

Постановление
Конституционного суда Республики Ингушетия
по делу о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия «Об
утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия
и Чеченской Республикой» в связи с запросом депутатов Народного Собрания
Республики Ингушетия

город Магас

30 октября 2018 года

Конституционный Суд Республики Ингушетия в составе Председателя А.К. Гагиева, судей И.Б. Доскиева, И.М. Евлоева, с участием депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия С-С.Х. Ахильгова, Р.У. Гагиева, Б.М. Евлоева, З.И. Мамилова, А.Ж. Накостоева, А.Д. Оздоева, З.И. Оздоева, руководствуясь статьей 96 (пункт 1 части 2) Конституции Республики Ингушетия, пунктом 1 части 1 статьи 3, статьями 34, 70, 80-83 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности Закона Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года №42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой». Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия в количестве двенадцати человек. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Ингушетия оспариваемый заявителями закон.

Заслушав выступления приглашенных в заседание Полномочного представителя Главы Республики Ингушетия Т.Х. Гандалоева, представителя Народного Собрания Республики Ингушетия И.Б. Голициной, представителей: от Управления Министерства юстиции РФ по Республике Ингушетия – М.А. Мейриева, от Уполномоченного по правам человека в Республике Ингушетия – Л.М. Хамхоевой, от Филиала ФГБУ Федеральная кадастровая палата Росреестра по Республике Ингушетия – Х.А.Пугиевой, от Сунженского районного совета депутатов – М.О. Барахоева, исследовав заключение эксперта – кадастрового инженера В.А. Шадыжева, заключение эксперта – директора Института проблем эффективного государства и гражданского общества Департамента политологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктора юридических наук М.А. Рьльской, а также представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Ингушетия

установил:

1. Законом Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» утверждено прилагаемое Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой от 26 сентября 2018 года, подписанное Главой Республики Ингушетия и Главой Чеченской Республики. Закон опубликован 5 октября 2018 года на официальном интернет-портале правовой информации pravo.gov.ru и в соответствии со статьей 2 указанного Закона вступил в силу по истечении десяти дней со дня опубликования, то есть 16 октября 2018 года.

По мнению заявителей, оспариваемый закон, которым утверждено Соглашение, изменяющее территорию Республики Ингушетия и территории муниципальных образований Республики Ингушетия без учета мнения населения, противоречит статьям

11, 103 (часть 2), 111 Конституции Республики Ингушетия. Также заявитель утверждает о неконституционности закона в связи с нарушением порядка его принятия.

Из статьи 70 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» следует, что Конституционный Суд Республики Ингушетия принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которого подвергается сомнению в обращении. При принятии решения Конституционный Суд Республики Ингушетия не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении. Согласно статье 82 данного конституционного закона Конституционный Суд Республики Ингушетия устанавливает соответствие Конституции Республики Ингушетия нормативных актов как по содержанию норм, так и по порядку подписания, принятия, опубликования или введения в действие.

В связи с этим, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Ингушетия по настоящему делу является Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» постольку, поскольку он изменяет территорию Республики Ингушетия и муниципальных образований Республики Ингушетия без учета мнения населения, а также принят с нарушением установленного порядка принятия законов.

2. В соответствии с Конституцией Республики Ингушетия вся власть в Республике Ингушетия принадлежит народу; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 4). В соответствии с частью первой статьи 10 Конституции Республики Ингушетия земля, ее недра, другие природные ресурсы используются и охраняются в Республике Ингушетии как основа жизни и деятельности проживающих в ней народов. Статья 11 устанавливает, что сохранение территориальной целостности Республики Ингушетия — важнейшая задача государства.

Эти нормы корреспондируют положениям Конституции Российской Федерации, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (статья 3); федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (часть 3 статьи 5); границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия (часть 3 статьи 67). Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9).

Согласно части 2 статьи 65 Конституции Республики Ингушетия Глава Республики Ингушетия является гарантом Конституции Республики Ингушетия, принимает необходимые меры по защите прав и свобод человека и гражданина, охране безопасности и территориальной целостности Республики Ингушетия, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления. Статья 69 предусматривает, что Глава Республики Ингушетия при вступлении в должность приносит народу Ингушетии присягу, в соответствии с которой он обязуется охранять безопасность и территориальную целостность Республики Ингушетия.

Таким образом, деятельность республиканских органов государственной власти, и в первую очередь Главы республики как гаранта Конституции Республики Ингушетия, должна быть направлена на сохранение территориальной целостности республики и сохранение земель республики как основы жизни и деятельности народов, проживающих в Республике Ингушетия.

3. Статья 111 Конституции Республики Ингушетия предусматривает, что образование, упразднение административно-территориальных единиц и образований, установление и изменение границ между ними, их наименование и переименование, другие вопросы административно-территориального устройства Республики Ингушетия решаются в соответствии с федеральными законами и законами Республики Ингушетия с учетом мнения населения соответствующей территории.

Эта конституционная норма нашла развитие в Конституционном законе Республики Ингушетия от 31.03.1997 № 3-РКЗ «О Референдуме Республики Ингушетия», устанавливающим порядок учета мнения населения. В соответствии с частью 2 статьи 3 этого закона на референдум Республики Ингушетия обязательно выносятся вопросы об изменении статуса, наименования республики, ее разделения или объединения с другими субъектами Российской Федерации, изменения ее территории или границ в соответствии с законодательством Российской Федерации. Таким образом, решение, касающееся вопросов изменения территории или границ Республики Ингушетия, может быть принято только по результатам референдума.

Границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой не установлены, в связи с чем подписание соглашения не меняет границу Республики Ингушетия. Вместе с тем, исходя из положений пункта 1 части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территория субъектов Российской Федерации состоит из территорий поселений и городских округов, а также межселенной территории, при ее наличии.

Республика Ингушетия относится к регионам с высокой плотностью населения, в связи с чем межселенная территория не сформирована, и вся территория Республики Ингушетия состоит из территорий поселений и городских округов. Границы муниципальных образований Республики Ингушетия, в том числе поселений и городских округов, установлены Законом Республики Ингушетия от 23.02.2009 № 5-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского, городского поселения, муниципального района и городского округа». При этом со стороны Чеченской Республики границы Сунженского, Малгобекского и Джейрахского районов, установленные этим законом, соответствуют границам муниципальных образований Чеченской Республики, установленным ранее Законами Чеченской Республики от 14.07.2008 г. №40-РЗ «Об образовании муниципального образования Ачхой-Мартановский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения», от 13.02.2009 г. №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 городского и сельского поселения», от 20.02.2010 №12-РЗ «Об образовании муниципального образования Грозненский район и муниципальных образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения», и от 20.02.2009 г. №16-РЗ «Об образовании муниципального образования Надтеречный район и муниципальных

образований, входящих в его состав, установлении их границ и наделении их соответствующим статусом муниципального района и сельского поселения».

Следовательно, в настоящее время территория Республики Ингушетия состоит из закрепленных в названном Законе Республики Ингушетия территорий поселений и городских округов. Сопоставительный анализ карты, приложенной к Соглашению, и картографического изображения, приложенного к вышеуказанному Закону от 23.02.2009 № 5-РЗ, показывает, что установленные Соглашением границы Республики Ингушетия и Чеченской Республики изменяют муниципальные границы Сунженского, Малгобекского районов и Джейрахского районов Республики Ингушетия, в том числе с передачей Чеченской Республике значительной части территории, законодательно закрепленной за муниципальными районами Республики Ингушетия. Согласно заключению специалиста Чеченской Республике переданы отдельные территории муниципальных образований Аки-юрт, Троицкое, Сунжа, Нестеровское, Берд-юрт, Чемульга, Аршты, Даттых, Алкун и Гули общей площадью 34137 га. В наибольшей степени уменьшались территории сельских поселений Алкун (на 16272 га), Даттых (на 7671 га) и городского округа Сунжа (на 6491 га). При этом Республике Ингушетия переданы территории Чеченской Республики общей площадью 348 га. Указанное свидетельствует о существенном изменении территории Республики Ингушетия в сторону ее уменьшения. Действующее федеральное законодательство не определяет порядок установления границ между субъектами Российской Федерации. Согласно статьям 67 (часть 3) и 102 (пункт «а» части 1) Конституции Российской Федерации соглашения между субъектами Российской Федерации об изменении границ подлежат утверждению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В отсутствие соответствующего правового регулирования стороны, подписавшие соглашение, договорились утвердить его посредством принятия республиканских законов. Однако по смыслу взаимосвязанных норм статей 4, 11 и 111 Конституции Республики Ингушетия и статьи 3 Конституционного Закона Республики Ингушетия «О Референдуме Республики Ингушетия» утверждение вышеуказанного соглашения возможно только путем проведения республиканского референдума, что исключает правомочие Народного Собрания Республики Ингушетия подменить выявление воли народа Ингушетии по данному вопросу принятием республиканского закона.

3.1. В соответствии со статьей 105 Конституции Республики Ингушетия органом народного представительства Республики Ингушетия является Съезд народа Ингушетии, обеспечивающий взаимодействие общества, органов государственной власти и местного самоуправления в целях эффективного управления процессами духовного и социально-экономического развития Республики Ингушетия и в интересах его населения. Полномочия Съезда определены Законом Республики Ингушетия от 02.04.1999 №10-РЗ «О Съезде народа Ингушетии», в соответствии с пунктом 1 статьи 7 которого к полномочиям Съезда народа Ингушетии относятся выражение отношения народа Республики Ингушетия к вопросам и проблемам, связанным с ее административной границей.

Постановлением №1 Съезда народа Ингушетии от 20 апреля 2013 года утверждено обращение Съезда, в котором отмечено, что «Съезд считает необходимым предложить руководству Республики Ингушетия и Чеченской Республики приемлемый вариант, отвечающий объективной реальности текущего времени — это сохранение межевых линий в описании ныне существующих в приграничной зоне муниципальных образований».

Таким образом, конституционный орган народного представительства выразил свое отношение к данному вопросу и предложил сохранить фактически установившиеся границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой, что до проведения референдума Республики Ингушетия отражает мнение населения Республики Ингушетия и препятствует принятию закона об утверждении Соглашения, которым изменяются фактически сложившиеся границы.

3.2. Часть 2 статьи 103 Конституции Республики Ингушетия предусматривает, что изменение границ территории, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий. Исходя из требований пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления относится к вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, законодатель Республики Ингушетия должен руководствоваться положениями федерального законодательства, регламентирующего вопросы организации местного самоуправления. Часть 2 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов. Установленное частью 3 статьи 10 названного закона ограничение на применение этой нормы при изменении границ субъектов РФ в данном случае не подлежит применению, поскольку оспариваемое соглашение касается не изменения границ субъектов РФ, а их установления с изменением территории Республики Ингушетия.

Подобное правовое регулирование согласуется с положениями статьи 5 Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

В связи с этим изменение границ муниципальных районов и сельских поселений, входящих в эти районы, должно осуществляться с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов и с согласия населения сельских поселений, территория которых меняется.

Как установлено в судебном заседании, представительными органами муниципальных районов, а также населением сельских поселений, вопросы об изменении границ данных муниципальных районов не рассматривались и решения по ним не принимались.

4. Согласно части 3 статьи 75 Конституции Республики Ингушетия Народное Собрание принимает свой регламент и самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности. Закрепление положений о регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия в самой Конституции Республики Ингушетия свидетельствует об особой конституционной природе этого акта, имеющего ключевое значение в деятельности Народного Собрания, включая процедуру принятия законов.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации (Постановления от 20.07.1999 г. №12-П, от 05.07.2001 г. №11-П, от 28.03.2017 г. №10-П) принятие и соблюдение имеющих конституционно-правовое значение правил рассмотрения законопроектов, в том числе закрепленных в Регламенте, является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях [Конституции](#) Российской Федерации порядка законодательной деятельности и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов; отступление от установленных правил может быть расценено как свидетельство неконституционности закона по порядку его принятия. Исходя из этих позиций, в полной мере распространяющихся и на законотворческую деятельность, осуществляемую законодательными органами субъектов Российской Федерации, принятие закона должно осуществляться в соответствии с правилами, определенными в Регламенте Народного Собрания Республики Ингушетия, утвержденном Постановлением Народного Собрания Республики Ингушетия от 27.06.2018 г. № 459 (далее — Регламент Народного Собрания).

4.1. К ведению Народного Собрания Республики Ингушетия относится принятие законов Республики Ингушетия (часть 1 статьи 76 Конституции Республики Ингушетия). Эта норма нашла развитие в Законе Республики Ингушетия «О порядке рассмотрения законопроектов и принятия Законов Республики Ингушетия» и Регламенте Народного Собрания.

В соответствии со статьей 7 Закона Республики Ингушетия «О порядке рассмотрения законопроектов и принятия Законов Республики Ингушетия» законопроекты рассматриваются в трех чтениях. Исходя из требований статей 7-15 данного закона и главы 5 Регламента Народного Собрания, каждое чтение представляет собой отдельную процедуру, завершающуюся принятием постановления Народного Собрания и предусматривающую совершение ряда юридически значимых действий:

- направление законопроекта субъектам законодательной инициативы для письменных отзывов, предложений и замечаний и проведения экспертизы;
- получение поправок к законопроекту;
- составление таблицы поправок, рекомендованных к отклонению или принятию;
- голосование по вопросу принятия или отклонения поправок;
- проверка законопроекта на предмет выявления правовых и лингвистических дефектов.

Все эти требования делают невозможным проведение трех чтений одним голосованием. Однако, как установлено в судебном заседании, оспариваемый закон принят одним голосованием. Содержащаяся в бюллетенях для тайного голосования формулировка: «Согласны ли вы за принятие в первом, во втором и в третьем чтениях Закона Республики Ингушетия «Об утверждении соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и принятие постановления по нему?» не может считаться принятием закона в трех чтениях, поскольку она не только не допускает выполнение всех перечисленных действий, совершаемых при рассмотрении законопроектов, но и формально не предусматривает трехкратное рассмотрение проекта закона. Голосование, проведенное по такой процедуре, не может быть признано голосованием более чем в одном чтении. Таким образом, в нарушение установленного порядка, оспариваемый закон принят в одном чтении.

4.2. Оспариваемый закон принят Народным Собранием Республики Ингушетия путем тайного голосования депутатов. Возможность принятия решений тайным голосованием предусмотрена частью 1 статьи 71 Регламента Народного Собрания, в соответствии с которой решения Народного Собрания принимаются на его заседаниях открытым или

тайным голосованием. Часть 1 статьи 74 Регламента Народного Собрания устанавливает, что тайное голосование проводится в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами Республики Ингушетия и настоящим Регламентом; в иных случаях решение о проведении тайного голосования принимается большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании.

Вместе с тем, исходя из положений Регламента Народного Собрания (статьи 5, 8, 44, 46, 48, 51, 52, 76), в деятельности Народного Собрания Республики Ингушетия процедура тайного голосования в силу ее специфики используется при избрании, наделении полномочиями, выражении недоверия и прекращении полномочий должностных лиц, то есть в случаях, когда решается вопрос в отношении конкретных лиц, в целях исключения влияния межличностных отношений и оказания воздействия на волеизъявление депутатов при принятии такого решения. Ни действующее федеральное и республиканское законодательство, ни правотворческая практика законодательных органов не допускают возможности применения тайного голосования при принятии законов. О недопустимости применения тайного голосования при принятии законов свидетельствует и часть 4 статьи 31 Регламента Народного Собрания, которая предусматривает, что поправки субъекта права законодательной инициативы к законопроекту подлежат обязательному рассмотрению Народным Собранием с принятием по каждому из них протокольного решения открытым голосованием.

Таким образом, принятие оспариваемого закона посредством тайного голосования Народного Собрания Республики Ингушетия не отвечает установленному порядку принятия законов.

Нарушена и сама процедура тайного голосования. В соответствии с частью 8 статьи 74 Регламента Народного Собрания о результатах тайного голосования Счетная комиссия составляет протокол, который подписывается всеми ее членами и утверждается Народным Собранием. Согласно пункту 9 статьи 74 результаты тайного голосования оглашаются председателем Счетной комиссии и оформляются постановлением Народного Собрания. Вопреки этим нормам протокол Счетной комиссии не утвержден, соответствующее постановление Народным Собранием Республики Ингушетия не принималось, что следует из протокола сорок второго внеочередного заседания Народного Собрания Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года. Следовательно, решение в установленном порядке не принято.

4.3. В соответствии с частью 3 статьи 3 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» Конституционный Суд при осуществлении конституционного судопроизводства не должен устанавливать и исследовать фактические обстоятельства во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. В связи с этим Конституционный Суд Республики Ингушетия не вдается в исследование доводов о том, были ли сфальсифицированы результаты голосования депутатов Народного Собрания Республики Ингушетия по вопросу принятия оспариваемого закона.

Таким образом, оспариваемый закон не соответствует Конституции Республики Ингушетия, ее статьям 4, 11, 103 (часть 2) и 111, а также противоречит Конституции Республики Ингушетия по порядку принятия.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 68-71, 75, 83 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия», Конституционный Суд Республики Ингушетия.

постановил:

1. Признать Закон Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года №42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» не соответствующим Конституции Республики Ингушетия, ее статьям 4, 11, 103 (часть 2) и 111, а также по порядку принятия.
2. Установить, что Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой от 26 сентября 2018 года без его утверждения на референдуме Республики Ингушетия не порождает правовых последствий для органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан в Республике Ингушетия.
3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила настоящего Постановления не может быть преодолена повторным принятием республиканского закона.
4. Согласно статье 74 Конституционного закона Республики Ингушетия «О Конституционном Суде Республики Ингушетия» настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальных изданиях органов государственной власти Республики Ингушетия. Постановление должно быть также опубликовано в Вестнике Конституционного Суда Республики Ингушетия и на официальном сайте Конституционного Суда Республики Ингушетия в сети Интернет (www.ks-ri.ru).

Председатель

А.К. Гагиев

Судьи

**И.Б. Доскиев
И.М. Евлоев**

№19-П