

Д.А. Шестаков, В.С. Шаульский
ПУБЛИЧНЫЙ ПРАВОВОЙ ДОГОВОР В ФОРМЕ
СОГЛАШЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ ОБ ИЗМЕНЕНИИ ГРАНИЦ:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

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.dmtr@gmail.com.**

Владимир Станиславович Шаульский – аспирант кафедры гражданского права и процесса, Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, г. Санкт-Петербург; **e-mail: vladimir.shaulsky@gmail.com.**

Авторами настоящей статьи рассмотрена конституционная доктрина публично-го договора на примере соглашений об изменении административно-территориальных границ субъектов Российской Федерации. Утверждается, что теория и практика таких соглашений на современном этапе позволяют раскрыть сущность и природу публичного договора как юридического и политического инструмента. В заключение сделан вывод о целесообразности выделения публичных договоров в качестве закреплённой нормативной категории.

Ключевые слова: публичный договор; административные границы; субъекты Российской Федерации.

D.A. Shestakov, V.S. Shaulskiy
AGREEMENT UNDER PUBLIC LAW IN THE FORM OF TREATY
BETWEEN RUSSIA'S CONSTITUENT ENTITIES ON CHANGE
OF BOUNDARIES: THEORY AND PRACTICES

Dmitriy Shestakov – Ph.D. student, the Department of Constitutional and International Law, Saint-Petersburg University of Management Technologies and Economics, Member of Saint-Petersburg Advocates' Chamber, Advocate of Prime Advice Saint-Petersburg Advocates' Bureau, St. Petersburg; **e-mail: shestakov.dmtr@gmail.com.**

Vladimir Shaulskiy – Ph.D. student, the Department of Civil Law and Procedure, Saint-Petersburg University of Management Technologies and Economics, St. Petersburg; **e-mail: vladimir.shaulsky@gmail.com.**

The authors examine the constitutional doctrine of a public contract based on the example of agreements on changing the administrative-territorial boundaries of the constituent entities of the Russian Federation. It is alleged that the theory and practice of such agreements at the present stage make it possible to reveal the essence and nature of a public contract as a legal and political instrument. The author comes to the conclusion that it is advisable to distinguish public contracts as a fixed normative category.

Keywords: public contract; administrative boundaries; Russia's constituent entities.

В конституционном праве понятие «публичный договор» относится к особому типу соглашений или договоров, которые устанавливают отношения между государством (или его органами) и гражданами либо другими субъектами права.

Публичные договоры имеют особую юридическую значимость и регулируют важные общественные вопросы.

Основные характеристики публичных договоров включают в себя:

1. Тип отношений. Публичные договоры устанавливают отношения, которые являются существенными для функционирования государства и общественного порядка. Они касаются ключевых прав и обязанностей граждан, государства и общества в целом.

2. Конституционное основание. Публичные договоры обычно построены на конституциях или основных законах государства. Они имеют конституционную силу и включены в конституцию либо имеют приоритет перед обычным законодательством.

3. Официальное утверждение. Публичные договоры могут требовать официального принятия или утверждения со стороны государственных органов, общественных институтов или иных компетентных органов. Процедура установления публичного договора может включать в себя гласное голосование, референдум, процедуры одобрения в парламенте и другие аналогичные способы.

4. Обязательность. Публичные договоры обладают юридической обязательностью как для государства, так и для граждан, других сторон. Они устанавливают права и обязанности всех сторон, которые должны быть соблюдены в соответствии с законом. Нарушение публичного договора может привести к юридическим последствиям.

Примеры публичных договоров в конституционном праве могут включать в себя социальные пакты, декларации прав граждан или конституционные соглашения между государством и народом [7]. Эти договоры часто регулируют такие важные области, как обеспечение гражданских и социальных прав, защита прав меньшинств, гарантии гражданской безопасности, другие конституционные гарантии.

Публичные договоры отражают конституционные принципы, устанавливают стандарты поведения и служат инструментом конституционной юрисдикции

для защиты прав и интересов граждан и государства. Договоры об изменении границ субъектов Российской Федерации относятся к вопросам федерального и регионального ведения в России [3]. Они представляют собой соглашения между двумя или более субъектами РФ об изменении территориальной структуры государства путем перераспределения или реорганизации их границ.

Процесс изменения границ субъектов РФ оформляют в виде договоров, которые могут принимать различные формы и называться по-разному, в зависимости от содержания и целей соглашения. Некоторые из таких договоров могут быть отнесены к присоединению или объединению субъектов, передаче территорий, слиянию или разделу. Однако все перечисленные договоры – суть публичные договоры в конституционном смысле [8].

Процедура изменения границ субъектов РФ, в том числе заключение договоров, проводится в соответствии с федеральным законодательством и Конституцией РФ. Решения о реорганизации или изменении границ принимают с учетом желания и интересов субъектов, а также при соблюдении конституционных и процедурных норм.

Подобные договоры об изменении границ субъектов РФ значимы для государственной территориальной организации, учета этнических, культурных или экономических факторов, роста эффективности управления территориями и обеспечения правосубъектности субъектов РФ. Однако изменение границ субъектов РФ – юридически сложный и политически важный процесс. Он требует соблюдения конституционных принципов, верховенства права и общественного доверия, обеспечения значимости интересов населения вовлеченных территорий. Такой подход в том числе считается общепринятым в Западной Европе [6].

С учетом политической и юридической сложности заключения такого публичного соглашения должен проследиваться баланс между исторической необходимостью и соблюдением свободы волеизъявления народа, проживающего в

определенном субъекте РФ. Обратимся к опыту недавнего изменения границ Ингушетии. Так, Я. Беков и М. Куриев пишут: «Стоит признать, что помимо разногласий относительно исторической принадлежности спорной территории существуют и сугубо юридические факторы, обусловившие недовольство наиболее активной части ингушского общества: нарушение руководством Ингушетии права народа на волеизъявление по вопросу об изменении границ республики, что нашло отражение в Постановлении Конституционного Суда Республики Ингушетия от 30 октября 2018 г. № 19-П, которым указанный Закон был признан не соответствующим Конституции Республики Ингушетия, а соглашение – не подлежащим исполнению до проведения республиканского референдума» [4]. В чем правовой смысл такого референдума? Плебисцит призван стать актом прямого волеизъявления конкретного числа людей, проживающих в регионе, поскольку иначе легитимировать, например, уменьшение площади (путем формального изменения границ) субъекта РФ, вряд ли станет возможным. Мы можем теоретически представить «спущенную свыше» резолюцию о присоединении нового региона в состав РФ, поскольку такие изменения автоматически считаются благами. Но даже в таком случае речь идет о кропотливом соблюдении процедуры.

В более широком смысле публичный договор иногда именуют нормативным [1]. Нормативные договоры в области конституционного права могут иметь различные формы и содержание, в зависимости от целей и характера соглашения. Они могут включать в себя договоры между различными уровнями государственной власти (например, между правительством и местными органами власти), между государством и международными организациями или международными правовыми актами, а также между государствами или между правительствами и неправительственными организациями.

Важными особенностями нормативных договоров являются:

1. Согласование нормативных актов.

Нормативные договоры используют для согласования нормативных актов и правовых норм различных юридических субъектов. Они помогают устранить противоречия между нормативными актами и создают основу для единообразного применения и толкования правовых норм.

2. Установление правил сотрудничества. Нормативные договоры используют для определения правил и условий сотрудничества между различными юридическими субъектами. Они могут включать в себя механизмы урегулирования споров, обмена информацией или регулирования взаимных прав и обязанностей сторон.

3. Установление статуса и компетенции. Нормативные договоры могут служить для установления статуса и компетенции различных юридических субъектов. Они могут определять пределы власти и ответственности сторон, а также дополнительные полномочия или ограничения.

Нормативные договоры в конституционном праве обладают юридической силой и обязательностью для сторон. Они играют важную роль в обеспечении согласованного применения права и регулирования правоотношений между различными юридическими субъектами [2]. Отдельные положения и принципы нормативных договоров могут быть закреплены в конституционных актах или обладать конституционной силой. Поскольку нормативные договоры де-факто создают нормы права, возникает крайне сложная проблема теоретического свойства. Каким образом договор между двумя и более лицами может создавать права и обязанности для третьих лиц, в нем не участвующих? Как известно, общеобязательность есть следствие законодательного акта, а не сделки (пусть даже между государственными органами). Полагаем, следует разработать новый методологический подход к определению сущности публичных и нормативных договоров (которые в данном случае суть одно и то же).

Справедливо допустить мысль о том, что ввиду властных полномочий участников договора, которые проистекают из законодательных актов, публичный договор приобретает силу закона будто по инер-

ции, за счет влияния силы законности полномочий конкретных органов власти. Эта «инерциальность» выступает по своей природе реляционностью, которую можно обнаружить в гражданско-правовых договорах [8].

ЛИТЕРАТУРА

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. Т. 1. М.: Норма, Инфра-М, 2014. 864 с.
2. *Антоненко Т.А., Милявская Ю.В., Смоленский М.Б.* Конституционное право России в схемах и таблицах. М.: Феникс, 2018. 240 с.
3. *Астафичев П.А.* Конституционное право России. М.: РИОР, Инфра-М, 2016. 392 с.
4. *Беков Я., Куриев М.* Правовая оценка изменения границ Республики Ингушетия // Адвокатская газета. 2018. 12 ноября. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/pravovaya-otsenka-izmeneniya-granits-respubliki-ingushetiya/> (дата обращения: 15.09.2023).
5. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М.: Проспект, 2019. 592 с.
6. Конституционное право зарубежных стран: хрестоматия / сост. В.В. Карпунина, А.А. Косых, И.С. Малышева [и др.]. Воронеж: Научная книга, 2022. 176 с.
7. Конституционное право. Общая часть: учеб.-метод. пособие к лекциям и семинарам (программа дисциплины, тезисы лекций, практикум) / под ред. Н.А. Богдановой. М.: Зерцало-М, 2018. 372 с.
8. *Шаульский В.С., Гельдибаев М.Х.* Отказ от реляционного договора как способ защиты прав кредитора // Правозащитная деятельность в современной России: проблемы и их решение: сб. науч. тр. VIII Междунар. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 31 марта 2022 г. СПб.: Санкт-Петербургский университет технологий управления и экономики, 2022. С. 717–721.