

по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта

Постановление · № 38-П · от 02.10.2022 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта

город Санкт-Петербург 2 октября 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, руководствуясь статьями 125 (пункт "г" части 2) и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, пунктом 4 статьи 7 Федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации", подпунктом "г" пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, частями первой и третьей статьи 36, частью первой статьи 41, статьями 74, 86, 88, частью второй статьи 89 и статьей 90 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании дело о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. Поводом к рассмотрению дела явился запрос Президента Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилось установленное федеральными конституционными законами "О Конституционном Суде Российской Федерации" и "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" правомочие Конституционного Суда Российской Федерации рассмотреть соответствующее дело. Изучив представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации установил:

1. В Конституционный Суд Российской Федерации поступил запрос Президента Российской Федерации о проверке конституционности не вступившего в силу международного Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, который был подписан от имени Российской Федерации и Запорожской области 30 сентября 2022 года. Обращение Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации обусловлено предписаниями части второй статьи 88 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" и пункта 4 статьи 7 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и

образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации", обязывающими Президента Российской Федерации направить в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке соответствия Конституции Российской Федерации данного международного Договора после подписания и до внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на ратификацию в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации".

Поскольку при направлении запроса требования Федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" соблюдены, постольку в соответствии с частью второй статьи 89 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" он является допустимым.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является не вступивший в силу международный Договор между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта (далее - рассматриваемый Договор) в целом.

Проверка конституционности рассматриваемого Договора осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации в тех пределах, в которых она для такого рода актов допустима исходя из Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Специфика этой категории дел обусловлена обязательным характером осуществляемого в отношении таких международных договоров конституционного контроля как неотъемлемой части юридического состава государственно-властного решения о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2014 года № 6-П). Соответственно, Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает данное дело с учетом особенностей применения ряда конституционно-процессуальных институтов (статья 20, часть третья статьи 36, часть первая статьи 41, статья 47 1 и часть первая статьи 49 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), в частности, не используется процедура слушаний.

2. В силу части третьей статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и, следовательно, не оценивает собственно политическую целесообразность заключения международного договора Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П). Однако, принимая настоящее Постановление, Суд не может не учитывать фактических обстоятельств, которые в сложившемся политико-правовом контексте являются предпосылками для заключения рассматриваемого Договора. Суд должен оценить правовую цель (правовую целесообразность) заключения рассматриваемого Договора в сложившихся обстоятельствах с точки зрения конституционно защищаемых ценностей. При этом Суд, будучи ограничен в возможности непосредственного исследования фактических обстоятельств, тем более что таковое по смыслу части четвертой статьи 3, статей 86 и 90 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не является необходимым по данной категории дел, вправе исходить из той их оценки, из которой, согласно неоднократно публично выраженной позиции, исходили стороны рассматриваемого Договора, и соотносить правовую цель рассматриваемого Договора с этими обстоятельствами именно в таком их выражении. Это тем более оправданно, когда являющиеся очевидными и неоспоримыми факты достоверно подтверждают обоснованность соответствующих оценок ситуации, не требуют специального исследования и при этом самодостаточны для системного понимания обстоятельств, предопределивших заключение рассматриваемого Договора.

Вследствие произвольных решений советских органов власти территория Украинской ССР была в значительной степени сформирована из земель с преобладающим русским населением, без волеизъявления самих граждан. Если в едином государстве, каковым по сути был СССР, это само по себе практически не влекло нарушения прав граждан, проживающих на соответствующих территориях, то в связи с распадом Союза их фактическое и правовое положение стало изменяться к худшему.

Ситуация особенно усугубилась после вооруженного антиконституционного переворота в Киеве в 2014 году. В условиях острого социально-экономического и политического кризиса, а также установления фактически внешнего управления со стороны коллективного Запада власти Украины проводили и продолжают проводить целенаправленную политику, препятствующую тем гражданам, которые идентифицируют себя как принадлежащих к русскому народу, сохранять свою национальную, языковую, религиозную и культурную идентичности. Это проявилось в дискриминационных нормативных актах и соответствующей правоприменительной практике государственных органов Украины, которые поощряли деятельность структур (нередко до степени фактического сращивания с ними), насаждавших идеологию и практику агрессивного национализма и антирусского неонацизма.

В указанных обстоятельствах население соответствующих территорий получило правомерное основание следовать принципу равноправия и самоопределения народов (пункт 2 статьи 1 Устава ООН) и реализовать право на самоопределение (пункт 1 статьи 1 Международного пакта о гражданских и политических правах). Формами осуществления данного права - согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (24 октября 1970 года), - являются создание независимого суверенного государства, свободное присоединение к другому независимому государству или объединение с ним либо установление другого политического статуса, свободно определенного народом.

В 2014 году в результате народного волеизъявления, выраженного посредством референдума, в состав Российской Федерации в качестве ее субъектов вошли Крым и Севастополь. Население Донбасса на референдумах приняло решение о независимости Донецкой и Луганской Народных Республик, а затем оказало вооруженное сопротивление украинским силам, правящему киевскому режиму. Республики в ходе возникшего конфликта подвергались постоянным артиллерийским обстрелам, в том числе по гражданским объектам; погибли тысячи мирных граждан, среди которых много детей. В целом ряде регионов Украины состоялись акции протеста против антиконституционного переворота, которые были жестоко подавлены, что сопровождалось человеческими жертвами.

Попытки мирного урегулирования фактически были сорваны киевским режимом (указами Президента Российской Федерации от 21 февраля 2022 года № 71 и № 72 констатирован, в частности, отказ Украины от мирного урегулирования конфликта в соответствии с Минскими соглашениями). Сохранялась и нарастала угроза для жизни и здоровья людей, для прав и свобод значительной части населения. Военная политика Украины, концентрированно выраженная в ее Военной стратегии, принятой в 2021 году, проявилась в подготовке к очередному наступлению на Донецкую и Луганскую Народные Республики с использованием полученных от ряда стран вооружений и военных советников. Это свидетельствовало об утрате возможностей мирного разрешения ситуации, а также позволило констатировать возникновение непосредственных угроз для Российской Федерации, жизни и безопасности ее граждан, неприкосновенности ее территории, причем неминуемо нарастающих с учетом стремления Украины вступить в НАТО и при явном поощрении антироссийской политики киевского режима со стороны коллективного Запада. При этом подготовленное киевским режимом вооруженное вторжение на территории, контролируемые органами власти Донецкой и Луганской Народных Республик, с неизбежностью повлекло бы

массовые жертвы среди мирного населения, а также расправы над защитниками их независимости. В сложившихся обстоятельствах Российская Федерация 24 февраля 2022 года - после официальной просьбы о помощи со стороны Донецкой и Луганской Народных Республик и на основании заключенных с ними и ратифицированных Федеральным Собранием договоров о дружбе и взаимной помощи - была вынуждена начать упреждающую специальную военную операцию, которая с учетом неотвратимости угрозы фактически представляет собой также реализацию Россией ее неотъемлемого права на самооборону (статья 51 Устава ООН). В ходе этой операции освобождены значительные территории, население которых в силу вышесказанного настроено на реализацию права на самоопределение вне Украины.

При этом власти Украины, в том числе с использованием поставляемого им современного зарубежного вооружения, интенсифицировали обстрелы Донецкой и Луганской Народных Республик, а также освобожденных территорий Запорожской и Херсонской областей, нередко выбирая целью гражданские объекты. Это приводит к новым жертвам среди мирного населения, а поскольку таким атакам подвергаются потенциально опасные объекты - создаются риски техногенных катастроф, имеющих трансграничный характер и приводящих к причинению реально невозполнимого и неисчислимого вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде. Кроме того, имеют место регулярные и явно целенаправленные обстрелы украинскими силами территории Российской Федерации, также приводящие к жертвам. Киевский режим не оставляет намерений насильственным путем вернуть все территории, освободившиеся от его власти, и его действия и публичные заявления с очевидностью свидетельствуют, что гражданам, выступающим за независимость территорий от украинских властей, угрожают расправы и репрессии.

При таких обстоятельствах Народный Совет Донецкой Народной Республики и Народный Совет Луганской Народной Республики, военно-гражданские администрации Запорожской и Херсонской областей приняли решение о проведении референдумов. На референдумы был вынесен вопрос о вхождении соответственно Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, а также самостоятельных государств, образованных Запорожской областью и Херсонской областью, в состав Российской Федерации на правах субъектов Российской Федерации (в Херсонской и Запорожской областях, кроме того, - вопросы о выходе из состава Украины и образовании самостоятельного государства как о предпосылках для вхождения в состав Российской Федерации). Результаты референдумов послужили основанием для подписания Договора между Российской Федерацией и Донецкой Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, Договора между Российской Федерацией и Луганской Народной Республикой о принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, Договора между Российской Федерацией и Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, Договора между Российской Федерацией и Херсонской областью о принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта. При осуществлении проверки конституционности указанных Договоров Конституционный Суд Российской Федерации исходит из того, что принятие в соответствии с ними в Российскую Федерацию, в частности, Запорожской области является прежде всего основанием для реализации необходимых мер по прекращению антиправовых действий внешних сил, причиняющих смерть, увечья и ранения гражданам на указанных территориях и в соседних с ними субъектах Российской Федерации, и для налаживания мирной жизни. В экстраординарной ситуации, созданной политикой властей Украины при поддержке коллективного Запада, такое решение является, по существу, необходимым и единственно доступным правовым средством достижения указанных конституционно предопределенных целей, даже если вынужденно будет сопровождаться задействованием сил и средств другого рода.

Согласно Конституции Российской Федерации (статьи 2, 7, 20 и 41) жизнь и здоровье человека - высшее благо, без которого утрачивают свое значение многие другие блага и ценности, а потому забота об их сохранении и укреплении образует одну из первейших и основополагающих конституционных обязанностей государства, чья степень дискреции в выборе правовых средств, направленных на защиту этого блага, чрезвычайно высока. Бездействие же в ситуации реальной угрозы для жизни и здоровья людей означало бы устранение государства от исполнения его важнейшей конституционной обязанности, вытекающей из статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации и состоящей в признании, соблюдении и защите прав и свобод человека и гражданина, и, по сути, приводило бы к игнорированию этой обязанности в силу сугубо формальной интерпретации конституционного принципа верховенства закона (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2020 года № 49-П).

В ситуации, когда народ Запорожской области, осуществляя право на самоопределение, выразил намерение на установление государственно-правовой связи с Российской Федерацией, проголосовав на референдуме за вхождение в ее состав, неисполнение по отношению к нему в конкретно-исторических условиях обязанности защищать жизнь и здоровье, устранять угрозы безопасности граждан было бы нарушением конституционного принципа поддержания доверия к действиям государства. Признавая одной из основополагающих ценностей многонационального народа Российской Федерации веру в добро и справедливость и будучи правовым социальным государством (преамбула; статья 1, часть 1; статья 7 Конституции Российской Федерации), Российская Федерация не может игнорировать факты массового нарушения права на жизнь и дискриминации людей по признакам, основанным на их национальной и языковой принадлежности, тем более если они происходят на территории, с жителями которой население России имеет прочные исторические, культурные и человеческие связи.

Имея целью, как и другие заключенные в тот же день Договоры о принятии в Российскую Федерацию, в конечном итоге достижение на соответствующей территории мира как важнейшего условия сохранения жизни и здоровья, обеспечения безопасности людей, рассматриваемый Договор не вступает в коллизию с конституционным ориентиром на принятие Российской Федерацией мер по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства (статья 79 1 Конституции Российской Федерации).

Данная цель рассматриваемого Договора при изложенных обстоятельствах согласуется и с целью Организации Объединенных Наций по предотвращению и устранению угрозы миру (пункт 1 статьи 1 Устава ООН). Рассматриваемый Договор во всяком случае не выступает в качестве средства разрешения международных споров, в том числе территориальных, и вопросов, касающихся государственных границ, и поэтому не вступает в противоречие с принципом воздержания от угрозы силой или ее применения (пункт 4 статьи 2 Устава ООН), как он конкретизирован в Декларации 1970 года о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. То обстоятельство, что его заключение вызвало у ряда стран упреки в нарушении существующих международных границ другого государства, не может оцениваться вне учета его цели и обстоятельств заключения, а также вне известной в международно-правовой практике конкуренции этого принципа с принципом равноправия и самоопределения народов и с правом на самооборону.

Уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации, заключая и в дальнейшем ратифицируя рассматриваемый Договор и соглашаясь тем самым на вхождение Запорожской области в Российскую Федерацию, вправе исходить из того, что в указанных обстоятельствах бездействие в определении правовой судьбы Запорожской области либо промедление в решении этого вопроса сохраняет чрезвычайную угрозу для жизни, здоровья и безопасности жителей Запорожской области и граждан России в целом и поэтому недопустимо с точки зрения

признаваемых и защищаемых Российской Федерацией конституционных ценностей.

3. Согласно статье 65 (часть 2) Конституции Российской Федерации принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом. В соответствии с Федеральным конституционным законом "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации", закрепляющим основные условия и процедуру принятия в Российскую Федерацию нового субъекта Российской Федерации (преамбула), принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства осуществляется по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным (межгосударственным) договором о принятии в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства, заключенным Российской Федерацией с данным иностранным государством (пункт 2 статьи 4).

Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 2022 года № 685 "О признании Запорожской области", учитывая волеизъявление народа Запорожской области на референдуме, состоявшемся 27 сентября 2022 года, признаны государственный суверенитет и независимость Запорожской области.

Конституция Российской Федерации относит заключение международных договоров Российской Федерации к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт "к"). Со стороны Российской Федерации рассматриваемый Договор подписан Президентом Российской Федерации. Как глава государства он определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства, представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации, ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации (статья 80, части 3 и 4; статья 86, пункты "а", "б", Конституции Российской Федерации).

Конкретизируя эти положения, Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации" предусматривает, что Президент Российской Федерации принимает решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров Российской Федерации, заключаемых от имени Российской Федерации (подпункт "а" пункта 1 статьи 11); представляет Российскую Федерацию в международных отношениях и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международным правом ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации без необходимости предъявления полномочий (пункт 1 статьи 12).

Содержание пункта 4 статьи 7 Федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" также указывает на то, что подписание международного договора о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта является прерогативой Президента Российской Федерации.

Исходя из этого подписание рассматриваемого Договора Президентом Российской Федерации соответствует положениям Конституции Российской Федерации о полномочиях Президента Российской Федерации, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о разграничении компетенции между федеральными органами государственной власти.

4. Статья 1 рассматриваемого Договора устанавливает, что Запорожская область считается принятой в Российскую Федерацию с даты подписания рассматриваемого Договора (пункт 1); принятие Запорожской области в Российскую Федерацию осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, рассматриваемым Договором, Федеральным конституционным законом "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" и федеральным конституционным законом о принятии в Российскую

Федерацию Запорожской области (пункт 2). При этом рассматриваемый Договор, как следует из его статьи 9, временно применяется с даты подписания и вступает в силу с даты ратификации. Таким образом, де-факто и де-юре принятие Запорожской области в Российскую Федерацию предусматривается как элемент применения рассматриваемого Договора еще до его ратификации, обуславливающей в соответствии с правом международных договоров вступление договоров в силу. Возможность применения международного договора до его вступления в силу, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договоренность сторонами, подписавшими договор, вытекает из пункта 1 статьи 25 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года, участником которой является Российская Федерация (воспроизведенного, по существу, в статье 23 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации"), Допустимость такой правовой конструкции подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 марта 2012 года № 8-П , в котором, в частности, указано, что временное применение международного договора используется Российской Федерацией в практике межгосударственного общения, как правило, в случаях, когда предмет договора представляет особый интерес для его участников, вследствие чего они заинтересованы в том, чтобы ввести его в действие, не дожидаясь ратификации и вступления в силу.

Применительно к рассматриваемому Договору использование допускаемой российским и международным правом возможности применения международного договора до его вступления в силу означает также, что с момента подписания рассматриваемого Договора, как следует из его статей 1, 2 и 4 во взаимосвязи со статьей 67 (часть 1) Конституции Российской Федерации, Запорожская область находится в составе Российской Федерации в качестве ее субъекта. Указание же пункта 1 статьи 1 рассматриваемого Договора на то, что с даты его подписания Запорожская область считается принятой в Российскую Федерацию, носит, по существу, характер принципиального волеизъявления сторон, предполагающего в дальнейшем использование конституционно-правовой процедуры оформления принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта - Запорожской области.

В силу предписаний статей 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2), 4 (часть 2), 10 и 15 Конституции Российской Федерации, относящихся к основам конституционного строя, принятие в Российскую Федерацию нового субъекта не может осуществляться без выражения воли на такое принятие не только Президентом Российской Федерации, но и Федеральным Собранием. Конституция Российской Федерации предписывает, что согласие федерального парламента на включение международного договора в российскую правовую систему должно оформляться в форме федерального закона о ратификации международного договора (статья 71, пункт "к"; статья 76, часть 1; статья 105; статья 106, пункт "г"), С учетом этого статьями 8 и 9 Федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" предусмотрено, что вопрос о ратификации международного договора о принятии в Российскую Федерацию нового субъекта разрешается Федеральным Собранием. В корреляции с этим находится и содержание статей 1 и 9 рассматриваемого Договора.

Таким образом, рассматриваемый Договор в части предусмотренных в нем порядка вступления его в силу и порядка его применения не может считаться нарушающим Конституцию Российской Федерации, в том числе с точки зрения установленного ею разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

5. Согласно статье 2 рассматриваемого Договора со дня принятия в Российскую Федерацию Запорожской области в составе Российской Федерации образуется новый субъект - Запорожская область.

Статусы субъектов Российской Федерации указаны в статьях 5, 65 и 66 Конституции Российской Федерации. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации,

сформулированной в Постановлении от 19 марта 2014 года № 6-П, исходя из этих положений и с учетом конкретно-исторических особенностей, характеризующих формирование различных субъектов Российской Федерации, наделение после принятия в Российскую Федерацию субъекта одним из указанных в этих положениях статусов в составе Российской Федерации не может быть поставлено под сомнение и соответствует Конституции Российской Федерации. В качестве общего правила Федеральный конституционный закон "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" предусматривает, что в случае принятия в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства этому субъекту предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области (пункт 3 статьи 4). С учетом этого наделение Запорожской области статусом области не противоречит Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьями 5 (части 1 - 3) и 65 (часть 2) Конституции Российской Федерации и конкретизирующими их пунктом 1 статьи 2 и пунктами 2 и 3 статьи 8 Федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" принятие на основании рассматриваемого Договора Запорожской области в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта должно быть реализовано путем установления процедуры интеграции нового субъекта Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации в федеральном конституционном законе о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области.

Статья 3 рассматриваемого Договора, согласно которой Российская Федерация гарантирует всем народам, проживающим на территории Запорожской области, право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, полностью соответствует требованиям статьи 68 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

По смыслу статьи 4 рассматриваемого Договора во взаимосвязи со статьями 67 и 71 (пункт "н") Конституции Российской Федерации регулирование вопросов государственной границы Российской Федерации после принятия Запорожской области в Российскую Федерацию направлено на обеспечение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации (статья 4, часть 3, Конституции Российской Федерации) и на защиту этих и других конституционных ценностей на всей территории Российской Федерации, включая вновь образованный субъект Российской Федерации.

Статья 5 рассматриваемого Договора, согласно которой со дня принятия в Российскую Федерацию Запорожской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Запорожской области, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства, также не противоречит Конституции Российской Федерации, в том числе ее статье 6, поскольку не принуждает к отказу от имеющегося на день принятия Запорожской области в Российскую Федерацию гражданства и гарантирует приобретение, при желании, гражданства Российской Федерации.

В соответствии со статьей 6 рассматриваемого Договора со дня принятия в Российскую Федерацию Запорожской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта и до 1 января 2026 года действует переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции Запорожской области в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы Российской Федерации, в систему органов государственной власти Российской Федерации, а также вопросы исполнения воинской обязанности и несения военной службы на территории Запорожской области.

Наличие переходного периода само по себе является необходимым следствием принятия в Российскую Федерацию нового субъекта - Запорожской области. Его конкретное содержание в рассматриваемом Договоре не определяется - за некоторыми исключениями, подлежащими конституционно-правовой оценке применительно к другим его статьям, - и должно получить нормативное развитие в федеральном конституционном законе о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и в уточняющем и конкретизирующем его положения отраслевом законодательстве, с тем чтобы обеспечить баланс потребностей интеграции нового субъекта в Российскую Федерацию, с одной стороны, и иных конституционных ценностей - с другой. Вопрос о конституционности соответствующих законоположений в части, не ставящей под сомнение положения рассматриваемого Договора, может быть предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии с его компетенцией и в процедуре, которые установлены Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" . Согласно статье 7 рассматриваемого Договора выборы в законодательный (представительный) орган Запорожской области проводятся во второе воскресенье сентября 2023 года; Президент Российской Федерации в течение 10 дней со дня принятия в Российскую Федерацию Запорожской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица Запорожской области - Губернатора Запорожской области на период до вступления в должность избранного в соответствии с законодательством Российской Федерации Губернатора Запорожской области; Правительство Запорожской области формируется временно исполняющим обязанности Губернатора Запорожской области в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Данные положения согласуются с предусмотренными статьей 6 рассматриваемого Договора сроками, установленными для переходного периода, обеспечивают необходимую преемственность в организации и осуществлении государственной власти на территории Запорожской области и, будучи направленными на защиту народовластия (статья 3, части 1 - 3, Конституции Российской Федерации), соответствуют Конституции Российской Федерации. При этом то обстоятельство, что проведение выборов в законодательный (представительный) орган Запорожской области предусмотрено по истечении достаточно длительного срока с момента заключения рассматриваемого Договора при отсутствии действующего представительного органа, также не ставит под сомнение принцип народовластия, а наоборот, направлено на его наиболее полную реализацию, поскольку позволяет обеспечить формирование законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на основе реальной многопартийности и политической конкуренции, притом что в новых для Запорожской области государственно-правовых условиях интеграция ее населения в российскую политическую и правовую систему требует определенного времени.

Соответствует Конституции Российской Федерации и положение о полномочии Президента Российской Федерации назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица Запорожской области - Губернатора Запорожской области на период до вступления в должность избранного в соответствии с законодательством Российской Федерации Губернатора Запорожской области.

Конституционная допустимость возложения на Президента Российской Федерации соответствующего полномочия обусловлена его статусом гаранта Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, призванного в установленном Конституцией Российской Федерации порядке обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти (статья 80, часть 2, Конституции Российской Федерации), а также конституционно-правовой природой института высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Как ранее указывал Конституционный Суд Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, входя в систему органов

государственной власти субъекта Российской Федерации и будучи, по существу, главой его исполнительной власти, является одновременно звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации. В этом качестве оно ответственно за обеспечение соблюдения на территории субъекта Российской Федерации не только конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, но и Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. При этом по своему статусу высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации - в силу принципа единства системы государственной власти - находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый на всеобщих прямых выборах, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на основе взаимосвязанных положений статей 19 (части 1 и 2), 77 (части 1 и 2), 78 (часть 4) и 80 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации (постановления от 21 декабря 2005 года № 13-П и от 24 декабря 2012 года № 32-П).

Статья 8 рассматриваемого Договора, в которой, по существу, определяется действие на территории Запорожской области законодательных и иных нормативных правовых актов в связи с принятием в Российскую Федерацию Запорожской области, имеет целью ее интеграцию в российскую правовую систему при обеспечении максимальной стабильности правового регулирования и избежания в нем пробелов, затрудняющих реализацию прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. С учетом этого, в частности, пункт 3 данной статьи, согласно которому нормативные правовые акты, применяемые в соответствии с решениями Военно-гражданской администрации Запорожской области на территории Запорожской области на день принятия в Российскую Федерацию Запорожской области и образования в составе Российской Федерации нового субъекта, и нормативные правовые акты Запорожской области, если они противоречат Конституции Российской Федерации, не применяются, не может рассматриваться как не соответствующий - в силу отсутствия указания на невозможность применения этих актов из-за их противоречия федеральному закону - требованиям Конституции Российской Федерации о верховенстве на всей территории Российской Федерации не только Конституции Российской Федерации, но и федеральных законов (статья 4, часть 2) и об обязанности органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений соблюдать как Конституцию Российской Федерации, так и законы (статья 15, часть 2).

В силу прямого действия Конституции Российской Федерации в отношении соблюдения всеми субъектами правоотношений федеральных законов эти требования в любом случае применимы в качестве общего правила. Разрешение же возможных противоречий, обусловленных особенностями переходного периода, может быть обеспечено как последующим федеральным законодательным регулированием, так и судебной практикой. В частности, изменение в соответствии с рассматриваемым Договором правового статуса Запорожской области предполагает возможность урегулирования вопроса об освобождении от ответственности тех ее жителей, которые, будучи призванными (мобилизованными) на военную службу в вооруженных силах Украины, не могут оставить после заключения рассматриваемого Договора данную службу без риска для своей жизни, если ими при прохождении данной службы не совершались преступления.

Таким образом, рассматриваемый Договор по содержанию норм также соответствует Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью третьей статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 91 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не вступивший в силу международный Договор между Российской Федерацией и

Запорожской областью о принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта соответствующим Конституции Российской Федерации.

2. Настоящее Постановление незамедлительно направляется Президенту Российской Федерации.

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 38-П