Федерации» (№ 414-ФЗ) [11], соглашение об изменении границ утверждается постановлением законодательного органа государственной власти субъекта РФ. Ч. 4 ст. 49 того же закона прямо запрещает возлагать на федеральные органы власти полномочия субъектов по изменению межсубъектных границ.

Это ставит под сомнение юридическую природу постановлений Совета Федерации, утверждающих изменения границ.

Как отмечает М.Ю. Дитятковский, подобные коллизии требуют системного разрешения на уровне федерального конституционного законодательства, обеспечивающего иерархию правовых актов и непротиворечивость процедур [2, с. 45].

Вследствие этого возникает вопрос: являются ли постановления СФ самостоятельным актом утверждения или лишь формой санкционирования (дополнительного утверждения) решения, уже принятого органами субъектов? Действующее регулирование не дает однозначного ответа.

Если регулирование изменения границ, несмотря на коллизии, все же представлено в законодательстве (хотя и фрагментарно), то процедура первоначального установления границ между субъектами РФ на федеральном уровне вообще не регламентирована. Этот существенный пробел отмечается в юридической литературе [7, с. 32].

Отдельные упоминания о границах субъектов содержатся в:

П. 3 ст. 16 Федерального закона «О геодезии, картографии и пространственных данных» (№ 431-ФЗ) [12]: границы «отображаются на государственных топографических картах...».

Ст. 10 и ст. 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (№ 218-ФЗ) [13]: реестр границ содержит реквизиты актов об утверждении изменения границ; акты об установлении/изменении границ являются основанием для внесения сведений в ЕГРН.

Пп. 42 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (№ 99-ФЗ) [14]: геодезическая и картографическая деятельность, включая работы по установлению/изменению границ субъектов РФ, подлежит лицензированию.

Однако эти нормы носят бланкетный или технический характер и не устанавливают саму процедуру инициирования, согласования и юридического оформления факта установления новой границы между субъектами. Отсутствие четкой процедуры особенно критично в период формирования системы органов государственной новых субъектов РФ.

Ярким примером сложности процедуры и возникновения споров выступает установление границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой. Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения...» и само Соглашение, несмотря на возникшие после их принятия споры, были признаны соответствующими Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 44-П [23]. Этот пример подчеркивает важность четких правовых механизмов для предотвращения конфликтов.

Выявленные пробелы и коллизии в законодательстве приобретают особую остроту в свете вхождения в состав Российской Федерации новых субъектов – Луганской Народной Республики, Донецкой Народной Республики, Херсонской и Запорожской областей. Процесс их интеграции требует решения множества территориально-правовых вопросов:

1. Уточнение и документальное установление границ между новыми субъектами, а также между ними и существующими субъектами РФ (например, с Ростовской областью, Краснодарским краем). Отсутствие федерального закона об установлении границ создает правовую неопределенность на этом направлении.

2. Разрешение потенциальных спорных вопросов относительно территориальной принадлежности отдельных населенных пунктов или участков. Нынешняя фрагментарность регулирования не предоставляет эффективных досудебных механизмов урегулирования.

3. Обеспечение легитимности и стабильности административно-территориального деления новых регионов. Четкие правовые процедуры – залог устойчивого развития и предотвращения внутренних конфликтов.

4. Формирование единого правового поля в сфере земельных отношений, регистрации недвижимости, осуществления полномочий органами власти, что напрямую зависит от установленных и юридически бесспорных границ.

Как подчеркивает С.А. Авакьян, устойчивость федерации напрямую зависит от четкости и стабильности ее территориального устройства, а любые неопределенности в этом вопросе являются источником рисков для государственной целостности [1, с. 102].

Устранение выявленных законодательных пробелов является неотложной задачей для обеспечения успешной и бесконфликтной интеграции новых территорий в правовое и экономическое пространство России.

Для преодоления выявленных недостатков и в целях предотвращения территориальных споров (как между «старыми» субъектами, так и в контексте интеграции новых регионов) предлагается:

1. Принятие специального федерального закона «Об установлении и изменении границ между субъектами Российской Федерации». Данный нормативный правовой акт должен:

Дать легальное определение понятий «территория субъекта РФ», «граница субъекта РФ».

Детально регламентировать процедуры инициирования, согласования и принятия решений как об установлении (в т.ч. первоначальном), так и об изменении границ.

Четко определить роль и полномочия органов государственной власти РФ (Президент РФ, Правительство РФ, Совет Федерации) и органов государственной власти заинтересованных субъектов РФ на каждом этапе процедур.

Устранить выявленные коллизии, закрепив, что постановление Совета Федерации является необходимым итоговым актом федерального уровня, утверждающим решение, принятое законодательными органами субъектов-участников на основе их взаимного согласия.

Установить требования к документальному оформлению границ (картографические материалы, описания).

Предусмотреть порядок разрешения споров, включая досудебные процедуры.

2. Создание постоянно действующих или временных комиссий для подготовки предложений по урегулированию сложных или спорных вопросов установления/изменения границ, особенно актуальных для новых субъектов РФ.

В состав таких комиссий должны входить:

1) Представители высших органов государственной власти заинтересованных субъектов РФ.

2)Члены Общественных палат субъектов РФ (для учета общественного мнения).

3)Представители федеральных органов государственной власти (Минюст России, Росреестр, аппарат Полномочного представителя Президента РФ в соответствующем федеральном округе).

4)Эксперты (юристы, картографы, историки). Основная задача комиссии – выработка согласованных предло-

жений, которые затем могут быть оформлены в виде законодательной инициативы для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Проведенный анализ конституционно-правовых основ и текущего законодательства Российской Федерации в сфере установления и изменения границ между субъектами выявил существенные системные пробелы и коллизии.

Ключевыми проблемами являются отсутствие легального определения границы субъекта РФ, фрагментарность и коллизионность регулирования процедуры изменения границ и практически полное отсутствие федеральной регламентации процедуры их установления.

Эти недостатки создают риски возникновения территориальных споров, затрудняют административно-территориальное управление и представляют особую угрозу в контексте интеграции новых субъектов Российской Федерации – ЛНР, ДНР, Херсонской и Запорожской областей, где вопросы делимитации границ стоят особенно остро.

Устранение выявленных пробелов требует комплексного подхода, основой которого должно стать принятие специализированного федерального закона, детально регулирующего все аспекты данных процедур.

Предложенный механизм создания согласительных комиссий с участием представителей субъектов и федерального центра может стать эффективным инструментом для подготовки законодательных решений по сложным вопросам, особенно в отношении новых территорий.

Совершенствование законодательства в данной сфере является необходимым условием для укрепления федеративных отношений, обеспечения территориальной целостности России, стабильного социально-экономического развития ее регионов и успешной интеграции новых субъектов в единое правовое и экономическое пространство страны.

Литература

1. Авакьян С.А.Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. Т. 1. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2020. 864 с.
2. Дитятковский М.Ю. Современные проблемы российского федерализма: конституционно-правовое исследование. М.: Норма, 2018. 256 с.
3. Мисроков Т.З. Границы между субъектами Российской Федерации: вопросы конституционно-правовой идентичности // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 8. С. 8–11.
4. Нарутто С.В.Территория в публичном праве. М.: Норма, Инфра-М, 2013. 240 с.
5. Старостина И.А. К вопросу о понятии и признаках административно-территориальной единицы // Административное и муниципальное право. 2017. № 5. С. 76–83.
6. Старостина И.А. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации: монография. М.: Юрлитинформ, 2018. 192 с.
7. Чертков А.Н.Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 30–38.
8. Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XII. М., 1956. С. 14 – 47.
9. Декларация об укреплении международной безопасности (Принята 16.12.1970 Резолюцией 2734 (XXV) на 1932-ом пленарном заседании 25-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Документ ООН A/RES/2734(XXV).
10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
11. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 53 (ч. I). Ст. 8990.
12. Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 51.
13. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.
14. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
15. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.
16. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 03.02.1994 № 38-1 СФ «Об утверждении изменения границы между Ивановской и Нижегородской областями» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 7. Ст. 509.
17. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.10.1994 № 236-1 СФ «Об утверждении изменения границы между Костромской и Вологодской областями» // Вестник Совета Федерации. 1994. № 1. Ст. 17.
18. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 02.02.2007 № 30-СФ «Об утверждении изменения границы между Еврейской автономной областью и Амурской областью» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 7. Ст. 903.
19. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 13.07.2011 № 347-СФ «Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4470.
20. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.12.2014 № 730-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации Калужской областью и Смоленской областью» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (ч. VII). Ст. 7773.
21. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 11.02.2022 № 16-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации Калужской областью и Брянской областью» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 7. Ст. 1031.
22. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 23.06.2021 № 426-СФ «Об утверждении изменения границы города федерального значения Санкт-Петербурга» // Собрание законодательства РФ. 2021. № 26 (ч. II). Ст. 5174.
23. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.12.2018 № 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» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 50. Ст. 7885.

Constitutional and legal regulation of establishing and changing borders between the subjects of the Russian Federation: gaps and ways to improve

Sangadzhiev E.B.
B.B. Gorodovikov Kalmyk State University

This study analyzes the constitutional and legal foundations of the procedure for establishing and changing borders between constituent entities of the Russian Federation.

Significant gaps and collisions in the current legislation are identified, particularly the absence of a federal law comprehensively regulating these procedures and the lack of a clear definition of the "border of a constituent entity of the RF".

The necessity of eliminating these shortcomings is substantiated to ensure the stability of federal relations, prevent territorial disputes, and successfully integrate new subjects of the RF – the Lugansk People's Republic, the Donetsk People's Republic, Kherson and Zaporizhzhia regions.

A mechanism for resolving contentious issues through the creation of special commissions followed by legislative initiative is proposed.

Keywords: Russian Federation; federalism; territorial structure; constituent entity of the Russian Federation; entity border; border establishment; border alteration; legal gaps; legislative regulation; new RF entities; integration.

References

1. Avakyan S.A. Constitutional Law of Russia: A Study Course: In 2 Volumes. Vol. 1. 6th ed., revised and enlarged. Moscow: Norma, 2020. 864 p.
2. Dityatkovsky M.Yu. Modern Problems of Russian Federalism: A Constitutional and Legal Study. Moscow: Norma, 2018. 256 p.
3. Misrokov T.Z. Borders between Subjects of the Russian Federation: Issues of Constitutional and Legal Identity // State Power and Local Self-Government. 2019. No. 8. pp. 8–11.
4. Naruto S.V. Territory in Public Law. Moscow: Norma, Infra-M, 2013. 240 p.
5. Starostina I.A. On the Concept and Features of an Administrative-Territorial Unit // Administrative and Municipal Law. 2017. No. 5. pp. 76–83.
6. Starostina, I.A. Problems of Legal Regulation of the Administrative-Territorial Structure of Subjects of the Russian Federation: Monograph. Moscow: Yurlitinform, 2018. 192 p.
7. Chertkov, A.N. Legal Regulation of the Establishment and Change of Borders of Subjects of the Russian Federation as the Spatial Limit of Their Territories // Journal of Russian Law. 2009. No. 9. pp. 30–38.
8. Charter of the United Nations (Adopted in San Francisco on June 26, 1945) // Collection of Current Treaties, Agreements, and Conventions Concluded by the USSR with Foreign States. Issue XII. M., 1956. Pp. 14–47.
9. Declaration on the Strengthening of International Security (Adopted on 16.12.1970 by Resolution 2734 (XXV) at the 1932nd plenary meeting of the 25th session of the UN General Assembly) // UN Document A/RES/2734(XXV).
10. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2020. No. 11. Art. 1416.
11. Federal Law of 21.12.2021 No. 414-FZ "On the General Principles of Organization of Public Authority in the Constituent Entities of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 53 (Part I). Art. 8990.
12. Federal Law of 30.12.2015 No. 431-FZ "On Geodesy, Cartography, and Spatial Data and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2016. No. 1 (Part I). Art. 51.
13. Federal Law of 13.07.2015 No. 218-FZ "On State Registration of Real Estate" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 29 (Part I). Art. 4344.
14. Federal Law of 04.05.2011 No. 99-FZ "On Licensing of Certain Types of Activities" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 19. Art. 2716.
15. Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of 30.01.2002 No. 33-SF "On the Rules of Procedure of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2002. No. 7. Art. 635.
16. Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of 03.02.1994 No. 38-1 SF "On Approval of the Change of the Border between the Ivanovo and Nizhny Novgorod Oblasts" // Collected Acts of the President and Government of the Russian Federation. 1994. No. 7. Art. 509.
17. Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of 25.10.1994 No. 236-1 SF "On Approval of the Change of the Border between the Kostroma and Vologda Oblasts" // Bulletin of the Federation Council. 1994. No. 1. Art. 17.
18. Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of 02.02.2007 No. 30-SF "On Approval of the Change of the Border between the Jewish Autonomous Region and Amur Oblast" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2007. No. 7. Art. 903.
19. Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of 13.07.2011 No. 347-SF "On Approval of the Change of the Border between the Federal City of Moscow and Moscow Oblast" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2011. No. 29. Art. 4470.
20. Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of 25.12.2014 No. 730-SF "On Approval of the Change of the Border between the Subjects of the Russian Federation Kaluga Oblast and Smolensk Oblast" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 52 (Part VII). Art. 7773.
21. Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of 11.02.2022 No. 16-SF "On Approval of the Change of the Border between the Subjects of the Russian Federation Kaluga Oblast and Bryansk Oblast" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2022. No. 7. Art. 1031.
22. Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation of June 23, 2021 No. 426-SF "On Approving the Change to the Boundary of the Federal City of St. Petersburg" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2021. No. 26 (Part II). Art. 5174.
23. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 6, 2018 No. 44-P "On the Case Concerning the Review of the Constitutionalism of the Law of the Republic of Ingushetia "On Approval of the Agreement on Establishing the Border between the Republic of Ingushetia and the Chechen Republic" and the Agreement on Establishing the Border between the Republic of Ingushetia and the Chechen Republic in Connection with the Request of the Head of the Republic of Ingushetia" // Collected Legislation of the Russian Federation. 2018. No. 50. Art. 7885.

Эволюция и современное значение конституционного контроля в системе защиты прав и свобод

Сомов Денис Сергеевич
аспирант, кафедра конституционного и муниципального права, Волгоградского государственного университета.
denis.sergeeivch.somov@mail.ru

В данной статье автор осуществляет сравнительно-правовой анализ германской, американской и французской моделей конституционного контроля, раскрывая их роли в системе защиты прав и свобод человека. Рассматриваются институциональные особенности соответствующих органов конституционной юстиции, механизмы доступа к ним и характер правовых последствий их решений. Внимание уделяется различиям в способах и моментах проверки конституционности нормативных актов, процессуальных фильтрах обращения и масштабе общеобязательного действия решений. На основе сопоставления практики Федерального конституционного суда Германии, Верховного суда США и Конституционного совета Франции раскрывается эволюция правозащитной функции конституционного контроля и его значение в системе сдержек и противовесов. Делается вывод о том, что эффективность данного института определяется совокупностью процедурных механизмов доступа к правосудию и материально-правовых гарантий защиты основных прав.
Ключевые слова: конституционный контроль, конституционное правосудие, Верховный суд США, конституционная жалоба, судебный прецедент, абстрактный и конкретный нормоконтроль, судебный активизм.

Конституционный контроль давно признан ключевым механизмом обеспечения верховенства конституции и защиты прав и свобод граждан. После Второй мировой войны во многих государствах были созданы специализированные органы конституционного надзора, призванные предотвращать принятие законов, противоречащих конституционным нормам и фундаментальным правам [1, с. 15].

В мировой практике сформировалось несколько моделей конституционного контроля. Отправной точкой считается решение Верховного суда США по делу Marbury v. Madison (1803), закрепившее принцип судебного контроля за конституционностью законов [26]. В странах англосаксонской системы действует децентрализованная модель, при которой проверку конституционности осуществляют все суды [8, с. 60]. В Европе получила распространение централизованная модель, разработанная Г. Кельзеном и предполагающая существование специализированного органа конституционной юстиции – «негативного законодателя» [22, с. 185]. Она была реализована в Австрии и Чехословакии и впоследствии распространена в других европейских государствах [2, с. 53]. Наряду с ними существуют смешанные системы.

Одним из наиболее развитых примеров европейской централизованной модели является система конституционного правосудия Германии. Она сформировалась после Второй мировой войны с учетом опыта Веймарской республики и периода нацистского режима. Основной Закон ФРГ 1949 года предусмотрел систему конституционного контроля, а в 1951 году начал работу Федеральный конституционный суд Германии (Bundesverfassungsgericht) [18, с. 14]. При его создании использовался опыт австрийской модели Кельзена и практики судебного контроля в США. Суд получил широкие полномочия и гарантии независимости, значительно превышающие возможности государственного суда Веймарского периода [23, с. 121].

Федеральный конституционный суд Германии состоит из двух сенатов по восемь судей. Судьи назначаются поровну Бундестагом и Бундесратом большинством в две трети голосов, срок их полномочий составляет 12 лет без права повторного назначения [21, с. 51; 7, с. 245]. Немецкая модель относится к типично европейскому (континентальному) варианту конституционного контроля: это централизованный специализированный суд, который единственный вправе официально объявлять акты неконституционными. Хотя все суды Германии обязаны применять Конституцию как закон прямого действия, лишь Федеральный конституционный суд может окончательно отменить закон, противоречащий Основному Закону [13]. Конституционные суды земель существуют, но действуют в пределах субъектов федерации.

Федеральный конституционный суд Германии проверяет соответствие законов Основному Закону как по обращениям государственных органов, так и по запросам судов, рассматривающих конкретные дела. С требованием о проверке закона могут обратиться федеральное правительство, правительства земель и не менее одной трети депутатов Бундестага [21, с. 151]. Суд также разрешает споры о компетенции между федеральными органами и землями, рассматривает вопросы импичмента высших