

**Экспертное заключение о соответствии текста и содержания
Соглашения «Об установлении границы между Республикой Ингушетия
и Чеченской Республикой» действующему законодательству**

Заключение подготовлено в интересах Общественного движения «Совет тейпов ингушского народа». Для экспертизы представлено Соглашение «Об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» (далее «Соглашение») подписанным Главами Республики Ингушетия и Чеченской республики в г. Магас, 26 сентября 2018 года установлены административные границы между Республикой Ингушетия (далее РИ) и Чеченской Республикой (далее ЧР) с сопутствующими документами.

Анализ основных положений и формулировок Соглашения выявил ряд существенных противоречий нормам действующего законодательства и иным нормативным документам, регулирующим данную сферу деятельности.

1. Возможность изменения границ между субъектами установлена частью 3 статьи 67 Конституции РФ. В соответствии с ней «Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия». Конституция РИ предоставляет Главе республики право заключения договоров от имени республики (ч. 2 ст. 65).

Вместе с тем согласно взаимосвязанным положениям пункта 12 статьи 76 Конституции РИ и подпункту е) пункта 3 ст. 5 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ", постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может утверждаться Соглашение **об изменении** границ субъектов РФ, но не их **установлении**. Так как в соответствии с подпунктом а) пункта 1 статьи 102 Конституции Российской Федерации и ст. 144 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. постановлением от 30 января 2002 года № 33-СФ) к ведению Совета Федерации отнесено утверждение изменения границ между субъектами РФ, но не их установление. При этом изменение границ и территории региона возможно исключительно с соблюдением определенного порядка и последовательности действий (принятия актов) установленной федеральным и региональным законодательством.

2. Территория Республики Ингушетия является составной частью территории Российской Федерации, включающей в себя территорию ее административно-территориальных образований (муниципальных районов, сельских поселений и городских муниципальных округов).

В соответствии со статьей 10 Закона Республики Ингушетия «О местном самоуправлении в Республике Ингушетия» от 17 декабря 1999 года

№ 31-РЗ- «территорию муниципального образования составляют земли городов районного подчинения, сел, станиц и иных населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения».

К примеру, территория сельского поселения - это не только место, проживания людей, но и прилегающая местность, пределы которой установлены Законом РИ от 23.02.2009 N 5-РЗ «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского, городского поселения, муниципального района и городского округа».

3. Согласно п. 6.4. Порядка описания местоположения границ объектов ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА (Утв. Приказом Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267) территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения, которое в свою очередь должно полностью входить в состав территории муниципального района.

Вместе с тем, сопоставление существующего описания границ и карты – схемы границ Сунженского и Малгобекского муниципальных районов и сельских поселений Алкун, Даттых, Мужичи, Аршты, Чемульга (приложения к Закону Республики Ингушетия «Об установлении границ муниципальных образований Республики Ингушетия и наделении их статусом сельского, городского поселения, муниципального района и городского округа» от 23 февраля 2009 года № 5-РЗ) с прилагаемыми к Соглашению картографическими изображениями границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой и геодезическим (картографическим) описанием границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой по МСК-06, выявило изменения, которые касаются не только границ указанных муниципальных районов, но и входящих в них сельских поселений.

4. Существующие административные границы между РИ и ЧР установлены в связи с принятием Федерального закона РФ от 24 ноября 2008 года № 207-ФЗ «О мерах по организации местного самоуправления в Республике Ингушетия и Чеченской Республике». Административные границы, в части касающихся изменений, урегулированы Законом РИ 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», а также Законом ЧР от 14.07.2008 № 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».

Административные границы в установленном порядке в дальнейшем не изменялись, поэтому рассматриваемое Соглашение по наименованию и по разрешаемым вопросам не может называться «Соглашением об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», так как касается изменения уже установленных границ и территорий регионов. Аналогичные правила действуют, в том числе и в порядке обмена территориями соседних регионов.

5. В силу требований п. 2 статьи 131 Конституции РФ изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий. Соглашение предписывает изменить границы муниципальных образований, однако не содержит сведений о том, что до его подписания с муниципалитетами согласовано изменение их границ и территорий, а также учтено мнение жителей соответствующих муниципальных образований. Муниципальные образования являются самостоятельной властью и основой Конституционного строя России непосредственно представляющей интересы проживающего в них населения, а также самостоятельным участником гражданско-правовых отношений. Местное самоуправление – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций

Ст. 111 Конституции РФ устанавливает, 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». При подписании соглашения мнение населения Республики Ингушетия, а также соответствующих муниципальных образований не учитывалось.

В соответствии со ст. 1 Закона Республики Ингушетия «О Съезде народа Ингушетии» Съезд народа Ингушетии является органом народного представительства, призванным осуществлять полномочия, определенные настоящим Законом. В силу п. 1) статьи 7 Закона Республики Ингушетия «О Съезде народа Ингушетии» к полномочиям Съезда народа Ингушетии относится выражение отношения народа Республики Ингушетия к вопросам и проблемам, связанным с ее административной границей. Так, Статьей 4 Конституции Республики Ингушетия установлено, что вся власть в Республике Ингушетия принадлежит народу. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В соответствии со статьей 1 Конституционного закона Республики Ингушетия от 31.03.1997 № 3-РКЗ «О

Референдуме Республики Ингушетия» «высшим непосредственным выражением народовластия Республики Ингушетия является референдум Республики Ингушетия — голосование граждан по вопросам, имеющим важное значение для жизнедеятельности населения Республики Ингушетия». Статья 3 Закона устанавливает, что: «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». Съезд народа Ингушетии своим решением признал административно-территориальную границу между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой в том виде, в каком она находится по состоянию на дату проведения съезда народа Ингушетии – 20.04.2013. Народное Собрание РИ полномочно рассматривать вопрос утверждения Соглашения только после того, как оно будет одобрено на референдуме жителями соответствующих муниципальных образований, а затем - гражданами всей республики.

Таким образом, данное соглашение нарушает требования п.2 ст. 18 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части образования избирательных округов, так как ранее в РИ определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов (с.п. Алкун, Даттых, Мужичи, Аршты, Чемульга), входящих в каждый избирательный округ.

6. Следует отдельно подчеркнуть, что рассматриваемое Соглашение не содержит указаний на площадь земельных участков и их кадастровые номера. Последнее, в силу норм гражданского и земельного законодательства необходимо, так как отсутствие подобной информации не позволяет гражданам республик понять, как может измениться общая площадь территории региона, что непосредственно нарушает их законные права и интересы.

Кроме этого допущены существенные нарушения при подготовке графических текстовых документов прилагаемых к Соглашению. Так, в нарушение п. 19 Требований к государственным топографическим картам и государственным топографическим планам, включая требования к составу сведений, отображаемых на них, к условным обозначениям указанных сведений, точности государственных топографических карт и государственных топографических планов, к формату их представления в электронной форме, требований к содержанию топографических карт, в том числе рельефных карт « (Приложение к Приказу Минэкономразвития России от 06.06.2017 N 271), на карте Соглашения не отображены имеющиеся на местности нефтяные скважины, выходы нефти и нефтяные бассейны, не приведены и не обозначены цветом изменяемые участки границы и их прежнее прохождение.

Несмотря на то, что изменение границ существенно сужает территорию Государственного природного заповедника «Эрзи», настоящее соглашение об установлении границ было принято без согласования с Правительством Российской Федерации. Это нарушает взаимосвязанные требования п. 1 ст. 6 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и положения постановлений Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» и от 29 декабря 2011 г. № 1195 «Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе», статей 1-3.1, 60 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и ст. 6 «Модельного закона о государственных музеях-заповедниках» (Принят в г. Санкт-Петербурге 24.11.2001 Постановлением 18-11 на 18-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ).

Учитывая вышеизложенное, Соглашение «Об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой», подписанное Главами Республики Ингушетия и Чеченской республики в г. Магас, 26 сентября 2018 года следует признать не легитимным.

Независимая экспертиза проведена силами сотрудников Института проблем эффективного государства и гражданского общества Департамента политологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Директор Института
Доктор юридических наук,
Член экспертной комиссии
Парламентской Ассамблеи ОДКБ



Рыльская М.А.

Подпись Рыльская М.А. заверяю:
смет. по к.г. И.М. Мухоморова И.С. Мухоморова



Российская Федерация

Город Магас Республика Ингушетия

Двадцать третьего октября две тысячи восемнадцатого года

Я, Харсиев Тамерлан Юсупович, нотариус Магасского нотариального округа Республики Ингушетия, свидетельствую верность копии с представленного мне документа.

Зарегистрировано в реестре: № 06/101-н/06-2018-1-1428.

Взыскано государственной пошлины (по тарифу): 50 руб. 00 коп.

Уплачено за оказание услуг правового и технического характера: 200 руб. 00 коп.

Т.Ю. Харсиев

