

**ПРАВЕРЕГУЛИРУЮЩИЙ ПОТЕНЦИАЛ ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 6 ДЕКАБРЯ 2018 ГОДА № 44-П**

Всякое решение Конституционного суда Российской Федерации привлекает самое пристальное внимание юридического сообщества, поскольку влияет на широкий круг общественных отношений и на развитие права в целом. Поэтому не вызывает удивления имеющийся интерес к Постановлению Конституционного суда Российской Федерации № 44-П, принятого 6 декабря 2018 года, 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, которое знаменует собой очередной этап в развитии федерализма в России. Сформулированные в данном постановлении выводы уточняют компетенцию Совета Федерации в части установления границ субъектов Российской Федерации, разъясняют вопросы, связанные с проведением референдума и выявления мнения населения соответствующих муниципалитетов при демаркации, а также определяют пределы дискреционных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в части блокирования законов субъектов. Вместе с тем многие выраженные Конституционным судом правовые позиции представляются по меньшей мере дискуссионными и нуждаются в глубоком осмыслении.

Ключевые слова: Конституционный суд, конституционные (уставные) суды, правовые позиции, границы между субъектами, конституционное правосудие, федерализм, территориальное самоопределение, территориальное разграничение, местное самоуправление, референдум.

Информация об авторе: Джамиль Элла Зурабиевна, помощник судьи Арбитражного суда Краснодарского края, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Белгородского государственного национального исследовательского университета, г. Краснодар, Россия.

E-mail: hanga17@mail.ru.

Дата поступления статьи в редакцию: 18.12.2019.

Для цитирования: Джамиль Э.З. Праверегулирующий потенциал Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 года № 44-П // Вестник Костромского государственного университета. 2020. Т. 26, № 1. С. 212-216. DOI 10.34216/1998-0817-2020-26-1-212-216.

**LAW-REGULATING POTENTIAL OF THE RESOLUTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT
OF THE RUSSIAN FEDERATION NO. 44-П AS OF DECEMBER 6, 2018**

Every decision of the constitutional Court of the Russian Federation attracts the closest attention of the legal community, as it affects a wide range of public relations and the development of law in general. There is therefore no surprise about the interest in the Decision of the constitutional Court of the Russian Federation, on the 6th of December, 2018, No. 44-П adopted on business about check of constitutionality of the Law of the Republic of Ingushetia «On approval of the Agreement on the establishment of the border between the Republic of Ingushetia and the Chechen Republic» and the agreement on the establishment of the border between the Republic of Ingushetia and the Chechen Republic in connection with the request of the Head of Ingushetia, which marks another stage in the development of federalism in Russia. The conclusions formulated in this judgement clarify the competence of the Federation Council in terms of establishing the boundaries of constituent entities of the Russian Federation, which explains the issues related to the referendum and to identification of the views of the population of the respective municipalities when such a demarcation takes place, and definition of the limits of the discretionary powers of the constitutional (Charter) courts of constituent entities of the Russian Federation, in terms of blocking laws of the subjects. At the same time, many of the legal positions expressed by the Court appear to be at least controversial and need adequate reflection.

Keywords: constitutional Court, constitutionality (statutory) courts, legal positions, borders between subjects, constitutional justice, federalism, territorial self-determination, territorial delimitation, local self-government, referendum.

Information about the author: Ella Z. Dzhamil', assistant judge of the Arbitration court of Krasnodar Region, post-graduate student of the Department of constitutional and municipal law of Belgorod State National Research University, Krasnodar, Russia.

E-mail: hanga17@mail.ru.

Article received: December 18, 2019.

For citation: Dzhamil' E.Z. Law-regulating potential of the Resolution of the constitutional Court of the Russian Federation No. 44-П as of December 6, 2018 // Vestnik of Kostroma State University, 2020, vol. 26, № 1, pp. 212-216. DOI 10.34216/1998-0817-2020-26-1-212-216.

Предметом Постановления Конституционного суда Российской Федерации № 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 Ингушетия¹ (далее – Постановление № 44-П) стал вопрос о соответствии Конституции РФ подписанного в конце сентября 2018 года Главами Республики Ингушетия и Чеченской Республики Соглашения об установлении границы между республиками, которая не была определена на момент распада Чечено-Ингушской АССР. Вопрос установления границы между двумя этими республиками продолжительное время оставался неурегулированным. В разные периоды субъектами подписывались акты об инициировании данной процедуры, но эти попытки оказывались безрезультативными.

Однако в сентябре 2018 года неожиданно для всех, без каких-либо публичных обсуждений и без обращения к средствам прямой демократии, главами обеих Республик подписано Соглашение об установлении границы между субъектами (далее – Соглашение), согласно которому значительная часть территории, которая до того принадлежала Республике Ингушетия, передана Чеченской Республике. Соответствующий проект закона об утверждении Соглашения в кратчайшие сроки был внесен в Народное собрание Республики Ингушетия (парламент Республики) и 4 октября 2018 года, несмотря на вызванный этой ситуацией серьезный общественный резонанс, принят тайным голосованием. Данное событие послужило поводом к глубокому общественно-политическому кризису и довольно крупному, если не самому масштабному в новейшей истории Республики Ингушетия, протестному движению, которое сопровождалось нарастанием межнациональной напряженности.

Закон Чеченской Республики от 4 октября 2018 года «Об утверждении соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» вступил в силу 15 октября 2018 года, а соответствующий Закон Республики Ингушетия – 16 октября 2018 года. В этот же день Соглашение было утверждено и стало обязательным для обеих республик².

Однако группа депутатов Народного собрания Республики Ингушетия оспорила вышеуказанный Закон Республики Ингушетия, обратившись в Конституционный суд Ингушетии (далее – КС РИ). Рассмотрев данный вопрос, КС РИ признал доводы заявителей в полной мере обоснованными и признал спорные акты не соответствующими Конституции РИ. Из содержания Постановления³

следует, что в его обоснование легли следующие доводы: необходимым условием изменения границ Республики является рассмотрение вопроса на региональном референдуме; изменение территории, на которой осуществляется местное самоуправление, невозможно без учета мнения населения соответствующего муниципального образования; в самой процедуре принятия закона допущены грубые нарушения законотворческого процесса, что привело к искажению волеизъявления депутатов.

Вследствие этого 8 ноября 2018 года Глава Ингушетии обратился в Конституционный суд Российской Федерации (далее также – Конституционный Суд РФ, КС РФ), который оказался перед нелегкой задачей соизмерить конституционные ценности демократической легитимности и территориальной определенности.

Заявитель полагал, что соответствующий закон Республики Ингушетия и Соглашение, вопреки решению КС РИ, подлежат действию и в полной мере соответствуют Конституции РФ, основываясь на том, что ни федеральная Конституция, ни и Конституция Республики Ингушетия не закрепляют в качестве обязательной процедуры при установлении границы между республиками (в отличие от изменения уже установленной) проведение референдума и обеспечение согласия населения муниципальных образований. Кроме того, по мнению заявителя, парламентом не были нарушены требования к порядку принятия республиканских законов, а производство по запросу группы депутатов парламента республики должно было быть прекращено, поскольку число депутатов, подписавших запрос, составило менее 1/3 от общего числа депутатов.

Сама постановка главой Ингушетии перед Конституционным судом РФ вопроса о проверке конституционности актов Республики Ингушетия вопреки принятому КС РИ постановлению, безусловно, вызвала противоречивые оценки. Среди ожиданий в отношении перспектив разбирательства были надежды и пожелания, связанные с отказом в принятии данного запроса к рассмотрению или по крайней мере прекращением рассмотрения дела по итогам публичного слушания.

Надо сказать, решение Конституционного суда РФ породило немало споров касательно убедительности аргументации. Особый интерес вызывают позиции, выработанные Конституционным судом впервые, и изменение им своих предыдущих позиций. Формат настоящей статьи не дает возможности изложить развернутый анализ постановления, но попробуем обозначить основные его аспекты, которые в дальнейшем нуждаются в серьезном осмыслении.

Конституционный суд Российской Федерации пришел к выводу, что применительно к ситуации правовой неопределенности в вопросе о границе

между сопредельными субъектами речь идет не об изменении принадлежности какой-либо территории, а об их взаимной потребности разграничить свои земли и разрешить вопрос об установлении границы. В данном случае, принимая во внимание то, что определение границ не только право, но и конституционная обязанность, КС РФ признал, что урегулирование этого вопроса возможно и необходимо самими субъектами Федерации вне связи с обязательным участием Совета Федерации.

Вместе с тем в рассматриваемом Постановлении определяющее значение придается государственно-властным началам, в частности прямо относящимся к политической целесообразности. При этом КС РФ излагает суждения о том, что состоявшееся по проверяемым актам соглашение с точки зрения социально-экономической и иной целесообразности в данном деле не оценивается и оцениваться не может (абз. 4 пункта 1.2 мотивировочной части Постановления № 44-П).

Однако если по логике решения КС РФ такого рода соглашения не нуждаются в утверждении со стороны Совета Федерации, призванного, очевидно, выполнять в аналогичных случаях «изменения» границ контрольную и гарантирующую функции – как для обеспечения территориальной целостности Российской Федерации, так и в целях исключения субъективистских и диспаритетных решений, то должны существовать иные, объективные социально-правовые факторы, оправдывающие расчет на сдерживание возможного произвола и злоупотреблений.

Если даже согласиться с выводами суда о том, что применительно к первичному установлению границ субъектов Российской Федерации роль самой Федерации может быть иной, чем в случае изменения границ, то остается закономерный вопрос об обеспечении на уровне федерального законодательства необходимых основных институциональных гарантий законной и справедливой процедуры урегулирования территориальной неопределенности.

Одним из выводов, изложенных в Постановлении № 44-П, который трудно принять без возражений, является правовая позиция о том, что референдум не может подменять органы народного представительства.

Заявителем конституционной жалобы утверждалось, что Конституция РФ и Конституция Республики Ингушетия не закрепляют в качестве обязательной процедуры при установлении границы между республиками (в отличие от изменения уже установленной) проведения референдума и согласия населения муниципальных образований.

Оценивая проверяемые нормативные акты в части оснований для утверждения Соглашения в законодательном порядке, а не посредством проведения республиканского референдума, КС РФ пришел

к выводу о допустимости такого решения, поскольку ни законодательство Российской Федерации, ни законодательство субъекта РФ не закрепляют императивную обязанность проводить референдум по вопросу первичного установления границы между субъектами Российской Федерации.

Рассматривая данный вопрос, КС РФ обратился к ранее сформулированным позициям, выраженным в Постановлениях от 11 июня 2003 года № 10-П⁴ и от 21 марта 2007 года № 3-П⁵, касательно того, что референдум и свободные выборы как способ формирования выборных органов публичной власти, будучи равноценными формами непосредственной демократии, имеют свои особенности, что обязывает законодателя при определении возможностей их использования исходить из того, что референдум не может подменять органы народного представительства.

Конституция РФ не закрепляет, в каких случаях проведение субъектами РФ референдума для решения вопросов, затрагивающих их территориальную организацию, является обязательным, и не исключает его проведение, если такая возможность установлена федеральным законом или конституцией (уставом) и законом субъекта РФ.

В этой связи КС РФ исходит из того, что Конституция Республики Ингушетия⁶, 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 определении границы как такового с другими субъектами РФ. Конституционный закон Республики Ингушетия от 31 марта 1997 года № 3-РКЗ «О референдуме Республики Ингушетия»⁷, в свою очередь, представляя перечень вопросов, требующих вынесения на референдум Республики Ингушетия, не относит к ним рассматриваемый вопрос (часть 2 статьи 3).

Нельзя не обратить внимание на вызывающий серьезную тревогу вывод суда относительно осуществления власти – как с точки зрения ограничения права народа на участие в референдуме и голосовании, так и с точки зрения значительного упрощения принятия органами государственной власти судьбоносных решений: не только с игнорированием мнения населения, но даже без соблюдения ими же установленных правил.

Озабоченность вызывает такое толкование законодательства, которое допускает авторитарное изменение административно-территориального устройства без обеспечения соблюдения прав местного самоуправления. В данном вопросе КС РФ обозначил конституционное право органов власти субъекта РФ создавать муниципальные образования в пределах своей территории, однако

указал на то, что пока границы самого субъекта не определены, границы муниципальных образований, сопредельных с другим субъектом федерации, также нельзя рассматривать как утвержденные. Иное позволяло бы населению муниципальных образований блокировать фиксацию границы между сопредельными субъектами РФ. А вопросы организации местного самоуправления являются вторичными по отношению к вопросам определения границ субъектов РФ.

Таким образом, референдум в Ингушетии, по мнению КС РФ, не является необходимым при установлении границы с соседней республикой.

Прежде всего, следует сказать о том, что само принятие запроса КС РФ вызвало ряд вопросов, поскольку КС РФ проверяет конституционность нормативного правового акта, и, следовательно, запрос должен содержать доводы заявителя о конституционности или неконституционности оспариваемого акта. В запросе Главы Республики Ингушетия не содержится ни одного такого аргумента, а все три довода выражают несогласие с решением регионального конституционного суда, при отсутствии других обоснований.

Вместе с тем КС РФ ранее в своих правовых позициях указывал, что суд не вправе принять к рассмотрению нормативные положения, если они прямо не указаны в запросе как противоречащие, по мнению заявителей, Конституции Российской Федерации и, соответственно, в запросе отсутствует необходимая аргументация.

Признавая Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» не соответствующим Конституции Республики Ингушетия по порядку принятия, КС РФ в обоснование своей позиции указал, что данный Закон в нарушение Регламента парламента Ингушетии 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 парламента Ингушетии.

В Постановлении № 44-П указывается на то, что Закон «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской республикой» является специальным законом, в содержание которого входит всего две статьи, первой из которых Соглашение утверждается, а второй – вводится в действие. В силу этого не предполагается ни изменение концепции законопроекта, ни внесение депутатами поправок в текст. Таким образом, КС РФ пришел к выводу, что отступления от процедурных требований были связаны не с волеизъявлением, а с оформлением результатов голосования, что не дает оснований для признания оспариваемого акта противоречащим Конституции РФ по порядку принятия.

Рассматривая данную проблему, КС РФ также указал, что согласно правовым основам деятельности КС РФ запрещено проверять на соответствие Конституции Республики Ингушетия вступившее в силу Соглашение с другим субъектом РФ и закон о его утверждении, и КС РФ в любом случае был не вправе принять решение об отмене этих актов. В случае признания таких актов соответствующими Конституции РФ они не могут считаться утратившими силу и подлежат действию, заявил КС РФ, фактически отменив решение КС РФ.

Таким образом, КС РФ пришел к выводу, что Соглашение об установлении границы между Ингушетией и Чечней, а также закрепивший его Закон Республики Ингушетия не противоречат Конституции РФ.

Таким образом, Постановление КС РФ № 44-П имело целью разрешить вопрос, связанный с выполнением конституционной обязанности двух субъектов Российской Федерации в части установления границы между ними, с тем чтобы прекратить состояние территориальной неурегулированности. На это неоднократно указывается в самом постановлении. С этой точки зрения оно может оцениваться как еще один шаг на пути развития федерализма в России. Однако анализ выводов, сформулированных КС РФ, показывает их некоторую спорность либо неполноту. Так, КС РФ фактически оставил без внимания и никак не прокомментировал тот факт, что парламента Ингушетии не утвердил протокол счетной комиссии. Формально за соглашение проголосовали 17 депутатов, против – три, воздержались – пять. Но одиннадцать депутатов впоследствии подписали заявление о том, что они голосовали против и обвинили счетную комиссию в фальсификации. Также позиция КС РФ относительно решения КС РФ дает основания считать, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ лишаются своей собственной компетенции и их дальнейшее существование также лишено смысла.

Примечания

¹ 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: Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 44-П // СЗ РФ. 2018. № 51. Ст. 8095.

² См.: Об утверждении соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой: Закон Чеченской Республики от 04.10.2018 года № 45-РЗ; Об утверждении Соглашения об установлении границы между Рес-

публикой Ингушетия и Чеченской Республикой: Закон Республики Ингушетия от 04.10.2018 года № 42-рз // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ Постановление Конституционного суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П // Сердало: общенациональная газета. 2018. 3 нояб.

⁴ По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон “О референдуме Российской Федерации”»: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 г. № 10-П // СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2564.

⁵ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // СЗ РФ. 2007. № 14. Ст. 1741.

⁶ Конституция Республики Ингушетия (принята всенародным голосованием 27 февраля 1994 года). URL: <http://pravitelstvori.ru/republic/constitution/> (дата обращения: 06.03.2019).

⁷ О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Ингушетия «О референдуме Республики Ингушетия»: Конституционный закон Республики Ингушетия от 20.05.2003 года № 13-РКЗ: (принят Народным Собранием РИ 08.05.2003) // Ингушетия. 24.05.2003. № 52.

Список литературы

Джагарян А.А. Территориальные границы и границы конституционности: в тексте и контексте Постановления Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 года № 44-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 1. С. 107–121.

Евлоев И.М. Отдельные аспекты законотворческого процесса: размышления по итогам рассмотренного дела // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 1. С. 82–86.

Евлоев И.М. Постановление Конституционного Суда России о границах между субъектами Российской Федерации: разрешение спора или усугу-

бление проблемы? Комментарий к Постановлению от 6 декабря 2018 года № 44-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2019. № 1. С. 92–106.

Мисроков Т.З. Границы между субъектами Российской Федерации: вопросы конституционно-правовой идентичности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 8. С. 8–11.

References

Dzhagaryan A.A. *Territorial'nye granitsy i granitsy konstitutsionnosti: v tekste i kontekste Postanovleniia Konstitutsionnogo Suda RF ot 6 dekabria 2018 goda № 44-P* [Territorial and constitutional boundaries: in the text and context of the Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 6, 2018 No. 44-P]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2019, № 1, pp. 107–121. (In Russ.)

Evloev I.M. *Otdel'nye aspekty zakonotvorcheskogo protsessa: razmyshleniia po itogam rassmotrennogo dela* [Some aspects of the legislative process: reflections on the results of the considered case]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 2019, № 1, pp. 82–86. (In Russ.)

Evloev I.M. *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossii o granitsakh mezhdu sub"ektami Rossiiskoi Federatsii: razreshenie spora ili usugublenie problemy? Kommentarii k Postanovleniiu ot 6 dekabria 2018 goda № 44-P* [Resolution of the Constitutional Court of Russia on the boundaries between the constituent entities of the Russian Federation: resolution of a dispute or aggravation of a problem? Commentary on the Decree of December 6, 2018 No. 44-P]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2019, № 1, pp. 92–106. (In Russ.)

Misrokov T.Z. *Granitsy mezhdu sub"ektami Rossiiskoi Federatsii: voprosy konstitutsionno-pravovoi identichnosti* [Borders between the subjects of the Russian Federation: issues of constitutional and legal identity]. *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government], 2019, № 8, pp. 8–11. (In Russ.)