

Шамаева Карина Вахитовна,
соискатель кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Москва, Россия)

Научный руководитель
Нифанов Алексей Николаевич,
профессор кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, доцент
(Белгород, Россия)

ПУБЛИЧНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ СТРУКТУРИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННО-СТАТУСНОЙ МОДЕЛИ ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация. Автором в статье представлен анализ некоторых положений Конституции Чеченской Республики и сопряженных с ней республиканских нормативных правовых актов, закрепляющих территориальную организацию публичной власти в Республике. Рассмотрены отдельные вопросы административно-территориального устройства Чеченской Республики.

Ключевые слова: Конституция Чеченской Республики, территориальная организация публичной власти, территория субъекта Российской Федерации, административно-территориальное устройство, территориальное развитие

«В условиях неустойчивой, т.е. кризисной общественной системы особенно важно, чтобы отдельные люди или социальные группы, чувствуя приближение точки бифуркации, готовили свой вариант событий, обещающий новый порядок. Благодаря их трудам и усилиям можно повысить вероятность осуществления этого варианта («ветви») развития, но его никогда нельзя рассматривать как обреченный на успех, predeterminedный результат использования познанных закономерностей, надежных рецептов» (Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2007. С. 87).

Проблематика территориальной организации публичной власти имеет важное значение для уяснения содержательного наполнения конституционно-статусной модели Чеченской Республики. Чеченская Республика (как и другие субъекты России), будучи государственным образованием, имеет собственную

территорию, очерченную административной границей (частично государственной границей России), которая определяет пространственный предел функционирования республиканских органов государственной власти и республиканских правовых норм.

Территориальная организация публичной власти не может ограничиваться только формой государственного, административно-территориального устройства, так как в построении властного механизма имеет место и внетерриториальное (когда властные институты определенного функционального назначения учреждаются в пространствах, не совпадающих или, по крайней мере, не совпадающих непосредственно с административно-территориальным делением государства). В качестве примера можно привести федеральные округа, военные округа, ЗАТО, судебные округа, территории опережающего социально-экономического развития, инновационные технологические центры, федеральные территории и т.д. [1, 2]

Конституционно государственное устройство Чеченской Республики легализовано в Главе 3 Конституции Республики с очень важным установлением о том, что отношения между Российской Федерацией и Чеченской Республикой определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией Чеченской Республики, а также заключенными в соответствии с федеральным законом договорами между органами государственной власти Российской Федерации и Чеченской Республики о разграничении предметов ведения и полномочий, соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти Чеченской Республики (ст. 58).

При этом базовое значение отведено положениям ст. 59 в части

- определения статуса Чеченской Республики Конституцией Российской Федерации и Конституцией Чеченской Республики (ч. 1);
- невозможности изменения статуса Чеченской Республики ее согласия (ч. 1);
- изменения границ между Чеченской Республикой и иными субъектами Российской Федерации только по взаимному согласию Сторон (ч. 2);
- отождествления границы Чеченской Республики с иностранными государствами с Государственной границей Российской Федерации, статус которой устанавливается федеральным законом (ч. 3);
- определения законами Чеченской Республики административно-территориального устройства Чеченской Республики и порядка его изменения, а также статуса столицы Чеченской Республики (ч. 4).

Коль скоро конституционно-правовым статусом обладают, как указывалось, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, то не только федеральные округа, но и административно-территориальные единицы

едва ли соотносятся с этим понятием. Следует указать, что республиканский закон «Об административно-территориальном устройстве Чеченской Республики» в ст. 1 устанавливает, что административно-территориальная единица (далее – АТЕ) – это часть территории Чеченской Республики с одним или несколькими населенными пунктами, имеющая установленные границы, статус и наименование [3].

Тем не менее, наличие территории и ограниченной правосубъектности не сообщают АТЕ качеств субъекта конституционно-правовых отношений. На начальном этапе своего формирования, до признания за АТЕ высшего звена статуса субъектов Российской Федерации и установления системы муниципальных образований, их полная конституционная правосубъектность не вызвала сомнений, но на данном этапе федеративного (публично-территориального) развития, полагаем, она не может быть признана.

Вопрос соотношения институтов административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления лежит на поверхности. С фактической стороны, как отмечает С.А. Авакьян: «Каждый кусочек территории субъекта России должен попасть в территорию какого-либо муниципального образования – городского или сельского поселения» [4]. Однако территориальное устройство местного самоуправления связано с административно-территориальным делением «не жестко» [5]. Полномочиями относительно организации территории, согласно Конституции Российской Федерации (ст.ст. 72, 131) и федеральному законодательству (п. «1» ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ) наделены как органы государственной власти субъекта Российской Федерации, так и органы местного самоуправления, но они не должны быть взаимозаменяемы [6].

В этой связи представляется важным решение Конституционного Суда России, согласно которому «муниципально-территориальное устройство не имеет жесткой привязки к административно-территориальному делению субъекта Российской Федерации. Перечень муниципальных образований может меняться, а значит и существующая привязка территориальной организации местного самоуправления к административно-территориальному делению не является абсолютной и границы муниципальных образований могут не совпадать с границами административно-территориальных единиц» [7].

Как справедливо отмечал А.Н. Нифанов «...если ранее в науке дискуссионным было мнение относительно независимости административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и муниципально-территориального устройства, то с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, а также с учетом соответствующих решений

Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу появилась унифицированная позиция, подтверждающая такую независимость» [8].

В аналогичном ключе мы разделяем доктринальную позицию, что границы административно-территориальных единиц и границы муниципально-территориальных образований это два независимых друг от друга правовых инструмента [9], первый из которых служит для разграничения объектов управления органов государственной власти, второй – для разграничения юрисдикции муниципалитетов. Поэтому никакой привязки одного к другому быть не может. Однако следует признать, что установление границ административно-территориальных единиц в соответствии с границами муниципалитетов способствует лучшему пониманию населением правовой обстановки, а следовательно, является полезным [10].

Ожидаемо, в основе административно-территориального и муниципального устройства субъектов Российской Федерации лежат различные принципы. Относительно перечня принципов административно-территориального устройства субъектов России необходимо указать, что таковой на уровне федерального законодательства не определен. Но в региональных нормативно-правовых актах, равно как и в трудах по конституционному праву этот перечень сформулирован.

Приведем принципы формирования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации, которые представлены, например, в монографии Ю.В. Ермолаевой: «законности; взаимодействия административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления; экономической целесообразности; эффективности формирования и функционирования административно-территориальных единиц; стабильности; последовательности при осуществлении реформирования в области административно-территориального устройства субъектов Федерации (принцип синхронности); факультативности критериев построения административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации» [11].

Что касается правового поля изучаемого нами субъекта Российской Федерации, то в ст. 3 Закона Чеченской Республики от 11 декабря 2018 г. № 62-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Чеченской Республики» установлены следующие принципы административно-территориального устройства Республики:

«– учет исторически сложившейся системы расселения в Чеченской Республике и тенденций ее развития;

– самостоятельное определение в пределах собственного ведения административно-территориального устройства Чеченской Республики;

- оптимизация системы государственного управления и местного самоуправления, сбалансированного развития территорий;
- учет мнения и интересов населения, проживающего на соответствующей территории;
- развитие национальных культур, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности населения, проживающего на данной территории».

В сфере административно-территориального устройства Чеченской Республики принципы развития национальных культур и исторически сложившейся системы расселения населения коррелируют национальному принципу территориального устройства, который, как известно, не нашел отражения в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где представлен только территориальный принцип.

Полагаем, что комплексный учет этого принципа возможен как раз в законодательстве субъекта Российской Федерации, регулирующем вопросы образования, изменения и иных процессов преобразования АТЕ, а также установление принципов такого формирования.

Регулирование вопросов административно-территориального устройства республиканским законом установлено Конституцией Чеченской Республики (ч. 4 ст. 59). В ч. 5 указанной статьи приведен перечень АТЕ Чеченской Республики, изменения в эту статью в аспекте, определяющем состав Чеченской Республики, вносятся на основании соответствующего конституционного закона Чеченской Республики об изменении наименования АТЕ, статуса АТЕ или образовании новой административно-территориальной единицы (ч. 5 ст. 112 Конституцией Чеченской Республики). Республиканский закон, определяя понятие административно-территориального устройства, содержит весьма стандартную формулировку, а именно: «административно-территориальное устройство Чеченской Республики – территориальная организация Чеченской Республики, представляющая собой систему административно-территориальных и территориальных единиц, установленная для осуществления функций государственного управления с учетом исторических и культурных традиций, хозяйственных связей, сложившейся инфраструктуры».

Согласно ст. 5 Закона Чеченской Республики от 11 декабря 2018 г. № 62-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Чеченской Республики» «систему административно-территориального устройства Чеченской Республики составляют: административно-территориальные единицы –

районы, города республиканского значения; территориальные единицы – населенные пункты, районы в городах».

Существенное значение, обусловленное событиями и «известным» правовым регулированием прошлого века, для Чеченской Республики имеют вопросы административно-территориальных границ.

Так одним из разрешенных территориальных споров стало подписанное 26 сентября 2018 г. главами республик Чечня и Ингушетия соглашения о закреплении между республиками административной границы [12]. Документ не затрагивает населенные пункты регионов, но предусматривает обмен участками необитаемых горно-лесистых территорий площадью 1 тыс. 890 га. Ингушетии передается часть Надтеречного района Чечни. В свою очередь Ингушетия передает Чечне равносильную территорию на границе с Сунженским районом. 4 октября парламенты двух республик утвердили соглашение о закреплении границы.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 44-П в связи с запросом Главы Республики Ингушетия Закон Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашение об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в их нормативном единстве признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации [13].

Уточним, что в Республике применительно к вопросам публично-территориальной организации реализуется институционально-властный подход. Министерством экономического, территориального развития и торговли Чеченской является органом исполнительной власти Чеченской Республики. Оно, в частности, осуществляет функции по участию в реализации единой государственной политики в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития Чеченской Республики и муниципальных образований, развития государственно-частного партнерства на территории Чеченской Республики [14].

В интересующем нас ракурсе основными целями и задачами Министерства являются:

– реализация и мониторинг единой государственной политики и исполнение государственных полномочий в сфере социально-экономического развития Чеченской Республики и муниципальных образований;

– анализ и прогнозирование социально-экономического развития Чеченской Республики и муниципальных образований Чеченской Республики.

В заключении представим систематизированные публично-правовые параметры конституционно-статусной модели Чеченской Республики, среди которых:

– конституирование принципов единства и неделимости территории Чеченской Республики как неотъемлемой части территории Российской Федерации;

– легализация принципов территориального взаимодействия различных уровней;

– республиканское конституционно-законодательное регулирование административно-территориального устройства, а также местного самоуправления;

– учет принципов развития национальных культур, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности населения, проживающего на данной территории в административно-территориальном устройстве в отличие от формальных оснований организации муниципальных территорий;

– наличие специального республиканского органа по вопросам территориального развития – Министерства экономического, территориального развития и торговли Чеченской Республики.

Список литературы

1. Нифанов, А. Н. Комплексный подход к интерпретации государственной территории // Право и политика. – 2012. – № 4. – С. 794-800.
2. Нифанов, А. Н. Опыт конституирования территории в федеративных государствах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2013. – № 2 (39). – С. 230-236.
3. Закон Чеченской Республики от 11 декабря 2018 г. № 62-РЗ «Об административно-территориальном устройстве Чеченской Республики» (ред от 30 декабря 2023 г.) // Вести Республики. 2018, 12 декабря.
4. Авакьян, С. А. Конституционное право России: учебное пособие: в 2 т. Т. 2. М., 2010. – С. 156.
5. Определение Конституционного Суда РФ от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П «По жалобе гражданина О.Б. Гуртуева и коллективной жалобе граждан – жителей Кабардино-Балкарской Республики на нарушение их конституционных прав положениями Законов Кабардино-Балкарской Республики "Об административно-территориальном устройстве Кабардино-Балкарской Республики", "О статусе и границах муниципальных образований в Кабардино-Балкарской Республике" и Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Российская газета. 2007, 19 мая.

6. Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2007 г. № 406-О-П «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан Ключкина Анатолия Петровича, Михеева Эдуарда Аркадьевича, Новиковой Татьяны Федоровны и Шкутника Виктора Афанасьевича на нарушение их конституционных прав положениями пункта 2 статьи 6 и статьи 8 Закона Московской области "Об административно-территориальном устройстве Московской области», а также разделов I и V приложения к данному Закону» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 6.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 6.
8. Нифанов, А. Н. Территория Российской Федерации: конституционно-правовая теория : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – Белгород, 2020. – С. 249.
9. Чертков, А. Н. Правовое регулирование территориального устройства России: концепция и прогноз : Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2012. 50 с.
10. Хлуднев, Е. И. К вопросу о разграничении понятий «Граница муниципального образования», «Граница населённого пункта» и «Граница административно-территориальной единицы» // Мир науки. 2014. Вып. 2; <https://mir-nauki.com/PDF/06EMN214.pdf?ysclid=lw6орх2оус124800706> (дата обращения 12.04.2024 г.).
11. Ермолаева, Ю. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы. Саратов, 2015. – 197 с.
12. Закон Республики Ингушетия от 4 октября 2018 года № 42-РЗ «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12.04.2024 г.).
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2018 г. № 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» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2019. – № 1.

14. Постановление Правительства Чеченской Республики от 13 октября 2015 г. № 185 «Об утверждении Положения о Министерстве экономического, территориального развития и торговли Чеченской Республики» (ред. от 21 декабря 2021 г.) // Вести Республики. 2015, 17 октября; 2021. 25 декабря.

Шатерникова Ксения Алексеевна

аспирант кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

Научный руководитель

Сафронова Елена Викторовна

профессор кафедры конституционного и международного права
юридического института НИУ «БелГУ»,
доктор юридических наук, профессор
(Белгород, Россия)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ИМПЕРАТИВЫ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОБЩЕНИЯ

Аннотация. В статье приведен обзор конституционно-правовых императивов в области международного общения, определяющих отношение Российской Федерации и ее норм к такому виду коммуникации.

Ключевые слова: конституция, правовые императивы, международный договор, международное общение

«Наше время не требует отказа от суверенитета национальных государств, но оно меняет акценты в понимании и применении соответствующего принципа. Поскольку судьба национальных интересов все чаще решается на интернациональном уровне, в международных организациях и на мировых форумах, государство должно быть во всеоружии суверенных средств и возможностей» (Мальцев Г.В. Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 503-504).

Конституционные поправки, внесенные в 2020 г., коснулись, помимо прочего, вопросов, связанных с международным правом, в целом и теорией международного общения, в частности. По причине недостаточной изученности темы считаем необходимым проанализировать нормы, регулирующие международное общение в тексте Основного Закона Российской Федерации. Для обеспечения принципа объективности исследования будут рассмотрены все конституционно-правовые императивы, касающиеся международного общения.

К изучению данного вопроса в части регулирования международной деятельности регионов Российской Федерации проявлял доктор историче-