дополняющими друг друга формами непосредственной демократии, в то же время имеют свои особенности, что обязывает законодателя при определении в контексте положений Конституции Российской Федерации возможностей их использования исходить из того, что референдум не может подменять органы народного представительства.

Данному выводу корреспондирует позиция Парламентской Ассамблеи Совета Европы, которая в Рекомендации 1704 (2005) от 29 апреля 2005 года обращает внимание на то, что прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, однако референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права (пункты 5 и 8).

3.1. Конституция Российской Федерации непосредственно не устанавливает, в каких случаях проведение субъектами Российской Федерации референдума для решения вопросов, связанных с их территориальной организацией, является обязательным, и не исключает использование данной формы волеизъявления народов, проживающих на их территориях, если такая возможность предусмотрена федеральным законом или конституцией (уставом) и законом конкретного субъекта Российской Федерации. Так, изменение границ между субъектами Российской Федерации, по смыслу статей 5, 65, 67, 71 (пункт «б») и 102 (пункт «а» части 1) Конституции Российской Федерации, может быть закреплено с их взаимного согласия в решении, принятом либо населением субъекта Российской Федерации (референдум), либо законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, или выражено в результате сочетания обоих способов.

Конституция Республики Ингушетия, предусматривая при установлении и изменении границ между административно-территориальными образованиями учет мнения населения соответствующей территории (статья 111), вместе с тем не содержит каких-либо положений о проведении референдума или учете мнения населения при решении вопроса о первоначальном установлении (определении) границы с другими субъектами Российской Федерации. Конституционный закон Республики Ингушетия от 31 марта 1997 года № 3-РКЗ «О референдуме Республики Ингушетия», в свою очередь, требует вынесения на референдум Республики Ингушетия лишь вопросов об изменении статуса, наименования республики, ее разделении или объединении с другими субъектами Российской Федерации, изменении ее территории или границ в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть вторая статьи 3).

Следовательно, ни Конституция Российской Федерации, ни Конституция Республики Ингушетия в системном единстве с указанным Конституционным законом не предполагают обязательность проведения референдума в случае установления границы между ней и другим субъектом

Российской Федерации. Соответственно, референдум не является необходимым и при выполнении Республикой Ингушетия вытекающей из Конституции Российской Федерации обязанности по установлению границы в результате преобразования Чечено-Ингушской Республики в Ингушскую Республику и Чеченскую Республику, территориальное разграничение которых не было оформлено надлежащим правовым способом, что признавалось и властями данных субъектов Российской Федерации, и федеральными органами.

Это означает, что в действующей правовой системе Российской Федерации Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой – поскольку оно было утверждено высшими законодательными (представительными) органами этих республик и в соответствии с Законом Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года № 42-РЗ и Законом Чеченской Республики от 4 октября 2018 года № 45-РЗ вступило в силу 16 октября 2018 года – не требовало утверждения посредством проведения референдума Республики Ингушетия. С учетом того, что в целом процесс принятия решения по данному вопросу был длительным и чрезвычайно сложным, достигнутое согласие по установлению (определению) границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой с точки зрения своей значимости сопрягается с закрепленными в преамбуле Конституции Российской Федерации положениями о гражданском мире и согласии, что не исключает в дальнейшем возможность последующего изменения в случае необходимости установленной указанным Соглашением границы в определенном Конституцией Российской Федерации порядке.

3.2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (статья 131, часть 2). Данная гарантия – по смыслу закрепляющей ее статьи 131 (часть 2) во взаимосвязи со статьями 3, 5, 65, 66, 67 и 71 (пункт «б») Конституции Российской Федерации и с учетом сформулированных на их

основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – не распространяется на случаи установления границ территории субъекта Российской Федерации как такового.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе создавать муниципальные образования только в пределах своей территории, а следовательно, пока границы самого субъекта Российской Федерации не установлены (не определены), границы муниципальных образований также нельзя рассматривать как установленные в границах этого субъекта Российской Федерации, сопредельных с соседним субъектом Российской Федерации. Иное – в нарушение баланса конституционно защищаемых интересов – позволяло бы населению одного лишь муниципального образования (представительного органа местного самоуправления) блокировать установление границы (разграничение территории) между сопредельными субъектами Российской Федерации. Применительно к Республике Ингушетия и Чеченской Республике, территории которых ранее составляли территорию Чечено-Ингушской Республики, это означало бы также создание на этих территориях затруднений в достижении гражданского мира и согласия.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятому на основании статьи 72 (пункт «н» части 1) Конституции Российской Федерации в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, правовую основу местного самоуправления составляют в том числе законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 4); территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями и городскими округами (пункт 1 части 1 статьи 11).

Исходя из приведенных законоположений, нормативно-правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления, осуществляемое субъектом Российской Федерации, распространяется только на муниципальные образования, расположенные на территории данного

субъекта Российской Федерации. В противном случае допускалась бы возможность существования муниципального образования вне связи с субъектом Российской Федерации и его территорией в частности.

Соответственно, поскольку муниципальные образования создаются в пределах субъекта Российской Федерации, а изменение их границ не может служить основанием для изменения границ субъектов Российской Федерации, вопросы организации местного самоуправления являются вторичными по отношению к вопросам установления границ субъектов Российской Федерации, равно как и к вопросам изменения границ субъектов Российской Федерации. Это означает, что при рассмотрении вопросов установления границ между субъектами Российской Федерации в отношении организации местного самоуправления следует руководствоваться законодательством, регламентирующим процедуру изменения границ муниципальных образований вследствие изменения границ между субъектами Российской Федерации.

В частности, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при изменении границ между субъектами Российской Федерации изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение, связанные с изменением границ между субъектами Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации; при этом требования статей 12 и 13 данного Федерального закона, касающиеся в том числе учета мнения населения соответствующих муниципальных образований, не применяются (часть 3 статьи 10).

Приведенное правовое регулирование распространяется и на первичное установление границы между субъектами Российской Федерации, когда нет оснований рассматривать границы муниципальных образований на спорных территориях как установленные. Именно поэтому Законом Республики Ингушетия «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского, городского

поселения, муниципального района и городского округа» специально оговорено, что данный Закон не регулирует вопросы определения границ Республики Ингушетия с другими субъектами Российской Федерации (статья 4). Следовательно, границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой им не устанавливались и не могли быть установлены в одностороннем порядке.

Таким образом, для установления границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой не требовалось выявления и учета мнения населения соответствующих муниципальных образований в порядке, предусмотренном статьей 131 (часть 2) Конституции Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и принятыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

4. Признавая Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» не соответствующим Конституции Республики Ингушетия по порядку принятия, Конституционный Суд Республики Ингушетия в обоснование своей позиции указал, что данный Закон в нарушение Регламента Народного Собрания Республики Ингушетия был принят в трех чтениях одним голосованием, при этом голосование было не открытым, а тайным, и к тому же протокол счетной комиссии о его результатах не был утвержден постановлением Народного Собрания Республики Ингушетия.

4.1. Конституционный Суд Российской Федерации, проверяя конституционность федеральных законов по порядку принятия, пришел к следующим выводам (постановления от 20 июля 1999 года № 12-П, от 5 июля 2001 года № 11-П, от 23 апреля 2004 года № 8-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П и др.):

для оценки федерального закона на предмет соответствия Конституции Российской Федерации по порядку принятия принципиальное значение

имеет нарушение тех процедурных правил, которые оказывают определяющее влияние на принятие решения, т.е. основаны непосредственно на предписаниях ее статей 104–108 либо закрепляют такие существенные условия порядка принятия федеральных законов, без соблюдения которых невозможно с достоверностью установить, отражает ли принятое решение действительную волю законодателя и, следовательно, представляемого им многонационального народа России;

вопрос о том, нарушения какого рода имели место при принятии федерального закона и, как следствие, адекватно ли его содержание реальному волеизъявлению депутатов, а значит, соответствует ли этот федеральный закон Конституции Российской Федерации по порядку принятия, – при наличии в каждом конкретном случае обращения, отвечающего критерию допустимости, – подлежит разрешению Конституционным Судом Российской Федерации;

в силу своей компетенции, установленной статьей 125 Конституции Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации не связан обязанностью интерпретировать любое нарушение установленной процедуры принятия федерального закона как свидетельство его неконституционности, – иное означало бы осуществление фактической проверки соответствия федерального закона по порядку принятия не Конституции Российской Федерации, а иным нормативным правовым актам.

По смыслу приведенных правовых позиций, которые в силу общей природы и принципов осуществления законодательной власти парламентом Российской Федерации и органами народного представительства субъектов Российской Федерации применимы и к законодательному процессу в субъектах Российской Федерации, признание закона субъекта Российской Федерации не соответствующим по порядку принятия учредительному акту данного субъекта Российской Федерации, каковым является его конституция или устав, возможно только в случае, если нарушены непосредственно

требования этого акта или если законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации допущены нарушения тех процедурных правил, которые оказывают определяющее влияние на принятие решения и без соблюдения которых невозможно с достоверностью установить, отражает ли принятое решение действительную волю законодателя. В таком случае соответствующий закон утрачивает юридическую силу и исключается из правовой системы субъекта Российской Федерации.

4.2. Народное Собрание Республики Ингушетия состоит из 32 депутатов. Обращение в Конституционный Суд Республики Ингушетия было подписано 12 депутатами. Из них, как следует из запроса Главы Республики Ингушетия, два депутата отозвали свои подписи. Достоверность волеизъявления Народного Собрания Республики Ингушетия, в том числе в связи с процедурой принятия Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», более никем сомнению не подвергалась.

Как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, деление процедуры рассмотрения законопроектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя; принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений; нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначального волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом,

свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но и, в конечном счете, по содержанию норм (Постановление от 5 июля 2001 года № 11-П).

Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» является специальным законом, его принятие предусмотрено соответствующим Соглашением, что предопределяет и содержание данного Закона (он состоит из двух статей, одной из которых утверждается прилагаемое Соглашение, а другой определяется порядок вступления самого Закона в силу – по истечении десяти дней после дня его официального опубликования). С учетом указанной специфики не предполагается ни изменение концепции законопроекта, ни внесение депутатами поправок в представленный текст, а следовательно, не может рассматриваться как искажение волеизъявления большинства депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия его принятие с отступлением от процедур, установленных на основании Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и предусматривающих рассмотрение законопроекта в трех чтениях (статья 7 Закона Республики Ингушетия «О порядке рассмотрения законопроектов и принятия законов Республики Ингушетия» и глава 5 Регламента Народного Собрания Республики Ингушетия).

Не свидетельствует о нарушении конституционных предписаний и факт проведения по решению Народного Собрания Республики Ингушетия тайного голосования за Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой»: ни Конституция Российской Федерации, ни Конституция Республики Ингушетия не ограничивают волю парламента как высшего законодательного (представительного) органа государственной власти в выборе процедуры голосования, притом что предусмотренный

Регламентом Народного Собрания Республики Ингушетия перечень вопросов, требующих тайного голосования, не является исчерпывающим. Это означает, что парламентарии не могут быть лишены возможности выбора наиболее приемлемой, с их точки зрения, процедуры голосования.

Действительная воля депутатского большинства, необходимого для принятия Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», которая была выражена посредством состоявшегося в Народном Собрании Республики Ингушетия голосования, не может быть поставлена под сомнение и потому, что обусловленные спецификой данного Закона отступления от процедурных правил были связаны не собственно с их волеизъявлением, а с подготовкой законопроекта к рассмотрению и оформлением результатов голосования.

Таким образом, поскольку нет оснований полагать, что при принятии Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» имело место нарушение Народным Собранием Республики Ингушетия конституционно значимых процедурных правил, не позволившее обеспечить достоверность волеизъявления депутатов, данный Закон не может быть признан противоречащим Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

5. Как считает Глава Республики Ингушетия, при рассмотрении запроса группы депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия были нарушены процедурные правила производства в Конституционном Суде Республики Ингушетия: ходатайство об отстранении от участия в рассмотрении дела председателя Конституционного Суда Республики Ингушетия было оставлено без удовлетворения, несмотря на то что он входил в состав комиссии Республики Ингушетия по взаимодействию с органами государственной власти Чеченской Республики по вопросам определения границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой и участвовал в ее работе, а также, еще до принятия Закона

Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», направил в Народное Собрание Республики Ингушетия отзыв на соответствующий законопроект, изложив в нем доводы о недопустимости его принятия; кроме того, двое из двенадцати подписавших запрос депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия отозвали свои подписи, в результате чего число подписавших запрос составило менее необходимой для обращения с запросом одной трети депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия (10 из 32), что являлось основанием для прекращения производства по данному делу.

5.1. Статья 125 Конституции Российской Федерации и статья 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», а равно положения иных федеральных конституционных законов не наделяют Конституционный Суд Российской Федерации полномочием разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации постановлений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Исходя из этого отмеченные Главой Республики Ингушетия нарушения Конституционным Судом Республики Ингушетия процедурных правил при рассмотрении дела по запросу группы депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия, завершившемся принятием Постановления от 30 октября 2018 года № 19-П, не могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации.

Вместе с тем, поскольку указанным Постановлением Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой признано не имеющим юридической силы для Республики Ингушетия и поскольку именно с его принятием связано обращение в Конституционный Суд Российской Федерации Главы Республики Ингушетия, Конституционный Суд Российской Федерации полагает необходимым отметить следующее.

Частью 1 статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»

субъектам Российской Федерации предоставлена возможность создавать конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. В то же время названная норма по своему конституционно-правовому смыслу, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 6 марта 2003 года № 103-О, не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации дополнительных по сравнению с установленным ею перечнем полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов и соответствующих компетенции субъекта Российской Федерации.

Согласно Конституции Республики Ингушетия (часть 2 статьи 96) и Конституционному закону Республики Ингушетия от 28 декабря 2001 года № 1-РКЗ «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» (часть первая статьи 3) Конституционный Суд Республики Ингушетия разрешает дела о соответствии Конституции Республики Ингушетия, в частности, не вступивших в силу договоров и соглашений Республики Ингушетия. Ограничивая круг договоров и соглашений, которые могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия, именно не вступившими в силу, законодатель Республики Ингушетия правомерно исходил из того, что договор (соглашение), заключенный органами государственной власти субъекта Российской Федерации с органами государственной власти другого субъекта Российской Федерации (других субъектов Российской Федерации), после вступления в силу приобретает значение правового документа, имеющего регулятивное значение для всех его участников; проверка такого договора (соглашения), явившегося

результатом взаимного согласования волеизъявления его участников, на соответствие конституции (уставу) одного из них была бы неправомерным отступлением от выраженного ими волеизъявления и выходом за пределы компетенции органов конституционного контроля.

Запрет конституционному (уставному) суду субъекта Российской Федерации разрешать дела о проверке вступившего в силу договора (соглашения), участником которого является данный субъект Российской Федерации, на соответствие его конституции (уставу) не может быть преодолен проверкой нормативного правового акта, посредством которого законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации утвердил этот договор (соглашение), поскольку признание такого нормативного правового акта противоречащим конституции (уставу) данного субъекта Российской Федерации влечет возможность неправомерного прекращения действия заключенного им договора (соглашения), т.е., по сути, имеет такой же правовой эффект, как и его непосредственная проверка, что недопустимо с точки зрения конституционно-правового регулирования.

Из этого следует, что Конституционный Суд Республики Ингушетия в любом случае был не вправе принять решение, влекущее невозможность применения Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», а значит, и утвержденного данным Законом Соглашения.

5.2. Отсутствие у конституционных (уставных судов) субъектов Российской Федерации соответствующего правомочия не означает, однако, что в России как федеративном государстве исключена возможность конституционного контроля договоров (соглашений) между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, которая имеет верховенство, высшую юридическую силу и прямое действие на всей

территории России (статья 4, часть 2; статья 15, часть 1); обеспечение соответствия конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральным законам находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «а» части 1). По смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации, ни конституция (устав) субъекта Российской Федерации, ни его законодательство, будучи частями единой правовой системы Российской Федерации (и правовой системы соответствующего субъекта Российской Федерации как ее элемента), не могут противоречить Конституции Российской Федерации.

Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, конституции и уставы субъектов Российской Федерации находятся в особой нормативной связи с Конституцией Российской Федерации (Постановление от 18 июля 2003 года № 13-П), т.е. в основе их положений лежат принципы, установленные Конституцией Российской Федерации, которым они не могут противоречить ни буквально, ни в своей интерпретации. Исходя из этого проверка как вступивших в силу договоров (соглашений) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, так и утверждающих их нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации – в силу положений статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации и пункта 1 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – может быть осуществлена Конституционным Судом Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации, что позволяет обеспечить не только конституционно-правовую охрану Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, но и единство конституционно-правового пространства в Российской Федерации как федеративном государстве, а также конституционную законность в конкретных субъектах Российской Федерации.

Принимая во внимание предписания статьи 125 (пункты «б», «в» части 2; часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее пунктов «б», «в» части первой статьи 3, статей 6, 79 и 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», это означает, что закон субъекта Российской Федерации, как и соглашение, заключенное его органами государственной власти с органами государственной власти другого субъекта Российской Федерации, признанные Конституционным Судом Российской Федерации соответствующими Конституции Российской Федерации, не могут считаться утратившими силу и подлежат действию.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 86 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в их нормативном единстве не противоречащими Конституции Российской Федерации.

2. Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», как не утрачивающий юридическую силу и действующий, и, соответственно, Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой, как не лишившееся правовых оснований вступления в силу и действующее, обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и в официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия и Чеченской Республики. Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 44-П



Конституционный Суд
Российской Федерации