



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов

город Санкт-Петербург

19 марта 2014 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

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 и пунктом 7 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, частью первой статьи 36, статьями 74, 86, 88, 89 и 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 Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.

Изучив запрос Президента Российской Федерации, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. В Конституционный Суд Российской Федерации поступил запрос Президента Российской Федерации о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, который был подписан от имени Российской Федерации, Республики Крым и города Севастополя 18 марта 2014 года.

Обращение Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации обусловлено предписанием 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», обязывающего его направить в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке соответствия Конституции Российской Федерации данного международного договора.

Установив для случаев ратификации такого рода международных договоров в соответствии со статьей 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, пунктом 7 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и пунктом 4 статьи 7 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе

нового субъекта Российской Федерации» обязательность конституционного контроля, федеральный законодатель предусмотрел, что формой обращения в Конституционный Суд Российской Федерации в этих случаях является запрос о проверке соответствия международного договора Конституции Российской Федерации, увязав тем самым эту специальную компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации с его полномочием по проверке конституционности не вступившего в силу международного договора Российской Федерации, предусмотренным статьей 125 (пункт «г» части 2) Конституции Российской Федерации и конкретизирующими ее положениями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (подпункт «г» пункта 1 части первой статьи 3, статьи 89 и 90). Этим, однако, не предопределяется полная процессуальная идентичность реализации указанных законоположений применительно к факультативному конституционному контролю (т.е. осуществляемому путем реализации права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации управомоченных лиц) и конституционному контролю, являющемуся, как в данном случае, неотъемлемой частью юридического состава государственно-властного решения, притом что обращение в Конституционный Суд Российской Федерации управомоченных на это лиц представляет собой, по существу, их обязанность. При этом принципы конституционного судопроизводства, установленные на основе Конституции Российской Федерации в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», проявляют свое регулятивное воздействие с учетом особенностей соответствующей процедуры.

Так, согласно пункту 1 статьи 8 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» только в случае, если Конституционный Суд Российской Федерации признает не вступивший в силу международный договор соответствующим Конституции Российской Федерации»

Федерации, он может быть ратифицирован, притом что ратификация является обязательным условием обретения им юридической силы. При этом презюмируется, что Президент Российской Федерации, поскольку он в порядке реализации возложенного на него полномочия подписал международный договор о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, не усматривает в нем несоответствие Конституции Российской Федерации, что подтверждается и текстом запроса. К тому же в такого рода делах другая сторона, утверждающая противоположное, как это имеет место в соответствии с частью первой статьи 53 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», отсутствует.

Исходя из этого Конституционный Суд Российской Федерации – в силу пункта 4 статьи 7 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» в системной связи с подпунктом «г» пункта 1 и пунктом 7 части первой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 86, 88, 89 и 90 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязан рассмотреть дело по существу, не прибегая в данном случае, с учетом специфики настоящего дела, к процедурам предварительного изучения обращения судьей Конституционного Суда Российской Федерации и проведения слушания по делу, и, если он не установит противоречия международного договора Конституции Российской Федерации, – подтвердить его конституционность в форме итогового решения, которой, по смыслу статьи 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», является постановление.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является не вступивший в силу международный договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании

в составе Российской Федерации новых субъектов (далее – рассматриваемый Договор) в целом. При этом 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».

2. Согласно статье 90 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» пределы проверки Конституционным Судом Российской Федерации соответствия Конституции Российской Федерации не вступившего в силу международного договора Российской Федерации устанавливаются статьей 86 данного Федерального конституционного закона, предусматривающей, что Конституционный Суд Российской Федерации устанавливает соответствие Конституции Российской Федерации нормативных актов органов государственной власти и договоров между ними по содержанию норм, по форме, по порядку подписания, заключения, принятия, опубликования или введения в действие, с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, установленного Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Поскольку в силу части третьей статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права, он не оценивает политическую целесообразность заключения международного договора Российской Федерации.

Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П).

Со стороны Российской Федерации рассматриваемый Договор подписан Президентом Российской Федерации, который наделен полномочием определять в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внутренней и внешней политики государства, как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях, а также 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). Исходя из этого подписание рассматриваемого Договора Президентом Российской Федерации соответствует Конституции Российской Федерации.

Не противоречит рассматриваемый Договор Конституции Российской Федерации и с точки зрения установленного ею разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, поскольку в соответствии со статьей 8 Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» вопрос о его ратификации разрешается Федеральным Собранием. Поскольку Конституция Российской Федерации относит заключение международных договоров Российской Федерации к ведению Российской Федерации (статья 71, пункт «к»), подписание рассматриваемого Договора не может вызывать сомнения и с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. Статья 1 рассматриваемого Договора устанавливает, что Республика Крым считается принятой в состав Российской Федерации с даты подписания данного Договора (пункт 1); принятие Республики Крым в Российскую Федерацию осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, данным 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 Республики Крым (пункт 2). При этом рассматриваемый Договор, как следует из его статьи 10, временно применяется с даты подписания и вступает в силу с даты ратификации.

Таким образом, фактически принятие Республики Крым в состав Российской Федерации предусматривается как элемент применения рассматриваемого Договора до его ратификации, обуславливающей в соответствии с правом международных договоров введение договоров в действие. В то же время возможность применения международного договора до его вступления в силу, если это предусмотрено в договоре или если об этом была достигнута договоренность со 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, который, по существу, воспроизведен в статье 23 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «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 2 и 5 во взаимосвязи со статьей 67 (часть 1) Конституции Российской Федерации, Республика Крым и город федерального значения Севастополь находятся в составе Российской Федерации в качестве ее субъектов. Указание же статьи 1 рассматриваемого Договора на то, что с даты его подписания Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию, носит, по существу, характер принципиального политического волеизъявления, предполагающего в дальнейшем использование процедуры оформления принятия в состав Российской Федерации и образования на основе территории Республики Крым новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Таким образом, рассматриваемый Договор не может считаться нарушающим Конституцию Российской Федерации в части предусмотренного им порядка подписания, заключения и введения в действие.

4. Согласно статье 2 рассматриваемого Договора со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в составе Российской Федерации образуются новые субъекты – Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Возможность принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта прямо закреплена статьей 65 (часть 2) Конституции Российской Федерации, а соответствующие статусы субъектов Российской Федерации, включая республику и город федерального значения, указаны в ее статьях 5, 65 и 66. Исходя из этих положений и учитывая конкретно-исторические особенности, характеризующие формирование различных субъектов Российской Федерации, наделение Республики Крым после ее

принятия в Российскую Федерацию статусом республики в составе Российской Федерации, а города Севастополя – статусом города федерального значения не может быть поставлено под сомнение и соответствует Конституции Российской Федерации.

Рассматриваемый Договор предусматривает в статье 2 и ряде других статей совмещение процедур принятия Республики Крым в Российскую Федерацию и образования – как следствие этого принятия – в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В соответствии со статьями 5 (части 1, 2 и 3) и 65 (часть 2) Конституции Российской Федерации принятие на основании рассматриваемого Договора Республики Крым в Российскую Федерацию с одновременным образованием в ее составе двух новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя должно быть реализовано путем установления особенностей этой совмещенной процедуры в федеральном конституционном законе о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым.

Положение пункта 1 статьи 3 рассматриваемого Договора, согласно которому Российская Федерация гарантирует всем народам, проживающим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, полностью соответствует требованиям статьи 68 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Пункт 2 статьи 3 рассматриваемого Договора, называющий государственными языками Республики Крым русский, украинский и крымско-татарский языки, не может расцениваться как отступление от Конституции Российской Федерации, статья 68 (часть 2) которой устанавливает, что республики вправе устанавливать свои государственные языки и что в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации:

определение государственных языков Республики Крым непосредственно рассматриваемым Договором в любом случае является формой фиксации волеизъявления населения Республики Крым, часть которой (кроме территории города Севастополя) в соответствии с рассматриваемым Договором должна приобрести статус Республики Крым в составе Российской Федерации. Указание же на русский язык как государственный язык Республики Крым предопределено статусом русского языка как государственного языка Российской Федерации на всей ее территории (статья 68, часть 1, 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 Республики Крым в Российскую Федерацию направлено на обеспечение целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации (статья 4, часть 3, Конституции Российской Федерации) и направлено на защиту этих и других конституционных ценностей на всей территории Российской Федерации, включая вновь образованные субъекты Российской Федерации.

Статья 5 рассматриваемого Договора, согласно которой со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, 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, поскольку не принуждает к отказу от имеющегося на день принятия Республики Крым в Российскую Федерацию гражданства и гарантирует приобретение, при

желании, гражданства Российской Федерации, без необходимости предпринимать для этого какие-либо действия.

В соответствии со статьей 6 рассматриваемого Договора со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 года действует переходный период, в течение которого урегулируются вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации 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 территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Наличие переходного периода само по себе является необходимым следствием образования в Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. 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 Республики Крым и в уточняющем и конкретизирующем его положения отраслевом законодательстве, с тем чтобы обеспечить баланс потребностей интеграции новых субъектов 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, установленными Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Статья 7 рассматриваемого Договора, в которой решается вопрос о месте прохождения военной службы до 2016 года включительно гражданами

Российской Федерации, призванными на военную службу в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, не отрицая закрепленную статьей 59 (часть 2) Конституции Российской Федерации обязанность гражданина Российской Федерации нести военную службу в соответствии с федеральным законом, определяет лишь временный порядок ее исполнения.

Согласно статье 8 рассматриваемого Договора выборы в органы государственной власти Республики Крым и в органы государственной власти города федерального значения проводятся во второе воскресенье сентября 2015 года; до избрания органов государственной власти Республики Крым и органов государственной власти города федерального значения Севастополя их полномочия осуществляют соответственно Государственный Совет Республики Крым – парламент Республики Крым и Совет министров Республики Крым, Законодательное Собрание города Севастополя. Решение о проведении выборов в указанные сроки согласуется с предусмотренными статьей 6 рассматриваемого Договора сроками, установленными для переходного периода, обеспечивает необходимую преемственность в организации и осуществлении государственной власти на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, и, будучи направленным на защиту народовластия (статья 3, части 1, 2 и 3, Конституции Российской Федерации), соответствует Конституции Российской Федерации.

Статья 9 рассматриваемого Договора, в которой, по существу, определяется действие на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя законодательных и иных нормативных правовых актов в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов, имеет целью их 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 Автономной Республики Крым и города Севастополя, Республики Крым и города с особым статусом Севастополя, противоречащие 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.

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

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

п о с т а н о в и л :

1. Признать не вступивший в силу международный договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую

Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов 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). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 6-П