

ИЗМЕНЕНИЕ ГРАНИЦ СУБЪЕКТА РФ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ¹

Ключевые слова. Территория субъекта РФ, границы субъекта РФ, административная граница, уточнение границ, государственная граница, намывные территории, муниципальное образование, референдум, укрупнение субъектов РФ.

Действующая Конституция РФ предусматривает различные возможности изменения субъектного состава РФ:

- принятие в Российскую Федерацию нового субъекта (часть 2 статьи 65, часть 1 статьи 137 Конституции РФ);
- образование в составе Российской Федерации нового субъекта (часть 2 статьи 65, часть 1 статьи 137 Конституции РФ);
- изменение конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации (часть 5 статьи 66, часть 1 статьи 137 Конституции РФ).

Согласно части 1 статьи 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ (в ред. от 31 октября 2005 года) «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» под принятием в Российскую Федерацию нового субъекта понимается присоединение к Российской Федерации иностранного государства или его части.

Далее в части 1 статьи 5 названного Закона предусматривается, что образование в составе Российской Федерации нового субъекта может быть осуществлено в результате объединения двух и более граничащих между собой субъектов Российской Федерации. Причем образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению.

Названный Закон фактически регулирует только отношения, связанные с укреплением субъектов РФ, увеличением территории РФ. О возможности разделения одного субъекта РФ на несколько в Законе не говорится, процедура отсутствует.

Соответствующие изменения в текст части 1 статьи 65 Конституции РФ вносятся на основании федерального конституционного закона.

© Шугрина Е.С., 2012.

* Доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина [eshugrina@yandex.ru].

¹ Данная статья подготовлена в рамках Программы стратегического развития МГЮА имени О.Е. Кутафина; НИР «Территориальная организация публичной власти», проект № 2.4.1.1.

Процедура изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации в настоящее время отсутствует. Можно, конечно, говорить об определенной аналогии, однако изменение статуса субъекта РФ связано с решением целого комплекса вопросов, которые должны быть урегулированы. Одним из них является вопрос о том, все ли субъекты РФ могут изменить свой статус. Может ли изменить свой статус, например, Еврейская автономная область.

Одни ученые считают, что любое изменение Еврейской автономной областью своего статуса должно означать и необходимость изменения текста части 1 статьи 5 Конституции РФ. Дело в том, что в названной статье предусматривается, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов; термин «автономная область» употребляется в единственном числе. Поэтому любые изменения с Еврейской автономной областью (например, изменение статуса, объединение с Амурской областью) будет означать необходимость принятия новой конституции¹. Другие ученые утверждают, что в исследуемой статье Конституции РФ содержится просто абстрактный перечень возможных видов субъектов РФ, которые не обязательно должен быть связан с существующими в реальности субъектами РФ.

Изменение территорий существующих субъектов РФ возможно в рамках следующих производств:

- изменения границ субъектов РФ (часть 3 статьи 67, пункт «а» части 1 статьи 102 Конституции РФ);
- образования в составе России нового субъекта РФ (часть 2 статьи 65, часть 1 статьи 137 Конституции РФ).

Рассмотрим *особенности изменения границ субъектов РФ*. Любопытно отметить, что в настоящее время продолжает действовать Закон РФ от 3 июля 1992 года № 3198-1 «Об установлении переходного периода по государственному-территориальному разграничению в Российской Федерации», в соответствии с которым изменение территориальных границ запрещаются.

Ряд исследователей, а вслед за ними и органы государственной власти для обозначения границ между субъектами РФ используют термин «административная граница»². Логика рассуждений при этом примерно следую-

¹ Кстати, если следовать этой логике, то надо делать и вывод о невозможности объединения Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области с утратой статуса города федерального значения — в части 1 статьи 5 Конституции РФ о городах федерального значения речь идет во множественном числе.

² Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий (постатейный) / М.П. Авдеенкова, Н.И. Беседкина, А.Н. Головистикова и др. / под ред. Ю.А. Дмитриева. М.: Юстицинформ, 2007; *Комарова В.В.* Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства (вопросы теории и практики) // *Право и власть*. 2002. № 2; Постановление Конституционного Суда Республики Северная Осетия — Алания от 22 апреля 2005 года № 2-П «По делу о толковании части 1 статьи 64 Конституции республики Северная Осетия — Алания».

шая. Территории субъектов РФ являются административными, признаются Российской Федерацией по состоянию на момент принятия Конституции РФ, описываются и закрепляются в конституциях и уставах субъектов РФ или в иных правовых актах, согласно которым эти субъекты были образованы. При этом важным конституционным принципом, вытекающим из содержания части 3 статьи 67 Конституции Российской Федерации, является неприкосновенность границ субъектов Российской Федерации. Их изменение не исключается, однако допустимо только при взаимном согласии субъектов Российской Федерации.

Использование термина «административная граница» для обозначения границ между субъектами РФ представляется небесспорным. Как справедливо замечает А.Н. Чертков, субъекты РФ не являются административно-территориальными единицами. Они являются государственно-территориальными единицами, а республики прямо определены в Конституции РФ как государства. Как представляется, корректно было бы не называть границы субъекта РФ ни административными, ни государственными. Это внутренние границы, определяющие пространственные пределы территории субъектов Российской Федерации — территориальных единиц, чей правовой статус определен Конституцией РФ и конституциями (уставами) субъектов Федерации. Поэтому А.Н. Чертков предлагает использовать другой термин — «границы субъекта Российской Федерации»¹.

В правоприменительной практике встречаются дела, в которых возникает необходимость ограничивать производство по изменению границ субъекта РФ от смежных процедур, представляющих совокупность иных действий.

Так, заместитель прокурора Ленинградской области обратился в суд в защиту интересов Российской Федерации, прав граждан — жителей Ленинградской области с заявлением об оспаривании постановления Законодательного Собрания Ленинградской области от 08.12.10 года № 1157 «Об утверждении дополнительного соглашения к соглашению «Об уточнении границы между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью как субъектами Российской Федерации», в результате которого Санкт-Петербургу передан земельный участок площадью 24,7 га — часть территории Ленинградской области с сформированными жилыми кварталами и жителями области, что повлекло изменение границ и территорий двух субъектов Российской Федерации. Решением Смольнинского районного суда Санкт-Петер-

¹ Чертков А.Н. Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 17—25; Чертков А.Н. Развитие правового регулирования территориального устройства России: историко-теоретический аспект. Брянск, 2011. С. 376.

бурга от 22 апреля 2011 года в удовлетворении требований отказано. Сохраняя без изменений данное решение, Санкт-Петербургский городской суд в своем определении от 30 мая 2011 года по делу № 33-7925 подчеркнул, что указанным дополнительным соглашением уточнена граница Санкт-Петербурга с Ломоносовским районом Ленинградской области, вызванное необходимостью приведения в соответствие юридического описания и фактического прохождения границы, в связи с чем Дополнительное соглашение не требовало утверждения Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии со ст. 102 Конституции Российской Федерации.

Действительно, в части 1 статьи 2 областного закона Ленинградской области от 15 июня 2010 года № 32-оз (в ред. от 15 мая 2012 года) «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» говорится об установлении, изменении или уточнении положения границ Ленинградской области. При этом законодатель не конкретизирует, что понимается под уточнением границ.

Несмотря на то, что деятельность органов государственной власти Ленинградской области формально соответствует областному закону, вызывает вопросы законность использования такой формулировки, как «уточнение границ» в тексте закона для обозначения самостоятельного действия. Ведь уточнение границ это также разновидность изменения. Для сравнения можно привести ситуацию с изменением границ между Москвой и Московской областью в 2011 году¹. В ходе обсуждения данного вопроса в Совете Федерации отмечалось, что речь идет о территориях, на которых нет жителей, что это просто уточнение фактических границ землепользования, которые сложились после 1984 года при первичном установлении этих границ. Однако несмотря на это, все необходимые действия, включая учет мнения населения, подписание и ратификацию соглашения, согласование в Правительстве РФ, получение решения Совета Федерации, были проделаны².

Согласно части 3 статьи 67 Конституции РФ границы субъектов РФ могут изменяться с их взаимного согласия. Вместе с тем есть еще ситуации, приводящие к изменению границы субъекта РФ и выходящие за рамки названной статьи.

Во-первых, границы ряда регионов частично совпадают с государственной границей РФ. Изменение государственной границы РФ — исключительное ведение Российской Федерации (пункт «н» статьи 71 Конституции

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 13 июля 2011 года № 347-СФ «Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью».

² Стенограмма трехсотого заседания Совета Федерации от 13 июля 2011 года // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/sf/report/427/>.

РФ), осуществляемое на основании ратифицированных международных договоров.

В новейшей российской истории таких договоров было принято несколько, причем в одних договорах просто фиксировались сложившиеся отношения, в других иностранные государства получали часть территории РФ. Например, согласно Договора между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о государственной границе, подписанного в г. Баку 3 сентября 2010 года и ратифицированного Федеральным законом от 27 июня 2011 года № 166-ФЗ, Россия отдала Азербайджану половину водозабора реки Самур и два села, до этого входивших в состав Дагестана, вместе с 600 проживающими там лезгинами — гражданами РФ¹. В соответствии с Дополнительным Соглашением между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о российско-китайской государственной границе на ее Восточной части, заключенным в г. Пекине 14 октября 2004 года и ратифицированным Федеральным законом от 31 мая 2005 г. № 52-ФЗ, Китаю были переданы острова Тарабарова и части Большого Усурийского острова².

Очевидно, что изменение государственной границы означает и изменение границ соответствующих субъектов РФ. В вышеприведенных примерах речь шла о границах Республики Дагестан и Хабаровского края. Очевидно, что изменение границы субъекта РФ произошло автоматически в связи с изменением государственной границы.

Конституционно ли это? С одной стороны, вопросы государственных границ, безопасности государства находятся в исключительном ведении Российской Федерации (статья 71 Конституции РФ), с другой — государство само себя ограничило, допустив включение в статью 67 Конституции нормы о том, что границы субъектов РФ могут изменяться с их взаимного согласия. Очевидно, что в случае с изменением границы субъекта РФ в связи с изменением государственной границы приоритет должен отдаваться исключительному ведению Российской Федерации. По мнению некоторых ученых, нормы части 3 статьи 67 Конституции РФ распространяются только на внутрисубъектные границы³. Данная позиция представляется действительно логичной, однако в самой Конституции РФ таких оговорок нет.

Конституционный Суд РФ коснулся исследуемого вопроса в своем Определении от 1 декабря 2005 года № 365-О, указав, что изменение границ меж-

¹ *Филатов Ю.* Россия «подарила» Азербайджану два села и 600 граждан //по материалам сайта http://www.km.ru/bsssr/2011/06/28/territorial_nayatselostnostrossii/rossiyapodarilaazerbaidzhanudva-sela-i-600-gr.

² Путин подарил Китаю полтора острова: на Дальнем Востоке подсчитывают убытки //По материалам сайта <http://www.newsru.com/russia/19oct2004/present.html>.

³ *Чертков А.Н.* Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов Российской Федерации как пространственного предела их территорий //Журнал российского права. 2009. № 9. С. 17—25.

ду субъектами Российской Федерации не может затрагивать основы конституционного строя, государственную целостность Российской Федерации, нарушать права и свободы человека и гражданина, интересы других субъектов Российской Федерации, Российской Федерации в целом и интересы других государств.

В ряде субъектов РФ имеются попытки самостоятельного регулирования данного вопроса. Так, в протесте прокурора Псковской области от 19 декабря 1996 года № 7-578 на часть 2 статьи 16 и часть 2 статьи 62 Устава Псковской области констатировалось, что частью 2 статьи 16 Устава Псковской области, принятого областным Собранием депутатов 21 декабря 1994 года, установлен порядок изменения границы субъекта РФ с иностранными государствами. В частности, предусмотрено, что границы области с иностранными государствами не могут быть изменены без ее согласия. Указанная норма является незаконной и подлежит отмене, т.к. согласно пункта «б» статьи 71 Конституции Российской Федерации вопросы территории Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации, и поэтому для решения вопроса об изменении границы области с иностранными государствами согласия области не требуется.

Конечно, у субъектов РФ отсутствует право регулировать особенности режима государственной границы. Однако регулирование собственной границы находится в ведении субъекта. Поэтому представляется корректным включение соответствующих норм в тексты законов субъектов, особенно на уровне конституций или уставов. При этом очевидно, что все эти положения должны носить бланкетный характер и содержать отсылку к нормам Конституции РФ, международным договорам, федеральному законодательству.

И такие примеры есть, хотя их мало¹. Соответствующие положения есть в конституциях (уставах) Карачаево-Черкесской, Чеченской Республик, Воронежской, Ленинградской, Ростовской, Челябинской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа. Кроме того, в конституции Республики Алтай, принятой Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 года № 21-4 (в ред. от 25 июня 2012 года) просто содержится указание на то, что Республика Алтай в соответствии с федеральным законом имеет статус приграничной территории Российской Федерации (статья 10); в уставе Новосибирской области от 18 апреля 2005 года № 282-ОЗ (в ред. от 28 июня 2012 года) законо-

¹ По информации о сопредельных с Российской Федерацией странах и граничащих с ними субъектах РФ, подготовленной Федеральным агентством по обустройству государственной границы Российской Федерации, административные границы 37 субъектов РФ частично совпадают с государственной границей. Более подробно об этом см. на сайте: <http://old.rosgranitsa.ru/about/international/countries>.

датель ограничился констатацией того, что часть границы Новосибирской области совпадает с Государственной границей Российской Федерации с Республикой Казахстан.

При необходимости эти нормы конкретизируются в законах субъектов. Например, согласно части 2 статьи 2 Областного закона Ленинградской области от 15 июня 2010 года № 32-оз (ред. от 15 мая 2012 года) «Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области и порядке его изменения» определение положения и статуса границы Ленинградской области на участке, совпадающем с государственной границей Российской Федерации, находится в ведении Российской Федерации и регулируется в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Кстати, еще в 1999 году Сахалинской областной Думой был внесен проект № 99065866-2 поправок ряда статей Конституции РФ. В проекте, в частности, предлагалось часть 3 статьи 67 дополнить следующей нормой: «Если граница субъекта Российской Федерации является Государственной границей Российской Федерации, то изменение этой части границы субъекта Российской Федерации может быть проведено только с согласия органов государственной власти субъекта Российской Федерации либо по итогам референдума, проводимого на территории субъекта Российской Федерации». Данная инициатива, естественно, была отклонена¹.

В совместном заключении комитетов Государственной Думы по государственному строительству и по законодательству отмечалось, что «предлагаемое поправкой требование, по мнению авторов законодательной инициативы, направлено на закрепление дополнительной гарантии территориальной целостности и неприкосновенности Российской Федерации. Однако если изменение государственной границы Российской Федерации будет зависеть лишь от согласия органа государственной власти одного субъекта РФ либо от итогов референдума, проводимого на территории только одного субъекта РФ, то целостность и неприкосновенность России, напротив, окажутся под угрозой. Проведение референдума лишь на территории того субъекта РФ, границы которого изменяются, не предусматривает учета мнения населения всего государства по вопросу такого изменения, что, скорее, упрощает отделение части территории субъекта РФ (соответственно и части территории Российской Федерации) в пользу иностранных государств, а не способствует укреплению территориальной целостности Российской Федерации»². В заключение также подчеркивалась недопустимость объединения

¹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 24 апреля 2003 года № 3942-III ГД «О проекте Закона Российской Федерации № 99065866-2 «О поправках к статьям 67, 72 и 102 Конституции Российской Федерации».

² По материалам правовой базы «КонсультантПлюс».

терминов «граница субъекта Российской Федерации» и «государственная граница Российской Федерации», так как это приводит к отождествлению статуса двух видов границ. Правовое управление аппарата Государственной Думы в своем заключении ограничилось констатацией противоречия данной поправки статьи 71 Конституции РФ.

Во-вторых, в последние годы все большую популярность набирает строительство на искусственных намывных территориях. Такие участки есть во многих городах. Однако создание намывных территорий в Санкт-Петербурге привело не только к увеличению территории суши, но и к необходимости расширения границ субъекта РФ.

По сообщениям СМИ проект развития намывных территорий на участке Финского залива, примыкающего к западной части Васильевского острова, предполагает создание нового общественно-делового центра Петербурга. На участке акватории площадью 476,7 га будет намыто порядка 447 га. Здесь разместятся жилые кварталы, торговые площади, зоны досуга. Более половины намываемых земель займут улично-дорожная сеть, зеленые насаждения, зоны отдыха и социальная инфраструктура, в том числе 9 школ, несколько взрослых и детских поликлиник, 13 детских садов. Появятся и спортивные сооружения, в том числе бассейны, детско-юношеская спортивная школа. Не меньше внимания будет уделено и зеленым насаждениям — только в центральной части под них отведено 20 га. Кроме того, в состав комплекса входит новый морской порт Петербурга «Морской фасад»: на площади примерно в 30 га разместится единственный в России современный морской пассажирский порт, включающий 7 причалов, способных одновременно принимать круизные и паромные суда длиной до 311 метров и осадкой до 10 метров¹.

Особенность Санкт-Петербурга в том, что он не только субъект РФ, но и город. Поэтому вопрос изменения его границ дополнительно регулируется нормами части 2 статьи 84 Земельного кодекса РФ, в которой предусматривается, что утверждение изменения границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется по решению Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

«Поскольку до этого Совет Федерации ФС РФ рассматривал лишь вопросы, связанные с изменением границ между субъектами РФ, то в данном случае задачей членов Совета Федерации ФС РФ являлось сформировать прецедент, поскольку процедура изменения территории городов федерального значения не была прописана на законодательном уровне. Более того, к

¹ Путин расширит границы Петербурга // По материалам сайта <http://www.baltinfo.ru/2009/11/17/Putin-rasshirit-granitsy-Peterburga-115525>.

моменту обращения в Совет Федерации ФС РФ губернатора Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко и Председателя Законодательного Собрания Санкт-Петербурга В.А. Тюльпанова об утверждении изменения границы города (октябрь 2009 г.) в Регламенте верхней палаты российского парламента отсутствовали положения, устанавливающие подобные процедуры. Глава 18.1 Регламента «Порядок утверждения Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации изменения границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга» была введена в действие лишь 25 ноября 2009 г.¹.

В новейшей российской истории было уже несколько случаев изменения границ между субъектами, завершившихся принятием итогового постановления Совета Федерации ².

Можно констатировать, что производство по изменению границ субъектов РФ действующим законодательством урегулировано в самом общем виде. Специального закона, исчерпывающим образом регулирующего всю процедуру, нет.

В 2002 году группой депутатов Государственной Думы в составе Л.А. Иванченко, Ю.М. Конева, В.Н. Лысенко, О.В. Шеина был внесен проект Федерального закона № 208899-3 «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации». Законопроект получил отрицательное заключение Правительства РФ, правового управления аппарата Государственной Думы, положительное заключение комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политики и был отклонен Государственной Думой ³.

В субъектах РФ по-разному регулируются особенности изменения границы. Но прежде чем более подробно характеризовать региональные нормативные правовые акты, хотелось бы обратить внимание на следующее.

¹ Быстрова Д.А. Конституционно-правовое регулирование порядка создания намывных территорий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 36–40.

² Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27 декабря 2011 года № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 13 июля 2011 года 347-СФ «Об утверждении изменения границы между городом федерального значения Москвой и Московской областью»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 16 декабря 2009 года № 490-СФ «Об утверждении изменения границы города федерального значения Санкт-Петербурга»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 2 февраля 2007 года № 30-СФ «Об утверждении изменения границы между Еврейской автономной областью и Амурской областью»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25 октября 1994 года № 236-1 СФ «Об утверждении изменения границы между Костромской и Вологодской областями»; Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 3 февраля 1994 года № 38-1 СФ «Об утверждении изменения границы между Ивановской и Нижегородской областями».

³ Постановление ГД ФС РФ от 09.09.2003 № 4290-III ГД «О проекте Федерального закона № 208899-3 «Об изменении административных границ субъектов Российской Федерации».

Территория является неотъемлемым признаком государства (или государственного образования), пространственным пределом юрисдикции его органов государственной власти, одним из элементов конституционно-правового статуса субъекта РФ⁴. Поэтому представляется важным регулирование вопросов изменения границ между субъектами РФ именно на уровне конституций (уставов), т.е. основных учредительных документов субъектов РФ.

Следует напомнить, что пунктом «е» части 3 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года 184-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривается, что постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ утверждается соглашение об изменении границ субъектов РФ. Во всех конституциях (уставах) субъектов есть нормы, предусматривающие соответствующие полномочия законодательного органа государственной власти. Однако наличие данных полномочий еще не свидетельствует о наличии процедуры изменения административных границ субъекта РФ в конституции (уставе) субъекта РФ.

Анализ текстов конституций (уставов) субъектов РФ показывает следующее:

— в тексте конституции или устава отсутствует указание на возможность изменения границы (Республики Башкортостан, Ингушетия, Марий Эл, Саха (Якутия), Алтайский край, Белгородская, Калининградская, Курганская, Курская, Московская, Пензенская, Свердловская области, Ненецкий, Чукотский автономные округа);

— в тексте конституции или устава содержится бланкетная норма, отсылающая к Конституции РФ, федеральному конституционному или федеральному закону (это характерно для Чеченской, Чувашской Республик, Республик Алтай, Тыва; Ставропольского края; Амурской, Архангельской, Владимирской, Вологодской, Иркутской, Калужской, Кировской, Магаданской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской, Псковской, Тульской, Ульяновской, Ярославской областей; городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга); в отдельных случаях прямо говорится об изменении границ субъекта РФ, но иногда упоминается территория субъекта РФ, изменение которой предполагает и изменение границ (например, Республика Тыва).

— в тексте конституции или устава говорится о необходимости получения согласия населения субъекта РФ в форме референдума (Карачаево-Чер-

⁴ Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юркомпани, 2010. С. 122—123, 133.

кесская и Удмуртская Республики, Республики Бурятия, Карелия, Северная Осетия — Алания; Забайкальский, Краснодарский, Красноярский, Хабаровский края; Астраханская, Костромская, Ленинградская, Липецкая, Омская, Оренбургская, Сахалинская, Тверская, Тамбовская области);

— в тексте конституции или устава указывается на то, что для изменения границы достаточно решения органов государственной власти (Ивановская¹, Смоленская², Томская, Тюменская область);

— в тексте конституции или устава воспроизводятся положения Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 1999 г. 184-ФЗ (в ред. от 2 мая 2012 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» о том, что для изменения границ субъектов РФ необходимо подписание соответствующего соглашения, утверждаемого органами государственной власти (Брянская, Воронежская, Ростовская области);

— в тексте устава указывается, что изменение границы Мурманской области не допускается без учета мнения населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования, причем указание на форму учета мнения населения отсутствует (Мурманская область);

— в тексте устава указывается на необходимость решения вопроса об изменении границ на референдуме, который проводится в тех муниципальных образованиях, которых касается изменение границ, с последующим рассмотрением и утверждением на заседании законодательного (представительного) органа субъекта РФ (Челябинская область)³;

— в тексте конституции или устава содержится требование учета мнения населения, но указание на форму учета мнения населения отсутствует (Республика Мордовия; Кемеровская, Самарская, Саратовская области; Ямало-Ненецкий автономный округ).

¹ В Уставе Ивановской области, утвержденном законом Ивановской области от 18 февраля 2009 года № 20-ОЗ (в ред. от 26 июня 2012 года), решение органа государственной власти несколько завуалировано; говорится, что предусматривается возможность изменения границ Ивановской областью и сопредельными субъектами Российской Федерации только с согласия населения Ивановской области, выраженного Ивановской областной Думой.

² Согласно Устава Смоленской области, утвержденного Законом Смоленской области от 15 мая 2001 года № 37-з (в ред. от 21 февраля 2012 года), согласие Смоленской области на изменение границы ее территории выражается в форме соглашения об изменении границ между субъектами Российской Федерации, подписанного губернатором Смоленской области и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), границу с которым предполагается изменить, и утвержденного Смоленской областной Думой.

³ Данная конструкция представляется не совсем продуманной. Например, из текста нормы непонятно, может ли законодательный орган не утвердить решение, принятое на референдуме; правильнее было бы говорить не об утверждении решения, принятого на референдуме, а о последующем этапе деятельности, результаты которого оформляются решением законодательного органа государственной власти субъекта.

Анализ действующих нормативных правовых актов складывающейся правоприменительной практики позволяет выделить следующие стадии производства по изменению границ между субъектами РФ:

1-я стадия — возникновение потребности изменения границ и выдвижение соответствующей инициативы. Следует отметить, что данная стадия является наименее урегулированной и скрытой от общественности, хотя отдельная информация появляется.

Наиболее известным случаем является выдвижение инициативы об изменении границ Москвы и Московской области Президентом РФ. В июне 2011 г. на Петербургском международном экономическом форуме Д.А. Медведев высказал идею о целесообразности объединения Москвы и Московской области. Во исполнение высказанной инициативы довольно быстро был подготовлен и подписан текст соглашения между Москвой и Московской областью. В декабре 2011 года постановлением Совета Федерации изменение границ было утверждено ¹.

Хотя обычно с фактической инициативой изменения границ выступают местные жители, которых существующие границы не устраивают по различным причинам; обращаясь с жалобами в органы публичной власти и требуя от них совершения определенных действий, они вынуждают органы государственной власти договариваться с соседями об изменении границ и передаче территории из юрисдикции одного субъекта РФ другому.

Например, до 1994 года Ивановская область, расположенная на правом берегу реки Волги, имела в виде своеобразного анклава Сокольский район, который был расположен на левом берегу. Транспортного сообщения напрямую по Волге не было; на одной стороне Волги были органы власти, нотариальные конторы, предприятия, связанные с жизнеобеспечением, а на другой стороне жили люди. Поэтому, естественно, формировались экономические и иные связи не с Ивановской областью, а с Нижегородской, территория которой и окружала данный район.

Подобная, но несколько иная ситуация сложилась на границе Амурской области и Еврейской автономной области. Еще в советское время в результате небрежно проведенной границы между Амурской областью и Еврейской автономной областью, село Заречье, всегда принадлежавшее Еврейской автономной области, оказалось на территории Амурской области. В результате какое-то время получалось, что село находилось на территории одного субъекта РФ, а за обеспечение продовольствием, светом, теплом, социальной и медицинской помощью всегда отвечала соседняя автономия.

¹ Более подробно об этом см.: Шугрина Е. С. Объединение Москвы и Московской области: кто может быть ответчиком в суде? //Юридическая Россия. 2012. № 2 (37). С. 5.

Даже дороги из села до райцентра Архары Амурской области нет. Транс-порт всегда выделяли власти села Пашково, расположенного в Еврейской автономной области. Оттуда же тянутся провода связи, электрические кабели. Фактически жителям Заречного оставалось либо отказаться от благ цивилизации, поставляемых из соседней автономной области, потребовав от властей Приамурья построить ЛЭП и дорогу в Архару, либо добровольно войти в состав Пашковского поселения и перекроить границу двух субъектов ¹.

2-я стадия — создание в соседних субъектах РФ согласительных комиссий или иных рабочих органов, которые и осуществляют основную подготовительную работу по фактически передаваемым территориям, уточняют новое картографическое описание. Причем не всегда этот процесс оказывается быстрым. Например, спор между Костромской и Ивановской областью длится уже несколько десятков лет и стороны никак не могут договориться. Проблема возникла из-за притока Волги реки Немды; граница между регионами проходит весьма своеобразно. Оба берега реки — и левый, и правый — принадлежат костромичам, а сама Немда с ее огромными рыбными запасами — ивановцам. Данное решение принималось еще в советские времена при строительстве Горковского водохранилища. В результате получить разрешение на ловлю рыбы в реке Немде — даже простой удочкой — можно только в Ивановской области. Квоты на промышленный лов — а это порядка 120 тонн в год — раздаются исключительно местным ивановским заводам. Попытки костромских предпринимателей организовать рыбный или туристический бизнес на этой территории пока не удаются ². В 2011 году в состав рабочей группы от Костромской области входили представители Костромской областной Думы и администрации Костромской области; Ивановскую сторону представляли депутаты регионального парламента и сотрудники управления Федеральной регистрационной службы по Ивановской области ³.

3-я стадия — выявление и учет мнения населения. Правовое регулирование выявления и учета мнения населения при изменении границ субъектов РФ является довольно противоречивым и разнообразным.

¹ Более подробно об этом см.: *Сергеев И.* Ложка дегтя //Местное самоуправление. 2007. № 3 (162); *Якушева М.* Москва подарила евреям амурское село //Амурская правда. 2006. 13 октября; *Иванова И.* К осени в Амурской области на одно село станет меньше //http://www.kramur.ru/text/18_08_06/2.html; Приамурье уступило село соседям //http://gazeta.aif.ru/_/online/dv/398/01_05.

² Более подробно об этом см.: *Заклятые соседи делят речку: жители двух российских областей уже 50 лет спорят...* //Новости 1 канала за 20 августа 2006 года. По материалам сайта <http://www.ltv.ru/news/culture/91796>.

³ Пограничный вопрос: встреча ивановских парламентариев с коллегами из Костромской области //http://www.ivoblдума.ru/press/news?3307.

В статье 67 Конституции РФ речь идет о согласии субъектов РФ. Термин «согласие субъектов РФ» как было показано ранее, в регионах понимается по-разному. Для одних это означает необходимость проведения референдума; фактически происходит отождествление двух терминов «субъект РФ» и «население субъекта РФ», что в исследуемом контексте представляется оправданным. Ряд субъектов РФ считает достаточным получение решения соответствующих органов государственной власти; в других «согласие субъекта РФ» заменяется на «согласие части субъекта РФ» — речь идет о регионах, в которых ограничиваются выяснением мнения населения территории, границы которой должны быть изменены.

По мнению В.Е. Чиркина, публично-правовое образование (к которым относятся и субъекты РФ) имеет три стороны: — территориальный, исторически сложившийся коллектив, сообщество жителей; определенная организация; властвующая управляющая структура, представленная его органами и институтами непосредственной демократии. Причем без территориального публичного коллектива невозможно публично-правовое образование; публично-правовое образование выступает не как сообщество индивидов, а как организационная форма самоорганизации территориального коллектива¹. В контексте этой логики референдум представляется наиболее правильной формой выявления и учета мнения населения, необходимого для получения «согласия субъекта РФ».

Анализ складывающейся правоприменительной практики показывает огромное многообразие используемых форм.

Так, при изменении иваново-нижегородской границы проводился референдум. Но референдум проводился только в пределах передаваемой территории, т.е. Сокольского района (референдум проходил 25 апреля 1993 года; за изменение границ проголосовало около 80% избирателей)².

При изменении границ между Амурской и Еврейской автономной областями также выяснялось только мнение жителей передаваемой территории. В стенограмме заседания Совета федерации говорится, что «граждане села Заречное высказались в поддержку этих изменений»³; по сообщениям СМИ проводился сельский сход⁴, хотя поскольку речь идет об отдельном селе, ко-

¹ Чиркин В.Е. Публично-правовое образование. М., 2011. С. 11, 51.

² Именно такие данные приводятся в решениях органов государственной власти. См.: Решение Нижегородского Областного Совета народных Депутатов от 18 мая 1993 года № 147-М «О передаче Сокольского района Ивановской области в состав Нижегородской области» // http://nizhnynovgorod.news-city.info/docs/sistemaw/dok_peyzdb.htm; Решение Ивановского областного Совета от 27 мая 1993 года «О целесообразности присоединения Сокольского района к Нижегородской области» // <http://www.cfo-info.com/okrug10e/rajoncu/read7wuraa.htm>.

³ Стенограмма сто девяносто четвертого заседания Совета Федерации от 2 февраля 2007 года // <http://www.council.gov.ru/lawmaking/sf/report/219/>.

⁴ Сергеев И. Ложка дегтя // Местное самоуправление. 2007. № 3 (162); Приамурье уступило село соседям // http://gazeta.aif.ru/online/dv/398/01_05.

торое является частью территории муниципального образования, видимо, надо говорить о собрании жителей.

Самые любопытные формы были использованы при подготовке решения об увеличении территории Москвы в 2,5 раза за счет соответствующего изменения границ.

Судя по размещенным на сайтах муниципальных образований решениям, мнение населения выражалось решениями соответствующих представительных органов, в основе которых лежали расширенные заседания представительных органов, общественные обсуждения и слушания, круглые столы¹.

Характерно, что во всех решениях обсуждался не вопрос изменения границ, а вопрос о вхождении соответствующих муниципальных образований Московской области в состав другого субъекта РФ — города федерального значения Москвы; общественные обсуждения были посвящены дальнейшему развитию отраслей социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства, но не изменению границ между субъектами РФ (эти вопросы, конечно связанные, но вообще-то разные). В ряде случаев органы местного самоуправления, принимая соответствующие решения, выдвигали определенные условия², указывали на необходимость соблюдения данных им гарантий³. В этой связи возникает вопрос: можно ли отождествлять позицию населения, увязанную определенными условиями, требованиями соблюдения гарантий с мнением населения? Будет ли это решение действовать в случае невыполнения условий, нарушения гарантий?

Последнее изменение границ между Москвой и областью выявило еще одну проблему, на которую мало кто обращает внимание. Согласно части 2 статьи 131 Конституции РФ изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населе-

¹ Решение Совета депутатов Ленинского муниципального района Московской области от 16 ноября 2011 года № 10/70; Решение Совета депутатов муниципального образования сельское поселение Воскресенское Ленинского муниципального района Московской области от 13 октября 2011 года № 197/28; Решение Совета депутатов городского поселения Московский Ленинский муниципальный район Московской области от 14 октября 2011 года № 1/30; Решение Совета депутатов муниципального образования сельское поселение Внуковское Ленинского муниципального района Московской области от 14 октября 2011 года № 3/27; Решение Совета депутатов Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 18 ноября 2011 года № 431/30; Решение Совета депутатов сельского поселения Вороновское Подольского муниципального района Московской области от 26 октября 2011 года № 05/01.

² Решение Совета депутатов сельского поселения Кленовское Подольского муниципального района Московской области от 18 октября 2011 года № 23/1; Решение Совета депутатов городского поселения Кокошкино Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 19 октября 2011 года № 145/2; Решение Совета депутатов сельского поселения Марушкинское Наро-Фоминского муниципального района Московской области от 26 октября 2011 года № 1/29.

³ Решение Совета депутатов сельского поселения Вороновское Подольского муниципального района Московской области от 26 октября 2011 года № 05/01; Решение Совета депутатов сельского поселения Роговское Подольского муниципального района Московской области от 25 октября 2011 года № 27/1.

ния соответствующих территорий. Иными словами, российское государство добровольно само себя ограничило в части возможного изменения границ муниципальных образований.

Получается, что изменение границ субъектов РФ связано и с изменением границ муниципальных образований, причем в каждом случае процедуры различные. Если территории муниципальных образований целиком в существующих границах переходят из одного субъекта в другой (т.е. их границы не меняются) — одна правовая ситуация. Но проект по созданию Новой Москвы предусматривает переход части территории муниципальных районов, части территорий поселений из Московской области в Москву; иными словами проект предполагает изменение границ ряда муниципальных образований. А в этом случае необходимо руководствоваться нормами Федерального закона от 6 октября 2003 года (в ред. от 10 июля 2012 года) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако ни в одном из исследуемых случаев изменения границ субъектов РФ не говорилось об изменении границ муниципальных образований¹.

4-я стадия — подготовка, подписание и ратификация соответствующими субъектами РФ соглашения об изменении границ. Эта стадия наиболее понятная и урегулированная действующим законодательством как на федеральном, так и региональном уровнях.

Проект соглашения готовится с учетом достигнутых договоренностей, подписывается губернаторами (высшими должностными лицами субъектов РФ). Утверждение соглашений находится в исключительной компетенции законодательных органов государственной власти субъектов РФ.

Причем есть случаи, когда подписанное губернаторами соглашение не было ратифицировано законодательным органом. Речь идет о попытках изменить границу Ивановской и Костромской областей. Так, в Постановлении Законодательного Собрания Ивановской области от 17 июня 1999 года № 161 «О границе между Ивановской и Костромской областями» констатируется нецелесообразность изменения границы между Ивановской и Костромской областями. С учетом этого постановления пришлось губернатору Ивановской области извиняться перед своим Костромским коллегой, отзывать свою подпись под соглашением².

Следует напомнить, что в случае изменения границ Санкт-Петербурга границы другого субъекта РФ не затрагивались.

¹ Более подробно об этом см.: Шугрина Е. С. Объединение Москвы и Московской области: кто может быть ответчиком в суде? //Юридическая Россия. 2012. № 2 (37). С. 5.

² Губернаторы Ивановской и Костромской областей не могут поделить Горьковское водохранилище // Извесия. 2001. 2 августа.

5-я стадия — при необходимости согласование с федеральными органами государственной власти вопроса об изменении границ.

Согласно пункту «б» части 1 статьи 147.2 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ, утвержденного постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 года (в ред. от 27 июня 2012 года) № 33-СФ, для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границы города федерального значения в Совет Федерации представляется согласие Правительства Российской Федерации на изменение границы города федерального значения.

Действительно, в пакет документов по изменению границы Санкт-Петербурга входило Распоряжение Правительства РФ от 13 ноября 2009 года № 1707-р «О включении в границы г. Санкт-Петербурга земель водного фонда (акватория Финского залива) и передаче их в собственность г. Санкт-Петербурга», а также положительное заключение Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии¹. Такая необходимость возникла в связи с тем, что акватория Финского залива, в пределах которой собирались намывать территории, находилась в федеральной собственности, поэтому необходимо было решить и имущественный вопрос.

Несмотря на отсутствие такого требования в отношении иных субъектов РФ, на практике регионы «подстраховываются» и заручаются поддержкой федеральных структур. Так, при изменении границ Амурской и Еврейской автономных областей в Совет Федерации были представлены отзывы (заключения) Государственно-правового управления Президента РФ, Министерства регионального развития РФ².

6-я стадия — утверждение новых границ Советом Федерации. Принимаемая соответствующее решение, Совет Федерации реализует свои конституционные полномочия, предусмотренные в пункте «а» части 1 статьи 102 Конституции РФ. Деятельность эта достаточно подробно урегулирована в главах 18 и 18.1 Регламента Совета Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 145 Регламента для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границ между субъектами Российской Федерации в Совет Федерации представляются:

а) соглашение (договор) об изменении границ, подписанное высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), границы между которыми предполагается изменить, и

¹ Стенограмма двести шестидесятого заседания Совета Федерации от 16 декабря 2009 года <http://www.council.gov.ru/lawmaking/sf/report/387/>.

² Стенограмма сто девяносто четвертого заседания Совета Федерации от 2 февраля 2007 года <http://www.council.gov.ru/lawmaking/sf/report/219/>.

утвержденное законодательными (представительными) органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации;

б) обоснование изменения границ, согласованное субъектами Российской Федерации (пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности изменения границ между субъектами Российской Федерации, сведения о передаваемых территориях, перечень расположенных на них административно-территориальных и муниципальных образований, результаты выявленного в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации мнения населения, проживающего на передаваемых территориях, по данному вопросу);

в) карта местности с нанесенными на ней линией границы между субъектами Российской Федерации и предлагаемой линией границы между ними, описание границ.

При изменении границ городов федерального значения пакет документов, представляемых в Совет Федерации, выглядит иначе.

Согласно части 1 статьи 147.2 Регламента для рассмотрения вопроса об утверждении изменения границы города федерального значения в Совет Федерации представляются:

а) обращение (представление) законодательного (представительного) органа государственной власти и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти города федерального значения), границу которого предполагается изменить;

б) согласие Правительства Российской Федерации на изменение границы города федерального значения;

в) обоснование изменения границы (пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности изменения границы города федерального значения);

г) карта местности с нанесенными на ней линией границы города федерального значения и предлагаемой линией границы города федерального значения, описание границы.

Все представленные в Совет Федерации документы направляются Председателем Совета Федерации для дальнейшей проработки вопроса и подготовки заключения в Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Согласно части 2 статьи 146 Регламента заключение Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера должно быть подготовлено в срок, не превышающий 30 дней со дня передачи в комитет соответствующих документов.

В статье 147 Регламента предусматривается, что решение об утверждении изменения границ между субъектами РФ принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации и оформляется постановлением Совета Федерации. Причем возможно любое решение — как положительное, так и отрицательное. В случае неутверждения изменения границ между субъектами РФ по инициативе Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера Совет Федерации может принять решение о проведении консультаций по рассматриваемому вопросу с последующим внесением его на заседание Совета Федерации.

7-я стадия — реализация решения об изменении границ. Согласно части 6 статьи 147 Регламента постановление Совета Федерации об изменении границ между субъектами РФ вместе с картой местности с нанесенными на ней линией границы между субъектами Российской Федерации и предлагаемой линией границы между ними, описанием границ в недельный срок направляется в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, граница между которыми изменена, а также в соответствующие федеральные органы исполнительной власти для исполнения.

На основании решения Совета Федерации вносятся необходимые изменения в действующие нормативные правовые акты, разрабатываются и принимаются новые. Например, реализация решения о последнем изменении границ Москвы и Московской области требует принятия целого пакета различных решений, как на федеральном, так и на региональном и муниципальных уровнях, связанных с обустройством новых территорий, внесением изменений в бюджетное, земельное и другое законодательство.

8-я стадия — формально еще возможна факультативная стадия, связанная с обжалованием или опротестованием принимаемых на разных этапах решений. Однако на практике она почти не применяется и касается больше решений, принимаемых на уровне субъектов РФ. Так, 30 августа 1994 года Законодательное Собрание Ивановской области приняло постановление № 96, которым фактически установило границы между Ивановской и Нижегородской областями. В постановлении отмечалось, что учитывая сложившуюся практику хозяйственного использования акватории Горьковского водохранилища, что позволяет создать единый экологический контроль за сохранностью рыбных запасов и состоянием природных вод бассейна реки Волга, считать границей между Ивановской и Нижегородской областями линию, проходящую по левому берегу Горьковского водохранилища с пятидесятиметровой береговой зоной и стометровой зоной устья рек, впадающих в реку Волга, в соответствии с прилагаемой картой; членам согласи-

тельной комиссии по вопросу описания новой линии границы между Ивановской и Нижегородской областями от Ивановской области предлагалось руководствоваться в своей работе данным постановлением. Естественно, на такое решение был принесен протест.

Рассмотрев протест прокурора Ивановской области от 20 октября 1994 года № 7-16-94, Законодательное Собрание Ивановской области отменило свое ранее вынесенное постановление от 30 августа 1994 № 96 и вынесло новое постановление от 3 ноября 1994 года № 160, в соответствии с которым было принято обращение в Совет Федерации.

Таким образом, анализ существующих нормативных правовых актов, регулирующих особенности изменения границ субъектов РФ, складывающейся правоприменительной практики показывает, что правовое регулирование существенно отстает от существующих общественных отношений и не успевает должным образом восполнить все имеющиеся пробелы.

Материал поступил в редакцию 25 сентября 2012 года.