

**Д.А. Шестаков**  
**ПРОЦЕДУРА ЗАКЛЮЧЕНИЯ СУБЪЕКТАМИ**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СОГЛАШЕНИЯ**  
**ОБ ИЗМЕНЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРАНИЦ**

**Дмитрий Александрович Шестаков** – аспирант кафедры конституционного и международного права, Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, член Адвокатской палаты Санкт-Петербурга, адвокат адвокатского бюро «ПраймЭдвайс Санкт-Петербург», г. Санкт-Петербург; **e-mail:** [shestakov.dmr@gmail.com](mailto:shestakov.dmr@gmail.com).

*В статье рассмотрена процедура заключения субъектами Российской Федерации соглашения об изменении территориальных границ. Рассматриваемая процедура проанализирована и охарактеризована в контексте теоретических и практических аспектов необходимости ее законодательного закрепления. По результатам исследования определены этапы, правила, принципы и особенности процедуры заключения соглашения об изменении территориальных границ субъектов.*

**Ключевые слова:** федерализм; изменение границ субъектов РФ; соглашение субъектов РФ об изменении границ; процедура и порядок заключения соглашения об изменении границ РФ.

**D.A. Shestakov**  
**PROCEDURE FOR CONCLUDING AN AGREEMENT**  
**ON MODIFICATION OF BOUNDARIES BETWEEN**  
**CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Dmitriy Shestakov** – post-graduate student, the Department of Constitutional and International Law, Saint-Petersburg University of Management Technologies and Economics, member of Saint-Petersburg Lawyer Chamber, Lawyer of the Law firm Prime Advice Saint-Petersburg, Saint-Petersburg; **e-mail:** [shestakov.dmr@gmail.com](mailto:shestakov.dmr@gmail.com).

*The article describes the procedure of concluding and Agreement for modification of boundaries between constituent entities of the Russian Federation. The procedure under review has been analyzed and describes in the context of theoretical and practical aspects of the need for its legislative recognition. Based on the results of the study the article presents stages, rules, principles and specific features of the procedure of concluding an Agreement on changing the boundaries of constituent entities of the Russian Federation.*

**Keywords:** federalism; change of boundaries of constituent entities of the Russian Federation; Agreement between constituent entity of the Russian federation on changing the boundaries; procedure and order of concluding agreement on changes of boundaries of the Russian Federation.

В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации [1] в предмет ведения субъектов РФ входит объем полномочий, не входящий в предмет ведения РФ. Указанные полномочия составляют объем

власти субъекта РФ и распространяются непосредственно на его территорию. Следовательно, территория субъекта РФ – это не просто элемент конституционно-правового статуса, но и конституционно-пра-

вовая ценность, категория, определяющая пространственные пределы реализации органами субъекта РФ своих полномочий. В связи с этим изменение территорий должно регулироваться особым образом, с учетом баланса интересов субъектов России и РФ в целом. В противном случае любые изменения могут быть рассмотрены как посягательства, что в итоге может служить *casus belli*.

Конституцией и законодательством РФ не предусмотрено норм, регламентирующих процедуру изменения границ между субъектами РФ. В Конституции РФ имеются лишь нормы «ориентир», которыми можно руководствоваться при проведении соответствующих территориальных изменений. В частности, в ч. 3 ст. 67 Конституции РФ указано, что изменение границ между субъектами РФ возможно, но только с согласия самих субъектов РФ. При этом, соответствующее изменение границ субъектов РФ подлежит утверждению Советом Федерации (ч. 1 ст. 102 Конституции РФ).

В связи с пробелом законодательного регулирования, порядок проведения подобных территориальных изменений был выработан на практике. При возникновении необходимости у субъекта РФ изменить собственные территориальные границы, рассматриваемый субъект РФ совместно с соседними «пограничными» субъектами прорабатывает соответствующие изменения, заключает соглашение и утверждает его в Совете Федерации.

Таким образом, возможность изменения территориальных границ субъектов РФ связана с согласованием, заключением и утверждением соответствующего соглашения. Участие в данной процедуре принимают как субъекты РФ, изменяющие собственные границы, так и РФ в целом.

В центре данной процедуры находится соглашение об изменении границ субъектов РФ. Безусловно, можно утверждать, что по своей правовой природе соглашение между субъектами РФ относительно изменения проходящих между ними границ является публично-правовым договором. Для целей настоящего исследования рассмотрим этот вопрос подробнее.

Как пишет Н.В. Минина [12], традиционно в юридической доктрине выделяют следующие признаки публично-правового договора:

1. Особый правовой состав заключающих договор субъектов.

2. В предмет договора входят вопросы властвования, управления, саморегулирования.

3. Подобные договоры заключают в публичных и/или общественных интересах.

4. Нормативный характер такого рода соглашений.

5. Ограниченное применение принципа свободы договора в отношении публичных договоров.

6. Некоторые авторы указывают на особый порядок заключения публично-правовых договоров как на их признак [11, с. 42–43].

Всем вышеуказанным признакам соглашения субъектов РФ об изменении территориальных границ соответствует следующее:

1. Рассматриваемое соглашение об изменении границ заключается только между субъектами РФ.

2. Рассматриваемое соглашение регулирует вопрос об изменении территориальных границ субъектов РФ.

3. Очевидным становится и из вышеизложенного следует, что договор заключается в интересах субъектов РФ с целью увеличить территорию, организовать управление иным способом, реализовать какие-либо проекты (в том числе инвестиционные), получить исторически принадлежавшие территории и т.д.

4. Соглашение субъектов об изменении границ являются общеобязательными для всех, а содержащиеся в нем положения действуют в отношении неопределенного круга лиц.

5. Свобода договора к соглашению об изменении границ неприменима, субъектам РФ предоставлен конкретный территориальный вопрос, который они могут урегулировать.

6. Особый порядок заключения соглашения об изменении территориальных границ субъектов РФ выражается в том числе в необходимости утверждения такого

соглашения законодательными органами субъектов РФ, в подписании его со стороны глав субъектов РФ, а также последующем утверждении такого соглашения на федеральном уровне.

Таким образом, соглашение субъектов РФ об изменении границ является нормативно-правовым договором.

Порядок заключения субъектами РФ соглашения об изменении собственных границ можно разделить на несколько этапов, каждый из которых будет подробнее рассмотрен далее. Первый этап процедуры согласования изменения территориальных границ – формирование воли субъектом РФ относительно изменения своих территориальных границ.

Каким образом формируется воля субъекта РФ на изменение своих территориальных границ? При ответе на данный вопрос необходимо определить, кто выступает источником власти в субъекте РФ. Согласно ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Многие ученые сходятся в том, что указанное положение необходимо толковать расширено. В частности, можно говорить о том, что источником власти в субъекте РФ является населяющий его народ. Например, В.Е. Чиркин писал следующее: «Федеральная государственная власть, государственные органы федерации – представитель общества всей страны, а власть субъекта федерации – власть части народа этого общества» [17, с. 7]. Аналогичную позицию также занимают В.А. Черепанов [15], А.Т. Докторова [10].

Соглашаясь с подобным подходом, отметим, что формирование воли субъекта РФ об изменении собственных территориальных границ должно происходить именно на основании волеизъявления народа как населения соответствующего субъекта РФ.

При этом, каким образом должно происходить волеизъявление населения субъекта РФ для целей изменения территориальных границ в конституции РФ или федеральном законодательстве не указано. В контексте этого важно указать, что преду-

смотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] способы учета мнения населения не применяются при изменении границ субъектов РФ (ч. 3 ст. 10 соответствующего закона).

В данном вопросе субъекты РФ свободны и самостоятельно могут определять процедуру волеизъявления, направленную на согласование изменения собственных границ. Фактически все сводится к форме непосредственной демократии, которая используется при принятии соответствующего решения. Как отмечает А.Н. Чертков: «На практике субъекты Федерации в выражении своей воли опираются на решение, принятое либо непосредственно населением (референдумом), либо законодательным (представительным) органом государственной власти, либо сочетающее в себе оба варианта» [16].

В целях обоснования этого утверждения рассмотрим данный этап на примерах. Пример первый – отнесение вопроса об изменении границ субъекта РФ на референдум. В частности, ст. 111 Конституции Республики Ингушетия [4] предусматривает, что изменение административно-территориальных границ должно осуществляться с учетом мнения населения соответствующей территории. В свою очередь, ч. 2 ст. 3 Конституционного закона Республики Ингушетия от 31 марта 1997 г. № 3-РКЗ «О референдуме Республики Ингушетия» [8] устанавливает, что вопросы о разделении или объединении республики с другими субъектами, изменении ее территории или границ должны быть вынесены на референдум. Иными словами, изменение границ Республики Ингушетия осуществляется на основании волеизъявления населения субъекта, которое может быть выражено через референдум в отношении данного вопроса.

Пример второй – вариативное регулирование, предусматривающее что способ волеизъявления и учета мнения населения, зависит от того, какую территорию передают. Так, вч. 5 п. 4 Устава Архангельской области [5] установлено, что порядок изменения границ Архангельской области

осуществляется в соответствии с областным законом. В Законе Архангельской области от 23 сентября 2009 г. № 65-5-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Архангельской области» [7] (далее – Закон Архангельской области) приведен перечень мероприятий, осуществляемых в рамках процедуры изменения границы области. К их числу относится учет мнения населения субъекта РФ (подп. 2 ст. 6 Закона Архангельской области). Последующие положения закона устанавливают вариативные способы учета мнения населения при реализации волеизъявления относительно изменения границ Архангельской области (ст. 8, 9 Закона Архангельской области). Предусмотренные рассматриваемым Законом Архангельской области формы учета мнения населения зависят от того, передается ли территория Архангельской области или происходит отнесение новой территории. Формы учета зависят и от того, территория каких муниципальных образований претерпевает изменения.

Так, передача территорий муниципальных районов, муниципальных округов или городских округов Архангельской области другому субъекту РФ осуществляется с согласия населения соответствующего муниципального образования, выраженного путем голосования (ч. 1 ст. 8 Закона Архангельской области). Напротив, отнесение соответствующих муниципальных образований другого субъекта РФ к территории Архангельской области осуществляется на основании постановления Архангельского областного Собрания депутатов (ч. 1 ст. 9 Закона Архангельской области).

При отсутствии законодательного регулирования вопроса о том, каким образом должно происходить выражение воли населения субъекта РФ на изменение территориальных границ, наличие подобного регулирования на уровне субъектов РФ уже оцениваем положительно.

В частности, речь идет и о негативном варианте, предусматривающем отсутствие регулирования вопроса о волеизъявлении относительно изменения границ субъекта РФ. Так, например, в ч. 2 ст. 2 Устава

города Москвы [6] указано, что «изменение границ города Москвы осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации». Иного регулирования законодательством Москвы не предусмотрено.

По нашему мнению, из всех перечисленных вариантов наиболее правильным является вынесение вопроса об изменении границ субъекта РФ на референдум. Как указывалось ранее, территориальные вопросы являются особо конфликтными, поэтому необходимо предоставить возможность всему населению субъекта РФ выразить свою точку зрения по вопросу изменения границ.

Второй этап заключения соглашения об изменении границ субъекта РФ – это утверждение соответствующего соглашения на уровне субъектов РФ. Утверждение соглашений об изменении границ субъектов РФ осуществляется в «классическом» порядке утверждения публичных договоров.

Соглашение подписывает глава субъекта, а впоследствии утверждает законодательный орган субъекта (п. 6 ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [2]).

Некоторые авторы указывают на то, что подобные вопросы изменения границ субъектов РФ, в том числе связанные с заключением соответствующего соглашения, подлежат регулированию только на уровне субъектов РФ. В частности, как отмечает Е.С. Шугрина: «Территория является неотъемлемым признаком государства (или государственного образования), пространственным пределом юрисдикции его органов государственной власти, одним из элементов конституционно-правового статуса субъекта РФ. Поэтому представляется важным регулирование вопросов изменения границ между субъектами РФ именно на уровне конституций (уставов), т.е. основных учредительных документов субъектов РФ» [18].

Существует также и другая точка зрения. Например, по мнению Ц. Тотрова: «Законы субъектов, являющиеся равно-

значными с точки зрения юридической силы, могут совершенно по-разному определить процедуру изменения одной и той же смежной границы (либо путем проведения референдума, либо посредством принятия соответствующего решения высшим представительным органом субъекта РФ), что, в свою очередь, повлечет невозможность выбора какого-то одного нормативного акта в качестве приоритетного» [14].

Согласимся со второй точкой зрения. По нашему мнению, процедура заключения соглашения об изменении границ субъектов РФ должна быть урегулирована на уровне федерального законодательства. В пользу этого говорят следующие доводы.

Во-первых, как мы указывали раньше, для исключения возможных конфликтов, наилучшим вариантом учета мнения населения является референдум. Именно законодательное закрепление данного положения позволит обеспечить гарантии учета мнения населения при изменении границ всех субъектов РФ. Именно принцип обязательности учета всего населения субъекта РФ при изменении его границ должен выступить фундаментом заключения любых территориальных соглашений.

Во-вторых, регулирование данных вопросов на федеральном уровне является наиболее правильным, так как федеративное устройство и территория находится в непосредственном ведении РФ.

Потенциально территориальные изменения влияют на количество населения субъектов РФ, затрагивают объем взимаемых региональных налогов, оказывают воздействие на области безопасности, социального обеспечения, государственного управления и имущественного оборота. Последствия таких изменений могут повлиять на политику управления, прогнозы, федеральные и региональные программы. Все перечисленное относится непосредственно к ведению Федерации, поскольку затрагивает федеративное устройство и территорию РФ (п. «б» ст. 71 Конституции РФ), основы федеральной политики (п. «е» ст. 71 Конституции РФ), сферу обороны и безопасность (п. «м» ст. 71 Конституции РФ) и т.д. Таким образом, по общему

правилу вопросы о территориальных изменениях субъектов РФ следует решать на уровне Федерации.

В свою очередь, как указывалось ранее, в ч. 3 ст. 67 Конституции РФ установлено, что изменение территориальных границ субъекта РФ без его согласия невозможно. В научной доктрине данное положение характеризуют как принцип территориальной целостности субъекта РФ.

Важно понимать, что данный принцип выступает гарантией невозможности изменения территориальных границ субъектов РФ без их согласия. Указанный принцип не дает право субъектам РФ менять свои территориальные границы без согласия Федерации. Само по себе соглашение об изменении границ субъектов РФ не породит тех правовых последствий, на которые оно было направлено – изменение территориальных границ.

Утверждение соглашений субъектов РФ об изменении границ отнесено к исключительной компетенции Совета Федерации (п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ), что также объективно обусловлено. Совет Федерации является законодательным и представительным органом государственной власти, формируемым из представителей субъектов РФ. Именно поэтому данный орган нередко характеризуют как представительный орган субъектов РФ. Так, В.М. Сайфутдинова пишет: «В соответствии с конституционными принципами дуалистический характер Совета Федерации проявляется в реализации им как функций общенационального государственного органа, так и функций территориального представительства интересов субъектов Федерации» [11, с. 147]. Следовательно, абсолютно логично согласовывать территориальные границы субъектов РФ их представительным органом. Непосредственно процедура согласования предусмотрена главой 18 Регламента Совета Федерации [9].

Таким образом, считаем, что законодательный пробел по вопросу регулирования процедуры заключения соглашений об изменении границ между субъектами РФ должен быть ликвидирован. Регулирование по данному вопросу должно быть

закреплено на уровне федерального законодательства. Основопологающим началом рассматриваемых территориальных изменений должны выступать гарантии максимально полного учета мнения населения при утверждении территориальных изменений.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2023).

2. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 04 августа 2023 г., с от 15 августа 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.09.2023).

3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 29 мая 2023 г., с изм. от 30 мая 2023 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2023).

4. Конституция Республики Ингушетия: принята всенародным голосованием 27 февраля 1994 г., с изм. на 28 декабря 2022 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2023).

5. Устав Архангельской области: принят Архангельским областным Собранием депутатов 23 мая 1995 г., с изм. на 30 мая 2022 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.06.2023).

6. Устав города Москвы: принят Московской городской Думой 28 июня 1995 г., с изм. на 28 декабря 2022 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата

обращения: 04.06.2023).

7. Об административно-территориальном устройстве Архангельской области: закон Архангельской области от 23 сентября 2009 г. № 65-5-ОЗ (принят Архангельским областным Собранием депутатов, с изм. на 20 декабря 2022 г.) // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/25122199/?ysclid=lij8beg2hf792115364> (дата обращения: 04.06.2023).

8. О референдуме Республики Ингушетия: конституционный закон Республики Ингушетия 31 марта 1997 г. № 3-ПКЗ (принят Народным Собранием – Парламентом Республики Ингушетия, с изм. на 5 декабря 2011 г.) // Гарант.ру: информационно-правовой портал. URL: <https://base.garant.ru/34300324/?ysclid=lij8ebucmr616038596> (дата обращения: 04.06.2023).

9. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ (с изм. на 23 декабря 2022 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

10. *Докторова А.Т.* Народ и население как субъекты властеотношений // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 4. С. 3-6.

11. *Лексин И.В.* Договор между органами государственной власти как источник конституционного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 263 с.

12. *Минина Н.В.* Индивидуальный конституционно-правовой договор // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 10. С. 7-10.

13. *Сайфутдинова В.М.* Представительство регионов в Совете Федерации: политико-правовой аспект // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. № 2 (58). С. 147-151.

14. *Тотров Ц.* Некоторые аспекты правового регулирования вопроса изменения границ между субъектами Российской Федерации // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 4 (50). С. 63-70.

15. *Черепанов В.А.* Источник

государственной власти субъекта Российской Федерации: проблема и поиск решения // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 6. С. 30-44.

16. *Чертков А.Н.* Правовое регулирование установления и изменения границ субъектов РФ как пространственного предела их территорий // Журнал российского

права. - М.: Норма, 2009, № 9. С. 17-25.

17. *Чиркин, В.Е.* Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. № 10. С. 5-12.

18. *Шугрина Е.С.* Изменение границ субъекта РФ: особенности правового регулирования и правоприменительной практики // Lex russica. 2012. № 5. С. 938-957.